

פ ר ס ו מ י



הכנסת והרשויות, בית עליון, שיטת הבחירות

המועצה הציבורית: הכינוס השני

ג'-ד' כסלו, תשס"א

30 בנובמבר-1 בדצמבר, 2000

אשקלון

3

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 מחקריו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

עורכת לשונית: ליאורה הרציג

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.



חוכן העניינים

עמי 5	ועמד הכנסת ויחסיה עם הרשויות
עמי 7	הרצאת סר מגנוס איזברג
עמי 19	סיכום דיון: איתן אלימי
עמי 23	בית עליון
עמי 25	הרצאת פרופי מג ראסל
עמי 41	סיכום דיון: דנה בלאנדר
עמי 43	שיטת הבחירות
עמי 45	דיון במליאה
עמי 61	סיכום דיון: חני קומנשטר
עמי 63	מליאת סיון
עמי 65	מושב ראשון
עמי 95	מושב שני
עמי 121	נספח: פתקי בחירה מן העולם



מעמד הכנסת ויחסיה עם הרשויות

מעמד הכנסת ויחסיה עם הרשויות

הרצאת סר מגנוס איזברג

● **אריק כרמון:** היומיים הקרובים יוקדשו לטיפול במה שקראנו "הפרק המשטרי", מתוך ראייה ארוכת טווח יותר, ומתוך כוונה, כפי שכבר נאמר בדיון הקודם, לנסות להשלים מהלך שמטפל בכל ההיבטים של המשטר במדינת ישראל – חוקתיים ואחרים.

אני מבקש לחזור ולהדגיש, שאנחנו איננו פרלמנט ושאינן כאן דיונים בעד הצעה כזאת או אחרת; אנחנו רק בוחנים חלופות בצורה מעמיקה יותר בתקווה שבית המחוקקים, בית הנבחרים בבוא העת (ויפה שעה אחת קודם), אכן יטפל בנושאים האלה.

בדיונו כאן, אי אפשר כמובן להתעלם מהמציאות הפוליטית שבה אנחנו חיים. מדינת ישראל, גם מנקודת הראות של המועצה הציבורית, נמצאת זה ימים אחדים במערכת בחירות ובתקופת בחירות. אני רק יכול לקוות שכאשר יקומו כנסת חדשה וממשל חדש, נשכיל להניח לפתחם מה שהתגבש אצלנו עד אז בבחינת חומר למחשבה ולעיון, אבל בעיקר להכרעה ולהחלטה.

אני רוצה לקדם בברכה את האורח שלנו, שנמצא בשטוקהולם, פרופ' מגנוס איזברג, שמיד נפנה אליו, אבל ראשית נפנה ליורר המועצה, השופט מאיר שמגר, לשאת דברי פתיחה.

● **מאיר שמגר:** כפי שהעיר מר כרמון, לא היה תיאום בין הכנסת לבינינו במה שנוגע למועדי בחירות ולתיקונים בחוקים הנוגעים לבחירות. בכל זאת, אני מקווה שהמשך הדיונים אצלנו יניב פרי ישירת בעתיד את המוסד המחוקק בכל הקשור לקידום הדמוקרטיה הישראלית.

התכנסנו כאן לדיון השני, ואחזור ואציין כי השיטה שלנו היא אינקרמנטלית, דהיינו – בכל פעם אנחנו מנסים לחבוק נושאים נוספים, בבחינת הנחת לבנה על לבנה. בפגישה הקודמת נידונו חלופות למשטר ומנינו את מעלותיה ומגרעותיה של כל חלופה.



היום נעסוק באחת החלופות הללו, בשיטה הפרלמנטרית, שהיא בעינינו המעשית ביותר ובעלת זכות הקדימה. נדון בשינויים המתחייבים בה על פי המסקנות שהגענו אליהן בדיון הקודם.

● **אריק כרמון:** ברוך הבא לסר מגנוס איזברג, יועץ אקדמי לפרלמנט השבדי. הנושא לדיון במושב הראשון בדיונים ביומיים הבאים הוא מעמדה של הכנסת ויחסיה עם זרועות הממשל האחרות. ברצוני לומר שבמיוחד מעניינים אותנו היחסים בין הזרוע המחוקקת והזרוע המבצעת. ביקשנו מפרופסור איזברג, והוא נענה לבקשתנו, להרצות בפנינו ולגעת בנושאים אחדים שמטרתם לחזק את בית הנבחרים, נושאים שמטרתם לשפר את תפקודו של הבית, הן כמחוקק והן כגוף שעליו להשגיח על הזרוע האחרת, הזרוע המבצעת. ולכן, בלא דחיה נוספת, הרשו לי להעביר את רשות הדיבור לפרופסור מגנוס איזברג, בבקשה. אנו מבקשים אולי להשאיר מעט זמן, כמו שנדברנו, להערות ולשאלות בסוף ההרצאה שלך כדי שנוכל להרחיב את הדיבור על חלק מההערות שאולי תהיינה לכם.

● **פרופ' איזברג:** אני מודה לך ואני שמח להיות אתכם. שאלתם אותי ארבע שאלות על הפרלמנט השבדי, שבשבדית נקרא 'Ricks Island'. במהלך הרצאתי אתייחס אליו כאל היריקסטאג ומוסדותיו.

ובכן, השאלה הראשונה הייתה בעניין מה שאתם מכנים החוק הנורבגי פועל בשבדיה (בשבדיה אנו אוהבים לכנות אותו חוק שבדי, לא חוק נורבגי). הרעיון כמובן הוא שחבר פרלמנט שהפרלמנט בחר בו לכהן כיושב ראש הפרלמנט או כראש ממשלה או שראש הממשלה ממנה אותו לשר, צריך במהלך כהונתו לוותר על כיסאו בריקסטאג. את מקומו יתפוס חבר אחר, שהוא בדרך כלל הראשון מבין המועמדים שלא נבחרו מרשימת המפלגה של ציבור הבוחרים של השר.

שר שומר כמובן על זכותו לשאת את דבריו בריקסטאג בכל דיון, אבל הוא מנוע מלהצביע. חוק זה הונהג עם הנהגת החוקה השבדית החדשה ב-1974. הסיבה העיקרית הייתה שהשר אינו צריך להיות עסוק בריקסטאג בימים שבהם נערכים דיונים והצבעות. זה היה שיקול של עומס עבודה יותר מאשר של כל דבר אחר.

אבל אולי סיבה פחות חשובה הייתה ששר אינו יכול להשתתף השתתפות מלאה בעבודה פרלמנטרית. לפי החוק הוא אינו רשאי להיות חבר בוועדה

פרלמנטרית ואינו יכול או אין לצפות ממנו להיות פעיל במיוחד בייצוג האינטרסים של ציבור הבוחרים שלו.

סיבה שלישית אבל חשובה לא פחות הייתה שיכול להתעורר מצב של ניגוד אינטרסים בין חובותיו של השר כחבר פרלמנט ובין חובותיו כשר, במקרה הברור ביותר של הצבעת אי-אמון בממשלה שבה חבר השר או בהצבעת אי-אמון כנגדו עצמו כשר. בהמשך, במסגרת תשובתי לשאלה אחרת, ארחיב את הדיבור מעט על מוסד הצבעת האי-אמון.

לדעתי, הניסיון מהשיטה אינו לגמרי חיובי. השרים, כמובן, תומכים בה לחלוטין: הם אינם צריכים להיות נוכחים בריקסטאג ולחכות לעריכת ההצבעות. אבל מנקודת מבט של הריקסטאג, ואולי אפילו מנקודת מבט של המערכת הפוליטית כולה, ההערכה יכולה להיות שונה במידה מסוימת. נוכחותם של השרים בריקסטאג במהלך ימים אלו יכולה לדעתי לקדם קשרים בלתי פורמליים בעלי ערך רב בין חברי הפרלמנט לשרים. זאת ועוד, השרים יכולים להשתתף לעתים קרובות יותר בדיונים שנערכים באולם המליאה. לדעתי, קשרים הדוקים בין השרים לחברי הפרלמנט הם תנאי חיוני כדי שמערכת פרלמנטרית תעבוד בלא תקלות. זו תשובתי לשאלתכם הראשונה.

אפנה כעת לענות על השאלה השנייה – כיצד פועל תהליך הכנת התקציב ומה תפקידו של הריקסטאג, הפרלמנט, בתהליך זה? ובכן הריקסטאג, כמו כל פרלמנט אחר כמובן, מחליט כיצד יש להשתמש בכספים. זה נעשה באמצעות תהליך שהונהג רק לפני חמש שנים, תהליך אשר מטיל מגבלות רבות יותר על הוצאת הכספים, הן לריקסטאג הן לממשלה, מכפי שהיה לפני הרפורמה.

הרקע, כמובן, היה המשבר הפיסקלי שפקד את שבדיה בראשית שנות התשעים. רוב התהליך מתרחש בסתיו אבל כבר בסוף האביב הריקסטאג מחליט על תקרה להוצאות המדינה. למעשה, הממשלה מציעה תקרה זו.

השלב הבא מתרחש באמצע ספטמבר, כאשר הממשלה מציגה את חוק התקציב שלה לשנה הבאה. כ-500 סעיפים מחולקים כך שההקצבות ייכללו באחד מתוך 27 תחומי הוצאה. בשלב זה, ועדת הכספים ממלאת תפקיד מרכזי. בשלב הראשון של תהליך אישור התקציב בריקסטאג, הפרלמנט מחליט על תקרות בכל אחד מ-27 התחומים האלה, בהחלטה משותפת אחת. ההיגיון שמאחורי ההחלטה המשותפת הוא להבטיח



עקביות בתקציב ולמנוע היווצריות של רובי קולות שונים על תחומי הוצאה שונים. במהלך שלב זה ועדת הכספים ממלאה תפקיד מרכזי מכריע.

בשלב השני, כל הוועדות מלבד אחת מציעות הצעות לכל אחד מסעיפי ההקצבות בכל אחד מ-27 תחומי ההוצאה. שוב, החוקים מורים על החלטה משותפת אחת לתחום. במילים אחרות, כדי להפיל את הצעת הממשלה, רוב אופוזיציוני צריך להסכים על כל סעיף באותו תחום מסוים. מיותר לומר שחוק זה בדבר החלטה כוללת, גורפת, נותן לממשלה יתרון בולט מאוד. אפילו ממשלות מיעוט, ששכיחות מאוד בשבדיה, יכולות לקבל את העזרה של הפרלמנט בענייני תקציב, בשניי קטנים בלבד.

