

פ ר ס ו מ י



דגם המשטר הראוי לישראל

דמוקרטיה פרלמנטרית, שיטה נשיאותית
או בחירה ישירה לראשות הממשלה

המועצה הציבורית: הכינוס הראשון

ג'-ד' תמוז, תש"ס

6-7 ביולי, 2000

אשקלון

2

המכון הישראלי לדמוקרטיה

תוכן העניינים

דברים במושב הפתיחה : עמ' 5

נשיא בית המשפט העליון לשעבר השופט שמגר,
יו"ר המועצה הציבורית עמ' 7

ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה עמ' 29

פרופ' ירון אזרחי, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה עמ' 37

מליאת סיום : עמ' 41

דיווחי הצוותים שבחנו את שיטות המשטר השונות:

ח"כ דן מרידור, צוות הדגם הפרלמנטרי עמ' 43

ח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין, צוות הבחירה הישירה עמ' 49

ח"כ אופיר פינס, צוות הדגם הנשיאותי עמ' 55

השוואה של שלוש שיטות המשטר עמ' 62

מעלות ומגרעות של כל שיטה עמ' 63

דברי המשתתפים במליאת הסיום עמ' 69



דברים במושב הפתיחה

השופט מאיר שמגר

יו"ר המועצה הציבורית

הציבור שמתכנס כאן ראוי בראש ובראשונה לתודה ולהערכה על כך שהסכים להטות שכס וליטול חלק במאמץ אינטלקטואלי קולקטיבי, היזום על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה. מטרתנו היא להקדיש מחשבה, עיון ודיון מעמיקים ושיטתיים לנושא המשטר הרצוי והראוי לנו, על כל היסודות והמרכיבים ותוך הצגת כל חלופותיהם. זו במידה וידוע לי, הניסיון הראשון לעריכתן של בדיקה ובחינה מקיפות ורבות פנים, שאינן יוצאות מתוך רצון לקדם פתרון מועדף אחד שנבחר מראש, אשר לגביו מקיימים רק דיון משלים כדי לסמן את מעלותיו ומגרעותיו. בפנינו ניסיון ראשון להרחיב ולבחון את מכלול הנושאים והחלופות ולתת בהם סימנים, מבלי להיצמד בשלב המקדמי הזה לחלופה נבחרת אחת.

משמעות הדברים היא, כי במסגרת הדיון שבפנינו – שהוא הראשון מתוך סדרת דיונים עתידיים – נפרשת יריעה רחבה שאין לה פתרונות מוסכמים מראש. הגישות השונות שיבואו לידי ביטוי יתגבשו לאחר הדיונים ולאורם לכדי חומר עיוני רחב, שיוסכם על יסוד הדעות שיושמעו בפורום זה ובאלה שיבואו אחריו. קרי, כל המתגבש כאן ישמש בסיס למצע שיוכן על ידי המכון ואשר מיועד לרשויות ממלכתיות מוסמכות, שיוכלו להיעזר הפעם הזו במאסף שמציג את החלופות הנראות לעין על תכונותיהן, לחיוב או לשלילה ועל היבטיהן השונות. הבחירה וההחלטה תהיה בידי מי שהוא בעל הסמכות, אולם לאור גיבוש דיוני הכנסים, הבחירה לא תהיה רק פרי של אינטואיציה או של הברקה, אלא תסתייע בחומר עזר עיוני מושלם ומוכן מראש. אנו מקווים כי לאור שיטת הפעולה המתוארת, לא יהיה סביר לפסוח על מה שעולה מהמצע שיוסכם או להתעלם ממנו ומה שכלול בו. עם זאת, כמובן, כולנו בני אדם ואנחנו יודעים שהכל צפוי והרשות נתונה.

לאור האמור לעיל, אעיר היום את הערותיי בשלושה תחומים:

- הרקע לאופן ולשיטת הפעולה בה בחרנו;
- הערות בעניין התפתחויות רלוונטיות אחדות בנושאי המשטר המדיני,



אשר להן השלכה ישירה או עקיפה על החלופות העומדות לבחירה על ידנו;

- הערות בקשר ליסודות נבחרים של מסגרת הדין החוקתית.

מדוע ראוי שייעשה מאמץ קולקטיבי להכנת מצע כמתואר?

מספר טעמים לכך. ראשית, לפי טיבו ומהותו של הנושא, חיוני שתוקדש לו חשיבה עיונית שהיא **קולקטיבית ושיטתית**. כך ניתן יהיה להתבסס על מגוון של דעות, השקפות ואמונות כדי לזהות את כל האלטרנטיבות הסבירות ולבחון על פי טביעת עין של ציבור מומחים רחב את רכיביה, מעלותיה ומגרעותיה של כל אחת מן החלופות ולהתרשם מממדי ההסכמה או אי-ההסכמה. ההטרוגניות של המועצה המתכנסת היום מעשירה את מגוון הדעות ויוצרת את שדה הוויכוח, שמתוכו תצמח תמונה ברורה של הדעות השונות. בכך גם תתאפשר, בסופו של דבר, סינתזה רציונלית ואפקטיבית.

הסוגיה הנבחנת מחייבת רב-שיח: המדובר בהסדרים שיעוגנו, בסופו של דבר, בשלב כלשהו, בהוראות חוקתיות. בכינוס הנוכחי מדובר בבחינת הנושא של אופני הבחירה של בית הנבחרים, קרי של הרשות המחוקקת, אשר בה שוכן, לפי רוב שיטות המשטר, הכוח לעצב את החקיקה הראשית ולתחום את תחומיה של חקיקת המשנה. בית המחוקקים מבטא – כביטוי עליון ודומיננטי – את מהות הדמוקרטיה; בו מכונסים נציגי העם בגדר סוף מעשה של אצילת הסמכויות על ידי כלל הבוחרים ומסירתם לידי הנבחרים. האלקטורט מפקיד בידי הרשות המחוקקת, בנאמנות, לתקופה קצובה או ניתנת לקציבה, את כוח ההחלטה בנושא החקיקה, שהייתה בעבר בידי אסיפת העם הכללית כצורתה העתיקה בפוליס, בעת ראשיתה של הדמוקרטיה האתונאית.

בין אם הרשות המחוקקת היא כל יכולה, כדוגמת הפרלמנט הבריטי הקלסי, בשיטת וסטמינסטר, לפי הגדרותיו של בלקסטון,¹ ובין אם מדובר בגוף שהותוו סייגים או תחימה לסמכויותיו, על ידי מדרג חקיקתי עליון כגון חוקה או בדרך מחייבת אחרת, הרי אנו מתייחסים אל פועל יוצא של מעשה הבוחרים, שמהותו היא הפקדת סמכותו של העם בידי נציגיו.

הגדרתה, כוחה, סמכויותיה וחובותיה של הרשות המחוקקת במשטר דמוקרטי כרוכה, בין היתר, גם בהתוויית התחימה בינה לבין רשויות

אחרות של השלטון, תוך מתן משקל מרכזי לצורך בכינון ממשל יציב שהוא בעל יכולת למשול ולבצע.

חלוקת התחומים האמורה, בנויה על הוראות חקוקות. בכל הסדר חוקתי לצורותיו האפשריות, ניתן ביטוי לחלוקת הסמכויות ולתחימה ביניהן וזאת ברוב המקרים בתוך דבר חקיקה ראשית, בעל מעמד של דבר חקיקה מן המדרג העליון, הקובע מה היקף הסמכויות המוקנות לרשות המחוקקת. אצילת הסמכויות של העם כמתואר, מהות הסמכויות שבידי הרשות המחוקקת והתחימה בין הרשויות, הן שלושתן מיסודות המשטר וביטוי המובהקים והמכריעים ביותר. הפועל היוצא לצורך עניינו הוא, כי **מרכזיותה המתוארת של הרשות המחוקקת בין רשויות השלטון, משליכה מינה וביה על חשיבות ההכרעה בשאלת זרך בחירתה והגדרת סמכויותיה.**

הגדרת הסמכויות והתחומים של הרשות המחוקקת וההרמנויטיקה המתלווה לכך, מן הראוי שתעשה על יסוד רב שיח מקיף, המבטא גישות ודעות שונות. אלו נושאים שאינם ראויים להכרעה מקרית על חודו של קול, אלא חייבים לעלות מתוך הסכמה מרבית, הבנויה על יסוד הניסיון לסנן את העיקר מתוך גישות מגוונות. הבחירה הרצויה תישא עמה לא רק מודעות ותובנה, אלא גם הסתכלות מתוך מכלול של נקודות ראות שונות, שהושמו במעין התקבצות של בעלי צורבא דרבנן. זוהי שאיפה להסתכלות המאירה את כל הזוויות השונות, כדי לזהות בבהירות האפשרית מעלות ומגרעות של כל חלופה.

נוסף על כך, כנימוק נוסף – אך מבלי לחייב אותנו בפרדיגמות ויומרות העולות מתוך ההיסטוריה, ומבלי להיות משועבדים או כבולים לפתרונות או אורחות של אחרים – יש להזכיר כי התוצאה המבוקשת נועדה להוביל, בסוף הדרך, להכנת תוצר הדומה לזה שהוכן על ידי האבות המייסדים של ארצות הברית, שחמישים וחמישה מהם התכנסו במאי 1787 בפילדלפיה, וישבו שם במשך ארבעה חודשים על המדוכה של מהות המשטר הרצוי ועיצוב הכלים לכינונו. התפיסות של אחדים מהם, בנושא מהותה של הדמוקרטיה ולגבי המשטר הראוי ויסודותיו העיוניים, אף הונצחו בעיקר על ידי אלכסנדר המילטון וג'יימס מדיסון ב-"Federalist Papers". בוויכוח סביב קבלתה או אי קבלת של החוקה האמריקאית המוצעת, ולשם הגנה על הצעה ותמיכה בה, פורסמו על ידם 85 מסות. אלו משמשות עד היום מורה נבוכים לחוקרים המבקשים לברר את מגמותיה



של חוקת ארה"ב. מולם ולעומתם, פורסמו חיבוריו של ריצ'רד הנרי לי, שביקר את החוקה המוצעת שנתקבלה לבסוף ותיאר אותה כבלתי דמוקרטית ("Letters from the Federal Farmer to the Republican").

אגב, בהקשר לוויכוח בין הדעות וההשקפות השונות שעלו בהיסטוריה החוקתית של ארצות הברית, הפנה חברנו הפרופ' דוד נחמיאס את תשומת ליבנו לדברים רלוונטיים שכתב פרופ' רוברט דאהל, מאוניברסיטת ייל, על יסוד הערה שהפכה למעין אנקדוטה, אותה השמיע בשעתו תומס ג'פרסון. פרופ' דאל מספר בספרו "על הדמוקרטיה" (On Democracy, 1998, p.140), כי מתוך מבט אופטימי על המהפכות הצרפתית והאמריקאית, גרס תומס ג'פרסון בשעתו, כי "מהפכה אחת בכל דור יכולה להיות דבר מועיל."

למען הדיוק אני חייב להעיר, אחרי בדיקת הנושא ועם כל הכבוד לפרופ' דאהל, כי האמירה המיוחסת על ידיו לג'פרסון עולה ממכתב שכתב ג'פרסון למדיסון ב-20 בדצמבר, 1787, ואשר בו נאמר בהקשר למרד החברתי של Shay במסצ'וסטס, שדוכא שנה קודם לכן:

"One rebellion in thirteen States in the course of eleven years is but one in a century and half. **No country should be so long without one.**"

[ההדגשה שלי. מ.ש.].

כלומר: מרידה אחת בתוך 13 מדינות במהלכן של 11 שנים היא רק מרידה אחת בתוך מאה ומחציתה. אף מדינה אינה צריכה להיות במשך זמן כה רב בלעדיה, (דהיינו בלי מרידה).

מכל מקום, לדעת רוברט דאהל, בן זמננו, שיחרר אותנו הניסיון של המאה העשרים מן הרעיון "הסטטיסטי", הרומנטי והאליים הזה של ג'פרסון. אולם פרופ' דאהל מוסיף בספרו:

"Yet it might not be a bad idea if a democratic country, about once every twenty years or so, assembled a group of constitutional scholars, political leaders and informed citizens, to evaluate its constitution in the light not only of its own experience but also of the rapidly expanding body of knowledge gained from the experience of other democratic countries."



"לא יהיה זה ככל הנראה רעיון רע, אם אחת לעשרים שנה לערך תכנס מדינה דמוקרטית קבוצה של אנשי מדע החוקה, מנהיגים פוליטיים ואזרחים ברי דעת, כדי להעריך את טיב חוקתה, וזאת לא רק לאור ניסיון המדינה עצמה אלא גם לאור המידע הזמין, המתרחב במהירות, בדבר ניסיון של מדינות דמוקרטיות אחרות."

מסתבר, אפוא, כי המארגנים של המועצה הציבורית הזו כיוונו לדעתו של המלומד דאהל. מומחים זרים בנושא חוקה אף יבואו בחודש ספטמבר להשמיע בפנינו את לקחייהם, כדי לסייע לנו על יסוד הניסיון שלהם. הנחת היסוד היא כי הידע והניסיון מצטברים, ומה שחשוב עוד יותר: התנאים והנסיבות משתנים ומתפתחים. עם חלוף הזמן, נאגר גם ניסיון נוסף של מדינות אחרות, המתוסף לזה של המדינה הנוגעת בדבר. עקרונות חברתיים ומבנים שלטוניים נושאים עימם את תכונתה של כל ישות בעלת חיות, שהיא **ההתפתחות המתמדת** בין זו הגלויה ובין זו הסמויה. הבחינה התקופתית החוזרת היא על כן בגדר חובה העולה מן התפיסה הרציונלית הראויה ומתוך ניסיון החיים המצטבר.

הלמידה משיטות נוכריות

יש כמובן קשר מתמשך ותמידי בין הנסיבות בזמן נתון לבין הלקחים הנלמדים מתוך ההסתכלות על מערכת שלטון פלונית.

אנו ואחרים כמונו פונים לעיתים לשיטות משטר וממשל זרות, כדי לתהות, בין השאר, אחר טעמי היציבות וההצלחה שבהן, ומה גם שהדשא של השכן תמיד נראה ירוק יותר. אולם שיטת משטר הנראית בעיני רבים בעת נתונה בגדר הצלחה, נתונה לעיתים בתוך המדינה הנוגעת בדבר בוויכוח בסיסי בקשר למעלותיה ומגרעותיה. חשובה, לכן, כניסה לפרטים השוואתיים העולים לא רק מן ההסתכלות מבחוץ ומרחוק על מראית פני הדברים. למען הדיוק וההבנה המלאה, דרושה עשיית הכרה עם ההשגות והבעיות הנראות למסתכל מבפנים.

כדי להדגים את הדינמיות בהערכת תכונותיו של משטר פלוני מבפנים, יש משום עניין לקרוא את ספרו של וודרו וילסון, ואשר נכתב לפני כמאה שנה ומעלה בשנות השמונים של המאה הקודמת, שנים לא מעטות לפני



שוילסון הפך לנשיאה של ארצות הברית. בספרו "הממשל של הקונגרס" (Congressional Government, 1885) ביקש וילסון לתאר את דרך פעולתה של השיטה החוקתית של ארצות הברית. הוא התייחס, כאמור, לשיטת הממשל האמריקאית כפי שצפה בה בתקופה האמורה, היינו במשך 20 השנים שחלפו בין רצח הנשיא לינקולן ועד עלייתו לשלטון של הנשיא קליבלנד. היו אלה שנים בהן כיהנו נשיאים חלשים ואף חסרי ישע, כאשר לדעת וילסון ארצות הברית נשלטה, למעשה, על ידי ההתערבות והניווט המתמידים והפעילים של ועדות הקונגרס, במקום על ידי הרשות המבצעת אשר בראשה ניצב הנשיא.

בספרו הביע וילסון ביקורת על כך שהקונגרס הפך לכוח המרכזי והדומיננטי בשיטת הממשל של ארצות הברית ושתפקיד הנשיא הפך לחסר משמעות. מסקנתו הייתה כי השיטה השלטונית האמריקאית לקויה ביסודה וכי יש לשנותה כדי שתהיה זהה לדגם הבריטי. דרך אגב, על כן הוא אף התאמן והתמחה ברטוריקה, מתוך הערצה לגלדסטון, בו הוא ראה דגם נאות של איש המדינה האנגלי ומתוך אמונה שהשיטה הבריטית מנווטת על ידי נואמים גדולים.

וילסון טען כי הפרלמנט הבריטי מקיים בכל נושא דיון, אשר גולש גם לציבור, ואשר אותו הציבור משלים על ידי דיון במסגרותיו. עיקרו של דבר, בבריטניה בית הנבחרים רשאי להחליף ממשלה שאינה לרוחו על ידי הצבעת אי אמון. בארה"ב, לעומת זאת, אין דיון ציבורי ראוי ואמיתי, השליטה היא בידי הוועדות של הקונגרס ואין רשות מבצעת חזקה. עד כאן דברי וילסון בשנות השמונים של המאה ה-19.

אולם ברבות הימים, זנח וילסון את הרעיון של אימוץ השיטה הקבינטית הבריטית אשר בה תמך תחילה, וזאת אחרי שנוכח לדעת שהשיטה האמריקאית, בסופו של דבר, מצליחה להתאים את עצמה לצרכים הממלכתיים (בלשונו, היא self-adjusting).

וולטר ליפמן מסביר בהקשר זה, בדברי ההקדמה שלו לאחת מן המהדורות המאוחרות יותר של ספרו של וילסון, כי אחרי המלחמה בין ארצות הברית לספרד בסוף שנות ה-90 של המאה ה-19 וכניסת ארצות הברית למדיניות העולמית, שינה וילסון את טעמו, מאחר שראה את הנשיא "בראש העשייה" (בלשונו: "at the front of affairs").

לסיכומה של נקודה זו: לצורך ענייננו אין חשיבות מתי צדק וילסון, כי איננו בוחנים עתה את הממשל והמשטר בארצות הברית בשלהי המאה



ה-19. החשיבות לדידנו היא במתן הדעת לרב-גוניות של הדעות על מידת יעילותו ונאמנותו למטרתו של מוסד שלטוני פלוני, בזמן נתון, בתוך מדינה נתונה; להשפעתם של שינויים ונסיבות על הערכת טיבו של המשטר; ובעיקר – לתיאור סימני ההיכר הדומיננטיים שבו ולשינוי באופן פעולתם של מוסדות השלטון, כפי שנתגלתה בתקופות שונות.

השינויים בגישה, בנקודת ראות ובשימת הדגשים, לאור ההתפתחויות והשינויים הנובעים מהדינמיקה שהזמן גורם ביחסי הכוחות, נושאים אתם אפוא טעם נוסף לקיומו של צורך בבדיקה תקופתית. שינויים במשקלו של מרכז הכובד הפוליטי כמתואר לעיל אינם מתחללים רק בארצות הברית: הם אפשריים בכל אתר ובתוך זה גם אצלנו, והדברים ידועים.

עד כאן עיקרי הטעמים לעריכת הפרוייקט ולאופן עריכתו וכאן רק המקום להוסיף הערת אזהרה מסוימת, שעניינה העיונים ההשוואתיים בשיטות חוקתיות נוכריות.

עוד על הבחינה ההשוואתית של שיטות משטר נוכריות

ההפניה לשיטות משטר זרות שונות, המשמשות כחומר גלם לצורכי מחקרים השוואתיים, מחייבת כאמור אזהרה מוקדמת (caveat) מסוימת. יש תמיד לשים לב לכך שכל פתרון משטרי מותאם בעיקרו למסגרת האתנית, המדינית, החברתית והתרבותית הייחודית, אשר בתוכה הוא מתגבש.

כאשר משווים מוסדות וסמכויות בארצות אחרות, יש לגשת בזהירות רבה לבדיקה, בדבר האפשרות להעתיקה או לשכפול של השיטה. כתב על כך אדוארד מקוויני:

"The choice of a particular legal system, national or international, for the purposes of **comparative law study** must always be somewhat arbitrary. Therefore, one must always apply a certain caveat (warning) as to the conclusions from comparative presentations going to the 'receivability' from one legal system to another, of the particular experience of any other country. **Such experience is necessarily based, in every country, as it must be, upon its own particular societal facts.** The specific



background, ethnic, cultural, political, social and economic conditions – inevitably fashions and even conditions and limits the positive law and its development in action. This, notwithstanding the attractions of comparative law study, and of benefiting from **someone else's** trial and error experience and of avoiding the repetition of mistakes." Edward McWhinney, **Courts and Judicial Law Making**, Dordrecht, Nijhoff, 1986, p. xv.

[ההדגשות שלי. מ.ש.].

ובעברית: "בחירתה של מערכת משפט מסוימת, לאומית או בינלאומית, כדי שתשמש למחקר משפטי השוואתי, היא תמיד שרירותית במידה מסוימת. על כן, צריך תמיד להציב אזהרה מסוימת בקשר למסקנות של ההשוואה המתייחסת לאפשרות הקבלה – דהיינו ההעברה – של הניסיון הייחודי של מדינה כלשהי, משיטת משפט אחת לאחרת. ניסיון כזה מתבסס בכל מדינה בהכרח, וכפי שהדבר חייב להיות, על הנתונים החברתיים הייחודיים. הרקע הייחודי מבחינה אתנית, תרבותית, חברתית ועניין הנסיבות החברתיות-כלכליות – מעצב את המשפט הפוזיטיבי ואפילו יוצר תנאים מיוחדים ואף הגבלות על התפתחותו המעשית. כל זאת, על אף החיוב בכל מחקר השוואתי והתועלת בהפקת לקחים מניסיונם ומשגיאותיהם של אחרים, והחשיבות במניעת החזרה על שגיאות אחרים."

אגב, רעיון דומה ביטא דישראל ע'ד לפני 160 שנה, ברומן שכתב, עוד לפני שעלה לגדולה בממשל הבריטי. ברומן "קונינגסבי" מתאר דישראל ע'ד שיח בין גיבור הרומן, בנקאי יהודי בשם קונינגסבי לבין בעל דברו הצעיר, ושם הוא מביא את הביאור הבא מפיו של קונינגסבי:

"A. A political institution is a machine; **the motive power is the national character (what political scientists today call political culture). With that it rests whether the machine will benefit society, or destroy it.** Society in this country is perplexed, almost paralyzed; in time it will move and it will devise.

Q. How are the elements of the nation to be again blended together? In what spirit is that reorganization to take place?

I. To know that, replied Coningsby, would be to know everything."

[ההדגשה שלי. מ.ש.].



"מוסד ממלכתי מדיני דומה למכונה. הכוח המניע הוא האופי הלאומי, מה שמכונה כיום בפי אנשי מדע המדינה 'התרבות הפוליטית'. בהמשך השיחה שואל הצעיר את קונינגסבי "איך יחברו יסודותיה של האומה בחזרה למקשה אחת? מהי הרוח המנחה אשר בה יבוצע ארגון מחדש?" ועל זה משיב קונינגסבי: "לדעת זאת יהיה כאילו לדעת הכל!"

נחזור לנושא שלנו. עלינו להיות מודרכים על ידי המודעות כי הסיור המעין "תיירותי-השוואתי" מארץ לארץ, ממשטר למשטר ומחוקה לחוקה, מן הראוי שיהיה זהיר ואף מסויג. אפשר ורצוי להסתכל, לנסות להבין, אולם יחד עם זאת מן התבונה גם לנסות לאבחן, לשם מתן הדעת לתנאים הייחודים של המסתכל ושל הישות שהיא נושא ההסתכלות. במקרים רבים מן הנכון לזקק ולסנן את החומר כדי לדלות ממנו את **העיקרון המנחה**, מבלי לחקות דווקא את **שיטת היישום** של העיקרון ומבלי להזדהות עם נקודת המוצא שבעטיה אומץ העיקרון.

אוסף בעניין הייחודיות הדגמה אקטואלית. הלקח ההיסטורי המוליד את הזיכרון ההיסטורי צומח על סוגי קרקע שאינן זהות. כך, למשל, נוסדה ועוצבה הקהילייה האירופית על ידי מדינאים כדוגמת אדנהאור, שומן או דה-גספרי, כפועל יוצא או כלקח ממלחמת העולם השנייה. כתיאורו הציורי של פרופ' ג'ואל מאוניברסיטת לונדון בספרו **The Changing Constitution**, 3rd Ed., 1994, הניצוץ של האחדות האירופית נדלק – ואני מצטט: "מתוך האפר של תנועות ההתנגדות לגרמנים **וכתגובה ללאומיות**, שהפשיזם והנאציזם היו צורות פרברטיות שצמחו מתוכה."

יש, לעומת זאת, הגורסים כי באנגליה סימלו תוצאות המלחמה דווקא את ניצחון הלאומיות והפטריוטיות האנגלית. כאמרתו של צ'רצ'יל, בריטניה הייתה ה"Island Home" ולא נראתה סיבה למהול את תחושת הגאווה הלאומית על הניצחון על ידי כינון מוסדות על-לאומיים דווקא. לבריטניה היו הרבה סיבות לנהוג כך: קשה לאמץ את רעיון השיתוף בסמכויות, דהיינו חלוקת הכוח (power-sharing) בין המדינה הלאומית לבין הקהילייה האירופית ואת התפיסה של הפרדת רשויות החלטית, שהייתה הרעיון המוביל של הקהילייה. אגב, הוויכוח סביב ההצטרפות לקהילייה אף הביא לפיצולה של מפלגת הלייבור ומאוחר יותר לשסע אידיאולוגי מסוים בתוך המפלגה השמרנית (בין ה"חדשים" ל"ישנים"). נוסף לכך כי באנגליה שלט עד לאחרונה רעיון העליונות הריבונית של הפרלמנט, שהוא כל יכול.



נקודות המוצא הרעיוניות שקירבו את המדינות אל הקהילייה האירופית היו, אפוא, שונות זו מזו והתנוצאה הסופית היא פרי פשרות שנוקקו להן כדי לרבע את המעגל ולהפוך את רעיון הקהילייה לקביל בעיני גורמים מדיניים שהרקע ונקודות המוצא שלהם היו רב-גוניים.

על משטרים מדיניים ומהותיהם

הסתכלות על נושאי משטר וממשל בראשית המאה העשרים ואחת מושפעת, כדרך ההגיון, ממה שאירע במאה העשרים. במילים אחרות, אין ספק שהתפתחויות של מאה זו הולידו – גם לגבי נושאים של מדע המדינה – הערכות מעודכנות, אשר יש לראותן באספקלריה של הסלקציה ההיסטורית בין סוגי המשטר.

לפני כמאה שנה, בחודש ינואר שנת 1900, ערך העיתון "Berliner Illustrierte Zeitung" משאל בין קוראיו, אשר בו ביקש מהם הגדרה המאפיינת את מהותה של המאה שחלפה. משום מה, רוב הקוראים ביקשו להעניק למאה שחלפו את התואר "המאה של ההמצאות", אבל מה שחשוב יותר לענייננו, הוא שרובם הביעו אמונה בשמירת שלום העולם. מלחמת העולם הראשונה ניפצה תקווה זו לרסיסים, כאשר המלחמה האמורה פרצה בניגוד לתחזיות, ויצרה את מה שהמדינאי והשגריר האמריקאי ג'ורג' קנן כינה בשם "הקטסטרופה הראשונית (the primal catastrophe) של המאה העשרים". מתוך פרספקטיבה כזאת אף נערכה מעין עריכה מחדש של החלוקה התקופתית ההיסטורית של המאות ה-19 וה-20, לא לפי המניין הרגיל אלא לפי קיבוצם למקבצים של אירועים קרובי מהות שבהן. היו שסברו כי יש למנות את תחילת המאה העשרים החל משנת 1917, קרי החל מן המהפכה הרוסית וכניסת ארה"ב למלחמת העולם הראשונה, שחפפה את מועד כניסתה הממשית של ארצות הברית לפוליטיקה העולמית.

התמוטטות הקומוניזם בזירה האירופית בשנת 1989, העניקה לבוש חדש לחלופות הפוליטיות הרלוונטיות. מצד אחד הייתה, לכאורה, הכרעה חדה בהתמודדות הבינלאומית של ערכים ואידיאולוגיות, של תנועות, אמונות ודעות. חזינו בניצחון המדינות בעלות המשטר הדמוקרטי-ליברלי ושל החברה האזרחית שבהן. במקביל, צפינו בכישלונם של המשטרים

הטוטליטריים שצמחו ועלו כספיחיה של מלחמת העולם הראשונה, על רקע הדה-קולוניזציה, או מה שכונה בתואר "המהפכה התעשייתית השלישית".

ההתמודדות בין תנועות, אידיאולוגיות וגושים גבתה מחיר כבד בחיי אדם, אולם בטווח הארוך – ומבלי להצדיק את המחיר – היא טיפחה וחיזקה את הדמוקרטיה הפרלמנטרית ואת החברה המערבית הפתוחה על ערכיה המוצהרים בתחום זכויות האדם. זו המשיכה לחפש דרכים להגדרתה העצמית ולהבנת זהותה על ידי השענות על הדינמיקה הפנימית שלה, על הגברת כושר הייצור שלה ועל תפוקתה מבחינה כלכלית, מדינית ותרבותית.

היו אפילו שסברו כי בשנים 1980 ו-1990 הגיע התהליך האידיאולוגי-משטרי לידי מיצוי. ברוח זו הסיק פרנסיס פוקוימה את מסקנתו התמימה והמופרזת על "סוף ההיסטוריה", כביכול. הערכה זו לא נראתה סבירה ומציאותית ובדין נדחו מסקנותיו. אכן, אין סוף להיסטוריה ואין גם וודאות כי גרסת פוקוימה שהדמוקרטיה ניצחה באופן סופי והחלטי היא תקפה. למען הישרדותה של הדמוקרטיה דרוש מאמץ מתמיד ומתמשך, כדי לשמרה ולקיימה. תוצאות הבחירות האחרונות ברוסיה או באוסטריה וגם המשך קיומם של משטרים טוטליטריים באסיה וביבשת אמריקה, מדגימות ומחזקות מסקנה זו.

התמונה של המאה העשרים ממשיכה להתפתח ולהשתנות, היא אפילו הולידה ראייה אפוקליפטית כגון זו, הציורית, של דן דינר מאוניברסיטת תל אביב, שכתב בנימה פסימית כי מתהווים מחדש שינויים יסודיים במבנה ההיסטוריה כאשר האפקט דומה לרעידות אדמה טקטוניות, הקורעות לגזרים נתונים שנראו לכאורה כפרי של המשכיות שלווה. הוודאיות נעלמת והניסיון ההיסטורי, קרי הלקח, נמוג. האטרופיה המתוארת אינה מותירה ריקנות (גם בפוליטיקה, ובוודאי בתורת המשטרים, שליט הכלל הפיסיקלי של הפחד מהריק, horror vacui) ותופעות העבר שבות ומחדשות דגמים חדשים-ישנים.

בתוך כל אלה מתבלטים המשך כוחה וחיותה של מדינת הלאום, ה-nation-state, וזאת למרות הגלובליזציה הכלכלית ונדידות העמים הבין-תרבותיות. שתי תופעות אחרונות אלה מבקשות כאילו להטות את כפות המאזניים לכיוון הצמצום של תחום המחיה של מדינת הלאום, וזו הופכת, כביכול, אט אט לאנכרוניסטית.



ככל שהדבר נראה עתה, המסקנה האמיתית היא הפוכה. המרכזיות של צורת ההתארגנות המדינית הזאת, של מדינת הלאום, אינה נעלמת. שרל דה גול, שומר החומות של מדינת הלאום, כינה את הקהילייה האירופית "אירופה של המולדות", (L'Europe des patries) והאגוטיזם הלאומי המבוטא על ידה שריר וקיים, ולעיתים אף גובר. ההטרוגניות אינה נעלמת. כיום חי במסגרת מדינות המוגדרות כמדינות לאום אחוז גדול הרבה יותר מכלל המין האנושי מאשר לא רק לפני מאה שנה, אלא גם יותר מאשר לפני 15 שנה. האיחוד האירופי בנוי ביסודו ובהמשך שלו על בניית אומות גבירות, בוטחות בעצמן ומאמינות בייחודן. גרמניה לא הפכה פחות גרמנית למרות שבעה מיליון ומעלה של הזרים החיים ועובדים בה, ואשר בחלקם גם הפכו לאזרחיה. הוא הדין בצרפת ובאנגליה. יש להניח שהקהילייה האירופית תנסה לצמצם את מידת הייחוד הלאומי, אך היא לא תוכל לבטלו. אין חלופה סבירה נראית לעין למדינת הלאום ככוח אינטגרטיבי, כמקור להזדמנויות לשיתוף אזרחי אמיתי ולעוצמה תרבותית. כוח זה מקרין בייחוד בעידן הדמוקרטיזציה.²

גלובליזציה היא גורם משפיע מרכזי. אנשי מדע המדינה האירופי³ מונים כיום ארבעה כיוונים עיקריים אשר בהם משפיעה הגלובליזציה על תרבותנו:

- הגברת המבחן של כושר הקיום הסביבתי (environmental sustainability).
 - הגברת התחרותיות הכלכלית (economic competitiveness).
 - שאיפה לצדק חברתי (social justice).
 - דמוקרטיה המעוגנת בשלטון החוק (מרות החוק) (democracy rooted in the rule of law).
- אולם מאידך גיסא, אין הם מונים היעלמותה של הייחודיות המדינית הלאומית.

לשם מימוש היעדים, שואפות המדינות הדמוקרטיות להדגשת **חובות** האזרח לצד **זכויות** האזרח. קיום החובות דורש סולידריות רבה יותר בין בני אדם החיים באותה חברה. זו נוצרת, בין היתר, תוך הבעת סובלנות וסבלנות ביחסים בין אדם לאדם.

יחד עם זאת, המאה העשרים הייתה עדה לכישלונה של גרסת ההתגבשות של המודרניזציה הפוסט-קפיטליסטית, דהיינו נכזבה נבואתו של

המרקסיזם בדבר סופו של הקפיטליזם. כחלופה מדינית-כלכלית נבנתה לקפיטליזם – כרובד נוסף – השאיפה לקפיטליזם מאורגן, בצורת מדינת הרווחה המבקשת לרסן אותם כוחות השוק שהם חסרי מעצורים.⁴

הקפיטליזם לא נעלם ולא הודח ממעמדו הכלכלי השליט, אך גם לא הפך למאורגן. הנבואות של המניפסט הקומוניסטי מ-1847 אמנם לא התגשמו למעט בהיבט אחד – הוא דווקא בהתאם לתחזית של מרקס ואנג'לס, על ידי התחזקות של הקפיטליזם. אולם היום מדובר יותר ב"קפיטליזם בלתי מאורגן" שהביטוי שלו בסמנים של דה-רגולציה, אינדיבידואליזציה, יחד עם העדר חישוקים חברתיים מחברים. יש מדינות, וישראל היא אחת מהן, אשר בהן ההתמודדות הריאליסטית עם ההדוניזם השתלטני עדיין מוגבלת מדי בתוצאותיה.

הערתו על כך במאמר שפורסם לאחרונה:

"מניעתו של מה שכונה ה'דרוויניזם החברתי', ראוי שישען נוסף לחקיקה גם על אחריות חברתית ועל אמון הדדי. כדי לשמר כלכלת שוק שהיא חיונית לשגשוגה של חברה צריך להציב לצדה או מעליה מערכת ערכים מכוונת, המזרימה כללי התנהגות אנושיים ואתיים. מערכת כאמור יכולה לקום בגופים הכלכליים עצמם (כדוגמת ה-Center for Ethics and Corporate Policy הפועל בשיקגו). היא יכולה להיות פרי של חינוך והדרכה לערכים, היינו אמצעי דידקטי כללי. היא יכולה לנבוע מן הפסיקה, והיא מעוגנת גם בערכים הדתיים המסורתיים. יהיה קשה ככל שיהיה לפתח ציוויים מוסריים בתוכנו, אין להתיימשך מכך מאחר והאיזון בין כלכלת שוק, שהיא אכן חיונית, לבין עקרונות אתיים בסיסיים ושמירת זכויות אדם חוקתיות, חיוני לשלום חברתנו ולטובתה."⁵

על רקע האמור לעיל, יש גם לתת את הדעת להשקפותיהם של מלומדים נכבדים, החולקים על התזה לפיה נפרשת לפנינו תמונה בהירה וצרופה של תהליך המודרניזציה. רק לאחרונה הוער בתקופון של האקדמיה האמריקאית לאמנויות ומדעים (Daedalus, Winter 2000), שהתארים השגרתיים והשגורים המשרטטים את סימני ההיכר של תקופתנו אך ורק תוך התייחסות ל"כפר הגלובלי", ל"ניצחון הדמוקרטיה", ל"שוק החופשי" – הם שטחיים ופשטניים מדי. הועלה ספק בקשר לכך אם אנו מבינים את תרבויות ההווה באשר אלו סבוכות ומורכבות. מיודענו, בכיר הסוציולוגים, פרופ' ש.ג. אייזנשטדט, שהיה היוזם של סדרת מאמרים בסוגיה זו ("Multiple Modernities"), מצביע על כשלון התזה בדבר



ההתמקדות וההתמזגות (converging) של החברות התעשייתיות ומציין כי אין יסוד לסברה שיש האחדה והגמוניה של התפיסה המערבית בסוגיית המודרניות. רבות מן התנועות שקמו בחברות בלתי מערביות ביטאו גישות אנטי מערביות ולכאורה אף אנטי מודרניות, אך הן היו לפי אופיין ומהותן והתפתחותן בבירור מודרניות. מודרנה ומערביות אינן מושגים חופפים או זהים. מכאן התואר "מודרנה רב גונית ורב צורנית" (Multiple Modernities).

