

פ ר ס ו מ י



ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית

עקרונות לתיקון מדינה ומשטר

ירון אזרחי

מרדכי קרמניצר

בהשתתפות: מרגית כהן, איתן אלימי

1

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

10

עורך הספרייה: אורי דרומי

עיצוב ועריכה גרפית: דינה שר-רהט

נדפס בתשס"א בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

הדברים המתפרסמים בפרסום זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



"מוסדות מבוססים על עקרונות אותם הם באים לשרת.
לא ניתן לקיים מוסדות גרועים אלא על יסוד עקרונות פגומים."

(תומאס פיין "זכויות האדם" 1791)

תוכן העניינים

עמ' 7	רשימת המשתתפים בפרוייקט המשותף
	הקדמה
עמ' 9	מאת אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
עמ' 13	מבוא מאת פרופ' ירון אזרחי
עמ' 33	פרק א': חירות
עמ' 46	שאלות וסוגיות
עמ' 47	פרק ב': שוויון
עמ' 55	שאלות וסוגיות
עמ' 57	פרק ג': ייצוגיות
עמ' 70	שאלות וסוגיות
עמ' 71	פרק ד': זכויות וחובות אזרחיות
עמ' 78	שאלות וסוגיות
עמ' 79	פרק ה': הכרעת הרוב וזכויות המיעוט
עמ' 85	שאלות וסוגיות
עמ' 87	פרק ו': משילות והגבלת הכוח השלטוני
עמ' 98	שאלות וסוגיות



101 עמ'	היחס בין הדת למדינה	פרק ז':
111 עמ'	שאלות וסוגיות	
113 עמ'		סיכום
115 עמ'		נספח
121 עמ'		מקורות

רשימת המשתתפים בכרוייקט המשותף

- ד"ר דן אבנון, המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.
- פרופ' יוסף אדרעי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- פרופ' ירון אזרחי, המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אבנר אילנאי, סגן נשיא לפיתוח, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- איתן אלימי, מרכז הפרוייקט המשותף, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' אשר אריאן, המחלקה למדע המדינה באוניברסיטת חיפה, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' אלה בלפר, המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת בר-אילן.
- פרופ' אבי בן-בסט, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, מנכ"ל משרד האוצר.
- ד"ר אריאל בנדור, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- פרופ' רות גביזון, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ירושלים, עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אורי דרומי, מנהל הפרסומים במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ד"ר מנחם לורברבוים, מכון שלום הרטמן.
- פרופ' דוד נחמיאס, ראש התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ישראל סגל, מנהל פורום השולחן העגול, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' עמנואל סיון, המחלקה ללימודי המזרח התיכון, האוניברסיטה העברית, ירושלים.



- פרופ' מרדכי קרמניצר, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ירושלים; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' דוד קרצ'מר, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.
- פרופ' אבי רביצקי, החוג למחשבת ישראל באוניברסיטה העברית, ירושלים; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' ידידיה צ' שטרן, החוג למחשבת ישראל, אוניברסיטת בר-אילן; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הקדמה

המפעל המשותף הראשון של עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, כשהיה זה עדיין בחיתוליו (חורף 1994) היה מאמץ סמינרי לאפיין את מערכת היחסים בין שלוש רשויות השלטון בישראל. מקורו של המאמץ הזה היה הדאגה המשותפת לעמיתי המכון דאז נוכח השינוי שהיה צפוי – יישום שיטת הבחירות החדשה (בחירה ישירה של ראש הממשלה) בנובמבר 1996, במציאות של היעדר חוקה והיעדר איזונים ובלמים ראויים. ככל שהתקדמנו בדיוני העמיתים במהלך 1994 ואל תוככי 1995 גברה הדאגה והתחושה שראוי להשתמש בפירותיהם כבסיס לדיון ציבורי רחב ומעמיק בסוגיית המשטר במדינת ישראל. תחושה זו הולידה את היוזמה לזמן את העומדים בראש שלוש הרשויות: ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל, נשיא בית המשפט העליון דאז מאיר שמגר ויו"ר הכנסת שבח וייס, ייבדלו לחיים ארוכים, להתוועדות, במכון הישראלי לדמוקרטיה שבעקבותיה יחל – אולי – תהליך של ברור יסודי לגבי הדרכים לטיפול האיזונים והבלמים הראויים לדמוקרטיה הישראלית. שלושת האישים נענו להזמנה אך הותנה שהדיון יתקיים לאחר פרישת נשיא בית המשפט העליון מכס המשפט.

לשכת ראש הממשלה הבטיחה לקבוע את מועד ההתוועדות ולהעבירו לידינו ביום ה-6.11.95, ביום שני, י"ג מרחשוון ה'תשנ"ו. באותו יום התקיימה לווייתו של ראש הממשלה הנרצח, יצחק רבין ז"ל. מועד ההתוועדות נותר תאריך מופשט, החובר בתודעת המכון עם מקום הרצח בהיסטוריה של ישראל; רצח יצחק רבין עצר את התהליך שיזמנו ופער חור בליבה של הדמוקרטיה הישראלית השברירית ממילא.

בחירות '96 הוקדמו כזכור למאי והתקיימו לראשונה במתכונת הבחירה הישירה. בחירות אלו הדיחו את ישראל ממשפחת הדמוקרטיות הפרלמנטריות אל חלל לא נודע במציאות המשטרית. כמו דברים רבים אחרים, רצח רבין הותיר גם את המסמך המשותף של עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, מיותם. תקופת היתמות של המסמך הזה חברה מבחינת מחבריו במכון לשנים הראשונות של ההתנסות בשיטת הממשל החדשה ולתסכול על אי פרסום המסמך, שכלל ניתוח ומסקנות כמעט נבואיות.



בקיץ 1998 החלו עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה במאמץ משותף מיוחדש: של בירור פנימי, מושגי ואינטלקטואלי לגבי עתידה של הדמוקרטיה – כמשטר וכתרבות – בישראל. הנעת התהליך הזה במסגרת פרוייקט של כל עמיתי המכון, נבעה מתחושה של משבר מבני ופוליטי מחריף אשר שררה כבר באותה עת ומן הרצון לנסות ולחולל שינויים במציאות הקיימת. התכלית הכוללת של התהליך נשארה להציע תשתית מושגית ואינטלקטואלית לצורך פיתוח ובירור הצעות חלופיות לשם ביצורה של הדמוקרטיה בישראל.

השלב הדיאגנוסטי של עבודתנו חידד במידה רבה את ההכרה שיותר מיובל לאחר הקמת המדינה, החברה הישראלית עדיין סובלת מהעדר מסורת של אחריות לריבונות פוליטית. ישראל היא חברה שסועה רווית מאבקים על הגדרת הזהות הקולקטיבית ועל היחס בין יהדות, לאומיות ודמוקרטיה. זו חברה דמוקרטית ללא מסגרת חוקתית שלימה ו/או איזונים ובלמים המבטיחים משטר יציב. בשל כל אלה הדמוקרטיה שלנו היא בעיקרה דמוקרטיה פורמלית, פגיעה ושברירית הנעדרת תשתית חברתית ותרבותית שרשית לאורח חיים ופוליטיקה דמוקרטיים. יתר על כן, השיטה הפוליטית הנוהגת, במימד קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות, צריכה להתמודד עם סדר יום עתיר נושאים וסוגיות, סדר יום כבד שאין דומה לו בקרב הדמוקרטיות בנות זמננו. מצב זה מעורר את השאלה האם מבנה המשטר הדמוקרטי בישראל מסוגל לאפשר לממשלות ישראל הנבחרות להישען על רוב יציב שבלעדיו קשה לממשלה לתפקד באופן שוטף, קל וחומר לקבל הכרעות היסטוריות שבחלקן אינן פופולאריות בקרב חלק גדול מן הציבור.

בתקופה שהקבילה לעבודה על סיום כתיבת הספר הזה הצליחו המאמצים המשותפים של אנשי אקדמיה, חברי כנסת, שרים וראשי ממשלה לשעבר לבטל את הבחירה הישירה ולהשיב את ישראל אל משפחת הדמוקרטיות הפרלמנטריות. ההחלטה התקבלה ב"ב באדר, תשס"א (7 למרס, 2001). יש לצפות לכך שהשיבה לשיטה פרלמנטרית מתוקנת תחזק את המשטר הדמוקרטי בישראל ותחזיר חלק מן האיזונים והבלמים שנפגעו בתקופה הקודמת. יתר על כן הרוב המוחץ והמעמד החגיגי שצינו את ביטול הבחירה הישירה מעידים על תהליך קולקטיבי של לימוד המבשר טובות לתהליך החוקתי שהמכון הישראלי לדמוקרטיה, והספר שלפנינו מבקשים לקדם.



דיוני הפרוייקט המשותף התקיימו במכון הישראלי לדמוקרטיה במתכונת של סמינר בין אוקטובר 1998 ומאי 1999 ונמשכו על פני כ-20 ישיבות בהשתתפות עמיתי המכון ומומחים, עמיתינו מאוניברסיטאות שונות בישראל. במהלך הסמינר העיוני נבחנו, בזיקה להקשר הישראלי, הסוגיות המרכזיות המצויות בראש סדר היום של הדמוקרטיה המודרנית והאתגרים שהיא עתידה לעמוד בפניהם במאה ה-21. הדיונים התבססו על מקורות מהספרות המחקרית המשווה ועל הרצאת הגישות של המשתתפים.

המשתתפים סברו שראוי להשתמש בפירות הדיונים הממושכים כדי להזין את הציבור הרחב בנושא עקרונות החוקה המיועדת לישראל. זו אחת המטרות אשר לשמה הוקמה מועצה ציבורית שבראשה עומד נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט מאיר שמגר. פרופסור ירון אזרחי קיבל על עצמו את המשימה הכבדה להשתמש בפרוטוקול הדיונים כדי לגבש את הספר המובא בזה כביטוי למחשבה ולבירורים המשותפים של הקבוצה. פרופסור מרדכי קרמניצר הסכים להצטרף אל פרופסור אזרחי במטרה להשיג את השילוב הראוי בין הגישות העקרוניות לעיצוב המשטר הדמוקרטי בישראל. כך ביקשנו להתגבר על הליקויים שצינו את ההצעות והתיקונים בעבר שניזונו מפרספקטיבה משפטית שאינה לוקחת בחשבון את הדינמיקה הפוליטית של המערכת או מפרספקטיבה של מדע המדינה שאינה מתחשבת בהיבטים חוקתיים ומשפטיים. מר איתן אלימי סייע רבות בעריכת הפרוטוקולים ששימשו חומר גלם לספר ודי"ר מרגית כהן הצטרפה לצוות לצורך השלמת התוספות ועבודת העריכה. פרופסור אזרחי הוסיף לספר הקדמה וסיכום מפרי עטו, ונספח המציג קריטריונים להערכה של שיטות משטר.

על פי נקודת ראותנו הספר, הקורע צוהר אל תכני הדיונים שלנו משקף את תמצית, גם אם לא את כל, מאמצינו: לברר את מהותם של עקרונות המשטר הדמוקרטי ולהעמידם אל מול המציאות הישראלית הנוזילה; לבחון את השינויים המתחוללים בה בקצב מסחרר; אותה מציאות שבה המאמצים לתיקון פוליטי ומשטרי – באמצעות חקיקה, פסיקה או התקנת תקנות, אינם תואמים ולעיתים אף סותרים זה את זה. התייצבנו לבחון מציאות פוליטית, שבה תפר גס אחד נתפר לתפר גס אחר והאריג המתהווה, טלאים טלאים, חסר צורה. בחנו את המציאות הזו ובד-בבד ניסינו גם להתנתק ממנה כדי להתבונן בה גם ממעוף הציפור, לאבחן בה



תחלואים, להתאים לה מסגרת מושגית ובקצרה – לבנות נול שעליו, אם אפשר, ייתפר אריג שפיסותיו מותאמות ומתואמות.

עם תום השלב הדיאגנוסטי בתהליך, הגיעה העת להתחיל בשלב של פיתוח המרשמים (השלב הפרסקריפטיבי). לשם כך יזם המכון הישראלי לדמוקרטיה את הקמת "המועצה הציבורית" בראשות נשיא ביהמ"ש העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר. הספר הזה נועד כאמור לשמש את חברי המועצה ואת הציבור בכללו בבואם לשיפור התשתית, המבנים והמסגרות הנורמטיביות של הדמוקרטיה הישראלית.

בדיונים המשותפים שלנו ובהכנת הספר הושקע מאמץ גדול. עם סיומם מבקש כותב השורות האלה להדגיש עוד שתי נקודות. המציאות הישראלית היא מציאות כל כך מורכבת ונזילה, מציאות פגיעה הנתונה להטיות העוללות להרע לה אך גם לכאלו העשויות להיטיב עמה. זוהי מציאות שהמנסה להתבונן בה ברצינות חייב לנכס לעצמו/ה מידה ראויה של ענווה שכן, העמום והבלתי ברור עולה על החד והנהיר, המשתנה חזק מן הקבוע, האפל והמעורפל מובהק יותר מן המואר והנאור. לפיכך הח"מ מייחל לכך שהספר שלנו יניע, בראש ובראשונה, דיון ציבורי רציני, מקיף ופתוח. זאת לעתיד הנראה לעין. בטווח הארוך אני מאמין שהספר ותכניו ישקפו מאמץ אינטלקטואלי קולקטיבי, מיוחד במינו, שנערך בעידן אשר בו החברה הישראלית למרות העיסוק השוטף בשאלות קיום וביטחון אינה נרתעת מהתבוננות פנימה לשם שידוד מערכות ערכיות, נורמטיביות ומבניות.

ירושלים, אדר, תשס"א

אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא *

המונח חוקה (קונסטיטוציה) מתייחס למסמך מיוחד או לקבוצה של חוקי יסוד העוסקים בהסדרת נושאים עקרוניים ובסיסיים של הסדר הפוליטי, והמוגנים בדרך כלל על ידי נהלים הבאים להקשות על תיקונם או שינויים. המכשולים המושמים כדי להכביד על ביטול או תיקון של מסמכים או חוקים קונסטיטוציוניים, באים להגן על הנורמות הבסיסיות שהם מבטאים, מפני שינויים הנובעים מרוב מקרי או מלהט רגשי פוליטי חולף. הצורך להפריד בין הרמה הבסיסית והעקרונית של הסדר לבין הרמה השוטפת, בא לשרת את האבחנה בין התייחסות ליסודות של המשטר ומעמדם בטווח הארוך, לבין הפוליטיקה היומיומית של חקיקה רגילה, מדיניות ומינהל ציבורי. קונסטיטוציה (חוקה) באה במידה רבה להבטיח מידה של יציבות ורציפות בתוך העולם הפוליטי המשתנה ללא הרף.

מאחר שאחת ממטרותיה העיקריות של חוקה היא לשים גבולות ולהסדיר התנהגות אנושית בזירה האזרחית והציבורית, הצלחתה לאורך זמן תלויה, במידה רבה, ביכולת שלה ליצור תמריצים להתנהגויות ופעולות המתיישבות עם הנורמות הבסיסיות והמכוונות לשרת את צרכיו ומטרותיו הכלליות של הציבור בטווח הארוך, לצד התמריצים הפוליטיים המניעים את נבחרי הציבור להגיב לצרכים ולחצים מידיים.

בפרספקטיבה משטרית מבנית, מערכת חוקתית מכוונת להבטיח את האיזון והיציבות של המערכת הפוליטית, תוך שמירה על חיוניותה ויכולת ההתחדשות שלה בתנאים משתנים. חוקות דמוקרטיות מעמידות במרכזן את ערכי שלטון החוק, החירות והשוויון, שלילת השימוש באלימות לצורכי השגת או החלפת שלטון, יצירת איזונים ובלמים בין רשויות השלטון, כיבוד מעמדו וזכויותיו של האזרח, ובמדינות רבות – הפרדת הדת מן המדינה כבסיס הן לחופש האמונה והן לחופש מדת.

יחס מודע – ולכן ביקורתי – לצורת המשטר, הוא מסממניה העיקריים של הדמוקרטיה החוקתית. עמים וחברות שהפנימו את ערכי החירות והשוויון, ידעו להכיר בכך שאולי ההכרעה החשובה ביותר לגורלו של העם

* ברצוני להודות לפרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר אריק כרמון על הערותיהם מאירות העיניים לקטע המבוא.



או לתוחלת החיים של הקהילה הפוליטית, היא ההכרעה על עקרונות הסדר הפוליטי וצורת המדינה. כפי שמעיד הניסיון של משטרים דמוקרטיים בארצות כארצות-הברית, אנגליה והולנד בניגוד לניסיון של משטרים אוטוריטריים בארצות כגרמניה, רוסיה, יפן, איטליה, ספרד ודרום-אפריקה ההחלטות הקובעות את האופי של הכוח והסמכות הפוליטיים, את הפרוצדורות להשגתם ואת חלוקתם המוסדית, משפיעות, אולי יותר מכל דבר אחר, על שלום הציבור, רווחתו ואיכות חייו לאורך זמן.

למרות המשקל ההיסטורי של ההחלטות על השיטה המשטרית, כמעט ואין דוגמא לעם שברגע נשגב של חסד היסטורי, הכריע בצורה שקולה ומודעת על אימוץ של שיטת משטר מסוימת. גם האימוץ של שיטת המשטר הדמוקרטית נישא על גבי מניעים ואינטרסים של פרטים וקבוצות, שבידיהם הכוח להכריע. למרות זאת, יש רגעים בחיי אומה שבהם קבוצות של אזרחים יכולות להנהיג את החברה בתהליך מפוקח להכרעות גורליות על אופיו של המשטר. הכרעות כאלה יכולות לשקף תודעה חדשה שנולדה בעקבות אירועים היסטוריים, או תובנה חדשה המבססת נכונות לתקן פגמים קשים שנתגלעו בשיטה הפוליטית, ולהעמיד את המדינה על מסלול בטוח ומבטיח יותר. הכרעת הכנסת ב"ב באדר תשס"א (7 למרס 2001) לבטל את חוק הבחירה הישירה שנחקק ב-1992 לאחר דיון ציבורי נוקב בלקחי ישום החוק מעוררת תיקווה שגם בנושא החוקה יוכל הציבור הישראלי על נציגיו לקבל הכרעות לאור שיקולים ציבוריים ארוכי טווח. גיימס מדיסון, אחד מגדולי המחוקקים האמריקניים, קבע כבר בעמוד הראשון של ה"פדרליסט", אותו אוסף מסמכים שעמד בבסיס כינונה של החוקה בארצות הברית, כי הניסיון האמריקני מעמיד למבחן את השאלה הבאה: האם בני-אדם יכולים לכוון ממשל טוב וראוי על יסוד מחשבה ובחירה, או שנגזר עליהם, ועל צורת המשטר בו הם חיים, להיות מוכתבים תמיד על ידי המקרה והכוח?

למרות הקשיים והתקלות הניסיון האמריקני אמנם הוכיח שבתנאים מסוימים יכול להיות משקל לחשיבה ולברירה ההיסטורית של צורת המשטר. עם זאת, כמובן שהניסיון לעצב משטר אינו מפעל שנועד לספקנים הרואים כל הסדר ומוסד, כל החלטה ופעולה, כביטוי ליצרים, אינטרסים וכוח. באותה מידה, עיצוב עקרונות קונסטיטוציוניים של משטר אף אינו מפעל שנועד לאידיאליסטיים תמימים, שאינם לוקחים בחשבון את הלחצים והמכשולים הצפויים בדרך, ואת אלה שאינם צפויים. המזג הראוי למאמץ כזה, הוא, כנראה, זה של האידיאליסט

הריאליסטי, המודה בכך שיש מרחק בין אידיאל למציאות, אך למרות שמרחק זה אינו ניתן לביטול גמור, הוא סבור שמאמץ אנושי לקרב בין האידיאל למציאות הוא מאמץ ראוי הנושא לעיתים פרי. לאור זאת, יש להימנע הן מצניעות מופרזת המובילה להתבטלות בפני גודל וכובד המשימה מצד אחד, והן מיומרה להקיף את כל הנושא ולמצותו בתיקון עולם חד-פעמי, מצד שני. ניתן גם למצוא עידוד בכך שבמדינות לא מעטות הצטבר ניסיון רב הן בניסוח חוקות והן בתפקודן.

למזלה של ישראל, האבות המייסדים של המדינה רצו מלכתחילה להקים מדינה דמוקרטית. אך התקופה הסוערת בה הוכרזה מדינת ישראל ומהלך היסטוריה רצופת מלחמות ומשברים במשך עשרות שנים, מנעו חשיבה ציבורית שקולה וממוקדת על הצורה הספציפית של המשטר. עובדה זו באה לידי ביטוי בקלות היחסית בה התקבלו בשנות ה-90 של המאה הקודמת, החלטות שניתקו למעשה את ישראל מן השיטה הפרלמנטרית שאפיינה אותה ברוב שנות קיומה. החלטות אלה הכניסו את המדינה לתקופה של אי יציבות ללא תקדים, בתחום תפקוד המוסדות הפוליטיים. עם זאת, יתכן שהחלטה להשיב לישראל את השיטה הפרומנטרית (בנוסח מתוקן ומשוכלל) מעלה את המדינה על נתיב המוביל לדמוקרטיה חוקתית יציבה. תהליך הגיבוש והאימוץ של מסגרת חוקתית שלמה למשטר בישראל יכול להיעשות רק בהדרגה ומתוך שיתוף פעולה רחב בין חלקי הציבור ונציגיו ולא בלהט של רגשות סוחפים או משבר, אף כי גם משבר יכול בתנאים מסוימים לשמש מנוף לאימוץ חוקה.

כדי שהזדמנות לאימוץ מפוכח של חוקה, אם תבוא בתקופה של חסד, לא תוחמץ על ידי אזרחי ישראל, ראוי כבר עכשיו להכין את הכלים להם יזדקק הציבור כדי לקבל החלטות גורליות לכיוון התפתחות המשטר במדינת ישראל.

אף כי העקרונות היסודיים של הדמוקרטיה הם אוניברסליים, חברות שאימצו את שיטת הממשל הדמוקרטית יצרו גיוון רב של נוסחאות וצורות של דמוקרטיה, המשקפות את ריבוי המסורות והתרבויות ואת ההבדלים בתנאים בהן התפתחו.

גם בישראל, המשטר הדמוקרטי לא יתגבש ויתבסס אם לא יכה שורשים היונקים מן הניסיון ההיסטורי-פוליטי של הרוב היהודי והמיעוטים הלא-יהודיים המרכיבים יחד את ציבור אזרחי המדינה. משטר דמוקרטי ישראלי, שורשי, יצטרך להתחשב אף בתנאים החברתיים והתרבותיים המעצבים את ההשקפות והעמדות הרווחות בקרב הציבור ביחס למדינה



ולשיטה הדמוקרטית. בין השאר, יש צורך להתמודד עם קיומה של שאיפה חזקה בקרב חלק גדול של הציבור בישראל לאחדות ולשלילה של קונפליקטים ומחלוקות פנימיות, לצד שסעים וניגודים חברתיים, אידיאולוגיים ותרבותיים, המקשים על השגת הסכמות נושאים מהותיים.

לחיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל באמצעות חוקה יש חשיבות גוברת על רקע הלחצים והסכנות הנגרמים על ידי תהליכי הגלובליזציה בזמננו. תהליכים אלה, המשנים את פני העולם, מקטינים את חופש ההחלטה והפעולה של מדינות ושל הקהילות הפוליטיות שלהן, בעיקר בתחומי הכלכלה והתקשורת. אך הזיקות בין כלכלה ופוליטיקה, הון ושלטון, תקשורת ותרבות, גורמות לכך שתהליכי גלובליזציה שאינם מוסתים על ידי המדינה מסכנים אף את מעמדם וכושר פעולתם של המוסדות הפוליטיים עצמם, ואת שמירתה וחיוניותה של הזהות התרבותית והערכית של החברה הישראלית. תהליכי הגלובליזציה מגבירים אפוא את הצורך להגן על המסגרות הפוליטיות המקומיות של ישראל, על כושר עמידותם וכושר ההכרעה שלהם בנושאים החיוניים לרווחתם ולזהותם של תושביה. מסגרת קונסטיטוציונית גמישה, אך יציבה, תקל על הממשל ועל האזרחים לזהות את גבולות שיקול הדעת של הרשויות ותחזק את כושר הפעולה שלהן מול האתגרים והלחצים הפנימיים והחיצוניים מצד קבוצות אינטרס כלכליות, אתניות, דתיות ואידיאולוגיות. יש חשיבות ממדרגה ראשונה ליכולת של רשויות השלטון לקבוע, למשל, גבולות להתפשטות מגמות ההפרטה בתחומים כמו אכיפת החוק הפלילי או התקשורת, בהם ייצוג הציבור וצרכיו חיוניים לשמירת זהותה, אופייה וערכיה של החברה והמדינה בישראל. החוקה תחזק את המשטר במדינת ישראל ואת יכולתו לאזן בין השתלבות הכרחית בשוק הבינלאומי לבין ההתנגדות להשפעות המאיימות לפגוע באוטונומיה של ישראל. במישור הפנימי החוקה תוכל לחזק את היכולת של מוסדות המדינה להתגונן מפני הרצון של כל קבוצה סקטוראלית לכפוף את השירותים הציבוריים ואת המדיניות הציבורית לערכיה ולאינטרסיה ללא התחשבות בערכים ובאינטרסים של קבוצות אחרות.

ביסוסה של הדמוקרטיה במדינת ישראל יצטרך להתגבר אף על קשיים אחדים הנובעים מיחס דו-ערכי ואולי אפילו מהתנגדות להיבטים עקרוניים ומוסדיים של הדמוקרטיה והשפעותיה החברתיות והתרבותיות, וכן מחולשת המודעות והרגישות לסכנות הכרוכות בריכוז הכוח השלטוני. יש לפחות חמישה מוקדים כאלה של קושי והתנגדות:



- א': הדרישה בדמוקרטיה להגבלות על הכוח השלטוני של המדינה.
- ב': הדרישה בדמוקרטיה להגבלות על סמכות הרוב.
- ג': מרכזיות ערכו של הפרט וחופש הפרט כגבול על חופש הקבוצה, ויכולת ההתערבות של המדינה.
- ד': הפרדת הדת מהמדינה.
- ה': פורמליזם פרוצדורלי, כלומר סמכותם של כללי משחק וחוקים בעיצוב דפוסי ההתנהגות של נבחרי הציבור ומשרתיו, ושל יחסי הגומלין בין האזרחים ופקידי השלטון.

א' – הקשיים בביסוס ומיסוד ההגבלות על כוח המדינה או השלטון.

מהפכות, מלחמות אזרחים או קונפליקטים אחרים בין השלטון לבין האזרחים, הם מן המקורות העיקריים של הרעיון הדמוקרטי ושל הצורך והרצון של הציבור לרסן ולהגביל את הכוח השלטוני באמצעים קונסטיטוציוניים. חוויות כאלה של קונפליקט בין חברה למדינה או בין אזרחים לשלטון, והתחושה שהמדינה יכולה להיות אויב המסכן את חירויות האזרחים, היו מרכזיות בהתפתחות המסורות הליברליות והדמוקרטיות בארצות-הברית, בצרפת ובגרמניה שלאחר מלחמת העולם השנייה. גם באנגליה, בה האמצעים שננקטו כדי להגביל את השלטון לא כללו חוקה פורמלית אלא מנגנונים מוסדיים ומערכת קונבנציות אפקטיביים למדי, הקונפליקט ההיסטורי בין המושלים לאזרחים במאה ה-17 עודד יחס אמביוולנטי של האזרחים כלפי המדינה. הציבור באנגליה, כמו גם בצרפת בשלהי המאה ה-18 וגרמניה ברבע השני של המאה ה-20, למד מניסיונו שבתנאים מסוימים יכול הכוח השלטוני לאיים על האזרחים. ניסיון זה הזין את הדמוקרטיה הפרלמנטרית ואת התפשטותה במדינות רבות במערב ומחוצה לו.

במהלך ההיסטוריה הממושכת שלהם, המיעוטים היהודיים בתפוצות היו כמובן ערים לסכנות האורבות להם ולחירויותיהם מצד הכוח השלטוני. אולם, הם נטו לייחס את פגיעותם למצבם כמיעוט דתי ואתני ולא כל כך לעצם הקושי להגביל את הכוח השלטוני כלפי פנים אף ביחס לקבוצת הרוב ולאזרח כפרט. מסיבה זו, התנועה הציונית, כתנועות אחרות של



שחרור לאומי מעול זרים, נטתה לראות בהקמת מדינה (יהודית) אמצעי עיקרי לאבטחת החופש והרווחה של העם. מדינה יהודית נתפשה כשיאו של המאבק על הזכות לחירות, לממשל עצמי ולריבונות יהודית, תוך כדי התעלמות מכך שהמדינה או הממשלה יכולה אף להוות איום פוטנציאלי על חירויות אזרחיות. בהיעדר חוויה של קונפליקט בין אזרחיה היהודיים של מדינת ישראל לשלטון שאינו שלטון זר, לא התפתחה בקרב הציבור היהודי בישראל אותה אמביוולנטיות, אותה חשדנות, שהזינה בחברות אחרות את המהלכים הקונסטיטוציוניים של הגבלת השלטון.* נהפוך הוא, הגל של דעת הקהל עליו נישאה בשנות ה-90 של המאה שעברה התנועה לתיקון חוק הבחירות בישראל, קיבל את השראתו מן השאיפה למנהיג (ראש ממשלה) חזק, היכול למשול ללא תלות בסחר-מכר של פוליטיקה מפלגתית וללא מגבלות מסוג הצבעות אי-אמון אפקטיביות, המוטלות על ראש ממשלה במשטר פרלמנטרי.

עם זאת, נראה שבעתיד מיעוטים כגון החרדים והערבים, יוכלו לשמש מקור חשוב ללחצים למען הגבלת הכוח השלטוני, לצד התגברות התודעה של זכויות הפרט והצורך להגן עליהן מפני הכוח השרירותי של המדינה.

ב' – הקשיים בהטלת מגבלות על הכרעת הרוב.

פרוצדורת הכרעה באמצעות הרוב באה לאפשר את ניהול המדינה בתנאים של אי הסכמה. הכרעת הרוב משקפת לכן את הריאליזם של השיטה הדמוקרטית, המכירה בכך שקונסנסוס בתנאים של חופש הוא אוטופיה או אולי חריג היסטורי, שאינו יכול לשמש בסיס לניהול שוטף של החיים הציבוריים. הכרעת הרוב תואמת אפוא את אופייה של השיטה הדמוקרטית כמשטר הממסד את הקונפליקט ומעמיד אמצעים להתמודד עם מחלוקות ללא שימוש באלימות. האמצעים העיקריים שהתפתחו בדמוקרטיה המודרנית לצורך יישוב מחלוקות בין רוב ומיעוט ללא אלימות, כוללים הטלת הגבלות פרוצדורליות ותוכניות על הכרעת הרוב

* יש לסייג הערכה זו בשל האמביוולנטיות ויחס החשדנות של מתנחלים רבים בשטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-1967 כלפי הממשלה והמדינה. וזאת אף כי יחס זה של חשדנות לא התמקד כל כך ברצון להגביל את ההתערבות המדינה בשל הצורך להגן על זכויות אלא דוקא ברצון לחזק את התערבות המדינה כדי להבטיח את ההתנחלויות השנויות במחלוקת קשה בחברה הישראלית.

וביסוס קונסטיטוציוני של מעמד זכויות המיעוט. יש, כמובן, קושי רב בהטלת הגבלות על הכרעות רוב בשל הסכנה של פגיעה במנגנון ההחלטות הציבורי או של מתן עדיפות למיעוט. עם זאת, הגבלות כאלה הן הכרחיות בתנאים מסוימים, כדי למנוע דיקטטורה של הרוב אשר תפגע בערכים ובכללים המגינים על זכויות המיעוט, וכדי להבטיח שהרוב מתגבש בתהליך חופשי ולגיטימי. חלק מזכויות המיעוט בא להבטיח את כללי המשחק המאפשרים למיעוט להפוך, בתנאים מסוימים, לרוב. זוהי מטרתן של הבחירות התקופתיות בדמוקרטיה: להביא לחילופי ממשלות ולאפשר שינוי מעמדן של מפלגות ממפלגות אופוזיציה למפלגות שלטון.

אולם בכל הדיון הזה מדובר, בדרך כלל, ברוב ומיעוט במשמעותם הפוליטית – אידיאולוגית. במקום כמו מדינת ישראל, בו בנושאים חיוניים ומרכזיים ישנה הלאמה של הקונפליקט בין רוב ומיעוט (כלומר, בנושאים מסוימים הרוב והמיעוט מייצגים עמים שונים), יש קושי מיוחד להטיל הגבלות קונסטיטוציוניות על הכרעות הרוב והגנות קונסטיטוציוניות על זכויות המיעוט. בהקשר הישראלי, בו שלטון הרוב מתפרש אצל חלק גדול מן האזרחים ככוונה לשלטון הרוב היהודי, כל חיזוק של מעמד המיעוט או הגבלת כוחו של הרוב, נתפשים בקרב אזרחים אלה כאיום על הזכויות הלאומיות ועל הסולידריות של הרוב. מצד שני, דווקא מיעוט אתני או דתי קבוע – והמדובר לא רק בערבים בישראל, אלא אף במיעוטים אחרים כמו החרדים – זקוק להגנה מיוחדת.

אם בעתיד תושג הקהיית הקונפליקט היהודי-ערבי באזור והשתלבות המיעוט הערבי בחיים החברתיים והפוליטיים של המדינה, יש סיכוי אף לצמצום הניגודים והמתחים בין רוב ומיעוט בנושאים הכרוכים ביחסי יהודים-ערבים. תהליך זה אף יתגבר, ככל שמושג הרוב בישראל, במשמעותו הלאומית, יהפוך יותר לרוב במשמעותו הפוליטית. כלומר, ככל שהנושאים בהם יתחלק הציבור לרוב ומיעוט יהיו נייטרליים ביחס לזהות האתנית הלאומית או הדתית של הרוב והמיעוט, כך גם הרוב וגם המיעוט יהיו הטרוגניים בהרכבם האתני והדתי.



ג' - קשיים ביחס למרכזיות הפרט וערכו כאדם.

קושי אחר להתבססותה של דמוקרטיה שורשית בישראל, ובעיקר ליסודות הליברליים של הדמוקרטיה, הוא דלותה וחולשתה של תרבות התומכת במעמדו, ערכיותו ועצמאותו של האדם הבודד, של הפרט ביחס לקבוצה.

חקיקת חוק היסוד "כבוד האדם וחירותו" (בתאריך יב, אדר ב התשנ"ב 17.3.1992) מהווה צעד חשוב להכרת ולמיסוד ערך האדם ועצמאותו בישראל. אך חקיקה כזו ואף פסיקה ברוחה אינה יכולה להתבסס ללא תשתית תרבותית וחברתית מתאימה. החברה הישראלית חסרה, במידה רבה, את המסורות הדתיות, החברתיות, התרבותיות והפוליטיות שהזינו את התפתחות האינדיבידואליזם במערב ואת התגבשותו לכלל כוח ציבורי פוליטי במשך מאות שנים. בעולם הנוצרי, בין המסורות החשובות ביותר להתפתחות האינדיבידואליזם המודרני, ניתן למצוא את רעיון הגאולה האישית והפרקטיקה של הוידוי, הרפורמציה וביקורת הממסד הכנסייתי, הזרם הספקני בפילוסופיה, השירה הלירית, האוטוביוגרפיה כצורה ספרותית, הדיוקן העצמי והתפתחותו בציור, הקול האישי והנשי במוסיקה, התפישה המשפטית של חוק הטבע והזכויות הטבעיות של האדם וכיו"ב. הוגים, סופרים ואמנים יהודים שיצאו מן הגטו, תרמו אמנם להתפתחות האינדיבידואליזם המערבי ותרבותו. שפינוזה, פרוסט, פרויד, קפקא ופופר מהווים דוגמאות מובהקות. אולם ליהודים שיצאו מן הגטו ותרמו לתרבות הכללית הייתה השפעה הרבה יותר מצומצמת במסגרות הפנימיות של היהדות כדת, כאורח חיים וכתרבות. גם בתרבות היהודית המסורתית ובזרמים כמו הקבלה יש, כמובן, ביטויים לערך הפרט ועולמו. אך הללו לא זכו למעמד מרכזי, ובהיעדר מסגרת פוליטית יהודית אף לא תורגמו לתפישות של אינדיבידואליזם פוליטי בזירה הפנימית של החברה היהודית.