ובכן, ריאיונות שנערכו לחברי פרלמנט אחדים בנושא תהליך זה העלו כי החוק העניק לממשלה מעמד חזק מדי לעומת הריקסטאג שלה, אבל מצד שני הריקסטאג זכה בשליטה טובה יותר על ההוצאות. בתקופה שקדמה לרפורמה הזאת יכלה הממשלה במידת הצורך וכמעט ללא הגבלה, לחרוג במהלך שנת הכספים מהסכום שהוקצב למשרד ממשלתי מסוים או למטרה מסוימת. כיום הממשלה נאלצת לחזור לפרלמנט ולבקש עוד כסף בכל פעם שהיא רוצה לחרוג מהתקציב. גם אם יש ביקורתיות מסוימת, אני חושב שהתחושה הכללית כאן היא שהשיטה עובדת היטב ואנו הולכים להמשיך בה.

אעבור כעת לשאלה השלישית, שעוסקת בשיטה של הצבעת האי-אמון: האם השיטה מגדילה את יציבות הממשלה או מפחיתה אותה? מאז 1971, קבוצה של לפחות 35 חברי פרלמנט יכולה להגיש הצעת אי-אמון כנגד שר. כיצד פעלה השיטה לפני כן? באותם מקרים לפני 1971, בכל פעם שממשלה הפסידה בהצבעה חשובה בריקסטאג, היה עליה להתפטר. אבל אחרי 1971 אפשר היה להפיל ממשלה רק באמצעות הפרוצדורה הפורמלית הזאת, של אי-אמון.

ובכן, כדי שתעבור, הצעת אי-אמון צריכה לזכות בתמיכתם של לפחות 175 מתוך סך הכול של 339 חברים. כאשר הצעת האי-אמון מופנית כלפי ראש הממשלה והפרלמנט מקבל אותה, כל הממשלה צריכה להתפטר. כאשר הצעה מופנית כלפי שרים, כל השרים שההצבעה הייתה נגדם צריכים להתפטר. אבל במקום להתפטר, ראש הממשלה יכול לקחת את שאלת האמון של הממשלה אל עם על-ידי קביעת בחירות שלא מן המניין.

ובכן, ברצוני להדגיש שתי תכונות של חוק זה. הראשונה היא שהימנעות של חבר פרלמנט או אי-נוכחותו בהצבעה עוזרות לממשלה להישאר בתפקידה. היות שהכלל אינו רוב פשוט של הנוכחים והמצביעים, אלא דרושים 175 חברי הפרלמנט.

מאידך, כמובן שזה מקשה להעביר הצבעת אי-אמון, אבל מצד שני, הצעת אי-אמון אינה צריכה להיות מונעת ואינה צריכה להיות הצבעה בונה, כמו למשל כדי לקבוע הקמת גן ציבורי. הצבעת אי-אמון כנגד שר או הממשלה נערכה בעבר רק ארבע פעמים מאז 1971, ובכל אחד מהמקרים האלה היא נדחתה. במקרה אחד שר התפטר מרצונו, נוכח איום של הצבעת אי-אמון שעמדה להתקבל אילו עלתה לדיון. אבל השר התפטר עוד לפני ההצבעה.

לא חלו חילופי ממשלות בשבדיה בהקשר של הבחירות. כאשר הממשלה התפטרה בתקופת הבחירות – דבר שלא קרה הרבה פעמים, אבל קרה – בדרך כלל זה טופל על-ידי פירוק ממשלת קואליציה. אני סבור שהיציבות היחסית של הממשלה השבדית מקורה לאו דווקא בחוקים ובקונסטיטוציה ויותר בנסיבות פוליטיות.

ראשית, בשבעים השנים האחרונות הייתה מפלגה אחת דומיננטית, המפלגה הסוציאל-דמוקרטית, והיא הייתה חזקה דיה כדי להקים ממשלה בלא השתתפות של מפלגה אחרת כלשהי. אין פירושו של דבר שיש למפלגה זו רוב מוחלט בפרלמנט ושהיא חזקה דיה כדי לשלוט בפרלמנט.

שנית, המשמעת המפלגתית החזקה מאוד של כל מפלגות הפרלמנט, לא רק של מפלגות הממשלה, אלא גם של מפלגות האופוזיציה, יוצרת ממשלה יציבה וחזקה מאוד. זו תשובתי לשאלה השלישית.

כעת, השאלה הרביעית עוסקת בפיקוח על הזרוע המבצעת והתמיכה המקצועית שעומדת לרשות פיקוח שכזה.

הרשו לי לפתוח בכמה מילים כלליות על פיקוח הפרלמנט בשבדיה. התחרות אינה מאפשרת לריקסטאג לבצע תפקיד שיפוטי או אדמיניסטרטיבי. הריקסטאג אינו יכול לשנות ולהסיר את התוקף מהחלטה של בית משפט, של הממשלה או של הרשויות הציבוריות. הרשו לי רק לומר כאן שבשבדיה יש מערכת שהיא פחות או יותר ייחודית לשבדיה, ובה אנו מבדילים בין הממשלה והשרים מצד אחד, ובין הרשויות הציבוריות מצד שני. הרשויות נהנות ממידה מסוימת של עצמאות מוגנת



בחוקה, בטפחן במקרים האינדיבידואליים. כאשר הן מטפלות במקרים הבודדים הן פועלות כמעט כמו בית משפט. לכן יש מה שאנו מכנים לעתים קרובות "המבנה הכפול" של האדמיניסטרציה השבדית, ולמעשה זה הולך אחרה למאה ה-17.

הריקסטאג יכול לפקח על פעולות של הממשלה ושל רשויות חדשות או לבחון אותן, וכמובן שהוא יכול להשתמש בכוח המוענק לו על פי חוק בחקיקה בתקצוב כדי לתקן תנאים לא מספקים בארגון. כל הוועדות מפקחות במידת מה, בלי השפעה יתרה. יש 16 ועדות קבועות, מצוידות בצוות מקצועי של שניים עד חמישה אנשים, אשר לרובם השכלה משפטית. הם עובדים בדרך כלל באמצעות חקיקה ותקציב, ולא באמצעות פיקוח.

עם זאת יש שלושה מוסדות שמתמחים בפיקוח ובבקרה. הראשון הוא ועדת החוקה, שהיא אחת מ-16 ועדות עומדות, והיא הוועדה שבה עבדתי אני בתקופות שונות במשך 25 שנים, ובשמונה השנים האחרונות הייתי מנהל צוות הוועדה. כמו כל 16 הוועדות האחרות, גם ועדה זו מורכבת מ-17 חברי פרלמנט שנבחרו פרופורציונלית לכל שבע המפלגות בריקסטאג. ועדת החוקה מבצעת שני תפקידים. האחד הוא לנסח חקיקה בתחום החוק הקונסטיטוציוני, שעליו לא אדבר היום. השני, שמעניין אותנו כאן, הוא המשימה לבדוק את תפקוד השרים כאשר הם ממלאים את חובותיהם ואת האופן שבו הממשלה מבצעת את המוטל עליה בכלל.

מטרתה הראשונית של סקירה זו היא להראות שהממשלה והשרים דבקים ברוח החוקה והחקיקות האחרות. לצורך כך, הוועדה מסתייעת בצוות של שבעה אנשי מקצוע, עורכי דין ומומחים בתחום מדע המדינה. הם סוקרים את תוצאות הוועדה ומדי שנה מגישים למליאה לפחות שני דוחות כתובים. דרך קבע הם מבקרים את השרים על פעולה או אי-פעולה מצדם. הוועדה אינה נהנית מסמכויות פורמליות. כפי שכבר אמרתי, רק למליאה היכולת לפטר שר באמצעות הצעת אי-אמון. אבל השרים מביאים בחשבון את המלצות הוועדה, ובמיוחד אם הן על דעת חברי הוועדה פה אחד.

הפיקוח המוסדי השני הוא ועדת הביקורת הפרלמנטרית. ועדה זו מורכבת מ-12 חברי פרלמנט, כאשר לא כל המפלגות מיוצגות. המבקרים בוחנים את היעילות ואת האפקטיביות של המנהל הציבורי. המבקרים



משתמשים בצוות של כ-25 אנשים. תוצאות הבדיקה מוגשות בדוחות כתובים לריקסטאג, ובהם המבקרים מבקרים לעתים קרובות את תפקודו של ארגון, של משרדים ציבוריים ובוחנים קווי מדיניות ציבורית בתחומים שונים. הם מבקשים מהריקסטאג לשנות או ליזום שינויים בתחומי המנהל הרלוונטיים.

בנקודה זו עליי להוסיף דבר אחד והוא שלשבדיה ארגון פחות או יותר ייחודי של מערכת הביקורת הלאומית שלנו. לממשלה גוף ביקורת משלה, שהוא מוסד גדול ורב עצמה בהרבה מהביקורת הפרלמנטרית. גוף זה מבצע ביקורות חשבונאיות וביקורות יעילות בקנה מידה רחב יותר. הסיבה לכך שלממשלה גופי ביקורת משלה מקורה במבנה האדמיניסטרציה הכפול שעליו דיברתי, היות שהממשלה זקוקה למוסד שיפקח בשמה על הרשויות העצמאיות מנקודת מבט של יעילות וכלכלה. כמו כן אני יכול להוסיף שבדיק עכשיו התנהל דיון והונחה על שולחן הריקסטאג הצעה לשנות זאת ולהעביר את האחריות על מערכת הביקורת כולה מהממשלה לריקסטאג.

המוסד השלישי שעליו אני מתכוון לדבר הוא מוסד הביקורת – מוסד ידוע לכול שהפך לדפוס למוסדות דומים במדינות אחרות – מוסד האומבודסמן (או נציב תלונות הציבור). זהו מוסד הביקורת היחיד שמגייס אנשים מקצועיים בלבד: כ-35 עורכי דין מנוסים. האומבודסמן מפקח על בתי המשפט ועל המנהל הציבורי בכל הרמות – הלאומית, האזורית, והמקומית. יוצאים מן הכלל הם השרים, שעליהם האומבודסמן אינו מפקח שכן זהו תפקידה של ועדת החוקה.

הפיקוח שלהם מתמקד בעיקר באופן שבו בתי המשפט והסוכנויות מטפלים במקרים הבודדים. האומבודסמן בודק את מרביתם בגלל תלונות מצד האזרחים. האומבודסמן צריך לפרסם דוחות, ולהעמיד לדין פקידים שכשלו כשל רציני. אבל במרבית המקרים כאשר הם מוצאים הליך לא תקין הם מגבילים את עצמם לטפל בדברים שמתפרסמים. ובכן, זה סוף המצגת שלי, ואשמח לענות על שאלותיכם ולשמוע את הערותיכם.