אם הפלגנו במקצת מנקודת ההתחלה, יש לשוב ולהזכיר כי ההתייחסות להתפתחויות במשטרים היא אחת מרכיבי התשתית עליה מתנהלים ההשוואה והזיהוי של העקרונות אשר מנחים את הדמוקרטיה. הייחודיות התרבותית-לאומית והמורכבות של ההתפתחויות המודרניות עלולה להקשות בשלב ההשוואה על זיהוי ההליכים האחידים והמדגמיים. הפרדיגמה הנבחרת על ידנו תעלה מן הרעיונות והעקרונות של הדמוקרטיה הליברלית המערבית. כמוכן, שדרך היישום חייבת להיות בכל מקרה מותאמת לנו ולתנאים שלנו.

על התפתחויות חוקתיות

ביום 8.11.98 חוקק הפרלמנט הבריטי את ה-Human Rights Act, 1998, שהפך את זכויות היסוד והחירויות שהוגדרו באמנה האירופית על זכויות האדם (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.11.1950) לחלק מן המשפט הפנימי של בריטניה. לפי חוק זה, יפרש בית המשפט הבריטי את החיקוקים, במידת האפשר, באופן המתיישב עם האמנה האירופית. במקרה בו אין התאמה, כאמור, בין האמנה האירופית לבין החיקוק הבריטי, יצהיר על כך בית המשפט.

רשויות ציבור שונות בבריטניה קיבלו סמכויות כדי להתאים את החוקים לאמנה. אם לא ייעשה כן, תיפתח בכך הדרך למי שנפגע מן הסטייה מהוראות האמנה לפי אמות המידה אשר בסעיף 34 לאמנה האירופית, ליזום הליכים משפטיים בפני בית המשפט המוסמך, אשר ייקבע בתקנות.

בעקבות גילוי אי ההתאמה בין האמנה האירופית לחוק פנימי בריטי כלשהו, נכנס לפעולה "השר", (a minister of the Crown, כמשמעותו של



מונח זה בחוק בעל אותו שם מ-1975), היכול ליזום הליך חקיקה פרלמנטרי, היינו לשר מוקנית הסמכות לפתוח בהליכי חקיקה לשם תיקונה של אי-ההתאמה.

לא רק בעקבות הצהרה של בית משפט אלא לפני כל קריאה שניה בפרלמנט בהצעת חוק **כלשהי**, חייב השר הנוגע בדבר להודיע לבית הנבחרים שהצעת החוק תואמת את האמנה או לחילופין, כי הממשלה מבקשת להמשיך בחקיקה למרות אי-ההתאמה.

כל צו מיניסטריאלי בהקשרים אלה טעון אישור הפרלמנט.

עיקרו של דבר, בנספח לחוק הנ"ל מ-1998 (Schedule 1), מפורטות ומוגדרות כל זכויות היסוד של האדם לפי הנוסח באמנה האירופית, אשר אליה מתייחס החוק. במילים אחרות, כל זכויות האדם שבאמנה האירופית הפכו ב-1998 לחלק מחוק בריטי אשר מקנה להם מעמד של אמת מידה חוקתית. מגמת היסוד היא כי הפסיקה, הפרשנות והחקיקה החדשה יתאימו את עצמן לחירויות אלה. פירושים של דברים הוא, כי לאנגליה יש עתה מגילת זכויות (Bill of Rights).

ההתפתחות החקיקתית הבריטית הנ"ל ראויה לאזכור בהקשר שבפנינו, מאחר ואצלנו טענו רבות כי איננו בודדים וייחודים בכך שנעדרת אצלנו מגילת זכויות שלמה וחקוקה, שהרי בכך איננו שונים מבריטניה. עתה, אחרי חקיקתו של החוק הנ"ל, דומה כי ישראל נותרה בין האחרונות אם לא האחרונה שאין בה הסדר חוקתי מקיף המביא פירוט מלא של הוראות **חוקות**, בעניין **זכויות היסוד של האזרח**. זאת כמובן, פרט לשני חוקי היסוד משנת 1992 (כפי שתוקנו ב-1994) והם חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. דא עקא, בשני חוקי יסוד אלה אין כידוע **רשימה מלאה** וממצה כמקובל של כל החירויות המוכרות במדינות דמוקרטיות, אלא רק מקצתן. קיימת רק התייחסות לנושאים הבאים:

- חופש העיסוק;
- כבוד האדם;
- זכות הקניין;
- חירות ממעצר;
- חירות מהגבלות על חופש התנועה;
- הזכות לפרטיות.



כידוע, אין פירושו של דבר כי החירויות האחרות אינן חלק ממשפטנו. לגבי הפעולות של הרשות המבצעת וגופים ציבוריים לצורתם, ולגבי חקיקת המשנה נקבע בפסיקתו של בית המשפט העליון לאורך השנים, כי מאחר וחירויות האדם הן חלק מן המשפט הפוזיטיבי שלנו, רשאי בית המשפט להבטיח את כיבוד זכויות היסוד של האדם על ידי כפיית קיומם ומניעת פגיעה בהם ככל שהדבר נוגע לרשות המבצעת או לחקיקה המשנה והוא עושה זאת מאז ומתמיד על יסוד האמור בסעיף 15 לחוק השפיטה.

דא עקא, המשמעות, דהיינו השוני, שנותר בינינו לבין מדינות בעלות מגילת זכויות חוקתיות, הוא בהיקף סמכות ההתערבות של בית המשפט או של גורם ממוסד אחר, לו היה נקבע כזה, כדי לכפות את **כיבוד החירויות על ידי החקיקה הראשית**, היינו חקיקת הכנסת.

על מהות החוקה

חוקה היא קודקס, היינו קובץ של הוראות חוק אשר באמצעותו מבקשים להסדיר את חלוקת **התפקידים, הסמכויות והחובות** בין רשויות ומשרדי השלטון ולהגדיר את מערכת היחסים **ביניהם לבין עצמן וביניהם לבין האזרח**.

רוב החוקות כיום גם כוללות, כאמור, רשימה של זכויות היסוד של האדם אשר חובה על כל רשות לכבדן ולהימנע מפגיעה בהן.

בחוקה מקובצים, אפוא, העקרונות היסודיים אשר עליהם מושתת השלטון. אלו כמובן מילים כלליות מאוד: כוונת הדברים היא לכך שמכווח החוקים מכוננים את מוסדות השלטון ומתווים את הסמכויות, הזכויות והחובות שבידיהם. בדמוקרטיה ליברלית מבקשים לבטא בחוקה את חלוקת הסמכויות שהעם מקנה לכל אחת מן הרשויות והמוסדות וזאת תוך כוונה להימנע מהקניית סמכויות בלתי מוגבלות לאף אחת מן הרשויות, אלא לקבוע איזונים המבטיחים הקניית סמכויות מוגדרות. כך מתאפשר קיום של פיקוח ובקרה הדדיים על ידי רשות אחת על רעותה, פיקוח ובקרה אלה הם שמונעים חריגה מאותם תחומים שהותוו לכל רשות.

המגמה היא להקנות כוח למשול, דהיינו ליצור משילות, אך לכפות יחד עם זאת ריסון ותחימה על כל אחת מן הרשויות כדי למנוע ריכוזיות יתרה של הכוח ביד אחת שתוצאתה שלטון טוטליטרי.

ניתן לסכם דברים אלה באומרנו, כי החוקה נועדה להקנות סמכויות לרשויות המנהלות את השלטון ותפקידיה:

- להגדיר זכויות וחובות של הרשויות;
- להגדיר זכויות היסוד של האדם;
- ליצור סייגים על סמכותה של כל רשות, המונעים חריגה שלה מן התחומים שהוקצו לה והותוו לה;
- להכניס את כל הרשויות להגבלות שיסודן בחוק כדי שיישלטו על ידי נורמות-על המבטאות את תפיסות היסוד של המדינה ויוכפפו להן;
- ליצור איזון בין הרשויות כדי לקיים פיקוח ובקרה הדדיים.

הסייגים המוחלים מכוח החוקה על סמכויותיה של כל אחת מן הרשויות, מטרתם לשלב את היסוד החיוני של ממשל יעיל ובעל יכולת פעולה, עם הגנה על זכויותיו של כל פרט ובתוך זה גם הגנה על המיעוט. הסייגים מונעים שרירות ושררה בלתי סבירה ומאפשרים חיים בצוותא של בעלי דעות ואמונות שונות. הסייגים יוצרים בסיס משפטי להפרדת הרשויות הבאה, כאמור, למנוע ריכוז כוח מוחלט ושררה יתרה בידי רשות אחת ולהבטיח כי הדמוקרטיה תגן על כל מיעוט שבתוכה ותאפשר לו ולנמנים עליו את החירויות שהן זכויות יסוד בחברה חופשית.

אומר על כך איש מדע המדינה, הפרופסור בוגדנו:

The concept of a constitution is closely bound up with the notion of the limitation of government by law, a source of authority higher than government and beyond its reach an enacted constitution is a means of securing this end. The law, it is suggested, is logically prior to government and therefore constitutes a standard by which the actions of government are to be evaluated. It is, in Christopher Hughes words, this appeal to a pre-existing law which is the essence of constitutionalism.



ניתן לבחון את דרך הפעולה המתוארת תוך כדי פניה, לשם הדגמה ולאוו דווקא לשם חיקוי, אל ההתפתחויות החוקתיות בארצות הברית. לקונגרס אין סמכות ביצועית או שיפוטית, אך הוקנה לו כל הכוח החקיקתי (all legislative power). אולם יחד עם זאת הובאה רשימה של נושאים אשר המחוקק אינו רשאי לעסוק בהם. בין השאר:

- השעיית כתב הביאס קורפוס, (habeas corpus) הצו השיפוטי המונע מעצר בלתי חוקי (למעט במקרים של מרידה או פלישה).
- הפקעה או שלילת זכויות בעקבות הרשעה (attainder).
- חקיקת חוקים רטרואקטיביים.
- הטלת מיסוי על יצוא של מדינה ממדינות ארה"ב לרעותה.
- ועיקר העיקרים, אסורה על הרשות המחוקקת פגיעה בדרך החקיקה הרגילה, בחירויות היסוד אשר מפורטות בתיקונים של החוקה משנת 1791 (ה-Bill of Rights).

נוצר אפוא איזון בין הרשויות, שהביטוי שלו, למשל, בדרכי מינוי הנעשים על ידי הנשיא מכוח סמכותו והטעונוים אישור הסנאט. מאידך גיסא, נשמרת לנשיא סמכות הווטו לגבי חקיקת הקונגרס.

אשר לרשות המבצעת: מגילת הזכויות (התיקונים הראשון עד השמיני לחוקה) מכילים שורה ארוכה של מעשים האסורים על השלטון המרכזי. יתר הסייגים הם פועל יוצא של הגדרת הסמכויות בחוקה. חריגה מהן תיפסל. לדוגמה, פעולת הנשיא טרומן שתפס את השליטה במפעלי הפלדה בארה"ב בזמן שביתה הייתה חריגה בלתי חוקתית כי לא הייתה בסמכותו של הנשיא והוכרזה בתור שכזו כבטלה על ידי בית המשפט, בשנת 1952.

נוסף על ההגבלות החוקתיות המפורשות, יש גם תפיסות יסוד מופשטות שאין להן ביטוי ישיר ומפורט בחוקה: הפרדת הרשויות, המבנה הפדרלי והפיקוח השיפוטי על החקיקה. תפיסות היסוד המוזכרות כאן אינן מובאות במלותיה של החוקה; הן עולות מכללא, מן הארגון והמבנה של החוקה.

להשלמת האמור לעיל, מעניין להזכיר כי האיזון בין הכוח השלטוני המרכזי-פדרלי לבין "המדינות" בנוי גם כן על חלוקת תחומים מוגדרת, אולם החוקה אינה אומרת דבר איך הפיקוח והיישום של הבקרה יובטחו.

בפועל, הנושא נתון לפיקוח בית המשפט. מכאן, כדברי מדיסון, שזוהי "רפובליקה מורכבת" (a compound republic).

החירות של הפרט נובעת במידה מסוימת מארבע מילים בחוקה: אין לפגוע בחיי אזרח, חירותו או קניינו, ללא "due process of law". מהו מושג זה? הוא אינו מוגדר בחוקה, ובתי משפט קבעוהו בעבר ויקבעוהו בעתיד. לכן אמר הנשיא וילסון בספרו שהוזכר לעיל, כי מערכת השיפוט היא "גלגל האיזונים" (balance wheel) של כל שיטתנו.

האבות המייסדים של ארצות הברית האמינו בצורך ובחיוניות לשמור על זכויות הפרט בפני "רוב שהוא בעל עניין או מתנשא בכוחו" (overbearing). כך גם הוצגו הדברים על ידי מדיסון ועל ידי המילטון.

פקוח שיפוטי

ההצעות בעניין קיום פקוח שיפוטי על חוקתיות החקיקה היו שונות, החל מהצעה לכונן ועדה משותפת של הקונגרס ושל הרשות המבצעת וכלה בהקניית הסמכות לקונגרס בלבד.

לבסוף, הוחלט לא להעניק סמכות מפורשת של ביקורת שיפוטית (judicial review), אולם התפתחות פסיקתית בארצות הברית (פרשת מרבורי נגד מדיסון, 1803) איפשרה לנשיא בית המשפט העליון, ג'ון מרשל, להצהיר על קיומה של סמכות של פקוח שיפוטי כאמור שבידי בית המשפט.

השוואה בין שיטות המשפט

בשלב זה יש טעם לערוך השוואה בין המציאות המשפטית הישראלית לבין זו בארצות הברית:

- **אין לנו חוקה כתובה שלמה** וממילא אין הגדרה של רשימת זכויות יסוד מלאה ואין הגדרה ממצה של סמכותה של רשות שלטונית ושל ההגבלות החלות על סמכותה, קרי, האיזונים והבלמים.



- ממילא **מוגבלת על ידי כך אפשרות הפיקוח של רשות אחת על רעותה.**
- **לרוב חוקי היסוד אין מעמד משוריין** ואפשר לשנותם או לבטלם לפי הצבעת רוב רגיל של חברי הכנסת, על ידי חקיקה רגילה וללא רוב מיוחס או הליך ייחודי שנועד לשמש לביטול או תיקון הוראה חוקתית.
- אין שיתוף מהותי של הרשות המחוקקת במינוי נושאי תפקידים מרכזיים במנהל.
- אין לרשות המבצעת מעמד פעיל בעניין אישור החקיקה.
- ראש הרשות המבצעת בישראל נבחר לתקופה יציבה וקבועה מראש, אולם למעשה כהונתו יכול שתיפסק לפני תום הקדנציה מכוח הצבעת אי אמון. גם בחירות לרשות המחוקקת יכול שיערכו אצלנו לפני תום הקדנציה של הכנסת.
- **אין הפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת.** ראש הממשלה חייב להיות חבר הכנסת, השרים – קרי, הרשות המבצעת, יכול שיבחרו על ידי חברי הכנסת והחוק אף קובע הוראה בדבר מינוים של שרים החייב לכהן כחבר כנסת.
- יש זיקה מעשית בין ההשענות על הצבעת אמון לבין בחירת השרים, דהיינו יש מכסה למפלגה והבחירה אינה לפי היכולת האישית אלא לפי הצעה של מפלגה פלונית בתחום המכסה.
- אין הגבלות על סמכותה של הרשות המחוקקת בתחום החקיקה על זכויות היסוד של האזרח פרט לאלה שבסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, סעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק וסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- בכנסת אף הייתה מחלוקת בשאלה אם בית המשפט מוסמך לקבוע כי חוק רגיל הסותר את אחד מחוקי היסוד שחוקקו על ידי הכנסת בשנת 1992, או את סעיף 4 לחוק יסוד הכנסת או פוגע בהם – אינו בר תוקף.

משתמע מכך, בין היתר, כי לדעת המשיגים לא הייתה לבית המשפט העליון בשעתו הסמכות לקבוע כי חוק מימון הבחירות שנפסל על ידי ההרכב בראשות השופט לנדוי בפרשת ברגמן (1969), מאחר ולא נתקבל ברוב הדרוש כדרישת סעיף 4 לחוק יסוד הכנסת, אכן היה חסר תוקף.

אין לנו הוראה כללית בעניין תיקון או שינוי חוקי היסוד, פרט לחוק יסוד: חופש העיסוק. דהיינו, גם לגבי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אין הוראה בחוק הקובעת דרך השינוי או הביטול של הוראה שבו. לפי הפסיקה אין לשנות או לבטל חוק יסוד אלא בחוק יסוד.

העדר ההפרדה בין רשות המחוקקת למבצעת פוגעת ביעילות ובהיקף הביקורת של הרשות האחת על רעותה. למשל: חברי הכנסת הם חלקם שרים וסגני שרים ויש להניח שהם יהיו מסויגים בביקורתם על הרשות המבצעת.

סוף דבר

השאלה מהו תפקידה בפועל של חוקה במציאות חייה של ארץ פלונית מציגה אמת מידה חיונית אם מבקשים להעריך את אופן ומידת פעולתו של שלטון דמוקרטי. במילים אחרות, החוקה היא רק בגדר קו התחלה, אם כי קו התחלה חיוני. בהיעדר התחלה שביטויה בחקיקת חוקה, עולה סכנת המיוריזציה והפגיעה בזכויות אדם שבעקבותיה. אולם מעבר לכך, יש לשאוף לקיום וכיבוד הוראותיה הלכה למעשה, ולהבטיח קיומו של מנגנון שיחלוש על כך.

הקושיה הרלבנטית היא תמיד אם מדינה מקיימת ומשיגה את מטרות חוקתה. אמר בהקשר זה אדמונד ברק (Burke): "החוקים פותרים אך מעט. תכונן ממשלה בכל דרך שתיראה לך, הרי העיקר תלוי באופן השימוש בכוח אשר מותנה במידה רבה בתבונה וביושרה של השרים. בלעדיהם הממשל אינו טוב יותר מתכנית על הנייר."

אולם, בהיעדר חוקה, נותר חלל ריק בהגדרת החובות של השלטון, בסייגים ובתחימה שמוטויות לפעולתן של רשויותיו, בהגדרה ובהצהרה על זכויות האדם, ובהיווצרותן של נורמות שהן בסיס לחינוך והדרכה. כאמרת מדיסון, מהאבות המייסדים של האומה האמריקנית, שתיים היו מטרותיה של החוקה שנוסחה שם לפני למעלה ממאתיים שנה: **יצירת מבנה שלטוני המבטיח משילות, והגנת העם מפני הממשלה ומסכנתה של עריצות הרוב.**

החוקות — משחררות וכובלות. הן יוצרות מסגרת המונעת הן מהרוב והן מן הנבחרים מעשייתו של כל מה שהיה עולה על רוחן. חוקה מגבילה



סמכויות וכוחות. היא מסדירה את אופן השימוש בסמכויות ובכוחות. היא מונעת שרירות. היא מגינה על הציבור ועל הפרט. היא מאפשרת משילות אך שומרת על זכויות האזרח ובתוכן על זכויות המיעוט. יסודה בהגיון. צורתה – החוק.

הערות

1. סר ויליאם בלקסטון (1723-1780), מגדולי המשפטנים הבריטיים, אשר בספרו "פירושים על דיני אנגליה" (Commentaries on the laws of England) תיאר את מקורותיו של המשפט ואת הטעמים עליהם מבוססים עקרונות החוק.
2. זו דעתו של יורגן קוקה (Jurgen Kocka), פרופסור להיסטוריה של העולם התעשייתי באוניברסיטה החופשית של ברלין, עמית קבוע במכון ללימודים מתקדמים בברלין ודובר המרכז להיסטוריה אירופית השוואתית.
3. בתוכם פרופסור דה-ריקרדו דיאז הוכלייטנר, נשיא מועדון רומא שנוסד ב-1968.
4. רודולף הילפרדינג (1877-1941) עיצב שאיפה זו כגרעין של ההשקפה הסוציאל-דמוקרטית האירופית.
5. מאמרי **בספר תמיר**, הוצאת בורסי, התש"ס 1999, עמ' 268.



ד"ר אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אני מבקש לנסות לעצב את מסגרת העבודה של המועצה בתוך ההקשר הפוליטי-תרבותי-חברתי הרחב להקמתה והצעות המארגנים לגבי סדר היום שלה.

הדמוקרטיה הישראלית במשבר, זאת לא חדשה מרעישה – זו עובדה. עוד לפני שנקלעה למשבר סבלה הדמוקרטיה הישראלית הצעירה מסדרה של פגמים ומחלות ילדות, אבל שורה של גורמים והתפתחויות בעיקר בעשור האחרון של המאה העשרים חוללו את המשבר המשטרי, משבר שמהווה איום מוחשי גובר והולך. המועצה הציבורית הנפגשת היום לכינוס הראשון שלה, מוקמת על רקע מציאות משברית זו.

הוגי רעיון המועצה הציבורית והיוזמים את מימושו קיוו שהמציאות המתמשכת, חרף הסיכונים שהיא יוצרת, מקפלת בתוכה בד בבד גם סיכוי אפשרי לשינוי.

לכינוס היום קדמה עבודת הכנה ארוכה ויסודית. נטלו חלק בעבודת ההכנה הזאת העמיתים הבכירים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ראשי תכניות במכון ועוד שמונה עמיתים שהם פרופסורים באוניברסיטאות שונות. בשלב מסוים הצטרף אלינו נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר, שנעתר לבקשתנו להוביל את התהליך כולו.

במשך כשמונה עשר חודש השקענו מאמץ לאיתור הבעיות והסוגיות הקשורות במצבה של הדמוקרטיה הישראלית.

הדיונים בשלב ההכנה, כעשרים במספר, נשאו אופי עיוני סמינרינוני. תוכנם נמצא כעת בשלבים אחרונים של כינוס ועריכה ואנו מקווים שישמשו מעין תשתית אינטלקטואלית לעבודת המועצה.

קבוצה זו, קבוצת העמיתים הבכירים של המכון והעמיתים שהצטרפו אלינו, ממשיכה לשרת את המאמץ כולו ותשמש זרוע תכנונית ומחקרית של המועצה הציבורית.



לקראת הדיון היום הכינה הקבוצה הזו את שלושת הדגמים וכבר יש צוותים ששוקדים על הכנת הרקע והחומרים לקראת הדיונים הבאים.

מהם המאפיינים הבולטים של הדמוקרטיה הישראלית כיום?

בראש ובראשונה, הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה פורמלית. במובחן מדמוקרטיה מהותית אין לה מסגרת נורמטיבית מגובשת ומוסכמת. אין כללי משחק המקובלים על הכל ומעל הכל, לא נוצרו תהליכי הפנמה של העקרונות הבסיסיים של אורח החיים הדמוקרטי בישראל.

התפתחותם ושימורם של אלה – מסגרת נורמטיבית, כללי משחק ותהליכי הפנמתם – עצורים בדרך כלל בדמוקרטיות במסמך חוקתי.

הדמוקרטיה הישראלית חסרה מסורת שלטונית. יובל שנים של עצמאות ריבונית הוא משך זמן קצר לשם התפתחות של מסורת מוצקה, של אחריות לריבונות פוליטית. 52 שנה לאחר הקמת המדינה אנחנו עדיין חברת מהגרים שמוצאם בדרך כלל ממדינות לא דמוקרטיות.

יתר על כן, כאומה ריבונית, מבדילים בין חמישים שנות המדינה לבין הריבונות הלאומית הקודמת – אלפיים שנה של העדר אחריות לריבונות פוליטית. וכך כיום, 52 שנה לאחר הקמת המדינה, אנחנו חברה רווית שסעים ומחלוקות, לא רק לגבי סוגיות התלויות ועומדות בסדר היום הציבורי, אלא בעיקר לגבי תוואי הזהות הישראלית.

המחלוקות לגבי תוואי הזהות הישראלית אינן בגדר ויכוח תיאורטי. הן סובבות סביב סוגיות קיומיות מוחשיות ביותר, בין היתר: שאלת גבולותיה הפיסיים והמושגים של מדינת ישראל; הגדרת מקורות הסמכות להכרעות נורמטיביות ומדיניות; צביונה הלאומי של מדינת הלאום הישראלית; ומהותו ואופיו של המשטר הדמוקרטי עצמו.

העשור שסיים את המאה העשרים יירשם מן הסתם כעשור בעל חשיבות קרדינלית בהיסטוריה של העם היהודי והמדינה הישראלית. שורה ארוכה של אירועים בעשור הזה השפיעו על העצמה והחרפה של הגורמים שהזכרתי.

במהלך עשור אחד, שנות התשעים, קלטה המדינה קבוצת מהגרים בסדר גודל של כחמישית מכלל תושביה, כאילו קלטה ארצות הברית את צרפת במשך עשור אחד.

במהלך העשור הזה היינו עדים להתפתחות מרשימה בתחום הכלכלי, אבל עם השלכות החברתיות של ההתפתחות הזו חל גידול עצום בפער החברתי-כלכלי, שעם מלוא השלכותיו עדיין לא התמודדנו.

אבל מעל הכל, במהלך העשור שחלף החל תהליך השלום שצבר תאוצה, ככל שהעשור התקרב לסיומו. לא זה המקום לנתח את התהליך עצמו, אבל, לענייננו, אפשר לשלם של השלכות נגזר ממנו.

בהכללה ניתן לומר, שעד שנות התשעים שימשה הסולידריות בישראל בבחינת מלט מלכד של החברה הישראלית, והייתה מושתת על האיום החיצוני לקיומה של המדינה. היא נגזרה מהקונפליקט הערבי-יהודי.

עם תחילת תהליך השלום וככל שתהליך זה הואך, התפוררה הסולידריות הישנה ונחשפו המחלוקות והקונפליקטים האמיתיים שנדחקו מתחת לשטיח. התגלע במלוא חריפותו המאבק על הזהות של המדינה – הזהות הפוליטית, החברתית והתרבותית.

בהקשר זה ראוי לציין שבמחצית העשור שחתם את המאה העשרים נרצח ראש ממשלה בישראל. אין ספק שקיים קשר הדוק בין אופיו של המאבק על הגדרת הזהות הישראלית, גבולותיה וערכיה, לבין העובדה שראש הממשלה נרצח על ידי יהודי. אין גם ספק שעדיין לא עיכלנו את מלוא משמעות הרצח, שכן אנחנו עדיין גם כיום בעיצומו של אותו המאבק עצמו.

ובנוסף לכל אלה, בשנות התשעים הגיעה לשיא העומס והגודש בסדר היום הציבורי בישראל. התמודדות עם סדר יום גדוש זה, וכנגד הרקע השברירי של הדמוקרטיה, חייבה קיומה של תשתית משטרית יציבה שאולי הייתה מקלה במשהו על המציאות, שאולי הייתה מאפשרת דרכי קבלת החלטות וביצוען, שאולי הייתה מאפשרת את הגיבוי הפוליטי ואת היציבות לקברניטי המדינה.

במקום זאת, התממשה הרפורמה השנויה במחלוקת בשיטת הבחירות, עם הנהגת שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה. וכך, בנוסף להתמודדות עם הנושאים העומדים על סדר היום הציבורי והמצפים



להבשלה והכרעה, מתמודד הגוף של הדמוקרטיה הישראלית עם השתלה של רפורמה בשיטת הממשל.

אני מבקש להוסיף עוד שני מאפיינים לדמוקרטיה הישראלית. הראשון בהם הוא עניין מבני: **המאפיין הבולט של העוצמה השלטונית, הפוליטית והניהולית בישראל הוא הריכוזיות שלה**. בידי מעטים – לא תמיד נבחרי ציבור – מופקדת עוצמה חריגה במה שנוגע לקבלת או מימוש החלטות.

כל המדינות המערביות הדמוקרטיות המפותחות השלימו או משלימות תהליך בני שני עשורים של ביזור העוצמה הזו, מרמת המרכז אל הפריפריה, מהשליטה הביצועית המוחלטת אל חצי הפרטה והפרטה של ביצוע מטלות ציבוריות שונות.

יתר על כן, בעידן המהפכה התקשורתית המעמיקה את השקיפות ואת הדרישה הציבורית, ביזור העוצמה הפוליטית והניהולית והגדרה מחדש של סמכות ואחריות הפכו להיות כלי במדינות המערב הדמוקרטיות, לשם ארגון מחדש של ההשתתפות בחברה האזרחית.

המאפיין השני, בשונה מהראשון, הוא בעל אופי יותר דינמי ותהליכי: זהו מה שמכונה **"המשפטיזציה" של הפוליטיקה והאיום על היווצרות של פוליטיזציה של המשפט**.

מהי תכלית המועצה הציבורית?

תחושת היוזמים של הקמת המועצה הזו, שמתכנסת היום באשקלון לכינוסה הראשון, היא ששרטוט חלופות מעשיות לחיסון וחיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל הוא בגדר הכרח קיומי.

למועצה זו אין סמכות ואין לה ימרה ליטול לעצמה את הסמכות להשפיע על סדר היום הציבורי והפוליטי העכשווי. אבל היא עשויה למלא את החלל הקיים בכל הנוגע לתכנון פניה העתידית של הדמוקרטיה הישראלית.

תכנון מה שיקרה בעתיד צריך להתחיל כאן ועכשיו ואולי ראוי להדגיש – בעיצומו של המשבר.

אילו הייתי נדרש לנסח מטרה כוללת אחת למועצה הציבורית, הייתי אומר שמטרתנו הכוללת היא לסייע בסלילת הדרך שתעביר את הדמוקרטיה הישראלית מהשלב הפורמלי אל השלב המהותי.

אכן, מטרה זו, שאיננה נטולת ימרה, מניחה כהנחת יסוד שהבטחת המשך קיומה של החברה הישראלית על גווניה, שסעיה והקונפליקטים בהם היא רוויה, מותנית בחיזוק אורח החיים הדמוקרטי על מכלול ערכיו ומוסדותיו, תוך התאמתם למציאות הישראלית.

הדרך למימוש המטרה הכוללת, מורכבת מכמה אריחים. ראש וראשון בהם הוא הפקת תוצרי תוכן בעלי משמעות. מאז הקמת המדינה לא נעשה ניסיון ליצור משאב ליצירת חוכמה קולקטיבית של אישים, נשים וגברים, הבאים ממגזרים שונים, הוגים ופעילים בעולמות רוח, מעשה ועיסוק מגוונים.

אנו המארגנים מקווים שהמועצה תהפוך להיות מעין משאב כזה. אנו מניחים שהתוצרים והתפוקות של כינוסי המועצה ישקפו את עומקו של המאמץ הקולקטיבי שלשמו אנו מתכנסים כאן היום. בד בבד, הם ישקפו מן הסתם את המגוון המאפיין את הרכב המועצה. התוצרים והתפוקות האלה אמורים לענות מצד אחד על הרצון להיות רלוונטיים, כלומר בני יישום, ומצד שני הם ישקפו את אופייה הבלתי תלוי של המועצה כגוף קולקטיבי, המנותק מאינטרסים או עניינים בני שעה.

האריח הראשון בדרך למימוש היעד הכולל הוא הפקת תכנית בעלי משמעות. האריח השני נוגע למהות התוכן. התוצרים והתפוקות של דיוני המועצה אמורים להצטרף במשך הזמן לקודקס, שאנחנו מקווים כי יהיה עשיר, אשר יוצג בפני הציבור, נבחרו והמשרתים את ענייניו בשלוש הרשויות של השלטון, לשם שיקול דעת.

במילים אחרות, אנו מקווים לגרום לכך שתוצרי הדיונים יהוו את המסגרת המושגית והאסטרטגית לשם ביסוסה של הדמוקרטיה בישראל ושיהיה בעתיד הכרח להיוועץ במסגרת הזו בטרם חקיקה ו/או קבלת החלטה במה שנוגע למבנה הדמוקרטיה הישראלית וערכיה.

האריחים הבאים נוגעים לעבודת המועצה. המועצה הזו היא גוף הטרורגני מבחינת הרכבה ואופייה, גוף שלא יצר עדיין מילון מונחים משותף. כדי שתיווצר התשתית לעבודה המשותפת נדרשת סובלנות וגם חריצות.



יושבים כאן סביב השולחן משפטנים, אנשי מדע המדינה, אנשי רוח, נציגי ציבור, אנשים חילוניים, דתיים, ערבים, חרדים – למעשה, נציגים מכל המגזרים, או כמעט כל מגזרי החברה הישראלית המשוסעת.

המטרה שלנו היא לנסות וליצור את החוכמה הקולקטיבית ולגבש אותה לכלל הצעות וכיווני פעולה.

הנושאים שעל סדר יומה של המועצה, מקובצים בשלושה אשכולות:

- **אשכול הסוגיות החוקתיות;**
- **אשכול הסוגיות המשטריות שאינן בעלות משמעות חוקתית;**
- **סוגיות תרבותיות ואחרות שהן ייחודיות לישראל.**

האשכול הראשון, אשכול הסוגיות החוקתיות, מן הסתם יעסיק אותנו בכמה וכמה כינוסים של המועצה הציבורית. ברצוני לשתף את הנוכחים בהכנות שלנו לקראת פעילות זו, ובציפיותינו לגבי התוצאות.

מזה כ- 11 חודשים עוסק צוות בראשות הפרופסורים מרדכי קרמיצר ודוד קרצימר, בסריקת כל חוקי היסוד, מראשיתם ועד האחרונים שבהם, מתוך מאמץ להפריד בין חקיקה יסודית לחקיקה משנית. המאמץ העיקרי הוא להגיע

בפעם הראשונה למסמך אחד שיפרט מה שייך למסמך חוקתי ומה איננו שייך אליו. אני מקווה שנוכל להציג את המסמך בפני המועצה באחת הפגישות הקרובות.

אשכול הסוגיות האלה יכלול בהמשך גם את הנושאים החסרים, בעיקר מגילת זכויות, אבל יש עדיין סוגיות לא מעטות נוספות שצריך לאוורר. גם מכלול הדברים הזה יובא לדיון בפנינו. לבסוף נדון באחת הסוגיות הכבדות והחשובות ביותר, היא סוגיית הדיון בביקורת השיפוטית.

האשכול השני, כאמור, אשכול הסוגיות המשטריות שאינן בעלות משמעות חוקתית אבל בעלות משמעות משטרית ממדרגה ראשונה, כולל בתוכו את סוגיית המרכז והפריפריה, אפיוני סמכות ואחריות, סוגיות השוויון, השוויון האזרחי והמתח בין כלכלת שוק וצרכים חברתיים. כן יעסיק אותנו נושא מאוד חשוב, שנרמז בצורה מאוד ברורה גם בדברי השופט שמגר – הקשר בין מדינה מודרנית לתהליכי הגלובליזציה. כמובן שלא ייפקד מקומה של סוגיית התקשורת בחברה הדמוקרטית.



האשכול השלישי יוקדש להשלמת הדברים. אחת הסוגיות שאני מניח כי נטפל בה היא הסוגייה הכבדה שלדת ומדינה. סוגיה זו בהחלט קשורה לעניין החוקתי, אך גם להיבטים תרבותיים והיבטים של אורח החיים שמעבר לעניין החוקתי. כמובן שישנה סוגיה של צבא וחברה ועוד סוגיות מהסוג הזה.