לצד חולשתה של מסורת האינדיבידואליזם היהודי, בולטת עוצמתן של מסורות קולקטיביסטיות בחברה היהודית. התנועה הציונית כללה, כמובן, יסודות ליברליים, ששאבו ממאבק היהודים כמיעוטים על זכויות הפרט. מאבק זה קיבל, במידה רבה, את השראתו מן ההגבלות שהטילה החברה הלא-יהודית על חופש החיים הקהילתיים ועל ביטוי הזהות הקולקטיבית היהודית בפרהסיה של המדינה. הפעילות של יהודים במאבק על זכויות



הפרט שימשה, לעיתים קרובות, דרך לעקוף ולאזן מגבלות אלו. אך הרלבנטיות של תפישות ליברליות כאלה הייתה מוגבלת בעיקר ליהודים שעברו את תהליך האמנסיפציה ובחרו לחיות מחוץ לגבולות הקהילה היהודית המסורתית, או תוך כדי קשר רופף עמה. במאה ה-19, חלק גדול מן היהודים שנטשו את דרך החיים הדתית והמסורתית, הצטרפו לתנועות קולקטיביסטיות חילוניות כמו הסוציאליזם והלאומיות. כך הפגישה התנועה הציונית את הקולקטיביזם היהודי הדתי על כל זרמיו עם הקולקטיביזם הסוציאליסטי והלאומי. למרות השוני בין מגמות אלה של קולקטיביזם ציוני ולמרות העובדה שכמה מן המנהיגים של הזרמים הציוניים האלה היו בעצמם אינדיבידואליסטים ומורדים בעלי עצמה וייחוד אישי רב, בהקשר הציוני, התוצאה המצטברת של המפגש בין אוריינטציות קולקטיביסטיות מגוונות הייתה חיזוק הקונספציה הקבוצתית מול מעמדו של היהודי כפרט.

עם הקמת מדינת ישראל, הדרישות המופלגות שהמדינה הפנתה כלפי הפרט – לתרום למלחמת הקיום של העם בדם, יזע וממון – רק עודדו עוד יותר את המרכיב הקולקטיביסטי על חשבון המרכיב הליברלי-אינדיבידואליסטי. שורה ארוכה של מלחמות ומשברים כלכליים וחברתיים, בצירוף מנטליות של הישרדות מול כוחות גדולים, נתנה עדיפות לקבוצתיות כמקור של נחמה, סולידריות, כוח ותמיכה. הקולקטיביזם היה פונקציונלי בחברה מתהווה המרוכזת בבניין אומה ומדינה. מסיבות אלה, עד לאחרונה, האינדיבידואליזם במשמעותו הערכית, הרוחנית והמוסרית, לא קיבל בחברה הישראלית את העידוד והחיזוק להם זכה בחברות דמוקרטיות אחרות. תנועת הנוער, מערכת החינוך, הצבא, המפלגה, קבוצת הגיל ובעיקר המשפחה, שימשו במידה רבה כסוכנים לחיזוק הזיקה הקבוצתית, הלא-אינדיבידואלית, של הישראלי. ערכים קולקטיביסטיים אף ניכרו במשך שנים רבות בתחומי האומנות, הספרות והארכיטקטורה הישראלית.

החל מהעשורים האחרונים של המאה העשרים, קיבל האינדיבידואליזם הישראלי תמיכה לא מבוטלת מתהליכים כלכליים ומהתפתחות המעמד השלישי בישראל. אולם לתמיכה זו הייתה – ועדיין ישנה – השפעה בעייתית על התפתחות האינדיבידואליזם הישראלי. זאת משום שהאינדיבידואליזם הכלכלי, הנוטה להגדיר את מעמד הפרט כפרט במונחים של אינטרס כלכלי, אינו מהווה תחליף ליסודות התרבותיים של האינדיבידואליזם הערכי. לשון אחר, האינדיבידואליזם של "האדם



הכלכלי" הוא ביסודו "אינדיבידואליזם חיצוני", בעוד שהאינדיבידואליזם הניזון ממקורות תרבותיים הוא "אינדיבידואליזם פנימי", שיש בו יסודות אתיים וערכיים. לסוג כזה של אינדיבידואליזם פנימי התכוון ג'ון סטיוארט מיל, מחשובי ההוגים הפוליטיים בזמן החדש, כאשר ייחס חשיבות ליכולתה של החברה לקבל את עולמו הפנימי של היחיד כעובדה וכערך.

בשונה מאותו סוג של אינדיבידואליזם כלכלי המעודד אגואיזם תוקפני, היסודות הערכיים והאתיים של האינדיבידואליזם הפנימי אף חיוניים להתפתחות תרבות אזרחית של אחריות וריסון עצמי, תרבות שיש לה תפקיד מרכזי בבלימת התפשטותה של שחיתות במנהל הציבורי. האינדיבידואליזם הפנימי חיוני לביסוס נורמות של אחריות אזרחית, אשר על יסודן שופט ציבור האזרחים בדמוקרטיה את התנהגות נבחרי ומשרתיו אף מעבר לחובותיהם הפורמליות. האינדיבידואליזם הפנימי הוא אף גורם מרכזי בריסון וביקורת השימוש בכוח פסי כלפי פנים וכלפי חוץ, משום שהוא מציג את הפגיעה ביחיד כהפרה גסה של ערך דמוקרטי יסודי. כאשר ערך חיי האדם וזכויות הפרט לא עומדים במרכז, כאשר מושגי חירות וזכויות מוחלים בעיקר על הקבוצה או העם ולא על יחידים כפרטים, כאשר אין מקום או ביטוי לסולידריות ואמפטיה אנושית בין הפרטים כבני אדם לא רק כשותפים בקבוצה אתנית, דתית או אחרת, יש פחות עכבות על השימוש שנעשה בכוח הפיסי מצד המדינה ופחות רגישות למחיר בחיי אדם, הכרוך בשימוש בכוח הזה הן בהשלטת הסדר הפנימי והן כלפי גורמים מבחוץ. ככל שהדמוקרטיה מתמקדת בריסון הכוח ובצמצום הבסיס לשימוש הלגיטימי בו, האינדיבידואליזם במשמעותו הרוחנית, הערכית והתרבותית, הוא תנאי מסייע ולעיתים הכרחי לשמירת הבלמים והאיזונים של המשטר. מסיבה זו, המעבר מחברה הרואה בפרט רק זרוע של הקבוצה לחברה התופשת את הפרט כערך בפני עצמו, כרוך בביסוס תהליכים דמוקרטיים של ביזור הכוח השלטוני וריסונו.

ד' – הקולקטיב הישראלי וקשיי הפרדה בין דת ומדינה.

כאמור, הפרדה בין דת ומדינה היא אחד מהיסודות החשובים במשטרים דמוקרטיים, בעיקר מן הזן הליברלי. האילוצים והמגבלות על הפרדה בין דת ומדינה בישראל ידועים. הם קשורים בעיקר בכך שהגדרת גבולות הקולקטיב היהודי משלבת ערכים דתיים ולאומיים. זאת למרות שיש בישראל ציבור גדול הרואה עצמו בעיקר, או באופן אקסקלוסיבי, כיהודי במונחים חילוניים, לאומיים ותרבותיים, ויש ציבור הרואה את עצמו בעיקר, אם גם לא רק, כיהודי במובן הדתי. החל משנות ה-90 של המאה הקודמת, התגברה בקרב חלק מהאוכלוסייה החרדית בישראל הנטייה לראות את עצמם כשייכים הן לקולקטיב דתי והן לקולקטיב לאומי. יש, כמובן, ציבור של אזרחים שהרצון שלהם להגדיר את עצמם כחברים או שותפים בקולקטיב ישראלי אזרחי, תלוי לא מעט בדילול הגדרות לאומיות ודתיות, הומוגניות וקשיחות לקולקטיב הישראלי, ובהדגשת זיקה אזרחית על בסיס אישי בין כל אדם לבין המדינה, כמסגרת נייטרלית שאינה משמשת זרוע של דת או לאום מסוימים.

היסודות הקולקטיביסטיים ביהדות ובעיקר האידיאל של אורח חיים דתי טוטלי, מקשה על הציבור הדתי להשלים עם מצב בו סמכות הלכתית או סמכות רבנית מוגבלות על ידי מקורות חוץ-דתיים של סמכות, כגון סמכות בית המחוקקים (הכנסת), שם פועל לעיתים קרובות רוב חילוני או רוב שבחלקו מורכב מלא-יהודים. עם זאת, המסגרת הדמוקרטית של המדינה אינה צריכה להפריע לשום קבוצה מן הקבוצות הדתיות, האתניות או התרבותיות בישראל להתייחס למדינה – לפחות באופן חלקי – במונחיה שלה. כך למשל, קבוצות יהודים יכולות לראותה כמדינה יהודית במובן הדתי או הלאומי או שניהם; המיעוטים הלא-יהודיים יכולים לראותה גם – או בעיקר – כמדינת כל אזרחיה; והמיעוט החרדי יכול לשוותה למדינה בדרך למימוש החזון המשיחי של תאוקרטיה יהודית.

קבוצות כאלה יכולות להחזיק בהשקפותיהן אלה בו זמנית, כל עוד אף אחת מהן – כולל קבוצת הרוב – אינה יכולה, ואף לא מנסה, למצות את תפישתה בכוח או בכפייה פוליטית, תוך פגיעה במעמדן ובזכויותיהן של הקבוצות האחרות. עצם הריבוי של הקבוצות כבר מבטיח, במידה רבה, לרסן את הרצון והמאמצים של כל קבוצה לממש באופן מלא את החזון שלה ברמה הכלל-מדינתית. מאידך גיסא, יש חשיבות גדולה לסובלנות



ולתודעת גבולות הכוח של כל אחת מן הקבוצות. בקרב קבוצות האזרחים החילוניים בישראל, השחיקה המצטברת של האידיאולוגיות הטוטליטיות, שבהשראתן פעלו המפלגות בתקופה שלאחר הקמת המדינה, ובמקביל – התפתחות האינדיבידואליזם, העצימה בהדרגה את הסובלנות ואת היסודות לאוריינטציות פלורליסטיות ביחס לחיים הציבוריים. עם זאת, אין להתעלם גם מן התופעה של "ליברליזם" קנאי בישראל, המשלב עמדות ליברליות כתמיכה בזכויות הפרט, עם עמדות אנטי-ליברליות מובהקות כגון: חוסר סובלנות כלפי דת ודתיים. אף בקרב הציבור היהודי-דתי יש ריבוי של השקפות על היחס הראוי בין דת ומדינה, ריבוי שיש לו מקורות במסורות דתיות אלטרנטיביות ביהדות.* כמו כן, בקרב המיעוטים הלא-יהודיים יש ריבוי של קבוצות דתיות וכצפוי, קיימת תמיכה נרחבת בהפרדה בין דת ומדינה בישראל. מצד שני, הזיקה בין דת ולאום בקרב הציבור היהודי – ובצורה חלשה יותר בקרב הציבור הפלשתיני – נוטה לקשור בין הקצנה בקונפליקט הלאומי בין יהודים וערבים, להקצנה דתית. לפיכך, בתנאים של הסדר או הנמכת להט הקונפליקט הלאומי, צפויה גם רגיעה מסוימת במתח בין יהודים וערבים על רקע דתי.

כאמור, סוגיה זו קשורה באופן הדוק בשאלת הגדרת הגבולות של הקולקטיב הישראלי. מה היא המשמעות שיש בישראל לביטוי "העם"? בחוקה הצרפתית של הרפובליקה החמישית, ישנה הפיסקה "העם הצרפתי מכריז באופן חגיגי." לאחר מכן יש התייחסות בחוקה ל"כל האזרחים" ולאבטחת שוויונם ללא הבדלי מוצא, גזע, דת וכו'. החוקה האמריקנית נפתחת בביטוי "אנחנו העם של ארצות-הברית" (1787). ברור שההרכב הדמוגרפי והאידיאי של העם הצרפתי בזמן הרפובליקה החמישית שונה מזה שהיה ברפובליקות הקודמות, וגם ההרכב הדמוגרפי ומגוון הדעות וההשקפות של העם האמריקני ב-1787 שונים בהרבה מאלה המאפיינים אותו כמאתיים שנה לאחר מכן. ובכל זאת, אין בהכרזות אלה כל פגיעה בחופש שהיה לדורות הבאים, להגדיר את עצמם כעם הצרפתי או העם האמריקני במונחים ובמשמעויות שונים. גם "העם הישראלי" (The People of Israel) ואפילו ההגדרה המצומצמת יותר, "העם היהודי", לא צריכים לכבול את החופש של הדורות הבאים לשנות את ההגדרה על זהות וגבולות העם. כן ברור שגם קביעה חוקתית

* אביעזר רביצקי, דת ומדינה במחשבת ישראל. 1997.



פורמלית אינה יכולה להקפיא את הדינמיקה החברתית-תרבותית של התפתחות המשמעות של הקולקטיב הישראלי.

כיום הביטוי "אנחנו אזרחי ישראל" מכיל ריבוי גדול של קולות וזהויות. הוא כולל את הרעיון של כל אזרחי ישראל ללא הבדל דת, מין, מוצא וכו'. הוא כולל את המשמעות "אנחנו היהודים המהווים רוב במדינת ישראל." הוא יכול לבטא את הרעיון והתחושה של "אנו הערבים במדינת ישראל" או "אנו החרדים הישראלים" או "אנו החילוניים המהווים רוב במדינת ישראל."

אין ספק שבמהלך השנים יוצרו קולות אחרים וחדשים שיצטרפו אל אלה הקיימים, או ישנו אותם. בשיטה משטרית דמוקרטית, אין מקום למיסוד מקובע של הגדרות הפוגעות בחופש ההגדרה העצמית של הקולקטיב וביכולת לשנותה בעתיד. לפיכך, בדמוקרטיה מותר לכל קבוצה, בדרך כלל, להציג את תפישתה לגבי הזהות של הקולקטיב ולהיאבק במסגרת כללי המשחק הפוליטי על תמיכת האזרחים בעמדתה. מנקודת ראות זו, יש מקום להסתייג מן הסעיף בחוק יסוד: הכנסת (1985), לפיו מועמדים לכנסת חייבים לקבל את הגדרת מדינת ישראל כמדינת העם היהודי לצד קבלת אופייה הדמוקרטי. יתכן אפוא, שבנושא הגדרת הזהות הקולקטיבית של המדינה ובעיקר במה שנוגע לזיקותיה לדת, ראוי להימנע מגישה פורמלית יתר על המידה. ישנה אפשרות להשאיר את המצב בעמימות קונסטרוקטיבית, כפי שנהגו חברות אחרות בנושאים השנויים במחלוקת עמוקה, או בנושאים הנמצאים בתהליכים ממושכים של הבשלה. עצם הרעיון שהנחה את מנהיגיה של ישראל בראשית דרכה, להימנע מלאמץ חוקה שלמה וערוכה, שיקף במידה רבה את העמדה הזאת, דהיינו שהחברה טרם הבשילה לצורך קבלת חוקה שלמה. לכן, גם אם תאומץ בישראל חוקה, אפשר להשאיר את ההסדרים של היחסים הפורמליים בין דת ומדינה לתקופה מאוחרת יותר. המחויבות לכך שמדינת ישראל תהייה יהודית ודמוקרטית, יכולה להתפרש כהזמנה להרפתקה ממושכת בה יחסי הגומלין בין המדינה לדת יירקמו בהדרגה.



ה' - הקשיים בהפנמת הסמכות של כללים וחוקים פורמליים.

גם במדינת ישראל, מיעוטים המנוכרים למדינה מפגינים יחס אמביוולנטי או אפילו דחייה כלפי חוקי המדינה ומקור הסמכות של מוסדותיה. בקרב יהודים-חרדים וערבים יש בעיה מסוימת של הפנמת כללי היסוד של המשטר בישראל. בנוסף לכך, אף בקרב שאר חלקי החברה הישראלית, אחד הקשיים בביסוס הדמוקרטיה קשור בסוגיית היחס והכבוד לחוק, כללי משחק ופרוצדורות פורמליות. תופעה זו קשורה כנראה במסורות והרגלים המושרשים בהיסטוריה היהודית בתפוצות ובהיסטוריה של המדינה בדרך. בשני הקשרים אלה – הגולה היהודית והישוב היהודי תחת השלטון המנדטורי – הניכור של הקהילה והישוב היהודי ממערכת החוקים הזרה, עודד תרבות של אי-לגליזם, של זלזול בחוק ובכללים בכלל. במהלך שנות קיומה של המדינה, בעיקר בתקופה הראשונה, מגמות כאלה קיבלו חיזוק מהאתוס החלוצי של בניית אומה, אתוס שנתן משקל עדיף לגישה אינסטרומנטלית ולאוריינטציה משימתית, המעמידה את עצם השגת המטרות מעל נורמות אחרות, כולל הקפדה על כללים פורמליים. בשיח הפוליטי הישראלי כונתה מגמה זו בשם "ביצועיזם" או "ביטחוניזם". בהקשרים של ההתיישבות היהודית בשטחים, האי-לגליזם קיבל חיזוק מתמשך ואפילו עידוד ממשלתי ממושך. סולידריות פנים-קבוצתית בתוך ובין האליטות הציבוריות ויחסי שיתוף פעולה בין מנהיגי הסקטור הפרטי והציבורי, עודדו דפוסי התנהגות, שבקריטריונים של היום היו נחשבים למושחתים. כל המערכת הזאת קיבלה חיזוק נוסף מן הנטייה שהתפתחה בחברה הישראלית, במשך שנים רבות, לראות את הקהילה הפוליטית כאילו הייתה משפחה מורחבת, שהיחסים הפנימיים בתוכה מבוססים על היכרויות אישיות וזיקות הדדיות, ללא כל נטייה להסתמך על כללים או חוקים ואף ללא הבנה לתפקידם. על רקע תפישה "משפחתית" כזו, נטה חלק גדול מן הציבור לפסול מפלגות כגון המפלגה הקומוניסטית, מפלגות ערביות ולאחרונה אף ש"ס כמפלגות לא לגיטימיות, שאינן שייכות ל"משפחה" ולכן אינן ראויות לאמון ולשותפות. תרבות של כללים ופרוצדורות קשורה בזיקה בין סטנדרטים של צדק או הוגנות ובין יישומם האימפרסונלי, ללא קשר להיכרויות וזיקות אישיות וקבוצתיות. תרבות כזו שאינה מוציאה קבוצות שלמות מן המסגרת המחייבת של כללי המשחק הפוליטי היא חלק בלתי נפרד מחייה של חברה אזרחית מתקדמת.

התנאים הסוציו-פוליטיים להשתרשות מידה ראויה של כבוד לכללים פורמליים, מתפתחים בישראל בהדרגה. החשובים בהם כוללים את מגמת ההתבססות של האינדיבידואליזם, המחזק את הצורך בכללים פורמליים להסדרת תהליכי חלוקה וסלקציה ביחס לפרטים, גידול האוכלוסייה וקריסת ההגמוניה הפוליטית של קבוצת המייסדים. תהליכים אלה מחריפים את הצורך בגיבוש אמות-מידה לחלוקה וסלקציה חברתית בין קבוצות, ואת הדרישה לשקיפות תהליכי הממשל לעיני הציבור. ציפיות הציבור לשקיפות הממשל גברו בישראל החל מראשית שנות ה-90 של המאה שעברה אף בשל המהפכה בתחום התקשורת ההמונית והחשיפה של שחיתות בקנה מידה גדול בקרב נבחרים ופקידים.

ההתפתחויות האלה גורמות לחברה הישראלית ולמסגרותיה להסתגל בהדרגה למגמות של פלורליזם ופורמליזציה, העומדות בניגוד לתפישה אורגנית-”משפחתית” של החברה ודפוסי הפעולה שלה. בהקשר זה, ישראל עוברת בתאוצה יוצאת-דופן תהליך טיפוסי למדינות רבות אחרות, שהתקיימו במשך שנים רבות כמדינות לאומיות המבוססות על תפישה אורגנית של החברה והפכו לדמוקרטיות רב-לאומיות ורב-תרבותיות. מעבר כזה גורם לשינויים בפונקציות המפורשות והנגזרות של הקונסטיטוציונליזם וגם מחזק את הצורך בחוקה המסדירה את היחסים הפנימיים בין חלקים פחות ופחות קוהרנטיים של החברה והקהילה הפוליטית.

לצד הקשיים המפורטים למעלה, הקושי העיקרי לקיים תהליך של קונסטיטוציונליזציה של המשטר במדינת ישראל וגיבושו של מסמך קונסטיטוציוני מחייב, נעוץ אולי בעובדה שתהליך זה צריך להתחולל בתוך מערכת פוליטית דמוקרטית קיימת. כלומר, תהליך הבניה של שכבה קונסטיטוציונית מעל התהליכים הפוליטיים והמוסדיים השגורתיים, צריך להתחולל בתוך תהליכים אלה מבלי להיפגע מההגבלות הקשות שהם מטילים. כמובן שגם המודל האלטרנטיבי של חוקה – המוטלת על הציבור הודות למאמציה וכוחה של קבוצה או אליטה הנהנת ממעמד פוליטי מיוחד – הוא בעייתי. רוסו, בדיון על האמנה החברתית, התייחס אל הפרדוקס: כדי שהאמנה, או החוקה, תאושר על ידי העם, היא צריכה להניח את התנאים (סדר וחופש) שאמנה או חוקה כזו אמורה ליצור. עם זאת, אפשר לומר שלגבי דידן של חוקות המאומצות בתהליכים פחות או יותר דמוקרטיים, המבחן העיקרי הוא מבחן הפנמת החוקה כמערכת כללים במהלך הזמן וההצלחה של חוקה בתיבנות והסדרה של מערכת פוליטית מאוזנת, יציבה וחיונית.



חוקה, או הקונסטיטוציונליזציה של המשטר במדינת ישראל, רצויה ואפילו דרושה דווקא בשל הקשיים שפורטו לעיל. דווקא בשל הקושי לראות את המדינה ואת הכוח השלטוני כמקור של סכנה לחירות האזרחים ורווחתם, דווקא בשל הקשיים לקבל את הרעיון של הגבלת הכרעת הרוב – יש צורך מיוחד במנגנון קונסטיטוציוני כזה של הגבלה. דווקא בשל הקשיים לקבל את מעמדו של הפרט כערך וכמקור של ערכים, ובשל הנטייה החזקה לתת מעמד ראשוני לקבוצה או לעם – דרוש הסדר קונסטיטוציוני שיגן על זכויות ומעמד האדם כפרט. יתכן שהקשיים המיוחדים המאפיינים את ישראל בסוגיית הדת והמדינה אינם מאפשרים הסדר קונסטיטוציוני מקיף, אך הם מחייבים לפחות התייחסות ברמה הקונסטיטוציונית, בין אם היא עקיפה או ישירה, עמומה או ספציפית. יש צורך במסגרת להתפתחות והתגבשות היחסים בין דת ומדינה מבלי להקפיא או לקבע קונספציה קיצונית זו או אחרת. ולבסוף, דווקא בשל הקשיים שיש בישראל לעגן מערכות התנהגות במסגרות כללים פורמליים, המבטיחים שימוש לא שרירותי בכוח ובסמכויות, יש צורך מיוחד בתשתית קונסטיטוציונית, המטילה כללים על המערכת ברמה הכוללת.

חוקה, בעת ובעונה אחת, גם משקפת את החברה והמדינה בה היא מקבלת תוקף וגם מעצבת אותן לאורך זמן. חוקה היא גם תוצאה וגם סיבה. הוגי דעות פוליטיים רבים החשיבו מאוד את הערך החינוכי של חוקה, של מערכת נורמות וכללים ברמה הבסיסית ביותר של החיים המשותפים. תהליכי ההפנמה של כללים קונסטיטוציוניים נמשכים דורות ומתחדשים עם כל דור ודור. הניסיון האמריקני, למשל, מלמד על כך שנורמות וכללים המנוסחים בחוקה, הפכו בעלי תוקף בתוך מוסדות חברתיים, בסקטור הפרטי ובספירות אחרות, מעבר למישור הציבורי-פוליטי.

לפיכך, יש להתנגד בישראל לכל מגמה להציג הצעות חוקה המכוונות כנגד קבוצה מסוימת והבאות לשרת את האינטרסים הפוליטיים קצרי הטווח וקצרי הראות של קבוצה או קבוצות אחרות. הצעות כאלה ימנעו את ההתעלות ההכרחית של תהליך הקונסטיטוציונליזציה מעל האינטרסים והקונפליקטים הפוליטיים השוטפים. יש לדחות על הסף הצעות חוקה המכוונות כנגד חרדים, כנגד חילוניים, כנגד ערבים או כנגד כל מיעוט אחר.

חוקה ראויה תהייה רק חוקה מקיפה, אינקלוסיבית, הבאה לחבר בין אזרחי ישראל כפי שהם רוצים ויכולים להיות עכשיו ובין מה שאזרחי המדינה ירצו ויוכלו להיות בעתיד.

הפוליטיקה הישראלית מלמדת שלפחות בקרב רוב הציבור היהודי, יש כמיהה עמוקה לאחדות ולסולידריות. מודל המשפחה של המדינה הוא עדיין אידיאל של רבים למרות המחלוקות והשסעים. דווקא לאור עובדה זו, יש להדגיש שהדמוקרטיה כמשטר, והחוקה כאבן פינה שלו, אינן הסיבה למחלוקות אלא דווקא אמצעי להקטין את הסכנה שמחלוקות יתדרדרו לשפיכות דמים מן הסוג שהוביל לרצח ראש ממשלה בישראל או לשימוש פטאלי בנשק חם כנגד אזרחים ישראלים השייכים לקבוצת מיעוט. לעניין זה, אין זה משנה אם המחלוקות הן בין קבוצות מנוכרות שונות זו מזו, או בתוך המשפחה המורחבת: שני סוגי הקונפליקט יכולים להוביל לאלימות. מסיבה זו, החוקה אינה באה להנציח, אלא דווקא לרסן, לתעל וליישב, מחלוקות.

הקשיים הרבים המוזכרים כאן כמכשול לאימוץ והפנמת עקרונות של דמוקרטיה חוקתית בישראל, מצביעים על הצורך ללוות את התהליך החוקתי במאמץ חינוכי והסברתי רחב. ללא מאמץ כזה, בעיקר במערכת החינוך, יש סכנה שהחוקה אם וכאשר תאומץ, לא תזכה ללגיטימציה ולמעמד של תשתית נורמטיבית בסיסית להסדרת החיים המשותפים.

בסופו של דבר, כפי שאמר ז'אן ז'אק רוסו, "החוקה הטובה ביותר היא זו החרוטה בלב האזרחים." אולם כדי שתגיע למקום הזה, יש לנסות בכל הענווה והתקווה להתחיל להוביל את התהליך הקונסטיטוציוני בישראל לקראת השלבים הבאים המכריעים של הפיכת ישראל לדמוקרטיה קונסטיטוציונית.



ספר זה מבוסס על דיונים שהתקיימו במסגרת סמינר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים 1998-2000 בהשתתפות אנשי המכון ומומחים מוזמנים מבחוץ. מטרת הסמינר הייתה לבחון את העקרונות היסודיים של המשטר הדמוקרטי בזמננו, לאור הניסיון הבינלאומי והתנאים המיוחדים לישראל.

כל אחת מ-20 הפגישות של הסמינר נפתחה בהרצאה או הקדמה, בה הציג אחד המשתתפים את הנושא העומד לדיון, על היבטיו העיקריים. לאחר הפתיחה, התקיים דיון ממושך. לצורך הכנתו של ספר קריא שישקף את התובנות והרעיונות של המשתתפים, נבחנו מספר גישות שונות. גישה אחת הייתה לברור מן הפרוטוקול של הדיונים, שהוקלטו, את הקטעים החשובים והמעניינים ביותר ולחברם יחדיו. אפשרות זו נדחתה לאחר שהתברר שההיקף הרחב של הדיונים וחילופי הדברים בסמינר, יצרו



טקסט עשיר בפרטים, הדגמות וסטיות לנושאי-משנה, דבר שהיה עלול ליגע את הקורא. על כן, נבחרה הגישה שעיקרה היה להתמקד ברוח הרצאות הפתיחה בנושא המרכזי של כל פרק ולחרוז סביבה את נקודות המבט וההערות העיקריות שעלו בדיון. במקומות אחדים בהם, כך התברר, דילגו המשתתפים על היבטים חשובים של הנושא, ניסינו להשלים את החסר ברוח הדיונים.

בסמינר עצמו, באו לידי ביטוי השקפות מגוונות שבחלקן נבעו ממסורות ופרספקטיבות מקצועיות שונות של משפטנים, מדעני מדינה, כלכלנים, פילוסופים פוליטיים וכו'. למרות ריבוי הדעות, גילו המשתתפים דרגה גבוהה של הסכמה בנושאים העיקריים. העורכים ניסו לשמור על השקפות מגוון הדעות וההסכמות בספר שלפנינו.

מטרת הספר אינה אקדמית אלא ציבורית. הוא נועד לתרום להתפתחות השיח הציבורי בישראל על השאלה: לאן מועדות פני המשטר שלנו? התפקיד העיקרי של מומחים למשטרים וקונסטיטוציות, מן הסוג שהתכנס בסמינר, אינו לייצג את עמדות הציבור או אפילו לשחזרן, אלא לשמור על שפת השיח בנושא חשוב ועמוס זה מפני עיוותים, סילופים ומניפולציות היכולים לפגוע בכושר הציבור לברר את הסוגיות העיקריות ולהכריע בהן. בהקשרים רבים, השימושים המגוונים והסותרים במונחים כגון "דמוקרטיה", "שוויון", "זכויות אזרחיות" ו"עם", מקשים מאוד על שמירת רמה ראויה של שיח. האתגר העומד בפני מומחים המבקשים לתרום לתהליך הדמוקרטי הוא, אפוא, למצוא את האיזון הנכון בין ייצוג נאמן של מורכבות הנושא ובין פישוט (להבדיל מהפשטה ופשטנות) הבא להקל על השתתפות הציבור, על כל חלקיו, בשיח על המשטר. במטרה לעודד את השיח הציבורי בנושא החוקה ועקרונות המשטר, שולבו בסוף כל פרק מפרקי הספר שאלות הבאות להנחות ולמקד דיונים בנושאים העיקריים העומדים על הפרק. כמו כן כללנו בסוף הספר נספח המציג אמות-מידה לבחירת שיטת משטר או חוקה, ולהערכת התאמתה לחברה הישראלית. כלים אלה יכולים לסייע לליבון ציבורי של סוגיות החוקה והמשטר ולהכשרת הקרקע להכרעות מודעות, עד כמה שאפשר, על עקרונות ומבנה החיים המשותפים.

תומאס פיין, מגדולי הדוברים של הדמוקרטיה המודרנית, טען באחד מכתביו שהדמוקרטיה מבוססת על "עובדות פשוטות וטיעונים ברורים". התפוצה העצומה של כתביו מוכיחה בעצם את האפשרות לשמור על



שלמות שפת השיח על המשטר הדמוקרטי, גם בתנאים של השתתפות מקיפה של הציבור. בשל חשיבותן, יש אולי להתייחס באמת אל מילים כ"דמוקרטיה", "שוויון", "חירות", "זכויות" וכו' כאל מטבעות שיש לשמור על "כיסוי הזהב" שלהם, כלומר על כיסוי המשמעות שלהן, כדי שתוכלנה למלא את תפקידן בשיח הציבורי על המשטר הדמוקרטי. השמירה על המשמעות התקינה של מילים אלה, ועל אמון הציבור בהן, היא אולי המשימה העיקרית של אנשי מקצוע המבקשים לטפח את השיח הציבורי על הדמוקרטיה הישראלית. עם זאת ובסופו של דבר, עיקר ה"עבודה" מופקד בידי ציבור אזרחי ישראל עצמו, שישתמש במילים האלה ובשפה הזאת כדי לעצב לעצמו את צורת הממשל בה יבחר.

ירון אזרחי



חירות

מבוא

המשטר הדמוקרטי מבוסס בראש ובראשונה על עיקרון החירות של הפרט. התפתחות הדמוקרטיה המודרנית קיבלה את השראתה משלילת הלגיטימיות של משטרים שאינם מכבדים את ערך החירות. אך משטרים דמוקרטיים לא התבססו לפני שהוכח שמעבר למעמדו של עיקרון החירות בביקורת משטרים לא-חופשיים, הוא יכול לשמש בסיס לבניית סדר ומוסדות פוליטיים אלטרנטיביים. יש הבדל עמוק בין ערך החירות כאמת-מידה להערכה וביקורת של משטרים לא דמוקרטיים ובין החירות כעיקרון למיסוד החיים הפוליטיים כמשטר של ממשל עצמי. מסיבה זו נטען ב"פדרליסט" כי השיטה האמריקנית היא ניסוי, שכל העולם מתבונן בו, כדי לראות האם ניתן לכוון מדינה לא על בסיס של פחד אלא על עיקרון החירות.

בצד חירות הפרט, כולל האתוס הדמוקרטי גם הכרה בחירות ההתארגנות הקבוצתית. חירות הקבוצה ניתנת לשני ביסוסים שונים. תפישה אחת גוזרת את חירות הקבוצה מחירותו של הפרט. אחת מגילויה של חירות הפרט לביטוי ולמימוש עצמי היא חברתו להתאגדות המזוהה עצמה כבעלת מאפיינים ייחודיים והמעניקה לחבריה משמעות ועוצמה. על פי התפישה האחרת, קיום קבוצתי הנו קיום חברתי ראשוני, והגנה מלאה על החירות מחייבת בראש ובראשונה הענקתה לקבוצה.

ההבדל בין החירות כעקרון המשמש לביקורת וכעקרון לבניית וניהול מדינה, נעוץ בין השאר במתח הבלתי-נמנע בין החירות כעקרון הסדר הפוליטי ובין האיסורים וההגבלות המאפשרים את עצם הסדר. ואמנם, הדמוקרטיה המודרנית מנסות תמיד למצוא את האיזון בין הדרישה לסדר שאינו כפייתי ובין הדרישה לחירות שאינה מפוררת את הסדר או מובילה לאנרכיה.



הצורך ליישב את המחויבות לחירות עם המחויבות לסדר מוביל להכרה שהחירות אינה ערך מוחלט. ראשית, יש תמיד למצוא איזון בין סוגים שונים – ובחלקם סותרים – של חירות, כשם שיש סתירות וניגודים בין קריטריונים שונים של שוויון. כך למשל, מימוש חסר גבולות של חופש הביטוי של הפרט או הקבוצה יכול לפגוע בחופש הביטוי של פרטים וקבוצות אחרות. חופש האמונה (והפולחן) עלול לפגוע בתנאים מסוימים בחופש מדת. בנוסף למגבלות הכרוכות במימוש בו-זמני של חירויות שונות, עיקרון החירות מוגבל ביישומו אף על ידי ערכים חשובים אחרים בחברה הדמוקרטית, כגון עיקרון השוויון, עיקרון כבוד האדם, הזכות לביטחון וכיו"ב.