● **עמנואל גוטמן:** בוקר טוב, שאלה אחת בנוגע לפיטורי שרים, שרים בודדים בפרלמנט. האם תוכל לומר מילת הערכה בנוגע לכך? כוונתי – באיזו מידה זה אפקטיבי ומה זה עושה בפועל לפיקוח של הפרלמנט על הממשלה?



● **פרופ' איזברג:** כפי שאמרתי, הדרך הקונסטיטוציונית לפטר שר מהממשלה מעולם לא הוצאה לפועל. הועלו ארבעה מקרים להצבעת אי-אמון והממשלה תמיד ניצחה. מעולם לא הושגו 175 הקולות שנדרשים. אבל אני גם התייחסתי למקרה אחד שבו האיום של הצבעת אי-אמון כזו גרם לשר לעזוב מרצונו, אם אפשר לומר. כך שלמעשה יש לך שליטה בלתי פורמלית רבה יותר. ניתן לפטר שר שאינו מתפקד כראוי בדיונים, או אינו מגן על הצעות החוק שלו היטב, או מציג את הצעות החוק שלו כך שאינן מתקבלות בריקסטאג, אבל זו החלטה של ראש הממשלה.

כמובן שמעמדו של ראש הממשלה חזק בממשלה השבדית, משום שראש הממשלה הוא זה שממנה שרים וגם מפטר אותם. הייתי אומר שכיום, לעתים קרובות יותר מאשר לפני עשרים שנה, קורה שיש חילופי גברי, כפי שהם מכנים זאת באנגליה, כאשר שרים מתחלפים, ראש הממשלה מעביר שר ממשדד אחד למשרד אחר ואולי מפטר אחדים מהם. באיזו מידה עבודתו של השר בפרלמנט משפיעה על החלטתו של ראש הממשלה, קשה לומר.

● **דן אבנון:** ברצוני להמשיך את הערתך בנוגע ליציבות כהשפעה של משמעת מפלגתית חזקה, ולשאל האם המשמעת המפלגתית החזקה היא תוצאה של תרבות פוליטית, שהיא מסורת, או האם ישנן פרוצדורות או תקנות שמגבירות את המשמעת המפלגתית. שאלת ההמשך – התמקדות ספציפית – האם אתה יכול להעיר על היחס בין שיטת הבחירות ובין שאלת המשמעת המפלגתית, במיוחד נוכח העובדה שבישראל ישנה הבנה מסוימת שנציגים אזוריים יכולים לפעול נגד המשמעת המפלגתית.

● **פרופ' איזברג:** אני חושב שהמשמעת המפלגתית הגבוהה היא תוצאה של שילוב של היסטוריה פוליטית, תרבות פוליטית ומוסדות מסוימים. כפי שאמרתי, המפלגה ששלטה בפוליטיקה השבדית זמן כה רב היא המפלגה הסוציאל-דמוקרטית, וכפי שידוע לכם, בתוך תנועת העבודה מסורת היא כי יש אמונה חזקה מאוד באחדות כחלק מהתרבות הפוליטית שלהם כתנועה. הייתי אומר שהמפלגות האחרות הושפעו מהתרבות הפוליטית הזאת של המפלגה הסוציאל-דמוקרטית.

הייתי אומר ששיטת הבחירות שלנו היא שיטה שפועלת ברמה הלאומית. השיטה האזורית אינה מתאימה לשבדיה. שיטתנו אינה שיטה פדרלית



ואין לנו אזורים חזקים מאוד, או דעות אזוריות חזקות מאוד. המפלגות או חברי הפרלמנט קשורים יחדיו כצוות ורצים כצוות ואינם רצים כל כך בשביל אזורי הבחירה שלהם, כמו שהם רצים בשביל מפלגותיהם. נובע מכך, כמובן, שכדי להצליח בבחירות, עליך להיות מגובש. זהו אחד מסוגי ההיגיון מאחורי המשמעת המפלגתית הגבוהה.

באמרי זאת, עליי להוסיף שישנם מקרים שחבר פרלמנט חושב שעליו לקדם את האינטרסים של בוחריו, אפילו אם הם מנוגדים לעמדות של המפלגה שלו. כאשר חברים בודדים יוצאים נגד קו המפלגה וזה לא שינה את תוצאת ההצבעה, אז אני חושב שהמנהיגים של המפלגות מסתכלים על כך ברוחב לב. אבל אם זה משנה את התוצאה, ובמיוחד אם מדובר בחובה לאומית, חבר מסוים עשוי למצוא עצמו נענש; לדוגמה, הוא עלול להפסיד ועדה או שיועבר לוועדה אחרת; או, כמובן, שלא יהיה מועמד מחדש בבחירות הבאות.

ובכן, בחירת המועמדים בשבדיה מיוחדת במינה. ולכן, למעשה לבוחרים יש ההשפעה הרבה ביותר על אותם אנשים שנבחרים לפרלמנט. אבל מנהיג המפלגה שייבחר יכול לתת כמה רמזים, כמובן. ככלל, אני חושב שחבר פרלמנט, אפילו בשבדיה, אף על פי שיש לנו המשמעת המפלגתית החזקה הזאת, צריך להיות זהיר מאוד ולבדוק מה קורה באזור הבחירה שלו ולהקשיב לאנשים ובמידת האפשר לקדם אינטרסים באזור הבחירה.

● **שאלה:** כאשר חבר של הפרלמנט נעשה שר בממשלה ואחר כך עוזב את הממשלה, האם הוא יכול לחזור בחזרה לפרלמנט?

● **פרופ' איזברג:** התשובה היא כן בוודאי.

● **דוד ראב:** האם זה לא גורם לטשטוש גבולות בין שר למחוקק, משום שאנשים נעים הלך וחזור בין ממשלה לפרלמנט?

● **פרופ' איזברג:** היות שהממשלות כה יציבות זה קורה לעתים רחוקות, ולכן אם הייתה להן גמישות רבה יותר או שהייתה אי-יציבות רבה יותר בממשלה, זה היה יכול ליצור בעייתיות מסוימת. אבל עד כה זה לא קרה.

● **אריק כרמון:** אני רוצה להמשיך לדון בסוגיה זו. הרעיון לאמץ את החוק הנורבגי-שבדי הועלה מספר פעמים כאפשרות בישראל. ברור שאתה שם את האצבע שלך על הדילמה, בעיקר על המתח



בין נוכחות שרי הממשלה בפרלמנט וחשיבותה להחלטות, שהיא כל כך ברורה במערכת פרלמנטרית, לעומת היעילות בעבודת הוועדות. ולכן אודה לך מאוד אם תוכל לומר כמה מילים על המתח הזה בין נוכחות שרי הממשלה ובין יעילות הוועדות השונות, הנהנות מנוכחות של חברים קבועים.

שאלה נוספת נוגעת ליעילות עבודת הוועדות. בפרלמנט שלנו 120 חברים. ברגע שממשלה נבחרת, כרבע מחברי הבית, לעתים אפילו יותר, הולך לאיבוד מבחינת הכנסת. לכן, חבר אחד של הפרלמנט הישראלי מוצא את עצמו נושא באחריות להיות חבר בכמה ועדות. בכמה ועדות חבר כל אחד מחברי הריקסטאג? ולכן אני חושב שמבחינתו שתי הסוגיות האלה מחוברות.

● **מאיר שמגר:** בהמשך לכך, הייתי רוצה שתבחן את השאלה אם החוק השבדי והחוק הנורבגי דורשים הסדרה של כללים מסוימים החלים על האדם כאשר הוא ממונה לממשלה כשר. הסיבה יכולה להיות ניגוד אינטרסים אפשרי, כפי שציננת בצדק. בוודאי שישנה חשיבות לנוכחותו, בעת זיונים בפרלמנט, אבל ניתן להסדיר את זה באמצעות תקנות אחרות כלשהן שיאמרו שהוא חייב להיות נוכח, אף על פי שהוא אינו חבר פרלמנט.

אבל השאלה מרחיקה לכת עוד יותר, היות שהגישה הבסיסית, אפילו הבריטית, היא שיש חלוקת אינטרסים, כפי שציננת. האם חשבתם אי-פעם לאמץ את השיטה האמריקנית שבה מראש יש הפרדה בין שירות בממשלה כשר לבין שירות בפרלמנט? אני מתכוון שאין כל צורך בהתפטרות מכיוון שאינך יכול לשרת כלל, כי כמו שנהוג בקונגרס, או שאתה חבר בממשלה או שאתה משרת בפרלמנט. האם בחנתם את האפשרות הזו?

● **פרופ' איזברג:** אתחיל בשאלה האחרונה. לא, האפשרות לא נבחנה אף פעם. למעשה החוקה של שבדיה הייתה בתוקף מ-1809 עד 1974, ושורשיה היו נטועים באותה חשיבה ובאותם רעיונות של החוקה האמריקנית שדיברה על חלוקת הכוחות – ממשלה ופרלמנט. במובן מסוים בפועל הייתה חריגה מהנהג האמריקני: שרים למלך יכלו להיות חברי פרלמנט. ולכן, גם כאשר הייתה לנו מערכת דומה יותר למערכת האמריקנית, השרים עדיין היו רשאים להיות חברי פרלמנט. כך שהרעיון כאן מעולם לא קיבל גיבוי או תמיכה בשבדיה, בעבר או בהווה.

כפי שאמרתי והדגשתי, אני סבור שנוכחותם של שרים בפרלמנט חשובה למהלך החלק של הפרלמנט. השרים, כמובן, יכולים להשתתף בדיונים, והם גם נקראים למליאה לתת תשובות. אני לא חושב שאפרט את זה כאן, אבל אפשר גם לקרוא להם לוועדות לשימוע. בוועדה שאני עבדתי בה נקראו השרים לעתים קרובות, במיוחד כאשר הוועדה בחנה את הפעולות שלהם. השימועים האלה הם, דרך אגב, שימועים פתוחים, וכל אחד יכול להיכנס ולשמוע. ובדרך כלל אנשים אכן באים.

ולכן, העובדה שהם אינם חברי פרלמנט אין משמעותה שלא ניתן לזמן אותם למליאה או לוועדות כדי שיספקו אינפורמציה ויענו על שאלות. בוועדה אחת מסוימת, נוכחותם כעת היא חשובה מאוד, וזו הוועדה לענייני אירופה. כידוע, שבדיה חברה באיחוד האירופי משנת 1995 וכדי שלפרלמנט תהיה השפעה רבה על המשא-ומתן שהממשלה השבדית מקיימת בבריסל, ישנה ועדה לענייני אירופה, שבה השרים צריכים להופיע לפני שהם נוסעים לבריסל לשאת ולתת עם 14 המדינות האחרות.