סדר היום של המועצה איננו קשיח. לא אנחנו נכפה או נקבע את סדר היום כפי שהוא יתנהל. אני מקווה בשם המארגנים, שהדינמיקה כפי שהיא נתגלע מתוך הדיונים עצמם תכתוב את קצב הדיונים ואת המגמות. מצד שני, אני מאוד מקווה שנוכל לקחת בחשבון את מידת הרלוונטיות, שכן המערכת הפוליטית מתקיימת, הדינמיות והניזילות שלה הן ברורות וגלויות לעין ואנחנו, כמובן, נרצה מצד אחד להתנתק ממנה ומצד שני גם להשפיע עליה.

המכון לדמוקרטיה והעמיתים שהצטרפו אלינו הם חברים במועצה כיחידים. אנחנו לא מופיעים כאן כקולקטיב. הישיבה כאן של כל אחד ואחד היא על פי נטיותיו, השקפותיו ומן הסתם הדברים יבואו לידי ביטוי.

יחד עם זה, כגוף אנחנו לוקחים על עצמנו – מתוך הנחיות המועצה – להכין את הדיונים הבאים, להכין חלופות וגם לעסוק במעקב מחקרי.

השופט שמגר הזכיר את הצוות המייעץ הבינלאומי. אנחנו פנינו לקבוצה של כעשרה אישים בכל העולם, באירופה ובצפון אמריקה וגם בדרום מזרח אסיה, אשר נענו לפנייתנו בהתלהבות. אישים אלה יהיו על תקן של צוות בינלאומי מייעץ ואנחנו נבקש להסתייע בצוות זה לצורכי מבט משווה.

סדר היום של המועצה

אנחנו נטפל בשלושה דגמים משטריים, כשהכוונה היא שכל אחד ואחת מהחברים ינסו לחשוב איך ניתן להתאים כל אחד מהדגמים האלה למציאות הישראלית. אני מניח שמן הכן גם ישתמע הלאו, כלומר האם ואיפה ישנן מגבלות. אבל הכוונה היא בהחלט לפתח גישה קונסטרוקטיבית. לשם הגילוי הנאות, למרות שידועה התנגדותי האישית לשיטת הבחירה הישירה, בדיונים יושקעו מאמצים לראות איך מתאימים



את הבחירה הישירה, איך משפרים אותה, כאחד משלושת הדגמים
העומדים לדין.



פרופ' ירון אזרחי

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

אמות מידה לברירת שיטת משטר או חוקה או להערכת התאמתן לחברה

תהליך האימוץ וההתגבשות של שיטת משטר פוליטית הוא תהליך מורכב ובדרך כלל הדרגתי. אין רשימה מוסמכת של אמות מידה ברורות לבחירת השיטה המשטרית הטובה או המתאימה ביותר לחברה נתונה או לעם מסוים. עם זאת, יש מספר אמות מידה מובהקות שאי אפשר להתעלם מהם בתהליכי הגיבוש של שיטה משטרית או חוקה. אני אתייחס לשש:

- יציבות המשטר;
- יכולת תפקודו;
- הגבלת השימוש השרירותי בכוח השלטון;
- השפעת מבנה המשטר על דפוסי המנהיגות ועל התרבות הפוליטית;
- יכולת הסתגלות לתנאים משתנים;
- השפעת המשטר על מעמדה הבינלאומי של המדינה.

יציבות המשטר

יציבות תלויה במידה סבירה של בהירות ואף מידה של וודאות של כללי המשחק. חשוב שאלה יהיו נהירים לציבור כולו. זהו אולי אחד הצידוקים לחוקה פורמלית: היא מאפשרת להכניס בהירות במצב שהוא מאוד עמום ומורכב.

גם תהליכי לגיטימציה הם מרכיב חשוב של יציבות משטר. אי אפשר שלא להתייחס לסוגיה הזו. האם במדינה כמו מדינת ישראל, הציבור והתרבות הפוליטית יכולים לתת לאורך ימים לגיטימציה למנהיגות של מנהיג יחיד לעומת צוות או לאו. תשובה על שאלה זו חשובה לגבי הסוגיה של המשטר הנשיאותי או של הבחירה הישירה.



מרכיב נוסף של יציבות קשור בכל סוגיית הרציפות והסדירות של חילופי השלטון, הלגיטימיות של הליכי בחירות, הכרעות ממשלה ובתי משפט.

יכולת תיפקוד

זהו הצד החיובי של הכוח הפוליטי: היכולת למשול, היכולת לבצע דברים. האם השיטה הפוליטית, המשטר במדינת ישראל כפי שהוא קיים או כפי שהיינו רוצים שהוא יהיה, יכול לגבות הכרעות של ממשלה ושל מנהיגות בנושאים חיוניים וקשים? האם המשטר יכול לייצר סמכות וכוח פוליטיים אפקטיביים, כגון יצירת רוב יציב לתמיכה בממשלה, כלומר לא לאפשר מצב שבו כל החלטה יכולה להפיל ממשלה?

כמובן שיש דברים אחרים שהם ידועים לכל – **שלטון החוק**, גם למעשה וגם למראית עין, בשום פנים ואופן לא פער בין הרטוריקה של שוויון החוק והמימוש של העיקרון הזה הלכה למעשה.

סיפוק שירותים חיוניים – היו ממשלות ומשטרים שנפגמו קשות בגלל חוסר היכולת של המדינה להבטיח שירותים חיוניים לאוכלוסייה.

מרכיב רביעי ביכולת התפקוד קשור במה שקראנו כאן ביטוי סמלי מאוזן של המשותף ושל השונה בהקשר האזרחי, יחסי האיזון בין סמלים של המשותף וסמלים של השונה והייחודי.

בחברות הטרוגניות בנות זמננו הסמלה הומוגנית במונחים אתניים ודתיים יכולה לעודד תהליכי דה-לגיטימציה. מצד שני, העדר מוקד סמלי מרכזי עלול להיות בעייתי. יש להשקיע מחשבה על נושא זה, על היחס בין מוקד סמלי מרכזי למשטר לבין מוקדי סולידריות אחרים. על מצב שיאפשר למשתתפים ההטרוגניים בחברה הישראלית להשתתף בטקסי מדינה אך שכל אחד וכל קבוצה יוכלו להרגיש שיש הד סמלי לנוכחותם.

הגבלת השימוש השרירותי בכוח השלטוני

קריטריון זה נוגע לצד השלילי של הכוח ושל יכולת התפקוד. בדרך כלל מדובר על כך שהתפקיד המרכזי של החוקות הוא לשמש כמנגנוני הגנה

מפני הדיקטטורה של הרוב. קריטריון זה שייך גם לנושא של משאלי עם. כן מדובר בהגבלה על פגיעה בזכויות הפרט על ידי מגילת זכויות יסוד, המיסוד של ביקורת ואופוזיציה כולל מעמד העיתונות החופשית, עיתונות שבחברה הישראלית נמצאת בתהליך מבני של התדרדרות יסודות העצמאות שלה וגבולות על תהליכי פוליטיזציה בתחומים בהם יש משקל חשוב לשיפוט מקצועי.

השפעת מבנה המשטר על דפוסי מנהיגות ותרבות פוליטית

נוטים, בדרך כלל, לומר שהמשטר או החוקה צריכים לשקף את התכונות של החברה והעם, אבל הוגי דעות מדיניים וחוקרים במדע המדינה כבר יודעים שנים רבות שגם דפוס המשטר מעצב את הדמות התרבותית-הזהותית של הקבוצה. אנחנו קושרים, למשל, את התכונות של העם הבריטי עם עקרונות של החוקה האנגלית הבלתי כתובה. הביורוקרטיה הצרפתית והזהות התרבותית והחברתית הצרפתית הן תופעה בפני עצמה. היחס לאינפורמציה ולפומביות בתרבות האמריקאית קשור עמוק במבנה של המשטר.

מה מאפיין אותנו? מה יאפיין אותנו כאשר נעצב את המשטר שלנו?

קריטריון אשר קשור כאן בנושא זה של השפעת המשטר, הוא: באיזה מידה המשטר מעודד פוליטיקה אישית? או פולחן אישיות? באיזה מידה הוא תומך, מחזק או מחליש את מעמד המפלגות כמתווכות בין הציבור לבין המדינה? האם המבנה של המשטר מעודד השתתפות אזרחית או אדישות או פסיביות כלפי התהליך השלטוני והתהליך הפוליטי? מה השלכותיו על אמון ומחויבות בקרב השלטון? מה השלכותיו על הצרכים הפוליטיים של המדינאים, של הפוליטיקאים, לעמוד במבחנים?

נקודה חשובה במיוחד, היא החיבור בין התמריצים הפוליטיים לבין המעשה הפוליטי. האם יש קשר – בעקבות המבנה של המשטר – בין הצלחה פוליטית והישגים בשרות הציבור, או האם המשטר יוצר מצב בו תמריצים פוליטיים לשרוד, מעודדים הזנחת ענייני ציבור ואפילו פגיעה בחוק? מהי השפעת המבנה של המשטר על תהליכים של אינטגרציה, על תהליכים של גיבוש או פירוק של זהויות כלליות וקבוצתיות, על תחושת



האזרח שיש לו מיומנות אזרחית ויכולת השפעה על התהליך הציבורי? האם המשטר מעודד ונותן תמריצים להתפתחויות של זהויות ופוליטיקה מקומית ואם לאו?

הסתגלות לתנאים משתנים

כאן הדברים ידועים: המדובר במנגנוני התאמה ותיקון, כולל הפרשנות של החוקה, יכולת למוביליזציה בזמן חירום ודה-מוביליזציה בזמן שלום.

הוזכר גם על ידי השופט שמגר נושא הגלובליזציה, שלדעתי מציב בפנינו אתגר מיוחד במינו. בתנאים של כלכלה גלובלית, רק המדינה יכולה לרסן ריכוזים מונופוליסטים של כוח כלכלי, לצורך ההגנה על צרכנים לא מאורגנים, עובדים, משקיעים וכדומה. הדברים נכונים גם לגבי ציבור האזרחים כצרכני תקשורת.

השפעת המשטר על מעמדה הבינלאומי של המדינה

לשאלה האם להיות דמוקרטיה או לא להיות דמוקרטיה השלכות מרחיקות לכת על מעמדה הבינלאומי של מדינה והעם היושב בתוכה.

לדעתי, מעמדה של ישראל כדמוקרטיה אינו נטול סימני שאלה. כיבוש, רצח ראש ממשלה, תופעות מסיביות של שחיתות ואפילו תופעה חדשה, יחסית, של בחירות תכופות – כל אלה אינם תורמים למעמדה הבינלאומי של המדינה.

מליאת סיום

ח"כ דן מרידור

צוות הדמוקרטיה הפרלמנטרית

בקבוצה שלי, היו כמו בכל הקבוצות שלושה דיונים.

שניים מהם אני ניהלתי ואחד ניהלה ח"כ נעמי חזן. אמנם הדיון היה בדמוקרטיה פרלמנטרית, אבל מטבע הדברים הוא נעשה גם תוך פזילה או השוואה לאלטרנטיבות האחרות. באופן כללי, נדמה לי שרוב משמעותי של המשתתפים אמרו שהם מצדדים בדמוקרטיה פרלמנטרית ומעדיפים אותה על האלטרנטיבות האחרות.

יחד עם זאת, ניסינו לגרום לתומכי הדמוקרטיה הפרלמנטרית להסביר מה רע בה ולא להתמקד רק במה שטוב בה, שכן קל יותר להסביר למה אתה תומך במשהו ויותר קשה להסביר ולהתעמת עם מציאות בעייתית שהדמוקרטיה הפרלמנטרית יצרה.

שאלה מרכזית שעלתה אצל דוברים רבים הייתה היחס בין נציגות למשילות, דהיינו היכולת למשול. אין ספק שבדמוקרטיה פרלמנטרית בנוסח הישראלי יש ייצוגיות מובהקת ביותר. גם אם השיטה תשתנה ובחלקה תהיה אזורית – והצעות ברוח זו אכן הועלו – עדיין הייצוגיות נשמרת, בעיקרו של דבר.

שאלת היכולת למשול בדמוקרטיה פרלמנטרית עלתה פעמים רבות, וברצוני להעיר הערה שהושמעה על ידי רבים מהדוברים.

יש תופעות בולטות בחברה הישראלית, שבאו לידי ביטוי בדמוקרטיה שלנו, לרבות הפיצול וההתפלגות, ירידת הכוח של המפלגות הגדולות, עליית כוחן של קבוצות. יהיה מי שיאמר כי מחברה של כור היתוך הפכנו לחברה רב תרבותית, עם העדר הסכמה על הבסיס. אבל אנחנו הזהרנו את עצמנו במהלך הדיונים לא להניח שכל אלה הם תוצאה של שיטת הבחירות, וכי בשיטת בחירות אחת כל זה קורה, בעוד שבשניה זה לא קורה, או שאם נשנה את השיטה כל החוליים האלה ירפאו. לא זה המצב.

הקושי למשול נובע באמת מריבוי ופיצול, ומן הלגיטימיות של האינטרס הכיתתי ואין ודאות ששיטה אחרת כלשהי הייתה פותרת את כל הבעיות.



אולם אין ספק שבדמוקרטיה פרלמנטרית לא קיים אותו התמריץ שיש בבחירה ישירה לפיצול ההצבעה – מה שהוסיף לפי דעת רבים מאתנו וגם לדעתי – לירידת הכוח של המפלגות הגדולות, בעצם לביטולן וליצירת שלוש מפלגות בינוניות והרבה מפלגות קטנות. אין כיום מרכז ברור בדמוקרטיה הישראלית.

המשתתפים דיברו על כך שבדמוקרטיה פרלמנטרית, פרלמנט הוא מקום שמטבעו מנציח מחלוקת ולא אחדות; זהו המקום בו המחלוקת באה לידי ביטוי. הבעיה היא, שאנו רוצים אחדות ורוצים יכולת פעולה, בעוד שאנחנו עוסקים בגוף מחלוקתי. הצד הטוב בעניין הוא שזהו המקום שבו מבררים את המחלוקות, שכן המחלוקות קיימות ואמיתיות.

ברור שאדם שנבחר באופן ישיר מייצג, לכאורה, את ההסכמה הכללית. כפי שאומר ראש הממשלה שלנו, "נבחרתי ברוב חסר תקדים", למרות שהוא מייצג 56%. אף מפלגה לא מייצגת מספרים כאלה, ואפשר להגיד כמותו שמייצגים את הכלל, את העם, את הרצון הקולקטיבי.

עלו בדיון הבעיות של השיטה הקודמת, הוזכר המשבר הגדול של 1990, הידוע בשם "התרגיל המסריח", והוזכרו התופעות הקיצוניות של סחיטה, של ריכוז כוח בידי קבוצות קטנות שיושבות באמצע הדרך או שמסוגלות לפחות להצטרף לשני הגושים. הועלו גם הצעות לשיפור ותיקון.

הצעה אחת לתיקון הייתה לחזור לשיטה הקודמת אבל עם תוספת של אי אמון קונסטרוקטיבי, כפי שנהוג בגרמניה. בעצם, לא מציעים אי אמון, אלא מציעים לפרלמנט להחליף את הממשלה הקיימת בחדשה. זה מונע גיבוש אפוזיציה שיכולה להפיל ממשלה אך איננה יכולה – בשל המחלוקות שבתוכה – להוות קואליציה.

שאלת **אחוז החסימה** עלתה גם היא: האם להעלות את אחוז החסימה מאחוז וחצי ומעלה, ועד לאן להעלות אותו. היו שהתנגדו. אסא כשר חושב שלא צריך שום אחוז חסימה, וכל אחד זכאי להביע את דעתו ולו במספר הנמוך ביותר האפשרי.

ברור לכולנו שגם העלאת אחוז החסימה לשניים או שלושה אחוזים לא תפחית במספר משמעותי את מספר המפלגות: רוב המפלגות היום עוברות שניים ושלושה אחוזים ורק מעטות מאוד נמצאות מתחת לזה.

היה דיון על **הקושי של נבחרים פוליטיים שאמורים להיות שרים מקצועיים**. בדמוקרטיה פרלמנטרית, השרים כמעט כולם הם אנשים



פוליטיים, אבל בעצם הם אינם אמורים לשקול את השיקולים המגזריים אלא את השיקול הכולל. נוצרת סתירה מובנית ויש לה פתרונות, אבל לא ארחיב בעניין זה.

שמענו מכמה חברים, ביניהם אחד החברים הערבים, טענה שעדיין **חסרה לגיטימיות לקבוצות המיעוט**. הוא דיבר במיוחד על המיעוט הערבי, אבל מדובר על המיעוטים בכל המובנים ויש תחושה לחלק מהאנשים שהם לא נחשבים לגיטימיים בחברה הישראלית. משום כך חשוב דווקא לקיים את הפרלמנט כמקום העיקרי שבו אפשר להשיג לגיטימיות. אנחנו מרגישים לפעמים שמכבדים את השונה אצלנו, טען אותו חבר, אבל עוד לא מכבדים אותנו כשווים.

שאלת **הייצוג האזורי** עלתה אצלנו מספר פעמים. ישנם אנשים שתמכו מאוד בייצוג אזורי, כולל או חלקי. שמענו גם דווח אותנטי מחבר פרלמנט לא ישראלי, פרופ' ארווין קוטלר מקנדה, שהוא נציג של אזור, אשר סיפר איך הוא משמש בעת ובעונה אחת גם נציג של אזור, גם נציג של מפלגה וגם מייצג עניינים שהוא מאמין בהם ואיך כל זה משתלב ביחד.

היו גם אחרים שחשבו שיש חשיבות ליצור נציגות אזורית מסוימת, בתוך 120 החברים בדמוקרטיה הפרלמנטרית.

טענה רצינית שעלתה אצל דוברים, ושייצג אותה ברור מכולם ח"כ חיים אורון, היא עדות שלו – שאני מוכן להצטרף אליה – על הפרלמנט, על הכנסת שלנו, שבדמוקרטיה פרלמנטרית היא מרכז הכוח: זהו **פרלמנט שאבדה בו הליבה האחראית**.

מקובל שיש בפרלמנט כמה אנשים ששומרים על עניין הכלל ויש גבול שהם לא יחצו אותו. יש משמעת של תקציב, יש מחויבות לערכים יסודיים. לאחרונה כל זה נעלם, כמעט ולא קיים. זוהי מהפכה בפרלמנט הישראלי.

הדוגמאות הפשוטות הם שני מיליארד שקל שיכולים לעבור בלילה בהצעת חוק כלשהי, מבלי שאף אחד לא יתעניין לאן זה מוביל, כי כאמור אין ליבה אחראית, אין מרכז שחש אחריות שזה לא יקרה.

זאת שאלה מאוד קשה: אם הפרלמנט הוא מרכז הכוח ואין בו אחריות, אז גם לא חל הכלל של היד הנעלמה של השוק, מפני שאין לאנשים אחריות למה שיקרה; אז לא צריך להניח שטובת כל אחד או כל מגזר תביא בסך הכל לטובה הכללית הנכונה לכולם. לאורך זמן אין זה כך, מפני שמשלמים מחירים עבור הטובה הרגעית הנראית באותו רגע.



הלגיטימיות של קבוצות אינטרסים גברה מאוד, ובכנסת הזאת יש למעלה משלושים חברי כנסת שאומרים "אנחנו מייצגים קבוצה." מעולם לא הייתה בישראל כנסת בה כל כך הרבה חברים אומרים שהם מייצגים עדה: יש היום סיעות רבות כמו ש"ס ואגודת ישראל ושתי הסיעות "הרוסיות" והסיעות הערביות. יש התפצלות והתפלגות שהדמוקרטיה הפרלמנטרית היא שיקוף שלה והיא יוצרת תוצאות קשות בחברה הישראלית, שעמן צריך להתמודד.

עלו שאלות רחבות עוד יותר לגבי **תפקיד הפרלמנט כגוף המייצג תווך בין העם או הבוחר לבין השליט או המתמודד על השלטון**, כאשר התחושה היא שבעידן המודרני, ובודאי בעשור האחרון, כאשר קיימת יכולת לתקשר עם כל העם, כל הזמן, הרי שכל העם משתתף בזמן אמיתי בקבלת ההחלטות.

בדמוקרטיה הייצוגית, להבדיל מהדמוקרטיה הישירה, לא כל העם אלא הנציגים הם אלה שבחרו את המועמד לראשות הממשלה או את חברי הכנסת. התחושה היא שהיום, בעידן המודרני, בגלל היכולת לתקשר ישירות, אנחנו מחזירים את הויכוח לכיכר השוק האתונאית דרך המסך הטלוויזיוני, כאשר הבעיות הרבה יותר סבוכות, קצב ההחלטות והאירועים הרבה יותר מהיר ולא ברור שרמת הדין הנדרשת יכולה להצטמצם לעולם התמונות היוזואלי ולעולם הסיסמאות.

אין ספק שרמת הוויכוח היא רדודה מאד, מפני שהיא צריכה להגיע למחלטי, האיש שיקבע אם אני אהיה חבר כנסת. אין זה עוד אותו חבר מרכז מפלגתי שמכיר אותי, אלא המון שלא יכול להכיר אותי אלא את רק את הדימוי שלי.

אנחנו שומעים גם ביטויים כאלה מראש הממשלה דהיום, ביטויים שאני מוכרח לומר שאני לא אוהב אותם, דהיינו שיש מנהיג ויש עם וכל השאר הוא פוליטיקה במובן השלילי של המילה.

לפי תפיסתי, **דמוקרטיה בלי תווך איננה דמוקרטיה**. בעידן שלנו, היכולת לקבל החלטות משפיעות והרות גורל בזמן קצר מאוד בידי איש אחד היא יכולת עצומה. ואם מפקידים בידיו לארבע שנים את השלטון, בלי שקיים כל הזמן תווך בין השליט לבין העם, נדמה לי שאנחנו בבעיה. מכאן נובעת חשיבותה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית והחשיבות שבחיוזוק כוחו של הפרלמנט.



דבר נוסף שעלה אצל חלק מהאנשים – יש סתירה מובנית בין שתי טענות שאנחנו טוענים כלפי אי-תפקוד הדמוקרטיה הפרלמנטרית.

אומרים שהכנסת אינה מפקחת מספיק. חברי הכנסת צריכים להיות מפקחים דרך חקיקה, דרך הצעות לסדר היום, שאילתות. איננו רוצים כנסת שתהיה שייכת לממשלה, שתקבל ממנה תכתיבים. אנחנו רוצים כנסת שתפקח על הממשלה.

מצד שני, דמוקרטיה פרלמנטרית בנויה בדיוק על העיקרון ההפוך, דהיינו שהממשלה איננה אלא ועדה של הכנסת. ישנו חוק שעוד בן גוריון העביר בזמנו, שחבר כנסת, אם הוא חבר קואליציה, לא יהיה רשאי להצביע על פי דעתו האישית אלא הוא חייב להצביע כדעת הקואליציה. מי שנוהג אחרת, מסתכן בסנקציה נגדו ונגד סיעתו.

השאלה היא איך בדמוקרטיה שבנויה על חובה קואליציונית, אפשר לקיים פיקוח. למשל, כששר האוצר מגיש הצעת תקציב, חברים אמורים להשמיע את הסתייגויותיהם. מצד שני, אם כל אחד יסתייג, לא יהיה תקציב, וזו רק דוגמא אחת.

המתח בין הצורך לקיים פיקוח ציבורי על פעולות הממשלה דרך הכנסת לבין הצורך לאפשר לממשלה לפעול, הוא מתח שצריך לתת עליו את הדעת. בדיונינו היטלטלנו בין קיצוניות אחת, של חוק המשמעת הקואליציונית שהזכרתי קודם (חוק המעבר), לבין הקיצוניות של היום, כשחברים בממשלה מצביעים אי אמון בממשלה ונשארים בממשלה. שני הדברים האלה הם בלתי אפשריים, ואין זו שאלה פשוטה, כיצד מוצאים את דרך האמצע הנכונה, המאוזנת.

הערה לסיום: למרות שאני תומך בכך שנחזור לדמוקרטיה פרלמנטרית, אני רוצה שנדע כי יש מחיר כבד מאוד לשינויים תכופים בשיטת הבחירות. הלגיטימיות של השלטון אצלנו נמצאת בסכנה גדולה בין כה וכה. בשנים האחרונות, בודאי מאז תהליך אוסלו, נשמעות יותר ויותר טענות שהממשלה לא לגיטימית, שאין סמכות לממשלה להחליט כי הרוב הוא רוב לא יהודי, כי זה נוגד את התורה – כל מיני דברים שמשמעותם התפרקות המדינה מהיכולת שלה לתפקד. אחד הדברים שעדיין נותרו לנו, הוא האמון בלגיטימיות שבשיטת הבחירות. אם משחקים לעתים תכופות בשיטת בחירות וכל פעם מחליפים אותה, אנשים עלולים לחשוב שמישהו משחק בשיטה לפי הרוב הנוח לו והדבר עלול לפגוע קשות בלגיטימיות של השלטון.



אם משנים את השיטה, צריך שהשינוי הזה – שהוא שינוי של חוק יסוד – יהיה שינוי כמו כל חוקי היסוד, שאי אפשר לשנותם אלא ברוב מיוחס גבוה, לא ברוב של 61 ח"כים. זה צריך להיות אחד מאותם דברים קבועים שלא משחקים אתם.

אני מעיר את זה דווקא כאחד שרוצה שינוי וחושב שעשינו טעות בשינוי הקודם: **צריך להיזהר משינויים תכופים בשיטת הבחירות.**



ח"כ אמנון רובינשטיין

צוֹת הַבְּחִירָה הַיְשִׁירָה

הפורום של הבחירה הישירה נתקל בקושי מהותי, משום שרוב חבריו התנגדו התנגדות מוחלטת לבחירה הישירה וראו בה גזירה שקשה לעמוד בה.

רק בודדים מצאו כף של זכות מוגבלת בבחירה הישירה ובין השאר הוזכרו היתרונות הבאים:

1. **בבחירה ישירה, המנהיג שנבחר חייב להיות מתון בנושאים מדיניים.** כאשר הוא רוצה לממש יוזמה מדינית כלשהי, יותר קל לו להבהיר אותה מכיוון שהוא פחות תלוי בכנסת. בהקשר זה הוזכר הסכם וואי שעליו חתם בנימין נתניהו וגם היוזמות של ראש הממשלה הנוכחי, אהוד ברק.

2. **חלק מהמתדיינים ראה יתרון בכך שאי אפשר להחליף ראש ממשלה באמצע קדנציה.** היו שחשבו כי אפשר לשלב יתרון זה עם השיטה הפרלמנטרית הישנה, דהיינו שאם הכנסת מחליפה ראש ממשלה, היא עצמה צריכה ללכת לבחירות. רעיון זה היה מקובל על חלק מהמשתתפים, אך לא על כולם.

הערה אישית: לדעתי, **חלק מהחסרונות שיוחסו לשיטה החדשה לא קשורים בה.** למשל, מה שאמרו חברי הכנסת חיים אורון ודן מרידור, על העדר הליבה האחראית. אני מכהן בכנסת שנים רבות ואני רואה את ההתמוטטות הזו של האחריות בכל הממשלות. אמר לי בזמנו ראש הממשלה יצחק שמיר, כי תשעים אחוז מזמנו הוא מקדיש לנסות ולהעביר דברים בכנסת, ונותר לו מעט מאוד זמן לעניינים המרכזיים של המדינה, מכיוון שהוא צריך להלחם על כל דבר.

כשמגיעה עונת התקציב, הכנסת הופכת לדבר שלא קיים בשום משטר פרלמנטרי: אין דבר דומה לזה!

שאלתי כמה חברים, פרלמנטרים אירופאים. בדנמרק למשל, או בשבדיה, תקציב ממשלתי במשטר פרלמנטרי – גם שהממשלה היא ממשלת מיעוט



– עובר בו ביום מבלי שמכניסים בו שום שינוי. באנגליה, שינוי בחוק התקציב נחשב להבעת אי אמון.

דבר שני, מה שקרה עם התקשורת זו תופעה שקיימת בכל המשטרים. מי שראה את תעמולת הבחירות של שרדר בגרמניה ושל בלייר בבריטניה יודע שזו תעמולת בחירות נשיאותית אמריקאית על כל הסממנים שלה, בלי שינויים במשטר.

אנחנו הגענו לכמה מסקנות מעניינות:

1. **צריך להעלות את אחוז החסימה**, אבל בצורה מתונה והדרגתית, ולא למנוע ייצוג של קבוצות חשובות באוכלוסייה. הייתה התנגדות להעלאה דרסטית של אחוז החסימה.

העלאת אחוז החסימה לא תפתור את כל הבעיות, והייתה גם התנגדות לעצם הרעיון. אחוז חסימה זהו דבר שאסור לשחק בו, זוהי שלילת זכות בחירה, זכות היבחרות, זה דבר מאוד חמור.

בפני ועדת החוקה עומדת הצעת חוק של חברי הכנסת אופיר פינס וזבולון אורלב, על העלאה לשניים וחצי אחוזים, אבל יש לי הרושם הברור שאם בכלל זה יעבור, זה יעמוד באזור של שני אחוזים.

2. יש לבטל את הצורך באישור הכנסת למינוי הממשלה. מי שקורא את חוק יסוד: הממשלה, קשה לו להבין מה כתוב בו, מכיוון שהחוק הוא שילוב של שני דברים שלא עולים בקנה אחד: סעיף 3 ג' דורש שמינוי הממשלה יובא לאישור הכנסת; לעומת זאת, סעיף 14 אומר בעצם את ההפך.

היה ויכוח בממשלתו של בנימין נתניהו בין היועץ המשפטי של הכנסת לבין יעקב נאמן מצד אחד ודוד ליבאי מצד שני, שאמרו שלא צריכה להיות הצבעה על הצגת הממשלה. זו נובע מההיסטוריה החקיקתית של החוק הזה.

חבר הכנסת וירשובסקי וחברי כנסת מהמפד"ל העבירו הסתייגות שהצריכה להעביר את החוק חזרה לוועדה. לעומתם, חבר הכנסת אוריאל לין, שהיה חסיד גדול של החוק הזה, לא רצה להכניס בו שינויים דרסטיים, ולכן השאיר גם את ההסתייגות וגם את העיקרון הקודם. כך נוצר שענטז.



רוב החברים חשבו שצריך לבטל את הצורך באישור הכנסת לא משום שזה משנה משהו, אלא משום שיש בכך משהו סמלי והדבר גם מקל על הימים הראשונים של הרכבת הקואליציה.

3. הצעה שהועלתה על ידי אחד מחברי הצוות: **להפריד את מימון תעמולת הבחירות לראשות הממשלה מתעמולת הבחירות של המפלגה.** הכוונה היא שהמפלגה המציגה מועמד לא תהיה משועבדת כולה לקמפיין של ראש הממשלה, אלא תוכל גם היא לומר את דברה ולקרוא לבוחרים לתמוך בה, במקום שתהיה סרח עודף של ראש הממשלה. לדעתי זוהי הצעה מעניינת מאוד.

4. הצעה מעניינת ביותר, שהגיעה אלינו גם מצוות אחר, זו הצעה שמקובלת בהרבה מדינות: **לשנות את שיטת הבחירות כך שהפריימריז יהיו כלולים בתוך הבחירה לכנסת,** דהיינו שתהיה רשות לשנות את סדר המועמדים שהמפלגה קובעת, על פי העדפות הבוחר.

אני רוצה לציין שיש מדינה אחת דומה לישראל – הולנד – עם רשימות ארציות, שבה שיטה זו נהוגה, וחלק מהבוחרים משתמשים בזכות הזאת.

עניין זה חשוב לחברים שרצו לחזק את המפלגה ואת הנציגות בכנסת כנגד ראש הממשלה. אם ראש הממשלה אומר "אני נבחרתי במישרין", אזי יוכל גם חבר הכנסת לומר "גם אני נבחרתי במישרין", מכיוון שמאות אלפים הציבוהו במקום שהציבוהו, או לא התנגדו להצבתו במקום המסוים ברשימה. חברים חשבו שזה טוב להנהיג שיטה זו אצלנו, כדי שיהיה אלמנט של בחירה כללית גם לחברי הכנסת.

אני רוצה לומר דבר אחד לגבי המציאות הפוליטית בארץ, שלא קשורה לעניין הבחירה הישירה. קודם כל, אסור להגזים, אמנם יש לנו דברים ייחודיים – רעים – אבל אסור להגזים במצוקות שלנו. בסך הכל, הדמוקרטיה הישראלית היא סיפור גדול של הצלחה.

אנחנו נפגשים בכנסת עם הרבה מאוד משלחות, בעיקר ממשטרים פרלמנטרים באירופה. אנחנו מספרים להם שלוש עובדות – הדבר הראשון שחמישים אחוז מהחוקים בכנסת הם הצעות פרטיות. הם מתקשים להאמין בזה.

אנחנו אומרים את זה בגאווה, כמובן, מאחר ולדעתי זו תרומה גדולה של הכנסת.



אנחנו מספרים להם גם שאנחנו מצביעים מאה פעמים בשבוע ומצביעים במהלך שלושת הימים מבוקר ועד ערב. זאת בהשוואה לפרלמנט באנגליה, שם יש שתיים-שלוש הצבעות בשבוע.

הדבר האחרון שאנחנו אומרים להם הוא שכל חבר כנסת רשאי להציע הצעה חוק שמטילה הוצאה על אוצר המדינה ומקטינה את ההכנסה.

אחרי שלושת הדברים האלה הם שואלים איך בכלל אנחנו מתקיימים? איך העסק הזה מחזיק מעמד?

הייתה אצלנו משלחת של הפרלמנט הבריטי והם שמעו את שלושת הנתונים האלה והשיבו שבתנאים כאלה ממשלת אנגליה לא הייתה יכולה לתפקד. אם כל חבר פרלמנט היה יכול להציע הצעת חוק פרטית שמגדילה את הוצאות הממשלה, ממשלת הלייבור לא הייתה מחזיקה מעמד. גם אצלם יש אלמנט רדיקאלי, אבל באנגליה הוא יכול לשבת 12 שנים בפרלמנט בלי שיש לו זכות להגיש הצעת חוק פרטית אחת. הוא יכול לבלות את כל חייו בפרלמנט והוא לא עולה בגורל השנתי הזה. אם הוא מעלה הצעת חוק, אז הוא צריך לקבל רשות מהממשלה, וכשהוא מקבל סוף סוף את הרשות הזאת, יש תנאי שהצעתו לא תעלה כסף לאוצר הבריטי. אפילו כשכל התנאים הללו מתקיימים – כמו בהצעת חוק שעברה בפרלמנט הבריטי בעניין איסור הציד – הממשלה פשוט מחליטה לא להביא את זה לקריאה שניה ושלישית.

אם בארץ היינו נוהגים כך, הייתה קמה זעקה שזוהי דיקטטורה צבאית, אבל זהו המצב ברוב הפרלמנטים באירופה. חבר פרלמנט אירופאי באופוזיציה הוא מנוטרל, וכשאנחנו מספרים להם שיש נציג של האופוזיציה בוועדה לבחירת שופטים, הם ממש מסרבים להאמין.

● **פרופ' אשר אריאן:** נדמה לי שח"כ אמנון רובינשטיין נגע בנקודות העיקריות. אני הייתי מדגיש את **החשיבות של חיזוק המפלגות** וחיזוק המוטיבציה של פוליטיקאים להתמסר למפלגה כדי להגיע לכנסת, כדי לחזק את הכנסת.

הייתי מעלה גם את הנושא של **מימון המפלגות**, שהוא בעצם כלי של המדינה כדי לחזק את המפלגות. לטעמי, מימון המפלגות הוא הרבה יותר מדי גבוה, ויש להקטינו בהרבה. את הכסף שייחסך יש להשקיע, לדעתי, דווקא במפלגה, כדי לחזק ולתת תמריץ מתאים לפוליטיקאים לפעול במסגרת המפלגות.



אני מסכים עם ח"כ רובינשטיין שאחוז החסימה פחות חשוב. מה שחשוב יותר הוא התפקוד של הכנסת ויכולתה לשמש כבלם לראש הממשלה, בלם ושותף בעת ובעונה אחת.

ברצוני להדגיש את מה שנאמר בכל אחת מהישיבות: שיטת הבחירות אינה פותרת את הבעיות של המדינה והעם הפערים, המחלוקות והשסעים.

הסוגיה היא: איך אנחנו בונים, איך אנחנו מהנדסים את שיטת הבחירות כך שנחזק את הכנסת כשותף לראש הממשלה.