סוגייה לא פחות חשובה היא מי מוסמך לקבוע את האיזונים הדרושים בין חירויות שונות ובין ערך החירות לערכים אחרים, ובאיזה פרוצדורות? מהו תפקיד בית המחוקקים, תפקיד בית המשפט ומקומן של זירות אחרות בהכרעות ערכיות כאלה?

חירות הפרט

על בסיס העיקרון הרואה את האדם בראש ובראשונה כאוטונומי וכבעל זכות טבעית לממש את עצמו כראות עיניו, מקבלת החירות ביטויים מגוונים. במישור הפרטי מוכרת זכותו של הפרט לנהל את חייו מבלי שמימוש זכות זו יפגע באותה זכות המוקנית גם לאחרים. חלק מן החירויות הנובעות מכך זכו לגיבוש מוגדר ביניהן, חופש הביטוי על צורתיו (חופש ההפגנה, חופש העיתונות, חופש היצירה האמנותית), חופש התנועה, הזכות לפרטיות, חופש האסיפה וההתאגדות וחופש הדת והפולחן. במישור הפוליטי, יש למרכזיות עיקרון החירות בדמוקרטיה זיקה למעמדו של היחיד כמקור הסמכות והמטרות של המדינה. מאחר שהמדינה הדמוקרטית אינה נבנית מלמעלה למטה אלא מלמטה למעלה, מאחר שהיא שואבת את סמכותה מציבור האזרחים ולא ממקור עליון – החירות של היחידים היא תנאי בסיסי וחיוני ליכולתם לכונן את המדינה ומוסדותיה כאמצעים של ממשל עצמי. תורות האמנה החברתית המבססות את המדינה על הסכם האזרחים, הבליטו את המשקל שהמסורות הליברליות והדמוקרטיות נותנות לערכו של היחיד, לשיפוטיו ולהעדפותיו. לחירות יש אפוא מעמד כפול ביחס ליחיד: ערך האדם כפרט



הוא יסוד הדרישה לחופש הפרט וחופש הפרט הוא תנאי הכרחי לביטוי, פיתוח ומימוש קולו הייחודי של הפרט כאזרח.

רעיון כינון השלטון או החלפתו באמצעות בחירות חופשיות, בהן נספרים קולותיהם של כל המצביעים אחד לאחד, מבוסס על המעמד והערך הניתנים לכל קול וקול בנפרד. מכאן אף הזיקה בין החירויות המאפשרות את פיתוח עצמיותו ועצמאותו של הפרט לבין החירויות המבססות את השתתפות הפרט בעיצוב המבנה והמטרות של החיים הפוליטיים המשותפים ובניהולם. כזו למשל היא הזיקה בין חופש האמונה והמצפון לבין חופש הביטוי והאסיפה. היכולת של כל פרט ופרט לשפוט ולבחור מבין מכלול של אפשרויות מדיניות אלטרנטיביות, המותנית בקיומו של חופש מידע, נותנת משקל לחופש הביטוי והאסיפה כאמצעים להפצת רעיונות ושכנוע, כלומר לתהליך של ברירה פוליטית קבוצתית ללא כפייה או אלימות.

לצד הגישה הרואה את פיתוח העצמיות של הפרט כבסיס לתפקודו כאזרח, יש גישה במסורת הליברל-דמוקרטית הרואה את עצם השתתפות היחיד בתהליך הפוליטי כחלק בלתי-נפרד מפיתוח אישיותו ועצמיותו כאדם. אדם אינו יכול להיות אדם שלם לפי תפישה זו, אם אינו מתפקד כאזרח השותף בבנייה ובניהול החיים המשותפים. אדם שלם יודע גם לשמור על עצמאות מחשבה ושיפוט וגם להיות מעורב בענייני הכלל.

חירות וכבוד האדם

חירות האדם זוכה למעמד ראשון במעלה במערכות חוקתיות רבות. בצדן קיימות מגילות חוקתיות אחרות המעניקות מקום מרכזי לערך כבוד האדם, תוך ביסוס מבנה ערכי כפול, שבו מוצב ערך כבוד האדם בצדו של ערך החרות ואף מעליו. חוק היסוד הגרמני, למשל, פותח בהוראה המעניקה ערך מוחלט לכבוד האדם, ורק לאחריה מפורטות חירויות הפרט האחרות, אשר גם ניתנות לצמצום ולאזון מול זכויות ואינטרסים אחרים. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהוא היום הטקסט הישראלי המרכזי בגיבוש זכויות היסוד של הפרט בישראל, משלב כבר בשמו את הצירוף "כבוד האדם וחירותו". בתכנו מגולמת הדגשה ברורה של ערך הכבוד, ההולך והופך לערך מרכזי בשיח השיפוטי הישראלי. לכך תורמת העובדה כי זכויות היסוד אשר לא זכו לעיגון מפורש בחוק היסוד – ובראשן



השוויון, חופש הביטוי וחופש הדת – מקבלות הגנה בחוק יסוד על ידי הכללתן השיפוטית בערך כבוד האדם. מגמה זו ניתנת לשתי הערכות מנוגדות. מצד אחד, ניתן לראות בבחירה זו משום פתרון לבעייתיות הכרוכה – בהקשר הישראלי – בהתמקדות בערך החירות, כאשר ערך זה נתפס כמאיים על קבוצות בעלות מערך ערכי ייחודי. לכך מצטרפת ההכרה כי השימוש בערך "כבוד" אינו מונע פיתוח חירויות הפרט על דרך גיבושן מסביב לגרעין הכבוד. המגמה השיפוטית הישראלית, להכליל בערך הכבוד את זכויות היסוד החסרות ביטוי כתוב בחוק היסוד, תואמת תפישה זו. מצד שני, ערך הכבוד כשלעצמו פתוח לפירושים שונים אשר אינם בהכרח משקפים קידום חירויות. התוכן והריטוריקה של "כבוד" אינם חופפים באופן מלא את התוכן והריטוריקה של "חירות", ויש לבחון את השלכות הבחירה או ההדגשה המעדיפה את האחד על משנהו.

חירות הקבוצה

החירות נתפשת אף כערך וכאידיאל בחיי קבוצות אתניות, חברתיות ודתיות. כאידיאל או כערך קבוצתי, החירות נוגעת ביכולת של הקבוצה לקיים ולפתח צורה או צורות ספציפיות של קיום משותף ללא כפייה או דיכוי מידי שליט או קבוצה אחרת. מסיבה זו, נוצר קשר בין המסורת והריטוריקה הדמוקרטית לבין המסורות והריטוריקה של שחרור לאומי ולאומיות.

כאשר הניגוד והעימות הפוליטי בין שני עמים החיים במסגרת מדינית אחת לובש את הצורה של ניגוד בין רוב ומיעוט, ישנה תמיד סכנה שהרוב – כעקרון של הכרעה דמוקרטית – ישמש כסות לפעולות הקבוצה הלאומית, המהווה רוב, כנגד חירויות הקבוצה הלאומית היריבה, המהווה מיעוט. במצבים כאלה, בהם הפרוצדורה הדמוקרטית יכולה לפגוע בערכים דמוקרטיים, התרופה היא לעיתים קרובות, בקביעת גבולות תוכניים לתחולת הפרוצדורה. חוקות יכולות לקבוע מה הם התכנים בהם גם פרוצדורה של הכרעה הרוב אינה יכולה לפגוע. כך, למשל, החוקה האמריקנית מטילה איסור על חקיקת כל חוק המגביל את חופש הדיבור או חופש העיתונות (התיקון הראשון לחוקה האמריקנית, 1791). סוגייה לא פחות קשה היא זו הנוגעת ליחס בין חירות הקבוצה לחירות היחיד.



על הניגודים בין סוגים של חירויות ובעיקר חירות הפרט וחירות הקבוצה

חירות הפרט יכולה לעמוד בסתירה לחירות הקבוצה כאשר, למשל, מימוש זהותה ואורח חייה של הקבוצה או אבטחת רציפותה בדורות הבאים עומדים בניגוד למימוש זהותם ועצמיותם של פרטים החברים באותה קבוצה, בקבוצה אחרת או שאינם חברים בשום קבוצה.

יש המנסים להתמודד עם הניגוד בין מושגי חירות או בחירה אינדיבידואלית וקבוצתית בטענה שחירות הקבוצה היא מצרף של הכרעות וולונטריות של פרטים המשתייכים לקבוצה ולכן חירות הקבוצה נגזרת מחירות הפרט, ואין ביניהן סתירה. אחרים רואים ניסיון זה כפשטני ומטעה, כאשר מדובר במה שהסוציולוגים מכנים "קבוצות ראשוניות" (primordial groups), כלומר קבוצות אתניות, עמים, קבוצות דתיות וכו'. לפי תפיסה זו, בני אדם נולדים אל תוך קבוצות ראשוניות והזהות האתנית, הדתית והתרבותית של הפרט נגזרת מזהות הקבוצה הראשונית שלו. בפרספקטיבה זו, לאומיות או אתניות אינן נגזרות של ברירה אישית נוסח הליברליזם. **באופן תיאורטי**, ההכרעה בין ראשוניות הפרט ביחס לקבוצה לבין ראשוניות הקבוצה ביחס לפרט, היא הכרעה בעלת משמעות. במשטרים ליברל-דמוקרטיים, ההכרעה היא לטובת ראשוניות הפרט. **באופן מעשי**, אין הכרעה עקרונית מפורשת בנושא זה מתחיבת בהקשר הציבורי. במסגרת הקונסטיטוציונית, אפשר לחבר כללים השומרים בעת ובעונה אחת על חירויות הפרט וחירויות הקולקטיב והמכתבים פרוצדורות וקריטריונים לאיזונים הראויים ביניהן. איזונים כאלה דרושים, למשל, אל נוכח העובדה שכל מימוש של חירות של קבוצה לבחור בזהות ובאורח חיים קולקטיבי ספציפי (כולל העדפות של שפה, סמלים, מוסדות, דת, חינוך ודפוסים פוליטיים) ולהבטיח רציפות בין הדורות, מטיל הגבלות על אפשרויות הבחירה והמימוש האינדיבידואליים של חברי אותה קבוצה ושל פרטים אחרים. כך גם מימוש הזכות של הפרט להיות שונה, לבחור ולממש אורח-חיים ייחודי לו, יכול באופן מצטבר לערער על קיומם של זהות ואורחות חיים קבוצתיים כאפשרויות ריאליות לברירת האזרחים. לפיכך, חופש הביטוי אינו יכול להיות סימטרי עם חופש המימוש. ככל שחברה מתאפיינת בריבוי אידיאלים של צורות חיים פרטיות וקולקטיביות וביזור הכוח בין אזרחים וקבוצות, כן גובר הסיכוי לקיומו של מצב בו לאף גורם אין – וגם לא יכול להיות –



מספיק כוח פוליטי כדי לממש את האידיאל שלו במלואו אלא בדרכי כפיה.

משטר טוטליטרי הוא משטר שבו קבוצה אחת מנסה להגשים את החלום שלה על חשבון כל הקבוצות האחרות. משטר דמוקרטי הוא משטר שבו כל קבוצה רשאית לחלום ולבטא את החלום שלה ברשות הרבים, אבל לאף אחת מהן אין די כוח וסמכות לגיטימיים כדי לממש אותו ברמת החברה כולה במחיר הפגיעה הצפויה בחופש של שאר האזרחים, ובזכותם לחלום ולבטא את חלומותיהם.

"רצון העם"

יש כמובן קושי אובייקטיבי לקבוע מה הוא רצון הקבוצה (או "רצון העם") לצורך אבטחת החירות לייצג רצון זה ולדאוג לקידומו. תמיד נשאלת השאלה מי הם הקולות המוסמכים לייצג את רצון הקולקטיב. השימושים הרבים והמנוגדים שנעשו בישראל במונח "העם" מבליטים את הקושי לזהות באופן קונקרטי קול כלשהו כקולה הלגיטימי של הקבוצה. קושי זה קיים הן כאשר הקבוצה נתפשת כישות אורגנית (פרימורדיאלית) והן כשהיא נתפשת כאגד וולונטרי של יחידים חופשיים.

במקרה הראשון, ידועה מן הניסיון ההיסטורי הנטייה המסוכנת למיסטיפיקציה של "קול העם" והנטייה לזהות את קול הקבוצה עם קולו של מנהיג כריזמטי או קולות אחרים, הפועלים מחוץ למסגרות ולפרוצדורות הדמוקרטיות הממוסדות. יש הגורסים כי במובן מסוים, משאל העם הוא אמצעי גבולי, אשר בחברות ללא מסורת דמוקרטית שורשית, מסוגל לתת גושפנקא חוקית למיסטיפיקציה של הכרעת העם וליצירת כוח פוליטי העלול להתגבר על מסגרות מוסדיות של פוליטיקה פרלמנטרית ואף להרוס אותן. מאידך גיסא, כאשר קול העם, או קול הקבוצה, נתפש בפרספקטיבה ליברלית כמצרף של הכרעות ועמדות אינדיבידואליות של אזרחים חופשיים, יש קושי אחר. כפי שמצביעים מומחים רבים בתחום מדעי המדינה והכלכלה, קושי זה נובע מכך שבתנאים בהם עומדים בפני ציבור הבוחרים יותר משתי אלטרנטיבות, לא ניתן לצרף את הכרעות הפרטים להכרעת רוב בין האלטרנטיבות העומדות על הפרק. יתר על כן גם כשיש רק שתי אפשרויות, לא ניתן

לקבוע מה היא הפרשנות המוסמכת של הכרעת הרוב, או מה הוא בדיוק המנדט שהכרעת הרוב מייצרת.

בהקשר הישראלי הספציפי, למרות השימוש הנפוץ בביטויים "העם היהודי", "רצון העם", "מדינת ישראל", "העם החליט" או "העם יחליט" – יש בקרב החברה הישראלית תפישות שונות ומנוגדות על טיב הקולקטיב הישראלי וזהותו. כבר בתנועה הציונית התרוצצו תפישות שונות ומנוגדות של הקולקטיב היהודי ושל המדינה העתידית, כגון אלה של הציונות הסוציאליסטית, הבורגנית, הלאומית, הדתית והתרבותית. לפיכך, לא ניתן בישראל להגדיר את הזהויות והזכויות של פרטים ושל קבוצות בשם תפישה מקיפה אחת של השלם היהודי או הישראלי. כאשר מדובר בשלם הישראלי, מתוסף לריבוי התפישות של הקולקטיב היהודי גם ריבוי תפישות של הקולקטיב הישראלי שבהן מחזיקים הפלשתינאים ומיעוטים אחרים בין אזרחי ישראל. נראה שמושג הקולקטיב היהודי וגם זה הישראלי – ולכן גם הזיקות ביניהם – נמצאים בתנועה מתמדת. על יסוד מגמות המסתמנות במדינות רבות בזמננו, גם בישראל, נראה שמושג הקולקטיב הישראלי צפוי במשך הזמן להיפתח יותר ויותר להכללת קבוצות של פרטים שאינם מגדירים עצמם כיהודים במובן הדתי או הלאומי.

מסיבות אלה, כל ניסיון לצקת משמעות ספציפית למושג של חירות הקולקטיב הישראלי וזכויות המימוש שלו – הכרוך בהוצאת קטגוריה כלשהי של יהודים או לא-יהודים אזרחי המדינה מגבולות קולקטיב זה – יהיה מנוגד לא רק לעקרונות של משטר דמוקרטי, אלא אף להיגיון ההתפתחות ההיסטורית של החברה הישראלית. לעומת זאת, יש תהליך של התגבשות מושגים קונקרטיים יותר ויותר של חירות הפרט באשר הוא פרט, ללא קשר לשיוך קבוצתי.

העובדה שכל אזרחי המדינה הם פרטים, אך גבולות המצרף או המצרפים של הפרטים לקבוצה או קבוצות הנם מעורפלים וניזילים, מחלישה את התביעות המופנות כלפי הפרט לוותר על חירויותיו למען המימוש של קונספציה קבוצתית ספציפית של סדר. מאידך גיסא, אין להתכחש לכך שמראשיתה של התנועה הציונית ובמהלך תולדותיה של מדינת ישראל, ולאור היסטוריה ארוכה של שיעבוד, חירותו של העם היהודי הודגשה כמטרה עליונה, והחופש האישי של הפרט היהודי נתפש כמטרה נגזרת. עובדה זו קשורה בכך שהניסיון היהודי בתפוצות, כולל הניסיון עם



הליברליזם האירופאי שהולאם, הבליט בחריפות את תלותה, או ליתר דיוק את שלילתה, של חירותו האינדיבידואלית של היחיד היהודי בשל שיוכו הקבוצתי, ואת האיום על חירויות היהודים כפרטים וכקבוצה מצד גורמים חיצוניים. לעומת זאת, עם הקמת מדינת ישראל, מוסבת בהדרגה תשומת הלב של הפרט היהודי גם לאיומים והגבלות על חירותו שאינם קשורים בשיוכו הקבוצתי ואינם נובעים מכוחות חיצוניים, אלא מן המבנה הפנימי של המשטר ומן השלטון – גם במדינה בה מתקיים התנאי של רוב יהודי. ביחס לפרט המשתייך לקבוצת מיעוט, נוספים על כך, כמובן, האיומים וההגבלות הנובעים מכוחו של הרוב.

האיזון בין ערך החירות וערכים אחרים

ערך החירות מוגבל, כאמור, אף על-ידי ערכים מרכזיים אחרים. כך למשל, שימוש בחופש הביטוי של הפרט עלול לפגוע בפרטיותו, בצנעת חייו ובשמו הטוב של אדם אחר או ברגשות של פרט או של קבוצה. ניתן לטעון להגבלת ביטוי, כאשר גילוי נתפש כמגלם סכנה לביטחון המדינה. במקרים מסוימים, ביטויים בנושאים רגישים במיוחד עלולים להיתפש כמסכנים את הסדר הציבורי, בשל חשש מתגובות חריפות. חופש התנועה של הפרט עשוי להתנגש באותו אופן עם הסדר הציבורי ועם אינטרסים פרטיים אחרים, וכיו"ב. בכל אחד ממקרים אלה מתחייבת הכרעה בין אינטרסים, או בין ערכים מנוגדים. פתרון מקובל להכרעה כזו, המאפשר לקיים בצורה הטובה ביותר את המחויבות לשמירה על ערכי החירות, נמצא בתפישה גמישה של איזון אשר איננה מבטלת מראש את ההגנה על החירות, גם בשמם של אינטרסים בעלי חשיבות ציבורית גבוהה. יש הגורסים שבליבת זכויות הפרט אין לפגוע בשום מקרה, אפילו בהחלטות מאזנות. בשיח השיפוטי הישראלי משמש האיזון כלי מרכזי במסגרת הביקורת השיפוטית על עשייה מנהלית ועל חקיקה, לצורך ההגנה על חירויות הפרט.

התנאים החומריים לחירות האזרחים

האם על מדינה להבטיח את התנאים החומריים למימוש חירותם של אזרחיה? כאן טמון אולי ההבדל העיקרי בין העמדה הסוציאל-דמוקרטית ובין העמדה הליברל-דמוקרטית. בראשונה נתפש ערך השוויון הכלכלי והחברתי כתנאי חשוב לשוויון ביכולת לממש את החירויות האזרחיות. בשניה, משקל היתר הניתן לחירויות והנתמך בהפרדה בין החברה (הנתפשת כתחום הוולונטרי) והמדינה (הנסמכת על סמכות וכוח), בא לעיתים קרובות לצמצם את סמכות המדינה להתערב, אפילו כדי לקדם את ערך השוויון בהזדמנות וביכולת לממש חירויות ברמה הכלכלית והחברתית. במקביל, גם בין בעלי הגישה השניה ישנם רבים הגורסים שערכי חירות האדם וכבודו כשלעצמם מחייבים אבטחת תנאי קיום סבירים לכל.

במדינות דמוקרטיות רבות טופחה מדיניות של מדינת רווחה, הקושרת בין שוויון כלכלי וחירות, כדרך ביניים בין הסוציאליזם לבין הדמוקרטיה הליברלית. בישראל, מגמה זו קיבלה עידוד הן מהמסורת הסוציאליסטית והן מהמסורת הקהילתית היהודית-דתית. עם זאת, המגמה האמורה עומדת מול לחצים גוברים והולכים מצד חוגים ליברלים-כלכליים, הרואים במעורבות המדינה בקידום שוויון כלכלי וחברתי פגיעה בחירויות כלכליות, בזכויות כמו זכות הקניין ובבסיס הוולונטרי של יוזמות והתנהגויות חברתיות. אך גם לפי התפישה הליברל-דמוקרטית, הדוגלת בדרך כלל באי-התערבות של המדינה בכלכלה ובחברה, יש בחברות רבות הסכמה לקיומם של יוצאים מן הכלל, שעניינם הן בהבטחת תנאי מחיה מינימליים והן בהבטחת התנאים למימושן של החירויות האזרחיות.

בתחום החינוך ישנה הסכמה רחבה שהגישה לחינוך ואף חינוך חובה חינם לילדים ולנוער (במקומות רבים גם לסטודנטים), הם תנאי חיוני למימוש עצמי ולפיתוח היכולות האזרחיות של הפרטים, בנוסף לערכו של החינוך כמקדם כלכלי וחברתי. במילים אחרות, לשם מימוש חופש הביטוי יש לאפשר לאזרחים לפתח את כושר הביטוי שלהם, ועל מנת לאפשר להם להפעיל שיפוט בענייני חברה ומדינה, יש לאפשר להם לפתח יכולת שיפוט זו. עם זאת, קיים מתח בין תפישה זו של חינוך וטיפוח יכולות הפרט, לבין התפישה המקובלת בקרב חלקים נרחבים בחברה הישראלית, לפיה עיקר תפקידו של החינוך הוא הנחלת מסורת וערכים קבוצתיים ואבטחת



רציפות אורח החיים בין הדורות, גם במחיר האוטונומיה והיכולות של הפרט.

בחברות דמוקרטיות מוסכם, בדרך כלל, כי גם חופש המידע ושוויון בנגישות למקורותיו של מידע זה, הם תנאי חיוני לגיבוש מושכל של עמדות הפרט. על בסיס הסכמה זו, ניתן להגיע לדרישה שהמדינה תתערב כאשר מגמות בתחום תקשורת ההמונים, למשל, מאיימות על חופש המידע ומהימנותו.

הניגודים האפשריים בין חופש הבחירה לבין יריעת האפשרויות העומדות לבחירה

אחד הפרדוקסים במשטרים דמוקרטיים הוא שהשימוש הנרחב בחופש הבחירה נוטה, לעיתים קרובות, להביא לתוצאות המערערות או מפוררות מספר לא מבוטל של אלטרנטיבות העומדות לבחירה. כך למשל, חופש ליהודים במדינת ישראל לבחור באורח חיים חילוני או דתי, יוצר קבוצות מנוגדות של יהודים שכל אחת מהן עלולה להגביל את היכולת של חברי הקבוצה השניה לממש באופן מקיף את אידיאל אורח החיים הפרטיים והקבוצתיים בו הם מחזיקים. הניסיון ההיסטורי מלמד שתנאים של חירות נוטים לעיתים קרובות לעודד העדפות והכרעות המוליכות לחברה הטרוגנית רבת-פנים וקבוצות ולא לקונסנוס או להסכמה על אורח חיים, תרבות או דת אחת. התפתחויות כאלה יצרו מצב לפיו כל ניסיון לכונן את ההגמוניה של תפישת חיים, אידיאולוגיה, דת או חזון מסוים במדינה, נתפש ככרוך בשימוש שרירותי וכפייתי בכוח. מכאן נובע שהתנאים המאפשרים את חופש הבחירה, נוטים לצמצם את מעשיותן של אותן אפשרויות בחירה שמימושן כרוך בהסכמה מקיפה ובשיתוף פעולה נרחב. לעומת זאת, תנאים אלה מעודדים צמיחה באפשרויות הבחירה, אשר מימושן נמצא בגבולות היכולת של הפרט או בשיתוף פעולה בין מספר מצומצם של פרטים. לשון אחר, ככל שהיקף שיתוף הפעולה או התיאום החברתי המתחייב מן האפשרות שבה בוחר הפרט הוא מצומצם יותר, יש הסתברות נמוכה יותר שהיא תתנגש עם אפשרויות אחרות.

האמצעים לריסון השימוש השרירותי בכוח השלטון

מאחר שהשימוש השרירותי בכוח הוא הצורה המובהקת של הפגיעה בחירות הפרט או הקבוצה, נשאלת תמיד השאלה מה הם הדרכים או האמצעים לריסון השימוש השרירותי בכוח המתיישבים עם עיקרון החירות? (ראו: הפרק על הגבלת הכוח השלטוני).

מאחר שמשטרים דמוקרטיים הפועלים על יסוד עיקרון החירות נוטים לעודד ריבוי של צורות תרבות וחיים, ומאחר שתנאים של חופש נוטים לטפח ריבוי של תכנים – יש קושי להשתמש בתכנים ספציפיים שיהיו מוסכמים במידה רחבה דיה כדי לשמש כאמצעי לריסון שימושי שרירותיים בכוח. קרוב לודאי כי בחברה הטרונגנית, השימוש **הלגיטימי** בכוח מנקודת ראותם של אנשים המחזיקים בסדר ערכים נתון, ייראה כשימוש **שרירותי** בכוח מפרספקטיבה של מי שמחזיקים בסדר ערכים אלטרנטיבי. מסיבות אלה יש נטייה במשטרים דמוקרטיים לבחור באסטרטגיות צורניות יותר – ולכן פחות שנויות במחלוקת, בהשוואה לעקרונות תוכניים (סובסטנטיביים) – כדי לקבוע את גבולות השימוש הלגיטימי בכוח. בין האסטרטגיות האלה בולטות שתיים המופיעות לעיתים כשלובות זו בזו. הראשונה היא כללים פרוצדורליים הקובעים מי יכול להשתמש בכוח של המדינה ומתי. השנייה היא יישום כללי של עיקרון ביזור הכוח השלטוני בין גורמים ובין רמות שונות במערכת הממשלית. השימוש בפרוצדורות כאלה לתיבנות והגבלת השימוש בכוח הציבורי, מאפשר גמישות ויציבות אל נוכח שינויים בתכנים ובערכים המנחים את פעולת הממשל בהקשרים ובתקופות שונות.

ביזור הכוח כעקרון צורני האדיש לתכנים, פועל כאמצעי להגבלת השימוש השרירותי בכוח על ידי המרצת הגופים והרשויות השונות לשתף פעולה כדי לבסס את לגיטימיות השימוש בו. כללים אלה לשימוש בכוח השלטון עשויים להתגבש ללא רק במסגרת המבנה החוקתי, אלא אף במסגרת המשפט המנהלי. המשפט המנהלי עשוי מערכת כללים המכפיפה עשייה שלטונית לכללי חוקיות והגינות ומספקת כללי הכרעה. ככלל, השימוש בכוח השלטון חייב לשאוב את סמכותו מן ההוראות המפורשות של החוק, בייחוד באשר לסמכויות שהפעלתן כרוכה בפגיעה בזכויות הפרט. באשר לשימוש בכוח כפיה, המונופול הוא בידי המדינה וההפעלה חייבת להיות על פי הסמכות המפורשת והמפורטת בחוק. כמו כן, על כל הפעלה



לעמוד בדרישה של התאמה למטרה ואם צריך – להיות פוגענית במידה המינימלית המתחייבת. כל הסמכויות הללו והשימוש בהן חייבות בבקרה.

ברמה החברתית הכללית, גם השימוש בטכניקת הפשרה הכוללת את הנכונות לצרף תכנים שונים – ואף סותרים – ביסוד פעולות הממשל, מלמד על המשקל היחסי הגדול יותר הניתן לפרוצדורות ולביזור, על-פני המשקל הניתן לתוכן או לתכנים מסוימים בביסוס הלגיטימיות של השימוש בסמכויות ובכוח שלטוניים. במקרים רבים, הפרוצדורות הקובעות את כללי השימוש הלגיטימי בכוח ואת דפוסי הביזור הראויים, באות להבטיח שילוב כולל ומקיף של תכנים הטרוגניים וייצוגם, בניגוד להגמוניה של קונספציה אחת של תוכן או של אידיאה משטרית.

למי נתונה הסמכות לאזן בין ערך החירות לערכים אחרים

בהקשר הרחב יותר, סמכות האיזון בין ערכים נתונה למחוקק. בהקשר בו תהליך הבנייה של סמכות השלטון ומתן הלגיטימציה לשימוש בכוח השלטון הוא פרוצדורלי, הסמכות לקבוע את תקינות האיזון נתונה בדרך כלל לשופטים. בהקשר המשפטי, הבדיקה של תקינות הפרוצדורות חופפת, לעיתים קרובות, את הבדיקה של מתן הזדמנות נאותה והוגנת לביטוי וייצוג תכנים, אינטרסים, פרספקטיבות וערכים שונים. בהקשר בו תהליך בניין הסמכות והלגיטימציה של השימוש בכוח השלטון קשור בעיקר בבירור בין תכנים, הגורם המתווך והמאזן צריך, בדרך כלל, להיות הפוליטיקאים. ההפרדה בין שופטים ופוליטיקאים קשורה כאן בכך שלגיטימציה משפטית פרוצדורלית אינה גוררת באופן ישיר לגיטימציה אידיאולוגית פוליטית, ואילו לגיטימציה במונחים של ערכים ותכנים ספציפיים (כלומר, לגיטימציה פוליטית), אינה גוררת בהכרח לגיטימציה משפטית פרוצדורלית.

כמכשיר ללגיטימציה של השימוש בכוח, החוקה היא כלי בסיסי, ובמקומות מסוימים עיקרי, המשלב אמות-מידה פרוצדורליות (כגון: הפרדת רשויות) ואמות-מידה תוכניות (כגון: מגילת זכויות). הזמן מביא שינויים הן בממדים הפרוצדורליים של ההגבלות על הכוח והן באלה התוכניים. כך למשל, מסוף המאה ה-20 יש עליה בנטייה להשתמש באלמנטים של דמוקרטיה ישירה על חשבון פרוצדורות של ייצוג. באשר



למישור התוכני, הרי שבתקופה האחרונה התגבשו והוכרו, יחסית, זכויות נשים, ילדים וזרים. גם הרחבת מושג החופש בזמננו לתחום העדיפויות המיניות ועיצוב זהות הפרט, משקפת את השינויים שהזמן עושה במבנה הנורמטיבי של המערכת.

גם בישראל, כחברה מתהווה, יש שינויים מהירים במשמעות החירויות ותחולתן. העיצוב של המשטר במדינת ישראל צריך לאפשר מסגרת הנותנת ביטוי לחירויות לפי ההבנות המקובלות בחברה הישראלית כיום, ויחד עם זאת להבטיח את גמישות ההסתגלות לשינויים הצפויים בפרוצדורות ובתכנים שיקבעו את גבולות השימוש הלגיטימי בכוח בעתיד.



שאלות וסוגיות לפדק א'

1. מה היא הצורה המתאימה לביטוי המחויבות לערך החירות בחוקה – או בחוקי יסוד – של מדינת ישראל?
2. מה הם הקריטריונים הראויים לאיזון בין סוגים שונים של חירות היכולים לסתור זה את זה, כמו חירות הפרט וחירות הקבוצה? האם יש לתת לקריטריונים אלה ביטוי חוקתי ואם כן, באיזו צורה?
3. מה הן הרמות ומה הם הקריטריונים לאיזון בין ערך החירות לערכים אחרים היכולים לסתור אותו, כגון: ערך השוויון, ערך הסדר הציבורי והביטחון, עידוד מצוינות וכד'? האם יש לתת לכללי איזון אלה ביטוי חוקתי, או להשאירם למערכת הפוליטית והמשפטית?
4. האם מדינת ישראל צריכה להבטיח תנאים כלכליים וחברתיים שהם חיוניים למימוש הזכויות האזרחיות ובכללן החירויות של האזרח? מהו הדין כאשר התערבות המדינה למטרות אלה, פוגעת בחירויות מסוימות, כגון תחרות חופשית בספירה הכלכלית?
5. מה צריך להיות מעמדו של ערך החירות במערכת החינוך הישראלית? האם ניתן ורצוי לחייב את החינוך לחירות בכל הסקטורים של מערכת החינוך, כולל הסקטור הדתי והחרדי?
6. באלו הקשרים ניתן ורצוי לקבוע שגם פרוצדורה דמוקרטית לא יכולה לפגוע בערך החירות?



שוויון

שוויון הוא ערך יסוד של חברה צודקת ועיקרון מרכזי במשטר דמוקרטי. השוויון הוא ערך שצידוקו בא לו מתוך עצמו, ערך העומד בפני עצמו לפני שהוא בא לשרת ערכים אחרים. ערך השוויון שולל אפליה או העדפה של בני אדם מטעמים של גזע, צבע, מין, לשון, דת, השקפה, לאום, מוצא, מעמד חברתי, נטייה מינית וגיל.

שוויון פוליטי, שוויון כלכלי ושוויון חברתי הוו עקרונות מרכזיים שהנחו את החזון הציוני ואת האבות המייסדים של מדינת ישראל. במשך דורות רבים לחמו היהודים בתפוצות על שוויון חופש האמונה, על שוויון בזכויות הפרט ועל שוויון בזכויות המיעוטים (ראו: פרק דת ומדינה). יהודים מילאו תפקיד מרכזי אף בתנועות לשוויון כלכלי-חברתי.

השוויון הוא ערך מורכב. מצב אי השוויון בין בני אדם בתחומים שונים מהווה, בדרך כלל, נקודת מוצא לדיון. מטבעם, אין בני האדם אחידים או שווים. אך השוני בין בני אדם אינו סותר יחס שוויוני אל בני אדם כבני אנוש, כפועלים מוסריים וכנושאי זכויות יסוד. השוני בין בני אדם מקבל, כמובן, עידוד מערך החירות התומך בטיפוח ייחודו של הפרט. מדיניות המיישמת את עיקרון השוויון, יכולה להצדיק הן יחס שוויוני הבא להתגבר על הבדלים הנתפשים כלא-רלבנטיים והן כזה המתחשב בהבדלים הנחשבים כרלבנטיים.

יתר על כן, ערך השוויון יכול להיות מופעל כמכשיר חברתי לצמצום מוקדים של אי-שוויון בלתי קביל. השגת שוויון בתוצאות ("שוויון תוצאתי", במובחן, למשל, מ"שוויון בהזדמנויות"), מחייבת הפעלת אמצעים שונים ביחס לגזרות או קבוצות אנושיות שונות. מאידך גיסא, גם שוויון בהזדמנויות דורש לעיתים קרובות התערבות מפלחת לשם השוואת נקודות ההתחלה או הזינוק של הפרטים. (בספורט, שוויון בנקודת ההתחלה נתון לגיטימציה לאי שוויון – או דירוג – בתוצאה. אך יש הקשרים בהם שוויון ההזדמנות אינו מקובל כצידוק לאי שוויון בתוצאה). ככלל, מדיניות שוויון מצריכה בחינה מדוקדקת של סוגי השוויון



והערכים הרלבנטיים לסיטואציה. כך למשל, יש להבחין בין הטבות הניתנות לנשים יולדות, המתחשבות בנסיבות המיוחדות, לבין גיל פרישה שונה לנשים ולגברים. במקרה הראשון, היחס השונה מתחשב בהבדלים רלבנטיים, מתוך מגמה לספק לאישה יולדת תנאים מיטיבים שיאפשרו המשך השתתפותה בחיים החברתיים והמקצועיים. במקרה השני, ליחס השונה יש הצדקה שאינה מעוגנת בהשגת "שוויון תוצאתי."