כל חבר פרלמנט חבר בוועדה אחת או יותר, אולי שתיים. אבל הוא פעיל רק באחת מבין השתיים. לא כולם חברים מלאים בכל הוועדות, משום שישנן 16 ועדות עם שבעים חברים, כך שאנו מגיעים ל-242 מושבים, אם אני טועה, כשיש לנו 349 חברים; ולכן על חברים רבים מוטלת חובה כפולה, או שהם חברים בשתי ועדות לחלופין. אבל לעתים קרובות הם ממלאים מקום משום שהחברים המלאים אינם נוכחים. ולכן רוב ה-349 משתתפים, חוץ ממנהיגי המפלגות, אולי, וגם אנשים נוספים. אבל רובם משתתפים בוועדה אחת, בין כחברים מלאים בין כחברי משנה פעילים. ולכן חלקם חברים בשתי ועדות, משום שבמקרה של היעדרות, הם יכולים למלא את המקום בוועדה, כך שהמפלגה תפגין תמיד השתתפות מלאה בנציגות והיא בוועדה המסוימת.

● **דן אבנון:** בהמשך לנקודה זו, האם זו עובדה שאם חבר פרלמנט צריך להיעדר מהפרלמנט במשך חודש או יותר, במקרה כזה חבר אחר, שאינו חבר פרלמנט, אבל חבר שהוא מחליפו מהאזור, נכנס לפרלמנט כמחליף זמני עד שהחבר הקבוע חוזר? אם זה המצב, האם אתה יכול לומר לנו בבקשה כיצד זה פועל?

● **פרופ' איזברג:** כן זה נכון. אבל זה לא אוטומטי. צריכה להיות לך סיבה שתהיה מקובלת על הפרלמנט כדי להיעדר במשך חודש או יותר. למעשה, יושב ראש הפרלמנט הוא זה שמחליט על כך; זה



הולך לפרלמנט לאישור פורמלי. אבל מרבית הבקשות האלה להיעדרות לחודש או יותר מאושרות. ואז מה שקורה זה כפי שאמרת, שחבר חלופי נקרא למלא את מקומו של החבר במהלך תקופת היעדרותו, וכאשר החבר הקבוע חוזר, הוא חוזר למקומו והחבר החלופי חוזר הביתה לעבודתו הרגילה.

היו כמה דיונים סביב הנושא, למעשה הושמעה ביקורת. חברים משתמשים בכך יתר על המידה או מנצלים את השיטה כדי להיעדר מתוך קפריזה – דברים שאין להם כל קשר עם עבודתם הפרלמנטרית. אני חושב שהיושב ראש ניסה להגביל את ההיעדרויות האלה, אבל כמובן שישנן כמה שאלות, ויכולות להיות סיבות לגיטימיות להיעדרות כה ממושכת של חבר פרלמנט, למשל: הממשלה ממנה בכל סתיו חברי פרלמנט שיהיו צופים בישיבות האיחוד האירופי, ואז הם נוסעים לחודש וחבר אחר בא למלא את מקומו של אותו חבר. אני סבור שהיושב ראש חושב כי זוהי סיבה לגיטימית ביותר להיעדר.

● **אריק כרמון:** בשם כולנו ברצוני להודות לפרופי מגנוס איזברג. אני חושב שהצלחת להעשיר מאוד את הדיונים שלנו. אנו שבים ומודים לך ומודים לכולכם על שנוכחתם. תודה רבה.

● **פרופ' איזברג:** תודה רבה. אמרתי הבוקר שזה בוקר נורא במקום שחשוך בו ושלו היינו יכולים לחוקק חוק נגד חודש נובמבר בשבדיה, הייתי תומך בו.

● **אריק כרמון:** תודה לך.



מעמד הכנסת ויחסיה עם הרשויות

ס י כ ו ם ד י ו ן : א י ת ן א ל י מ י

להלן עיקרי הדברים בנושא מעמד בית המחוקקים בישראל תוך התמקדות בסוגיות הבאות:

- החוק הנורבגי
- מנגנוני סיוע מקצועי לחברי הכנסת ולועדות הכנסת
- תפקוד ועדות הכנסת

החוק הנורבגי:

- **תומכים בחוק הנורבגי:** יישום החוק הנורבגי מערכת הפוליטית הישראלית רק יחזק את מעמד הכנסת. ההפרדה בין חברי הכנסת לשרים תנתב ותמקד את עבודת חברי הכנסת. מימוש תפקידה של הכנסת בהקשר פיקוחה על הרשות המבצעת לא יוכל להתנהל כראוי כל עוד שר נתון הנו גם חבר כנסת או לחילופין חבר כנסת מכהן גם במשרת שר.

- בפועל תפקוד הכנסת נפגע משום שכרבע מהם לא נמצאים בתפקידים המקורי שכן הם גם שרים, מה שיוצר מצב בו במקום שיהיו 120 חברי כנסת קיימים רק כ-90. במצב שכזה, חברי הכנסת הפעילים דה-פקטו נושאים בנטל כבד ומוגזם למשל, בחברותם במספר רב של ועדות כנסת.

- פרדוכסלית לקואליציה לא נותרים חברי כנסת לאיוש הועדות ולכן חברי כנסת מהאופוזיציה ממלאים את הואקום שנוצר. מצד השרים, כהונתם גם כחברי כנסת הופכת לנטל ניכר והם רואים בכהונה זו כמעין "פוליסת ביטוח" עתידית בלבד.

- **מתנגדים לחוק הנורבגי:** גם אם יש רציונל להפרדה בין חברי הכנסת לבין השרים הרי שבפועל תהיה התנגדות ליישום הפרדה שכזו. השרים שהם גם חברי כנסת יתנגדו להוצאתם מהכנסת שכן הם מוותרים על זכותם להצביע.



- חשוב לתת את הדעת לאותם חברי כנסת שנכנסים לתפקידם לאור פינויו על-ידי השר. אלו יחששו למקומם שהרי המשך כהונתם מותנה בהמשך כהונת השר ה"מפנה", מה שעלול להוביל לתפקוד לקוי. עוד, הפרדה שכזו עלולה להגביר את יחס הזילות של השרים כלפי הכנסת.
- צריך לזכור, כמו כן, כי הממשלה תלויה בכנסת וזקוקה להשפעה בה (למשל בנושא התקציב). ברגע שמבצעים ניתוק פרסונלי-פונקציונלי שכזה נוצר ואקום שחייבים לחשוב כיצד ממלאים אותו. במקום ההפרדה המוצעת יש מקום לשריין אחוזים גבוהים יותר של שרים שאינם חברי כנסת או פשוט לקבוע כי אחוזים אלה יקבעו בהתאם לצרכים הנתונים.
- אל לנו לשכוח את תפקיד הבלם שהממשלה ממלאת כלפי הכנסת. כיום מתרחשת "פריקת עול" אדירה בפועלם של חברי כנסת רבים ולכן בעצם החפיפה ולו החלקית הקיימת בין הרשויות נבלמת פעילות חסרת אחריות בקנה מידה גדול יותר.

סיוע מקצועי לוועדות ולחברי הכנסת:

- חבר כנסת המעוניין לפעול במקצועיות נתקל באילוצים אובייקטיביים המונעים ממנו ליישם את רצונו ולמלא את תפקידו כראוי. ראשית, לחבר כנסת שכזה אין כל מנגנון מסייע משמעותי באיסוף מידע מקצועי בתחום הנתון. שנית, כמעט כל חבר כנסת מוצא את עצמו חבר במספר גבוה של ועדות מה שמנטרל מראש כל ניסיון רציני למלא את תפקידו ברצינות הראויה.
- אחד התוצרים של מצב זה הוא הגשת הצעות חוק ללא איסוף מידע רציני וללא כל רצון כן להמשיך את תהליך החקיקה. יש מקום לכן לייצר, מחד, מנגנון שגיביל ו/או יסנן את כמות הצעות החוק שחבר הכנסת מגיש למשל, הגשת הצעת חוק תהייה מחויבת בפירוט לגבי הקצאה תקציבית, פירוט דקדקני של התכנון וחובת יידוע המשרד הנוגע בדבר למטרת התייחסות במקרה הצורך. מאידך, להקים גופים נוספים לסיוע במידע מקצועי בתחומים הנדרשים למשל בצורת מכוני מחקר נוספים הן פנימיים והן חיצוניים.
- יש לתת את הדעת על ההשפעות השליליות של נוכחות תקשורתית בדיוני הוועדות השונות. נוכחות זו לא רק פוגעת ברמת ועומק השיח הרצוי אלא נוצר מצב בו חברי הכנסת מגיעים לדיוני הוועדה רק בכדי להראות נוכחות בפני הציבור דרך מצלמות הטלביזיה. כמו כן יש לפעול לחיוב חבר



הכנסת בנוכחות בועדה בה הוא חבר. עם זאת, חיוב נוכחות זה לא יכול להסתייע במציאות בה חבר הכנסת הנתון חבר במספר ועדות כה רב.

● יש הכרח לצמצם את מספר הועדות הקיימות ובכללן את "ועדות אד-הוק" בכדי שניתן יהיה לאיש אותן. בפועל יש מעט מאוד אנשים בדיוני הועדות מה שהופך את הליך החקיקה לנמהר ולא רציני. אין צורך ביותר מ-12 ועדות קבועות ויש מקום להגביל את כמות הועדות בהן יכול חבר כנסת להשתתף.

● יש מקום לתת את הדעת על מידת המוטיבציה של חברי כנסת ממיעוטים שונים ליטול תפקיד פעיל ורציני בעבודת הועדות. חברי כנסת אלה רואים את עצמם מחויבים לבחריהם לעיסוק בנושאים מהותיים של "פוליטיקה גבוהה" ופחות בנושאי אדמיניסטרציה ו"פוליטיקה נמוכה".



בית עליון

בית עליון

הרצאת פרופ' מאג ראסל

• **אריק כרמון:** ברצוני להציג עתה בפני גבי מג ראסל הן את הפורום שלנו והן את נושא הדיון.

המדובר במועצה ציבורית שמכנס המכון הישראלי לדמוקרטיה כדי לדון ולעסוק בהיבטים שונים שנוגעים למבנה ולהרכב החוקתי של הדמוקרטיה בישראל. גבי מג ראסל היא מרצה בכירה ביחידה לחוקה ביוניברסיטי קולג' בלונדון. ידיד טוב של ישראל במכון הישראלי לדמוקרטיה, מר ורנון בוגדנור מאוקספורד, הוא שהכיר בינינו.