● פרופ' מרדכי קרמניצר: בהמשך לתיאור של ח"כ רובינשטיין, על הצעות חוק פרטיות, ברצוני לציין שהיה מי שהציע ליצור שינוי בעניין זה, דהיינו ליצור הגבלות על היכולת להגיש הצעות חוק פרטיות שיש להן משמעויות תקציביות. ברור שזו לא תהיה הצעה מאוד פופולרית בכנסת, אבל הייתה הצעה כזו ואני סבור כי ראוי להזכיר אותה. בדיונים עלה הנושא של שינוי שיטת הבחירות, בכיוון של הכנסת יסוד של איזון לשיטה. היו לגבי זה עמדות שונות – מתמיכה עד להסתייגות או התנגדות. אני חושב שבכפוף לזה, הדברים שנאמרו משקפים, פחות או יותר, את עיקר הדיון.

● ח"כ משה ארנס: אינני מקנא בח"כ רובינשטיין ובחברי הוועדה שדנה בשיטת הבחירה הישירה ובשיפורים לשיטת הבחירה הישירה. אני יכול להבין את המבנה הסיסטמתי של הדיון הזה, העוסק בשלושה מודלים – פרלמנטרי, נשיאותי והמצאה ישראלית שנקראת השיטה הישירה.

חבל שלא ניתנה לנו ההזדמנות לדון בעצם האפשרות לכוון בצורה הגיונית ופחות או יותר יעילה, מערכת כלאיים שנקראת שיטה פרלמנטרית עם בחירה ישירה של ראש הממשלה. אני בטוח שהיינו מגיעים למסקנה ששיטה זו יש בה כל כך הרבה סתירות פנימיות, שהיא פשוט איננה יכולה לתפקד בצורה דמוקרטית, נכונה והגיונית.

● ד"ר אריק כרמון: ישנן כמה נקודות התקפות לגבי כל אחד משלושת הדגמים.

למשל, כל סוגיית חיזוק הכנסת, בחלק המקצועי שלה, בשלב של הכנת החקיקה וכך הלאה.



לגבי מימון – העניין הוא מאוד בעייתי, במיוחד כשישנו המועמד לראשות הממשלה. אני מניח שהדבר נכון גם במשטר הנשיאותי. אולי אחד הכלים להתמודד עם זה, הוא קיצור משך מערכת הבחירות. לדעתי, הפעם השניה בה הלכנו לבחירת ראש הממשלה בשיטה החדשה, הייתה מערכת הבחירות הארוכה ביותר בתולדות מדינת ישראל.

הדבר השלישי מתייחס בעיקר לשיטת הבחירה הישירה. לדעתי קיימת מצוקה אמיתית בתחום של הלגיטימיות המפוצלת. אחד הדברים שבולטים לאחרונה הוא הטעות שראש הממשלה חוזר עליה בזמן האחרון, דהיינו שהוא לכאורה קיבל את המנדט מהעם. זוהי טעות חמורה: הוא לא קיבל מנדט שלם מהעם, הוא קיבל רק חצי מנדט מהעם.

יש כאן שאלה של לגיטימיות. ברגע שהוא מתבטא בצורה כזו, בעיני זוהי פגיעה בעצם הלגיטימיות של השיטה. האם יש כלי כלשהו להתמודד עם עניין זה?

ח"כ אופיר פינס

צוֹת הַדָּגִם הַנְּשִׂאוֹתִי

הדגם השלישי שנדון הוא הדגם הנשיאותי. ח"כ מאיר שטרית ישב בראש הפורום הזה במשך שני מושבים, ואני הצטרפתי למושב השלישי.

כבר נאמר בצורה כזו או אחרת ששיטת הבחירה הישירה היא סוג של שעטנז בין השיטה הפרלמנטרית לשיטה הנשיאותית.

נדמה לי שהצלחנו בהרבה כשרון לייצר שיטה שיש בה הרבה מאוד מהחולשות של המשטר הפרלמנטרי והרבה מאוד מהחולשות של המשטר הנשיאותי וכפי שפרופ' רות גביון התבטאה בדיון אצלנו, בשיטה יש "אי משילות שיטתית".

יש בשיטה החדשה חוסר הלימה בין מקור הסמכות למקור הגיבוי. השיטה הפרלמנטרית אולי אינה תמיד יציבה, אבל תמיד יש בה דבר אחד מאוד ברור – ראש ממשלה שנהנה תמיד מרוב בכנסת. זה מקור הסמכות. בחירה ישירה, לעומת זאת, יכולה לתת לראש ממשלה תמיכה או רוב טוטלי, עצום, חד משמעי, מכריע, אבל לרוב הזה אין שום ביטוי בכנסת, שבכלל נבחרת בפתק שני.

במשטר של בחירה ישירה, אותו ראש ממשלה זקוק יום יום לאותה ממשלה, ואותה ממשלה זקוקה שעה שעה לכנסת. כך נוצר מצב אבסורדי שראש ממשלה באמת יכול לבוא ולומר שהציבור בחר בו ובמדיניות שלו באופן חד משמעי, ואילו הכנסת – במיוחד זו בעלת היכולות שאין בפרלמנטים אחרים, כפי שתיאר ח"כ אמנון רובינשטיין – יכולה להכשיל את הממשלה יום יום ושעה שעה, בכל ועדה, בכל מליאה, בכל הצבעה.

לפני ההחלטה על המעבר לשיטת הבחירה הישירה, היה מושג על כך שהמפלגות הגדולות ייפגעו. אולם העדר היכולת למשול באופן שיטתי, באופן מובנה – זהו דבר שמתחוור יותר ויותר בימים אלה. יחד עם זאת, למען ההגיונות יש לציין כי בממשלה הקודמת היה קושי למשול.

השאלה שעמדה לדיון, במספר סבבים, הייתה: **האם צריך ללכת עוד צעד אחד קדימה, לקראת הנהגת משטר נשיאותי בישראל, והאם אפשרי?**



התעורר ויכוח בועדה, האם השיטה הנשיאותית מייצרת הפרדת רשויות מלאה וברורה. המסקנה שהיא מאפשרת הפרדת רשויות הרבה יותר גדולה מזו הנהוגה במדינת ישראל כיום, וזהו יתרון רב ערך.

מבחינת כושר המשילות, אין ספק שהמשטר הנשיאותי מאפשר לדרג האקזקוטיבי להיות הרבה פחות תלוי, הרבה יותר ממוקד, הרבה יותר ענייני ועם יכולת משילות הרבה יותר גדולה, לעומת המציאות הישראלית הנוכחית.

כמובן שהיציבות תורמת מאד לכושר המשילות, והיציבות של המשטר הנשיאותי היא כמעט מוחלטת. נשיא שנבחר על ידי העם לא יכול להיות מודח על ידי הפרלמנט, אלא במקרים מאוד מיוחדים ועל רקע נסיבות מאוד מוגדרות.

רוב המשטרים הפרלמנטרים סובלים מבעיית יציבות, כלומר שהבחירות לא מתקיימות אחת לזמן שהוקצב אלא הרבה קודם, ובמדינה שהולכת לבחירות אחת לשנה או שנתיים, הדמוקרטיה שבתוכה אינה מתחזקת.

הועלה גם עניין הזה-פוליטיזציה של הרשות המבצעת, לאו דווקא במובן של המינויים כי אנחנו חתרנו לעניין של הפרדה של הפוליטיקאים מהדרג האקזקוטיבי. יש תחושה שבמשטר הנשיאותי הפוליטיקאים רצים יותר לבית הנבחרים, לסנאט ואילו המזכירים של הרשות המבצעת הם הרבה יותר מקצועיים. הם לאו דווקא אנשים פוליטיים, אלא מקצועניים עם הרבה מאוד ניסיון, אנשים שבאים מאיכות מקצועית יותר מובהקת. הטענה הייתה שכל חבר כנסת שנבחר לכנסת מייד חושב איך הפוך לסגן שר וכל סגן שר שנבחר מייד חושב איך ימונה לשר.

אגב, אני לא בטוח שבמשטר הנשיאותי יש הפרדה מוחלטת של המוטיבציות הפוליטיות. יש כאלה שרצו להיות מושלים או סנטורים שרצו להיות מושלים והיו כבר אנשים שהיו מזכירים והיו בעלי תפקידים וחזרו לסנאט ויצאו, אבל המגמות הם בהחלט נכונות.

המשטר הנשיאותי עושה דבר מעניין נוסף: הוא מבטל את הצורך באחוז חסימה. אפשר לתת ייצוג טוטלי, בלי שום מגבלות, כי היכולת של הרשות המבצעת לעבוד בשיטה הזו היא הרבה יותר גדולה. במילים אחרות, אין סכנה ממשית שאם הפרלמנט יהיה מלא מפלגות קטנות, כושר המשילות יפגע באופן קשה, כמו שקורה בבחירה ישירה או במשטר פרלמנטרי.

היתרון שמאפשר את הערך ההוגן הזה של לתת לכולם להתמודד בלי שום מגבלות מלאכותיות הוא יתרון עצום, שאם אתה יכול ליישם אותו בלי לפגוע ביכולת למשול הרי זה דבר נפלא.

אפשר בשיטה הזו, לפי מיטב כושר שיפוטי, לבטל לחלוטין את אחוז החסימה. ברור שהשיטה הזו מפחיתה באופן דרסטי ודרמטי את כל האלמנטים של הסחטנות הפוליטיקה הישראלית כל כך מתבוססת בה.

אגב, הסחטנות של הפרלמנט כלפי המערכת המבצעת מופחתת באופן ניכר, אך היא לא נעלמת אף פעם: היא חלק מיחסי הכוח בין הרשויות, היא מחייבת התמודדות שניתן לראותה כסחטנות מצד אחד, או כדבר לגיטימי, חלק מכללי המשחק. אך בלי ספק, במשטר נשיאותי פוחתים עומק המיקוח והיכולת לסחוט.

במשטר נשיאותי יש הפרדה ברורה בין היום שבו נבחר הנשיא לבין בחירת הפרלמנט ולצורך ענייננו אין זה משנה אם זהו בית אחד או שני בתים.

הקשר של השרים בשיטה הנשיאותית לנשיא הוא קשר שמייצר מצד אחד הרבה מאוד לויאליות. כמובן שהם תלויים בו, בהרבה מובנים, באופן מוחלט, מבחינת הגיבוי הפוליטי או מקור הסמכות. לכך יש יתרונות עצומים, אבל אני בכל זאת סבור שאין זה מזיק אם לשרים יש גם מקור גיבוי נפרד, בנוסף למקור גיבוי של ראש ממשלה. כך שאפשר לראות את זה כיתרון וכחסרון כאחד.

אם היתרונות כל כך בולטים, מדוע אם כן לא ליישם את השיטה הנשיאותית?

הסוגייה שהטרידה את מרבית המשתתפים הייתה עניין הפרסונליזציה המובהקת, של המערכת הפוליטית. האיש הוא חזות הכל, המנהיג הוא הקובע, ניתן פחות דגש לתפיסות האידיאולוגיות-ערכיות, פחות דגש למפלגתיות, לבית הפוליטי, למסורת, למצע.

ניצני התופעה קיימים כבר היום, אבל ברור שהשיטה הנשיאותית היא צעד נוסף קדימה בהקשר הזה, והרבה מאוד אנשים ראו בכך דבר שהוא לא ראוי ולא נכון למדינת ישראל.

נדמה לי שאריק כרמון העלה בדיון את נושא המפסידים מול המנצחים. בשיטה הנשיאותית, ויתכן שזה גם קורה אצלנו בשיטת הבחירה הישירה,



התוצאות מוכרעות באחוזים נמוכים, יחסית, כלומר שחצי עם ניצח וחצי עם הפסיד. הפועל היוצא הוא תחושות של תסכול, ניכור, העדר שייכות למה שקורה, חוסר הסכמה. רבים מוצא את עצמם מחוץ לעניין באופן גורף. כמובן שאלה דברים שצריך לקחת בחשבון, ונראה שהם יותר מובהקים במשטר נשיאותי מאשר בבחירה הישירה. אבל כפי שאמרתי – הם באים כבר לידי ביטוי כבר היום.

הועלתה טענה מאוד מעניינת, שבמשטר נשיאותי, למרות מה שאמרתי על עניין הייצוג, דהיינו שאפשר לתת ייצוג בלי שום מגבלות מלאכותיות, עדיין המיעוטים נחלשים. זאת אומרת שכושר המיקוח של המיעוט או של קבוצות המיעוט יורד בגלל הכוח שאנחנו מעניקים מראש לרשות המבצעת.

גם אם יש מיעוטים בפרלמנט, עדיין היכולת שלהם להשפיע באמת הרבה יותר קטנה מאשר במשטר פרלמנטרי. גם את זה צריך לקחת בחשבון.

דבר נוסף שצריך בהחלט לקחת בחשבון – התופעה של קואליציה לעומתית, או פרלמנט לעומתי, זאת אומרת שבמשטר נשיאותי בהחלט יכול להיבחר נשיא ממפלגה אחת, נגיד לצורך הדוגמא מ"ישראל אחת" ופרלמנט מ"הליכוד".

באמריקה ישנם כללי משחק: ח"כ נחום לנגנטל ציין שמתייחסים בכבוד ובנימוס ויש גם מסורת ויש דרך ארץ, אבל בארץ? תארו לעצמכם שהפרלמנט כולו הפוך, מתנגד!

מכל מקום, האלמנט של פרלמנט לעומתי במדינה כמו מדינת ישראל, בה כל היום צועקים שאין לך מנדט ולא מהססים לערער את האשיות של הדמוקרטיה הישראלית, זוהי בהחלט בעיה שצריך לקחת בחשבון, אם באמת שוקלים את העניין, כי צריך באמת מסורת וסגנון.

לעומת זאת, בבחירה ישירה עניין זה לא יכול להמשך זמן רב, כי קיים מנגנון של האי-אמון שבסופו של דבר צריך לבוא לידי ביטוי. במשטר נשיאותי בעצם אין מנגנון של אי-אמון. השאלה אם תהיה הסתגלות של הפרלמנט למציאות שבה בעצם לנשיא אין רוב, אבל צריך לאפשר לו לנהל את המדינה, משום שהוא נבחר על ידי הציבור לנהל את המדינה.

עלתה השאלה האם במשטר נשיאותי אנחנו מחזקים את המגמות של צירוף ההון לפוליטיקה? האם המשטר הנשיאותי עושה את זה ביותר גדול, האם לעומת בחירה ישירה או פרלמנטרית, במשטר נשיאותי הקשר



בין הון לפוליטיקה הולך ומתחזק ומתרחב? הדעה הייתה שאולי כן, אך לא בטוח, אבל זה אחד הדברים שראוי לבדוק.

הייתה בדיונים התייחסות גם למה שקראנו בועדה "שלטון הפקידות". היו כמה חברים שהעלו את זה והטענה הייתה שגם היום, במדינת ישראל, הפקידות חזקה מאד ושולטת (מישהו הציע את דוד מילגרום, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, לראשות הממשלה...). הדעה היא שהמסטר הנשיאותי עוד נותן למגמה זו חיזוקים, ולעומת היום, בשיטת מסטר נשיאותי הפקידות תהיה עוד יותר חזקה.

הערת סיכום שלי: דיברנו על פולחן האישיות, הקושי בריסון והבלמים והאיזונים שנהוגים בישראל, האם אפשר לשנות את המצב. בעקרון, זה תרגיל מחשבתי ותו לא, אני חושב שנשאר במצב הנוכחי שלא לבלוע ולא להקיא, וזה המצב הכי גרוע שיכול להיות.

רצוי, לפי דעתי, לחזור למסטר הפרלמנטרי עם כמה שינויים קלים. אפשר להתגבר על רוב התחלואים של הבחירה הישירה. אפשר ללכת צעד קדימה למסטר נשיאותי אבל נדמה לי **שמסטר נשיאותי, אם נחליט ליישם שיטה כזו בישראל, מחייב כינון חוקה שתקבע באופן הרבה יותר מסודר את כללי המשחק, את העקרונות של דרכי עבודה של הכנסת, של הרשות המבצעת, את הכללים של הפוליטיקה.**

אם אנחנו רוצים לשנות באופן דרמטי את השלטון למסטר נשיאותי, נדמה לי שזה חייב ללכת בד בבד עם חוקה שתגדיר את היטב את המותר ואת האסור, הראוי והלא ראוי בפוליטיקה הישראלית ובחברה הישראלית.

● **פרופ' יוסף אדרעי:** נדונה אצלנו האפשרות שמסטר נשיאותי יעשה דבר מפתיע ויחזק גם את הכנסת וגם את הרשות המבצעת: הכנסת תתחזק יותר כאשר היא תהיה פנויה יותר לעשות את מלאכת החקיקה ולפקח על הרשות המבצעת, ואילו הרשות המבצעת תתחזק בכך שהיא תהיה יותר משוחררת ביישום מדיניות, בלי תלות במשחקים פוליטיים ובבזבוז זמן על תרגילי הישרדות פוליטיים. הממשלה והנשיא שייבחרו יוכלו לא יהיו צפויים להדחה על ידי הכנסת ולכן יוכלו להקדיש הרבה יותר זמן לפעילותם הביצועית.

מצד שני, חברי הכנסת ידעו שאין להם כל אפשרות להיבחר לממשלה משך התקופה של ארבע השנים הבאות ולכן יתרכזו בעבודתם



הפרלמנטרית. כך נבטיח את העלאת רמתם של חברי הכנסת ואת עבודתם הפרלמנטרית.

בהקשר של הבחירה הישירה, הועלתה גם טענה, שיתכן כי בגלל התלות הגדולה מאוד של הרשות המבצעת בפרלמנט – בעיקר בכל מה שנוגע לאישור חוקים והקצאות – מהלך כזה יוביל (ואפילו נשמע דעה שהדבר כבר מתרחש) לכך שהטונים יירדו.

במילים אחרות, במקום לדבר כל הזמן על סחטנות, אני הייתי מציע לחברי כנסת ולנו להתחיל לחשוב במושגים של פשרות והתפשרויות. משטר נשיאותי יחדיר את ההכרה ל"שני הצדדים" בדבר הכורח בפשרות. גם הכנסת וחבריה וחברותיה יבינו שהם "תקועים" עם הממשלה לארבע שנים ואין באפשרותם לפטר אותה. גם הנשיא והממשלה יבינו שהם חייבים לשתף פעולה עם הכנסת, כיוון שכל תכנית המחייבת בין היתר אישור תקציבי חייבת באישור הכנסת. הכרה זו תביא בהכרח להגברת שיתוף הפעולה ותנמיך את עוצמת הרגשות והשסעים בחברה.

אני מתקשה להבין מדוע העברת חוק דיור ציבורי זה הישג סוציאלי גבוה, ואילו הקצאה לגני ילדים בנתיבות זה סחטנות. כדאי שנבין מה שאמריקאים כבר מזמן הבינו, שחברי כנסת או סנטורים בעצם סוחרים בסחורה ציבורית שנקראת חקיקה. אלו הם כללי המשחק.

כל הקונוטציות השליליות של הישגים של חבר כנסת אחד על ידי הערכה של חברי כנסת אחרים היא לא במקום. אנחנו לא מדברים על סחטנות, אנחנו מדברים על פשרות ונדמה לי שמשטר נשיאותי יוביל לפשרות, ואני חושב שגם המשטר הקיים היום מתחיל להוביל לפשרות, שלפני מספר שנים לא היו מאמינים שהיו קיימות. זה היה אחד הדברים שהועלו בדיון: לבחון היטב את השאלה האם המשטר הנשיאותי יקדם באמת את הפשרות.

לא בטוח שבמשטר נשיאותי כוח המיעוט יפחת. הניסיון האמריקאי מלמד שכאשר נשיא רוצה להעביר משהו, אז דווקא הכיסים הקטנים הם אלה שבסופו של דבר מצליחים לאלץ אותו להעניק להם דברים, כדי שיוכל להעביר את החלטותיו. הפשרה היא חלק מאומנות הפוליטיקה. לא הייתי קורא לזה סחטנות.

אחת השאלות שהתעוררו הייתה: **האם בהכרח מודל נשיאותי מחייב בחירות אזוריות וביטול הבחירות היחסיות?** ח"כ נעמי חזן ופרופ' רות גביזון הביעו עמדה חד-משמעית, שמעבר לשיטה נשיאותית מחייב מעבר

גם לשינוי שיטת בחירות לפרלמנט. הושמעו גם דעות נגד. דעתי שונה. לדעתי, אחד ההשגים הגדולים של הדמוקרטיה הישראלית הוא הפלורליזם הגדול בכנסת. היא מייצגת נאמנה את כל הדעות בחברה הישראלית. לכן **נראה לי שראוי לבחון מעבר למשטר נשיאותי בלי לוותר על שיטת הבחירות האזוריות**, עם אפשרות למודיפיקציות שונות, כגון שמחצית חברי הכנסת ייבחרו בשיטה אזורית ומחצית בשיטה רובנית.

האם במשטר נשיאותי שלטון הפקידים יתחזק: הערכתני שהוא דווקא ייחלש.

● **ח"כ משה ארנס:** אני הייתי מציע לא לעשות אידיאליזציה של המשטר הנשיאותי. אמנם יש משטר נשיאותי אחד, של ארה"ב, שמתפקד זה למעלה ממאתיים שנה, וזהו אכן ציון דרך משמעותי. אולי יש עוד כמה משטרים נשיאותיים בדרום אמריקה ששם העתיקו את המשטר האמריקאי. המשטר האמריקאי הוא המשטר הנשיאותי בה"א הידיעה.

הוא מתפקד לגמרי לא רע, אבל יחד עם זאת יש בו בעיות שנוטים להתעלם מהן. מדברים על משילות ועל כושר תפקוד, מאפיינים בעלי אטרקציה רבה, במיוחד בזירה הישראלית, שבה לעיתים קרובות כל כך הממשלה מנסה למשול, אך נתקלת בבעיות בפרלמנט. ח"כ אמנון רובינשטיין דיבר על הקלות שבה מעבירים תקציב במשטרים פרלמנטרים באירופה. בארה"ב, לעומת זאת, זה לא הולך קל בכלל ובשנים האחרונות היו מספר פעמים שהמדינה נשארה ללא תקציב ומשרדים נסגרו ולא שולמו משכורות, מאחר שהקונגרס לא אישר את התקציב שהממשלה ניסתה להעביר.

יש גם חסמים על כושר המשילות של הנשיא, דווקא בהקשר הנושאים שעומדים על הפרק אצלנו היום. חתימה על הסכם בינלאומי על ידי הנשיא מחייבת אישור על ידי שני שלישי של הסנאט. הנשיא יכול לרצות בהסכם כלשהו, אך אם הוא לא יכול לגייס תמיכה להסדר זה מצד שני שלישי מהסנאט – הוא לא יכול להעביר את ההסכם. הוא לא יוכל לצאת לאיזה פסגה מתוך הנחה שיהיה לו רוב של קול אחד, שאתו הוא יוכל להביא לאישור הדבר.



השוואה בין שלוש השיטות

| ממשל כנסיאותי | ממשל נשיאותי | ממשל פרלמנטרי | הקריטריון |
|--|--|---|-----------------------------------|
| נמוכה | בינונית-נמוכה (למעט נמוכה מדיניות חוץ) | בינונית-גבוהה | יכולת משילות |
| בינוני | ארוך וקבוע | קצר-בינוני | אורך חיים |
| אי-וודאות | נמוכה | בינונית-גבוהה | יציבות המשטר הדמוקרטי |
| שני מוקדים, קונפליקט מובנה | שני מוקדים, קונפליקט מובנה | מוקד אחד | לגיטימציה |
| נמוכה: מתווכת בצרכי השגת הסכמה בין הרשות | בינונית-נמוכה: מתווכת נמוכה: מתווכת בצרכי הסכמה בין הרשות | בינונית: מתווכת בצרכים קואליציוניים | השפעת האזרח על מדיניות הממשלה |
| המבצעת והמחוקקת ובצרכים קואליציוניים | המבצעת והמחוקקת | | |
| ישירה | ישירה | עקיפה/ישירה | השפעת האזרח על זהות ראש הממשלה |
| לעומתיות (בין הרשויות ובין המפלגות) | לעומתיות (בין הרשויות) | פשרנות | אופי הפוליטיקה |
| יצור-כלאיים | הפרדת רשויות, הגבלת העוצמה הפוליטית | מיזוג רשויות, ממשל כגורם בעל חשיבות | הגיון מבני |

מעלות ומגרעות של כל שיטה

בחירה ישירה של ראש הממשלה

| מגרעות | מעלות |
|--|--|
| <p>1. החלשת הזיקה האפקטיבית בעבודה הפרלמנטרית היום-יומית בין בית הנבחרים לראש הממשלה והממשלה. נוסף לכך בהרבה תחומים, תוצאת הבחירה הישירה היא הענקת סמכות מעין נשיאותיות, היינו הענקת כוח הכרעה לגורם יחיד ללא הטיית אוזן קשבת לעורף הפרלמנטרי.</p> | <p>1. חיזוק של יציבות כהונתו של ראש הממשלה על-ידי קביעת הצורך ברוב מיוחס לשם הבעת אי-אמון.</p> |
| <p>2. החלשת הזיקה בין ראש הממשלה הנבחר לבין המסגרת המפלגתית הבסיסית אשר בתמיכתה הוצג כמועמד לראשות הממשלה.</p> | <p>2. ההצבעה בשני פתקים מאפשרת הפרדה בבחירה, היינו, הצבעה עבור אישיות הרצויה לבחור ומתאימה בעינינו לכהונה ראש ממשלה, ללא קשר לנאמנותו המפלגתית או הסקטוריאלית. קרי ההצבעה עבור ראש הממשלה להבדיל מן ההצבעה עבור מפלגה מופנית ישירות למטרתה היינו היא יותר אישית-עניינית.</p> |
| <p>3. המשאבים הכספיים של המסגרת הפוליטית התומכת במועמד מתנקזים בהוצאות לבחירת המועמד, דבר התורם חלקו להחלשת המסגרות המפלגתיות הגדולות, שהן בדרך כלל אלה שמציגות מועמד לראשות הממשלה. אין בעיה דומה למפלגות הקטנות.</p> | <p>3. ראש הממשלה הנבחר יכול לבחור את צוות השרים, ללא תלות בלעדית במפלגתו או בשותפים קואליציוניים.</p> |
| <p>4. נוצרת הכבדה על חלופי ראש ממשלה, גם כאשר הנסיבות הפוליטיות עלולות להצדיק זאת (הכוונה לרוב המיוחס הדרוש להבעת אי-אמון או הדחה).</p> | <p>4. הבחירה האישית הישירה מניעה את המועמד, לפני הבחירות, לנקיטת עמדות המקובלות על צבור רחב ככל האפשר. קרי בשלב טרם הבחירה יש נטיה להתמתנות.</p> |
| <p>5. ההצבעה בשני פתקים פותחת פתח רחב יותר להצבעה לכנסת שהיא סקטוריאלית ומוסיפה לכן לפיצול ולריבוי המפלגות בבית הנבחרים, ולהגברת הקיטוב בצבור. ריבוי הסיעות בכנסת מחליש את היציבות ומונע משילות יעילה.</p> | |



בחירה ישירה של ראש הממשלה (המשך)

| מגרעות | מעלות |
|---|-------|
| <p>6. נוצרת אפשרות של שלטון לעומתי היינו של ראש ממשלה שאין לו רוב בכנסת אף אם אין רוב להדחתו על ידי הבעת אי אימון.</p> | |
| <p>7. למרות הבחירה הישירה עדיין ניתן להביע בראש הממשלה אי-אמון בהצבעת רוב חברי הכנסת (סעיף 19 לחוק היסוד) או להעבירו מכהונתו ברוב של שמונים חברי כנסת (סעיף 27 לחוק היסוד) או להביא לפיזור הכנסת על ידי אי-אישור התקציב (סעיף 20 לחוק היסוד) היינו אין תקופת כהונה קצובה שהיא וודאית.</p> | |
| <p>8. המועמד שנבחר יכול שלא לראות עצמו קשור להתחייבויות שהושמעו על ידו או מטעמו לפני הבחירות. הרוב המיוחס הדרוש להבעת אי-אמון או הדחה, מקטיף את הרתיעה מפני שנוי עמדות כמתואר.</p> | |
| <p>9. לכאורה הורחבו סמכויות הכנסת ע"י הענקת סמכות לועדות לזמן שרים, להעביר שר מכהונתו (ברוב מיוחס של 70) וסמכות לזמן את ראש הממשלה להופיע בכנסת. אולם, הלכה למעשה, נותרו סמכויות אלו חסרות משמעות כי אי היענות לזמונים כאמור נעדרת כוח כפיה או אכיפה ממשיים. (להבדיל ממוסריים)</p> | |
| <p>10. העדר הסדרים משטרתיים או חוקתיים יוצר הגברת כוח של הרשות המבצעת מבלי לאזנם בערובות שהן פרי הוראה חוקתית או לפחות נוהג חוקתי (קונבנציה).</p> | |



הצעות אפשריות לתקון התוצאה או להחלשת הגרעות

1. קביעת הצורך ברור מיוחס בכנסת להכרעות של ראש הממשלה בנושאי מדיניות חוץ או פנים מהותיים, שיש להגדירם כמובן, בדיוק רב יותר.
2. קביעת זיקת-חובה להכרעה פרלמנטרית בנושאים מוגדרים.
3. חיובו של המועמד לראשות הממשלה (להבדיל מן המפלגה) בפרסום מצע כתוב.
4. העלאת אחוז החסימה בלוויית חקיקה המונעת פיצול של סיעה נבחרת לתקופה קצובה מינימלית אחרי הבחירות.

שיטה נשיאותית

| מעלות | הגרעות |
|--|--|
| 1. הגברת משילות על-ידי בחירה המרכזת את ראשות הרשות המבצעת באיש אחד, היינו ביטול הנשיא הסמלי וריכוז הסמכויות של ראש הממשלה בידי נשיא בעל סמכות מהותית. | 1. תפקיד בית הנבחרים היינו ייצוג האלקטורט מצטמצם לאותם מקרים בהם דרושה חקיקה. מאידך גיסא נמשכת הסמכות לחסום ברוב הדרוש את דרכה של חקיקה (כולל תקציב). |
| 2. קביעת יציבות בשלטון על-ידי הנהגת תקופת כהונה קבועה, שאינה ניתנת לקיצור אלא עקב הדחה בשל הרשעה או התנהגות בלתי הולמת (כדוגמת העילות ל-IMPEACHMENT). | 2. מעורבות הנשיא כראש הרשות המבצעת במתן אשורו לחקיקה שעברה את בית הנבחרים, יכול לחייב הצבעות פרלמנטריות חוזרות ונשנות ולהחליש בכך כוח ההכרעה של הפרלמנט. |
| 3. הפרדת רשויות, המגבירה את יעילות הרשות המבצעת ומונעת ניגוד עניינים אצל הרשות המחוקקת. | 3. היסוד האוטוקרטי הטמון בכהונה לקדנציה קצובה ויציבה, מתחזק. קרי יכולת ההשפעה הנמשכת והעדכנית של העם, באמצעות נבחריו נחלשת. |
| 4. יצירת איזון בין הרשויות – המבצעת והמחוקקת – הנובע מן העצמאות של כל אחת מן הרשויות ושמירת מידה של פיקוח הדדי אפקטיבי. הפרדת רשויות אינה סגירות של רשות אחת מפני רעותה אלא איזון שוויון במשקל ועצמאות תוך פיקוח הדדי מוגדר. | 4. השרים הם למעשה שליחי הנשיא ומידת התלות בפרלמנט קטנה. לעומת זאת גדלה התלות בנשיא שיכול לפטרם כרצונו. |



שיטה נשיאותית (המשך)

| מעגרות | מעלות |
|---|--|
| <p>5. היסוד הדמוקרטי שבמשטר מכורסם על ידי הפרסונליזציה המנהיגותית של הנשיא.</p> | <p>5. אפשרות של מנויי שרים שאינם נציגי גופים מפלגתיים אלא אנשי מקצוע מובהקים. הדבר גם עשוי לתרום לדה-פוליטיזציה של המנגנון של שרות הציבור.</p> |
| <p>6. בחברה מקוטבת ומחולקת בדעותיה, עולה סכנה של הגברת הניכור וההסתייגות מצד אלו שהנשיא אינו פועל לפי טעמם.</p> | <p>6. הענקת סמכות לפרלמנט לזמן את הנשיא או שר משריו למתן דין וחשבון היא אפקטיבית יותר מאשר בשיטה בה ראש הממשלה ומפלגתו, חד הם. בכך מוגברת אפקטיביות הפקוח הפרלמנטרי.</p> |
| <p>7. כושר המיקוח של מעוטים קטן.</p> | <p>7. אין צורך באחוז חסימה כי הרכב הפרלמנט הופך פחות חשוב מאשר בשיטת המשטר הפרלמנטרית הרגילה. עיקרו של דבר, אפשר לשמור ע"י כך על המגוון וייצוג-האמת של חלקי צבור לרבות מייעוטים.</p> |
| <p>8. סכךן של היווצרות מצב לעומתי בין הרשויות. לעומתיות פוגעת במשילות והדוגמה לכך היא עיכוב תקציב בארה"ב לפני שנתיים.</p> | <p>8. חברי הפרלמנט יתמקדו בתפקידי הפקוח על הרשות המבצעת ובחקיקה ולא יפזלו לתפקידי ממשל ביצועיים.</p> |
| <p>9. הנשיא, השליט היחיד, הוא זמין יותר להשפעות סקטוראליות או השפעות הון היכולות לעוות החלטות שממשל פרלמנטרי דמוקרטי היה מתנער מהן.</p> | |
| <p>10. עולה סכנה של הגברת הביורוקרטיה, שהיא הזרוע הארוכה של הרשות המבצעת בעלת סמכויות-העל הרבות.</p> | |
| <p>11. משטר נשיאותי ללא חוקה מפורטת, יוצר סכךן לדמוקרטיה אמיתית.</p> | |

הצעות לתיקון או להחלשת המעגרות

1. חקיקת חוקה מפורטת.
2. יצירת הגבלות אפקטיביות וחקוקות על סמכויות הנשיא, המונעות הכרעות מרחיקות לכת שהן בלתי מבוקרות ובלתי מאושרות פלרמנטית.

| מגדרות | מעלות |
|---|--|
| <p>1. שיטת בחירות ללא אחוז חסימה ראוי ותוך שמירת פרופורציוניות מלאה, מחלישה את יציבות השלטון ואת המשיילות וכתוצאה מכך את הדמוקרטיה.</p> | <p>1. שיתוף פעולה מאוזן בין רשויות השלטון תוך פיקוח הדדי אפקטיבי. הכנסת מפקחת על ראש ממשלה וממשלה הנושאים באחריות כלפיה וראש הממשלה והממשלה מנווטים את המדיניות עליה מחליטה הכנסת בשלב הבעת האמון ואימוץ קווי היסוד ובכל שלב מאוחר יותר.</p> |
| <p>2. חברי הממשלה נבחרים עקב זיקתם המפלגתית, כפועל יוצא מן ההכרח ליצור רוב פרלמנטרי הזוכה לאמון. בכך נפגעת המקצועיות. הזהות המפלגתית של השרים גם מחלישה את האפקטיביות של הביקורת הפרלמנטרית.</p> | <p>2. נותרת תחושת הציבור שנבחריו משפיעים על תהליכי הממשל.</p> |
| <p>3. האינטרס הממלכתי מוכפף במידה רבה יותר לאינטרסים המפלגתיים של רכיבי הרוב בכנסת.</p> | <p>3. גורמי המיעוט והאופוזיציה הם בעלי השפעה רבה יותר על התגבשות המדיניות והחלטות הממשלה הנושאת באחריות מתמדת כלפי הפרלמנט. האפשרות להביע אי-אמון היא ציר מרכזי ליצירת איזון בין הרשויות וקביעת הפרלמנט הדמוקרטי כמרכז הכובד של השלטון.</p> |
| <p>4. השתקפות הרוב בכנסת בהרכב המשלה מביא להגדלת מספר השרים; כתוצאה מכך צומח ניגוד עניינים אפשרי בין חברות בכנסת לחברות ברשות המבצעת וחברי הממשלה וסגני השרים נגרעים ממכלול חברי הכנסת הפעילים בתפקודם הפרלמנטרי.</p> | |
| <p>5. חלופי שלטון תדירים פוגעים ביציבות; ההשענות על הצבעת אמון יוצרת פתח לניסיונות אין סופיים של העלאת הצעות אי-אמון ולהפיכת היציבות והמשיילות למעורעות.</p> | |



הצעות שינוי

1. העלאת אחוז החסימה.
2. בחירות על יסוד שילוב בין יסוד אזורי לבין יסוד יחסי.
3. הבחור יוכל לשנות בזמן ההצבעה את סדר המועמדים.
4. הצעת אי-אמון טעונה רוב מיוחס. אין הצעת אי-אמון אלא אם היא קונסטרוקטיבית, קרי מוצעת ממשלה חלופית.
5. ייצוב קשר מחייב (קרי מיסוד) חקוק בין הנבחר לבין הבוחרים. לכך תורמת השיטה האזורית כשלעצמה אולם יש גם לקבוע כללי התייצבות, התייעצות והסברה תקופתיים.
6. יצירת הגבלה חקיקה על התפצלות סיעות תוך תקופה קצובה אחרי הבחירות ומניעת מימון שוטף מפיצולי סיעות שהן למטה ממנימוס מוגדר.
7. הגברת החיוב במתן דין וחשבון (accountability) ע"י הגדרה בחוק של חובת דווח וחובת התייצבות של שרים ועובדי צבור בפני הכנסת וועדותיה ויצירת סנקציות למקרה של אי-קיום החובה.
8. בחינת הנושא של בית שני, ובו 49 חברים על בסיס בחירה אזורית או מנוי על ידי שלושה גורמים והם נשיא המדינה, הכנסת והממשלה.
9. תקופת מערכת הבחירות תקוצר. דרכי הממון המותרים יוגדרו בדיוק רב יותר.
10. הנהגת הסדר חקוק לפיו חבר ממשלה או סגן שר מפסיק לכהן כחבר הכנסת כל עוד הוא מכהן בכהונתו האמורה ולכנסת נכנס הבא ברשימת המועמדים.
11. הגדלת הסיוע המקצועי ע"י סגל העובדים של הכנסת.
12. הצעת חוק של חבר כנסת הטעונה הוצאה כספית תציין מה היקף הממון ומה יהיה מקורו. בלעדי נתונים אלה, שאמיתותם תיבדק על ידי ועדת הכנסת לא תובא ההצעה לדיון.