אחת המגבלות העיקריות על מימוש ערך השוויון היא הסוגים הרבים של שוויון והעובדה שמימוש כל אחד, או חלק מהם, כרוך בפגיעה ביכולת המימוש של סוגים אחרים של שוויון. כך למשל, שוויון בהזדמנויות נותן יתרון לבעלי הכשרון להשיג תוצאות עדיפות; אבטחת שוויון בתוצאות יכולה לפגוע בשוויון הזכות למימוש עצמי.

מגבלה אחרת, מרכזית, על מימוש ערך השוויון היא ההתנגשות בין ערך זה לערכים חשובים כמו ערך החירות, ערך המצוינות או ערך היוזמה. מאחר ושוויון אינו ערך מוחלט, חובת החברה המאמצת את ערך השוויון כערך יסודי, למצוא את האיזון הראוי בין ערך השוויון לערכים אחרים. יש דמוקרטיה שהדגישו את חשיבותו של השוויון החברתי (סוציאל-דמוקרטיה) ויש המדגישות את החירות כאילוץ על השוויון (דמוקרטיה-ליברלית). הקשיים והאילוצים במימוש ערך השוויון אינם מחלישים את הדרשה שהמדינה תפעל מתוך מחויבות ערכית ליישמו בכל תחומי פעולתה. השוויון כאידיאל וכעיקרון של מדיניות צודקת, כרוך במאבק מתמיד כנגד כוחות ואינטרסים המתנגדים לו.

שאלת האיזון הנכון בין ערך השוויון לערכים אחרים עומדת גם במרכז הווייתה של החברה הישראלית. השוויון במעמד המיניים עומד, למשל, בניגוד לעקרונות ודפוסי ההתנהגות של חלק נכבד מבין היהודים החרדים וקבוצות בקרב המיעוט הערבי. מה שנתפש כאפליה בפרספקטיבה אחת, נתפש כאורח חיים מוסרי או טבעי בפרספקטיבה אחרת. במקרים כאלה יתכן ויהיה מקום לאבחנה בין שווייון כעיקרון שהמדינה אוכפת ביוזמתה, כעיקרון של מדיניות שוויון בנגישות למנהל הציבורי, לבין שוויון כעיקרון שמי שמרגיש עצמו נפגע מאי יישומו יכול ליזום את הפעלתו על ידי פנייה לערכאות.

יש תחומים בהם מימוש עיקרון השוויון הוא עניין וולונטרי הכרוך בעמדות ערכיות, ביחסי אנוש וביחסים בין קבוצות, שאין המדינה והחוק מתערבים בהם. מעמדו של כל בן אנוש כבעל ערך מוסרי, הוא עניין



שטיפוחו נתון לתהליך החינוכי במשפחה, בבית-הספר ובתקשורת יותר ממה שהוא מסור לטיפולה של המדינה באמצעות מוסדותיה.

קושי נוסף ביישום ערך השוויון, נוגע למדיניות של העדפה מתקנת. מטרתה של מדיניות מסוג זה היא צמצום פערים שנוצרו כתוצאה מאפליה שיטתית ממושכת על בסיס קבוצתי, על ידי מתן יתרונות לזמן קצוב לחבריה של אותה קבוצה. אחת הטענות נגד אפליה מתקנת הינה, כי מחיר השגתו של שוויון לקבוצה מקופחת הוא אפליה לרעה של חברי קבוצות אחרות, אשר כפרטים לא היתה להם כל נגיעה להיווצרות הפערים אותם מבקשים לצמצם.

השאלה המעשית העומדת בפני אזרחי ישראל היא מהי הרמה הראויה לטיפול בסוגיית השוויון והפגיעות בו, ואלו הם האיזונים הראויים בין ערך השוויון לערכים אחרים.

יש להבחין כאן בין **רמת החוקה**, היכולה לתת בסיס לביקורת שיפוטית של חוקים הפוגעים בעיקרון השוויון, לבין **רמת החקיקה הרגילה**, העוסקת בחוקים שמגמתם או תוצאותיהם נוגעים למימוש השוויון או איסור אפליה. כך למשל, יש מקום לעיקרון לפיו כל גוף שהממשלה יש לה בו יד, במובן של מימון או נציגות, חייב להיות מחויב לאי-אפליה, כולל מכרזים מטעם הממשלה או מטעם הציבור.

שאלה קשה יותר היא עד כמה אנו מוכנים להרחיק לכת בהטלת איסור אפליה גם על אנשים וגופים פרטיים? חקיקה כזו כבר קיימת בישראל בתחום התעסוקה.

מעבר לתחומי החלות של חוקי יסוד וחקיקה רגילה ישנו, כמובן, התחום של צווים, תקנות ומדיניות כוח אדם בארגונים השונים והתחום של נורמות מוסריות והתנהגות וולונטרית בהקשר של יחסי אנוש.

הקשרים עיקריים של ערך השוויון

שוויון בפני החוק – שוויון בפני החוק קשור במעמדו האוניברסלי של החוק ככלל מחייב המופנה לכלל הפרטים ולא לפרט מסוים. מוקדי ההפרות של שוויון בפני החוק כוללים אפליה או העדפה מצד גורמי החקירה, גורמי התביעה ושופטים. מאחר ובמציאות אין אכיפה מלאה



אלא סלקטיבית של החוקים, יש להבטיח שלא תהיה כל סלקציה מכוונת הנותנת העדפה למשל, לטובת בכירים וחשובים. יש צורך לעקוב אחר, ולהקפיד על, פיזור שוויוני או אקראי של משאבי חקירה ותביעה ועל הכרעות דין וענישה שאינן מציגות דפוסים או מגמות של סלקציה על פי שיקולים זרים.

שוויון אזרחי-פוליטי – עיקרו של השוויון האזרחי הפוליטי הוא בנגישות להשתתפות בתהליך הממשל, בתהליך הפוליטי. מאחר שיסוד הדמוקרטיה הוא ממשל עצמי (ראו פרק: זכויות וחובות אזרחיות), כל פגיעה בשוויון הגישה להשתתפות בתהליך הפוליטי מהווה פגיעה בממשל העצמי ובאופן ספציפי יותר – בעצם התוקף של החוקים וההכרעות המדיניות כלפי אזרחים. על כך טען זין ז'ק רוסו, שמעמד האזרחים כריבון, כמקור החוקים, הוא תנאי לחופש שלהם כאזרחים, שכן רק עם של אזרחים המשתתפים בתהליך החקיקה הוא גם עם של נתינים אשר בצייתם לחוקים הם מצייתים בעצם לעצמם.

דמוקרטיה מתוקנת מבוססת על אוניברסליות ההשתתפות של בוגרים בתהליך האזרחי-פוליטי. הדרישה לשוויון בהשתתפות כרוכה בפיזור ובשוויון חלוקת הכוח הפוליטי בין אזרחי המדינה. מצב בו כוח כלכלי, מעמד חברתי, השתייכות קבוצתית וכיו"ב, מקנים לאדם יתרון מבחינת היכולת להשפיע על התהליך הפוליטי, אינו קביל במשטר המכבד את השוויון כעקרון מרכזי בבניין הסדר הפוליטי. השיטה הפוליטית צריכה להבטיח אף היעדר אי-שוויון והעדפות מבחינת ההשתתפות בתהליך הפוליטי בין אזורים ומקומות מגורים. גם בעניין זה, מגמה של אפליה הנה פסולה, גם אם אין היא מכוונת.

שוויון כלכלי – מידה של שוויון כלכלי היא חיונית למימוש ערך השוויון וגם תנאי חשוב לשוויוניות בתחומים אחרים, שהחשוב ביניהם הוא יכולת המימוש של הזכות להשתתפות אזרחית-פוליטית.

העמדת ערך השוויון כעיקרון יסודי, אינה מתיישבת עם עידוד מגמות של ריכוז כוח כלכלי היוצר דפוסים של יחסי שליטה ותלות בין האזרחים. פערים כלכליים פוגעים הן בערך השוויון והן בערך החירות. מסיבה זו ראוי שהחקיקה כנגד תופעות כמו מונופול וקרטל תיבחן גם לאור קידום ערכים של שוויון, חירות ותחרות הוגנת.

במדינת ישראל יש נטייה להשתמש בטיעון לפיו ממדיה הקטנים של המדינה מצדיקים ריכוזים של כוח כלכלי ואפילו מונופול. אולם, ספק אם

שיקולים כלכליים כאלה מצדיקים פגיעה בעיקרון כה מרכזי למשטר דמוקרטי כעיקרון השוויון או בעיקרון החירות. הכלכלה הפוליטית במדינת ישראל צריכה להוביל לעיצוב מדיניות כלכלית לאור בחינה שוטפת של השלכות מדיניות זו על עקרונות התהליך הדמוקרטי ותפקוד המוסדות הדמוקרטיים. לאור זאת, יש לבחון את התרומה שתורמת המדינה לצמצום הפערים בקרב האוכלוסייה באמצעות פעולותיה בתחומי חלוקת הנכסים, המיסוי (מס פרוגרסיבי), תשלומי העברה (ביטוח לאומי) והמסגרת החוקית של הפעילות הכלכלית (רישוי). על המדינה למנוע מגמות של יצירת פערים אף בדרך של סולם המשכורות המשולם לעובדי ציבור ועובדי מדינה. בישראל קיים עדיין בתחומים רבים, אי שוויון בהכנסת נשים לעומת הכנסת גברים בתמורה לעבודה שווה. גם כאן לחפיפה בין דפוסי אי שוויון יש תוצאות מצטברות חמורות היוצרות, בין השאר, אי שוויון אזרחי-פוליטי.

גם בישראל מתנהל ויכוח על שאלת המשקל שיש לתת לטיפול בבעיית האינפלציה לעומת בעיית האבטלה, או על היחס בין שיקולים של "טובת המשק" לבין שיקולים של רווחת האזרחים. בסוגיות כאלו יש להציג בפני הציבור את העלות והתועלת של חלופות של מדיניות כלכלית מבחינת מצב השוויון בין אזרחי המדינה. כך למשל, לא מספיק לטעון שצמצום האינפלציה מצמצם גם את אי השוויון בחלוקת ההכנסות, כאשר יחידה סטנדרטית של אבטלה מגדילה את אי השוויון פי שתיים מיחידה סטנדרטית של אינפלציה. כלומר, אם מצליחים להוריד את האינפלציה במחיר העלאת האבטלה, התוצאה "נטו" היא דווקא הגדלת אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

כמו כן, בנושא הפרטה, הדאגה לאינטרס האזרחי-דמוקרטי, מצדיקה הבחנה בין הפרטה התורמת לפיזור נכסים או הון בין האזרחים (למשל: הפרטה באמצעות הנפקת מניות לציבור), לבין הפרטה המעודדת ריכוז הון ונכסים על ידי מכירת נכסים ציבוריים למספר מצומצם של בעלי הון פרטיים.

מן המפורסמות היא שכוח כלכלי וכוח פוליטי ניתנים להמרה זה בזה. מסיבה זו, ריכוז של כוח כלכלי, בעיקר כוח כלכלי מונופוליסטי, יוצר תמריצים בקרב בעלי ההון הגדולים לגייס כוח פוליטי כדי לעודד חקיקה ומדיניות כלכלית המיטיבים עמם. דוגמא טיפוסית ללחץ בעלי ההון בישראל בהקשר זה, הוא העיכוב שחל בתקופת ממשלת רבין השנייה



בחקיקת חוק המטיל מס על רווחי הון בבורסה. נקודת תורפה נוספת היא ההשפעה שיכולה קבוצה קטנה של בעלי הון להשיג באמצעות מימון מערכות בחירות בדרכים העוקפות את חוק מימון המפלגות. גם בעלות צולבת באמצעי התקשורת היא סוג של כוח כלכלי שניתן להמירו בקלות לכוח פוליטי, ובחזרה לכוח כלכלי, וחוזר חלילה. גם פרשת מניות הבנקים, למשל, ממחישה את הסכנות הנובעות מריכוז כוח כלכלי.

שוויון בחינוך – שוויון בגישה ובחשיפה לחינוך ברמה נאותה החל מן הגיל הרך, הוא גורם מרכזי במימוש האידיאל של שוויוניות בחברה הדמוקרטית. למסגרות חינוכיות תפקיד מרכזי בנטיעתה וטיפוחה של העמדה הנותנת ערך לחיי אדם, למעמדו המוסרי ולזכויותיו ללא כל אפליה או העדפה. עיקרון ההעדפה המתקנת יכול להתבטא בהקשר זה בהענקת משאבים מוגברים לקבוצות אוכלוסייה בעלות השכלה ממוצעת נמוכה.

בשל המחויבות של המדינה לערך השוויון, מן הראוי שמוסדות הנהנים מכספי הציבור ומכל תמיכה אחרת של המדינה יהיו מחויבים לטיפוח ערכי השוויון ועקירת גזענות ודעות-קדומות אחרות בקרב התלמידים. עיקרון השוויון אינו סותר את המגמות לפלורליזם דתי ורב-תרבותיות בחברה של זמננו, שכן השוויון אינו מורה על אחידות וסטנדרטיזציה. ההפך הוא הנכון. שוויון באמצעות סטנדרטיזציה הוא שוויון כפוי מלמעלה או מבחוץ, כלומר שוויון השולל חירות. עיקרון השוויון, ככל שהוא מבסס את הזכות השווה למימוש עצמי, משאיר מרחב רב לפיתוח הייחודיות בזהות הפרט והקבוצה, כמו גם לשוני ביניהם. הביטוי המובהק של השוויון בזכות להיות שונה הוא בסובלנות ואף מעבר לכך – בתשתית של הדדיות, שותפות ואף סולידריות על בסיס אנושי החוצה את כל גבולות הזהויות הייחודיות. תשתית זו כוללת את כל תושבי המדינה, על קבוצותיהן האתניות, הדתיות והאחרות, כמו גם את אלה שאינם אזרחים, למשל עובדים זרים.

השוויון בחינוך מהווה בסיס חשוב למימוש עיקרון השוויון אף בתחום היכולת למימוש עצמי הן בדלת אמותיו של הפרט והן ברשות הרבים. הוגי הדעות של הדמוקרטיה המודרנית הדגישו את ההשתתפות הפוליטית כחלק חיוני מחירותו של הפרט וממימושו השלם כאדם. לשם כך, על הפרט להיות מצויד בכלים האלמנטריים למימוש עצמי, לביטוי ולהשתתפות בחיים הציבוריים. כלים אלה כוללים יכולת כתיבה, דיבור, חשיבה, חישוב, פירוש, שיפוט וביקורת. חלק בלתי-נפרד מפיתוח יכולות אזרחיות אלה מעוגן גם בחינוך הרגשי, התורם לטיפוח ההזדהות, האחריות והסובלנות.



שוויון כלכלי הוא אחד האמצעים העיקריים לעודד שוויון בחינוך, בשל הנטייה של מערכות חינוך ברמות שונות לשקף פערים כלכליים. לא פחות מבוססת היא העמדה לפיה שוויון בחינוך מעודד שוויון כלכלי. ההשקעה בחינוך אוניברסלי הפכה עוד מראשית התפתחות הדמוקרטיה לאחד האמצעים העיקריים לעידוד שוויון בהכנסה ובהשתתפות הפוליטית. בעידן של מהפכות טכנולוגיות בתחומי הידע והקומוניקציה, המיומנות של האזרחים בהשגת ובעיבוד אינפורמציה היא חיונית, לצורך נקיטת עמדה כלפי פעולות השלטון ושיפוט האזרח ביום הבחירות.

שוויון וסמלים – המדינה הדמוקרטית היא לעתים קרובות גם מדינה לאומית, שבה יש רוב לבני לאום ודת מסוימת. בזמננו, תהליכים כלכליים, חברתיים ותרבותיים מערערים את המעמד ההגמוני של עמים, דתות, ותרבויות, במדינות רבות.* מצב זה יוצר מתח בין הזכות של הרוב לבטא את עצמו ברמה הסמלית של המדינה לבין עיקרון האינקלוסיבי (המקיפות) של המדינה הדמוקרטית ומחויבותה לכיבוד זכויות מיעוטים דתיים, לאומיים ותרבותיים.

מדינות דמוקרטיות שונות מצאו פתרונות מגוונים לסוגיה זו. בין הפתרונות המקובלים נמצאים:

- הכרה ביותר משפה רשמית אחת.
- מתן ביטוי לסמלי הזהות של מיעוטים בטקסי מדינה ובמוסדותיה.
- הכרה בחגים ובלוחות השנה של מיעוטים.
- מניעת פגיעה בזכות ללבוש המשקף זהויות דתיות ואתניות ייחודיות.
- הכרה במנהגים ובתרבויות מגוונות של דיור, אכילה, לבוש, יחסי משפחה וכיו"ב.
- מתן גישה לקבוצות דתיות, אתניות ותרבותיות שונות, לצורך ביטוי באמצעי התקשורת.

כל אלה אינם סותרים את הזכות של רוב אתני או דתי יציב, לתת ביטוי סמלי מיוחד למעמדו. זכות זו יקרה במיוחד לעם היהודי, בשל דורות של דיכוי הזכות לביטוי דתי, אתני ותרבותי של הקולקטיב היהודי בפרהסיה, באירופה, אסיה ובאזורים אחרים.

שוויון ומראית שוויון – מאחר שהשוויון הוא ערך יסודי, שקיפות השוויון חיונית לנכונות הציבור לקבל את הסדר החברתי ולתמוך במערכות השלטון. מסיבה זו, על המדינה וזרועותיה לפעול לא רק כדי ששוויון יעשה אלא אף כדי שהשוויון יראה.

שאלה חשובה היא האם על מדינת ישראל לקיים סטנדרטים של שוויון מינימלי ולהשאיר אידיאלים יותר מרחיקי-לכת של שוויון להכרעות הוולונטריות בחברה? באיזה רמות וביחס לאיזה מונחים של מיון בני-אדם ואזרחים ניתן לצפות שהמדינה תהייה מחויבת לשמירת עיקרון השוויון ובאילו תנאים יש לשחרר את המדינה מאחריות כזו, אם בכלל?

עבור רבים, חוק השבות משקף בישראל מחויבות להעדפה מתקנת. אך במהלך יישומו הוא הפך נושא לתחרות בין קבוצות הנאבקות על הזכות להגדיר מי הוא יהודי ומכאן גם מי אינו יהודי, לצורך הזכאויות של חוק השבות. עובדה זו מבליטה את אחת המגבלות העיקריות על יישום עיקרון השוויון: אי הבהירות ואי ההסכמיות ביחס לזהות ולגבולות של היחידים והקבוצות עליהם מבקשים להחיל את העיקרון, וכן השימוש שניתן לעשות ביישום של עקרון השוויון לצורך העדפה או אפליה מתקנת ככיסוי למתן פריבילגיות לקבוצה אחת ולקיפוח קבוצות אחרות בשם עקרון השוויון.

שאלות וסוגיות לפרק ב'

1. כיצד לתת ביטוי חוקתי לערך השוויון?
2. האם מעבר למחויבות מפורשת לערך השוויון, יש לתת ביטוי חוקתי למרכזיותם של סוגים ספציפיים של שוויון ואם כן, אלו הם? (למשל: שוויון בפני החוק, שוויון בין המינים, שוויון בין הדתות, שוויון בזכויות פוליטיות וכיו"ב).
3. האם יש להתייחס לזיקה בין שוויון פוליטי לשוויון כלכלי-חברתי?
4. באיזה תחומים ראוי להטיל חובה לכיבוד עיקרון השוויון במוסדות הממשל ובמוסדות ציבור, ובאיזה גבולות? האם ראוי להטיל חובה כזו – ובאיזה היקף – גם על גופים פרטיים? היכן יש להשאיר את סוגיית השוויון להתמודדות במסגרת הארגונים הוולונטריים?
5. מה דינו של עיקרון השוויון בתחום ייצוג סמלי של קבוצות (דתיות ואתניות) בפרהסיה הישראלית, כולל בתחום התקשורת?
6. מה הם הקריטריונים לדירוג המחויבות בין צורות של שוויון הסותרות אלו את אלו?
7. מה הם הקריטריונים לאיזון בין ערך השוויון לערכים מרכזיים אחרים?
8. מה היא הערכאה הראויה להכרעות כאלה (כני"ל בסעיפים 5 ו-6)?



יצוגיות

מקובל לחשוב שדמוקרטיה טהורה היא דמוקרטיה ישירה ללא מתווכים. בפרספקטיבה זו יש מתח ביו עיקרון הייצוג לבין העיקרון הדמוקרטי של ממשל עצמי, המבוסס על השתתפות כל אזרח ואזרח בכינון, ניווט וניהול החיים המשותפים. הוגי דעות דמוקרטיים מרכזיים הביעו את הדעה שהשתתפות האזרח בניווט וניהול החיים הפוליטיים היא חלק בלתי-נפרד מביטוי ומימוש חירותו ואנושיותו של כל אדם, ואין להפקיעה מידי. עם זאת, מקובל לחשוב שאין זה מעשי לקיים ממשל עצמי בדרך של דמוקרטיה ישירה, כאשר מספר האזרחים מגיע למיליונים ואף עשרות מיליונים של בני אדם. לפיכך, יש רבים הסבורים שהייצוגיות, או ממשל עצמי באמצעות נציגים, הם פתרון מעשי לבעיה ממשית של מגבלות הדמוקרטיה הישירה בחברות גדולות. מסיבה זו, יש גם הסבורים שיש לקיים, עד כמה שאפשר, דמוקרטיה ישירה בהקשר של הממשל המוניציפלי-מקומי, המקיף קבוצות קטנות יותר של אזרחים.

אולם הצידוקים לממשל באמצעות נציגים הם רחבים יותר מן הטענות של מגבלות הגודל. הם כוללים, בין השאר, את הטענה הנסמכת כבר על הניסיון בדמוקרטיה היוונית העתיקה, שדמוקרטיה ישירה הכרוכה בהכרעה של כל העם או רובו, חשופה למניפולציה של דמגוגים ולשלהוב רגשות ועל-כן – אף מסוכנת ליציבות המשטר. במצב כזה, הכרעת הרוב אינה מצרף של הכרעותיהם של פרטים חופשיים שכל אחד מהם מפעיל את שכלו ושיקוליו בנושא העומד על הפרק, אלא ביטוי לרגש סוחף של ההמון. לפי תפישה זו, דמוקרטיה ישירה מעודדת פוליטיקה פופוליסטית והכרעות לא-רציונליות הנישאות על גלי רגשות.

באור זה, נתפש הממשל באמצעות נציגים לא רק כפתרון מעשי לבעיית גודל החברה, אלא אף כממשל היכול להיות מתון ושקול יותר, ועל-כן אף יציב יותר. יתר-על-כן, מאחר והנציגים הפועלים במערכות הממשל אמורים לרכוש ניסיון ומיומנות מקצועית בייצוג הציבור וענייניו, מצפים שהם יעלו את איכות התהליך הפוליטי והשלטוני. כך, קבוצה קטנה



יחסית של נציגים מיומנים הפועלת בשם העם ובפיקוחו, אמורה לממש בקירוב – אם גם לא באופן מושלם – את העיקרון של ממשל עצמי.

יש אף הסבורים שממשל באמצעות נציגים הוא ביטוי טבעי לחלוקת עבודה גם בענייני ניהול החיים המשותפים. יש אנשים שבנושא זה יש להם עניין רב יותר, ולעיתים אף כשרון גדול יותר, והאחרים ישמחו להקדיש את הזמן והמשאבים המתפנים מהשתתפות פעילה בחיים הפוליטיים לנושאים אחרים.

אך גם ממשל עצמי המתווך באמצעות נציגים כרוך בבעיות וסכנות שדמוקרטיה מתוקנת חייבת להתמודד עמן. בין אלה, בולט בעיקר החשש שנציגים ידאגו לקידום האינטרסים שלהם על חשבון האינטרסים של שולחיהם. חריגות כאלה כוללות שימוש בכוח ובסמכות הפוליטית המוקנית לנציגים, כדי להגדיל בצורה בלתי סבירה את משכורותיהם ולהעניק להם טובות הנאה חומריות אחרות. הן כוללות אף שימוש בכוח ובסמכות הנציגים כדי לפגוע בחופש הציבור להחליף אותם בנציגים אחרים, הנראים לו טובים יותר.

האמצעים הנגישים לנציגים המוכנים לפגוע בתהליך הדמוקרטי הם מגוונים ולעיתים סמויים מעיני הציבור. הם כוללים אף פעולות הנראות, על פניהן, כפעולות שלטוניות מובהקות כגון: הכרזת מצב חירום הבאה לשתק תהליך פוליטי, שימוש בלתי ראוי בצבא ובמשטרה, חקיקה והתקנת תקנות המצמצמות את חופש הפעולה הפוליטי של הציבור ושימוש במשאבי המדינה כדי להשפיע על ייצוג השלטון באמצעי התקשורת ובמפעלי תרבות. יש, כמובן, ביטויים מובהקים ובוטים יותר של שוחד פוליטי, כולל חלוקת כספי ציבור למקורבים ולתומכים פוליטיים במסווה של מדיניות ציבורית.

מסיבות אלו, ממשל נציגים מחייב אף מערכת של פיקוח ובקרה משוכללים, באמצעותם עוקב הציבור אחר שליחיו. מוסדות הפיקוח כוללים הן מוסדות של המדינה עצמה, כגון הפרלמנט המפקח על הממשלה, בית המשפט שתחום סמכותו כולל שפיטה של נציגים בכל רשויות השלטון, מבקר המדינה, והן מוסדות בלתי-פורמליים, כמו עיתונות חופשית וארגונים וולונטריים.

בדמוקרטיה המבוססת על ממשל נציגים, יש אם כן רגליים לאמירה שמחיר החירות הוא ערנות מתמדת.

את מי מייצגים הנציגים?

לשאלה מי מייצג ואיך מייצגים, קודמת השאלה: מי מיוצג? השאלה "מי אנחנו" קודמת לשאלה "מי יכול לייצג אותנו", ולשאלה מה הוא ייצוג נכון או ראוי שלנו?

יש, אם כן, קשר אמיץ בין שאלת הזהות או הזהויות לבין שאלת הייצוגיות. התשובה לשאלה מי מיוצג, מי אנחנו – אינה פשוטה. האם אנו מצפים שהנציגים ייצגו אותנו כעם, או כפרטים? אם כעם, מה הם גבולות הקולקטיב הנכלל במונח עם בחברה שלנו? ואם כפרטים, מה היא, ומי קובע את, זהות הפרטים כפרטים? האם הנציגים אמורים לייצג את ציבור בוחרים בלבד, או את כלל הציבור?

בתפישות ליברל-דמוקרטיות קלסיות יש דגש על המשותף האנושי בזהות של הפרטים. על בסיס זה, ניתן היה לפשט את מושג הייצוג ואת תכניו. אולם, עם התפתחות מושגי השוויון והחירות במאה ה-20, כמו השוויון בזכות להיות שונה, נעשה מוסד הנציגות בעייתי יותר. בהקשרים מסוימים הופיעה הדרישה שנציגים יוכלו לייצג קטגוריות ייחודיות של אזרחים (שחורים, מיעוטים אתניים, נשים, הומוסקסואליים וכיו"ב). בהקשרים מאוחרים יותר, הביטויים של שונות והטרוגניות אנושית מרחיקת לכת שוחקים אף את עצם סמכות הנציגים ומעודדים דרישה לדמוקרטיה ישירה.

העובדה ההיסטורית שבמהלך המאה ה-20 התרחב מושג החופש של הפרט להגדרת זהותו כיחיד, החלישה את סמכותה של המדינה למיין את אזרחיה ולקבע אותם בקבוצות זהות. מה שהתחיל כחופש האמונה והמצפון התרחב אל תחומי זהות אחרים כולל זהות תרבותית, מינית וכו', ויצר הטרוגניות ללא תקדים בחברה בת-זמננו. מעבר לכך, בחברות רבות נתפש חופש הפרט אף ככולל את הרצון והיכולת לשנות את זהות הפרט והגדרתו העצמית במהלך חייו.

גם לגבי הזהות הכוללת המקיפה את כלל הציבור, יש קושי לא קטן. המדינה הדמוקרטית, לפי עצם הגדרתה, אינה יכולה לקבע את הזהות הכוללת של הקולקטיב ואין היא יכולה למסד מושג אחד של זהות כוללת, תוך דיכוי אזרחים שאינם מוצאים את מקומם בגבולותיה. הודו, הדמוקרטיה הגדולה בעולם, היא דוגמא למדינה שבה לא יעלה כמעט על הדעת לחפש או לשאוף למושג בעל תוכן אחיד של המכלול, בשל הריבוי



העצום של קבוצות אתניות, דתיות ותרבותיות במדינה. במערב, עצם ההפרדה בין חברה ומדינה, כוללת בתוכה את ההכרה בכך שזהות קולקטיבית של מכלול הציבור היא עניין להכרעה ולביטוי וולונטרי ברמת החברה. **מדינה הכופה זהות קולקטיבית על אזרחיה ומדכאה מגמות מתחרות אינה יכולה להיות מדינה דמוקרטית!**

בדמוקרטיה, כל קבוצה רשאית לשאוף אל צורת השלם הראויה בעיניה, אבל בשל חלוקת וביזור הכוח, אין לאף אחת מן הקבוצות מספיק כוח וסמכות לממש אותה ללא כפייה. מסיבה זו, שוויון בחופש ליצירת, ביטוי והפצת תרבות הוא מהותי לדמוקרטיה, משום שהוא שייך לבסיס הוולונטרי המהווה תחליף לכוח כאמצעי לעיצוב וביסוס של זהות. המדינה הדמוקרטית צריכה לאפשר את חופש ההגדרה העצמית של הזהות, הן לפרט והן לקבוצה. מסיבה זו, גם הייצוג של הציבור והפרטים, צריך להיות פתוח לשינויים החלים בהגדרות הזהות המתפתחות בחברה, כולל בקרב קבוצת הרוב.

השאלה המעשית לגבי מי מיוצג, חייבת אפוא להתייחס להגדרות הזהות המקובלות על אזרחי המדינה בזמן הנתון, מבלי לפגוע בחופש לשנות הגדרות אלה במהלך הזמן. המצב בחברה הישראלית מלמד על מגוון רחב של הגדרות של זהות פרטית וקבוצתית. לכן האמירה המפורסמת המגדירה את הדמוקרטיה כשלטון של העם, על ידי העם ולמען העם, לא מכריעה בשאלה אם ב"עם" מתכוונים לכלל האזרחים או לקבוצה אתנית או אתנית-דתית מסוימת. ברור שכל הגדרה של המונח "עם" (בהקשר של הביטוי הדמוקרטי "שלטון העם"), המוציאה חלק מן האזרחים מן הכלל, אינה מתיישבת עם עקרונות דמוקרטיים. היכולת לשמור על עמימות מסוימת ולא להכריע בעד הגדרה ספציפית הגמונית של "עם" היא בחברות רבות תנאי הכרחי לקיום משטר דמוקרטי.

מורכבות מיוחדת בהקשר זה קיימת כאשר המחוקק שולל את זכות ההשתתפות מקבוצות המוגדרות כחותרות באופן אקטיבי תחת יסודות הערכים הדמוקרטיים. שלילה כזו משמעה מניעה מוחלטת מייצוג, אך בו בזמן היא נשענת על צידוקים פרו-דמוקרטיים, בשל התפישה כי בייצוג של קבוצות כאלה גלומה סכנה לקיום הדמוקרטי עצמו. בהקשר הישראלי נדרשה המערכת הפוליטית להתמודד עם שאלה זו כתוצאה מניסיונות השתלבות של קבוצות קיצוניות בעלות פרוגרמה גזענית במערכת הפוליטית. הוספת סעיף 5 לחוק המפלגות וסעיף 7(א) לחוק יסוד: הכנסת, המסמיכים פסילת מפלגות ורשימות התומכות בערכים



שנתפשו כמסכנים את הדמוקרטיה, מדגימה את הקשיים הגלומים בקיומה של הוראה מסוג זה, העלולה להתגבש כהוראת סינון מחמירה. פסילת רשימה או מפלגה השוללת את אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית היא כמובן בעייתית מנקודת ראות דמוקרטית, אם היא מתפרשת כחלה על מפלגה הפועלת להגשמת מטרותיה בדרכים דמוקרטיות בלבד. עם זאת, הפסיקה עד כה משקפת מגמה של ריסון. יש כמובן בעייתיות אף בעצם קיומו של חוק המעביר את כוח ההכרעה הסופי בנדון לבית המשפט העליון, אשר אין לו מנדט ייצוגי ישיר, כערכאת ערעור על החלטת ועדת הבחירות (גוף בעל הרכב פוליטי שגם על טיבו ניתן לחלוק), במקום להותיר את ההכרעה לציבור עצמו.

מן המפורסמות היא שאף בקרב מי שמגדירים עצמם כיהודים, אזרחי מדינת ישראל, אין הסכמה על השאלה: מי הוא יהודי? יש המבקשים להדגיש את ההגדרה הדתית-הלכתית ויש המבקשים לקבוע השתייכות לעם היהודי לפי מצב של תודעה והגדרה עצמית, הכוללת יהודים חילוניים ואף מי שאינם יהודים לפי אמות מידה הלכתיות. ברור, עם זאת, שאחת המטרות העיקריות בהקמת מדינת ישראל הייתה לאפשר לעם היהודי לפרוח הן כדת והן כתרבות, בתנאים של חירות וללא כפייה. לפיכך, באופן כמעט פרדוכסלי אפשר לומר שמדינה האמורה לייצג את חירותם זו של העם היהודי ושל היהודים להגדרה עצמית של זהותם, יכולה להיות רק מדינה דמוקרטית.

לפי ראייה זו, לא רק שאין סתירה בין הגדרת המדינה כיהודית וכדמוקרטית, אלא ניתן אפילו למצוא קשר הכרחי ביניהן. רק במסגרת דמוקרטית יוכלו יהודים בעלי השקפות שונות להתמודד באופן חופשי על דעותיו וליבו של הציבור. משום כך, נראה שמדינת ישראל, כמדינות דמוקרטיות אחרות, צריכה לאפשר את ייצוגן ושיקופן של זהויות רבות ומשתנות בתוכה, הן יהודיות והן לא-יהודיות.

עובדה זו, לא רק שאינה סותרת, אלא אפילו תומכת בזכותו של הרוב היהודי במדינת ישראל לייצוג הולם בתחומים בהם מעמדו כרוב מצדיק זאת, תוך התחשבות בזכותם של היהודים להגדרות מגוונות של יהדותם, ובזכותו של המיעוט הערבי ומיעוטים לא-יהודיים אחרים לביטוי וייצוג הולם.

רבים סבורים שלמרות המחויבות הכפולה בחוקי היסוד, מדינת ישראל יכולה להיות או יהודית או דמוקרטית אך לא ברור כיצד היא יכולה



להיות בעלת זהות כפולה. הקושי הזה, נובע מראיית המדינה כיחידה אחת הומוגנית. תפישה זו לא מתאימה למדינה בת-זמננו (ראו: Geertz). אולי הפתרון העיקרי לקושי שבייצוג זהויות מגוונות של פרטים וקבוצות במדינת ישראל, כבמדינות דמוקרטיות אחרות, נעוץ דווקא בריבוי של מוסדות, רמות והקשרים של ייצוג. באופן כזה, סוגים שונים של זהות יכולים למצוא את ייצוגם ההולם במוסדות וברמות מגוונים.