כל הנושאים והסוגיות שיעלו כאן לדיון יימדדו לפי פרמטר אחד: מה ניתן לעשות, מה מעשי, מה ישיש? אף שלפני יומיים (סוף נובמבר, 2000) התחילה מערכת הבחירות בישראל, הדיון בנושא הרפורמה בשיטת הבחירות נראה לי עדיין אפשרי. כאשר אנו מדברים על חיזוק הפרלמנט שלנו, הכנסת – דברים מסוימים ישימים, ואחרים עשויים להיות רצויים. אבל כאשר דנים בבית עליון, לרבים זה נשמע נושא מאוד תיאורטי. דווקא משום כך אני רוצה להדגיש שחשוב מאוד לשקול ברצינות אפשרות כזאת, כי לדעתנו יש בה תשובות אחדות לסוגיות בווערות שנובעות ממצבה של הדמוקרטיה הישראלית.

אחת השאלות היא, באיזו מידה בית עליון יכול לשפר את תהליך החקיקה של הבית התחתון? סוגיה נוספת היא עד כמה בית עליון הוא כתף נוספת בתהליך הפיקוח על הזרוע המבצעת. אבל יש גם סוגיה שלישית, ולאו דווקא מינורית. עדיין אין לנו חוקה, אבל לא אטעה אם אומר כי לפחות רוב היושבים כאן סביב השולחן מקווים מאוד שבמוקדם, ולא במאוחר, ישראל תזכה בחוקה. אחד הנושאים שמועצה זו צריכה לדון בו הוא אפוא סוגיית הבקרה המשפטית. זאת, אם מביאים בחשבון כי תפקידו של הבית העליון בפרלמנטים אחדים הוא לבחון בצורה מעמיקה יותר את תהליך החקיקה, ובכך הוא מקל מעט את הנטל הקשור לבקרה המשפטית.



כעת נשמע את הרצאתה של גבי ראסל שתתייחס אל כמה נקודות שצוינו כאן. אחר כך בודאי תהיינה לנו שאלות ויתקיים דיון.

● **מג ראסל:** ראשית אספר בקצרה על היחידה לחוקה. זו היא צוות חשיבה ומכון מחקר עצמאיים, שמרכזם ביוניברסיטי קולג' בלונדון. אנו עוסקים בעיקר בחקר נושא הרפורמה החוקתית בבריטניה, וזאת תוך השוואה לנעשה במקומות אחרים בעולם. הרבינו לחקור חוקות בחו"ל, ואחד הנושאים שבו עסקתי מאז תחילת עבודתי במכון הוא "הרפורמה בבית הלורדים" בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם. בהרצאתי אעסוק בנושא הבית העליון במובן הרחב ואנסה גם לדון ביישום אפשרי של השיטה בישראל.

תחילה אדון בשאלה מהו תפקידו של בית עליון ואמנה אחדות מן התכונות שמגדירות אותו. אחר כך אבחן בקצרה מספר דוגמאות של מערכות פרלמנטריות עם בית עליון, מוצלחות יותר או פחות, ולבסוף אעבור לסוגיות שראוי לשקול בזיקה לישראל.

נתחיל בשאלה מהי תכליתו של בית עליון ונציין תכונות אחדות שמייחדות את המוסד הזה. לטענתי, בית עליון יכול, בראש ובראשונה, להוסיף שלושה דברים לשיטה פרלמנטרית. הראשון הוא ייצוג בפרלמנט של מערך אינטרסים השונים מאלו המיוצגים בבית התחתון. השני הוא לספק נקודת מבט עצמאית יותר מזו שמסוגלים להציג חברי הבית התחתון. זה חשוב במיוחד בפרלמנטים מודרניים, שבהם הפרלמנט, ובמיוחד הבית התחתון, נשלט במידה רבה על-ידי מפלגות פוליטיות. הדבר השלישי שבית עליון יכול לתרום הוא פיזור נטל העבודה הפרלמנטרית וביצועה ביתר יעילות. עכשיו אבחן בקצרה כל אחד מהנושאים האלה:

ייצוג מגוון של אינטרסים בפרלמנט. זו אחת הסיבות העיקריות לקיומם של בתים שניים, גם היום וגם בעבר. במקור, בתים שניים ייצגו לעתים קרובות אינטרס של מעמד השונה מזה שיוצג בבית הראשון. ככל שהדמוקרטיה התפתחו וכוננו בתים תחתונים שנבחרו באופן דמוקרטי – יותר ויותר הפך הבית העליון למייצג של הסדר הישן, של מעמד בעלי הקרקעות. הפרלמנט הבריטי הוא דוגמה מובהקת לכך, אבל גם במדינות אחרות באירופה, כמו צרפת, איטליה וספרד, היו הפרלמנטים מתחילה מבוססים על מעמדות. בתים עליונים אלה, שייצגו את הסדר הישן, פעלו כמעין גוף מאשר של הבתים התחתונים הצעירים והדמוקרטיים.



סוג נוסף של ייצוג אינטרסים, שמתקיים או שהתקיים בבית העליון, הוא ייצוג של אינטרסים אתניים או דתיים. דוגמה אחת לכך הוא ה-Freestate האירי בשנות ה-20, כאשר החוקה האירית התנתקה מן החוקה הבריטית נוסד פרלמנט חדש. היות והיו חששות שהמיעוט הפרוטסטנטי לא ייוצג דיו בבית התחתון, הקימו בית עליון שבו למיעוט הפרוטסטנטי תהיה אפשרות ייצוג.

המודל החדש יותר של נציגות נפרדת הוא לפי קווים טריטוריאליים. מודל זה התפתח בפדרציות חדשות. הדוגמה הקלאסית היא ארצות הברית, ומצב-דברים דומה קיים גם באוסטרליה ובגרמניה, שבהן מדינות עצמאיות חברו לפדרציה, והבית העליון ייצג את האינטרסים של המדינות בניגוד לאינטרסים של כלל האוכלוסייה, שיוצגו בבית התחתון. אף שמדובר בנהלים מן העבר, עדיין נודעת להם השפעה, גדולה או קטנה, על צורת עבודתם של בתים שניים כיום.

ייצוג טריטוריאלי מסוג המודל הפדרלי, הוא כיום צורת הייצוג השכיחה ביותר בבתים שניים ברחבי העולם, בראש ובראשונה במרבית המדינות הפדרליות שבהן קיימים שני בתים, אבל גם במדינות לא פדרליות. כך, למשל, בצרפת, באיטליה ובספרד, שכאמור התחילו בבתים עליונים המבוססים על חלוקה מעמדית, ועברו כולן למודל הטריטוריאלי על אף שאינן פדרציות. פעמים רבות משמש מודל זה, כמו בעבר, למתן מעין הגנה למיעוטים. בארצות שבהן המיעוטים חיים במדינות או באזורים קטנים יותר ומאוכלסים פחות, מודל זה מתבצע אם קובעים שלכל המדינות תהיה נציגות שווה בבית העליון, בלי שים לב לגודלן או גודל אוכלוסייתן. דוגמה לכך היא ארצות הברית, שבה לכל מדינה שני סנטורים ללא קשר לגודל האוכלוסייה.

לצד ייצוג טריטוריאלי, ממשיך להתקיים בבתים העליונים ייצוג אינטרסים מסורתי. בבלגיה, לדוגמה, הבית העליון מבטיח ייצוג לקבוצות לשוניות מסוימות. שרידי דגם הבתים העליונים המבוססים על מעמדות, קיים למשל גם בבריטניה, שם יש לנו בית שחבריו ממונים, רובם אחרי שהגיעו לפסגת מעמדם המקצועי.

כידוע, רוב הבתים השניים ברחבי העולם נקראים סנאט. המילה "סנאט" נגזרת מאותו שורש לטיני שממנו נגזרת המילה senior (ותיק, מבוגר, בכיר). משתמע מכך שמדובר בקבוצת אנשים מבוגרים ומנוסים יותר.



לעתים קרובות, אישים דגולים וטובים אלה נכנסים לבית העליון בדרך של מינוי, אבל קיימים גם בתים עליונים בשיטה של בחירות. לדוגמה, באיטליה עליך להגיע לגיל מסוים כדי להיות רשאי לשבת בבית העליון, למרות שהנציגים נבחרים ואינם ממונים.

כיום יש סיבה לשאוף לשונות באופן הייצוג בין שני הבתים, והכוונה לייצוג השונה של אינטרסים מפלגתיים כבתים בהם שולטות המפלגות. בתים עליונים, מעצם העובדה שהם נבחרים בדרך שונה מהבתים התחתונים, עשויים לאפשר הכללתן של מפלגות אחרות ואפילו אנשים עצמאיים שאינם מייצגים מפלגה כלשהי, ועל-ידי כך מאפשרים לא פעם התקיימותם של בית עליון ובית תחתון בעלי מאזן מפלגתי שונה. אימוץ של שני סוגי הפרספקטיבות הללו ושל דרך פעולה רחבה יותר הוא בעל ערך רב.

הכנסת נקודת מבט עצמאית יותר לדיוני הפרלמנט. על פי רוב, בתים עליונים נהנים מסמכויות מוגבלות לגבי הממשלה והחקיקה מאלה של הבית התחתון. כשמדובר בחקיקה רגילה – לא פעם בסמכותם רק לעכב אותה, וכשמדובר בחקיקה בנושא פיננסי – על פי רוב סמכותם לעכב אותה היא מוגבלת מאוד.

ההבדל המכריע ביותר בין כוחם של הבית העליון והתחתון הוא ששינויים בהרכב הבית העליון אין בהם בדרך כלל כדי להביא להתפטרותה של הזרוע המבצעת. במרבית הבתים העליונים לא קיים כלל המושג 'הצבעת אי-אמון', וזהו ההבדל המכריע בין הבית העליון והבית התחתון. על פי רוב, פחות שרים יושבים בבית העליון, וכיוון שמרבית השרים יושבים בבית התחתון, זה מאשש את התפיסה שלפיה הבית התחתון הוא ביתה של הממשלה ואילו הבית העליון הוא עצמאי יותר.