דיון מסכם

● **ד"ר אריק כרמון:** בנוסף לאותן אמות מידה שפרופי ירון אזרחי הציג בפתיחת הכנס, הייתי מבקש להניח מספר נקודות לקראת הדיון המסכם, שמטרתו לחשוב ביחד מהי באמת השיטה המתאימה לחברה הישראלית.

1. **האם ביזור העוצמה הפוליטית איננו תנאי מוקדם להליכה לכיוון של משטר נשיאותי או אפילו לגבי הבחירה הישירה?** הרי יסוד מובנה בשיטה האמריקאית היא המערכת הפדרלית.

2. **האם בשני הדגמים – הבחירה הישירה והשיטה הנשיאותית – אין צורך בתנאי מוקדם ביסוד השני שאנחנו רואים בשיטה האמריקאית, דהיינו תשתית הסכמית עבה? במילים אחרות, לא רק חוקה שמישהו כתב, אלא חוקה שהופנמה על ידי ציבור האזרחים..**

3. **האם ביסוס התשתית החוקתית חייב להיעשות לפני הליכה למשטר נשיאותי, כאשר בוחרים אדם ומפקידים בידי סמכויות, או שאפשר לעשות זאת במקביל? ולחלופין:** האם יצירתה וביסוסה של החוקה אינם צריכים להתרחש על בסיס של פשרה ושיח של נציגי הציבור? אם התשובה חיובית, הרי שבתחום זה השיטה הפרלמנטרית הרבה יותר גמישה ומאפשרת שיח זה.

4. **יש נקודה נוספת שצריך לחשוב עליה, במיוחד מול המבנה השסוע בחברה הישראלית, והיא המתח שבין ייצוגיות ומשילות.**

פרופי אבי רביצקי העלה את זה באחד הדיונים, כשהביא לדוגמא תנועה כמו "מימד", המייצגת ציבור מסוים והנאבקת על רצון להיות מיוצגת בבית הנבחרים. הגבהת הרף, כלומר הגבלת הייצוגיות במבנה חברתי כמו שלנו, מה זה עושה לחברה כזו? מצד שני, הנמכת אחוז החסימה – מהן ההשלכות לגבי כושר המשילות?

5. **מה קורה למפלגה הקלסית?** האם אנחנו יכולים בכלל לדבר עוד על קיומה של מפלגה קלסית? המפלגות הגדולות שהכרנו עד ראשית שנות התשעים, האם בכלל ניתן לחשוב שאפשר לחזור אליה? האם



הן עברו מהעולם? מה קורה לאותו תווך, אותו היוו המפלגות, בין האזרחים לשליטים, ומה קורה לזה בעידן תקשורת ההמונים?

לצורך העניין, אני רוצה להזכיר כי לפני כחמש שנים נעשתה עבודה מאוד מקיפה במכון לדמוקרטיה. נבדקו כארבעים ושש מפלגות באירופה. באירופה נראה שדווקא הקיום של איזור (DISTRICTING) ממתן את הבעיה הזאת והמפלגה שומרת על כוחה. זאת אומרת, כאשר ישנם נציגים שבאים מאזורים וישנו יחס בריא בין המרכז של המפלגה לבין אזורים – מפלגות רבות שומרות על הכוח שלהם וממילא הייצוגיות המסורתית נשמרת, פחות או יותר.

● **עו"ד משה שחל:** נדמה לי שאפשר להעיר הערה שתחבוק את כל השיטות שהוצגו ואת הבעיות שנבעו מכל שיטה והיא מסקנה הנובעת, להערכתי, מהמצב הפרלמנטרי הקיים היום.

אנחנו מדברים על הכלאה של שיטות, כאשר הכללים שנועדו לשיטה מסוימת אינם מתפקדים בשיטה אחרת. הדוגמאות המובהקות שאני יכול להביא הן חוק המעבר והאחריות המשותפת. חוק המעבר נועד למתכונת שונה לחלוטין מזאת הקיימת כיום בכנסת.

דוגמא נוספת היא פרי ניסיון ישראלי: הפרימריס לבחירת חברי כנסת. בעיני זו שיטה המשחיתה את הפוליטיקה והיא מסוכנת גם מבחינת המגמות העלולות להתפתח, כולל האפשרות שגורמים פלילים יממנו מועמדים לכנסת.

אני אומר בסוגריים רק דבר אחד – זה לא היה מקרי שבתקופה מסוימת הוקמה היחידה הארצית לפשיעה בינלאומית. אני יכול להגיד דבר אחד, זה לא היה על בסיס מנותק לגמרי ממגמות וכוונות של גורמים שראו בזה יעד.

כאשר לוקחים פרימריס אשר נועדו, בארצות מסוימות, לבחור מועמד אישי, ומחברים אותם לשיטת בחירה כללית-יחסית-מפלגתית, נוצר מצב של עיוות בין הכללים האלה. אם מדברים על משטר נשיאותי שיש בו כללים והפרדה של רשויות ולעומת זאת לוקחים שיטה שבה ראש הממשלה נבחר בבחירה ישירה וכנסת נבחרת על ידי מפלגות בשיטה יחסית – לא ירחק היום שראש ממשלה יבוא ויאמר לכנסת: "אתם לא מבטאים את רצון העם, אני מבטא אותו." את זה אמרתי עוד לפני קבלת השיטה ולכן כאשר מדברים היום על ראש הממשלה הנוכחי, זה בלתי נמנע.



אני יוצא מתוך שתי הנחות בסיסיות מאוד. אחת, שאין סיכוי להעלות את אחוז החסימה ושתיים – אין סיכוי לשנות את שיטת הבחירות לכנסת. כלומר, אותם אנשים שדוגלים באפשרות של חוק בחירה ישירה עם שינוי הבחירות לכנסת, על ידי בחירת חברי הכנסת בבחירות ישירות רוביות – הדברים האלה לא קיימים פוליטית ואין להם סיכוי של ממש.

כמסקנה הנובעת מהפעלת השיטה של הבחירה הישירה, כישלונה והבעיות שהביאה אתה – התוצאה היא לחזור חזרה לשיטה הקודמת. אין מקום לעשות אקספרימנטים נוספים. די לנו בניסיון שהיה.

לעניין הפרדת יום הבחירות – הצעה זו הועלתה על ידי והיא מאומצת היום בהתלהבות על ידי ראש הממשלה. המתכונת או המסגרת שבה הצעתי את ההצעה היא בהפקת הלקחים מהבחירות לכנסת החמש עשרה ולראשות הממשלה. אני ראיתי בה כפתרון להקטנת נזקה של השיטה הקיימת. אני רק רוצה לומר לאלה שמבקרים את הרעיון הזה של הפרדת יום הבחירות – אגב, בפער זמנים של שלושה חודשים ולא של שבועיים או שלושה שבועות – אלה שמבקרים אומרים שבאמצעות הבחירות יש יום בחירות כללי. זה נכון, אבל שם נבחרים גם הנשיא וגם חברי הקונגרס בבחירה אישית.

אנחנו מדברים בישראל על שתי שיטות נפרדות לגמרי ואני חושב שאם במצב הקיים רוצים לחזק את הכנסת, לדעתי חייבים להפריד את יום הבחירות בין הבחירה הפרלמנטרית לכנסת לבין בחירתו של ראש הממשלה.

● פרופ' זאב סגל: העלה כאן ח"כ דן מרידור את הרעיון שמא שינויים מהירים ותכופים בשיטת הממשל יגרמו להשלכות שליליות, לביזוי השיטה. אני חושב שלמצב שנוצר, מתאימה כותרת המאמר המפורסם של יצחק בן אהרון "עוז לתמורה בטרם פורענות".

אני חושב שהביזוי שנגרם לשיטה הוא יותר קשה מאשר אפילו שינוי תכופ שלה. חשבת על שם זמני לשיטה הנוכחית – "שיטת הממשולי". כלומר, אין לנו ממשל רציני אלא יש לנו משהו שאפשר לקרוא לו "שיטת הממשולי", דבר שמבטא את ההמעטה של התרומה לפעולה.

מה שיש בדגם הקיים הזה, הוא כוח עצום למפלגות הקטנות. יש כאן ייצוגיות בשיאה, ריסוק המפלגות הגדולות וחוסר משילות.



הדגם הרצוי הוא אולי פרלמנטרי בשינויים, כלומר כולנו עדיין רוצים את המשטר הפרלמנטרי, כאשר השינוי המרכזי הדרוש הוא שראש הממשלה יהיה ראש הסיעה הגדולה ביותר בלי בחירות ישירות. כמובן שאין לחזור לדגם של הטלת תפקיד ההרכבה על מי שנשיא המדינה מחליט עליו לאחר היוועצויות בסיעות. מי שזוכר את זה בודאי שלא מוכן לחזור לכך. כן יש לשקול בחיוב את הרעיון של אי אמון קונסטרוקטיבי, למשל היכולת להגיש הצעת אי אמון רק עם שבעים חברי כנסת, כך שבאופן עקרוני אותו ראש הממשלה יוכל לפעול ולא לחשוב כל רגע על הצעות אי אמון בו.

הייתה הנחת עבודה באחת מקבוצות הדיון, שהשיטה הישירה היא גזירת המחוקק ואין לסטות ממנה יותר. אם כך הדבר, הרי שאולי כדאי לחשוב על משהו שניתן לכנותו "משטר נשיאותי". הכוונה היא שהמרכז יהיה משטר נשיאותי אבל עם השארת יסודות פרלמנטריים.

צריך קודם כל להסכים שהקונספציה צריכה להישאר עדיין זו של המשטר הפרלמנטרי, דהיינו שאין לראש הממשלה אלא סמכות שהכנסת נתנה לו, לא אותה סמכות כללית שיש לממשלה אלא רק סמכויות שהוא יקבל במפורש. את זה בודאי יש לשמור. כן יש לחזק את ראש הממשלה בכך שלא יהיה צורך באמון ראשוני בכנסת: הוא הרי נבחר במישרין על ידי העם, ויש לאפשר לו לתפקד. זאת במקום יצור הכלאיים הנהוג היום, שדורש ממנו אמון בשלב הראשון. כן מוטב שלא יהיה צורך באישור הכנסת לצרף שר נוסף, דבר שנהוג היום. רצוי שתהיה אפשרות להעביר את ראש הממשלה מכהונתו כמקובל בארצות הברית – רק ברוב של שמונים, אם הורשע בעבירה שיש עמה הפרת אמון הציבור. כן יש לפעול לחיזוק הכנסת לגבי אמנות בינלאומיות, הכרזות מלחמה ושלום, ולדאוג למסירת יתר מידע עדכני, ולפיקוח אפקטיבי עוד יותר מהקיים על גורמים כמו השב"כ והמוסד.

לא נראה בעיני תקין שראש הממשלה יוכל להגיע לדברים כל כך עקרוניים כמו הסכמי שלום, בלי צורך באישור הכנסת. בשאלות המכריעות יוטלו עליו מגבלות שאולי יפחיתו מכוחו אבל ביום יום הוא יוכל לנהל את ענייני המדינה בצורת ממשל ולא בצורת "ממשול" הקיימת.

● **ד"ר דן אבנון:** תזכורת – המשבר בסוף שנות השמונים היה משבר שתקף את המגזר בחברה הישראלית שמחויב לעקרונות הדמוקרטיה. מי יצא והפגין וביקש שינוי בשיטת הממשל ובתפקוד הדמוקרטיה הישראלית? אלה שהבינו מהי דמוקרטיה במיטבה,

אלה שביקשו קשר טוב יותר בין בוחר לנבחר, שביקשו לחזק את האפקטיביות של הממד ההשתתפותי בהקשר של משטר של נציגים. מתוך כך באה התביעה לייצוג ישיר (בחירה ישירה של נציגים) ומתוך כך התביעה לממשל יעיל יותר, שיהיה נתון לבקרה אפקטיבית של משלמי המסים, באמצעות נציגיהם בכנסת.

כיום אנחנו מצויים בעיצומו של תהליך שלא חסר בו ממד אירוני: דווקא אותו מגזר בחברה הישראלית שרצה לקדם את התרבות הדמוקרטית בישראל, ובכך ביטא רצון כי תתחזק כאן חברה אזרחית שחבריה לוקחים אחריות על חייהם וממקום זה ביקשו לחולל שינוי לטובה בשיטת המשטר, דווקא צד זה בחברה מוצא עצמו היום במשבר אמון מול ההתפתחויות במשטר ובתרבות הדמוקרטית בישראל.

שיטת המשטר שאומצה ב-1992 יצרה שתי זירות בחירה חדשות – פריימריס ובחירה נפרדת של ראש הממשלה – שמהווים פתרון גרוע לכמיהה הנכונה: תנו לי מסגרת שתחייב קשר ישיר ביני לבין הנבחר, ותנו לי אפשרות להשתתפות אפקטיבית. הפתרון היה חייב להיות דרך אימוץ של מעבר זהיר ומחושב לשיטת בחירות משולבת אזרחית ארצית, שהייתה מותירה את הכנסת כליבת המשטר הדמוקרטי הישראלי. אך במקום לחזק את הפרלמנטריזם תוך תיקון ליקוייו, נוצרו שתי זירות אלה שבפועל מחלישות את הכנסת.

תזכורת נוספת: כל דמוקרטיה יציבה ומתפקדת היטב נשענת על אמון האזרחים. האזרחים והאזרחות הם המסד של משטר דמוקרטי יציב. לא חוקה ולא חקיקה, אלא תחושה של מערכת אזרחית שפועלת כהלכה למרות ההבדלים במבנה החברה וחילוקי דעות ביחס לערכים שאמורים למשול בעת זו או אחרת. עכשיו, בהתייחס לתזכורת הראשונה, אני מבקש להצביע על כך שדווקא המגזר התומך בהיווצרותה של חברה אזרחית בישראל הוא שנפגע יותר ממגזרים אחרים מהיחלשות הדמוקרטיה הפרלמנטרית, ומקריאות התיגר על הדמוקרטיה כמסגרת ערכית. דווקא מתוך מגזר זה מושמעים הרהורים אודות הניצול שנעשה בפרוצדורות דמוקרטיות כדי לקדם עניינים סקטוריאליים וערכים פרטיקולקיים על חשבון אינטרסים וערכים של חברה אזרחית. שם נשמעים קולות שמתריעים מפני ניצול הדמוקרטיה לשם קידום סדרי יום לא דמוקרטיים, בלא שהחברה האזרחית או המדינה הדמוקרטית מציבות מנגד סדרים שמחייבים הפנמה וקידום של תרבות ודרך דמוקרטית. שם נפגע האמון, המסד הרגשי של חברה אזרחית דמוקרטית.



שתי התזכורות הללו מצטרפות לכדי ההצעה הבאה: בדיונינו המעשיים עלינו להבחין בחברה הישראלית כמורכבת ממגזרים שונים שעוברים תהליכים מקבילים – מקבילים אך לא זהים – בכל הנוגע למידת מחויבותם לדמוקרטיה. עלינו לתת את הדעת על כך שדווקא המחויבים לפרוצדורות ולערכים דמוקרטיים נחלשים ציבורית, ומנגד יש התחזקות של מי שרואה את יתרונות הפרוצדורה בלא מחויבות לערכים שהפרוצדורה אמורה לקדם ולשמר. הפתרון למשבר המשטרי חייב לאפשר חיזוק המרכיב האזרחי בדמוקרטיה בישראל. ברור לי שחייבים לחזק את הדמוקרטיה מהמקום של הפרטים והאזרחים, ולא מהמקום של המנהיגים. משמע, אל לנו למקד את המבט על מנהיגות חזקה (האשליה הנלווית להצעה כי ננוע אל עבר משטר נשיאותי) אלא דווקא על אזרחות חזקה ומופנמת (ההצעות אודות חיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית תוך ביטול ההפרדה בין בחירת ראש הממשלה לבין בחירת הפרלמנט).

הערה אחרונה לעניין המנהיגים. שמעתי כאן את הדיווח של צוות הדגם הנשיאותי. דיווח זה, ודיונים שאני שומע כאן ובמקומות אחרים, מורים כי כאשר משילים את הכסות מעל המילים אודות האופציה הנשיאותית, **מגלים כמיהה למנהיג חזק שסוף סוף ימשול בתקיפות וביעילות הראויות**. מתוך כמיהה זו, יש התעלמות מדיון מקדים אודות אופן ההיבחרות של חברי הכנסת, שכן ממילא ראש הממשלה יעבוד כמו שצריך ואילו הם יוכלו להמשיך ולקשקש.

נאמר לי כי יכול להיות שהחברה הישראלית לא בשלה לדמוקרטיה, או שהגיעה למקום שבו היא צריכה לקחת פסק זמן ממשטר דמוקרטי. אם כך הדבר, הבה נתעניין ביושר בזרמים ובכמיהות בחברה הישראלית שמבססות נקודת מבט זו. אם פנינו אל עבר משטר שיאפשר למנהיג חזק למשול, בואו נציג את הדברים כך, ולא בכסות של חיזוק הדמוקרטיה. אבל אם אנחנו חפצים במשטר דמוקרטי, מוטב שנפסיק לכסות אותו במעין טיעונים המבוססים על השוואות שטחיות עם המשטר בארצות הברית, הכוללות טיעונים לא רציניים שכל כולם מכוונים לאפשר למנהיג חזק למשול בשקט. אם רוצים ללכת אל עבר משטר של מנהיג חזק, נעשה זאת בעיניים פקוחות. ניקח מנהיג חזק שימשול.

אם לעומת זאת אנו מעוניינים באזרחות חזקה, עלינו למקד את מאמצינו בחיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית ולהשאיר את האופציה הנשיאותית לימים אחרים, בשעה שתהיה לנו חברה אזרחית יציבה, של כולם.



● **גידי רהט:** יש מיתוס שעולה שוב ושוב בדיונים, לפיו משטר נשיאותי הוא משטר עם יכולת משילות יותר גבוהה. הרי כל הרעיון של המשטר הנשיאותי בדגם האמריקאי הוא: פחות ממשל, יותר טוב. אלא שלדעתי, אי אפשר להתקדם לשום מקום אם מניחים שהמשטר הנשיאותי הוא אכן בעל יכולת משילות יותר גבוהה.

הרעיון העומד בבסיסו של משטר נשיאותי דמוקרטי – להבדיל ממשטר נשיאותי לא-דמוקרטי, שכמוהו יש רבים בעולם – הוא שהרשויות נאבקות זו בזו. אחת התוצאות היא אי פעילות ואי מעשה, ותוצאה זו דווקא נתפסת כדבר טוב.

המיתוס הזה בנוי על שלושה דברים וכדי להסיר אותו צריך להתייחס אליהם. קודם כל, השפעתה הבינלאומית החזקה של הנשיאות האמריקאית. אלא שבמקביל, צריך להבין שסביר כי נשיא ארצות הברית משפיע יותר על חיינו מאשר על חיי האזרחים בארצו.

הדבר השני הוא שמבחינת החוקה, לנשיא ארצות הברית יש יותר סמכויות כתובות מאשר לראש הממשלה שלנו. זה לא אומר שום דבר על יכולת המשילות.

הדבר השלישי שגורם לבלבול, הוא שבארצות הברית קל לזהות את "המנכ"ל", ואילו במשטר הפרלמנטרי אין זה כך. בארצות הברית ברור כי הנשיא חזק בהרבה מחברי ממשלתו ואילו במשטר פרלמנטרי לשרים יש לעתים קרובות גב פוליטי עצמאי.

כנראה שהכמיהה למנהיג חזק, שהוזכרה כבר, יוצרת אהדה לדגם המשטר הנשיאותי. זאת, הגם שבמשטר זה, מוגבלת יכולת המשילות של ראש הרשות המבצעת.

● **ח"כ עוזי ברעם:** נושא הפריימריס שעלה כאן מספר פעמים, מעניין מאוד. כדאי לבדוק איך הוא בא לעולם, מה יתרונותיו ומה חסרונותיו.

כשנבחרתי לתפקיד מזכ"ל מפלגת העבודה בתחילת 1985, הייתה במפלגה ועדה מסדרת. אנחנו התקנאנו במה שקורה בליכוד, שם התקיימה בחירה הרבה יותר מסודרת. אני צידדתי בהעברת הבחירה לידי מרכז המפלגה, ובתחילה אף לחמתי מול יצחק רבין ז"ל ושמעון פרס לשינוי העניין. כזכור לכם, ב-1988 הבחירה עברה למרכז המפלגה, אבל רק נעשה צעד ראשון זה, וכבר בא מזכ"ל מפלגה חדש ואמר שהוא ימשיך בתהליך אל הצעד השני. כך נולדו הפריימריס.



הפריימריס נולדו מתוך מחאה כנגד הועדה המסדרת, שבעצם הכלי העיקרי שלה לבחירה היה מידת הנאמנות של חברי הכנסת להנהגה.

הפריימריס יצרו שני דברים. דבר ראשון: עיוות בתוך הסיעה בכנסת בין אנשים שנבחרים מהרשימה הארצית לבין אנשים שנבחרים מהרשימה המחוזית. אם הייתי יכול, הייתי גם מוכיח שהרמה של חברי הכנסת שנבחרו מהרשימה הארצית היא גבוהה לאין ערוך מזו של אלה שנבחרו ברשימה המחוזית, כי ברשימה הארצית קשה לעשות מניפולציות של בחירה מהנוסח שמשחל דיבר עליו.

דבר שני שנוצר, הוא הדגם של חבר כנסת שיודע כי גם בפעם הבאה הוא ייבחר רק על ידי פריימריס, וכך נוצר דפוס מיוחד של עבודה. חלק גדול מחברי הכנסת מנצלים כל אמצעי כדי להגיע לחשיפה תקשורתית. זו הסיבה לגימיקים, לאלומות המילולית ולהתלהמות.

אני לא מאמין שאנחנו יכולים לוותר בכלל על הפריימריס, אבל לדעתי כל הנושא של פריימריס מחוזיים הוא בעייתי ביותר.

עניין אחר. צריך לזכור כי ב-1992, בפעם האחרונה שעדיין הייתה בתוקף שיטה הבחירות הקודמת, מפלגת העבודה והליכוד קיבלו ביחד שבעים וששה מנדטים.

ב-1996, כשביבי נבחר לראשונה, המספר ירד לששים וששה מנדטים, דהיינו שעדיין היה ביכולתן של שתי המפלגות הגדולות לשנות את החוק בבחירה ישירה בכוח עצמן. בבחירות 1999 התדרדרו שתי המפלגות לארבעים וחמישה מנדטים, ומבחינת התחזית להבא, נראה שהצניחה תימשך.

הבעיה היא, שאין היום שום כוח מכריע גדול, לא בקואליציה ולא באופוזיציה. יכול להיות שבשיטה הקודמת, עם הפופולריות שהייתה לאהוד ברק מול אי הפופולריות של ביבי נתניהו, הייתה מפלגת העבודה מקבלת ארבעים מנדטים והליכוד שלושים מנדטים, אבל היו שתי מפלגות שמושלות בכנסת.

אין לי שום ספק שהמערכה על מעבר לשיטה של פתק אחד עם שינויים היא מערכה שחייבת להצליח. מה שקורה היום הוא, שבתוך הכנסת לא רק מפלגת העבודה והליכוד ברובן תומכות בשינוי, אלא שיש עוד מפלגות ועוד יחידים שתומכים בעניין.



לגבי השאלה שהעלה אריק כרמון, האם יש עדיין מקום למפלגות הקלסיות? לכאורה, התשובה היא לא. כשר תיירות ביקרתי בצרפת ב-1993 כאשר בבחירות לאסיפה הלאומית הצרפתית, המפלגה הסוציאליסטית התרסקה לרסיסים. כאשר באתי לבקר את מישל רוקאר, מצאתי אותו כמעט יחידי בבית שכל חבריו פרשו. ג'ספאן פרש מהפוליטיקה לחלוטין והמפלגה הסוציאליסטית נראתה אבודה.

ג'ספאן וחבריו חזרו לאחר מכן, והקימו מפלגה סוציאליסטית שהיא מפלגה סוציאל-דמוקרטית אמיתית, אשר לא סילפה את האידיאולוגיה כמו שעשה טוני בלייר בבריטניה, אלא עשתה כמה שינויים והפכה להיות המפלגה הסוציאליסטית הכי חזקה באירופה, עם סיכוי רציני להיות אלטרנטיבה לשיראק בבחירות הבאות.

אני לא בטוח שאבד הכלח על המפלגות הקלסיות, אני רק חושב שהם צריכות לעשות שינויים לפי מה שקרה בשנים האחרונות.

הערה אחת לשיטה שמציע משה שחל. טוב היה להעלות את אחוז החסימה. יחד עם זאת, אני לא שש לרעיון זה, משום שיש סכנה לייצוגם של מיעוטים כמו הערבים, למשל, שהלגיטימיות שלהם לגבי הכנסת היא מכריעה. כל פעם, כאשר אני שוקל את העניין הזה, אני מסתכל על המפלגות הערביות ועל האפשרות של ייצוגן או אי-ייצוגן.

אשר לשיטה של משה שחל, הנחת היסוד שלו היא שאי אפשר להעביר את השינוי בחוק. אבל אינני בטוח שהנחה זו תורמת משהו רציני לדיון. האמירה הזו היא אמירה שהיא לא תיצור את השינוי הרציני שאותו אנחנו רוצים. המערכה על בחירה לפתק אחד מוכרחה להיות מערכה של רוב הציבוריות בישראל.

● **ח"כ שאול יהלום:** בהזמנה לכינוס הראשון של המועצה נאמר שנעסוק כאן בשיטות לחיזוק הדמוקרטיה בישראל. דווקא ממכון שאינו רק תיאורטי, אלא גם אקטואלי, הייתי מצפה שיעשה את הדבר הכי חשוב בימים אלה לחיזוק הדמוקרטיה: שישמיע **אמירה ברורה כלפי מה שאמר ראש הממשלה, על הזלזול הקשה בכנסת.**

אני חשוב שזה חשוב לציבור, אני חושב שזה חשוב בודאי לנוער, כי אנחנו חייבים להתייצב ולומר שאין לזלזל כך בכנסת. זהו האיזון הראוי בין הכנסת לבין ראש הממשלה. אני אומר זאת לא רק לאלה המתנגדים לראש הממשלה ברק מאלף סיבות, אלא לאוהדי ראש הממשלה: כאן נדרש אומץ מהמכון להגיד את זה דווקא היום ודווקא השבוע.



[ד"ר אריק כרמון בהערות ביניים: האמירה הזאת יצאה אתמול והבוקר. גם על כך שהאמירה כי הוא הצהיר שנבחר ברוב של חמישים ושישה אחוז ואין לכנסת משמעות היא אמירה בעייתית, וגם לגבי העקיפה של הכנסת].

בנושא של חיזוק המפלגות, אני חושב **שעל פי כל שיטות הממשל** – ואני מציע שלא נחלום על משטר נשיאותי כי זה לא שייך כאן, זה לא אפשרי ולא הגיוני – **חיזוק המפלגות יחזק את הדמוקרטיה**.

אני מזדהה עם מה שנאמר כאן רק על ידי קודמי, על הרצון להיחלץ מהפריימריס, כיוון שזוהי שיטה משחיתה. צריך להבין שלפריימריס יש עוד בעיה: כאשר חלק מהמפלגות הן דמוקרטיות בשיטת הפריימריס וחלק לא, הרי שיש גם בעיה – לפחות תיאורטית, ואולי אף מעשית – של סילוף הייצוג בכנסת. זאת משום שיש בוחרים המשתתפים בפריימריס של מפלגה, משפיעים עליה לפי דעתם אבל לא חולמים להצביע ביום הבחירות. קיימת כאן בעיה כלשהי של איזון בין הגישות הדמוקרטיות.

בנושא זה של חיזוק המפלגות, אני חושב שנתרום לכך רבות אם נקבל ונחדיר לציבור את השיטה שבדינונינו הובילו אותה פרופ' אשר אריאן וח"כ אמנון רובינשטיין, בנושא **סימון פריימריס תוך כדי יום הבחירות**. נניח שנאפשר לבוחר לדרג את שני המועמדים הראשונים או את שלושת הראשונים, לפחות בשלב ראשון. על ידי כך נעודד דמוקרטיזציה בכל המפלגות. כך לא יהיה ערבוב של קהלים, כי הבוחר יוכל באמצעות פתק אחד ביום אחד לבחור רק במפלגה שלו, ולא תהיה השפעה ממפלגה אחת לשניה.

בנוסף, עם כל מה שנאמר על הפריימריס, המפלגות בהן יש פריימריס – ובודאי מפלגת העבודה – מחכות לתירוץ כדי לרדת מהפריימריס. אם נקדם שיטה של פריימריס ביום הבחירות, הרי שניתן להם גם את האפשרות להתחרט ולהגיד 'עד כאן', כי אחרת עם כל רצונם לצאת מהפריימריס הם יישארו וייתכן שגם הליכוד יחזור לזה.

הנושא הבא הוא **העלאה של אחוז החסימה**. **ברצוני להזהיר את עצמנו מפני מהלך שכזה**. אתמול היה לי ויכוח עם פרופ' עמנואל גוטמן על כך ואני אומר שקבוצה במדינה – לא סתם בעלי המשקפיים השחורים, בשביל משקפיים לא יצביעו – אלא קבוצה של 100 אלף אנשים שיכולה לרכז בבחירות את העברתה בכנסת, אסור לנו בשום אופן להוריד תנועות כאלה מתחת לפני השטח. זה יפגע במשטר הדמוקרטי שלנו פי כמה וכמה. אנחנו צריכים לתת להם את האפשרות לבוא

ולהשתתף בבחירות. כל העלאה של אחוז החסימה תביא קבוצות שכאלה למחלתת ולכן אני מציע שנוהיר את עצמנו בעניין זה.

בנוסף לכך, כל החלומות שרוקמים אנשים הרוצים לחזק את הבחירה הישירה או אפילו לחלום על משטר נשיאותי – הם טוענים שיש להם פתרון, ומה הפתרון? ביזור העוצמה הפוליטית. בדרך כלל, כלפי המשטר המוניציפאלי צריך לקחת בחשבון שישראל היא מדינה קטנה ולא כל מה שניתן לביזור במדינה גדולה כארצות הברית או במדינות אירופה ניתן ליישום גם בישראל. רוב התחומים החשובים שלנו – בריאות, תחבורה וחינוך – במדינה כל כך קטנה כשלנו אי אפשר לבזרם.

● **פרופ' ירון אזרחי:** שיטה פוליטית דמוקרטית טובה צריכה לאפשר ליצור כוח פוליטי לגיטימי המסוגל לפעול בנושאים ציבוריים, בכפוף למנגנוני ביקורת והגבלה שאינם משתקים אותו.

במצב של המערכת שאנחנו יצרנו בכשרונותינו הרבים, המערכת לא מייצרת כוח פוליטי כזה, לצורכי קביעת מדיניות ציבורית וביצועה. **השיטה הנוכחית חזקה – בניגוד לכוונת היוזמים – בסיכול פעולות ממשלה, וחלשה בצד החיובי של יצירת תמיכה וביסוס לפעולות ממשלה.**

אנחנו יצרנו במדינת ישראל דמוקרטיה נגטיבית, לא דמוקרטיה שהיא פוזיטיבית. אין אצלנו בשיטה הנוכחית מנצחים. יש דימויים של מנצחים, אבל אין מנצחים.

הרצון לפנות למשאלי עם מבטא את התחושה שהמערכת הקיימת של הכנסת והמפלגות לא מייצרים מספיק לגיטימציה לכוח של הממשלה ולהכרעות הממשל. הפניה למשאלי עם זה סימפטום למחלה של המשטר הקיים.

בשיטה הנוכחית של בחירה ישירה, הפיתוח של רעיון משאלי עם שכנראה יבוא בכיוון הזה, נוצר מצב שהוא מסוכן מעין כמוהו למערכת פוליטית. כאילו הדמוקרטיה חוגגת משום שיש לנו ביטוי כל העם על ידי בחירה בחברי כנסת, ביטוי כל העם על ידי בחירה ישירה של ראש ממשלה ובהמשך ביטוי כל העם על ידי בחירה של הכרעות מדיניות באמצעות משאלי עם.

מה קורה אם שלושת הקולות האלה של העם סותרים ומקזזים ומשתקים זה את זה? במקרה כזה, העם מאבד את אמונו בשיטה הפוליטית, ביכולת שלה לבטא את קולו ואז אנחנו מגיעים לצורה שהיא



ידועה בקרב מדעני המדינה כ-DEADLOCK DEMOCRACY. אני חושב שישראל היום קרובה מאוד לתופעה זו.

בניגוד לזה, במשטר פרלמנטרי מהסוג שאנחנו נטשנו אותו מסיבות לא מכובדות, תהליך בריא של ייצור לגיטימציה לרשות המבצעת מתחיל דרך ריבוי הקולות בעם שבעצם באים לידי ביטוי בבחירות. הבחירה של המפלגות שמשקפות קולות רבים, בכנסת יש תהליך של אינטגרציה של אותם המפלגות שיוצרות את הרוב שיכול לתמוך בממשלה ובצורה כזאת יש תהליך שמאפשר הפרדה בין זירת היצוג של ריבוי הקולות של העם לבין הזירה של המעשה, המעשה המדיני שמאפשר אחדות מסויימות.

אני רוצה להכנס לניתוח קצר של המשקל של הטלויזיה בהשפעה על היחס בין ייצוגיות וממשליות.

העין של המצלמות גורמת לכך שגובר המשקל הפוליטי של ייצוגיות אופוזיציונית לגבי כל פעולת מימשל. בשל העובדה הזו, הייצוגיות מקבלת משקל יתר מעוצם במידה רבה על ידי השינוי בטכנולוגיה של התיווך בתקשורת בין העם לבין המדינה.

מסיבה זו יש נימוקים נוספים לחזק את כושר הפעולה של הממשלה. השקיפות שהיא ללא תקדים של פעולות מימשל וחשיפתם לעיתונות של היום יוצרת מצב שאם לא נחזק את היכולת של המערכת ליצור רוב יציב יחסית שמסוגל לתת תמיכה וגיבוי למערכת ההכרעות של הממשלה, בצורה שמונעת מהם את הצורך או חוסכת מהם הצורך לחשוב שכל יום יכולות להיות בחירות חדשות, כל יום כל החלטה יכולה להביא להתפוררות הממשלה – זה מצב שהוא הכרחי גם לאור השינויים בתחום המהפכה של התקשורת.