כבר נרמז שהרמה הכוללת, שביסודה עומדת השאלה את מי מייצגת המדינה, היא אולי הבעייתית ביותר. על פניו נראה שכמדינה יהודית, ישראל מייצגת מיוצג שזהותו שונה, או על כל פנים אינה חופפת, את זו המיוצגת על ידי ישראל כמדינה דמוקרטית. אולם, כאשר אנו מכירים בכך שהמדינה אינה מסגרת או מוסד חד-ממדי קשיח, אלא מערכת מורכבת של מוסדות – הבעיה נראית קשה פחות. יתר-על-כן, במצבים ובהרכבים שונים, גם הרוב בכנסת מייצג זהויות וערכים שונים. ברור שהכנסת היא מוסד הפועל פעמים כנציג של יהודים ופעמים כנציג של אזרחים ישראלים, בין שהם יהודיים ובין שאינם יהודיים. במציאות, לעניינים מסוימים הרוב בכנסת הוא יהודי ולעניינים אחרים שאלת יהדותו אינה רלוונטית. בעניינים מסוימים, כמו למשל חוקי תעבורה ומסים, הכנסת מבטאת את הבוחרים כאזרחים, ואילו בעניינים אחרים – כקבוצות כאלה ואחרות.

הממשלה אמורה לייצג את כל הציבור על חלקיו בהקשר של העשייה המדינית, הכלכלית, והחברתית. אולם, בשל החלוקה של הכנסת לקואליציה ואופוזיציה, מבחינה פוליטית הממשלה היא גוף ייצוגי צר יותר מהכנסת. לעומת זאת, באשר המנהל הציבורי יכול וצריך להיות ביטוי הולם לעיקרון הממשל על ידי העם, כלומר ללא זיקה לשייכות פוליטית, יש לאפשר לאזרחי המדינה, על זהויותיהם הפרטיות והקבוצתיות המגוונות, להתקבל לתפקידים בשירות הציבורי.

גם מוסד נשיא המדינה אמור לייצג אחדות בתוך ריבוי, כלומר הן את המגמות של הרוב והן את המיעוטים. משמע, הייצוג הכולל של המדינה הוא ייצוג רב-פנים, לא הומוגני. מוסד בית המשפט העליון אינו נבחר ואינו אמור להיות מוסד של נציגים. אולם, בשל חשיבות מעמדו כנציג של שלטון החוק, מקובל לצפות שהרכב השופטים יהיה רגיש לצורך לתת ביטוי הולם להשקפות, לדעות ולניסיון של חלקי האוכלוסייה השונים.

מדינות רבות הצליחו להקל על המעמסה הרובצת על המדינה: לייצג כיחידה אחת, ברמה הכוללת, זהות קבוצתית ספציפית, אשר בו בעת עומדת בתחרות או בהתנגשות עם זהויות קבוצתיות אחרות. הפתרון נמצא על ידי מתן ביטוי לזהויות אלה באזורים שונים. האיזור והממשל המקומי הם אמצעים חשובים למתן ביטוי ולטפוח זהויות קבוצתיות ברמה המקומית. גם במדינת ישראל יכולה שיטה זו לפתור הרבה בעיות ולאפשר לקבוצות מגוונות לנהל אורח חיים, ואף לתת ביטוי לזהויות קבוצתיות ייחודיות, מבלי להגיע לכלל התנגשות עם קבוצות אחרות ובעיקר עם קבוצת הרוב. יתר-על-כן, המצרף של אינטרסים תרבותיים, כלכליים, חברתיים ואחרים סביב מוקד האזויות, יכול להוות אמצעי חשוב באינטגרציה של צרכים ואינטרסים מגוונים בצורה המפשטת את ייצוג האזרחים ופעולות הממשל. מצד שני, יש להתייחס לתוצאות השליליות האפשריות של איזור, כגון שימור והגדלה של פערים כלכליים וחברתיים (על ידי הגדרתם כבעיות מקומיות).

השיטות שבאמצעותן מפלגות מגייסות את תומכיהן ובוחנות את נציגיהן, הן מגוונות. בארץ אפשר למצוא, למשל, את שיטת הבחירות המקדימות, בחירות על ידי מרכזי מפלגה, וועדות מינויים ומועצות רבנים. לדרך הסלקציה של נציגי המפלגות למוסדות המדינה יש השפעה רבה על התנהגות הנציגים. כך, למשל, יש הבדל בין מסגרות המעודדות נציגים לפעול כדי להעניק לבחוריהם תגמולים מיידיים (בדרך כלל חומריים), לבין מסגרות המאפשרות לנציגים להציג פרספקטיבה ארוכת-טווח יותר. יש ביניהן המעודדות רגישות לקבוצות ספציפיות, ויש המעודדות דאגה לציבור רחב יותר (הניסיון לאזן בין השתיים בא לפעמים לידי ביטוי בצירוף בין רשימה ארצית לרשימה מקומית).

יש קשר בין תרבות פוליטית וייצוגיות. יש קבוצות הנוטות להצמיח מנהיגות כריזמטית שיש בידיה כוח רב להוביל את הציבור התומך בה, יש קבוצות המצמיחות מנהיגות אינסטרומנטלית התלויה יותר בבוחרים ובהערכתם את תפקודה ויש ציבורים המצמיחים מנהיגות סמלית שהישגיה המעשיים הם דלים, יחסית. בקטגוריה הראשונה ניתן למנות את פרנקלין דלנו רוזבלט, דוד בן-גוריון, שרל דה-גול ונלסון מנדלה; ריצ'רד ניקסון, הלמוט קוהל וביל קלינטון (למרות השוני ביניהם) מייצגים אולי את הקטגוריה השנייה; וג'ון קנדי, (ובצורה אחרת) רונלד ריגן והדלאי למה מייצגים, במובן מסוים, את הקטגוריה השלישית.



העקרונות החוקתיים אינם יכולים להתייחס לתרבות פוליטית, אך הם יכולים להשפיע על מרכיבים של תרבות פוליטית כגון קיומה או אי קיומה – או התפתחותה או אי התפתחותה – של זהות מקומית, לצד או בניגוד לזהות לאומית.

ערך הייצוג מול ערכים אחרים

כאמור, ערך הייצוג אינו מוחלט. יכולה להיות התנגשות בין תנאים המחזקים את הייצוגיות לבין תנאים התורמים למימוש ערכים חשובים אחרים. כך למשל, יכול להיות ניגוד בין דרגות גבוהות של ייצוגיות לבין כושר משילות. בחברה הטרוגנית שיש בה שלל רב של אינטרסים וקבוצות, ייצוג מדויק של כל הקבוצות יכול למנוע את התגבשותו של רוב היכול לבסס את מדיניות ופעולות הממשלה. מאחר והבוחרים בוחרים בנציגים כדי שידאגו לאינטרסים שלהם, כמו ביטחון ורווחה, ברור שייצוגיות הפוגעת ביכולת של הממשלה לפעול באופן אפקטיבי בנושאים ציבוריים חשובים, בעצם חותרת תחת אחת הפונקציות העיקריות של הייצוגיות – לייצר מדיניות ופעילות ממשלית לגיטימית.

בעניין זה, יש מקום אף להבחין בין ייצוגיות בעולם העשייה (Instrumental Representation) לבין ייצוגיות סמלית (Symbolic Representation). בעולם העשייה, הגיונו של המעשה בא לעיתים קרובות על חשבון היקף וגיוון הייצוגיות. לעומת זאת, התחום הסמלי מאפשר ייצוגיות רחבה ומגוונת יותר ממה שמרשה הגיון המעשה המדיני.

ייצוגיות ומקצועיות

הייצוגיות מאפשרת ראייה של נושא במגוון של פרספקטיבות ומתן ביטוי לריבוי ערכים ואינטרסים. אך בתחומי עשייה חשובים יכולה גם להיות התנגשות בין ייצוגיות לבין מקצועיות או מצוינות. ציבור המיוצגים עשוי להסכים להוריד את רמת העידון והדיוק בייצוג, תמורת העלאת רמת הביצוע של המשימות. כך למשל, מקובל בשירות הציבורי במדינות דמוקרטיות, לקלוט ולקדם אנשים בתחומים חיוניים מסוימים על פי

מיומנות ולא על פי תכונות שיוכיות. עם זאת, חשוב להקפיד על כך ששיקולים של מיומנות אינם משמשים למעשה כהסוואה לאפליה הפוגעת בייצוגיות. לעיתים, הגדרת המקצועיות צרה ומוטה במידה המעוררת ספקות. דוגמא לכך היא העובדה שבמשך שנים רבות לא הייתה אישה בפורום המטה הכללי של צה"ל, למרות העובדה שכמחצית מהחיילים בצבא הסדיר הם נשים.*

אחד הצידוקים לחינוך אוניברסלי ולפתיחת בתי הספר הגבוהים לכל דורש, נעוצה ברצון למנוע את הניגוד בין מיומנות וייצוגיות. גם ייצוגיות וגם מקצועיות מעניקות לגיטימציה ותורמות ליציבות ולכן בנושאים מסוימים קשה לוותר על אחת מהן. ייצוגיות למופת לא תציל ממשלה שמדיניות הביטחון או הכלכלה שלה כשלה בשל חוסר מקצועיות, ולעומת זאת, הכרעות מקצועיות בתחומי ביטחון וכלכלה אינן יכולות לקבל תמיכה מספקת ללא ייצוג נאות של מי שמושפעים מן ההחלטות. הייצוגיות באה להבטיח שראיית הנושא העומד על הפרק תתחשב במגוון הפרספקטיבות והאינטרסים הרלבנטיים. כמובן, יכולה להיות גם התנגשות בין ייצוגיות ויעילות. הייצוגיות וביטוייה כרוכים, לעיתים קרובות, בזמן ובתהליכי משא-ומתן ופישור המגבילים את מהירות ואחדות הפעולה. בנושאים בהם מהירות ואחדות הפעולה הן חיוניות, יתכן ויכולה להיות הסכמה על מיתון הדרישה לייצוגיות. בין התחומים המובהקים בהם צפוי מתח בין לגיטימציה במונחי ייצוגיות ובמונחי מקצועיות נמצאים ההנהגה של הצבא, ההרכב של בית המשפט העליון, שכבת קובעי המדיניות הכלכלית וכיוב'.⁶⁵

יש לתת את הדעת לכך שמיומנות וסמכות מקצועית בקביעת ויישום מדיניות ציבורית אינן עומדות בהכרח בניגוד לערך הייצוגיות. ישנו גם סוג של ייצוגיות המאפיין את היחס של בעלי מקצוע למקבלי שירות. כך, למשל, עורך דין החורג מנורמות מקצועיות בייצוג שולחו, פוגע בעצם בחובת הייצוג שלו. רופא שאינו שומר על כללים מקצועיים בטיפול בחוליו, חורג מהסמכות הייצוגית האינסטרומנטלית שהם מעניקים לו לטפל בגופם.

השמירה על נורמות מקצועיות היא תנאי לסמכות שיש לאיש המקצוע לפעול בענייני שולחו. דבר זה נכון לא פחות כשמדובר בניציגי ציבור, הפועלים בעניינים של מדינה וממשל. לכל החלטה או מדיניות בנושא שיש

* עת כתיבת דברים אלה, המצב בנושא טרם השתנה.



לו היבט מקצועי מובהק, ואף פחות מזה, ראוי שהפוליטיקאי יתחשב בדבר, וקל וחומר בנושאים הקשורים בשאלות של חיים ומוות. בנושאים כאלה גוברת הציפייה שמשרתי הציבור יתחשבו בהיבטים המקצועיים היכולים לקבוע אם התערבות המדינה יכולה לצמצם את הסכנות לחיי האזרחים, או להפך. כמובן שסמכות מקצועית אמורה להשתלב בסמכות לייצג ערכים ואינטרסים ולא לייתר אותה. המקצועיות מרסנת את הסובייקטיביות ואת האינטרסים האישיים של השליח או הנציג, מבלי לפגוע בזכותו לייצג ערכים פוליטיים. היסוד הייצוגי במקצועיות, כלומר הכפיפות של המקצוען למטרות אותן הוא משרת, מרכז את הניגוד האפשרי בין ייצוגיות מקצועית ופוליטית. הייצוגיות המקצועית פועלת בצורה הטובה ביותר, כאשר הסמכות המקצועית פועלת בזיקה לערכים ולאינטרסים של כל הגורמים שייצוגם רלבנטי לפעולה הנידונה, ולא בזיקה רק לחלק מגורמים אלה.

ייצוגיות וכיבוש

קשה למצוא ניגוד יותר עמוק מן הניגוד בין עיקרון הייצוגיות לבין מצב של כיבוש. מסיבה זו, תרבות ומוסדות הייצוגיות בישראל נפגעו במשך שנים רבות בשל מצב הכיבוש והשליטה באוכלוסייה ללא זכויות פוליטיות. כאשר יש אבחנה בין אוכלוסייה מיוצגת ואוכלוסייה שאינה מיוצגת, נחלש מעמדו של עיקרון הייצוג. במצב זה הסתגלו מערכות השלטון בישראל לקיים זיקות עם אוכלוסייה ללא ייצוג פוליטי. את הנזק שנגרם למערכת הפוליטית הישראלית כתוצאה מיצירת תקדים לא-דמוקרטי כזה, לא ניתן לעקור ללא מאמץ מיוחד, גם לאחר שיושג הסדר שיפתור את בעיית הייצוג של הציבור הפלשתינאי בשטחים.

ייצוגיות באמצעות מפלגות ותפקיד התקשורת

האמצעי החשוב ביותר לאינטגרציה (או יותר נכון: מצרפיות) של אינטרסים וצרכים מגוונים בציבור הוא כמובן המפלגות. מעמדן של המפלגות כמתווכות בין העם לממשלה, לצורך ייצוג הציבור, הוא כה

חשוב עד שבחוקות מסוימות יש סעיף מיוחד המתייחס להגנת התנאים להתפתחותן ופעולתן של המפלגות.

ייצוגיות באמצעות המפלגות נמצאת במשבר בישראל, כמו גם בכמה מדינות דמוקרטיות אחרות. בישראל, ללא ספק, תרם למצב זה התיקון בחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, שקבע את הבחירה הישירה של ראש הממשלה. במצב ששרר עד לביטול הבחירה הישירה של ראש הממשלה (י"ב באדר תשס"א, 7 במרס, 2001), היו למועמד המפלגה לראשות הממשלה ולתומכיו הקרובים במפלגה, תמריצים לשעבד את המאמצים והמשאבים של המפלגה לבחירת המועמד, על חשבון השקעתם בהגדלת התמיכה במפלגה. בבחירות של 1996 ו-1999 הסתמנה מגמה ברורה של הצטמקות בגודל התמיכה במפלגות (הגדולות) שהשקיעו מאמצים ומשאבים רבים בהגדלת סיכוי המועמדים שלהן לראשות הממשלה. מצד שני, פיצול ההצבעה לכנסת ולראשות הממשלה איפשר את חיזוקן של מפלגות קטנות. עם ביטול ההצבעה בשני פתקים וחדוש תלותו של המועמד לראשות הממשלה בגודל המפלגה השולחת אותו, חודש אף הסיכוי של המפלגות למלא את פונקצית הייצוג, תוך שמירה טובה יותר על כושר הפעולה של הרשות המבצעת. יכולתן של המפלגות להשיג רמות גבוהות יותר של חיבור בין אינטרסים פרטיקולריים ומגוונים לבין מצרפים, או גושים גדולים יותר, מקלה על עבודת הממשלה.

גורם נוסף, פחות פורמלי בשחיקת הייצוגיות באמצעות המפלגות, הוא התקשורת האלקטרונית ההמונית. נראה שהתקשורת האלקטרונית ההמונית של זמננו גורמת לחלקים רחבים בציבור להחליף את החוויה של ההשתתפות בתהליך הפוליטי עצמו בפעולה וחוויה פסיבית ושטחית יותר של צפייה בפוליטיקאים ובאירועים פוליטיים באמצעות הטלוויזיה. וזאת למרות שמבחינה טכנית, הטלוויזיה מאפשרת הפצה מקיפה יותר של אינפורמציה. אמצעי הקומוניקציה לא רק סופגים נתחי זמן ואנרגיות ציבוריות, שהיו יכולים להיות מושקעים בצורות עשירות וממשיות יותר של השתתפות פוליטית – הם גם נוטלים מידי הציבור את היוזמה להשתתפות פוליטית פעילה (Putnam, 1995; Edelman, 1988). טכניקת הסקרים, המבססים הערכות של עמדות הציבור על בסיס של משאלים טלפוניים וראיונות עם קבוצות קטנות מאוד של משיבים, תורמת באמצעות התקשורת לביסוס האשליה של השתתפות וייצוגיות באמצעות ערוצי התקשורת.



מצב זה נותן בידי קבוצות מצומצמות של סוקרים ואנשי תקשורת כוח רב – ולעיתים קרובות חסר כל בסיס מקצועי רציני – לייצג את דעות הציבור. למרות מעמדם הלא רשמי וחולשותיהם האחרות, לסקרים יש השפעה שוחקת ומחלישה על כוחן וסמכותן של מפלגות לייצג את הציבור בזירה הפוליטית. פוליטיקאים וחברי מפלגה עצמם, משתמשים בסקרים אלה ונותנים להם ולפרסומם באמצעי התקשורת משקל רב. תפקיד התיווך של המפלגה נשחק עוד יותר כאשר ראש המפלגה, גם כשהוא משמש כראש ממשלה או ראש אופוזיציה, משתמש בסקרים כדי לנווט את מהלכיו, בין השאר כלפי מפלגתו שלו. תפקיד התיווך של המפלגות נפגע גם כאשר קבוצות שונות כמו נשים, ערבים, הומוסקסואלים, חרדים, תעשיינים וכו' – עורכים מחקרים ומציגים נתונים כדי לקדם את ייצוגם בתקשורת, כאילו מדובר במוסד המחוקקים.

מצב זה מהווה אתגר קשה לייצוגיות, בדמוקרטיות בנות זמננו. ייצוגיות באמצעות אמצעי התקשורת נוטה להציג את דעת הציבור בנושאים עכשוויים ולעודד התייחסות פוליטית לצרכים ותגמולים מיידיים, על חשבון צרכים ותגמולים בטווח הארוך. אמנם התמקדות כזו בהווה יכולה לשקף העדפות עכשוויות של הציבור ובמובן זה – להיות דמוקרטית. מאידך גיסא, ההעדפה של סיפוקים מיידיים יכולה לפגוע באינטרסים ציבוריים בטווח הארוך. תיווך פוליטי בדרך התקשורת ההמונית נוטה גם לתת משקל יתר לרגשות חולפים על פני שיקולים ואינטרסים מחושבים. אולם כאשר התקשורת ההמונית ממלאה כראוי את תפקידה, היא יכולה לתרום לביקורת השלטון ולביסוס התהליך הדמוקרטי.

יחד עם זאת, בשל העובדה שרוב אמצעי התקשורת האלקטרונית נמצאים בידי בעלי הון פרטי, נוצר לעיתים פיתוי גדול לאנשים אלה להשתמש בכוחם להשפיע על ייצוג הפוליטיקאים בתקשורת, כדי להשיג מהם ויתורים וסיוע להגדלת רווחיהם. מאידך גיסא, יש במצב זה תמריץ לא פחות חזק לפוליטיקאים החברים בוועדות הכנסת, בממשלה ובמוסדות התקשורת, להשתמש בכוח המדינה לקדם אינטרס כלכלי מסוים של קבוצת שליטה בתקשורת, כדי להשפיע בעקיפין על ייצוגם הם בתקשורת. ההיסטוריה הקצרה של תקשורת אלקטרונית מסחרית בישראל, כבר סיפקה דוגמאות לעסקות כאלה בין פוליטיקאים ובין בעלי השליטה בתקשורת.



הייצוג באמצעות סקרים ואמצעי התקשורת האלקטרונית, נוטה להיות נזיל, חשוף לתנודות קיצוניות וקטוע. עובדה זו מעודדת אף את התנודות הקיצוניות והקיטוע בקביעת המדיניות הציבורית. יתר על כן, עובדה זו מגדילה עבור הפוליטיקאי את המחיר הפוליטי של החלטות לטווח הארוך ונוטה לעודד אותו להחליף החלטות מהותיות בנושאים ציבוריים בפוליטיקה של מחוות כלפי הקהל. זהו תהליך המוביל ל"תיאטרליזציה" של הפוליטיקה. מצב כזה מוליך לפגיעה בתפקוד המערכת הדמוקרטית כמערכת ממשלית, המסוגלת להתמודד עם צרכים ובעיות ציבוריות של ממש, תוך טיפול עקבי בשאלות ביטחוניות, חברתיות וכלכליות. יחד עם זאת, תקשורת איכותית יכולה לפעול גם בכיוון ההפוך ולחשוף מחוות פוליטיות נעדרות כיסוי לעיני הציבור.



שאלות וסוגיות לפרק ג'

1. מה הן הקטגוריות של פרטים וקבוצות שיש לייצגם במערכת הפוליטית הישראלית?
2. מה הוא האיזון הנכון, ומה היא הגמישות הראויה, בין הייצוג של הזהויות הפרטיות והקבוצתיות הקיימות בהווה לבין ההגנה על גיוון תרבותי-פוליטי ומשפטי, המונע חסימת ההתפתחויות בזהויות אלה (וייצוגן) בעתיד?
3. מה היא דרגת ההפרדה (או הזיקה) ההולמת בין המדינה ובין הי"עם היהודי, "האזרחים", "המיעוטים" וכו' וייצוגם? (הכוונה לייצוגם בהקשר המדינתי, כלומר בטקסי מדינה, במנהל הציבורי, באתרים בעלי משמעות סמלית כמו מטבע, בולים, בניינים ציבוריים, תקשורת ציבורית וכו"ב).
4. מה הם כללי הייצוגיות ההולמים את הרשויות השונות: המחוקקת, המבצעת והרשות השופטת?
5. האם ראוי לכוון בישראל ייצוג אזורי? ואם כן, על פי איזה דפוסים ומפתחות?
6. מה הם הקריטריונים לאיזונים הראויים בין ייצוגיות לערכים אחרים כמקצועיות, מהירות, יעילות וכו'?
7. כיצד ניתן לחזק את תפקידי הייצוגיות של המפלגות לעומת התקשורת?
8. כיצד ניתן לשכלל את הייצוג של מגוון עשיר של קולות והשקפות בתקשורת?

זכויות וחובות אזרחיות

תפישת האזרחות בדמוקרטיה מניחה את הזכות ואת היכולת של הפרטים להיות חופשיים בתחום הפוליטי, ואת הרצון שלהם לממש את חירותם זו באמצעות ממשל וניהול עצמי של החיים המשותפים.

התכנים של החיים המשותפים ומשמעותם יכולים להיות שונים ומגוונים בין חברות ומדינות. יש חברות התופשות את משמעות קיומן במונחים דתיים, יש המתבוננות בעצמן במונחים היסטוריים ויש המדגישות את ההיבטים החברתיים והכלכליים של הקיום המשותף. גם בתוך כל מדינה יכול כל אזרח, או יכולה קבוצה של אזרחים, לשאוף לקדם תפישה מסוימת – דתית או אידיאולוגית של החיים המשותפים – מתוך מחויבות לכיבוד החוק והכללים המבטיחים תחרות חופשית בין אמונות ודעות על ליבם של אזרחים.

השותפות האזרחית בכינון וניהול ממשל עצמי אמנם כוללת את הדאגה לרווחת הפרט, אך היא חורגת מן ההתייחסות הצרה לאינטרסים הפרטיים של כל אזרח. כעניין מעשי ויומיומי, הממשל העצמי עוסק בהכרח גם בענייני ובצורכי הציבור, כמו ביטחון, בריאות ציבורית, ניקיון, רווחה וכיו"ב. אך למען שמירת מסגרת מוסכמת של שיתוף פעולה מעשי בין אזרחים לצורך ניהול החיים היומיומיים בדמוקרטיה, הממשל העצמי, בדרך כלל, אינו מכוון לתת מענה לשאלות בסיסיות או לעסוק בהכרעות נחרצות בקונפליקט בין אמונות ואידיאלים או במחלוקות על שאלת הדרך לגאולה, שהביאו לשפיכות דמים במדינות אירופה במאה ה-17. תחום זה נתון כולו לפעולה החופשית של הפרטים והקבוצות במישור החברתי. משום שתפקידי הממשל העצמי רחבים מטיפול באינטרסים הפרטיים של האזרחים, אך מצומצמים מן הדאגה למימוש אידיאלים רוחניים, אמונות נשגבות או אידיאולוגיה ספציפית – הפונקציה האזרחית בדמוקרטיה ממוקמת בדרך כלל באמצע: בין האינטרס העצמי הפרטי לבין אמונות חובקות עולם.

חיי היהודים כמיעוטים בתפוצות היו נתונים בדרך כלל בשני הקצוות האלה – הדאגה לתנאי הקיום השוטף של היהודי, והאופי הדתי של



ההתארגנות הקהילתית ואורח-חייה. משום כך, הצורך לפתח הן את היסודות העקרוניים והן את הניסיון המעשי של אזרחות במדינה מודרנית, מהווה אתגר חדש וקשה. בפעם הראשונה בעידן המודרני, יהודים יכולים להיות אזרחים השייכים לקבוצת הרוב, הנוטלים בתוקף מעמדם אחריות לניהול ענייני המדינה ולשימוש בכוח צבאי ומשטרתית, לחקיקה, לזכויותיהם ומעמדם של מיעוטים לא יהודיים וכו'. מצב זה מחייב הגדרה מחדש של היחס בין זכויות וחובות של הפרט היהודי, בין אינטרסים אישיים וצרכי הכלל, ובין דת ומדינה.

גם עבור המיעוט הערבי בישראל (ומיעוטים אחרים), האתגר של האזרחות במדינת ישראל הוא חדש וקשה. בשל הנסיבות ההיסטוריות של הקמת מדינת ישראל וחלוקת הארץ, נמצא הציבור הערבי בישראל בפני ברירות לא פשוטות של עיצוב זהותו וזיקותיו הדתיות, הלאומיות והאזרחיות. במצב זה, לצד הזכויות של המיעוט הערבי כקולקטיב, הזכויות האזרחיות של המיעוט הערבי להשתתף בממשל העצמי של האזרחים במדינת ישראל הן תנאי חשוב לנכונותם – כנכונותם של כל האזרחים – לקבל את המדינה וחוקיה כמסגרת למימוש הזכויות והחובות האזרחיות (פלד, 1999).

האילוצים על אזרחות דמוקרטית ומימושה הם רבים ומגוונים. יש אילוצים הנובעים מאי הכרה בזכויות אזרחיות, יש אילוצים הנובעים מחוסר יכולת לממש זכויות אזרחיות ויש אילוצים הנובעים מחוסר רצון או העדר תמריצים להשתתפות אזרחית פוליטית, כלומר למימוש הזכויות והיכולות האזרחיות.

האילוצים הנובעים מחוסר הכרה או מהכרה סלקטיבית בזכויות אזרחיות הולכים ומצטמצמים במדינות רבות בזמננו עם התרחבות תהליכי הדמוקרטיזציה והגלובליזציה. תהליכים אלה תורמים להתגברות ההטרונגניות הדמוגרפית והתרבותית בחברות רבות ולהתחזקות הלחצים למתן ביטוי קונסטיטוציוני ופוליטי לפלורליזם החברתי והתרבותי המתעצם ומתרחב במדינות שהמסגרות המבניות שלהן נוצרו בעבר בתנאים, ולאור קונספציות, של חברות יותר הומוגניות.

עדיין ישנן, כמובן, קבוצות אנושיות אתניות, דתיות ואחרות, שהזכויות האזרחיות שלהן מוגבלות באופן פורמלי. יסודות הזכויות האזרחיות בדמוקרטיה הם בראש ובראשונה יסודות אנושיים אוניברסליים. אך ההתפתחות ההיסטורית של המדינה הלאומית המודרנית וגלי הגירה

המונעים על ידי סיבות כלכליות, יצרו במדינות רבות מעמד מתרחב של אנשים נעדרי זכויות אזרחיות. בנוסף לאפליה על רקע אתני ודת, לקטגוריה הרחבה ביותר של בני אדם המופלים בנושא זכויות אזרחיות מוכרות, שייכות, כמובן, הנשים. יתר על כן, גם במקומות בהם יש הכרה פורמלית בשוויון הנשים בזכויות אזרחיות, יש לעיתים קרובות מכשולים דתיים, תרבותיים וחברתיים למימוש.

גורם מרכזי ביצירת פערים במימוש זכויות וחובות אזרחיות פורמליות הוא תנאים כלכליים וחברתיים לא שוויוניים. במצב של עוני קשה, מלחמת הקיום אינה משאירה בידי הפרט משאבי זמן ואנרגיה להשתתפות בתהליך הפוליטי. השתתפות הפרטים בחיים הפוליטיים והיכולת להקים ולקיים ארגונים וולונטריים של אזרחים לצורך קידום מטרות של החיים המשותפים, גדלה בקרב אוכלוסיות הנהנות מרווחה כלכלית.

יש אף סוגים אחרים של תהליכי ברירה, הפוגעים במימוש שווה של הזכויות האזרחיות, בעיקר להשתתפות בתהליכי הממשל. ביניהם בולטת האפליה בגישה לאמצעי תקשורת המוניים המתווכים בזמננו את התהליך הפוליטי, ואיוש תפקידים בשירות הציבורי. פגיעות כאלה בנגישות של כל האזרחים לתהליכים ולכלים של ממשל עצמי בדמוקרטיה, מערערות את העיקרון של אזרחות דמוקרטית ולכן שוחקות את הזיקה של האזרחים המופלים למוסדות המדינה ולחוקיה.

זכויות ויכולות אזרחיות אינן מבטיחות בהכרח אף את הרצון או את התמריצים של אזרחים שיש להם זכויות פורמליות ויכולת לממשם, להשתתף באופן פעיל בחברה האזרחית ובתהליך הפוליטי. ראשית, בשל הממדים הגדולים של מדינות מודרניות, רבים מן האזרחים מפקפקים ביכולת שלהם להשפיע על הכוון והדפוסים של הממשל העצמי. עובדה זו היא מופרכת בחלקה, שכן גם כאשר אזרחים אלה אינם משתתפים בתהליך, אינם מצביעים, אינם פעילים במפלגה או בארגון וולונטרי אחר וכו' – גם אז **אי השתתפותם** משפיעה על התהליך הפוליטי ותוצאותיו בדרך של חיזוק אי התלות של המנהיגים ושל השלטון באזרחים. לשון אחר, בפני האזרח במדינה דמוקרטית עומדת תמיד הברירה בין סוגים של השפעה על התהליך הפוליטי ולא בין השפעה להעדר השפעה. כמובן שבאופן עקרוני עדיפה ההשפעה הנשענת על השתתפות ובחירה פוליטית על זו הנובעת מהיעדרה.



סיבה נוספת להשתתפות נמוכה של אזרחים בעלי זכויות ויכולות בתהליך הפוליטי, היא התחושה שהתפשטה בקרב אזרחים רבים שצפייה באישים ובאירועים פוליטיים בטלוויזיה יש בה כשלעצמה אלמנטים של השתתפות. כבר הפילוסוף הצרפתי רוסו הביע את החשש שאזרחים ההופכים לקהל צופים בתיאטרון עוברים חוויה של השתתפות בעולם פיקטיבי. חוויה זו, סבר רוסו, משאירה אותם ללא אנרגיות מוסריות ופוליטיות מספיקות כדי לפעול בזירה הציבורית. אולם הפוליטיקה כמופע או כהצגה מתמשכת בפני אזרחים כצופים, אינה תחליף לפוליטיקה כתהליך אקטיבי של ממשל עצמי. גם הסקרים של דעת הקהל אינם יכולים לבוא במקום השתתפות אקטיבית והצבעות, חברות בארגונים וולונטריים, ופעילות אזרחית אחרת.

הרצון או הצורך לממש זכויות ולמלא חובות אזרחיות תלוי, כמובן, בהכרעה ובתודעה פנימית ולא רק בהכרה חיצונית. הכרה ותודעה כאלה הן עניין לתהליכים חינוכיים ותרבותיים ממושכים. המדינה הדמוקרטית מחויבת לטפח את ההכרה בזכויות ובחובות אזרחיות בקרב התושבים. ככל שאזרחי המדינה מודעים יותר ומוכנים יותר לכבד זכויות וחובות אזרחיות, כך קטן הצורך בשימוש באמצעי האכיפה של המדינה. התפתחות התודעה האזרחית במדינה מחזקת ומרחיבה את החופש, השוויון, הסובלנות ועשויה אף לצמצם תופעות של אלימות. מסיבה זו, המדינה חייבת לדאוג לכך שכל אדם צעיר, כל תלמיד, ייחשף לתורת האזרחות הדמוקרטית במדינה ולערכיה של תרבות אזרחית.

יש הסבורים שכדי שהתרבות האזרחית תהיה חזקה ושורשית, חשוב שהיא תהיה עשירה ומעמיקה, שראוי לחנך את הנוער על עליונותם של ערכים ליברליים על פני מערכות ערכים אישיות או קבוצתיות אחרות. יש הסבורים לעומתם, שגישה זו עלולה להקריב את ההיקף של אימוץ העקרונות האזרחיים בחברה למען עיבויים והעמקתם. בחברה כמו החברה הישראלית, יש קבוצות הרואות בערכים ליברליים של אינדיבידואליזם, פוליטיקה חילונית וכיו"ב – איום על תפישת עולמם ואורח חייהם. מסיבה זו יש רבים הסבורים שצריכה להיות תכנית לימודים מינימלית, כלומר רזה או דקה באזרחות, ושרק היא תהיה חובה אוניברסלית בכל בתי הספר במדינה, ואילו תפישות ליברליות של אזרחות וערכיה תהיינה אופציה לבתי ספר הרוצים בכך.

בחברה הטרוגנית כחברה הישראלית, אין לזלזל בנכונותן של קבוצות שאינן מוכנות לקבל את הקונספציה הדמוקרטית של אזרחות באופן

עקרוני, מסיבות דתיות או פילוסופיות, לפעול ולהתנהג למעשה בהתאם לזכויות ולחובות האזרחיות. יחד עם זאת, ברור שלא יתכן כי המדינה תתמוך בבתי ספר שאינם חושפים ומעודדים את תלמידיהם להכרה ולקבלה של היסודות המעשיים של הזכויות והחובות האזרחיות (בין האחרונות חשובה בעיקר החובה לציית לחוק). על אחת כמה וכמה, אין המדינה הדמוקרטית יכולה לתמוך במוסדות חינוך המחנכים ומטיפים לתלמידיהם לא לציית לחוק ולהתנגד או לשלול עקרונות אחרים של אזרחות ומשטר דמוקרטי.

בהקשרים אחדים, מושג האזרחות הדמוקרטית מצדיק שוויון בין זכויות וחובות, אף כי הזכויות האזרחיות, ברובן, אינן תלויות בחובות אזרחיות. כך למשל, הזכות להצביע ולהשתתף בתהליך הפוליטי מבססת את החובה האזרחית הפנימית לציית לחוק. הזכות לקבל מן המדינה ביטחון מבססת את זכות המדינה לתבוע מן האזרח לשרת בצבא. מתן שירותים לציבור בתחומים רבים ומגוונים הוא הצד השני של החובה לשלם מסים. יש הסבורים שהעבודה היא חובה אזרחית. בחוקה הצרפתית של הרפובליקה הרביעית (1946) הייתה התייחסות מפורשת לא רק לזכותו של כל אדם לתעסוקה, אלא אף לחובה לעבוד. ביהדות יש ביטויים רבים לערך העבודה. כך למשל, במסכת אבות נאמר מפי שמעון הצדיק: "על שלושה דברים העולם עומד: על התורה, על העבודה ועל גמילות חסדים." ואילו רבן גמליאל אמר: "כל תורה שאין עמה מלאכה, סופה בטלה וגוררת עוון."