מצב-דברים זה הוא במידה רבה תולדת הרכבם של הבתים העליונים, שאף כי לעתים הוא נראה פחות לגיטימי מזה של הבתים התחתונים, חשיבותו רבה בקידום עצמאותם של חברי הבית העליון. בית פרלמנטרי שאין בכוחו לפטר מתפקידה את הזרוע המבצעת ושבסופו של דבר אינו יכול למנוע חקיקה – קולות החברים הבודדים בו הם פחות קריטיים, ואנשים מסוגלים אפוא להצביע לפי מצפונם, להצביע בניגוד לקווי המפלגה ולקדם נקודת מבט עצמאית יותר. היות ואין סכנה שבצעדים מסוג זה הם עלולים לגרום לפיטורי הממשלה, כפי שעשוי לקרות בבית התחתון, המשמעת המפלגתית היא לעתים קרובות פחות קפדנית

ומחמירה, ומתקבלת דעה עצמאית יותר. גישה זו מחוזקת גם על-ידי העובדה שחברי הבית העליון הם לרוב מבוגרים יותר ולפיכך בטוחים יותר בדעותיהם ואינם מונעים על-ידי אינטרסים של קידום הקריירה הפוליטית שלהם וכדומה. חברי הבתים העליונים מכהנים לא פעם תקופות פרלמנטריות ארוכות יותר מחברי הבתים התחתונים, כלומר פחות מעסיקים אותם סיכוייהם להיבחר מחדש, מה גם שבמקרים רבים הם ממונים, ובבריטניה הם ממונים לכל חייהם. חברי הבית העליון אינם מוטרדים מכך שאם לא ינהגו בדרך מסוימת הם צפויים לפיטורין; אלו טרדות שמדאיגות את חברי הבתים התחתונים.

לכן, בפרלמנט שנשלט על-ידי מפלגת-רוב, בית עליון עשוי להציג ראייה מרוחקת יותר שעשויה להועיל מאוד לעבודת הפרלמנט. לכך יש חשיבות רבה במיוחד בשיטה הנהוגה בבריטניה, שבה הזרוע המבצעת דומיננטית, והמשמעת המפלגתית בפרלמנט חזקה. איני בטוחה שבישראל יש בכך אטרקציה גדולה, ועל כל פנים זוהי סוגיה שראוי לדון בה.

פיזור נטל העבודה הפרלמנטרית וביצוע יעיל יותר. ברמה הפשוטה ביותר, אם יש יותר חברי פרלמנט, המחולקים לשתי קבוצות נבדלות שיכולות לפעול בנפרד – אפשר לחלק את העבודה הפרלמנטרית, לחלוק אותה ולבצע עבודה רבה יותר. יתרה מזאת, בגלל האופן שבו חברי הבית העליון מגיעים לשבת בפרלמנט, הם לרוב עסוקים פחות בבחירות, עסוקים פחות במשימות למען אזור הבחורים; אם הם ממונים, ברור שאין להם ציבור בוחרים שהם חייבים לו דין וחשבון. אם הם נבחרים לתקופות זמן ארוכות יותר, הם פחות עסוקים בציבור הבוחרים; ובמדינות רבות, אם אינם ממונים, הם לפחות אינם נבחרים בבחירה ישירה, אלא, לדוגמה, באמצעות ממשלים מקומיים או רשויות אזוריות. מסיבות אלה הם פנויים יותר לבצע את עבודתם, להתמקד בעבודת חקיקה, בעוד שחברי הבית התחתון עשויים להיות עסוקים בחיזור אחר כלי התקשורת, בהתבוננות מתמדת אחורה לעבר ציבור תומכיהם ובעילות אזורית.²⁹

הוספת בית עליון מאפשרת לעכב אישורו של חוק, ובעולם יש בתים עליונים שבסמכותם לדחות הליך חקיקה בשלושה חודשים לפחות, ואחרים – עד אין סוף. על-ידי כך מתאפשרת, תחילה, בחינתו של החוק בבית התחתון, ואחר כך הוא עובר לבית העליון ונבחן על-ידי אנשים בעלי פרספקטיבה שונה. אם קיימת אי-הסכמה בין שני הבתים, הדחייה



שנוצרת והדיון שמתנהל בין חברי שני הבתים, מאפשרים לא פעם דיון ציבורי. אם יש דחייה באישור החוק, כלי התקשורת מתחילים לבחון אותו, הציבור מתחיל לבחון אותו, וזוהי דרך לבדוק מה דעתו של הציבור ולבנות קונסנזוס לגבי ההליכים. זאת ועוד; עצמאותם של חברי הבית העליון והפרספקטיבות השונות שהם מביאים הופכים את בדיקת הזרוע המבצעת, על חקיקות-המשנה שלה, למקיפה יותר.

חברי הבית העליון מרגישים פחות מחויבים לרשות המבצעת, הם פחות עסוקים בטובות פוליטיות, בטיפוס בסולמות הקריירה הפוליטית, ולפיכך מסוגלים להיות צד מנותק יותר ועצמאי יותר בביקורת שלהם, יכולים להטיל ספקות בזרוע המבצעת ולדרוש ממנה דין וחשבון.

לעובדת קיומם של שני בתים יש כמובן ממד נוסף והוא שניתן לארגן את שני הבתים בצורה שונה. לדוגמה: הבית העליון יכול מערכת ועדות שונה, יטפל בנושאים בצורה שונה, או יתמחה בנושאים מסוימים. ואכן בתים עליונים רבים בעולם מתמחים בפיקוח על החוקה, והסנאט האמריקני, למשל, עוסק במיוחד בענייני חוץ.

ולבסוף, העובדה שבתים עליונים הם עצמאיים יותר מאפשרת להם לא פעם להתפנות ולטפל בסוגיות השנויות במחלוקת, שהבית העליון מתקשה להתמודד אתן. לדוגמה: הבית העליון בבריטניה בדק את נושא המתת חסד, שרבים בבית התחתון לא היו ששים לעסוק בו בגלל המחלוקת העזה הנטושה סביבו.

המצב האידיאלי הוא שבית עליון אכן יתאפיין בכל התכונות שמניתי, אבל בפועל, רוב הבתים העליונים מאופיינים רק על-ידי אחדות מהן. כדי שבית עליון יפעל בהצלחה, נחוץ תכנון חוקתי זהיר והקפדה על כך שהבית מתאים למסגרת החוקתית הקיימת. זה תלוי במספר דברים, למשל האם המדינה היא פדרלית או לא פדרלית, האם יש בה ממשלים אזוריים שונים עם חלוקות אתניות או דתיות, האם ההיכרות עם שיטת הבחירות לבית התחתון תסייע בבחירת שיטת הבחירה לבית העליון, האם נהוגה שיטה דו-מפלגתית או שיטה רב-מפלגתית, האם יש מסורת של רוב או של קונסנזוס. בעניין זה קיימים גם היבטים פחות ברורים מאליהם של מסורת פוליטית, כמו למשל האופן שבו אנשים במדינה מתייחסים לבכירים, האם יראו בעין יפה בית שבו החברים ממונים, או האם מסורות בתוך המדינה דורשות שכל בית פרלמנטרי יבחר בבחירות.

בדברי התמקדתי ביתרונות אחדים של שיטת שני הבתים, אבל לשיטה כזו יש גם מגרעות אפשריות, ואמנה כאן שלוש עיקריות:

האחת היא מצב ללא מוצא, שבו חקיקה נזרקת הלוך ושוב בין שני הבתים והם אינם מסוגלים להגיע לידי הסכמה. זהו מצב כובל המונע מהממשלה לקבל החלטות. מצב-דברים כזה מתרחש בעיקר במדינות שבהן הבית העליון הוא חזק יחסית, ודוגמה קלאסית היא ארצות הברית, אלא שבארצות הברית נהוגה שיטה מאוד מיוחדת. בעיה שנייה היא כפילות בלתי יעילה. אם שני הבתים אינם נבדלים די האחד מן השני, עלול להיווצר מצב שבו שני בתים עושים אותם דברים וחוזרים האחד על פעולותיו של השני. הסיכון השלישי הוא שמוסד כזה יהיה למעשה חסר כוח ומשני, כמו למשל במדינות רבות שבהן לבית העליון אין די כוח להשפיע על המערכת כי הלגיטימיות שלו מוטלת בספק, ועל כן חברי הבית מנועים מעיסוק בחקיקה.

במחקרי הגעתי למסקנה ששלושה דברים נחוצים לתכנון בית עליון מצליח. הראשון הוא הרכב שונה של חברים בבית העליון ובבית התחתון. השני הוא די כוח בידי הבית העליון לקרוא תגר על הממשלה ולעכב את החקיקה (למרות שיייתכן מצב שבו לבית העליון סמכויות רבות מדי אם בכוחו לבלום את החקיקה ולהביא למצב של אין מוצא). האלמנט השלישי הוא לגיטימיות מספקת. כלומר, הציבור צריך להאמין שהבית העליון לגיטימי על מנת שהבית יוכל להשתמש בכוחותיו בעת הצורך, לעכב חקיקה ולהיות מעורב בביצוע המדיניות.

כעת הייתי מבקשת לבחון בקצרה ארבע מדינות שמציגות חלק מנקודות התורפה והחוזק שמנתי כאן; שתיים מדגימות את שיטת הבית הכפול כשהיא מצליחה, ושתיים מדגימות אותה בצורה פחות מוצלחת. ארבע המדינות הן גרמניה, אוסטרליה, איטליה וקנדה. השיטות הנהוגות בגרמניה ובאוסטרליה הן דוגמאות טובות מאוד לשני בתים שפועלים, לדעתי, בצורה יעילה. כידוע, השיטה הגרמנית שונה מאוד מהשיטה הישראלית וגם מהשיטה הבריטית; בגרמניה השיטה היא פדרלית מובהקת. חברי הבית העליון בגרמניה, הבונדסראט, הם נציגי המדינות בפרלמנט הלאומי. חברי הבונדסראט הם בעצם שרים במדינות הפדרליות, והבית העליון מאפשר להם להיוועד יחדיו ולדון בעניינים הנוגעים למדיניות הלאומית. לבית העליון יש כוח פוליטי; יש לו הכוח לבלום את כל החקיקות שמשפיעות על המדינות, דהיינו כ-50% מן



החקיקה הלאומית. המערכת פועלת היטב מכיוון שהבתים שונים מאד במבנה הייצוג שלהם. יש להם פוליטיקה שונה ומוקד מאוד שונה. זו שיטה דו-ביתית טהורה. הבית העליון גם נהנה מלגיטימיות רבה, אבל שונה מזו של הבית התחתון. הבית העליון פועל כזירה של משא ומתן בין המדינות של הפדרציה לבין עצמן ובין המדינות והצנזור ומעניק משנה-תוקף לשיטה הגרמנית של מדיניות-קונסנזוס. יש להודות כי תהליך קבלת ההחלטות הוא איטי, אבל איטיות זו נובעת מכך שאנשים צריכים להגיע לקונסנזוס רחב יותר, שבסופו של דבר רק מחזק את יציבותה של שיטה הממשל הגרמנית.