● **פרופ' עמוס שפירא:** ראשית, לעניין אחוז החסימה – אני מוכרח להודות שכלל לא ברורות לי הרתיעה, הפחד, וההסתייגות מהעלאה מתונה של אחוז החסימה, שהובעו על ידי כמה מהמשתתפים בדיון, בעיקר הפוליטיקאים שביניהם.

נכון ששיטת הבחירות לכנסת (לרבות אחוז החסימה) משקפת את המציאות הישראלית, הרוויה שסעים, קבוצות, מיעוטים, השקפות, מגזרים – דברים אלה ידועים לכולנו. אך שיטה קיימת זו לא רק משקפת את המציאות – בעת ובעונה אחת היא גם מעצבת אותה, משום שהשיטה מעודדת ומתגמלת פיצול.



אני חושב שגם במציאות שלנו, כנסת שבה יהיו מיוצגות שש או שבע מפלגות, היא פתרון הוגן וסביר. פתרון כזה אף יתרום, בסופו של דבר, ליציבותה ולביצור כוחה של הכנסת.

שנית, האמירה של אהוד ברק (שמשה שחל התייחס אליה ושאלו יהלום מחה נגדה), דהיינו שראש הממשלה קיבל מנדט מהעם ולכן הוא פועל שהוא פועל, היא – לטוב או לרע – פועל יוצא של האידיאולוגיה הפוליטית שביסוד רעיון הבחירה הישירה. מי שתומך באידיאולוגיה הזו צריך לקבל גם את האמירה כפועל יוצא שלה.

שלישית, לגבי המודל הנשיאותי. חבל שמושא ההתייחסות ההשוואתית שלנו, גם בדיוני אתמול וגם הבוקר, היה ארצות הברית דווקא ולא צרפת, או מדינות אחרות שיש בהן משטר נשיאותי.

ארצות הברית היא ארצות הברית ואנחנו לא אמריקה. שם מושל בכיפה הפדרליזם שמלכתחילה מגביל מאוד את כוח הרשות המבצעת הפדרלית, את כוח הממשל הפדרלי כולו. בארה"ב יכול שנשיא ממפלגה א' יפעל תוך שיתוף פעולה סביר עם קונגרס שנשלט על ידי מפלגה ב'.

גם האידיאל האמריקאי המסורתי, של SMALL GOVERNMENT, דהיינו האידיאולוגיה שכמה שהממשל עושה פחות זה טוב יותר (תפיסה שבודאי משקפת את גישתם של הרפובליקנים) אלה הם מושגים כל כך אמריקאיים וכל כך לא מאפיינים את החברה שלנו. כל השוואה שאנחנו עושים עם ארצות הברית בנדון היא מלכתחילה חשודה בעיני כשטחית ולעיתים אפילו כמטעה.

לטעמי, חשובה מכל ההבחנה שעשינו כאן בין דמוקרטיה פורמלית לבין דמוקרטיה מהותית, בין חברה שפועלת במסגרות דמוקרטיות פורמליות, פחות או יותר, לבין חברה שהפנימה ברצינות את הערכים של דמוקרטיה מהותית, לרבות כיבוד זכויות הפרט והמיעוט.

משטר נשיאותי ריכוזי בחברה שטרם הפנימה ערכי דמוקרטיה מהותית, עלול, בסופו של דבר, להיות מסוכן לדמוקרטיה. ראו, למשל, את "רפובליקות הבנות" של דרום אמריקה.

אם אני נדרש להביע העדפה, הדגם המועדף עלי כיום הוא דמוקרטיה פרלמנטרית משופצת ומשופרת, כולל העלאת אחוז החסימה ואימוץ המוסד של הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית.



● **פרופ' רות גביזון:** אני צריכה להודות על חטא על שהייתי ספקנית לגבי הדיון הזה, ואני שמחה להודות שטעיתי. אני חושבת שזה היה דיון חשוב, דווקא מפני שבסוגיה שעמדה על סדר היום, רוב האנשים יוצאים מכאן מחוזקים בדעה שאתה הם נכנסו.

בעיני, המפגש הזה הוא הרבה יותר מאשר עיון בשאלה מה אנחנו צריכים לעשות מחר בעניין הבחירה הישירה. הוא מדגים אצלי באופן עמוק את הצורך להבחין אבחנה חזקה מאוד בין פוליטיקה חוקתית, פוליטיקה של כללי משחק ופוליטיקה רגילה. הדיונים שלנו הדגישו את המחיר העצום שאנחנו משלמים על כך שהמהלך שלנו איננו עושה את הדבר הזה.

אני שותפה לאלה שצינו כאן כי שיטת המשטר שלנו היא בעייתית, אולם בחירה ישירה לעומת בחירה לא ישירה איננה כל הסוגיה. חלק מהטעות שעשינו הייתה לחשוב שהשיטה החדשה היא הפתרון, והנה מה שקיבלנו הוא שעטנו. אנחנו צריכים לחשוב עתה במונחים של מהלך חוקתי. מהלך חוקתי, פירושו של דבר: התנערות במידת האפשר מהמחשבה על האינטרסים הפוליטיים המיידים של השחקנים.

הדרך היחידה לעשות זאת היא להוציא את ההחלטה מידי האנשים שיש להם אינטרסים מיידים. **אין דרך להעביר הליך חוקתי מלא במסגרת פרלמנט, בודאי לא במסגרת פרלמנט כל כך שסוע, מקוטב ועמוס כמו הפרלמנט שיש לנו היום.**

המהלך החוקתי השלם צריך להיעשות בגופים ציבוריים, כמו ועדות מכוננות שהם מחוץ למסגרת הפוליטית הישירה. את המהלך החוקתי בעניין המשטרי צריך לעשות באופן כולל וצריך להסתכל יחד על מנגנון הבחירה לראש הרשות המבצעת או הרשות המבצעת כולה, מנגנון הבחירה לכנסת, הרכב הכנסת, הרכב המפלגות, חוזק המפלגות. כל התמריצים המבניים צריכים להיבדק יחדיו ולא על ידי תיקון מקומי של היבט זה או אחר של המערכת המשטרית. תיקון מקומי יביא לתוצאה רעה. אני ממליצה שאנחנו נמשיך לדבר על ההיבט המשטרי, אבל נרחיב את היריעה.

אחרי שאמרתי כי אין די בכך שנצא מכאן בהעדפה של פרלמנט לעומת שיטה נשיאותית, מה בכל זאת צריך לעשות עכשיו? המצב הוא לא טוב והשאלה היא איך צריך לטפל בו. אני חושבת שצריכים לעשות שני דברים.

המערכת הפוליטית נמצאת בעיצומו של מהלך ששוקל את השאלה האם לבטל את הבחירה הישירה. אני חושבת שהמהלך הזה הוא נכון, אני מקווה שהוא יצליח. אני לא חושבת שהוא עניין חוקתי, אני לא חושבת שזה חשוב לא לעשות שינויים מהירים, כי כל המהלך שהביא לשיטה הנוכחית היה בעייתי. אני מקווה שהמהלך לביטול השיטה הנוכחית יצליח.

אלא שזה לא נראה לי כתפקידו של הגוף הזה, שהתכנס כאן. הגוף הזה צריך לשאול: בין אם המהלך יצליח ובין אם לאו – מה למדנו מהניסוי הזה על מבנה המערכת שלנו? נדמה לי שהדיון שלנו העלה על פני השטח הרבה דברים שבכל שיטת בחירה מחלישים את שיטת המשטר שלנו.

הדברים האלה הם דברים שלכולנו יש אינטרס לתקן אותם. אחד הדברים הבולטים שעמדו לנוכח האנשים שחשבו על המבנה של החוקה הוא החשש הגדול מפופוליזם. מה שארע בפועל הוא שאנחנו איבדנו את המבנים המגינים עלינו מפני פופוליזם. לוועדות מסדרות יש שם רע, ובצדק, אבל ועדות מסדרות נותנות להליך הפוליטי חסינות מפופוליזם.

פופוליזם זה דבר לא מבוקר ולא אחראי ולא אפשרי. נאמר כאן שחברי הכנסת מחוקקים הרבה חוקים, המטילים מעמסות בלתי אפשריות על אוצר המדינה. אין לי ספק שזהו דבר שאנחנו רוצים לתקן. אין לי גם ספק שהכנסת לא תרצה לתקן אותו. אבל גוף כמו זה שיושב כאן היום צריך לצאת בקריאה אל הכנסת לתקן אותו, דווקא מפני שזה לא האינטרס של הכנסת. אנחנו צריכים לצאת באותן קריאות שהאינטרסים הטבעיים של חברי הכנסת אינם חזקים דיים כדי לחולל אותן. מה שהם צריכים להשיג לעצמם הם עושים בצורה יעילה.

אני רוצה לחזור לרעיון שעלה כאן, שלדעתי הוא רעיון מצוי. גוף כמו זה – שצריך, אגב, להיות גוף יותר ייצוגי – חייב להשמיע קריאות למערכת מטעם האינטרס הציבורי, מסוג הקריאות שאומרות שיש התבטאויות של ראש הממשלה שהם בלתי קבילות. קריאות הנוגעות לאותם הדברים שמוסכם על כולם שצריך לתקנם.

הצעות כמו פריימריס ביום הבחירות, כך שרק אלה שבאמת מצביעים לאותה מפלגה יכולים להשתתף בהם, הן מצוינות. אני חושבת שדברים מעין אלה, שהגוף הזה ייזום, יתנו לו ולתהליך כולו תפקיד חשוב בעיצוב החוקתי.



● **עו"ד חיים צדוק:** הייתי נגד הבחירה הישירה מראשיתה ואין בדעתי היום לחזור על הטיעונים לכך. חרוט בזיכרוני אירוע אחד – כשהעניין הזה התחיל לקנות מהלכים בציבור, הלכתי לשמעון פרס, שהיה אז יושב ראש מפלגת העבודה, וראה את עצמו כמועמד עתידי של המפלגה בבחירות 1992, ואמרתי לו שזה רעיון רע למדינה ורע למפלגה. על זה הוא ענה לי: "לפני שבועיים הייתי בצרפת אצל הנשיא מיטראן, ומיטראן אמר לי: 'אני, מיטראן, שיחד עם המפלגה הסוציאליסטית התנגדתי ב-1958 לחוקת דה גול, שהנהיגה את השיטה של הבחירה הישירה, ואמר לך היום, שאילמלא הבחירה הישירה לא היה למפלגה הסוציאליסטית ולא היה לי כמנהיגה כל סיכוי לחזור לשלטון בצרפת.'"

זה הכריע את הכף אצל פרס ולפי זה הוא נהג. באופן אישי, אני משוכנע שאילמלא תמיכתו בשיטת הבחירה הישירה ואילמלא הסיוע הכספי המסיבי מאוד שהוא גייס לטובת השיטה הזו, שיטת הבחירה הישירה לא הייתה מתקבלת. אני רוצה לציין בסיפוק רב, ששמעון פרס חזר בתשובה.

אני רוצה להעיר הערה על שיטת העבודה שלנו בנושא זה. עלינו לשמש סיוע לאלה שבידם הכוח להחליט בעניין העומד היום על הפרק: האם להמשיך בשיטה הקיימת – שיטת הבחירה הישירה – או לחזור לשיטה הפרלמנטרית.

אי אפשר לעשות צירוף של שתי השיטות האלה. זו הבחירה החדה שלפנינו ואין לך, רות גבזון, דרך יותר טובה להביא לגניזת הכרעה כלשהי על עניין ספציפי, מאשר לומר שזה חלק מסוגיה הרבה יותר רחבה, ואנחנו צריכים לדון בעניין המשטר באופן כולל, ולא רק ספציפית בשיטת הבחירות. הרחבת היריעה היא דבר מצוין מבחינה אקדמאית. אלא שאני לא בטוח כי הרחבת היריעה פועלת בכיוון של הכרעות פוליטיות ספציפיות.

במה המכון הישראלי לדמוקרטיה והמועצה הציבורית המתכנסת כאן היום יכולים לתרום את תרומתם? לדעתי, אנחנו צריכים להניח על השולחן המלצה בדבר שיטת הבחירה העדיפה. אין סיבה שההמלצה תהיה פה אחד, כי יש גישות שונות, אבל אנחנו יכולים להגיד שהדעה המכרעת או דעת הרוב היא בעד שיטת א' אם כי יש גם שיטה ב'. אני לא יודע אם מישהו המליץ על השיטה הנשיאותית, אבל גם זה.

בצידה של כל העדפה יש לציין את נקודות התורפה, את החסרונות של השיטה. אני בעצמי מודע מאוד לחסרונות של השיטה הפרלמנטרית

בעיקר כפי שהיא פעלה אצלנו, עד שאימצנו את השיטה הנוכחית. צריך לציין את החסרונות וצריך לציין את התרופות האפשריות לחסרונות האלה, כל שיטה בפני עצמה.

נמנעתי מדבר לגופו של עניין, אבל פטור בלא כלום אי אפשר. אני צריך להגיד שהרעיון או הפטנט של משה שחל, שראש הממשלה ברק אימץ אותו בצורה זו או אחרת, כלומר הפרדת מועד הבחירה של ראש הממשלה ממועד הבחירות לכנסת, לא נראה לי. אני חושש אפילו שהוא יכול להביא לתוצאה הפוכה מזו שאליה מתכוונים מציעיה.

אם מצביעים ביום אחד בשני פתקים, עדיין הפתק הדומיננטי שמשפיע על הבחור הוא הפתק של ראש הממשלה. קיימת הנחה סבירה כלשהי, שאצל חלק מהמצביעים הדבר גורר גם הצבעה בעד מפלגתו של ראש הממשלה.

לעומת זאת, אם מפרידים בין המועדים של השניים והופכים את הבחירות לכנסת לבחירות של פתק אחד, רק על המפלגה, לא תהיה פה שום השפעה אלא של האינטרס הספציפי והתוצאה יכולה להיות הפוכה מזו שמשה שחל היה רוצה להשיג אותה, כלומר יותר פיצול מפלגתי.

● **שר המשפטים יוסי ביילין:** אני שמח לראות את הפורום הזה מתכנס, ואני מברך על היוזמה של אריק כרמון שהביאה לפרויקט החשוב הזה, עם השופט שמגר בראשו. היתרון האדיר של הקבוצה שהתקבצה כאן היא שיושבים פה אנשים שבאמת עוסקים בזה הרבה שנים, כולל הצעירים שבהם, והם יודעים שאין פטנטים. זאת אומרת, לא יכול מישהו כאן לבוא ולומר "יש לי את הדרך", כי אנחנו יודעים מהן ההשלכות של הצעות שונות ולמה זה יכול להוביל.

שלושה מהאנשים המשתתפים כאן היו מורים שלי בחוג למדעי המדינה. אני חושב על המהפכה הגדולה שהייתה בשנים שחלפו מאז ימי לימודי. אנחנו למדנו על מערכת פרלמנטרית כמו זו בבריטניה, על משטר של מפלגה דומיננטית, על שבדיה ומקסיקו, יפן שירדה וחזרה, על כך שהמאבקים מתחוללים בתוך הגושים ולא בין הגושים, על כך שהממשלה מחוקקת וחברי הכנסת מגיעים לחמישה אחוזים מהחקיקה הפרטית, כאשר היום זה כמעט ההפך.

עסקנו כל הזמן בהסבר על השמרנות. אמרנו שיש יתרון להצבעה של ההורים, ובמידה מסוימת, עדיין אני יכול להסביר את ההצבעה של הצעירים לפי ההצבעה של ההורים שלהם. אולם דפוס הצבעה כזה בודאי פוחת.



באותם ימים, ניתן היה להסביר מדוע קיימת כאן שמרנות. היום אנחנו נמצאים במצב לגמרי שונה: קיימת תחושה חזקה ורחבה של אי נחת מהשיטה. משום כך, יש יתרון אדיר לקבוצה היושבת פה היום, משום שבמצב של מבוכה, אי נחת, במצב שבציבור קיימת תחושה שהמצב לא תקין, אבל אין יודעים בדיוק מה הסיבות וכיצד ניתן לתקן, כאשר קבוצה כזו מכינה הצעות והמלצות, יש סיכוי שהקבוצה תצליח לעצב תפיסה ולהפנים אותה על ידי המערכת כאשר יהיה צורך בכך. ולדעתי, הצורך הזה כבר קיים.

כך קרה עם הקבוצה שיצרה את החוקה לישראל. ההצעה הייתה במגירה ובמצב של מבוכה היא הוצאה משם ואז הרעיון "המצוי" הזה של הבחירה הישירה הפך להיות נחלת הכלל, כי הציבור הנבוך רצה להיאחז במשהו.

הבעיה העיקרית, כמובן, היא שאנו לא מתחילים מאפס. אילו יכולנו כאן לשבת ולהגיד מה צריך להיות, נקים מדינה חדשה מן המסד ונראה מה אפשר לעשות, אני מניח שאז אפשר היה להגיע לכמה דברים מעניינים.

אבל יש הרבה מאוד דברים שאנחנו צריכים לקבל אותם, משום שהפיגומים שהוקמו כדי לייסד את הבית הלאומי, נשארו במקומם. מישהו שכח להסיר אותם. במשך השנים הסירו קצת, אך עדיין דברים רבים, מיושנים, נשארו כמו שהם. למשל, בנושאי דת ומדינה: שני רבנים, אחד ספרדי ואחד אשכנזי בכל ישוב. כבר כמעט שאין הצדקה לכך אפילו בקרב החוגים הדתיים, אך הדבר נמשך, כי הוא פשוט היה שם מקדמת דנה. בשלטון המקומי עדיין שוררת שיטה מנדטורית – למשל פקודות העיריות. כולנו מדברים נגד זה ויחד עם זאת כולנו חסרי אונים, בסופו של דבר, לקום ולעשות מעשה, ולהגיד שלא יכול להיות שאחרי חמישים ושתים שנה אנחנו עדיין חיים בשיטה בריטית, שבה יש פקיד ממונה או קצין ממונה וראשי העיריות שנבחרים בצורה דמוקרטית ורוצים לעשות משהו, מרגישים את עצמם כאילו היו כפופים לנציב העליון.

היום, אחרי כמה שנים שבהן חוק הבחירה הישירה בתוקף, אנחנו מבינים הרבה יותר עד כמה אנו זקוקים לשנוי. הבעיה היא שהשינוי היחיד שעשינו באמת – המעבר לבחירה ישירה של ראש הממשלה – הוא שינוי מחריד. כלומר, עכשיו, הפחד משינוי נוסף משתק. אומרים כנגדנו: "מה אתם רוצים? הרי לא מזמן הנהגנו את הבחירה הישירה, וזהו בעצם השינוי המשטרי המהותי והמרחיק לכת ביותר."



אני רוצה להתייחס בקצרה לכיוון האחר שאליו אפשר ללכת – הדגם הנשיאותי. קראתי פה את החומר שחולק, העוסק, בין השאר, גם במודל האמריקאי.

אני רואה את המודל האמריקאי כמודל אטרקטיבי להרבה אנשים מתוכנו, גם במערכת הפוליטית וגם במערכת המשפטית. אני לא רואה במודל האמריקאי דבר שלילי מעיקרו. בודאי שיש מרכיבים במודל הזה שהם חיוביים, ואנחנו לומדים הרבה ממנו.

יחד עם זאת, אני מוכרח לומר שהייתי עושה מאמץ גדול כדי להתרחק מהמודל המדיני-הפוליטי האמריקאי, וללכת על הרבה יותר על מה שאנחנו קוראים המודל הקונטיננטלי.

מה שמפחיד מאוד בשיטה האמריקאית הוא הדגש על האיש. רק השנה ראינו מה קרה כשהנשיא עצמו מעורב בפרשיה משונה ביותר, לא קשורה בנושא מדיני, והמעצמה היחידה בעולם משותקת עקב כך לחודשים ארוכים ביותר: אין שם ממשלה, אלא רק איש אחד, שכל מה שהוא עושה הוא להופיע בפני הטלוויזיה שלא בטובתו עם קוקה קולה בידו, ולהסביר איך הוא עשה או לא עשה מעשים. הציבור מגלה עניין עצום, כי לאזרחים העניין מהווה תחליף לדברים אחרים, פחות אטרקטיביים, והם יכולים לעקוב אחרי זה במשך תקופה ארוכה.

ההתמקדות הזו באיש האחד היא דבר מחריד, דווקא במצב שבו הדמוקרטיה צריכה לשים דגש על הקולקטיב הרבה יותר מאשר על היחיד. שלא לדבר על כך שהמאבק הפרסונלי מטבע הדברים מוריד את העניין הערכי. כבר כיום ישנם קולות שהוויכוח האידיאולוגי כבר נגמר: אין שמאל ואין ימין, אין דתיים ואין חילונים ואין בכלל ויכוחים אידיאולוגיים. ישנם רק אנשים.

תופעה זו היא מפחידה, כי גם אם המועמד נראה כאיש טוב, התוצאה יכולה להיות שונה, אם אינך יודע באמת מהו ה"טיקט" שלו, מהו המצע ומהי האידיאולוגיה שלו. במצב כזה, הוא חופשי, לכאורה, לעשות כמעט כל שעולה על רוחו.

קיים גם עניין המימון, עליו הצביע משה שחל, אבל זה קיים גם בשיטות אחרות. אנחנו רואים בגרמניה מערכת שלמה שנמצאת בבעיה גדולה סביב העניין של מימון הבחירות. אנחנו יודעים מה שקרה ביפן, כיצד נושא זה בעצם הפיל בזמנו את ה-LDP. יחד עם זה, העומק של העניין והבולטות של העניין היא הרבה יותר קשה, כאשר הקשר הוא ישיר.



עצם העובדה שאנשים מבינים כי רק אנשים כאלה, בעלי ממון או תומכים עשירים, יכולים להיבחר היא דבר מחריד. אצלנו, ברוך השם, בני עניים עדיין יכולים להיבחר.

הרעיון הזה שחברי כנסת שלא נבחרים יקבלו דמי אבטלה – אני לא בטוח שהיה עולה במערכת שבה כולם עשירים גדולים. לא שאני בעד הרעיון הזה, אבל עצם העניין שמישהו חושב על זה, ניתן להבין מנין החשש הזה מגיע. הרי אם כולם היו מיליונרים, זה לא היה עולה כלל.

אני שואל את עצמי מהם המודלים המוצלחים. יש מודלים מוצלחים יותר, הם לא האידיאליים, אבל הם יותר מוצלחים. בנושא המשפטי, אחרי מי אנחנו הולכים? יש ארבע או חמש מדינות שהן המודל שלנו – קנדה, שהיא בולטת מאוד (הם גם לומדים מאתנו בנושא המשפטי ומעריצים פסקי דין, אבל אנחנו גם לומדים מהם); מדינות כמו אוסטרליה, ניו זילנד, מדינות סקנדינביות; בהרבה היבטים – גרמניה, בהיבטים מסוימים גם אנגליה.

אחד הנושאים שעולים כאן הוא הנושא של הפרדת הרשויות. אני אומר לכם, כי לפחות בעיני העניין של איזון הרשויות הוא הרבה יותר מרכזי מאשר הפרדה בין הרשויות. אנחנו משלמים לכך מס שפתיים, אך אני סבור שיש בזה הרבה מאוד מן החיוב שהשרים הם גם חברי פרלמנט והם מעורבים גם בחקיקה וגם בהצבעות.

ההתפטרות שלי מהכנסת הייתה אילוץ, משום שלא יכולתי להסתכל בעיניים של אנשים שרציתי שיהיו בכנסת, אבל אמרתי שלפי דעתי זו הייתה טעות. המשטר שלנו מחייב ששרים יהיו בכנסת: אין זה בריא שהם אינם חברי כנסת.

הדבר השני הוא ממשלה פוליטית ולא מקצועית. אני ראיתי באחד הניירות שהוכנו לקראת הכנסת הזה רעיון של ממשלה מקצועית, ואני מפחד מזה פחד מוות. אני לא יודע מה זו ממשלה מקצועית. ממשלה מקצועית תחליט אם אנחנו הולכים לשלום או מלחמה? מה יהיה בענייני דת ומדינה?

הממשלה אצלנו היא ממשלה שבלי ספק נחלשה בגלל הבחירה הישירה. חשבנו שהכנסת תיחלש מאוד, והנה דווקא הממשלה נחלשה. אבל עדיין היא בעלת עוצמה רבה. שם מוכרעות הכרעות אידיאולוגיות ואני מאוד לא הייתי רוצה לתת פתח כלשהו שיאפשר כי שם יישבו דווקא האנשים המקצועיים.



השיטה הגרמנית נראית לרבים מאתנו כשיטה מאוזנת, גם מבחינת האיזון בין שיטה אזוטרית לשיטה יחסית, וגם משום שהיא פדרלית. אבל לא ניתן להעתיק אותה כפי שהיא אלינו.

עניין בית נבחרים שני עשוי להיות רעיון מעניין. הוא עולה כל פעם מחדש, נופל ושוב חוזר. לא הייתי מבטל רעיון זה, במיוחד לאור הריבוי של הצעות החוק הכל כך פופוליסטיות

אין ספק שהבחירה של ראש הממשלה צריכה להיעשות על ידי הפרלמנט. אני משוכנע שהבחירה הישירה היא אסון. אני מסכים לחלוטין עם חיים צדוק שבסופו של דבר, אנשים קובעים את דעתם לגבי השיטה הרצויה מתוך הערכה מהי השיטה שבה הם יכולים להיבחר. כך גם בן גוריון, שהיה בעד השיטה הבריטית, משום שהאמין כי כך מפא"י תהיה מפלגה שתקבל מספר עצום של מנדטים.

אנחנו לא יכולים להרשות לעצמנו שמצב כזה יימשך, כי בסוף של דבר ישנה מערכת וישנה מדינה. לדעתי, אין זה מקרה שבעמותה לדמוקרטיה פרלמנטרית, שהוקמה כדי להיאבק בבחירה הישירה, יושבים אנשים החלוקים זה על זה מבחינה מדינית ומהיבטים אחרים. יחד עם זאת, אנשים אלה אמרו שאי אפשר לעשות את זה יותר למדינה, דהיינו להשאיר את הבחירה הישירה על כנה. בעיני, לפחות, להשאיר את המצב הנוכחי כפי שהוא זו ממש הפקרות.

כמה מילים על החוקה

אני בעד חוקה ואני חושב שצריך שתהיה חוקה. אלא שהדרך אל החוקה היא דרך עקומה והחלטת הררי, שאנחנו כל הזמן לומדים ומלמדים אותה ומזכירים אותה בפסקי דין, היא החלטה ממש עקומה. כשחושבים על כך לעומק, הייתה החלטה מאוד לא מסודרת, שאמרה כי אם לא תהיה חוקה, אז שיהיו לפחות כמה חוקי יסוד. אלא שחוקי היסוד האלה, בחלקם הגדול כלל לא רלוונטיים לחוקה ולא יכולים להיות בחוקה. זאת לעומת חוקים אחרים, שחייבים להיות בחוקה.



[ד"ר אריק כרמון: בקשר להערה האחרונה שלך – למושב הבא של המועצה הזו, באוקטובר 2000, אנחנו עומדים להביא עבודה של פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד קרצ'מר, ובה ניסיון, בפעם הראשונה, להציג מסמך חוקתי, וכן להצביע על מה שעדיין חסר להשלמת החוקה].

על שני חוקי היסוד שהתקבלו בשנת 1992 מגיע כוח לח"כ דן מרידור ולח"כ אמנון רובינשטיין, וכן לח"כ לשעבר אוריאל לין. אולם הרעיון הזה של חוקה הנבנית פרקים פרקים הוא רעיון מאוד בעייתי.

אני חושב שהכיוון שעלינו לאמץ, יותר מדברים אחרים, הוא הכיוון הקנדי ושעלינו לגלות זהירות מחוקה, בודאי מחוקה שתקבע לכאן זורות. ראינו מה קרה במערכות אחרות בעולם, שם הקיבוע יצר שמרנות מיותרת. היחס המעורב לחוקה, מצד אחד הרצון בחוקה כדי לקבע דברים, ומצד שני הפחד משמרנות – עשוי להוביל ליצור כלאיים שלא יהיה ממש חוקה.

אני מביע את שמחתי הרבה על שפורום זה התכנס כאן ואת הערכתי למה הגבוהה של האנשים שנמצאים כאן ומקדישים ברצינות את זמנם לדיונים. אני מעריך שהולך ומתעצב כאן דבר חשוב מאד עבור המערכת הפוליטית, אשר בסופו של דבר גם תקבל אותו.

● ח"כ מוחמד ברכה: שיטת בחירות היא לא מכשיר שנועד לצאת מתסבוכות של ניהול וממשל. לדעתי, אנחנו שובים את עצמנו בצורה זו או אחרת במסגרת של המושגים האלה, למרות שמדי פעם מרחיבים את היריעה.

שיטת בחירות היא גם נקיטת עמדה חברתית ודמוקרטית והשיטה צריכה, לדעתי, להתבסס גם על ערכים מכוננים של חברה דמוקרטית. אני חושב שאפשר להפיק תועלת מהניסיון של האחרים, אך לא בהכרח מארצות הברית. אבל אני חושב שלשם כך צריך לנתח את החברה הישראלית ואת זה אני לא מתכוון לעשות עכשיו.

החברה הישראלית היא חברה שאין בה רוב דומיננטי. זה מה שמתהווה בשנים האחרונות: החברה הישראלית מורכבת מקבוצות על מיעוטים.

לדעתי צריך לפעול – גם על ידי שיטת הבחירות – ליצירת מכנים משותפים, ואחת הדרכים הבסיסיות היא חיזוק המפלגות. על זה, לדעתי, יש הסכמה, בדבר חיזוק המפלגות כגופים בעלי תפיסות פנורמיות ולא מעין שדולות.

כשאני מדבר על מכנים משותפים, אני לא מתכוון בהחלט למושג של כור היתוך, אלא למגמה לעודד אינטגרטיביות בחברה מבלי להקהות את הייחוד או את העושר התרבותי הלאומי, או לדכא את הגישות האידיאולוגיות השונות של הקבוצות המהוות את הפסיפס החברתי של מדינת ישראל.

זוהי, לדעתי, ההצדקה לדרישה לא להעלות את אחוז החסימה אבל גם ההצדקה לשלול את הגישה הריכוזית של השלטון, כלומר הבחירה הישירה או הנשיאותית. אני חושב שלשיטה הנשיאותית אין כמעט תמיכה כאן.

דווקא השיטה השלטונית הריכוזית יוצרת קרעים והופכת את החברה הישראלית ליותר סקטוריאלית והפוליטיקה הופכת להיות שבטית. זוהי גזירה שנגזרת מהבחירה הישירה. הנושא לדעתי הוא לא התרת תסבוכת של ממשל, כי הדרך הקלה ידועה והיא דיקטטור עם סמכויות בלתי מוגבלות. אני חושב שהקשיים של השיטה הפרלמנטרית היחסית הם חלק מהקשיים של החברה ולא צריך לראות בזה מפגע.

הושמעו במהלך הדיונים רעיונות על מגמות של איזונים והעלה הנושא של אי אמון קונסטרוקטיבי. ואני חושב שזה רעיון נכון. יש לשקול גם אפשרות שהאמון שצריכה לזכות בו הממשלה בעת כינונה לא יהיה חמישים אחוזים אלא יהיה קצת מעל. זאת אומרת, לפחות באותו אחוז שבו רוצים להעלות את אחוז החסימה.

אני מודע לתפקידה של הכנסת בין הממשלה לבין העם. אני מסתייג מהמושג של תווך: אני חושב שהמושג הזה ממעיט ממעמדה של הכנסת. הכנסת הייתה וצריכה להישאר הביטוי של הריבון ולא חבורה של בלדרים בין האזרחים לבין הממשלה.

● **פרופ' בן ציון זילברפרב:** כשאני מסכם את היומיים האלה, אני מופתע לגלות שאפשר לכנס חמישים ישראלים, עם ייצוג רחב לכל מגוון הדעות האפשרי ולהגיע לקונסנסוס בדבר כשלון השיטה הנוכחית של הבחירה.

האופציות הבאות בחשבון, במישור התיאורטי לפחות, זה או לחזור לשיטה הקודמת בשינוי כזה או אחר, או לנסות את שיטת הנשיאות, כלומר להשלים את המהלך שהלכנו בו מחצית דרך.



אני חייב לומר שלאחר שבאתי בלי דעה מוקדמת, לפחות לגבי הכרעה בין שתי השיטות האלה, אני משתכנע שמה שעלינו לעשות הוא לחזור אל הדמוקרטיה הפרלמנטרית, וזאת משני נימוקים מרכזיים.

הנימוק הראשון הוא הפחד מניסיון נוסף, וח"כ דן מרידור עמד על כך שמחיר השינויים הוא גדול מדי. חזרה אל השיטה הקודמת, לפיכך, היא חזרה אל המוכר.

הדבר השני קשור לעובדה שאי אפשר לנתק את הבחירה שלנו בין שתי השיטות מהסוגיות שיעמדו על סדר היום הציבורי בשנים הקרובות. הסוגיות הללו – קיטוב, הגברת פערים, שסע בין דתיים לחילוניים – אלו הן סוגיות ששיטת המשטר הדמוקרטיה הפרלמנטרית מתאימה להן הרבה יותר.

לא נשכח גם שאנחנו משק שמבחינה כלכלית נשען על "מנוע טורבו" של תעשיית ההיי-טק. זהו מנוע שאיננו יכולים להתנתק ממנו, הוא ילווה אותנו עוד שנים רבות, הוא זה הנותן לנו את התמיכה הכלכלית, אך זהו גם מנוע שמגביר פערים בחברה.

אני רואה פה הרבה סוגיות סבוכות של יצירת קואליציות ויצירת קונסנסוס, והשיטה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית נראית לי מתאימה יותר להתמודדות עם בעיות אלה.

בשולי הדברים, אני רוצה להתייחס לנושא של אחוז החסימה. ראשית, כל עוד קיימת שיטת הפריימריס בתוך המפלגות, היא מפריעה להתבטאות של קבוצות שהם לא במרכז של המפלגה. כיוון שאנחנו רוצים להרחיב את מגוון הייצוג בכנסת, אזי בהעלאת אחוז החסימה נמנע מקבוצות מסוימות – לא שוליות אבל קבוצות שהן לא בתוך המרכז של המפלגה – לקבל ביטוי, ולכן אני מתנגד להעלאת אחוז החסימה.

שנית, נדמה לי שהרצון שהועלה כאן, להעלות את אחוז החסימה, נובע ממה שכל הזמן מוגדר כאן כסחטנות. אני לא יודע מה זה סחטנות, צריך אולי להגדיר היטב את המושג. יותר מקובל עלי המושג של לובי כזה או לובי אחר. כאשר עושה את זה מפלגה אחת זה נקרא שהלובי עשה שתדלנות, אך כשעושה את זה מפלגה אחרת זה נקרא שהיא סחטנית.

בהקשר הזה אני מציע שנשאל את עצמנו בכנות, אם כל התרעומות שעלתה כאן על סחטנות, לא יוחסה בעיקר למפלגה אחת מסוימת, מפלגה שדרך אגב, גם אם אחוז החסימה יועלה לעשרה אחוזים, הדבר לא יפריע לה.

לסיכום, העלאת אחוז החסימה לא נראית לי כפתרון למה שאנחנו קוראים – בצדק או שלא בצדק – בעיית הסחטנות.

● **ח"כ אמנון רובינשטיין:** אני רוצה להצטרף לחברי שאומרים שהכנס היה מעניין ואני מברך את ד"ר אריק כרמון ואת המכון הישראלי לדמוקרטיה על הכנס הזה.

יש לי אכזבה אחת, ודווקא מעמיתי באוניברסיטה. צריך להבין למה בכל זאת צמחה היוזמה לשינוי שיטת הבחירות, שעברה בכנסת ברוב גדול. מי שהיה נוחת מהמאדים והיה שומע את הדיונים כאן, גם בוועדות וגם במליאה, היה חושב שעל הכנסת השתלטה אז חבורה מטורפת לחלוטין. בכנסת, בדרך כלל, קשה מאוד להגיע לסיכום, ועובדה היא שבעניין שינוי השיטה תמכו במהלך חברי כנסת ממפלגות רבות, לרבות שני המועמדים לראשי הממשלה משני המחנות. צריך לנסות להבין את זה.