בישראל יש חילוקי דעות בעניין הקביעה שהחובה לעבוד היא חובה אזרחית. יש הסבורים שחובה כזו אינה ערך דמוקרטי ויש הסבורים שהעבודה של אדם היא מרכיב רצוני וולונטרי חשוב לעצמאותו ולחירותו. תפישה זו התפתחה בארצות הברית, בה המורשת הקשה של העבדות עודדה את הזיקה בין העבודה בשכר לבין חירות ואוטונומיה, או עצמאות הפרט. בנוגע למעמד האישה, הזכות לעבודה התקשרה בדיונים רבים לעצמאות, הן בהקשר המשפחתי והן בהקשר החברתי-אזרחי. בישראל, נושא העבודה עולה לעיתים קרובות בהקשר של מעמד החרדים, או יהודים דתיים אחרים שעיסוקם הוא בלימוד. יש הטוענים שלימוד תורה מקביל לעבודה ויש הטוענים כנגדם שלימוד תורה – חשוב ככל שיהיה – אינו כעבודה, מאחר שאינו יוצר פרנסה ללא תמיכה חיצונית (פרטית או ציבורית) ואינו יוצר נכסים כלכליים. יתר על כן, טוענים המבקרים, מי שלומד תורה כעיסוק יחידי ואינו מרוויח את לחמו, אף לא משלם מסים.



מאחר שתשלום מסים הוא חובה אזרחית, סבורים המבקרים שניתן לגזור מכך שגם העבודה, לפחות בעקיפין, הנה חובה אזרחית, ואם אין היא חובה אכיפה על ידי החוק, היא לפחות חובה במונחי המוסר הציבורי. מי שאינו קשור עם עמיתיו ביחסים כלכליים, מי שתלוי בתמיכה חיצונית בשל הימנעות מעבודה, טוענים המבקרים, ומי שאינו משלם מסים, נמצא חסר בזיקות חברתיות ואזרחיות חיוניות למפעל המשותף של ממשל עצמי. לאנשים כאלה, כך נאמר, יש יותר זכויות מאשר חובות אזרחיות. יש התומכים בזכותו של אדם לא לעבוד, אך אומרים שיש להקנות זכויות שונות לעובדים ולא להאמה שאינם עובדים. לעומת המבקרים, טוענים נציגים של הקבוצות האלה שלפי אמונתם, לימוד תורה אינו פחות חשוב אלא אפילו יותר חשוב לטובת הכלל, וכי גם כאן מדובר בעיסוק התובע את כל מאודו של האזרח, ולפיכך יש לחשבו כעבודה.

ויכוח יותר חריף, המתנהל בחלקו במסלול מקביל, נסב על הסוגייה של חובת השירות הצבאי. כלפי רוב האוכלוסייה, פרט לערבים וחרדים, חובת השירות הצבאי היא חובה אזרחית וחוקית, שניתנת לאכיפה. אחד מצידוקיה הבסיסיים הוא שביטחון הוא נכס ציבורי שלא ניתן לחלוקה, ולכן גם אלה שאינם תורמים לביטחון נהנים מן ההשקעה וההקרבה למען ערך הביטחון. כשמדובר בילדים או בזקנים למשל, הוצאתם ממעגל התורמים לביטחון אינה מעוררת שאלות. אולם כשמדובר באוכלוסייה של גברים (ואף נשים) בגיל הצבא, מקובלת העמדה שלא יתכן כי תהיה אפליה בין אזרחים הנתבעים לסכן ואף להקריב את חייהם למען ביטחון הציבור, לבין כאלה הפטורים מחובה זו.

לעניין חובת השירות של בני המיעוט הערבי, הועלו טענות לכאן ולכאן. בראשית המדינה הועלו בעיקר טענות בדבר הנאמנות של ערבים ובני מיעוטים למדינה הנמצאת במאבק קיומי עם בני עמם. אל טענות אלה נוספה לעיתים הטענה שאין זה אנושי לגייס בני מיעוטים לצבא המנהל מלחמות עם בני עמם ומשפחותיהם.

יש לצפות לכך שעם התרחבות הסדרי השלום בין ישראל ושכנותיה, יגדל השוויון בין ערבים ליהודים בנושא הזכויות, החובות ואולי אף השירות הביטחוני. לעומת זאת, הסוגיה של אי שירות חרדים בצה"ל נראית סבוכה יותר. גם כאן, כמו בנושא העבודה, יש לקבוצה הפטורה משירות צבאי עמדה עקרונית נגד שירות. בוויכוח שהתנהל בישראל בנושא זה עלתה הטענה שמספר הפטורים משירות גדול בהרבה ממספרם של לומדי התורה, או ממספרם של אלה הראויים לפי אמות המידה של מסורת



הלימוד היהודית עצמה, לקבל תמיכה ולהיות פטורים מחובות אחרות כדי שיוכלו ללמוד. לפי טענה זו, הפך לימוד התורה למפלט לרבים שאינם רוצים לשרת בצבא, וכי המדינה בעצם נותנת תמריצים כלכליים לסרבני שירות בשל התמיכה הלא-סלקטיבית שהיא נותנת למי שמגדירים עצמם כחרדים לומדי תורה.

יש הגורסים שהסיכויים לפתרון הבעיה תלויים בגישה סלקטיבית מוסכמת לבעלי הזכות לפטור. החברות בקבוצת לומדי התורה כעיסוק יחיד, תוגבל לבעלי כישורים מיוחדים. מעבר לכך, הבעיה היא בעיה של ניגוד בין חובה אזרחית לשרת בצבא לזכות לקיים פרקטיקה דתית מסוימת וחופש בחירה באורח חיים. מסיבה זו, יתכן שהפתרון אינו נמצא ביישוב הניגוד בין העקרונות העומדים על הפרק, אלא בצמצום הניגוד בדרכים עקיפות, שעיקרן מניעת תמריצים כלכליים ודפוסי חינוך המעודדים הרחבה לא מבוקרת של ההיתר לא לשרת בצבא בשל הפרקטיקה של לימוד תורה. יש אף הסבורים שפתרון חלקי נמצא בשילוב בין השירות הצבאי ולימוד או בין שירות לאומי ולימוד בתנאים בהם החובות האזרחיות והזכויות הדתיות אינן נמצאות בהתנגשות חזיתית (קרן וברזילי, 1998).

בעשורים האחרונים, עם זרימת עובדים זרים לישראל והשתלבותם במערכת הכלכלית, נוצרה כאן קבוצת אוכלוסייה לא קטנה הנעדרת זכויות וחובות אזרחיות. המצב הקיים פוגע הן באוכלוסיית העובדים הזרים והן בלגיטימיות ובחוסן של מערכת הזכויות והחובות האזרחיות בישראל. כשם שהכיבוש פגע ביסודותיה האוניברסליים של המערכת המשפטית הישראלית, כך גם התקדים של אוכלוסייה שלמה הנמצאת מחוץ למסגרת האזרחית אינו רצוי לדמוקרטיה ושוחק את תשתית המוסרית וההתנהגותית.

נראה שהאיזון או הסימטרייה בין זכויות וחובות אזרחיות הוא עיקרון חשוב, אך כמו עקרונות אחרים של המשטר אין הוא ערך מוחלט הניתן למימוש מלא. זכויות האזרח וחובות האזרח הן הנחיות כלליות שמיושן עומד יומיום במבחנים מעשיים מורכבים במישור הפוליטי, המוסרי והמשפטי. יש לקוות שהתפתחות החברה והתרבות האזרחית בישראל תצמצם את המרחק הגדול מדי בין האידיאל למציאות. באשר להתרחבות מושג הזכויות לתחומי החברה והכלכלה, ישנה הכרה במקומות רבים בזכות לתנאי מחייה מינימליים, בריאות וחינוך. כל אלה ניתנים לביטוי חוקתי מפורש ובלתי מותנה בקישור עם מילוי חובות אזרחיות או ביטוייהם החוץ-חוקתיים בחקיקה סוציאלית.



שאלות וסוגיות לפרק ד'

1. רשימת זכויות וחובות, גבולותיהן וביטוייהן בחוקה.
2. היש מקום להתייחסויות ספציפיות לקשר בין חובות וזכויות אזרחיות?
3. האם יש חריגים בנושאי זכויות וחובות, שהם קבילים במשטר דמוקרטי תקין, ושיש למצוא להם ביטוי הולם במערכת? למשל, סרבני מצפון, סרבני דת, גיל וכו'.
4. מהו התרגום הנכון של זכויות אזרחיות בתחום התקשורת, כולל גישה לאמצעי תקשורת, זכויות לאינפורמציה חופשית, זכויות בתחום חופש הביטוי וכו'?
5. מה מעמדו הראוי של חוק השבות? היש לבטלו בטווח זמן מסוים או לשנותו?



הכרעת הרוב וזכויות המיעוט

במדינה דמוקרטית בה עקרון השוויון שולל סמכות היררכית, יש צורך למצוא תחליפים למנגנון היררכי של הכרעה בענייני ציבור ומדינה. התחליף העיקרי שפותח במדינה הדמוקרטית הוא הכרעת הרוב. הדמוקרטיה מחליפה את שלטון היחיד או שלטון המיעוט בשלטון המכונן ומונחה על-ידי הכרעת הרוב. עובדה זו אינה מבטלת את הטענה שעליונות הרוב על המיעוט גם היא יש בה יסוד היררכי, הפוגע עקרונית בשוויון. יתר-על-כן, התיאוריה וההיסטוריה הפוליטית הדמוקרטית מצביעות על מצבים בהם הכרעת הרוב עלולה לפגוע בחופש ובזכויות ואף לפנות את הדרך למשטר אנטי-דמוקרטי.

מסיבה זו ישנה הקפדה – הן בחוקות דמוקרטיות והן בפרקטיקה הדמוקרטית – לשים סייגים על החופש של הרוב לכוון את השימוש בכוח השלטוני. אחד הסייגים העיקריים הוא הכפפת סמכות הרוב לחוקה ושמירה קפדנית על כך שהתנאים בהם נוצר הרוב יהיו תנאים המבטיחים שהרוב נוצר בדרך לגיטימית, למשל: לא בדרך של הפחדה או שלילת זכות ההצבעה מן המיעוט. ברור שבתנאים בהם הבחירות אינן חופשיות, כלליות ואוניברסליות, הרוב אינו יכול להיות לגיטימי במשמעותו הדמוקרטית. רוב שנוצר כתוצאה מהטיות, העדפות ואפליות, הסותרות את עקרונות החופש והשוויון, אינו רוב היכול להעניק להכרעותיו את הלגיטימיות של רוב דמוקרטי.

מסיבה זו, אין הרוב יכול לשריין את עצמו מפני מפלה בבחירות הבאות או בהצבעות הבאות, בדרכים הפוגעות בזכות וביכולת של כל יחיד לשנות את החלטותיו לפי ראות עיניו ובאפשרות העקרונית של המיעוט (או חלקים של המיעוט) להפוך לרוב או להיות חלק מן הרוב. הדמוקרטיה אינה צריכה להבטיח או לעודד את התנאים הריאליים (הדמוגרפיים, למשל) להפיכת הרוב למיעוט ולהפיכת המיעוט לרוב. מאידך גיסא, אין היא מרשה פגיעה בתנאים של חופש ושוויון פוליטי, המאפשרים למיעוט להפוך לרוב.



מאז הקמת מדינת ישראל, יש במדינה רוב ליהודים, לעומת הערבים ומיעוטים אחרים. מצב זה מעודד שיבושים בשימוש המונח "רוב". מצד אחד, קיומו של רוב שיש לו צביון אתני-דתי אינו סותר את הסמכות שיש לו – כרוב דמוקרטי – להכריע בנושאים כגון בחירת מנהיגים, חקיקה, מדיניות וכיו"ב. מאידך גיסא, לא כל הפעלת כוח וסמכות שלטונית של יהודים על ערבים ומיעוטים אחרים היא דמוקרטית ולגיטימית, רק משום קיומו של רוב יהודי בישראל. אילו כך היה הדבר, לא היה כל הבדל בין שליטה של הקבוצה הלאומית היהודית על הקבוצה הלאומית הערבית ובין הכרעות רוב דמוקרטיות.

היסודות הדמוקרטיים של הכרעת הרוב נחלשים כאשר יש יחסי שליטה הפוגעים בחופש ובשוויוניות של מי שאינם נמנים על קבוצת הרוב, וכאשר הרוב נוקט במדיניות דמוגרפית סלקטיבית, הממסדת את מעמדו לאורך זמן. יש הסבורים, לעומת זאת, כי ניתן להצדיק מדיניות דמוגרפית סלקטיבית במקרים מסוימים. העובדה שהתפישה של חלק גדול מאזרחי מדינת ישראל את מושג הרוב היא במונחים של עם בעל ייחוד אתני ודת, מקטינה את גמישות חילופי המקומות בין רוב ומיעוט ומדלדלת את הסמכות הדמוקרטית של הכרעות הרוב.

בישראל, לא רק שרציפות או יציבות הרוב היהודי מגבילה את חילופי המקומות בין רוב ומיעוט להנהגות יהודיות החלוקות ביניהן בנושאים פוליטיים של מדיניות פנים וחוץ, אלא אפילו השתתפותו של המיעוט הערבי כמרכיב ברוב שעיקרו יהודי, נתפשת על ידי קבוצות ומפלגות מסוימות כפוגעת בסמכותו של הרוב הזה להחליט בנושאים מדיניים וביטחוניים. בעניין זה, יש אפילו פער בין המסגרת החוקית של הכרעת הרוב לבין המערכת הפוליטית המוכנה להכיר בסמכותו של רוב בנושאים מסוימים, על-פי מפתח של הרכב אתני. מסיבה זו, יש המתקשים לכוונת את ישראל מדינה דמוקרטית במובן המקובל והמעדיפים לראות את ישראל כדמוקרטיה מוגבלת או "דמוקרטיה אתנית" שיוכית (סמוחה, 2000). תפישה זו מקבלת חיזוק בהוראות חוק המגבילות את הזכויות הפוליטיות של קבוצות השוללות את אופייה היהודי של מדינת ישראל (ראו: חוק המפלגות 1992 / סעיף 5).

יחד עם זאת, הזיהוי של הרוב במדינת ישראל עם קבוצה אורגנית של עם (העם היהודי) ולא אומה של אזרחים, המהווה מצרף נזיל של פרטים היכולים בכל הצבעה לשנות את מאפייני וגבולות הרוב, אינו חד-משמעי. ראשית, יש כאמור עניינים שלגביהם זהות אתנית ודתית אינה רלבנטית

להתגבשות הרוב. כך למשל, הצבעה עבור מנהיגים ומדיניות בהקשר של החלטות כלכליות או מדיניות מסוימות, יכולה לחצות קווים של זהות אתנית ודתית באוכלוסייה, כפי שקרה בבחירות בישראל או בהצבעות לכנסת. לדוגמא, הרוב היהודי והערבי הצטרפו לא פעם להעדפת גישתו של מועמד אחד לראשות הממשלה לנושא ההסדרים באזור על פני יריבו, ובנושא אחר הצטרפו חברי כנסת יהודיים וערביים ויצרו רוב פרלמנטרי, למשל להצבעה בעד שידורי טלוויזיה בימי שישי בערב.

גם בקבוצה האתנית-דתית היהודית יש הרבה תת-קבוצות אשר היריבות ביניהן אינה מתירה להתייחס אל "הרוב היהודי" כאל מקשה אחת. גם בכנסת לא גובשה הגדרה חד-משמעית לעניין ההיקף המדויק של המונח "יהודי". אפשר אף לומר שבעניינים רבים לא צריכה להיות סתירה בין "רוב יהודי" ל"רוב אזרחי" בישראל. הקבוצה הטוענת שבנושאים של גבולות, שלום ומלחמה ותרבות למשל, רוב המורכב ממצביעים יהודיים ולא יהודיים הוא פחות לגיטימי מרוב יהודי, היא קבוצה גדולה אך קבוצת מיעוט בישראל. הטענה עצמה היא כמובן אנטי-דמוקרטית על פניה. עם זאת, היא אינה סותרת את העובדה הפוליטית שבנושאים של פשרה טריטוריאלית למשל, יש משקל פוליטי כבד יותר בקרב חלק מהציבור היהודי להכרעות בתנאים בהם הרוב אינו תלוי בקולות לא-יהודיים. יש למנוע טשטוש בין טענה פוליטית זו לבין הטענה נגד עצם הלגיטימיות של רוב הטרונגי מבחינה לאומית. יש רבים הסבורים שמגמת ההתפתחות של מדינת ישראל ויחסי תושביה עם שכניהם תעודד חיזוק ושיכלול התכונות הדמוקרטיות של הרוב במדינת ישראל. מגמה כזו של דמוקרטיזציה של קונספציית הרוב בישראל, אינה סותרת אלא דווקא מחזקת את סמכותו של "רוב יהודי" – כאשר נוצר בתנאים שוויוניים רוב שכזה – לכוון ולהוביל חקיקה והחלטות בנושאים החשובים לו. זאת, כמובן, בתנאי שלא יפגע בשוויון ולא תתקיים שלילה עקרונית של לגיטימיות מעמד המיעוטים ברוב הדמוקרטי.

ערך ההגנה על מיעוטים אינו זר ליהודים אשר התקיימו ברוב ההיסטוריה שלהם כמיעוט מאוים ונרדף. במשך תקופה זו קמו לעם היהודי מנהיגים שמילאו תפקיד מרכזי בביסוס העיקרון והביטוי המשפטי לזכויות של מיעוטים. עם הקמת מדינת ישראל, המסגרת המדינית המודרנית הראשונה בה ליהודים – בשל מצבם כרוב – יש אחריות לזכויותיהם וקיומם של מיעוטים לא יהודיים, נפתחה הדרך ליהודים ליישם כלפי מיעוטים את אותם עקרונות שבשםם תבעו לעצמם זכויות במדינות אחרות.



כמובן שההכרה בהגנה על המיעוט היא הכרחית לשם שימור מלא של ערכים דמוקרטיים. אין משמעות ממשית לקיומן של זכויות היסוד אשר נדונו בפרקים הקודמים, אם לא קיימת הבטחה שהם יוגנו גם כאשר הדורשים את קיומן שייכים לקבוצת המיעוט. כלומר, עיקרון הרוב איננו יכול להיות מוחלט כאשר מדובר בפגיעה בערכים חוקתיים יסודיים. להגבלה זו של עיקרון הרוב יש גם היבט מעשי, שכן תיאורטית, כל רוב ברגע נתון יכול להפוך בזמן אחר למיעוט. העובדה שבישראל חילופי המקומות בין הרוב היהודי לבין המיעוט הלא יהודי אינם מתקיימים, מחלישה את ההגנה הפוליטית על זכויות האדם. לאור זאת, דווקא מעמדו ההגמוני למעשה של הרוב היהודי מחזק את הדרישה להגנה חוקתית ומשפטית על זכויות היסוד של האזרחים. ההגנה על זכויות יסוד של כל תושב, כולל מיעוטים, מובטחת במדינות רבות על דרך חוקה פורמלית המגבשת ומעגנת זכויות אלה. כמה מבנים חוקתיים כאלו גם מבססים בית משפט לחוקה, המופקד על הגנה כזו, גם בדרך של פסילת חקיקה של בית המחוקקים מהסוג הפוגע באותן זכויות. מגילת זכויות יסוד פורמלית בצירוף ביקורת חוקתית משמשת, בדרך כלל, מכשיר בעל עצמה בידי מיעוטים.

יסוד חשוב לביסוס מעמדו הדמוקרטי של הרוב במובנו כמצרף של אזרחים, הוא מעמדו של האזרח הבודד כאדם נושא זכויות, ללא הבדל בשיוך דתי, אתני, מיני, מעמדי וכו'. במדינה הדמוקרטית, כל אזרח נתפש על-ידי החוק האוניברסלי כיחידה נפרדת, נושאת זכויות וחובות, מעבר לחברותו כיחיד בקבוצה דתית, אתנית או כל קבוצה אחרת. מסיבה זו, ישנה זיקה ישירה בין היחיד ובין המדינה שאינה מושפעת מהיותו חבר בקבוצת הרוב או קבוצת המיעוט. בניגוד לרוב "אורגני" המבוסס על שיוכיות אתנית או זיקות דתיות, רוב "אזרחי" או "פוליטי" הוא מצרף לא קבוע של פרטים החוברים סביב אידיאולוגיה, מטרה או מנהיגות מסוימת, למרות מגוון הזהויות, התרבויות והזיקות. רוב פוליטי, לפיכך, הוא נוזל ומשתנה יותר בזמן. דווקא במדינה כישראל, בה רוב אורגני נהנה מהגמוניה, יש צורך לחזק את ההגנות על מעמדו של הפרט כאזרח שזיקתו למדינה אינה נגזרת משיוכו הקבוצתי. בדרך זו יתבססו גם התנאים לרוב פוליטי החוצה גבולות של קהילות אורגניות, ולכן גם מחזק את החברה האזרחית. כמובן שהתפתחותן של זיקות אזרחיות אינדיבידואליות וקבוצתיות לצד שיוכיות אורגניות תלויה בתנאים מתאימים ובתהליכים חברתיים ותרבותיים ארוכי טווח.

גם לשיטת הבחירות יש השפעה על הגדרתו ואופיו של הרוב. בישראל יושמו שתי השיטות העיקריות, היחסית והרובית, במוסדות פוליטיים שונים. חברי הכנסת נבחרים לפי השיטה היחסית המשקפת את הגודל היחסי של המפלגות או הקבוצות השולחות נציגים לבית המחוקקים ברמה הארצית. לעומת זאת, ראש הממשלה נבחר בישראל, בין השנים 1996-2001, בשיטה הרובית, המחלקת את הבוחרים לשני חלקים: הרוב שבחר בראש הממשלה והמיעוט שלא הצביע בעדו (השיטה, כאמור, בוטלה במרס 2001).

לכל אחת משתי השיטות יש מעלות וחסרונות. השיטה היחסית ידועה כשיטה המבטיחה ייצוג מדויק יותר – ולכן גם דמוקרטי יותר – של פסיפס ההרכב והדעות בחברה. יש הסבורים שחסרונה של שיטה זו הוא בכך שהיא אינה מייצרת רוב ברור ויציב, שכן לא ניתן להשיג רוב לקבוצה אחת ולכן הרוב מורכב מקואליציה של קבוצות אחדות. במצב זה, טוענים המבקרים, גדול הפיתוי לקבוצות בקואליציה לפרוש מהקואליציה בתנאים מסוימים ולקבוצות באופוזיציה להצטרף לקואליציה בתנאים כאלה ואחרים. בשל אופייה הדינמי של מערכת פוליטית שכזו, היא מתקשה לקיים רוב וממשל יציב.

השיטה הרובית ידועה כשיטה המבטיחה הכרעה חד-משמעית עבור מועמד זה או אחר. חסרונה בעיני המבקרים הוא בשיקוף לא מדויק של מגוון הקבוצות והעמדות בחברה, בחלוקת הבוחרים בצורה חדה למנצחים ולמפסידים, ובמתן מנדט עמום, שקשה לפרשו באופן ספציפי, לנבחר לדבר בשם העם.

העמימות הזאת בפירוש משמעות הצבעת הרוב, או בראיית הכרעת הרוב כביטוי ברור לרצון הקולקטיב, נובעת משתי סיבות מבניות. הראשונה קשורה ב"פרדוקס ארו". לפי פרדוקס זה, ישנם מכשולים על היכולת לאגד הכרעות של אזרחים כפרטים הבוחרים בין לפחות שלוש אלטרנטיבות להכרעה, לכלל הכרעה של קבוצת המצביעים בזכות אחת מהאלטרנטיבות הללו. השניה קשורה במה שידוע כ"הצבעה אסטרטגית" שפירושה שחלק מהמצביעים אינו מצביע עבור המועמד או המפלגה העדיפה עליו, אלא עבור מועמד או מפלגה אחרת במטרה להשפיע בעקיפין על התוצאה המצטברת של הבחירות (בשל התופעה של הצבעה אסטרטגית, קשה לגזור מכיווני הצבעה, כיווני העדפה אידיאולוגית או ערכית).



הניסיון הישראלי בתקופת הממשלות שראשיהן נבחרו בבחירה ישירה (1996, 1999 ו-2001) לא הוכיח שבשיטה הרובית מתחזק מנגנון ההכרעה של הממשל ומתגברת חסינותו מפני אי-יציבות וסחטנות של קבוצות מיעוט.

הבדל נוסף בין השיטה היחסית והשיטה הרובית הוא בנטייתה של הראשונה לחדד שימוש בטכניקה הפוליטית של פשרה, לעומת נטיית חברתה לעודד הכרעות. לפי הבחנה זו, הרוב בשיטה הרובית נוטה להיות פחות מרוסן והוא מסוכן יותר למיעוט מאשר הרוב המושג בשיטה היחסית. עם זאת, ברור שההבדלים בין שיטות אלה אינם קובעים לבדם באיזה מידה פשרה או הכרעה משמשות כטכניקות ממשל בישראל. גם כאן, לתרבות ולמסורת הפוליטית יש השפעה מצטברת. מאידך גיסא, הצירוף בישראל בין קבוצת רוב המגדירה את עצמה במונחים אתניים ודתיים לבין השיטה הרובית אינו רצוי, כיוון שהוא עלול להחליש תהליכי פישור וריסון החיוניים ליציבותה של השיטה ולסמכות השלטונית.

הביקורת על השיטה הרובית חלה לכן אף על השיטה של משאל-עם. גם משאל-עם, למרות מראית העין של הכרעה חדה, נוטה ליצור מנדט עמום, הנותן חופש פעולה מוגזם לנבחר לדבר בשם העם. בשל אופיו החריג, השינויים בתנאים שהשפיעו על הבחורים ביום בו נערך משאל העם – שינויים היכולים למשל להפוך את קבוצת הרוב לקבוצת מיעוט תוך זמן קצר לאחר יום המשאל – אינם יכולים לבוא לידי ביטוי בהגבלת סמכותו וכוחו של הזוכה במשאל. גם כאן, החלוקה החדה של הציבור למנצחים ומפסידים יכולה לעודד מתחים חברתיים ופוליטיים; גם כאן שיטת ההכרעה יכולה להיות יותר כואבת ויותר בעייתית משיטת הפישור. עם זאת, יש להכיר בכך שבנסיבות נדירות, משאל-עם חד-פעמי יכול לשמש כדי לייצר סמכות ולגיטימיות לקידום החלטות קשות השנויות במחלוקת וליישובה של מחלוקת כזו לאורך זמן. אולם ההבחנה בין מצבים בהם משאל-עם הוא תרומה לכושר ההחלטה והיציבות של השיטה הדמוקרטית לבין מצבים בהם פעולתו מזיקה ומסוכנת, דורשת תבונה מדינית רבה.



שאלות וסוגיות לפרק ה'

1. האם יש סייגים פרוצדורליים על הכרעות רוב בבחירות ובמוסדות פוליטיים בישראל?
2. האם יש סייגים תוכניים על הכרעות רוב בישראל?
3. מהן ומה צריכות להיות זכויות המיעוט בישראל כנגד הרוב?
4. מהי שיטת הבחירות לצורך קביעת רוב, ואיזה סוג של רוב, ברמות השונות של המערכת הפוליטית? מה משמעות החלוקה הזאת (רמת ראש הממשלה, רמת הכנסת, רמה מוניציפלית וכו') והשלכותיה על טיב היחסים בין הרמות ובין המוסדות הרלבנטיים?
5. מה הן ההשלכות של הוספת שיטת הכרעה רובית באמצעות משאל-עם?



משילות והגבלת הכוח השלטוני

הביזור (דה-צנטרליזם) הוא אולי האמצעי העיקרי להגבלה של סמכות וכוח שלטוניים. הביזור חופף במידה מסוימת את עיקרון השוויון. בצורתה הטהורה ביותר – בדמוקרטיה כממשל עצמי בהשתתפות כל האזרחים, כלומר בדמוקרטיה ישירה – יש גם מימוש מלא של עיקרון הביזור של הסמכות והכוח השלטוני.

עיקרון הביזור חופף במידה רבה עם עיקרון החופש והוא אף מבוסס עליו, שכן מצב שבו יש חלוקה לא שווה של סמכות וכוח שלטוני, פוגע בעיקרון של ממשל עצמי ויוצר תלות של אזרחים שאין להם סמכות וכוח באלה שהסמכות והכוח בידיהם. מאחר וממשל באמצעות נציגים מהווה פתרון מעשי ומקובל לקשיים בהגשמת האידיאל של דמוקרטיה ישירה, עומדות הדמוקרטיה המודרניות בפני הבעיה של אבטחת מקסימום אפשרי של ביזור הסמכות והכוח השלטוני, בתנאים של חלוקה לא שווה שלהם בין נציגים ומיוצגים, בין מושלים ונמשלים. יתר על כן, יש כמובן מתח בין מנהיגות, בין היכולת של אדם אחד להנהיג קבוצה או עם, ובין העיקרון הדמוקרטי של שוויון, המבטיח ממשל עצמי. כמו כן, ישנה בעיה הטיפוסית לממשל נציגים – הסכנה שנציגים ישתמשו בכוחם לייצג אינטרסים חלקיים ואישיים, בצורה שאינה משאירה מקום לייצוג אינטרסים ציבוריים כלליים.

כללי המיסוד והעיצוב הקונסטיטוציוני של הדמוקרטיה המודרנית, מכוונים במידה רבה להקטין עד כמה שאפשר את הנזק והסכנות שברכוז סמכות וכוח בידי מספר מצומצם של מנהיגים או נציגים. הכוון העיקרי הוא להגביל את כוח השלטון ודרכי השימוש בו על ידי הנציגים, כדי למנוע את השימוש השרירותי בו. אמצעי הביזור שפותחו בדמוקרטיה למטרות אלו, מהווים שילוב של בחירות תקופתיות, פיצול הכוח והסמכות השלטוניים, הגבלות על תכנים ותחומים בהם רשאי השלטון לפעול ולהתערב, הפקדת הכוח בידי גורמים מקצועיים ופיקוח על השלטון. יש כמובן חפיפה מסוימת בין האמצעים האלה, אך ייחודם מצדיק את ההבחנה.



בחירות תקופתיות

בשיטה המונרכית, המלכים היו משוחררים מבחירות תקופתיות. תורת הממשל המונרכית הייתה מותאמת לתפישה היררכית של הסמכות השלטונית, לפיה המלך הוא בחירו של האל או נציג של משפחה שיש לה זכויות-יתר טבעיות או היסטוריות, להחזיק בשלטון.

האחריות בפני האל – הייתה נוחה מאוד למושלים בשל היעדר מבחנים פומביים ספציפיים של תפקוד ראוי, והתלות במספר קטן של אנשי דת המוסמכים לפרש את רצון האל. המלכים פיתחו דרכים יעילות לקרב אליהם את אנשי הדת ולהשיג את תמיכתם בשלטון.

במדינה הלאומית שבה תפסו את השלטון מנהיגים כריזמטיים, התפתחה לעיתים תפישה שלטונית של **אחריות בפני "משפט ההיסטוריה"**, כלומר לעתיד הרחוק, שאף היא שחררה את המושלים ממבחנים ספציפיים בהווה. צורה יותר מודרנית של הנטייה להשתחרר ממשפטו של ציבור בוחרים היא המפלט של **אחריות בפני המצפון**. גם כאן, כאחריות בפני האל ואחריות בפני משפט ההיסטוריה, אין האחריות כפופה למבחן פומבי בזמן פוליטי.

הבחירות התקופתיות מבוססות לעומת זאת, על העיקרון השלטוני האנטי-היררכי של אחריות בפני העם. לפי מבחן זה, הנציגים תלויים בבחוריהם. עם זאת, כאמור (ראו: פרק ייצוגיות), גם אחריות הנציגים בפני העם אינה תמיד פומבית וספציפית, בשל ריבוי המושגים והטיפוסים של ייצוגיות. אף-על-פי-כן, בחירות תקופתיות מבטיחות שמסגרת האחריות של המושלים לשימוש ראוי בכוח ובסמכות שלטוניים לא תתייחס לזמן דתי משיחי או זמן היסטורי, ואף לא ליחסים הנסתרים בין המושל למצפונו, אלא לשיפוטו של הציבור בהווה ומתוך זיקה לעבר ולעתיד המידיים.

מבחינה זו, אבטחת ביזור הכוח הפוליטי באמצעים הדמוקרטיים של בחירות תקופתיות מעניקה מעמד מיוחד להווה על פני העבר או העתיד הרחוקים. אחריות (במובן של Accountability) דמוקרטית היא אחריות קודם כל לציבור בהווה ופחות לאלה שמתו או טרם נולדו. הדמוקרטיה נותנת תמריצים פוליטיים לשלטון להציג את הישגיו לעיני האזרחים בהווה, ומעודדת את האזרחים לשפוט את השלטון על פי מראה עיניהם. שלטון בהסכמת העם מתברר אם כך, יותר ויותר, כשלטון בהסכמת

הציבור בהווה. עיקרון הביזור מתבטא כאן בתלות של המושלים במשפט הציבור ביום הבחירות ובתמריצים שיש להם לחשב את מעשיהם בין תקופות הבחירות, מתוך דאגה ליום הדין הפוליטי. במדינות דמוקרטיות, הרוב בפרלמנט יכול להפיל ממשלה לפני מועד הבחירות התקופתיות והעיתונות החופשית יכולה לקצר או להאריך את חייה של הממשלה באמצעות ביקורת או תמיכה במעשיה. משפט הציבור ביום הבחירות יכול להיות נחרץ בתוצאותיו, אך לעיתים קרובות הוא עמום בסיבותיו. מספר הגורמים העשויים להשפיע על הכרעות הבוחרים גדול, וגם מנהיגים מיומנים מתקשים להבינם ולחזותם מראש.

יש מבקרים הטוענים שבשל תלות המושלים בבוחרים, הדמוקרטיה מצמצמת את יכולת המנהיגים לקבל החלטות לא פופולריות שאף כי מחירן בעיני הציבור גבוה מדי בטווח הקצר, הן תורמות לאינטרס הציבורי בטווח הארוך. לדעת מבקרים אלה, מערכת ממשל תקינה ויציבה לא יכולה לכפוף את השלטון לתנודות קיצוניות ומהירות של דעת קהל. מחיר ביזור השלטון בדרך זו, יכול להיות גבוה מדי במונחים של ממשל המקדם את טובת הציבור. למשל, מנהיגים הכפופים לשינויים שוטפים בדעת הקהל לא מסוגלים לשלם את המחיר הפוליטי של מדיניות כלכלית המחייבת, לטובת המשק, את "הידוק החגורה" לזמן ממושך, או מדיניות חוץ וביטחון הדורשת פשרות הכרחיות עם האויב לצורך קידום הסדרים ושלום לטווח הארוך. לפי תפיסה זו, רצוי דווקא שיהיו מנהיגים דמוקרטיים היכולים, במקרים חריגים, לקבל הכרעות לא פופולריות, כאשר הם מעדיפים את ההיענות לצו מצפונם או למשפט ההיסטוריה על פני משפט הציבור בהווה.

הביקורת הזאת מצביעה על כך שהגבלת השלטון על ידי העם בדרך של בחירות יש לה מחיר במונחים של יכולת הממשל לקבל הכרעות שתוצאותיהן החיוביות, אם ישנן כאלה, סמויות מעיני הציבור בהווה. ביקורת זו מכוונת בעיקר למשטרים דמוקרטיים, בהם דעת הקהל יכולה להשפיע באופן ישיר על הכרעות הממשלה השוטפות בין מועדי הבחירות וגם כאן לעודד את המושלים לבחור בהחלטות הנראות טוב בטווח הקצר, אף כי תוצאותיהן לאורך זמן יכולות להיות שליליות.