הדוגמה השנייה לשיטת שני בתים מוצלחת היא אוסטרליה. גם אוסטרליה היא פדרציה, אבל שונה לגמרי מזו הגרמנית. באוסטרליה, שני הבתים נבחרים ישירות בידי העם, אבל היות והבתים שונים זה מזה, שיטת הבחירות להם שונה מאוד: חברי הבית התחתון נבחרים בהכרעת רוב פשוטה ואילו חברי הבית העליון נבחרים לפי השיטה היחסית.

לבית העליון סמכויות כמעט שוות לאלו של הבית התחתון; הוא יכול לבלום כל חקיקה. זו שיטה מאוד מעניינת, כי שבעוד האוסטרלים פועלים לפי שיטת ווסטמינסטר של ממשלה חזקה בבית התחתון, שבה ההחלטה היא ברוב דעות, שיטת הקונסנזוס יכנסת בדלת האחורית, בגלל מבנהו של הבית העליון, שבו מפלגות קטנות יותר ועצמאיות, שמאזנות את יחסי הכוחות. משמעות הדבר היא שמתנהל משא ומתן ערני בין הבית העליון והבית התחתון בנושאי חקיקה, אבל אף פעם לא מגיעים למצב של אין מוצא, מכיוון שהאופוזיציה אף פעם אינה שולטת בבית העליון, בדיוק כשם שהממשלה אינה שולטת בו. המפלגות הקטנות הן אלו שמאזנות את יחסי הכוחות. הן יטילו ספק בקווי מדיניות שעלולים להיות בעייתיים בעיני הציבור, אבל לא יבלמו קווי מדיניות פופולריים. לפיכך, לסנאט באוסטרליה הכוח לדרוש מן הממשלות השונות, ואין זה משנה איזו מפלגה נמצאת בשלטון, לתת לו דין וחשבון. לדעתי, זוהי שיטה מאוד יעילה.

דוגמה לשיטה פחות מוצלחת היא זו הנהוגה באיטליה. כמו באוסטרליה, גם באיטליה נבחרים שני הבתים ישירות על-ידי העם. אבל באיטליה שיטת הבחירה לשני הבתים היא זהה, ולכן המאזן המפלגתי בהם כמעט זהה וכך גם הסמכויות שבידיהם. התוצאה היא שני בתים, זה לצד זה, שכמעט ולא ניתן להבדיל ביניהם. הבעיות באיטליה מחריפות עוד יותר כי לבית העליון באיטליה, שלא כמו בשום מקום בעולם, יש למעשה הכוח

להפיל את הממשלה. בשונה מכל פרלמנט אחר, באיטליה קיימת הצבעת אי-אמון בבית העליון. כמו כן לבית העליון אין רצון ברור, הוא למעשה מעין העתק-פחם של הבית התחתון; הוא אינו אלא מקור לכפילות ולעיכובים. מסיבה זו נשמעות באיטליה קריאות רבות לרפורמה של השיטה הפרלמנטרית והצעות לשנות את ההרכב ואת הסמכויות של הבית העליון.

הזוגמה האחרונה היא זו של קנדה, שבה הבית העליון ממונה. מאחר שאתם, בישראל, בוחנים אפשרות של בית עליון בשיטת המינוי, אני חושבת שיכול להיות מעניין לדון בזה. גם בבדיטניה יש כיום בית שחבריו ממונים, אך לא אדבר על כך מכיוון שזה מוסד מאוד חדש. בקנדה הבית העליון ממונה כולו, וזהו מצב באמת יוצא מן הכלל בקרב דמוקרטיות מערביות. מבחינה פורמלית זהו בית בעל כוח רב, ותאורטית הוא יכול לבלום כל חקיקה. אולם בפועל הוא מוסד חסר כוח יחסית, משום שאיננו נתפס כלגיטימי. בדמוקרטיה מודרנית כמו קנדה, שבה הבית התחתון נבחר ישירות, העובדה שהבית הממונה מנסה לבלום יזמות חקיקה של הממשלה נתפסת בציבור כבעייתית מאוד. למעשה, בלימה אפשרית מצד הסנאט מוצגת בקנדה כמשבר קונסטיטוציוני. הסנאט בקנדה הוא בפועל מוסד משני וחסר כוח באופן יחסי, ונשמעות בה קריאות רבות לרפורמה של הסנאט והצעות לעבור לבית נבחר או לבטל לחלוטין את הבית עליון.

לסיכום הייתי אומרת שבית עליון יכול להביא תועלת לפרלמנט במונחים של רב-גוניות, של יתר עצמאות, של עבודה פרלמנטרית מנקודות מבט שונות ושל בחינה טובה יותר. אבל בית כזה יש לכוון רק אם מובטח שהוא יפעל היטב – כלומר בית עליון עם הרכב שונה מזה של הבית התחתון ובעל סמכויות ולגיטימיות להשתמש בכוחו. גם ברור שהקמת בית עליון בישראל צריכה להתיישב עם אלמנטים האופייניים לשיטת הממשל המקומית.

אם הנטייה כאן היא בכיוון הקמתו של בית עליון, עליכם תחילה לשאול את עצמכם: מה אנחנו מצפים מבית עליון? מה אנחנו מקווים שבית עליון יביא עמו שאין לנו בשיטה הפרלמנטרית הקיימת, או בשיטה שתהיה כאן לאחר הרפורמה המוצעת? האם אנחנו מחפשים יתר רבגוניות בפרלמנט? האם אנחנו רוצים שבית עליון יביא יותר קולות עצמאיים לפרלמנט? יביא ייצוג של אינטרסים שאינם מיוצגים כיום? ייקח על עצמו משימות מיוחדות, כמו שיפור החקיקה, הובלת החוקה החדשה, או אולי בדיקת נושאי חקיקה אפשריים בעתיד? מה שהייתם מצפים מבית שני הוא



נקודת ההתחלה שלכם עוד לפני שתתחילו לחשוב מי יישב בו. עם זאת, כשחושבים על הרכבו של הבית, אחד הדברים שחשוב לחתור אליהם, מהסיבות שמניתי קודם, הוא שישבו בו חברים השונים מחברי הבית התחתון. עליכם לשאול את עצמכם האם הקמת בית עליון על דרך המינורי לא תערער את הלגיטימיות שלו בציבור. אם מדובר בבית מן הסוג הזה, עליכם לחשוב מי יבצע את המינויים. בקנדה זהו תפקידו של ראש הממשלה, ושם זוהי נקודה שנויה במחלוקת כי ראש הממשלה ממנה מינויים מאוד פוליטיים. אם יהיה גוף או אדם שמבצע את המינויים, כיצד תבטיחו ייצוג של אינטרסים שונים וכיצד תתכננו את חלוקת המושבים בין האינטרסים השונים? כשמתכננים בית עליון ממונה בימינו, יש להביא בחשבון כי השגת איזון בין קבוצות האינטרסים השונות היא משימה קשה ביותר לביצוע, ועליכם לשאול את עצמכם אם קיימת כל עיקר תכנית שתזכה בתמיכת הציבור. גם חשוב שתשאלו את עצמכם אילו סמכויות יוכל בית ממונה להפעיל בטרם תפקע סבלנותו של הציבור לנוכח מוסד המעורב בקבלת החלטות הממשלה בלי שיהיה מוסד נבחר. שאלה נוספת: אם תבחרו בבית נבחר, איזו שיטת בחירות תנקטו? עליה להיות שונה מן השיטה הנהוגה לגבי הבית התחתון.

תיארתני בפניכם איך פועלת השיטה האוסטרלית משום ששם נוהגים לפי השיטה הרובית בבית התחתון ולפי היחסית – בבית העליון. איני בטוחה שזה היה פועל כהלכה בצורה ההפוכה; המדינה היחידה שבדקתי בהקשר זה הייתה ספרד, ושם, לדעתי, השיטה לא פועלת היטב. אני גם סבורה שעליכם לשאול את עצמכם באיזה משני הבתים תתנו ייצוג לאזורים לפי השיטה החדשה, כי לפי מה שקראתי, אתם חותרים לייצוג אזורי רב יותר בבית התחתון, על אף שברחבי העולם, נציגות אזורית קיימת באופן מסורתי בבית העליון ולא בבית התחתון.

לסיום, מילים אחדות על הבחירות. אם תבחרו בבית עליון, אילו סמכויות תתנו לו כדי להבטיח שימלא של ממש בענייני הממשלה, ועם זאת לא יביא למצב של אין-מוצא? בתי פרלמנט נבחרים מרגישים שיש להם לגיטימציה גמורה למעורבות בעבודת הממשלה, ולכן אתם עלולים להידרש לקצץ את כנפיו של בית כזה כדי להבטיח שלא יוכל למנוע את אישורו של חוק שהציעה הממשלה. קיימת כמוכן אפשרות נוספת והיא לערבב חברים נבחרים וחברים שמונו. אפשרות זו נבחנה בבריטניה; היא עשויה להצליח, אבל אין לה תקדימים רבים.

ברצוני לסיים את ההרצאה בכך שאומר כי עומדת בפניכם משימה קשה מאוד. ודאי הבנתם מדברי שאני תומכת במוסד הבית העליון, אבל גם מודעת לכך שלעתים קרובות זהו מוסד שנוי במחלוקת. מדינות רבות בעולם, לרבות בריטניה, עסוקות בדיונים נמרצים על רפורמה בבית העליון, ולכן חשוב מאוד שתתכננו את הבית העליון כראוי, וזו משימה מורכבת וקשה הן מבחינה תאורטית והן במונחים של פוליטיקה מעשית.

● שאלה: חלק גדול מדבריך בנושא הבית העליון היה במונחים של האטה או בלימה של החקיקה בבית התחתון. האם יש דוגמאות ליזמות חקיקה מצד הבית העליון והאם הן הוכתרו בהצלחה?

● מג ראסל: אינני יכולה להביא דוגמאות מכל מקום בעולם מכיוון שאיני מומחית לכל מקום. מקום אחד, שבו אינני בקיאה ביותר, הוא ארצות הברית. ברור שלבית העליון שם כוח רב, ואני חושבת שהוא יוזם חקיקה. אבל הייתי אומרת שארצות הברית רחוקה מלהיות הדוגמה האופיינית, והיות ונקוטה שם השיטה נשיאותית היא בוודאי לא מסוג הדברים שהייתם רוצים לבדוק. בבתים העליונים ברחבי העולם יש הזדמנויות לחברים הבודדים לקדם חקיקה בדרגות שונות של הצלחה. איני בטוחה כיצד פועלת החקיקה הפרטית של חברי כנסת בישראל. בבריטניה קיימת, תאורטית, אפשרות להצעות חוק פרטיות, אבל בפועל רק מעטות מתקבלות. הצעות חוק פרטיות יוצאות הן מהבית העליון והן מהתחתון, אך כשמדובר בדמוקרטיה המודרנית – לחברים הבודדים יש רק מעט הזדמנויות להניח דברים על השולחן.