יש עוד שגיאה גדולה שהכשילה כמה מעמיתי כאן – זהו הדיבור על השיטה הקודמת כמודל של דמוקרטיה פרלמנטרית מקובלת: אין זה נכון. ישראל הייתה יוצאת דופן מבחינת המשטרים הדמוקרטים. בכל המשטרים הדמוקרטים היו בלמים שדאגו לאפקטיביות, למשל אחוז חסימה גבוה, או שיטת בחירות אזורית מעורבת, או בית נבחרים שני, או סמכות פיזור לראש הממשלה, או איסור על הצעות חוק פופוליסטיות שעולות כסף למדינה.

אין זה נכון שהמודל הקודם היה המודל של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. המודל הקודם היה מודל יוצא דופן, אנחנו מצאנו רק מדינה אחת עם שיטה דומה במקצת – הולנד.

יש בעיות קשות מאוד הן בדגם הבחירה הישירה והן במודל הנשיאותי. אך גם השיטה הקודמת הייתה שיטה יוצאת דופן, הרסנית, שכמעט מוטטה את המשטר הדמוקרטי בישראל, מכיוון שהיא נתנה לגיטימציה לקבוצות שוליים, שלא היו שותפות לקונסנזוס לאומי, להחליף ראש ממשלה באמצע קדנציה – אין זה דבר של מה בכך.

אני בהחלט חושב שצריך לחשוב על שיטה אחרת, שתימצא בין שתי השיטות האלה. אומר ידידי ח"כ משה ארנס דבר נכון – אי אפשר לחזור לשיטה שלישית בלי לבטל את השיטה הזו, הנוכחית, כיוון שיש צורך בשתי מפלגות אחראיות שיש להם רוב בכנסת.



הניסיון שלי בכנסת הזאת הוא שישנם חברי כנסת רבים שבאמת מוטרדים לא מהשאלה מי ישלוט, אלא איך ישלטו. יש אפילו רוב במפלגת העבודה לביטול הבחירה הישירה ויש גם מפלגות אחרות כמו חד"ש, ח"כ עזמי בשארה וחברים אחרים שבאמת מתחבטים בעניין הזה.

אינני יודע מה עמדת המפלגות החרדיות בעניין, אך יתכן שהסיכוי לבטל את הבחירה הישירה הוא הרבה יותר גדול. אך אם ח"כ ארנס מתכוון לחזרה לשיטה הקודמת עם אפשרות ל"תרגילים מסריחים" – אזי הוא יאבד את המתחבטים. מוכרחים למצוא דרך שלישית.

השיטה הקודמת הייתה גם יוצאת דופן וגם הרסנית לגמרי. זה לא רק התרגיל המסריח. היה תהליך מתמיד של סחטנות. אני זוכר את יצחק מודעי, שר האוצר, עומד בכנסת בקריאה שלישית כשחכ"ית מסוימת ניגשת אליו ואומרת "אם אתה רוצה את ההצבעה שלי כעת, תשנה סעיף תקציבי מסויים".

נכון שהמילה סחטנות היא לא מילה פופולרית, אבל יש בעיה רצינית מאוד עם דיספרופורציה של קבוצות מיעוט בדמוקרטיה הישראלית. יש דבר נוסף שלא קיים באירופה: יש בארצנו מפלגות בעלות מערכות עצמאיות משלהן. פעם הייתה הסתדרות ומשק עובדים והיום יש מערכות חינוך למפלגות. האם קיים דבר שכזה בקנדה או בניו זילנד או בכל המדינות שהשר יוסי ביילין הזכיר?

● **ח"כ עוזי לנדאו:** כשאני מסתכל על שיטות פוליטיות או על שיטות בחירה – נדמה לי שמה שנכון לעולם החי צריך גם להיות נכון לעולם הממשל הפוליטי. צריך לבחון את מאות השנים האחרונות של הממשל הדמוקרטי, ולברר מה הצליח. איננו צריכים להפעיל את כושר ההמצאה היהודי היצירתי, כדי לקבוע איזו חיה הכי מיוחדת תהיה מתאימה לנו, אלא לראות מה שבעולם גדול שרד והייתי אף אומר – הצליח.

צריך לנסות וללמוד מאחרים מה עשוי להתאים לנו. אני זוכר מהתחום שלי, תחום התחבורה, את הסיפור הבא: היה פעם סגן מנכ"ל מאוד מוכשר במשרד התחבורה, שהגיע למסקנה שמה שראוי לישראל בנקודת זמן מסוימת זו תחנה מרכזית בתל אביב, שתהיה הכי גדולה בעולם.

הוא לקח את אוסף התכניות, נסע ללונדון וניגש למנכ"ל החברה "שער לונדון", שהיא חברה בת 30 אלף אוטובוסים. הוא עלה אתו למשרד שלו ואמר לו "הנה, בתל אביב תקום התחנה המרכזית הכי גדולה בעולם. אלו

הן התכניות. "המנכ"ל הסתכל וחשב לרגע, אחר לקח אותו לחלון ואמר לו: "תסתכל על לונדון, אין לנו אף תחנה מרכזית אחת יחידה גדולה." למה? אולי פשוט מפני שלא צריך, אולי זה לא עובד.

עובדה שהרעיון לא הצליח. התחנה המרכזית בתל אביב – קוראים לה תחנה מרכזית חדשה – אבל היא לא מרכזית ולא חדשה, כמו הקיסרות הרומית הקדושה שלא הייתה קיסרות ולא רומית ובוודאי לא קדושה. כדאי ללמוד מהדברים האלה.

כשח"כ אמנון רובינשטיין שואל האם האנשים האלה, שהעבירו את הבחירה הישירה בכנסת, היו משוגעים – התשובה שלי היא שאולי דבק בהם איזה וירוס.

את חטאי אני מזכיר: את הצעת החוק הראשון הראשונה לבחירה ישירה של ראש הממשלה, אני הנחתי יחד עם ביבי נתניהו. בשמחה גדולה לקחתי את ההצעה והבאתי אותה לד"ר באדר עליו השלום ולמרדור. הם אמרו לי לחזור אחרי שבוע, שבועיים, ואכן חזרתי. הם עשו לי חפיפת ראש רצינית. אני חייב לומר שמהווירוס הזה שדבק בי לרגע נפטרתי, אבל כנראה שרבים מידידי הטובים נדבקו בו.

צדק ח"כ דן מרידור כשדובר על כך שאי אפשר לעשות מהפכות כל רגע, שכל שיטה דרושה תרבות פוליטית מינימלית כלשהי.

הייתה זאת עזות מצח ללכת לפתרון מהפכני כמו הבחירה הישירה ולהעביר אותו תוך שנתיים. כמה זמן דבר כזה לוקח בארצות הברית? כמה זמן דבר כזה דורש במדינות אחרות? במיוחד כאשר השיטה שאומצה בסופו של דבר היא מין עב"מ: אין בה שום דבר מתפיסת העולם האמריקאית, שם השיטה הנשיאותית נועדה להחליש את הרשות המבצעת, ובוודאי לא משיטת העולם הצרפתית, שנועדה לחזק את הרשות המבצעת.

● פרופ' מרדכי קרמניצר: אני שותף לביקורת של ח"כ שאול יהלום על ההתבטאויות האחרות של ראש הממשלה. אני חושב שזה קשור לשיטה ובמידה רבה פועל יוצא שלה.

אני עצמי השמעתי דברים דומים גם בדיונים שלנו וגם כלפי חוץ. יחד עם זאת, אלה שמתנגדים כאן לשינוי השיטה לכיוון של משטר נשיאותי, צריכים להסתכל על מה שעתיד לקרות בפוליטיקה הישראלית. משום שאם המהלכים האלה יעלו יפה מבחינה מדינית וגם יתקבלו בסופו של



דבר על דעתו של העם, הדבר ישמש חיזוק לכיוון של דחיפת המשטר שלנו לכיוון הנשיאותי. מי שחושש מזה, צריך להביא זאת בחשבון.

לגבי השינוי של השיטה, אני חושב שזאת תהיה טעות מצד המועצה הציבורית לאמץ את הגישה על פיה חוזרים לשיטה הקודמת. אני חושב שצודקים אלה, וביניהם ח"כ אמנון רובינשטיין, המזכירים ששיטת הבחירה הישירה לא צמחה בחלל ריק. היא באה על רקע מסוים. בשיטה הקודמת היו חוליים, ואסור לשגות בנוסטלגיה של הסתכלות אחורה בגעגועים, כאילו היה לנו משהו נפלא. השיטה הקודמת לא הייתה נטולת בעיות, ובהחלט מצופה מאתנו לחשוב באיזה מידה ניתן לעשות בה תיקונים רציונליים, מתונים ומאוזנים.

אני רוצה להצביע על הקושי ביכולת "המכירה" של הצעת השינוי, הן מבחינת הבעייתיות של שינוי תכופ מדי והן מנקודה לא פחות חשובה – העניין של החזרה אחורה. לדעתי אכן צריך לחזור אחורה, אך למודל משופר, שמנסה להתמודד עם הבעיות הקיימות בשיטה הקודמת.

נקודה אחרונה, עקרונית, מתייחסת לדבריו של ח"כ אמנון רובינשטיין. נכון, היתרון של הבחירה הישירה הוא בכך שהיא מביאה למיתון בעמדות בנושאי חוץ ובטחון, בגלל הפניה אל המרכז. אני רוצה להסב את תשומת הלב לעובדה הבאה: מה שנקרא בצדק מיתון העמדות ופניה כלפי המרכז, יש לו גם צד אחר. זהו רק עניין של ניסוח אחר לאותה תופעה, והיא הטשטוש המובהק של האופי המדיני והאידיאולוגי של עמדות המועמדים ושל המפלגות הגדולות לשעבר, שלהן ראייה כוללת. הדבר נובע כתוצאה מהלחץ או מהרצון של המועמדים להיבחר.

זהו דבר שפוגע פגיעה קשה במפלגות הללו, משום שהן איבדו את הצביון העצמאי שלהן, את המסר הייחודי שלהן. אם מעוניין לחזק את המפלגות ורוצה לחזק גם את המפלגות האלה – הוא לא יכול לתמוך בבחירה הישירה, משום שהיא פועלת בדיוק בנקודה הזאת לפגיעה במפלגות הללו.

הבחירה הישירה גורמת לדבר נוסף: מי שרוצה להיבחר חייב לעבוד בשיטה של חצי הונאה, בזמן שהוא נבחר, משום שהוא צריך לשלוח מסרים שונים כדי לשכנע קהלים שונים. אחרי שהוא נבחר והוא ניגש לממש מדיניות, הוא יגרום בהכרח לחלק מהציבור לחשוב שהוא רימה אותו. זה רע מאוד לא רק לאותו אדם, אלא גם למשטר, משום שזה הופך את הפוליטיקה למשחק של רמאים. לכן, לצד היתרון, כביכול שבמיתון ובפניה למרכז, צריך לראות את המחירים הכבדים ששיטת הבחירה הישירה גובה.

● **עו"ד צבי ענבר:** תהיה אשר תהיה השיטה הנבחרת, יש לשפר את מעמדה של הרשות המחוקקת לא רק כלפי הרשות המבצעת אלא בעיקר בקרב העם.

במצב של חוסר כבוד כלפי הכנסת יש פגיעה בדמוקרטיה. לכן נראה לי שיש מקום להעלות לדיון את הרעיון של בית עליון. פה יושבים כמה אנשים שהיו יכולים לשבת בבית עליון כזה, שישפר את מעמדה של הרשות המחוקקת.

הדבר יביא בראש ובראשונה להעלאת רמתה של הרשות המחוקקת. דבר שני, זה ימתן את הקלות הבלתי נסבלת של חקיקה שבאה להיטיב עם העם. מהסיבה הזו אני גם תומך בקריאתה של פרופ' רות גביון, לצאת מפרשות נגד אותה חקיקה פרטית שמגדילה הוצאות או מקטינה הכנסות.

● **פרופ' יזידיה שטרן:** בכינוס הראשון בחרנו בכללי המשחק, בחרנו בעצם לטפל בבעיות שלנו בז'אנר של מדעי המדינה, בז'אנר של פוליטיקאים שמשתמשים במדעי המדינה ואין פה היבט סוציולוגי מהותי הבוחרן מי אנחנו. אני חושב שהאכזבה המשתמעת מכל שלוש השיטות מבטאת את העניין עצמו.

במילים אחרות: על כך שהשיטה הנוכחית של הבחירה הישירה היא גרועה אין צורך להכביר מילים. כן דובר רבות על השיטה הנשיאותית, ובעניין זה אני רוצה להוסיף היבט שדובר בו מעט, והוא **השיטה הנשיאותית השופה יותר מאחרות להשפעה של בעלי הון.** השפעה של בעלי הון במדינה שבה ההון מרוכז היא מתכון בטוח לסכנה של השחתה.

אני גם מצטרף לטענה שממשלת מומחים זה רעיון רע מאוד לחברה מהסוג שלנו.

אני חושב שאני מבטא את דעת הרוב, כשאני מביע את תמיכתי בחזרה לשיטה הפרלמנטרית, אבל אני רוצה להדגיש מה שנאמר באחד הצוותים בהם השתתפתי: שאין בשום דבר מההצעות ששמענו כדי פתרון של ממש לחוליים של השיטה הקודמת.

הרעיון של איזור, שהוא החידוש המרכזי שמוצע כאן, גם הוא נתון למניפולציה גם בעת קביעת היצירה של האזורים ויותר מכך – בעת ששיטת האזורים תפעל בפועל. לכן, החשש הוא חשש רציני.

אני רוצה לסיים ולומר, כי למעשה חוסר הנחת מכל השיטות ומהוירוס שתקף, כביכול, אנשים והביא אותם לבחירה בשיטה שלישית, מבטאים



את המציאות הפרגמנטלית שלנו. יש כאן צורך לנסות לפתור בעיה מהותית באמצעים טכניים. שיטת בחירות הנה אמצעי טכני שאיננו יכול לתת מענה לבעיות המהותיות.

לדעתי המועצה הציבורית צריכה להתפנות לדון בתכנים המהותיים, וזה יכול להיעשות במסגרת של דיון חוקתי. צריך להיזהר גם כאן, כי גם מסגרת חוקתית איננה מסגרת להכתבה ערכית. לכן התשובה היא שאנחנו צריכים לחזק את הפורום הזה בשני סוגים של דברים.

דבר ראשון, ברמת הייצוגיות: אין פה ייצוג מלא, בייחוד לאותם אנשים שלא מוכנים לקבל את השיח הזה. זו כמובן בעיה מובנית בשיח הזה. דבר שני, צריך לגרום לכך שבפורום הזה תהיה נציגות רחבה יותר למדעי החברה, במובן הרחב של המילה.

● פרופ' עמנואל גוטמן: אני תומך בחזרה לשיטה הישנה, תוך תיקונים מאוד משמעותיים, ובעיקר הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית. אני חושב שהבאתי את זה בפעם הראשונה למכון הישראלי לדמוקרטיה, בשעתו. התיקונים הללו לא יבטיחו פתרון מושלם, המשמעות יכולה להיות שתהיה ממשלת מיעוט, זו יכולה להיות אחת התוצאות של המהלך הזה. אף אחד מאתנו לא משלה את עצמו. אך לגבי מה שאמר ח"כ אמנון רובינשטיין, שהשיטה הישנה היא הרסנית – אינני מקבל זאת. כמובן שלא הייתי ממליץ לחזור למשהו הרסני.

אני רוצה לדבר על עניין שח"כ שאול יהלום פתח בו, והוא עניין חיזוק הדמוקרטיה. אנחנו עוסקים פה בעצם בדמוקרטיה פורמלית. אנחנו ערים לעובדה שחל שינוי משמעותי במהותה או בהרכבה של החברה הישראלית.

אף אחד לא משלה את עצמו שבאמצעות אמצעים משטריים אנחנו יכולים לשנות לחלוטין את הרכב החברה. מצד שני, אני לא מקבל את הטענה שאסור או שאין מקום לנסות להנדס – לא את הפוליטיקה – אלא כן, את החברה. יש לנו השפעה. אנחנו לא מוכרחים לתת ביטוי פרלמנטרי לכל קבוצה קטנה, תחת איום.

הנקודה המרכזית, למרות שזה נשמע כאילו חוקתי, היא שהדמוקרטיה היא אותה דמוקרטיה לא פורמלית, דמוקרטיה שיש בה קצת יותר שוויון, שיש בה קצת פחות פערים.

● פרופ' אסא כשר: לפני שבעים שנה היה מישהו שהמשיל את העיסוק בפילוסופיה לשייט על אוניה רעועה בלב ים: אי



אפשר להשלים עם המצב שלה, אך אי אפשר להביא אותה לבדיקה במבדוק. מכאן שמוכרחים לתקן אותה תוך כדי המשך השייט. זה נכון לא רק לגבי העיסוק בפילוסופיה, אלא גם לגבי התיקון החברתי. אבל צריך לדעת לעשות את זה, צריך לדעת שרוצים אונייה, לא רפסודה, כלומר רוצים משהו שיכולים לנסוע בו בעת ובעונה אחת הרבה אנשים, כל אחד עם המטען שלו, ויש למתקן הזה גם יכולת שיוט.

צריך לדעת מה היא דמוקרטיה, ובכך לא עסקנו די הצורך. עבורי, דמוקרטיה היא משהו שכולל את ההגינות באופן מוחלט, לא באופן מתפשר. לכן, למשל, אחוז חסימה כלשהו הוא עניין שלא בא בחשבון.

השאיפה היא להגיע לאותו רגע במהלך שיקום האונייה, שבו נוכל לומר: "החלק הזה כבר שוקם, אנחנו כבר לא נוגעים בו יותר, הוא כבר יציב. מכאן ואילך נתעסק רק בקורות האחרות." אבל אצלנו, אנחנו נמצאים במצב כזה שחמישים ושתיים שנים אחרי הקמת המדינה הכל עדיין סחיר, כל האלמנטים של צורת החיים הם עדיין נזילים.

למשל השוויון – ואני מסתכל על נקודה זו דרך הסיפור של ועדת טל – השוויון שהוא ממהותה של ההגינות, גם הוא עדיין סחיר. אפשר עוד להתפשר עליו. אני הייתי רוצה לראות עד מהרה שלושה מרכיבים יציבים, שאתם ממשיכים את התהליך הזה של הקמת המדינה:

1. הסכמה רזה על המשמעות של "מדינה יהודית ודמוקרטית", כאשר "דמוקרטית" פירושו בראש ובראשונה הגינות מוחלטת, ו"יהודית" פירושה הגדרה: זו מדינת ההגדרה העצמית של היהודים. למעשה, פירושו של דבר כמעט רק רוב מוחלט של יהודים בין האזרחים, מנגנונים מוסריים לשמירה עליו, כגון חוק השבות וסמלי המדינה.
2. מגילת זכויות חוקתית והגנה חוקתית על מגילת זכויות האדם והאזרח.
3. עקרון מעשי פעיל שאומר שמעל כל כוח שקיים בחברה יש מנגנון שמבקר אותו, מפקח עליו, מרסן אותו כראוי, במיוחד אם הוא ממלכתי.

כאשר מדובר על החתירה למנהיגות חזקה, זהו בודאי עוד ניסיון אחד להשתחרר ממערכות הרסנים האלה. יהיה משהו שיודע מה לעשות ואנחנו לא נבלבל לו את המוח עם מערכות הרסנים שלנו. אנחנו לא אמורים לרצות במנגנון כזה במשטר דמוקרטי של ממש.



לדעתי, אלה הם שלושת המרכיבים – הבנה מסוימת של משמעות הביטוי החוקתי הזה, מדינה יהודית ודמוקרטית, מגילת זכויות מוגנת בחוקה והבנה שהכוחות חייבים להיות מרוסנים. נכון שהכוחות צריכים להיות אפקטיביים, שהרי לאוניה צריכה להיות יכולת שיוט. יחד עם זאת, אסור לרב החובל להפליג לאן שהוא רוצה. הוא רב חובל של אוניה שיש עליה הרבה מאוד אנשים. יש צורך שהכוח האפקטיבי הזה ירוסן בצורה מדויקת, לפעמים אפילו בצורה מקצועית

ומכאן למסקנה בקשר למודלים שלפנינו. אני שותף לרוח הדברים של חי"כ אמנון רובינשטיין, שאנחנו לא צריכים לחזור במדויק לשיטה הקודמת, שבה היו פגמים, שכן אנחנו שואפים להתקדם למשהו מוצלח יותר.

אני חושב שצריך לעבור לשיטה של דמוקרטיה פרלמנטרית, אבל במובן רציני, כך שתהיה לנו סוף סוף שיטה של הסדרים הוגנים ואפקטיביים של דמוקרטיה פרלמנטרית, אשר יכללו, בין השאר, את שלושת העקרונות שהזכרתי.

דבר נוסף שהייתי רוצה שהמועצה הציבורית תעסוק בו, לפחות בחלק מהמושבים שלה, הוא חינוך משמעותי לתרבות פוליטית של דמוקרטיה מהותית.

● **ח"כ מיכאל איתן:** דברים ששמעתי כאן הזכירו לי את הביקורת שהייתה בזמנו, של אריסטו ושל סוקרטס, על הדמוקרטיה. אלא שהפעם לא אומרים זאת בגלוי, אלא מנסים לומר שזו אמנם תהיה דמוקרטיה, אבל צריך להיזהר ממצב שבו העם יכריע בסופו של דבר, כי הכרעות של העם הם לא תמיד אלה הנבונות והטובות ביותר. כן מזהירים שאם תונהג שיטה מסוימת, עלול מועמד כזה או אחר להיבחר.

ביסוד הביקורת מונח אי אמון בתבונה של ההכרעה שבחירת הנציג, אבל לא רק של הבחירה, אולי גם של הכרעה עצמה בנושאים אחרים. לכך מתלווה גם חשש ממשאל עם.

צריך לזכור שבתוך המסגרת שלנו, גם אם מתייחסים לבחירה למוסד של הכנסת כבחירה מסוכנת של כל העם, קיימים גורמים מאזנים. קיים בית המשפט, שהוא לא דמוקרטי, קיים המנגנון הממשלתי, שגם הוא לא דמוקרטי, וכן קיימת התקשורת. כתוצאה מכל הגורמים האלה התמונה מתאזנת, וטוב שכך. עתה רק חסרה לנו חוקה שתעצב ותקבע את הדברים ותכניס את כל המבנה הזה לתוך התודעה.

בחוקה צריך להסדיר את יחסי כנסת-ממשלה. **אני רוצה לקבוע: אין לנו ממשלה. אני ישבתי ליד שולחן הממשלה, ולדעתי, הממשלה היא כנסת זוטא.** הממשלה היא לא הגוף הביצועי, היא מייצגת את הכנסת ככנסת זוטא. צריך לסדר את הסמכויות שם ואני מודע גם לליקויים הקיימים.

הדבר החשוב ביותר בעיני הוא שאנחנו מדברים על השיטות, אנחנו מדברים על דמוקרטיה פורמלית, אך אנחנו לא מדברים על הדמוקרטיה המהותית. השאלה שאני שואל את עצמי – האם במדינה שבה יש את הפערים הכלכליים והחברתיים הגדולים ביותר בדמוקרטיות המערביות, שבה יש פערים עצומים בחינוך, שבה יש פערים גדולים בגישה לשלטון – **האם הבעיה שלנו היא שינוי השיטה או שמא טיפול בגורמי המחלה?**

האם אנחנו לא צריכים לדבר על חיזוק הדמוקרטיה, ולאזן דווקא על מציאת שיטה שכביכול תפתור את הבעיות הללו? הבעיות הללו הן בעיות יסודיות, והשאלה שאני שואל את עצמי – לא כמרקסיסט שמדבר על הקשר בין הכלכלה לפוליטיקה, אלא דווקא כאדם ליברל וחניך הגישה הקפיטליסטית, ששוללת את הפעילות הכלכלית – איך אנחנו בכל אופן יכולים להגיע לדרך שלא נחיה בחברה שבה יש פערים שכאלה? אני אומר שבהגדרה, ברמת פערים כזאת לא יכולה לצמוח בכלל מערכת דמוקרטית.

מי שרוצה להבין למה אני מתכוון, שיקום ויעביר את הדיון הזה על משתתפיו לשדרות, למשל לשכונה של קווקזים שבאו מברית המועצות לשעבר. הבה נראה מהי הבעיה פה ומה מציק להם שם, האם הם בכלל מודעים למה שאנחנו מדברים. גם אם יאמרו לי שבכל העולם קיימים דברים כאלה, יצביעו על הודו ומקומות אחרים, אני טוען שאם הגענו לפערים הגדולים ביותר, אזי אנחנו צריכים לדאוג גם לעניין הזה.

● **עו"ד יורם ארידור:** הנושא הוא שיטות הבחירות ואתרכו בו. דבר אחד משותף לשיטת הבחירות הקודמת ולשיטת הבחירות הנוכחית: בשתיהן מיעוט קיבל דיספרופורציה בכוחו וזה הגיע למידה של סחטנות.

כלומר, **המחלה ששיטת הבחירות הנוכחית ניסתה לרפא באמצעות ביטול שיטת הבחירות הקודמת, נשארה בעינה ואף החמירה.** היא החמירה עד כדי כך שהממשל ומתן הקואליציוני התחיל להיות מלווה על ידי ייעוץ של היועץ המשפטי לממשלה. כלומר, **הממשל ומתן הקואליציוני**



הוא לא בתחום הסחטנות הפוליטית בלבד, אלא מתקרב לגבול הסחטנות הפלילית.

זהו דבר שדמוקרטיה לא יכולה לשאת ולפיכך יש הכרח לבטל את השיטה הקיימת. אם נבטל אותה על ידי משטר נשיאותי, פירוש הדבר שאנחנו יוצרים שוב את המבנה של לעומתיות שקיים בכל שיטה נשיאותית. הדבר חמור כבר בשיטה הקיימת.

אם נבטל את השיטה הקיימת על ידי שיטה אזורית, פירוש הדבר שאנחנו יוצרים לא רק חמש עשרה סיעות שיכולות לסחוט, אלא שאנחנו יוצרים, אולי, חמישים סיעות שיכולות לסחוט.

פירושו של דבר, שצריך לחזור לשיטה הקודמת, אך מאחר שהשיטה הייתה פגומה ולכן תיקנו אותה, צריך לחזור אליה עם תיקונים. ממילא, אם נחזור אליה, ועדת הכנסת תדאג שייעשו בה תיקונים. אולי גם קלקולים.

התיקון המרכזי שעליו אני ממליץ, הוא שראש ממשלה לא יודח אלא על ידי בחירות חדשות לכנסת. כלומר, תהיה אפשרות של הדחת ראש ממשלה, אבל הכנסת תבחר מחדש.

הדבר האחרון שאני רוצה לומר – הדבר הזה הוא דחוף. אם נחכה, או מי שביכולתו הכוח לתקן יחכה, יכול להיות שבכנסת הבאה לא תהיה גם האפשרות התיאורטית לשנות את השיטה. בכנסת הזאת, עם כל ארבעים וחמישה הח"כים של שתי הסיעות הגדולות – יש עדיין פוטנציאל תיאורטי לשינוי השיטה. בכנסת הבאה לא יישאר פוטנציאל תיאורטי, ואנחנו נוכל להמשיך ולדון ללא כל אפשרות תיקון.

● **ח"כ משה ארנס:** יש לנו נטייה טבעית לגשת לנושא של שינויים בשיטת הממשל בצורה נורמטיבית. במיוחד נכון הדבר אצל אנשים שבאים מהאקדמיה, לבחון מודלים שונים, להשוות יתרונות וחסרונות, לנסות להנדס את השיטה הטובה ביותר.

אני בכל תוקף ממליץ נגד הגישה הזאת, בראש ובראשונה מכיוון שיש כאן אי ודאות ניכרת: אנחנו לא יודעים לומר מראש מה תהיינה התוצאות. זאת מוכיחה השיטה של השיטה הישירה, שגם התומכים הנלהבים ביותר שלה מודים שלא לילד הזה פיללו. יש גם אי וודאות לגבי התוצאות האישיות והמפלגתיות.

● **ד"ר אריק כרמון:** באקדמיה מרבית מדעני המדינה וכן רוב של משפטנים התנגדו לזה.

● **ח"כ משה ארנס:** משווים פה מודל נשיאותי עם מודל הבחירה הישירה, אבל אני רוצה להציע כמה מגבלות בגישה לנושא הזה. רציתי להדגיש מה שכבר נאמר, שגם מבחינת המועמדים יש כאלה שתומכים בשיטה זו אחרת, מכיוון שהם חושבים שזה טוב למפלגה שלהם וטוב למועמד שלהם.

בנימין נתניהו עמד על חוק הבחירה הישירה כשחשבנו לבטל אותו וכמעט ביטלנו אותו בכנסת הקודמת, מכיוון שהיה משוכנע שעל פי השיטה הזאת הוא ייבחר. גם ראש הממשלה הנוכחי חוסם היום את ביטול השיטה מכיוון שהוא משוכנע שזה טוב בשבילו. אבל אי אפשר לדעת אם זה טוב בשבילו או לא. לא כדאי להשתמש בזה.

אני הייתי מציע שתי אקסיומות. ראשית, השינויים צריכים להיות אינקרמנטליים. היות ויש אי ודאות לגבי מה שהם יחוללו ואיך, בסופו של דבר, תיראה התוצאה, יש לבצע שינויים קלים, יחסית. שנית, ללכת רק רק על שינויים שעבורם ניתן לגייס רוב יחסי גדול, לא שישים ואחד ח"כים אלא שני שלישי, או משהו כזה.

מה זה אומר לגבי אדם כמוני או אחרים הרוצים עכשיו לבטל את חוק הבחירה הישירה? שזה לא יהיה שינוי כמו השינוי של חוק בחירה ישירה. גם אם מהלך החזרה הוא שינוי גדול, זה לא יתבצע ברוב גדול. אם נצליח, זה יהיה בשישים ואחד קולות ולא בשישים ושניים.

אני אומר לעצמי שמותר לנו לעשות את זה, מכיוון שהשיטה הנוכחית היא שיטה שמנציחה את עצמה. דובר פה על מפלגות קלאסיות. מהן מפלגות קלאסיות? אלו הן מפלגות שיש להם סדר יום לאומי. היתר הן מפלגות סקטוריאליות.

השיטה הזו של חוק הבחירה הישירה מגבירה את הכוח של המפלגות הסקטוריאליות. הן כבר היום נמצאים בעוצמה כזו שהן כמעט יכולים לחסום את הדרך חזרה. עוד סיבוב אחד של בחירות והעניין יהיה אבוד. לכן, במקרה זה אני סוטה מהאקסיומות שלי – העיקר לבטל את זה ואחר כך נוכל ללכת הלאה.



● **ח"כ דן מרידור:** אני רוצה להעיר על דבריו של חייב מוחמד ברכה, על עניין הריבונות. אני לא רואה בכנסת ריבון, הכנסת אינה ריבון של שום דבר. קודם כל אדם הוא ריבון בפני עצמו. כל אדם מוכן לוותר באמנה החברתית על משהו מכוחותיו לטובת הכלל, לטובת העם. זוהי ריבונות מוגבלת של העם.

העם מביע את יכולותיו ואת כוחותיו בדרכים שונות. דרך אחת היא הכנסת, שנייה היא ממשלה בבחירה כזו או אחרת, שלישית היא בית המשפט, רביעית היא מבקר המדינה והעיתונות וכן הלאה. אני לא רואה את האדם כבורג קטן תחת הריבון הגדול – הכנסת, ולכן כשאמרתי תווד התכוונתי לעניין מאוד פונקציונלי. לגבי הכנסת אנחנו רוצים שני דברים – אנחנו רוצים לחזק אותה, ובעת ובעונה אחת אנחנו רוצים לרסן אותה. אלה שני דברים שיכולים להישמע כסותרים זה את זה.

אני לא רוצה לחזק כנסת המתנהגת כפי שהיא מתנהגת היום. אני רוצה מאוד להגדיל את תורת הריסון. אין כיום ריסון. יש מקומות בעולם בהם אנשים יודעים שישנם דברים שלא עושים אותם. הרסנים הותרו, ואני חושב שאנחנו צריכים לחשוב לא רק איך אנחנו מגדילים את עוצמתה של הכנסת, אלא איך אנחנו דואגים גם שהכנסת כגוף ובעיקר חברי הכנסת שבתוכה, יתנהגו באופן מרוסן. כי בכנסת התוצאה היא תוצאה קולקטיבית, אבל הפעולה היא פעולה אינדיבידואלית, והיא הרסנית.

השאלה היא עמוקה יותר מהשיטה: איך יוצרים תמריץ לחבר הכנסת לפעול נגד האינטרס שלו.

האינטרס שלו הוא כמעט תמיד קצר טווח, הוא תמיד מגיע לדימוי לפני קהל בוחריו ומכאן ההקצנה, ולכן חברים אומרים שהם מוכרחים להגיד את משהו כי בוחריהם רוצים בכך.

ללא ספק, זה לא משרת את האינטרס הכללי. איך אפשר לדאוג לא רק לכך שלחברי כנסת יהיה מידע, אלא שיהיה להם אף עניין להשתמש בו. העניין שלהם הוא להשתמש ביועץ התקשורת לא ביועץ התוכן. יועץ התקשורת יגיד איך להגיד את זה. התוכן פחות חשוב. זהו הבעיה, והיא הרבה יותר עמוקה מבעיית השיטה: זוהי בעיית תרבות ששום שיטה אינה פותרת אותה.



נדמה לי שיש מקרים בהם חבר לא יעז לדבר בלי לדעת על מה הוא מדבר או בלי שמישהו הכין לו את הדברים קודם. אבל בכנסת, גם אם יכינו לו הוא לא ידבר, כי אם זה לא יהיה כתוב בסיסמאות שיכנסו לתקשורת הוא לא יאמר את זה. זהו עניין עמוק יותר וצריך לחשוב על דרך שעל פיה לחברי כנסת יהיה תמריץ ויהיה גם קנס, אם מותר לומר, על התנהגות ראויה או הפוכה ממנה.

לעניין האזוריות – אני מוטרד מן הדברים האלה, מכך שפחות ופחות חברי כנסת וסיעות עוסקים בראיה כללית ויותר עוסקים בראיה מגורית, בין אם היא גיאוגרפית, בין אם היא עדתית, לאומית, דתית וכן הלאה.

נכון שאמרתי שאני לא מאמין ביד הנעלמה ובסך הכל אני חושב שיש הבדל גדול מאוד, לאורך זמן, בין ראיה של האינטרס המיידי שלך לבין ניסיון אחראי לראות אינטרס כולל וראיה ארוכת טווח.

אני חושב שהוספת אלמנט אזורי בארץ שאין לה כמעט שום אזורי אינטרסים שונים, ורוב החלוקה של הנושאים איננה אזורית, הוספה זו לא תגרום לנו טוב, היא תגרום לנו רק רע. אני לא חושב שישנה בעיה של כסף: יעידו פה חברי הכנסת הנוכחים והקודמים, שמקבלים מאות ואלפי טלפונים מאזרחים שמרגישים קשורים אליהם, בין אם הם גרים באילת או במטולה או בכל מקום אחר.

אני חושב שהנגישות לחברי כנסת בארץ הרבה יותר גבוהה מאשר בהרבה מקומות בעולם. אני לא חושב שיש לנו בעיה כזאת ולא הייתי נבהל ממנה.

דבר אחרון, הוא עניין הפשרה. כאן יש לנו בעיה עמוקה. מכיוון שהממשל צריך להיות אפקטיבי, אנחנו רוצים להחיל עליו את הכללים של המשפט המנהלי, דהיינו, שיקול ענייני.

אני הולך להגיד משהו קשה – הפוליטיקה היא ההיפך מהשיקול הענייני. מהי הקואליציה? אני רוצה את חוק מיהו יהודי ואתה רוצה את חברון, אני רוצה שלום ואתה רוצה מה שאתה לא מאמין בו.

שום פקיד שיעשה דבר כזה לא ייצא נקי, כי יגידו לו שהחלטה שלו מתבטלת. אני בכנסת חייב להצביע לא לפי שיקול דעתי אלא לפי שיקול הקולקטיב. זה מעולם משפטי אחר לגמרי והערבוב הזה לא טוב, אבל זו מהותה של הפשרה הפוליטית: אתה מחבר רצונות שונים שלאף אחד אין



רוב ולכן זה לא תמיד סחטנות. זה לא אפקטיבי אבל זו בדיוק הדמוקרטיה, וטוב שהיא לא לגמרי אפקטיבית.