מבחינה ציבורית, בצורתה הקיצונית, ההגבלה על השלטון על ידי הציבור בתיווך התקשורת ההמונית, שתפסה במדינות רבות את מקום המפלגות, מעודדת את המושלים להפוך את החלטותיהם לאמצעי לטיפוח דימויים בתקשורת ההמונית – בדרך כלל בעלי תוחלת חיים קצרה – על חשבון



תפקידם בקידום מטרות ציבוריות (ראו: הפרק על ייצוגיות). באופן כזה, ישנה התפתחות המובילה מן הבקרה הפוליטית הציבורית על השלטון, לתיאטרליזציה של התנהגות ופעולות המושלים. למומחים בתחומי המשטר והמדינה אין תשובה לבעיה זו. ברור, עם זאת, שבניגוד לדפוסים של דמוקרטיה ישירה, משטר של נציגים יכול למתן במידה מסוימת מגמות כאלה.

לאור כל זאת, רצוי שיעיזב דפוס הבקרה הציבורית על השלטון באמצעות מוסדות כמו בית המשפט, מבקר המדינה, בנק ישראל וכיו"ב, יתחשב בהשלכות שיש לדפוס בקרה אלטרנטיביים על תפקוד מערכות השלטון. כמו כן, יש לבחון בהקשר זה באיזו מידה שיטת הבחירות שהמשטר הדמוקרטי מאמץ, מעודדת ריבוי בחירות ואי-יציבות ממשלית או תורמת למידה סבירה של יציבות. גם כללי תעמולת הבחירות נוגעים ישירות לשאלה: מה הם התמריצים שדפוס הבקרה הציבורית על הממשל נותנים למושלים? והאם יש תגמול פוליטי למנהיגות ולהחלטות התורמות לרווחה הציבורית או לא?

פיצול הכוח והסמכות השלטונית

כוח שרירותי הוא כוח שהזכות והיכולת להשתמש בו אינם כפופים לכללים ולאמות-מידה מוסכמים. בסעיף הבא נאמר שאחת הדרכים למנוע את שרירות הכוח השלטוני היא בהגבלתו, כלומר לאסור מראש את השימוש בו בנושאים או בדפוסים מסוימים. בסעיף זה, נתייחס להגבלת הכוח השלטוני וביסוס סמכותו על ידי חלוקתו בין רשויות נפרדות. גם החלוקה לרשויות שלטוניות נעשית באופן טיפוסי באמצעות חוקות, אף כי אין זה הכרחי. בישראל, קביעת מיקום וסמכות הכוח השלטוני על חלקיו, נעשית במידה רבה באמצעות חוקי יסוד העשויים להצטרף בעתיד כמרכיב בחוקה סדירה. (מרדכי קרמניצר ודוד קרצמר עוסקים בכך, בספר המופיע בסדרה זו). הדמוקרטיה האמריקנית היא דוגמה קיצונית לפיצול הכוח והסמכות השלטונית. החוקה האמריקנית מבססת את העיקרון של ריבונות מחולקת, בעוד שבמשטרים פרלמנטריים כמו אנגליה, יש ריבונות בלתי-מחולקת אך פיצול או חלוקה מוסדית בין רשויות השלטון.

לחלוקת הכוח השלטוני בין רשויות, יש מספר מטרות בנוסף למניעת ריכוז כוח מוחלט. אחת מהחשובות בהן היא לגרום לכך שהשימוש בכוח

השלטוני יתחשב בהיבטים שונים של הממשל, כגון ההיבט הפרלמנטרי, ההיבט השיפוטי וההיבט הביצועי. מאחר שלרשויות השלטון ומוסדותיו זיקות מגוונות לציבור האזרחים, מעורבותם המשולבת אמורה לתת ביטוי להיבטים שונים של ייצוג הציבור במעשה השלטוני. כך למשל, הפרלמנט (הכנסת) מייצג באופן מובהק מגוון של אזרחים, קבוצות, דעות ואינטרסים ואת יכולתם או אי-יכולתם לגבש רוב בנושאים העומדים על הפרק; בממשלה על חלקיה, ניתן משקל מיוחד לשימוש המעשי בסמכות ובכוח השלטוני, כדי לקיים את הסדר, לאכוף את החוקים ולקדם מטרות ציבוריות מוסכמות; ובית המשפט העליון מייצג, בין השאר, את ההגנה על זכויות האזרח הבודד מול רשויות השלטון, ואת הדרישה שרשויות השלטון יפעלו במסגרות ובמגבלות שהוטלו עליהן.

צורה נוספת של פיצול הכוח השלטוני היא, באמצעות איזור (DISTRICTING) – חלוקת המדינה לאזורים שכל אחד מהם זוכה למידה של כוח שלטוני לניהול ענייניו. במדינות פדרטיביות, המערכת הפדרלית מהווה הגבלה נוספת על יכולת הצבירה של כוח פוליטי במרכז. יתר-על-כן, בשל ממדיהן הגדולים של מדינות רבות, האיזור מאפשר לקרב בין האזרחים ושלטון בנושאים הנוגעים לחייהם השוטפים, ולשלב בממשל מרכיבים של דמוקרטיה ישירה שלא ניתן לקיימם ברמה הלאומית של המדינה. גם ללא חלוקת המדינה לאזורים בשיטה הפדרטיבית, עצם החלוקה של הארץ לתחומים של שלטון עירוני-מקומי, יכולה לקדם את עקרונות השוויון, הייצוגיות והביזור.

משטרים דמוקרטיים בני זמננו פיתחו במהלך המאה ה-20 שיטה נוספת של ביזור כוח שלטוני, בעיקר בתחומי השירותים: שיטת ההפרטה. מגמה זו משקפת את הנכונות של הממשל להעביר פונקציות לגורמים בסקטור הפרטי, בתנאים של תחרות בשוק חופשי. מגמה זו משרתת את האזרחים מעצם החלפת מונופולים ציבוריים בחברות המתחרות על מתן השירותים כגון טלפון, חשמל, תחבורה ובריאות, באופן המוריד, בתנאים אידיאליים, את העלות לאזרחים כצרכנים ומשפר את יעילות ואיכות השירותים. יתר-על-כן, חוזים עם גורמים פרטיים לביצוע פעולות ושירותים ציבוריים, מאפשרים למדינה להציג תנאים ולקבוע נורמות מקצועיות ופיננסיות, הבאות לאזן את התמריצים הכלכליים של היוזמים הפרטיים עם הצרכים של הציבור. שיטה זו התפתחה, במידה רבה, בעקבות חוזים שעשה הממשל האמריקני עם חברות פרטיות בייצור מערכות נשק בזמן מלחמת העולם השנייה.



לא כל הפרטה של סמכות וכוח שלטוני בתחומים כאלה משרתת בהכרח את הציבור. במקרים רבים, השלטון לא דואג להבטיח תנאים של תחרות בתחום נתון לפני ההפרטה, ואף מוכר חברות ציבוריות לבעלי ממון באופן המעודד ריכוז של כוח כלכלי ומקטין את תלות הבעלים בצרכנים. על האזרחים להיות ערניים לכך שלעיתים העברת סמכויות מדינה בתחומים הנושאים רווח כלכלי, באה לשרת את השלטון ולא את האזרחים. למשל בתחום התקשורת, הפרטה ריכוזית במקום הפרטה ביזורית מגדילה את אפשרויות ההשפעה העקיפה של פוליטיקאים על אמצעי התקשורת, בתמורה לשיפור התנאים הכלכליים של הבעלים.

ביזור הוגן ואמיתי של כוח בדרך של הפרטה, צריך למנוע המרת מונופול ממשלתי במונופול פרטי. כללית, יש סיבות להתייחס בספקנות ובביקורת כלפי כל ניסיון להחליש פתרונות דמוקרטיים בטיעונים של יעילות ורציונליות כלכלית או "טובת המשק".

הגבלות על תחומים ונושאים בהם רשאי השלטון לעסוק

לצד פיצול הסמכות והכוח השלטוני בין רשויות והסדרת השימוש הלגיטימי בהן על ידי פרוצדורות המעוגנות בחוק, כללים מוסדיים ומנהליים והסכמות פוליטיות, יש סוגי הגבלות על התחומים והנושאים בהם רשאיות רשויות השלטון להתערב. ראשית, יש כמובן הגבלות הקשורות בחלוקת הרשויות. כך למשל, בית המשפט העליון נמנע, בדרך כלל, מהתערבות בעניינים פוליטיים מובהקים וגם הרשות המבצעת והמחוקקת אמורות לכבד באופן הדדי את גבולות תחומי האחריות שלהן.

כל חברה מגדירה, בחוקה או בפרקטיקה השלטונית, תחומים שהשלטון נמנע מלהתערב בהם. "התחום הפרטי" אשר איננו כפוף להסדרה שלטונית איננו תחום ברור, אולם דמוקרטיה ליברלית מקבלת כהנחת יסוד קיומו של תחום זה. אחד הביטויים הברורים לכך הוא חופש הדעה וחופש המצפון. גם ההגנה החוקתית על חופש הביטוי וחופש הדת מוסברת בחלקה על ידי השיקול של הגנה על "התחום הפרטי".

השיקולים העומדים מאחורי קביעות אלה הם מורכבים. ההגבלות על הפגיעה בזכויות אזרחיות באות, בדרך כלל, להגן על האזרחים כמקור הסמכות של המדינה. אך ההגבלות על התערבות בענייני אמונה



ופרקטיקה דתית לא באות רק כדי לגונן על חופש הדת, אלא אף למנוע את הסכנה שהתערבות המדינה במחלוקות הנוגעות לדמות האל או לדרך לגאולה (כלומר מחלוקות שלא ניתן להכריע בהן בכלים הרגילים של המדינה), ישברו את הכלים והמסגרות שלהם זקוק הציבור לניהול חיי המשותפים.

זכויות המיעוט וזכויות האזרח הבודד הם בין התכנים והעקרונות עליהם באה החוקה להגן, וגם רוב לגיטימי הרוצה לפגוע בזכויות כאלה מנוע מלעשות כך על ידי החוקה. לשון אחר, החוקה באה להבטיח שלמרות ביזור הכוח הפוליטי באמצעות בחירות או באמצעות זכות הצבעה של הנציגים בבית המחוקקים, רוב דמוקרטי לא יזכה בלגיטימיות כאשר הוא בא לפגוע בתכנים ובעקרונות מסוימים. כלומר, החוקה באה להגן על היכולת לרסן את השימוש בכוח השלטוני לא רק באמצעות העמדת הכרעת הרוב נגד בעלי הכוח השלטוני, אלא אף באמצעות תכנים ועקרונות מיוחדים, המגבילים בעת ובעונה אחת גם את הכוח השלטוני וגם את כוח הרוב. כאמור, תכנים מיוחדים אלה כוללים באופן טיפוסי את זכויות האדם, ששמירתן היא תנאי מקיף וכולל לקיומו של משטר דמוקרטי, ואפילו לאפשרות של הכרעת הרוב. רוב דמוקרטי לא יכול להיווצר במדינה בה אין מחויבות יסודית לכיבוד האדם. יש להדגיש כי מחויבות זו קיימת גם כאשר זכויות היסוד נתפשות כיחסיות, כלומר כניתנות להגבלה כאשר הן מתחרות בזכויות אחרות או באינטרסים פרטיים וחברתיים הנראים כראויים להגנה.

שקיפות רשויות השלטון והפיקוח עליהן

הדרך הרביעית להבטיח את הגבלת וריסון הכוח השלטוני בין תקופות הבחירות היא שילוב בין הדרישה לשקיפות הממשל בפני הציבור ושליחיו ופיקוח פרלמנטרי, משפטי, מנהלי ומקצועי.

השקיפות של הממשל לאזרחים היא אחד החידושים החשובים של המשטר הדמוקרטי, לעומת משטרים מסורתיים ומשטרים סמכותיים מודרניים. באלה האחרונים, הסודיות הייתה תמיד מקור חשוב לכוחו של השליט וליכולתו להתחמק מביקורת הנתונים. במדינות כמו ארצות-הברית וישראל, ניתן לדרישה זו ביטוי בחקיקה המסדירה את חופש



האינפורמציה וחובת הדיווח. השקיפות באה, לעיתים קרובות, לאזן את המגבלות על היקף ורמות ההשתתפות של האזרחים בתהליך השלטוני. היא מאפשרת לציבור להגביל את כוחו של הממשל וחופש פעולתו מרחוק, תוך הסתמכות על העיתונות.

לפיכך, במשטרים לא דמוקרטיים, בעבר ובהווה, יש תמיד ניסיון לשלוט בעיתונות הכתובה והאלקטרונית, כדי לעקר אותה כמכשיר לשיקוף וביקורת השלטון. מסיבה זו, חופש הביטוי וההגנות על העיתונאים, בעיקר עיתונאים חוקרים, הם תנאי חשוב למימוש העיקרון המשטרי של פיקוח ציבורי על השלטון. בשל חשיבותו, ישנן הגנות משפטיות, מקצועיות וציבוריות על חופש העיתונות ועצמאות העיתונאים מול המדינה. יותר קשה, בתקופה האחרונה, להגן על חופש העיתונאים נגד האיום הסמוי יותר מצד בעלי ההון המחזיקים בבעלות באמצעי התקשורת. מאידך גיסא, הגנות אלו מטילות על העיתונאים אחריות להשתמש בחופש שבידיהם, כדי למלא את תפקידם הציבורי בשיקוף, חשיפה וביקורת השלטון.

הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה הוא תהליך יותר דיאלקטי, שכן הפרלמנט משמש אמצעי ליצירת קואליציה התומכת בממשלה ובעת ובעונה אחת גם זירה לפעולותיה של האופוזיציה בביקורת הממשלה ובהצגת עקרונות ממשל ומדיניות חלופיים. לפיכך, הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת משלב הן מרכיבים מוסדיים הנוגעים ליחסים בין הרשויות והן היבטים פוליטיים הנוגעים ליחסים בין המפלגות והגושים הפוליטיים המתחרים. אפקטיביות הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה תלויה לא מעט בתמריצים הפוליטיים של חברי הכנסת להשקיע בלימוד הנושאים בהם עוסקת הממשלה, ובהכרתם את החלטות ופעולות הממשלה בנושאים אלה. בפרלמנטים רבים ניתן עידוד ספציפי להשקעת המחוקק בדרך של שירותי מידע ומחקר.

יש סימנים שהכנסת השיטה של בחירות מקדימות במפלגות וכן הבחירה הישירה של ראש הממשלה – בתקופה בה התקיימה בישראל – העתיקו חלק גדול מן הפעילות הפוליטית של דיווח ופיקוח לזירת התקשורת ההמונית שמחוץ לכנסת (וואת גם כשחברי הכנסת מצטלמים בבית המחוקקים). שינויים כאלה מעצימים את הדגש על מחוות פוליטיות, היווצרות מראית עין של דיווח ופיקוח, על חשבון תהליכי דיווח ופיקוח מהותיים, הממוקדים בסוגיות וההחלטות העומדות על הפרק.



הדינמיקה הדיאלקטית של תמיכה ופיקוח מצד בית המחוקקים על הממשלה, אינה רק תוצאה של המבנה החוקתי של המשטר, אלא אף של התפתחות המגמות במערכת ובתרבות הפוליטית. תפקיד התקשורת בהפיכת התהליך הפוליטי למעין מופע מתמשך (Political Spectacle), יוצר מצב בו לדימוי או לאשליה של דיווח ופיקוח יש תוצאות פרדוכסליות. מצד אחד, חשיפה תקשורתית יכולה לפגוע פגיעות מיידיות במעמד ראש הממשלה ושריו, ולכן יש נטייה בממשלה להשקיע הרבה מאמץ ביחסי ציבור, בבניית דימויים מחמיאים ובפרסומת פוליטית. מאידך גיסא, הצורות החדשות של גיוס ותמיכה או ביקורת, מנותקות במידה רבה מהמציאות העובדתית של תהליכי קבלת החלטות וקביעת המדיניות הציבורית. התוצאה היא שהחשיפה התקשורתית, שלכאורה מגבילה מאוד את הממשלה וכופה עליה התחשבות במבקרים, יכולה להיות למעשה צורה מאוד יעילה של הסוואת התהליכים הסובסטיביים של קבלת החלטות. בעידן התקשורת ההמונית, אחד מליקויי הממשל הדמוקרטי העיקריים הוא אפוא התיאטרליזציה של השקיפות – הפיכת שקיפות של היבטים לא מהותיים של התהליך הפוליטי והמדיני לכיסוי והסוואה – מכוונת ושאינה מכוונת – של ההיבטים המהותיים יותר של תהליכי קביעת מדיניות. פתרון חלקי לבעיה זו הוא בחיזוק העצמאות והמקצועיות של הגופים המפקחים בתוך הממשל ומחוצה לו, כולל עיתונות ברמה גבוהה.

הפיקוח השיפוטי

לצד החלשת הפיקוח הפוליטי, יש מגמות של התחזקות הפיקוח השיפוטי על הממשלה ורשויותיה. בישראל קשורה התפתחות זו במאמץ לעבור ממערכת מוניסטית, בה המחוקק הוא הביטוי המוסמך לריבונות העם ומקור הסמכות היחיד, למערכת דואליסטית, בה יש הפרדה בין הנורמות והכללים המסדירים את הממשל השוטף לבין נורמה בסיסית שביטויה במסמכים קונסטיטוציוניים או חוקי יסוד.

הכללים הקונסטיטוציוניים, או חוקי היסוד, נותנים לבתי המשפט (או לבית משפט חוקתי) בסיס לפקח על תהליך החקיקה בפרלמנט ולפסול חוקים לא קונסטיטוציוניים. זאת, בנוסף לפיקוח של בתי המשפט על פעולות הרשות המבצעת והתאמתן לחוק, תוך פיתוח ויישום נורמות של



משפט מנהלי, שעל פיהן נבחנים גם חוקיות המעשה המנהלי ושיקול הדעת העומד ביסודו. בנוסף לזאת, במקומות בהם יש מעמד מועדף למגילת זכויות האדם, יכול בית-המשפט לינוק ממנה סמכות לפקח על שמירת הזכויות האלה בכל מערכות הממשל. הצירוף בין סעיף חוקתי המתייחס לזכויות האדם לבין ביקורת שיפוטית נועד, במידה רבה, להגן על הפרט מפני החלטות דורסניות של הרוב.

בישראל, בה הקונספציה הרווחת של הדמוקרטיה מתמקדת בשלטון הרוב, הצורך בהגנות כאלה גבוה במיוחד. עם זאת, בהיעדר ביטוי קונסטיטוציוני לזכויות האדם, פסיקת בית-המשפט העליון הכירה ופיתחה זכויות אלה מתוך הסתמכות על מקורות אחרים. לאחרונה ניתן חיזוק למגמה זו על ידי חוקי יסוד כמו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.

עם זאת, הכרעה חדה בין גישה דואליסטית לבין גישה מוניסטית עדיין שנויה במחלוקת ועיצובו העתידי של היבט זה של המשטר במדינת ישראל יקבע, במידה רבה, את היקפו, דפוסיו וכיוונו של הפיקוח המשפטי.

הפיקוח המנהלי והמקצועי

הפיקוח המנהלי והמקצועי על פעולות השלטון מתרכז, בעיקר, בתקינות תהליכי האיוש והמינויים במנהל הציבורי, שמירה על גבולות הסמכויות המוקנות למשרתי הציבור, הפעלת סמכויות אלה בכפוף לקריטריונים ענייניים ומקצועיים ובהתאם לכללי המנהל התקין.

הפיקוח המנהלי והמקצועי, המסור במדינת ישראל במידה רבה לגופים כמו נציב שירות המדינה ומבקר המדינה, בא להקטין את הסכנה של שימוש שרירותי בכוח הציבור ובכספי ציבור ברמת הפעולות הקונקרטיות של הממשל בביצוע מדיניות הממשלה ובמתן שירותים לציבור. בישראל ישנם קשיים לא מעטים בפיתוח תרבות גבוהה של שירות ציבורי. חלק מהקשיים נובע מהעובדה שבתקופת המנדט, בניית היסודות של "המדינה בדרך" הייתה כרוכה בקורטוב של אי-לגליזם, של יחס שלילי לחוק, שקיבל צידוק אידיאולוגי. מגמות כאלה שרדו בחלקים של המנהל הישראלי בצורות שונות. מעבר לכך, העובדה שישראל שימשה מראשיתה כמדינה קולטת עולים ומהגרים, עודדה בשירות הציבורי עמדה פטרונית

כלפי האזרחים. במדינה שקולטת עולים, מלבישה אותם ודואגת ללמד אותם את שפת המקום ולתת להם תעסוקה – קשה לציבור הפקידים לראות את עצמם כשליחיו של הציבור וכמשרתיו.

המנהל הציבורי בישראל אף נתקל בקשיים גדולים בהשלטת מסגרות ונורמות אחידות של התנהגות על ציבור עובדיו, הבא ממספר רב של קהילות וקבוצות בעלות מסורות מגוונות של שירות ציבורי.

הפיקוח המקצועי נתון בחלקו בידי גורמים ממשליים, כמו מבקר המדינה, ובחלקו בידי הקהילות המקצועיות עצמן, הפועלות באמצעות איגודים פרופסיונליים וולונטריים כגון אגודת המהנדסים, אגודת הרופאים, לשכת עורכי הדין וכיו"ב. גם כאן, המעמד של הסמכות המקצועית בקרב הציבור, הוא חיוני ליכולת לאכוף נורמות מקצועיות על פעולת בעלי המקצוע בשירות הציבורי.

בישראל, כמו גם במדינות מערביות אחרות, סובלת הסמכות המקצועית, כמו גם סוגים אחרים של סמכות, מתהליך של שחיקה הנגרם על ידי מספר רב של גורמים. בין הגורמים העיקריים אפשר למנות את השקיפות, בעידן הנוכחי של התקשורת ההמונית; מחלוקות בין בעלי מקצוע; לחצים פוליטיים – דמוקרטיים ופופוליסטיים – המציגים את בעלי המקצוע, לעיתים קרובות, כאלטיה או כאליטות הנוטלות לעצמן סמכויות לא לגיטימיות; ושינויים עמוקים בקודים הפרופסיונליים של מדעי החברה והטבע, שעיקרם הכרה במגבלות הנובעות מן הסביבה הערכית ההטרונגית בה הם מיושמים.

בדמוקרטיות המערביות, המשקל של הסמכות המקצועית של שירות המדינה, שימש במשך תקופה ארוכה כמרכיב חשוב לריסון השימושים השרירותיים בכוח ובסמכות פוליטיים ובהגבלת שיקולים זרים במערכת הממשל. בישראל, תהליכים עמוקים במיוחד של פוליטיזציה במנהל הציבורי מצדיקים פיקוח מקצועי נמרץ. נושא זה קשור כמובן בשאלת הקו הלגיטימי המפריד בין מינויים מקצועיים ומינויים פוליטיים למנהל הציבורי. ההגנה על יישום קריטריונים מקצועיים הצליחה בישראל יותר בתחומי הביטחון והכלכלה מאשר בתחומים אחרים. להרפיית הפיקוח המקצועי בנושאים חיוניים לבריאות ורווחת הציבור, כמו ביטחון בטיסה או השימוש בחומרי הדברה בחקלאות או בחומרים כימיים או אורגניים בייצור מזון, יכולות להיות תוצאות קשות שבטווח הקצר תהיינה בחלקן סמויות מעיני הציבור, כפי שמראה הניסיון האירופי המר בענף הבשר.



שאלות וסוגיות לפרק ו'

1. מה הוא היחס הנכון בין ריכוז וביזור הכוח השלטוני ברמות השונות של המערכת הפוליטית הישראלית?
2. כיצד ישפיעו דפוסים אלטרנטיביים של הגבלת הכוח השלטוני על תמריצי המנהיגים להיענות לצרכים ולדרישות מידיים של הציבור, לעומת תמריציהם להתייחס לצרכים ומטרות ציבוריים בטווח הארוך? איזה שילוב בין הגבלות ותמריצים ישיג את המיזוג הנכון או הרצוי בין התייחסות המנהיגים לצרכים בטווח הקצר והארוך?
3. מה הוא האיזון הראוי בין בקרה ופיקוח על השלטון לבין אפקטיביות הממשל, ומהו הדפוס המתאים לכך? מה הוא האיזון הראוי בין בקרה ופיקוח על השלטון לבין כושר המשילות שלו ויציבותו, ומהו הדפוס המתאים להשגת איזון כזה?
4. מה היא צורת הפרדת הרשויות הטובה להגבלת כוח השלטון במדינת ישראל, תוך שמירה על רמה נאותה של יעילות ויציבות הממשל?
5. היש להשתמש באיזור לצורך הגבלת הכוח השלטוני? מה היא התועלת ומה המחיר מבחינה משטרית?
6. באיזו מידה, באלו תחומים ולפי איזה דפוסים יש לאפשר ולעודד הפרטה כאמצעי להגבלת הכוח והסמכות השלטוניים?
7. מה הם התחומים או התכנים שראוי לקבוע במפורש את חסינותם מפני התערבות השלטון?
8. האם יש לעגן את חופש העיתונות בחוק לצורך חיזוקה כגורם בביקורת והגבלת השלטון?
9. מה רצוי לקבוע ברמה החוקתית לעיצוב דפוסים ורמות הולמות של שקיפות?
10. מה הוא ההיקף ומה הן הצורות הראויות של פיקוח מצד בית-המשפט העליון על הכנסת?
11. מה הם הגבולות והדפוסים הראויים לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה?

12. מה הם הסמכויות והעקרונות של הפיקוח מצד מבקר המדינה ונציב שירות המדינה?

13. מה הוא המקום הראוי למתוח בו את הקו בין מינויים מקצועיים ומינויים פוליטיים בשירות המדינה?



היחס בין הדת והמדינה

הפרדת הדת מן המדינה היא עיקרון מרכזי במשטרים דמוקרטיים מודרניים. גם ביחס לעיקרון זה, השאלה היא באיזו מידה צריך ואפשר לקיים את ההפרדה בין דת ומדינה כיסוד למשטר במדינת ישראל?

מבחינה היסטורית, הפרדת הדת מן המדינה – ובפרט ההפרדה בין מוסדות דת ומוסדות המדינה – התגבשה כדי להגן על החופש לדת, כלומר חופש האמונה והיכולת לבחור ולקיים אורח חיים דתי ללא התערבות המדינה; כדי להגן על החופש מדת, כלומר לאפשר לאזרחים לבחור ולקיים אורח חיים חילוני ללא כפייה דתית; וכדי למנוע מן הדת את היכולת לכוון את פעולות המדינה למטרות הנמצאות בניגוד או מעבר לצרכיו של כל הציבור.

מאחר שחופש האמונה והמצפון הולידו גישות דתיות וקהילות מאמינים וחילונים מגוונות, התברר שחופש הדת יוצר ריבוי שאינו מתיישב עם הרצון או הציפייה שאיזו אמונה דתית משותפת תשמש בסיס לאחדות הקהילה הפוליטית. יתר על כן, אם במדינה התאוקרטית, האמונה המשותפת למלך ולנתינים שמשה בסיס לריסון הכוח השרירותי של השלטון, הרי שבמדינה הדמוקרטית המודרנית, העיקרון העומד ביסוד הסידורים המוסדיים המגבילים או מכוונים את השלטון הוא ריבונות העם וזכויות האזרחים, ולא אמונה או דת אחת.

בשל ריבוי האמונות והדעות במצב של חופש האמונה והמצפון, נוטות רוב הדמוקרטיות לראות את הדת והחיים הדתיים כשייכים לתחום הפעילות הוולונטרית של האזרחים, מחוץ למסגרת המוסדרת של המדינה, כלומר כשייכים לתחום החברתי. חשוב להדגיש שכשם שההפרדה בין חברה ומדינה איננה אנטי-חברתית, גם ההפרדה בין דת ומדינה אינה נחשבת כאנטי-דתית. יש רבים הסבורים שהפריחה של החיים הדתיים בדמוקרטיות כגון זו האמריקנית או הצרפתית, קשורה בהפרדה בין סמכות דתית-רוחנית לבין סמכות מוסדית פוליטית (מדינתית); בין סמכות היונקת מאמונה באל לבין סמכות היונקת מעיקרון ריבונות העם. עם זאת, מסורות דתיות ופוליטיות מגוונות ותנאים היסטוריים



ודמוגרפיים שונים הולידו שוני רב אף בדרגת ההפרדה או הקרבה בין דת ומדינה, ובאופי ההסדרים של היחסים בין דת ומדינה בדמוקרטיות בנוות זמננו.

באנגליה למשל, יש לדת האנגליקנית מעמד של כנסיית מדינה, אך אין החברות בקהילת המאמינים שלה מהווה תנאי לאזרחות אנגלית. בצרפת מוגדרת המדינה בחוקה במפורש כחילונית וכדמוקרטית. כמו כן, החוקה מבטיחה את חופש האמונה ואת השוויון בין אזרחים בני דתות שונות. במסגרת זו מתקיימות, זו לצד זו, חברה ותרבות חילונית מפותחת וקהילה קתולית חזקה. בחוקה של גרמניה הפדרלית, עיקרון החופש לדת מופיע באותו סעיף יחד עם החירות של האזרחים להחזיק בכל פילוסופיה הנראית להם, כלומר יחד עם החופש מדת. בעולם המוסלמי, פרט לתורכיה, לא ידוע על הפרדה משמעותית בין דת ומדינה. בהודו, הדמוקרטיה הגדולה בעולם מבחינת מספר התושבים, יש מיעוט מוסלמי גדול ומיעוטים דתיים אחרים, המתקיימים במסגרת של הפרדה בין דת ומדינה.

בישראל ישנה מחויבות, המופיעה בהכרזת העצמאות, לשוויון בין בני הדתות, אך מאז הקמת המדינה לא התקבלה כל הכרעה בכוון ההפרדה בין דת ומדינה. חוסר ההכרעה הפורמלית בשאלה זו נתמך במנגנון של שימור הסדרים קיימים, שמקורם בתקופה העותומנית. מתוך אלו נשמרו בתקופה המנדטורית ונותרו במשפט הישראלי ההסדרים שמיינו את האזרחים בהתאם לחברותם בקהילות דתיות והעניקו אוטונומיה דתית לכל קהילה בתחומים מוגדרים, בעיקר בתחומי המעמד האישי. המחוקק הישראלי אף גיבש את עיקרי ההסדרים האמורים. למרות צמצום מסוים בהיקף תחומי של הדין האישי, נותרו ההכרעות בענייני נישואין וגירושין בידי הקהילות הדתיות ובתי הדין שלהן. מנגנון זה של שימור, מקבע בהקשר היהודי את מקומו של הממסד הרבני האורתודוכסי כבעל כוח ההכרעה בשאלות הנתונות על פי חוק לדין הדתי היהודי. בנוסף לכך, מרשם האוכלוסין, מנגנון אזרחי במקורו, משמר את המיון לדת, בנוסף למיון הלאום, וכאן מצויה אחת מנקודות המחלוקת החשופות שבין ההגדרה האזרחית של הפרט לבין ההגדרה הדתית.

בחוקי היסוד שנחקקו ב-1992 מוצג פתרון פורמלי אחר, המייצג מחויבות לזהותה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית". עם זאת, אין הסכמה בדבר תוכן ההגדרה של ישראל כמדינה יהודית, כולל השאלה האם יש למונח זה משמעות דתית. השאלות העומדות על הפרק במחלוקת

זו הן מה מעמדה של סמכות (רבנית) דתית בהגדרה נורמטיבית של ישראל כמדינה יהודית? באיזו מידה ההגדרה צריכה להיות מבוססת על ההלכה? מה משקלה של הגדרה חילונית-לאומית של המונח "יהודית"? מה משקל ההכרעה הוולונטרית של אזרחים המבקשים להגדיר את שיוכם או אי-שיוכם ליהדות לפי תודעת הפרט וקריטריונים אינדיבידואלים של זהות?

לעומת זאת, ישנה מחלוקת חריפה פחות לגבי השאלה מי מוסמך להגדיר את העקרונות והתכונות של ישראל כמדינה דמוקרטית. כאן מוכר מעמדה של הכנסת ומעמדו של בית המשפט העליון, אף כי המשקל היחסי של סמכויותיהם שנוי במחלוקת. יתר על כן, אם השאלה מה היא מדינה יהודית היא בעיקרה מוקד לשיח יהודי וישראלי פנימי, השאלה האם ישראל היא מדינה דמוקרטית היא נושא לגיטימי גם לבחינה והתייחסות בינלאומית, שישראל אינה יכולה להתעלם ממנה.

נימוקים נגד הפרדת דת ומדינה בישראל

הנימוק המקובל ביותר, אולי, הוא הנימוק שלפיו ההגדרה ההלכתית של גבולות הקולקטיב היהודי חופפת את גבולות ההגדרה הלאומית של העם היהודי. לפי תפישה זו, ההפרדה בין דת ומדינה בישראל תהיה לכן אף הפרדה בין לאום ומדינה. לשון אחר, לפי תפיסה זו תגרור ההפרדה בין דת למדינה בישראל את האקט האנטי-ציוני של הרוב היהודי על מעמדה של ישראל כמדינתו הלאומית. בהפרדה כזו תהיה שלילה של כל יתרון של הרוב היהודי במדינת ישראל, לבטא את עצמו, את ערכיו, ואת רצונו בממשל עצמי ובאורח חיים ייחודי ביחס לקבוצות האזרחים הלא-יהודיות.

נימוק אחר, הקשור בקודמו, הוא שההפרדה בין דת ומדינה סותרת בישראל את החזון הציוני של העם היהודי ושליחיו (אם כי לא כולם): להקים מדינה יהודית כדי לפתור את "בעיית היהודים". תפישה זו מדגישה את הזכות למדינה יהודית כזכות הנגזרת מהיסטוריה יהודית של רדיפות ושיעבוד בחברות ובמדינות בהם חיו היהודים כמיעוטים פגיעים, וכן מן המטרות שהנחו את מקימי ומייסדי המדינה.



נימוק נוסף הוא הנימוק הביטחוני. לפי ראייה זו, יש מלחמת קיום בין יהודים ולא-יהודים באזור והוויתור על שליטת הרוב היהודי במדינת ישראל – גם אם ויתור זה הוא תיאורטי ואינו מעשי בהתחשב בגודלו של הרוב היהודי בארץ – תחליש, ובעתיד אפילו תסכן, את ביטחונה של החברה היהודית על חלקיה. בהרבה אומות אחרות, הפרדה גדולה יותר בין דת ולאום מאשר בהקשר היהודי, מקלה אף על ההפרדה בין דת ומדינה.

נימוק אחר העולה במחלוקת גורס שמתן עדיפות לחופש הפרט על פני שמירת ומיסוד המסגרת היהודית של הקולקטיב, היא הכרעה ערכית הסותרת בצורה חריפה את עקרונות ההלכה והחיים היהודיים. היהדות, לפי תפישה זו, היא דת קולקטיביסטית-קהילתית ושלא כפרוטסטנטיות למשל, אין היא מקילה על ההפרדה בין זהות דתית ואזרחית, בין דת כעניין לאמונת הפרט ומדינה כשותפות של אזרחים נפרדים; בין הדת כאמונה ומצוות של עם, לבין המדינה כביטוי של זכויות ורצונות של עם המוגדר במונחים דתיים-לאומיים. לפי עמדה זו, חופש מדת יכול לסתור בתנאים מסוימים את המחויבות לשמור את הדת והמסורת היהודית, כלומר לקיים מוסדות דת וחינוך ספציפיים שתפקידם להנחיל לדורות הבאים תפישות מסוימות של דת ומסורת, על פני תפישות אלטרנטיביות.