ענין החוקה הוא קריטי בעיניי. אינני מקבל את גישתו של השר יוסי ביילין שבסוף קצת המעיט בענין הזה. אני חושב שהקריטיות של ענין החוקה נובעת מהתחושה ששום דבר לא קבוע, שום דבר לא יציב, הכל ניתן למשחק, הכל ניתן לממכר וקניה וצריך לייסד את כללי המשחק בערכי היסוד, כשהחוקה היא המכשיר העיקרי. הדבר אפשרי, אם זו תהיה המטרה. יש לכך רוב גדול בכנסת, אבל לא בקואליציה.

● **ח"כ נחום לנגנטל:** אני שמח על ההשתתפות שלי ביומיים הללו, כי למדתי הרבה ואני צריך לשאול את עצמי שאלות ולפקפק במה שחשבתי קודם. זוהי התרומה הכי גדולה של הכינוס מבחינתי.

יש הרגשה של חוסר נחת היום מהמערכת הפוליטית במדינת ישראל. במובנים מסוימים חוסר הנחת הוא לא כל כך טראומתי על בסיס נקודה אחת, כמו התרגיל המסריח, אבל יש חוסר נחת.

חוסר נחת נובע מאי יציבות, כמו שאמר השופט שמגר, מבעיית המשילות שדיברנו עליה, נושא הסחטנות. יש חוסר נחת בנושא ריבוי המפלגות, בנושא הקריטי של ההגינות בפוליטיקה, בנושא של הפופוליסטיות ושל חוסר בקבוצה מרכזית שיש לה קצת אחריות בחיים הפרלמנטרים. ולבסוף, יש אי נחת מנושא קשר ההון, המתחיל לחלחל בתוך החברה הישראלית.

נראה לי שאנחנו פה בוחרים לעצמנו את השיטה הקלה מאוד, לדבר בכללי המשחק, בדברים הפורמליים, כדי לפתור את חוסר הנחת הזה. ישנה בעיה הרבה יותר עמוקה, והיא שאלת הערכים של החברה, שבכלל דורשים ליבון, והאם בעניין זה אנחנו באמת סביב שולחן אחד כאן.

נראה לי שאני קצת ארגיז את אריק כרמון וכמה מהחברים, אבל אני חייב להגיד את הדברים הבאים: נאמר כאן כביכול, כי אם נחזור לשיטה הקודמת ובלשון הילדים נאמר "פוס" לכל המדינה, סליחה, התבלבלנו קצת, בשל "מחלה ויראלית" שגילה ח"כ עוזי לנדאו, שינינו אך עכשיו חזרנו לשיטה הקודמת והכל יהיה בסדר. תהיה הגינות, לא תהיה סחטנות, יהיו קצת מפלגות, והכל יהיה בסדר. כל מה שמפריע לכולם ובגלל זה לא סובלים אותנו בעם, הכל יפתר אם נחזור לשיטה הקודמת.

אלא שלא כך יהיה. חברי כנסת לא רציניים היו גם בשיטה הקודמת, ונגד זה אין מה לעשות. התקשורת תפרסם רק אם באמת יגידו דברים קיצוניים או שיעשו גימיקים. זה לא יפתור את הבעיה.

יש לנו חוליים שאנחנו מזהים אותם, והנה אנו הולכים פתאום לשינוי של שיטה וחושבים שבדרך זו נפתור את הבעיה. אני חושב שצריך לעשות גם סדרי עדיפויות ולהחליט מה הכי חשוב כרגע, מה הכי בוער. חוסר היציבות? בעיית המשילות? הסחיטה? **בעיני, למשל, הבעיה הכי גדולה שקיימת בכנסת היא הנושא של הפופוליסטיות וחוסר הרצינות.** אולי צריך לכוון עקב כך בית עליון. אם כן, אז בואו נרכז על זה מאמץ. בואו נחליט, למשל, שהמכון הישראלי לדמוקרטיה יפרסם את שמות הח"כים שהגישו וחתמו על הצעות חוק שיעלו מיליארדי שקלים בשנה לאוצר המדינה.

לגבי אחוז החסימה – שמעתי מהרבה אנשים שאמרו לי כאן במסדרונות, שהמדינה הולכת לאבדון, ומה שאיכפת לי כרגע זה המפד"ל, המפלגה שלי. אכן, ח"כ אופיר פינס כבר אמר שבמסטר נשיאותי אין בעיה באחוז החסימה.

אני אומר לכם, חברי, כי אני מרגיש עצמי גם נציג של מיעוטים. לח"כ מוחמד ברכה, למשל, יש ייחודיות בכך שאנשים יעדיפו להצביע עבורו ולא למפלגה הגדולה. הציבור שלי, שנולד בארץ הזו (להבדיל ממייסדי המפד"ל), מורכב מאנשים שרוצים לשחק בליגה הלאומית. הם לא יצביעו למפלגה קטנה, הם לא יסתפקו בלהיות משגיחי כשרות בצה"ל, הם רוצים להיות חיילים קרביים. לכן, הם תמיד יצביעו למפלגה הגדולה בליגה הלאומית, במגרש הזה הם ישחקו.

אך מה יקרה אם נעלה את אחוז החסימה, למשל, ל-4 מנדטים? אז אני צריך להתחבר לדתיים אחרים, שאולי אינם פתוחים כמוני מבחינה ליברלית, רק בגלל שהם עם כיפה סרוגה? או שנהיה פטרונים על ח"כ מוחמד ברכה ונגיד לו להתחבר לשאר הערבים?

תבינו שיש פה בעיה לא פשוטה. צריך להבין שגם אם חוזרים לפתק הקודם – ואני לא שולל את האפשרות הזו – יש לחשוב איך פותרים את החוליים האלה, מבלי להגיד, "פוס".

● **פרופ' יוסף אדרעי:** אני רוצה להתחיל עם מה שפרופ' רות גביון הציעה, דהיינו שהמכון הישראלי לדמוקרטיה ינסה ליצור אפשרות ליעץ לכנסת. בעצם מה שרות אומרת בצורה מאוד עדינה לחברי



הכנסת: "אתם לא משתמשים במסך הבערות." אני בכלל חושב שכל הסידור שהכנסת מחוקקת את חוקי היסוד הוא מאוד בעייתי, הוא לא יצלח, לפחות לטווח ארוך.

חוקה נועדה להגביל את הכנסת ואי אפשר לתת לחתול לשמור על השמנת. הרעיון הנאיבי שלי היה מאז ומעולם שהמכון לדמוקרטיה או כל גוף אחר יכול לנסות ליצור תנועה שבסופו של דבר תכריח את הממסד לעשות בחירות לרשות המכוננת. אני בהחלט מסכים עם רות גביזון שבחירות לרשות המכוננת ויצירת חוקה צריך להיות בפרץ התלהבות.

יכול להיות שאנחנו עדים לאיזה פרץ התלהבות שיכול לבוא בימים הקרובים, אבל אין לי ספק שכל עוד שהכנסת ממונה על החוקים שיגבילו אותה, לא יצא מזה דבר טוב.

אני מוכרח לומר שאני שומע כל הזמן כי השיטה הנוכחית נכשלה, ואני מצטער מאוד, אך אני לא השתכנעתי. לא נשמע נימוק אחד, מדעי, הגיוני, רציני, שמסביר מדוע השיטה נכשלה. זה שיש למישהו כאבי בטן כי הוא מרגיש שמישהו לא בסדר, זה בגלל שיש בעיות קשות במדינה.

אני מתבונן על השיטה ואני דווקא חושב שהיא עשתה דברים יפים מאוד. בנימין נתניהו היה ראש הממשלה הראשון שנבחר בשיטה הזאת. הוא נבחר על ידי ציבור שאמר לו "תחזיק בארץ ישראל השלמה, אל תכיר בפלשתינאים, אל תקים מדינה פלשתינאית." ברגע שהוא זנח את המנדט שנתנו לו הוא הלך הביתה.

אחריו נבחר ראש ממשלה שהבטיח מספר דברים ובאופן מדהים הוא עומד לקיים אותם, כמו גיוס בני ישיבות. אני חושב שאנחנו חייבים לחשוב במושגים של פשרות, ואין ספק שהחוק שיתקבל הוא יותר טוב מהמצב שהיה קיים לפני זה. יש לנו מצב שבו אנחנו תקועים 18 שנה בלבנון ואף אחד לא יודע איך להוציא אותנו. בא ראש ממשלה שנבחר בשיטה החדשה, אמר שיוציא אותנו ואכן הוציא אותנו. אני מבקש שלא תקבלו את זה כשיר ההלל לאהוד ברק, אני מדבר על השיטה.

האדם נבחר לתפקיד ראש הממשלה וכשהוא מקיים יהללו אותו וכשהוא לא מקיים הוא ילך הביתה. ברק ביקש סליחה מעדות המזרח והיום [יולי 2000] יש לו ממשלת ברק-ישי. אלה דברים שאי אפשר להתעלם מהם וכל הזמן רק להגיד שנכשלנו.

אני לא חושב שהשיטה נכשלה. עוד לא שמעתי נימוק אחד, ח"כ מרידור, מדוע אתה אומר שהשיטה נכשלה. מפני שכואבת לך הבטן בגלל דברים שאנחנו לא רגילים להם?

שמענו כאן שהמפלגות הגדולות הן הערובה לדמוקרטיה. למה? מי תרם יותר ליוניות במדינת ישראל, מפלגת העבודה הגדולה או אורי אבנרי? מי תרם יותר למציאות הגדולה, הליכוד או גוש אמונים? מי תרם יותר לשמאל בישראל, מפלגת העבודה או חד"ש? יותר מדי סיסמאות נזרקות לחלל האוויר ואני מצטער מאוד – אני רגיל לשמוע נימוקים ונתונים. בכל מה שאני שמעתי עד עכשיו – אין שום נתונים.

● **פרופ' ארנון גוטפלד:** אני רוצה להתייחס למה שפרופ' רות גביוזן אמרה קודם, דהיינו שכולנו באנו הנה והתחזקנו בדעות שלנו. אני מוכרח דווקא להודות שיש לי הרבה תהיות חדשות לגבי העמדה שלי. קרה פה משהו בעשרים וארבע שעות האחרונות: אני עזבתי את מגדל השן ובפעם הראשונה ישבתי עם חברי כנסת במשך 12 שעות.

התיקון השמיני בחוקה האמריקאית אוסר במפורש עינוי שכזה, אבל שרדתי. אלא שמה שמעתי מחברי הכנסת היה בשבילי ממש טיפול בהלם. כמה מההגדרות הבסיסיות על חיזוק חוסנה של הכנסת או הכנסת החזקה יותר, מושגים אלה התבררו לי כחסרי כל משמעות, כי לפי מה שמעתי, הכנסת בכלל לא התחזקה. התברר לי שכוחה של הכנסת לא גדל, מה שגדל זה משהו שונה לחלוטין – יכולתה להכשיל דברים. עניין זה משנה הרבה מאוד דברים לגבי השיטה ולגבי השאלה איך לתקן את השיטה הקודמת.

אני מאמין גם בחוקה אבל אני חושב שצריך להיות שלב ביניים. לפני שנגיע לחוקה הזו, אני חושב שראוי לעיין בדגם הקנדי. זאת משום שכאשר דיברו פה על אמריקה, זו לא אמריקה שאני מכיר. בעניין הזה קיבלתי טיפול בהלם מהאקדמיה הישראלית. אני מתפרנס מהוראת החוקה האמריקאית וההיסטוריה האמריקאית ונדהמתי לגלות כיצד אמריקה נתפסת על ידי חלקים חשובים מהאקדמיה הישראלית – כל קשר בין זה לבין ארצות הברית מקרי לחלוטין. הגיע הזמן ללמוד את ארצות הברית באופן מאוד יסודי, כי זה בנפשנו.

נקודה אחרונה – אני סיכמתי לעצמי אתמול בלילה מה למדתי על המדינה שלי, על ארצות הברית ועל העולם, וסיכמתי את זה כך, שגיליתי



אתמול מעמיתי כי בארצות ברית יש הרבה מאוד טיפשים ומיעוט קטן של חכמים.

בישראל, לעומת זאת, יש רוב אדיר של חכמים ומיעוט קטן של טיפשים. אבל מה שמשותף לשתי המדינות שבשניהם המיעוט שולט.

● **רון חולדאי:** ברור לי שדמוקרטיה היא פשרה וברור לי שבמצב הנוכחי אי אפשר להמשיך, וברור לי שיש לשאוף לדמוקרטיה פרלמנטרית, וברור לי שצריך לבטל את הבחירה הישירה. נדמה לי ממה שקלטתי ביומיים האחרונים כי שלושת התיקונים, או שלושת הדברים המהותיים שעלו הם: ראש המפלגה הגדולה ירכיב את הממשלה, אי אמון קונסטרוקטיבי וטיפול בניסיון להגיע לחוקה. אני רוצה בכל זאת להתייחס לכמה דברים נוספים, הן מניסיון אישי וגם כדי לנסות לתרום משהו.

בפריימריס במפלגות, לדעתי, יש המון סיכונים והם משהו נורא. אני אומר לכם זאת כמי שחווה את העניין פעמיים במערכות בחירות, פעם אחת בתוך מפלגת העבודה ופעם אחת בריצה הישירה לראשות העיר. יש לי היכרות עמוקה עם העניין. אין ספק שהפריימריס משחיתים, בעייתיים ואין ספק שהם מפוררים בצורה משמעותית את המפלגות.

יחד עם זאת, אנחנו שוכחים מה היה קודם. **אני רוצה לומר, שאיש כמוני לא היה מצליח להיבחר במפלגת העבודה בשום שיטה אלא בפריימריס.** זאת אומרת, מול ממסד עוין של מפלגת העבודה באותו זמן, לא הייתי יכול להיבחר בשום צורה ואופן.

אני מנסה לחשוב לגבי העניין הזה, ולומר שאילו היינו קובעים תהליך כלשהו בתוך המפלגות, מעין מסלול כפול המשלב הן את המרכז והן פריימריס, היינו מוצאים תהליך שמונע מצד אחד את הפופוליזם הבלתי נסבל שנובע ממה שקורה בכנסת, ומצד שני שומר על המסגרת של מפלגה גדולה וחיה. דרך אגב, הפריימריס מונע מאנשים מצעירים להיכנס למערכת בכל צורה, כי אין חיים סדירים של מפלגות.

המפלגות נעלמו, אין היום מפלגה – לא הליכוד ולא מפלגת העבודה – עם חיי שטח. צריך להבין את זה, מפני שאין משמעות למפלגות, הם לא קובעות לחברי כנסת שום דבר.

בהקשר לייצוגיות, אני אומר חד משמעית שלדעתי, במדינות כמו מדינת ישראל, שיש להן סדר יום לאומי כל כך עמוס, יש חשיבות עצומה

למפלגות הגדולות כגורם המתווך בין העניין האינטרסנטי לבין העניין הלאומי.

יש לזה חשיבות מבחינת מבנה המשטר, דווקא במדינות כמו שלנו. אני חושב שהמפלגות הגדולות הן במקום של הייצוגיות, הם צריכות לבטא זאת. נזהרתי לא לשים את אחוז החסימה בשלוש המסקנות הראשונות שלי, כדי לא להיראות כמי מנסה לעצור את הייצוגיות, שאסא כשר דיבר עליה. **אלא שיש שיתוק בייצוגיות**, צריך להבין את זה. אני יושב היום כיושב ראש רשות עם 13 סיעות מתוך 31 חברי מועצת העיר תל אביב. במונחים של הכנסת, המשמעות היא שיש לא 17 סיעות, אלא 35 או 40. **אי אפשר למשול כך, הייצוגיות משתקת. לכן הייצוגיות צריכה למצוא את ביטוייה בתוך המפלגות ולא בפרלמנט.**

● **אורי דרומי:** עמנואל גוטמן אמר שאין ביטחון כי שינוי השיטה ישנה גם את המהות של החברה. אסא כשר הזכיר שייט באוניה. שני הדברים הללו הזכירו לי את הסיפור הבא, שלדעתי הוא אינו בלתי קשור לנושא הדיון שלנו.

בתחרות החתירה השנתית בין האוניברסיטאות, חותרי ישיבה יוניברסיטי תמיד היו מגיעים אחרונים. יום אחד, החליטו לשלוח מרגל להרווארד, כדי ללמוד סוף סוף איך עושים את זה. הלך המרגל והתחבא בין השיחים וראה איך אנשי הרווארד מתאמנים, חזר ודיווח: "לא תאמינו, אצלם שמונה חותרים ורק אחד צועק!"

● **איתן בן אליהו:** אנחנו מתמודדים עם בעיות קשות ולפעמים אף לא ניתנות לפיתרון מלא. בנוסף, אנו חיים במציאות של חוסר בשלות חברתית ומדינית. זהו חלק מסגנון השלטון שאין לנו ברירה אלא להשלים אותו, וכל עוד לא הורדנו מעל הפרק שאלות יומיומיות שכמעט כל אחת מהן נוגעת נגיעה בקיומה של מדינת ישראל, אין לנו ברירה אלא להשלים עם מצב שבו המחלוקות הן קשות, הויכוחים קשים, וצריך לתת לזה במה. צריך לתת אפשרויות גם לקבוצות קיצוניות לפרוק את מה שמעיק עליהן. צריך להתקדם באיטיות לפתרון הבעיות הללו. אי אפשר להניח בצורה נאיבית ששינוי השיטה הוא שיביא לפתרון הבעיות הללו.

באחת הישיבות הייתה נגיעה בתיקו הנוראי שהיה ב-82. אני חושב שתהליך חברתי, כמו לדוגמה התהליך המדיני שאותו אנחנו עוברים בהדרגה, הוא חינוך של שתי החברות. החברה הישראלית וגם החברה הפלשתינית במקרה הזה, ואם תרצו גם החברה הסורית במידה רבה.



אי אפשר לכפות בזבנג וגמרנו את הפתרונות האלה. צריך לעשות את זה בקצב כזה שהחברה יכולה לספוג אותו. עד כאן הקדמה ורקע להצעות מעשיות שאני רוצה לתת.

אני מבקש להזהיר, והזהרתי כבר בקבוצות העבודה, מפני שני דברים. אחד, לא לדכא ולא לסתום אפשרויות לקבוצות להתבטא כי לא רק שזה מסוכן, אלא שזה פשוט זה לא יצליח.

דבר שני, הקשבתי לח"כ ארנס והוא נגע בדבר שעבר במוחי במשך 24 שעות. הוא אמר באופן מדויק שראשי ממשלות – האחרון וזה שלפניו – באופן כמעט גלוי הביעו את עמדתם באשר לשיטה הבחירות: הם העדיפו באופן מובהק את השיטה שעל פיה להם באופן אישי יש יותר סיכוי להיבחר.

הסכנה הנובעת מכך היא הרבה יותר רחבה, דהיינו שקבוצה מסוימת תחיל שיטה כלשהי כדי שהיא תוכל להגשים את המדיניות שלה. זוהי סכנה שצריך להיזהר ממנה, זה אנטי דמוקרטי ולכן אני מבקש לומר שצריך להיזהר מזה.

באופן טבעי, אם לשפוט מהמקום שאני בא (הפיקוד על חיל האוויר), אתם יכולים לתאר לעצמכם שהייתי באמת מקווה ושואף – וזה אולי חלומי של כל מי שאחראי ומופקד על משהו – שיתנו לעבוד ולנהל. אני חושב שכל אחד כאן היה מצטרף אולי לדעה שהמשטר הנשיאותי אולי הוא הנוח ביותר – ואם הייתי צריך לבחור הייתי בוחר במשטר נשיאותי.

מה לעשות, ואני צריך להיות גם פרקטי ולפי דעתי כרגע זה לא מתאים למדינת ישראל. צריך אולי להתאזר בסבלנות ארוכה מאוד עד שזה יתאים למדינת ישראל. אני חושב שבאופן פרקטי אי אפשר לחזור אחורה, זה לא יהיה נכון ולא יהיה חכם ולצדדי הרב אני מוכרח לומר שזה גם לא מספיק מוצדק.

זה יהיה מהלך בלתי נכון ובלתי טבעי, אנטי אבולוציוני, לחזור באופן חד משמעי אחורה. אני גם חושב, והזכרתי את זה, ויש לי כמה דוגמאות שאם נרענן את הזיכרון שלנו – נראה שהשיטה הזאת בכל אופן הייתה יעילה בהן.

כמו למשל לשון מאזניים קטנה מאוד שיכולה להפיל לפה ולשם. אני מציע לא לחזור אחורה. **אני חושב שאנחנו לא בשלים למה שהיה מאוד עדיף – לעבור למשטר נשיאותי, ולכן מה שצריך לעשות באופן פרקטי זה להישאר בשיטה הקיימת ורק לשפר אותה.**



כדי לשפר את השיטה, אנחנו צריכים חוקה ויש להתקדם לזה במהירות הכי גדולה שרק אפשר.

אני סבור שיש מקום ואפשר למצוא דרך לחזק את הכנסת, לא במובן שהיא חלשה, היא הכי חזקה בכך שהיא יכולה להפיל ממשלות חדשות לבקרים. זו עוצמה שאין לאף אחד כאן. את הכנסת יש לחזק, למשל, דרך פעילות הוועדות. אני חושב שפעילות הוועדות היא מעוקרת. ואפשר על ידי חיזוקן לחזק את הכנסת ולהפוך את סדר היום הפרלמנטרי שלנו ליותר נכון ואפקטיבי.

אני סבור שצריך אולי לעשות שינוי בכך שהחוק יגביל את מספר השרים וגם יהיה שינוי באופן מינוי השרים, במהלך הדרגתי שיתן עוד מדרגה אחת לבחירה הישירה – לאפשר לראש הממשלה לבחור חלק מהשרים בבחירה ישירה על בסיס מקצועי ועל בסיס מינוי אישי ובלתי אלקטוראלי.

הדבר האחרון שהייתי מצביע עליו, והוא נושא רחב לדיון – יש מקום לקבוע באופן שונה את תהליכי קבלת החלטות. הדוגמא שעשינו בה שימוש אתמול היתה דוגמא שקשורה לתקציב רב שנתי או באישור התקציב השנתי. צריך ליצור מנגנון כזה שיכריח גם את הכנסת וגם את הממשלה וגם את ראש הממשלה להיות נאמנים לתהליך של קבלת החלטות, שבו אפשר להכניס את התשומות של כל גורם בתהליך ולא רק באופן שזה מתבצע היום, כמו בעניין התקציב, כשביום בהיר אחד מניחים את ספר התקציב על השולחן ומתחילים לריב במשך שבועיים או חודש על השוליים, למשל על תשלום העברה בסך 70 מיליון שקל. לוח זמנים קבוע, שבו מתקיים דיון על סדר עדיפויות לאומיים, המכוון הן לטווח קצר והן לטווח ארוך, וניתן לעגן אותו בתקציב שנתי הניגזר מתוך תקציב רב-שנתי ובמהלך הדיון ניתנת הזדמנות גם לגורמים מקצועיים, גם לגורמים פוליטיים לקבוע את דעתם וגם לדיון הציבורי להתקיים. תהליך מחייב ומוסדר כזה, חשוב גם הוא כשם שחשובים תיקונים בשיטת הבחירות.

● **השופט שמגר:** היום כאשר אנחנו מתקרבים לסוף, אני רוצה להוסיף להבעת התודה שלי כי אכן אני חושב שהכנסת הזו היא מצוין מבחינת מקבץ האנשים שנאספו כאן כדי להביע את דעותיהם. הדיונים בתוך הוועדות היו מצוינים, אין הסכמה כללית ובודאי שיש חלוקה בין דעות שונות, אבל איש לא ציפה לכך שאנשים יבואו לכאן וייצאו מכאן עם דעה אחידה. אם זה היה קורה זה היה מאוד מדאיג.



היו כנקודת מוצא טענות לגבי שיטת המשטר הקודמת ולגבי שיטת המשטר שבהווה, והייתי רוצה לסייג במקצת חלק מהדברים.

היו טענות על כך שבשיטה הישנה – ובמידה מסוימת גם בשיטה החדשה – היו חוסר תיאום או חוסר הסכמה בין זרועות שלטון שונות, בין ראש הממשלה לבין הכנסת.

נדמה לי שהדברים הללו הם חלק מתפיסת היסוד הדמוקרטית שלנו. כמקובל במדינות דמוקרטיות אחרות, לא ביקשנו באף שלב ליצור שיטת ממשל הבנויה על כך שכולם מתנבאים בסגנון אחד ואסור שתהיינה דעות שונות ומחלוקות, ואסור שיהיו מצבים שבהם אחד מבקש משהו והשני אומר לא.

אכן נכון הוא – וזוהי אולי מחסרונותיה של השיטה בצורתה הנוכחית – שבסך הכל, השיטה צריכה לעבוד באופן משולב.

היטיב לבטא זאת דווקא גיימס מדיסון, בשעתו, כאשר תיאר את שיטת הממשל האמריקאית בשעת התהוותה – משהו משולב שבו גלגלי השיניים נכנסים זה לתוך זה אבל בהחלט יכול להיות שהגלגל נעצר לפעמים ולא מחליק בצורה הנכונה.

זאת אומרת, עצם אי ההסכמות בשלבים מסוימים אינן צריכות להפריע ובלבד שבסך הכל יש זרימה קדימה אשר יש בה הגינות וסבירות והיא מסיעה עמה את נושאי הפעילות בנקודות המרכזיות שבהן זרועות השלטון צריכות לפעול.

היה כאן ויכוח על הריבונות של הפרלמנט. אני חושב שהמחלוקת נובעת מכך שאצלנו מערבבים בין המושג של הריבונות, שהיא בידי העם, לבין המושג האנגלי סוברניות – הפרלמנט הוא ריבוני לא במובן שהוא הריבון של המדינה, אלא בכך שיש לו כשלעצמו עצמאות ועליונות בהפעלת כוחותיו. אלו שני מושגים הנגזרים מאותה מילה, שלפעמים היא בעלת משמעויות שונות.

כאשר אני מדבר על פעולה משולבת של זרועות השלטון, אשר אסור כי תיפגע מבחינת הזרימה הכללית, אני מרשה לעצמי להפנות לקטע של פסק דין שבו עסקנו במושג שהאמריקאים מרבים להשתמש בו, והוא עניין ההפרדה בין הרשויות. אני מתכוון לפסק הדין של פלאטו שרון, אולי התקדים הראשון של מה שהוזכר כאן בדבר רכישת כוח בפרלמנט באמצעות כסף.

שם נאמר כי ההפרדה בין הרשויות אין משמעותה דווקא יצירתו של חיץ המונע החלטית כל קשר ומגע בין הרשויות, אלא ביטויה בעיקר בקיומו של איזון בין הסמכויות של הרשויות להלכה ולמעשה, המאפשר אי תלות תוך פיקוח הדדי מוגדר.

שלושה ביטויים – איזון, פיקוח הדדי, אי תלות – זה מה שצריך להתקיים, ונראה שאנו סבורים כי בשיטה הקודמת היו הרבה מאוד מעצורים, היו הרבה מאוד תקלות בזרימה השוטפת של שיתוף הפעולה, אפילו אם זה נבע מאי הסכמה.

כאשר התעורר כאן הדין בשאלה האם לחזור לשיטה הקודמת, יש לי הרגשה שהרוב סבר כאן כי ניתן לחזור רק בליווי תיקונים ושינויים אשר יש בהם כדי להסיר, לפחות במידה מסוימת סבירה, חלק מן הליקויים, ואשר אותם אפשר להעביר בבית הנבחרים ברוב הדרוש.

חזרה גרידא לשיטה אשר גרמה לכך שהתפשט "הוירוס" עליו דיבר ה"כ עוזי לנדאו, ושרמה לחברי הכנסת לשנות מצב שהיה קיים עשרות בשנים, רק כדי לעבור לשיטה אחרת, דבר זה יעורר התנגדות ולא יתקבל. הציבור בוודאי שלא יקבל זאת ויתמה: מה פעלתם? הרי אתם מציעים לחזור למצב שסברתם כי יש בו ליקויים. אנא הציעו את התיקונים.

שיטה איננה נבחנת בכך אם יש לגורם זה או אחר המפעיל את המשטר הצלחה בנקודה מסוימת. השאלה היא האם בנקודות הקריטיות, שיטת משטר מצליחה להגיע לפעולה המתואמת שאותה הזכרת.

כאן ישנה תקלה. ברגע שיש נתק בין המודעות או הנכונות לראות את המנגנון הזה כמשולב, כמי שחייב לפעול יחד, כמי שחייבים בכלל לפנות אליו בנקודות מסוימות שהן קריטיות, מועמד בסכנה אלמנט שיתוף הפעולה של זרועות השלטון השונות, שהינו כה חיוני לדמוקרטיה.

אנחנו אף פעם לא יצאנו מתוך הנחה שלצורכי שלטון דמוקרטיים, מספיקה זרוע אחת, מספיקה זרוע מבצעת או זרוע מחוקקת ובודאי שדרושה שופטת. מוכרח להיות שיתוף פעולה אשר מוסכם ואשר מהווה חלק מתפיסת היסוד של השיטה הזו. שיתוף פעולה, פעולה משולבת, אינה בהכרח הסכמה, אלא שיתוף זרועות השלטון בהכרעה ובפעולה.

התקלות האלה, אשר אירעו, מצביעות על הצורך ללוות כל חזרה אל הכנסת בשורה של תיקונים שיבואו להסיר ליקויים בתחומים שונים. צורך זה יצר שתי אפשרויות אשר עלו כאן: תיקונים בשיטה הקיימת, עליהם



דיבר איתן בן אליהו, או תיקונים בשיטה שחלפה. נדמה לי שרוב הדעות כאן הן בכיוון של תיקון השיטה הקודמת, כי קל יותר לתקן את השיטה הקודמת, תוך שמירת העקרונות הבסיסיים שמולכים אותה.

יש חשש, ואני חושב שהוא לא חסר יסוד, כי תיקונים פורמליים אלו או אחרים בתוך השיטה הקיימת לא יסירו את הסיכון של ההתנגשות בין הזרועות, וכי התנגשות זו עלולה לסכן את הזרימה השוטפת של פעולת המשטר הדמוקרטי.

בעקבות הדברים שנשמעו על המפלגות הגדולות, ברצוני לציין כי הדמוקרטיה דורשת מתווכים בין האזרח לבין רשויות השלטונות. המתווכים האלה הן המפלגות, שתפקידן הוא לשתף את האזרח בפעילות הפוליטית ובמודעות הפוליטית במהלך התקופה בין בחירות לבחירות, להכין אותו לבחירות, לגבש יחד את הקונספציות. תפקידן הוא לנסח את האידיאולוגיות במצע.

בלי מפלגות נשאר הפרט בודד מול המערכות שהשיטה הממשלית מחייבת אותו או דורשת ממנו להיות במגע עמן והוא מגיע פחות מוכן לבחירות. שכן אין זה מספיק, בדרך כלל, לבוא ברגע של החלטה לבחירות ולהקים גופים אשר יוצרים את הפלטפורמה אשר צריכה להיות מבוססת גם על בסיס אידיאולוגי מסוים, אשר אותו רוצים להוביל ולקדם.

מה היא, למעשה, מפלגה? איזה יסודות דרושים למפלגה? אם כן, מפלגה צריכה קודם כל אידיאולוגיה, אשר מגבשת את ההשקפות, האמונות והדעות שלה. היא גם צריכה תכנית פעולה, דהיינו תכנית אשר מתרגמת את האידיאה להגשמתה. היא גם צריכה יכולת של שיתוף פעולה מסוים בין אלה שמרכיבים אותה.

צריכה להיות גם יכולת לבצע את התכנית. ככה נוצרת מפלגה, וההבדל בין מפלגות גדולות לבין מפלגות קטנות איננו בכך שאחת צריכה להתקיים והשנייה לא צריכה להתקיים – שתיהן צריכות להתקיים. אלא שהמפלגות הגדולות הן הגורמים המובילים את הדמוקרטיה ואת ההגשמה של תכניות, כי מפלגות קטנות אינן יכולות להגשים את המטרות הגדולות של המדינה.

לעומת זאת, המפלגות הקטנות יכולות – וזה התפקיד החשוב שלהן – להיות מאיץ: לא גוף שיכול להוביל בעצמו, אלא גוף שיכול להיות קטליזטור בין השקפת עולם חברתית זו או אחרת לבין השקפת עולם

דתית זו או אחרת או שילוב ביניהן. אני מדבר על קיום בצוותא של הגורמים השונים.

נדמה לי, ואני מציע את זה כתזה אפשרית, ששיטת הבחירות הנוכחית לכנסת נוצרה בעקבות תיקון בן פורת-רוזן ברשויות המקומיות.

אחרי שהנהיגו את הבחירה הישירה ברשויות המקומיות אמרו "יורא כי טוב", אם זה עובד ברשויות המקומיות, בואו ננהיג את זה גם במדינה. ברשויות המקומיות עוד לא ידעו אז מה זה רשות מקומית לעומתית. לא הכירו אז מצבים בהם ראש המועצה נשאר לבד מול מועצה. הזכיר את זה אתמול ראש מועצת דבוריה וזה קרה בלא מעט מקומות בארץ.

למען האמת, אין זה חשוב כיום מהו המקור לשיטה הנוכחית, חשובה התוצאה. נדמה לי שהתוצאה היום היא חוסר נחת בקשר החיוני החייב להיות בין הגשמת הרעיונות הדמוקרטיים שזרועות השלטון חייבות לבצע, לבין השיטה כפי שהיא קיימת היום.

נדמה לי שמה שדרוש עתה זה לא שנגבש פה בפורום הזה את המניין של אותם נושאים שהם בגדר טעוני תיקון ושיפור ושיפוץ.

נדמה לי שדרושה כעת עבודה יותר משרדית, מחקרית, ואני מאמין שהמכון הישראלי לדמוקרטיה יהיה מוכן לעשות את העבודה הזו של סקירה וסריקה של כל מה שדובר בכנס הזה, בין במליאה ובין בפורומים הנפרדים, בצוותים, כדי להכין רשימה של נושאים קונקרטיים, מוחשיים, לא אמירות בעלמא, אלא בחינה כיצד ניתן לתרגם לתיקונים בתוך שיטת המשטר.

חומר זה יובא לידיעת הפורום הזה, ואז, כשלב שני, כפועל יוצא מהדיונים שהיו כאן, נוכל להתייחס אחת לאחת להצעות הללו, כדי לראות אם הן מתיישבות עם התפיסות שלנו, האם הן מקובלות עם תפיסת המשטר הרצויה. אנחנו נארגן את הרעיונות שהועלו כאן לתיקונים קונקרטיים אשר יבואו לדיון בשלב השני.

בינתיים נקיים גם את השלב של המפגש עם המומחים הזרים. המכון עושה מאמץ לתרגם להם חלק מהדברים שהושמעו כאן, כך שהם יבואו הנה גם תוך ידיעה מהי הפרובלמטיקה אשר אנחנו רוצים לשמוע עליה. גם לגבי תרומתם של המומחים תהיה לפורום הזה אפשרות להחכים, ללמוד ולראות את פועלם של אחרים. הכל ייעשה בזיהירות הראויה, שהוזכרה



כאן הרבה, מתוך ידיעה שאי אפשר להעתיק, אי אפשר לחקות את מה שיש אצל אחרים, אלא שדרוש יישום אינטליגנטי המתאים לתנאים שלנו.

● **ד"ר אריק כרמון:** בהמשך לדברי השופט שמגר, מייד בתום הכנס נשקוד על מיפוי ההמלצות שעלו גם בדיונים בועדות וגם כאן במליאה.

לגבי ההמשך – המושב הבא יהיה מושב שיהיה, מן הסתם, הרבה יותר ממוקד, למרות שהוא יהיה לא פחות בעייתי. הכוונה שלנו היא להביא לדין הבא, בחודש אוקטובר, את אותו נייר שהפרופסורים קרמניצר וקרצימר מכינים, נייר חוקתי לכל חוקי היסוד מראשיתם ועד היום, כדי שנוכל להעשיר את עצמנו ולסייע בגיבוש ההצעות לגבי ההמשך.

לאחר הדין בחודש אוקטובר, אנחנו מצפים שתהיה ישיבה בסוף דצמבר. לסיום, אני רוצה לחלוק אתכם בחוויה ובזכות שנפלה בחלקי לעבוד עם השופט שמגר בהכנת הכנס הזה והכנסים האחרים של המועצה הציבורית. זוהי זכות גדולה מאוד.

וזאת ההזדמנות להודות לכולכם.