נימוק נוסף המבוסס על אופייה הקולקטיביסטי-קבוצתי של היהדות נוגע בעיצוב הפרהסיה, הספירה הציבורית במדינת ישראל. לפי בעלי נימוק זה, היהדות יש לה הלכות, נורמות ומנהגים החלים על הפרהסיה היהודית ואין היא יכולה להפקיר את הפרהסיה לעיצוב על ידי חילונים וקבוצות אחרות. שמירת השבת ברשות הרבים היא דוגמא מובהקת לעניין זה, כמו גם ההתנגדות לפרסומת החושפת חלקי-גוף, השמעת קול נשים בציבור וכיו"ב. נימוק נוסף הוא שיהדותה של מדינת ישראל היא תנאי לסולידריות של העם היהודי בתפוצות עם מדינת ישראל ולזיקתו לקיומה ופריחתה. תפישה זו מדגישה לעיתים את השאיפה להפוך את ישראל למרכז רוחני של העם היהודי ולמנוף לעלייתו ושובו לארץ המובטחת.

ולבסוף, יש הטוענים שישראל לא צריכה להיות בענייני דת ומדינה יותר דמוקרטית מאשר דמוקרטיה אחרות כמו אנגליה ואיטליה, בהן יש קשר הדוק בין דת ומדינה.

נימוקים בעד הפרדת דת ומדינה בישראל

נימוק ראשון הוא שחופש האמונה, החופש לדת והחופש מדת, הם שני צדדים של אותו חופש, של זכותו של אדם לבחור לו את האמונה בה יחיה, וכי אין זה מעניינה של המדינה להתערב בנושא כה חשוב לקיומו של הפרט ולמשמעות חייו. לפי תפישה זו, יש לאסור על המדינה לא רק לכפות אמונות על אזרחיה, אלא אף להשתמש בכלים האחריים העומדים לרשותה כדי להעדיף מערכת אמונה אחת על פני חברותיה ולתת לה יתרון בגיוס האזרחים כמאמינים. על החוקה להגן על היחיד וזכויותיו מפני כל כוח המנסה לצמצם את חירותו ולכפות עליו אמונות ומעשים. לנימוק זה יש כוח בהקשר של שימור החירות והשוויון, באשר מיסוד ערכים דתיים מסוימים פוגע בערכים של שוויון בין המינים, בין דתות ובין קבוצות אחרות, ויש בו צמצום של טווח החירויות הנתון לפרט במדינה דמוקרטית.

נימוק אחר אומר שאין הסכמה בהלכה היהודית על ההסדר הראוי ביחסים בין דת ומדינה ויש ריבוי של מודלים, הכולל אף את האפשרות של הפרדה בין דת ומדינה. דגמים אלה כוללים, בין היתר, כפיפות של הדת למדינה, כפיפות של המדינה לדת ושילוב מלא של שתיהן. לפי תפישה זו, אין סתירה הכרחית בין הפרדת הדת והמדינה כעיקרון (אף כי יכולים להיות ויכוחים חשובים על טיב ההפרדה וההסדרים הראויים) ובין הדת היהודית (רביצקי, 1998).

ישנה טענה שמתן מעמד בכורה לדת היהודית כדת המדינה והגדרת מדינת ישראל בראש ובראשונה כמדינה יהודית, עלולים להחליש את יכולת המחוקק ובית המשפט העליון לאזן בין ערכי היהדות לעקרונות הדמוקרטיה, כאשר אלה באים לידי התנגשות. במצב כזה תינתן מראש העדפה לנקודת המבט הדתית, למשל במקרים כגון פטור בחורי ישיבה משירות בצה"ל, פגיעות במעמד האישה, מחלוקת בענייני עיצוב הפרהסייה (רשות הרבים) במדינת ישראל, פגיעות בעיקרון של חופש התנועה וכו'.

נימוק נוסף, לו שותפים יהודים חילוניים וגם דתיים, הוא שחיבור חזק בין הדת היהודית לבין הבירוקרטיה והכוח הכפייטי של המדינה פוגע בהכרח באופי הוולונטריסטי של הזיקה לדת, ומהווה סכנה לפריחתה הרוחנית ולסמכותה המוסרית של היהדות כאמונה וכאורח חיים. לפי תפישה זו, דווקא המטרה של יצירת מדינה בה היהודים יוכלו לקיים את דתם



ולפתח את תרבותם באופן חופשי, דווקא השאיפה לחבר חופש עם דת, מחייבת לנתק את החיבור בין הדת לבין הכוח המדינתי, אף כי לא ניתן לנתק לגמרי את הזיקות בין דת ופוליטיקה.

אי ההפרדה בין דת ומדינה מעלה בשורות הקהילה היהודית הדתית שכבה שלמה של עסקנים פוליטיים שמיומנותם ואומנותם היא פוליטיקה, ושכוחם והשפעתם מערערים למעשה על מעמדה וייחודה של המנהיגות הרוחנית-דתית. לפי תפישה זו, הפוליטיזציה של היהדות פוגעת ביהדות כמקור השראה וכמעין ממנו שותים אף רבים מאזרחי המדינה החילוניים וממנו הם שואבים את זהותם. לפי ראייה זו, האינטרס בהגנה על היהדות מפני השפעותיו המשחיתות של הכוח היא מטרה משותפת ליהודים חילונים ודתיים כאחד.

אי הפרדה בין הדת היהודית למדינה היהודית בישראל, תיתן משקל יתר מראש להגדרת היהדות של המדינה במונחים דתיים ותחליש את הגדרתה של המדינה במונחים אזרחיים דמוקרטיים. למגמה זו יכולות להיות השלכות שליליות לא רק על יכולת המיעוטים הלא-יהודיים להזדהות עם המדינה כמסגרת אזרחית משותפת, אלא אף על רמת הנכונות של יהודים חילוניים להזדהות עם המדינה.

כפי שהדבר מתבטא במציאות הישראלית, אי ההפרדה פירושה אף מתן עדיפות לתפישה ספציפית של הדת היהודית על פני חברותיה. יש המצביעים על כך שחיבור חזק מדי בין דת ומדינה יכול לעורר אידיאליזם דתי ומשיחיות פוליטית שיעודדו גישות מקסימליסטיות לשימוש בכוח הצבאי של ישראל למטרות שהן אולי נשגבות מבחינה דתית, אך לא מעשיות ולא מבוססות על צורכי הביטחון של המדינה. זיהוי הלאום היהודי עם הדת היהודית אף מוציא מגדר הלאום קבוצה של אנשים אשר אינם מוגדרים כיהודים על פי ההלכה היהודית, אך המזהים את עצמם כבני הלאום היהודי.

נימוק נוסף בעד הפרדת הדת מן המדינה הוא, שהפרהסיה במדינה דמוקרטית צריכה להיות נייטרלית במידה מספקת כדי למלא את התפקיד החיוני של במה, בה יכולות השקפות עולם, אמונות ודעות שונות להיפגש ולהתחרות אלו עם אלו על לבבות האזרחים. אין פירושו של דבר שהדת ואורח החיים של הרוב היהודי במדינת ישראל לא צריכים לבוא לידי ביטוי במרחב הציבורי הישראלי. ברור כי העובדה שיש חפיפה רבה בין חגי היהדות וחגי המדינה, בין הלוח היהודי ללוח של המדינה וכן בין סמלי המדינה וסמלים מרכזיים ביהדות – מהווה חלק אינטגרלי של זהות

מדינת ישראל. אך לא ניתן להרחיק לכת בכוון זה, מבלי להביא למעשה לפגיעה בחופש הביטוי, חופש התרבות ויכולת מימוש הזהות של יהודים חילוניים, יהודים בעלי השקפות דתיות שונות מאלה של הממסד האורתודוכסי, ושל מיעוטים לא-יהודיים.

בנוסף, נטען כי אין זה נכון להעמיד את מעמדה של הדת במדינת ישראל כשווה ערך למעמדה במדינות אחרות כמו אנגליה, שכן מדינות אלה מבוססות על מסורות עשירות של חופש הפרט ומקיימות מערכות ממסדיות המאפשרות ניהול חיי הפרטיים של אדם, בלי תלות בממסד דתי כלשהו. בפועל, הפגיעה בזכויות וביכולות הפרט כתוצאה מאי-הפרדה בין דת ומדינה נוסח ישראל, עולה מזו הקיימת במדינות הנותנות לדת מעמד רשמי כלשהו.

האם יש לקבוע את עקרונות ודפוסי ההסדר בין דת ומדינה בישראל באמצעות חוקה?

גם בין אלה החלוקים בשאלת ההפרדה בין דת ומדינה יש הסבורים שיש לעגן את ההסדר שייקבע בחוקה ויש הסבורים שיהיה ההסדר אשר יהיה, אין להשתמש בחוקה כאמצעי להגדירו ולבססו.

אלה הסבורים שיש לעגן את ההסדר בחוקה טוענים שהחוקה היא בראש ובראשונה מנגנון לריסון הכוח השלטוני, וחוקה שאינה מרסנת את הכוח השלטוני בענייני דת ואמונה, אינה שלמה. יש אף הסבורים שלמרות שבתקופה בה ננקטו יוזמות מחודשות לאישור חוקה לישראל בשנות התשעים, היה בישראל ציבור חילוני שחש מאוים על ידי כפייה דתית באמצעות המדינה, הסכנה העיקרית בטווח הארוך היא דווקא מן הצד של הרוב החילוני כלפי המיעוט הדתי. מנגנון חוקתי יבטיח לכן את שני הציבורים מפני מצבים אשר מפניהם הם חוששים. נימוק נוסף נסמך על טיבה של חוקה כגיבוי של מכלול ערכי היסוד העומדים בבסיס המבנה החברתי, המאפשר את הקיום ביחד של ציבורים שונים. בהקשר זה, יש הטוענים שחוקה אשר ביסודה עומדים העקרונות של חופש ושוויון, ממילא תומכת בחופש מדת וחופש לדת ומבטלת את הצורך בהסדרים חוקתיים מפורטים של יחסי דת ומדינה. לפי גישה זו, ההתייחסות לפרטים ספציפיים וקביעת הסדרים מעשיים בחברה בנושא זה, יישארו בתחום החקיקה הרגילה וסידורים אד-הוק, כולל הסכמות מקומיות.



לעומת אלה המבקשים הסדר חוקתי של היחסים בין הדת והמדינה, יש רבים המעלים טענות כנגד הסדר חוקתי כזה. בין הטענות העיקריות המושמעות כנגד הסדר חוקתי של בעיית הדת והמדינה, בולטות הטענות הבאות:

- חוקה היא מנגנון קשיח ונוקשה מדי מכדי לתת פתרון לבעיה כה מורכבת כמו יחסי דת ומדינה במדינת ישראל.
- בשל המחלוקת הקיימת בציבור הדתי עצמו בדבר טיב היחסים בין הדת היהודית למדינה, והעמדות השונות שאפשר למצוא בסוגיה זו בהלכה, המצב עדיין לא בשל כדי להניח עמדה מוסכמת בנושא חשוב זה מצד הציבור הדתי. לפיכך, אין זה רצוי להציג פתרון חוקתי למשבר דתי.
- בשל הנחת היסוד שהסדר חוקתי יונק את סמכותו מהסכמת העם – ישירות או בתיווך נציגיו – עתיד כל הסדר חוקתי להיתפש בקרב חלק גדול של הציבור הדתי כניצחון של העמדה החילונית וכערעור על הסמכות הרבנית.
- בשל המחלוקות על השאלה מי הם הנציגים המוסמכים של ההלכה, לא רצוי לשאוף לפתרון חוקתי שיכריע בסוגיה האם, למשל, התנועה הרפורמית נכללת בהגדרה של הדת היהודית או לא.
- יש בקרב החילונים כאלה הסבורים שתהליך החילון בישראל הוא כה עמוק ומסיבי, עד שכדאי לציבור זה להמתין מתוך ציפייה שבעתיד יותר רחוק, יחסי הכוחות לטובת הציבור החילוני יניבו הסדר הרבה יותר נוח לחילוניים.
- מאחר שהחוקה יוצרת בסיס לביקורת שיפוטית על ידי בית המשפט העליון, יש בעיקר בקרב הציבור הדתי מתנגדים להסדר חוקתי של סוגיית היחסים בין דת ומדינה, בטענה שבית המשפט העליון הוא מוסד אידיאולוגי-ליברלי שיפריע תמיד בכוון הפירוש המעדיף ערכים ליברליים-דמוקרטיים על פני ערכים יהודיים. יש הטוענים שאף אם אין בסיס לעמדה זו, יש בסיס לחשש שתדמיתו של בית המשפט העליון כמייצג עמדה אידיאולוגית ספציפית בענייני דת ומדינה, יכולה כשלעצמה להביא נזק רב להסדר חוקתי ולסמכותו.
- יש הטוענים שאין סיכוי להסדר חוקתי מוסכם של הפרדה חדה או של הפרדה רכה בין דת ומדינה, ללא התנגדות אינטנסיבית מצד



קבוצות של יהודים חרדים, וכי קונפליקט כזה יכול להתדרדר לאלומות ולעידוד אי-היציבות של המדינה.

■ מכשירים גמישים הכרוכים בהסכמות פחות פורמליות ויותר דינמיות כגון: הדברות, סטטוס-קוו, אמנה וכיו"ב, עדיפים על פני הסדר חוקתי.

■ יש לעגן בחוקה כמה עקרונות מאוד כלליים של שוויון, חופש אמונה, חופש מדת וכ"ו ולהשאיר את הפרטים ואת ההסדרים המעשיים בחברה לחקיקה רגילה ולסידורים אד-הוק והסכמות מקומיות.

■ הובעה אף הדעה שאם ישראל הייתה מתפתחת כמדינה דו-לאומית, היה נמצא פתרון כפול לבעיית יחסי הדת והמדינה ויחסי המיעוט הערבי והמדינה. בצורה זו הייתה הופכת המדינה למסגרת נייטרלית והמוקד של ההגדרות הלאומיות והדתיות היה עובר למרחב הוולונטרי של החברה.

הצורך בהסדר יחסי דת ומדינה בישראל

העדר כל הסדר כלשהו של יחסי דת ומדינה בישראל, בין אם הוא חוקתי או בלתי חוקתי, פורמלי או לא פורמלי, אינו רצוי לא ליהודים ולא ללא-יהודים, לא לדתיים ולא לחילוניים. מצב שיש למנוע אותו הוא מצב של קונפליקט בין מוסדות המדינה והדת, שיביא לשחיקה הדדית.

בדמוקרטיה, מערכת של סמכויות ומוסדות המסוגלים לרסן את האלימות בקרב הציבור המכבד אותם היא בעלת ערך ליציבות המשטר. בקרב הציבור החילוני יש לבית המשפט העליון ולסמכותו מעמד מיוחד, ולכן היכולת לפתור סכסוכים ולמנוע התפרצויות של אלימות בקרב הציבור החילוני. גם הסמכות הרבנית והרוחנית של מנהיגים ומוסדות משפט בקרב הציבור הדתי – ובעיקר החרדי – הם מנגנון רב-ערך לריסון האלימות בקרב ציבור זה.

לאור זאת, יש לשני הצדדים במאבק על ההסדר בין דת ומדינה מה הפסיד מפגיעה במוסדות המרסנים את הצד השני. קשה להגים בסכנות שהיו יכולות להיות למיעוט הדתי-חרדי בישראל ללא מנגנוני ריסון של הציבור החילוני כמו בית המשפט, חוקי הכנסת וכ"ו. מאידך, אף קריסת



מערכת הסמכויות והמוסדות בקרב הקהילה החרדית הייתה יכולה להוביל לתוצאות קשות ביחסי הדו-קיום בין דתיים לחילוניים. מסיבות אלה ברור שיש לציבור החילוני ולציבור הדתי בישראל אינטרס משותף בהסדר (חוקתי או לא חוקתי) שיאפשר לשתי המערכות של חוק ומשפט חילוני ודתי, לדור בכפיפה אחת מתוך רגישות והתחשבות הדדית. הדמוקרטיה הישראלית הצעירה לא יכולה לוותר על שום מערכת של סמכות ומוסדות המהווה תחליף לשימוש באלימות ובכוח שרירותי בפתרון סכסוכים, ובניהול החיים המשותפים. היא גם לא יכולה להרשות לסכסוכים בין דת ומדינה לקעקע את המשטר הדמוקרטי בישראל.



שאלות וסוגיות לפרק ז'

1. האם יש לתת ביטוי מפורש – ואם כן, עד איזה דרגות של פירוט – להסדר היחסים בין דת ומדינה או להשאיר נושא זה להסדרים לא פורמליים או בעמימות קונסטרוקטיבית?
2. מה מקום המדינה לעומת הדת, בעיצוב הפרהסיה במדינת ישראל?
3. מה היא ההגדרה המחייבת לצורך זיהוי ומיון הישראלי היהודי? לפי איזה קריטריונים של השתייכות יש לאפיין את החברות בקבוצה היהודית במדינת ישראל? האם יש צורך בכך או שאפשר לוותר על כך, למשל ברישום בתעודות זהות וכיו"?
4. מה הן ההגנות החוקתיות למיעוטים דתיים בישראל?
5. מהו רוחב היריעה של סוגי ההסדר של היחסים בין דת ומדינה – החל בהפרדה קיצונית וכלה באי-הפרדה – המתאימים לישראל והמתיישבים עם המחויבויות הנורמטיביות הבסיסיות של המערכת הישראלית?

סיכום

כאשר התהליך של גיבוש ואימוץ חוקה מתחולל בחברה דמוקרטית סוף מעשה חייב לבוא בשיח תחילה. מסיבה זו התהליך החוקתי בישראל אינו יכול להתנהל ללא בחינה ובירור ציבורי של עקרונות המשטר הדמוקרטי והשלכות יישומם בהקשר של החברה, המוסדות הפוליטיים והתרבות הקיימים במדינת ישראל. יתר על כן, עצם המאמץ לקונסטרויציונאליזציה של המערכת הפוליטית, לתרגום סידרה של עקרונות יסוד לנורמות משפטיות ומסגרות פרוצדוראליות ומוסדיות מחייבות, צריך לקחת בחשבון את יחסי הגומלין הצפויים בין המסגרות והמוסדות השונים ואת השלכותיהם על מימוש הערכים והעקרונות המנחים את הבחירה הציבורית בשיטת משטר מסוימת.

מאחר והיכולת לשנות ולחדש היא מהותית למצב של חופש, מערכת חוקתית ומסגרת משטרית נאותה לחברה חופשית אינה יכולה להסתפק בשיקוף מצב קיים אלא חייבת אף ביצירת תנאים להתפתחויות ושינויים בעתיד. מסיבה זו גם המשמעות של העקרונות שהוצגו בספר זה אינה קבועה וחד מימדית. לכל עקרון משטרי יש פרשנויות מגוונות המדגישות היבטים שונים של תוכן. פרשנויות לגיטימיות שונות יכולות לעיתים אף לסתור זו את זו. מעבר לכך, לכל מאמץ ליישם עקרונות משטריים בחברה מסוימת יש תוצאות בלתי צפויות ובלתי מכוונות המשליכות על מעמד העקרונות ופירושיהם בחברה. מסיבה זו תהליכי האימוץ של חוקה והסדרים משטריים צריכים לקיים איזון בין המאמץ לאפשר למערכת הפוליטית יציבות לצד המאמץ להבטיח לה גמישות ויכולת התחדשות.

הדיון המובא בספר זה בא להבליט לכן לצד ערכי היציבות והרציפות המשטרית גם יסודות של גמישות הכוללים אף את האפשרויות הפרשניות הגלומות בכל אחד מן העקרונות כמו גם במערכת הזיקות ההדדיות ביניהם. מסיבה זו הבחנו בין היבטים שונים של עקרון החירות והניגודים האפשריים בין חירות הפרט וחירות הקבוצה, בין תפישות שונות לעקרון השוויון והמגבלות על יישומן הבו זמני. הבלטנו את הקושי בפירוש מקסימאליסטי של לגיטימיות הכרעת הרוב בצד המגבלות והסכנות של שלטון המיעוט. בחנו את הקשרים בין זהות וייצוגיות, את הקשיים שבייצוג של זהויות משתנות במהירות ואת המגבלות שהתגלעו בתקופה



האחרונה לגבי תפקודם ומעמדם של דפוסי ייצוג פוליטי מקובלים בסביבת התקשורת ההמונית בזמננו. העמדנו לבחינה לצד נושא הזכויות האזרחיות אף את שאלת החובות האזרחיות והיחס בין זכויות וחובות בהקשר הישראלי. התעכבנו על המתח בין ביסוס כושר המשילות של הממשלה והצורך באמצעים להגבלת הכוח ולמניעת השימושים השרירותיים בו. לבסוף הצבנו מספר פרספקטיבות להערכת סוגיית היחס בין דת ומדינה בהתחשב במאפיינים המיוחדים של הדת היהודית ומדינת ישראל. עסקנו גם בסוגיית עצם הכדאיות של יציקת ההסדר בין דת ומדינה לתבנית חוקתית ובשאלת דרגת הפירוט והפורמאליזציה בה יש לתת ביטוי חוקתי להסדר כזה אם ביטוי חוקתי באמת מועדף.

כמובן שבסופו של דבר לתהליך ההטמעה של עקרונות משטר ראוי במעשה ובחיים הפוליטיים אין סוף. מדובר כאן בתהליך מורכב וממושך. אף כי תבנית חוקתית היא אמצעי ראשי לעיצוב משטר אין היא האמצעי היחיד למטרה זו. היסודות הבלתי פורמאליים של תרבות פוליטית אינם פחות חשובים. יתרה מזו, אפשר להתייחס אל חוקה גם כאל גורם המשפיע לאורך זמן על התפתחות התרבות הפוליטית. בסיכומו של דבר הצורך לממש ולמסד עקרונות של משטר דמוקרטי כחופש, שוויון ושלטון החוק במדינת ישראל, מחייב את הציבור בארץ כמו גם במדינות אחרות – לערנות ולהשתתפות מתמדת בתהליך הפוליטי של ממשל עצמי.



אמות מידה לברירת משטר [או חוקה] ולהערכת התאמתה לחברה הישראלית

תהליך האימוץ וההתגבשות של שיטת משטר פוליטי הוא תהליך מורכב ובדרך כלל הדרגתי. אין רשימה מוסכמת של אמות מידה ברורות לבחירת השיטה המשטרית הטובה או המתאימה ביותר לחברה נתונה, או לעם מסוים. עם זאת, בתהליכי האימוץ והגיבוש של שיטה משטרית או חוקה, יש מספר אמות מידה מובהקות שאי אפשר להתעלם מהן.

להלן כמה מהן:

- יציבות המשטר
 - יכולת תיפקודו
 - 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
- להלן מספר הערות לכל אחד מן הקריטריונים:

יציבות

- יציבות המשטר אינה חופפת בהכרח את יציבות הממשלה. בתנאים מסוימים, חילופי ממשלות או מנהיגים הם גורם מייצב.
- יציבות תלויה בשורה של גורמים כגון: מידה סבירה של בהירות של כללי המשחק הפוליטי והתפקוד של המוסדות. (דובר המהפכה האמריקנית, תומאס פיין, סבר שפוליטיקה דמוקרטית צריכה להיות מושתתת על "עובדות ברורות וארגומנטים פשוטים." זו הייתה אולי אחת הסיבות לתמיכתו בחוקה כתובה ושקיפה).



- נכונות הציבור לראות את המשטר כלגיטימי, לרבות עצם תהליך עיצוב המשטר או אימוץ החוקה. (שחיקה בלגיטימיות יכולה להיגרם אף כתוצאה מכישלונות מתמשכים בניהול המדינה וקידום רווחת התושבים, וכן כתוצאה משחיתות בקנה מידה גדול בקרב המנהיגות והפקידות הגבוהה).
- חילופי מנהיגים וממשלות ללא אלימות ומשברים.
- לגיטימיות הליכי בחירות, הכרעות השלטון והחלטות בתי המשפט.

יכולת תפקוד

- כושרו של המשטר לייצר סמכות וכוח פוליטיים אפקטיביים היכולים להתמודד עם משברים כגון: מלחמה, שביתה כללית וכיו"ב, המאפשרים את הניהול של ענייני המדינה השוטפים. (כאן מדובר בצד החיובי של הכוח כאמצעי לקידום ביטחון ורווחה וכמכשיר לאכיפת החוקים).
- היכולת לקיים את שלטון החוק וכפיפות כל הגורמים למערכות השפיטה והאכיפה.
- מתן או אבטחת שירותים חיוניים.
- ביטוי (ארטיקולציה) פוליטית וסמלית מאוזנת של המשותף ושל השונה, בהקשר האזרחי. (שאלת הרקמה או המסגרת הסמלית של המשטר היא רגישה וסבוכה. אין ניגוד הכרחי בין סימול בו זמני של המשותף והשונה. סולידריות אזרחית יכולה להתיישב בתנאים מסוימים עם סולידריות אתנית ודתית, ברמה של קבוצות המשנה. בחברות הטרוגניות מערכת סמלים אתנית או דתית הומוגנית ומקיפה יכולה לעודד דה-לגיטימציה של המוסדות והעקרונות הפוליטיים. בדמוקרטיה נוטים לאפשר קיום מספר מוקדים אלטרנטיביים של סולידריות).

הגבלת השימוש השרירותי בכוח השלטוני

- מנגנוני הגנה מפני הדיקטטורה של רוב משולהב, ומפני נטיית הרוב למסד את עצמו. (עניין זה כולל, כמובן, שימוש לא אחראי במכשיר משאל העם).
- מנגנוני הגנה מפני השתלטות של המיעוט.
- הפרדת רשויות ויצירת מערכת פנימית של איזונים ובלמים.
- הגבלות על יכולת השלטון לפגוע בזכויות אזרחיות וחברתיות. (הגבלה מקובלת נעשית בדרך של מגילת זכויות אזרחיות וזכויות מיעוטים).
- ביסוס ומיסוד הליכי ביקורת ואופוזיציה.
- גבולות על תהליכי פוליטיזציה הפוגעים באמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים, בנושאים ציבוריים חיוניים.

השפעת מבנה המשטר על זפּוסי מנהיגות ועל התרבות הפוליטית

- המשטר כמערכת כללים ומוסדות אינו רק משקף עקרונות אלא, כפי שכבר טען ההוגה הצרפתי רוסו, גם מעצב ומחנך את הציבור להפנים עקרונות אלה. בחברות שונות יש דגש על ערכים וכללים שונים. כך יש הבדל בין הדגש על פורמליזם משפטי בצרפת, "המשחק ההוגן" באנגליה, יחס של כבוד לעובדות ולביטוי ריבוי עמדות והשקפות בארה"ב.
- האם השיטה מעודדת פוליטיקה המתמקדת בתכונות אישיות במקום בנושאי ציבור ומדיניות?
- האם השיטה מעודדת את פריחתן של מפלגות ואת יכולת תפקודן?
- האם השיטה מעודדת השתתפות פוליטית אזרחית? (האם השיטה יוצרת בקרב הנציגים תמריצים לשרת את צורכי הציבור או לא? האם במסגרת משטרית נתונה משתלם או לא משתלם מבחינה פוליטית לדאוג לצורכי הציבור?).



- האם השיטה יוצרת אמון ומחויבות למדינה?
- האם השיטה מעודדת את ה-Accountability של הממשל (כולל הבירוקרטיה)?
- האם השיטה מעודדת תהליכי התלכדות או התפוררות של החברה והמערכת הפוליטית? (האם השיטה מאפשרת התגבשות יריעה מגוונת של זהויות של יחידים וקבוצות לצד זהות לאומית או זהות כוללת אחרת, או שזהויות הגמוניות ממוסדות מגבילות התגבשויות כאלה?).
- האם השיטה מאפשרת התגבשות זהויות קבוצתיות לצד זהויות כלליות או לאומיות?
- האם השיטה מקנה לאזרח הבודד תחושה של מיומנות ויכולת השפעה, או להפך?
- האם השיטה נותנת משקל ותמריצים להתפתחות הפוליטיקה המקומית?

יכולת הסתגלות לתנאים משתנים

- האם המשטר מאפשר הסתגלות לתנאים משתנים תוך כדי שמירה על יציבות ורציפות? (האם יש במשטר נתון מנגנונים של ריסון והסתגלות הדרגתית המקטינה את הסכנה של שינויים משבריים?)
- כיצד מתמודד המשטר עם המעבר בין מלחמה, או מצב חירום לשלום או להפך?
- האם המשטר יכול להתמודד עם השפעת תהליכי הגלובליזציה על כלכלת המדינה, התקשורת, מגמות תרבותיות וכיו"ב. (בתנאים של כלכלה גלובלית הממשלה היא כמעט הגורם היחיד היכול להגיב או לפעול ביחס להזדמנויות שמנגנון השוק לא יכול להגיב או לפעול במהירות כדי לקדמן. לממשלה, כמו כן, תפקידים חיוניים של הגנה על האזרחים בצרכנים, מפני כוחות כלכליים מונופוליסטיים למשל בתחום התקשורת. ממשלה היא אף אמצעי הכרחי, לעיתים, לצורך צמצום סכנת הפגיעה בצרכנים לא מאורגנים, בערכים חיוניים כגון



הסביבה, ובקבוצות חשובות אך רגישות וחשופות של גורמים כגון יוצרים בתחום האמנות והתרבות).

השפעת המשטר על מעמדה הבינלאומי של המדינה

- היכולת לעמוד בהסכמים בינלאומיים.
- הרציפות במחויבויות של ממשלות.
- היחס לזכויות האזרח, למיעוטים ולזרים.
- השמירה על עקרונות המקובלים על משפחת המדינות הנאורות.
- הדימוי הבינלאומי של השיטה הפוליטית והשכיחות של תופעות כשחיתות בקרב המנהיגות והבירוקרטיה, אלימות פוליטית כגון רצח פוליטי וכיו"ב.



מקורות

אבנון, ד. "ההיבט הלא-דמוקרטי של חוקי היסוד בנושאי זכויות אדם",
פוליטיקה, 2, עמ' 53-70.

--, "משאל עם בעידן המהפכה המשטרית", **פוליטיקה**, 5, עמ' 27-45.
אדרעי, י. "מהפכה חוקתית: האמנם?" **משפט וממשל**, כרך ג', מס' 2, יולי
1996, עמ' 453-473.

אזרחי, י. "המעמד התרבותי של מושג הכוח בדמוקרטיה המודרנית",
זמנים, חורף 1994, מס' 50-51.

בנדור, א. "חוקי היסוד כבסיס לחוקה – הצעה לחוקה לישראל", **משפט
וממשל**, ה', התש"ס, עמ' 15-48.

--, "המעמד המשפטי של חוקי היסוד", **ספר ברנזון, כרך ב'**, א. ברק וח.
ברנזון (עורכים), נבו, התש"ס, עמ' 119-181.

ברק, א. "הקונסטיטוציונאליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי
היסוד והשלכותיה על המשפט הפלילי, המהותי והדינוני". רמת גן,
אוניברסיטת בר-אילן 1996, עמ' 5-26.

גביון, ר. **המהפכה החוקתית**. ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה,
1998.

מיל, ג', ס. **על החירות**. ירושלים, מאגנס, תשכ"ו.

לורברבוים, מ. "דת ומדינה בישראל ומסורת האמנה החברתית", בתוך:
רב תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטיה, מ. מאוטנר, א. שגיא, ר.
שמיר (עורכים), רמות, התשנ"ח, עמ' 279-299.

--, "בזכות הדמוקרטיה: שאלת המשטר הטוב במסורת ההלכתית
וההגותית", בתוך: א. שגיא, ד.שוורץ, י.צ. שטרן (עורכים), **יהדות פנים
וחוץ: דיאלוג בין עולמות**, מאגנס, התש"ס, עמ' 57-75.

נחמיאס, ד., מנחם, ג. (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, המכון
הישראלי לדמוקרטיה, 1999.



--, סנד, א. "ההטיה שבפלורליזם: שינוי בחלוקת המשאבים בעקבות חוק הבחירות החדש", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 1996**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.

סמוחה, ס. "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב טיפוס." בתוך: **השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה**. ר. גביוון, וד. הקר (עורכות), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000.

פלד, י. "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל." **תיאוריה וביקורת**, 3, חורף 1993, עמ' 21-35.

קרן מ. וג. ברזילי: **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה: החרדים בישראל**, נייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998.

רביצקי, א. **דת ומדינה במחשבת ישראל**. ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998.

רוסו, ז', ז'. **על האמנה החברתית**. ירושלים, מאגנס, תשכ"ז.

שטרן, צ.י. "משפט, הלכה ופלורליזם: על החיים בשניות נורמטיבית," **נייר עמדה**, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן, 2000.

--, "נגישותה של ההלכה לסוגיות מדיניות," **משפט וממשל**, ד' (התשנ"ז), 215.

--, "מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית," בתוך: א. שגיא, ד.שוורץ, י.צ.שטרן (עורכים), **יהדות פנים וחוץ: דיאלוג בין עולמות**, מאגנס, התש"ס, עמ' 235.

Avnon, D. The Israeli Basic Law (Potentially) Fatal Flaw, **The Israeli Law Review**, vol.32 no.4, pp. 535-566.

Banfield, C.E. (1958) **The Moral Basis of a Backward Society**. Glencoe, IL: The Free Press.

Bhikhu, P. (1993) The Cultural Particularity of Liberal Democracy. In: Held, D. (ed.) **Prospects for Democracy**. Polity Press.

Budge, I. (1996) **The New Challenge of Direct Democracy**. Polity Press.

Connolly, E.W. **The Ethos of Pluralization**, Minnesota: University of Minnesota Press.



Courtney, C. J. (1995) **Do Conventions Matter?** Montreal & Kingston, London, Buffalo: McGill-Queens University Press.

Dalton, J. R. (1996) **Citizen Politics**. New Jersey: Chatham House.

Edelman, M. (1988) **Constructing the Political Spectacle**. Chicago: University of Chicago Press.

Freedoms Journey, the **Economist** (autumn 1999), pp. 5-44.

Ezrahi, Y. (1997) **Rubber Bullets: Power and Conscience in Modern Israel**. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.

Foner, E. (1976) **Thomas Paine and Revolutionary America**. London: Oxford University Press.

Geertz, C. The World in Pieces: Culture and Politics at the End of the Century, in his **Available Light**, Princeton: Princeton University Press, 2000, pp. 218-263.

Kretzmer, D. **The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories** (forthcoming), New York: SUNY University Press.

--, **The Legal Status of Arabs in Israel**, Westview Press, 1990.

--, Racism and Freedom of Speech, **Israel Yearbook on Human Rights**, 22 (1993), pp.243-259, reprinted in **Group Defamation and Freedom of Speech**, M.H.Freedman and E.M.Freedman, ed. Greenwood Press, 1995, pp. 175-190.

--, Fifty Years of Supreme Court Jurisprudence in Human Rights, **Mishpat UMimshal**, 5 (1999), pp. 297-337.

--, Basic Laws as a Surrogate Bill of Rights: The Case of Israel, in Alston, (ed.), **Promoting Human Rights Through Bills of Rights: Comparative Perspectives**, Oxford University Press (1999), pp. 75-92.

Lapidoth, R. Redefining Authority. **Harvard International Review**, (summer 1995).



Madison, J. **The Federalists**. No. 10. The Modern Library, N.Y. Press.

Nachmias, D. Israels Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage, **Public Administration Review**, 1990.

Putnam, D. R. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. The 1995 Ithiel de Sola Pool Lecture. **PS** (December 1995), pp. 664-682.

Riker, W. H. (1982) **Liberals against Populism**. Illinois: Waveland.

Sen, A. (1999) Democracy as a Universal Value. **Keynote address at the Global Conference on Democracy**, New Delhi, 14-17 February.

Starobinski, J. (1988) **Jean Jacques Rousseau: Transparency and Obstruction**. Chicago: University of Chicago Press.