החקיקה בבריטניה ובמרבית הפרלמנטים שבהם שני בתים, יכולה להיות יזמה של אחד משני הבתים, אבל הנטייה היא שממשלות הן שמניחות הצעות חוק על השולחן. השיטה הגרמנית, אף שאיננה מאוד רלוונטית לכם בגלל אופייה הפדרלי, מעניינת למדי בגלל שהיא מאפשרת לממשלות מקומיות ליזום חקיקה ולהניח אותה בפני הפרלמנט. ברור שלממשלה של מדינה, שלא כמו לחברים בודדים, יש המשאבים והגיבוי הנחוצים להציע הצעת חוק כהלכה, לזכות בתשומת לבה של התקשורת להצעות החוק ולהניח על סדר היום עניינים חשובים מאוד.

● שאלה: האם גודלה של מדינה וגודל אוכלוסייתה הם גורם שיש להתחשב בו כאשר שוקלים אפשרות של כינון בית עליון?

● **מג ראסל:** קן ולא. אם בודקים את גודלן של מדינות והאם יש או אין בהן בתים עליונים, מתברר שיש מתאם רב בין גודל המדינה ובין מבנה הפרלמנט: בדמוקרטיות גדולות יש בדרך כלל שני בתים ובדמוקרטיות קטנות – בית אחד. מנתונים של שנת 1996 עולה כי אירלנדיה הממוצעת של מדינות עם שני בתים הייתה 47 מיליון ואוכלוסייתן הממוצעת של מדינות עם בית אחד הייתה 24 מיליון. אבל יש מקרים יוצאי דופן בשני הכיוונים: יש מדינות גדולות עם בית אחד, ויש מדינות קטנות, למשל באיים הקריביים, שדבקו במורשת של ווסטמינסטר ויש בהן שני בתים. לדעתי, מה שחשוב יותר מגודלה של המדינה הוא סוג הרבגוניות המאפיין את אוכלוסייתה. כאמור, לא פעם בתים עליונים קיימים כדי לייצג אינטרסים שונים, בין אם הם אזורים, אתניים או פוליטיים, כדי להבטיח בניית קונצנזוס בפרלמנטים סביב החקיקה; מן המעט שידוע לי, זה ודאי נכון לגבי מדינתכם.

● **זאב סגל:** ודאי ידועה לך אמרתו המפורסמת של השופט שאמר ב-1701 שהפרלמנט אינו יכול לטעות למרות שהוא יכול לעשות כמה דברים שעשויים להיראות מוזרים. אנו מודעים לתופעה זו גם בישראל. לכן הסיבה היחידה האפשרית, לדעתי, להתחיל להרהר בכיוון בית עליון היא עיכוב החקיקה, נגיד לחצי שנה, כדי לאפשר לחברי הכנסת שלנו או לחברי הפרלמנט לבחון מחדש היבטים מסוימים הנוגעים לרעיונות החקיקה שלהם.

אם אנו מאמינים שחשוב לעשות שינוי מסוים בפרלמנט, אפילו עיכוב לחצי שנה, האם תוכלי לתת לנו פרטים כלשהם על מספר החוקים שעוכבו באמצעות החלטות של בית הלורדים באנגליה, וכן באילו מקרים הפרלמנט באמת לקח לו שהות לשקול את טיב החוקים ואחר כך גם הכניס בהם שינויים?

● **מג ראסל:** אכן, במדינות שבהן בית שני יכול לעכב חקיקה לתקופת חצי שנה או שנה או אולי שנתיים, קיים האיזון הנכון ביחסי הכוחות. לעומת זאת, בתים עליונים שבהם העיכוב קצר מדי, חודשיים או שלושה, לעתים קרובות התהליך הופך לעניין מובן מאלי – הממשלה מציגה את הצעות החוק שלה, מצפה שיבלמו אותן, ולאחר חודשיים דוחפת אותן ללא אישורו של הבית העליון. זה הופך לדבר כה רגיל עד שהציבור מפסיק, בעצם, לשים לב שהממשלה כבר אינה מנסה להשיג את תמיכתו של הבית העליון לחקיקה שלה, אלא פשוט אומרת: "מה אכפת לנו, בעוד חודשיים נשיג ממילא את התמיכה." כשמדובר



בעיכוב של חצי שנה, שנה או שנתיים, הממשלה תתאמץ יותר לשאת ולתת עם הבית עליון. אבל גם דחייה של חצי שנה די בה כדי שקבוצות שדולה מחוץ לפרלמנט, עיתונאים ואחרים, יבחינו שמשוהו קורה ויתמקדו בסוגיה, או שקבוצות אחרות יבואו לממשלה ויבקשו ממנה לשקול שנית. הדחייה של שישה חודשים או שנה היא, לדעתי, מודל טוב למדי.

לא הרביתי לדבר על בריטניה, מכיוון שהשיטה שלנו היא יוצאת דופן. הבית העליון חיכה לרפורמה במשך כל המאה ה-20. ב-1999 זכינו סוף כל סוף לרפורמה חלקית שביטלה חברות שעוברת בירושה; עד אז הוכתבו היחסים בין שני הבתים במידה רבה על-ידי העובדה שבבית העליון ישבו אנשים שקיבלו את חברותם בירושה, וחשבו שלא יאה שהבית העליון יתערב בענייני הממשלה, שהיא גוף נבחר וכמוה גם הבית התחתון. לכן בכל השנים הללו היו בבריטניה רק מעט מאוד אי-הסכמות בין שני הבתים. היום, למשל, הייתה הודעה על כך שממשלת בריטניה עומדת להעביר חלק של חקיקה ללא הסכמתו של הבית העליון, לאחר שזו עוכבה במשך שנה. זוהי רק הפעם הרביעית מאז 1949 שנעשה שימוש בכלי זה. אבל זה בעיקר משום שהבית העליון נוטה לתמוך, גם כשאינו מסכים עם הממשלה, מכיוון שהוא מודע לכך שבית הנבחרים נבחר והוא לא. בעצם, הכול עניין של מוסכמות.

במדינות אחרות, שבהן שני הבתים נבחרים, או שהבית העליון בהן נהנה מלגיטימיות רבה יותר – המחלוקות בין שני הבתים שכיחות. בגרמניה ובצרפת וגם בארצות הברית קיים מסיבה זו הסדר בתוך הפרלמנט, שלפיו חברים משני הבתים נפגשים בוועדה במקרים שבהם שני הבתים לא הגיעו לכלל הסכמה, ומנסים ליישב את חילוקי הדעות ולהגיע לפשרה על הצעת חוק שמועברת אחר כך בשני הבתים. לכן, אם יש שני בתים שלאחד מהם כוח אמיתי לקרוא תגר על האחר, היה כדאי לחשוב על קביעת מנגנוני הסכמה בין השניים.

● **אשר מעוז:** הייתי מבקש לשמוע מעט על פדרציות שבהן הבית העליון משמש למטרות ספציפיות. היות והבית הבית העליון מצטייר כישמנה וסלתה, האם שיטה של שני בתים תתאים לחברה שמתגאה בכך שהיא חברה שוויונית?

● **מג ראסל:** בחירות ישירות הן כיום השיטה השכיחה ביותר לבחירת חברי הבית העליון, ולכן הנבחרים אינם מייצגים בהכרח אינטרס מעמדי כלשהו. גם אם, כאמור, במדינות אחדות נשמרת



המסורת שלפיה חברים בבית העליון הם מבוגרים יותר, מנוסים יותר ואולי הגיעו לעמדות הבכירות במקצועם – הם בוודאי אינם מייצגים אינטרסים של מעמד.

● **שאלה:** האם יש לך דוגמאות של מדינות שעשו מעבר כזה מפרלמנט של בית יחיד לפרלמנט של שני בתים? במקרה כזה, איך השפיע המעבר על איכות עבודתו של הבית התחתון ועל יחסי הכוחות והלחצים בין הזרוע השופטת והמבצעת לבין הזרוע המחוקקת?

● **אריק כרמון:** הייתי מבקש להוסיף על שאלה זו, שיכולה להיות רלוונטית במיוחד לישראל. במצב של היעדר מסורת – איך מפתחים לגיטימיות במעבר מפרלמנט חד-ביתי לפרלמנט דו-ביתי? סוגיית הלגיטימיות היא בלי ספק קריטית. כאשר פרלמנט עובר מבית אחד לשני בתים.

● **מג ראסל:** המדינות שעליהן ידוע לי, התחילו בדרך כלל עם פרלמנט של שני בתים ועברו לפרלמנט של בית אחד.

דוגמה טובה של בית עליון חדש היא בדרום אפריקה, ששם עברו משיטה יוצאת דופן למדי של שלושה בתי פרלמנט, שלמיטב הבנתי החלוקה בהם הייתה מוססת על גזע. אינני מומחית לענייני דרום אפריקה, אבל בחוקה הדרום אפריקנית החדשה משנת 1993 תוכנן פרלמנט בן שני בתים. מצבם שם אינו כמצבכם כאן מאחר שהם מאורגנים לפי השיטה הפדרלית, ולכן הבית העליון אצלם הוא אחד מהבתים האזוריים האלה שבהם החברים נבחרים באמצעות בית מחוקקים של המדינות ולא ישירות על-ידי העם.

דוגמה אחרת היא טורקיה, שבה יש בית אחד שהפך לשניים ב-1961 וחזר להיות אחד ב-1982. ויש מדינות כמו הונגריה וניו-זילנד, שבשתיהן מדברים שוב על הנהגת בית עליון, אחרי שכבר נפטרו מבתים מבוססי-מעמדות בטענה שהם מיושנים. מר כרמון אמר בצדק כי חשוב שבית עליון חדש ייהנה מלגיטימציה, כי רבות מן המדינות שהזכרתי נפטרו מהבית העליון כיוון שלא נהנה מלגיטימציה. ייתכן שזו הייתה טעות; אולי היו צריכים לבצע רפורמה בבית העליון ולא לבטל אותו כליל.

על השאלה כיצד בישראל מקנים לגיטימיות לבית עליון – על כך אתם ודאי מוסמכים לענות יותר ממני, אבל הייתי רוצה לחזור בהקשר זה לנקודה שצינתי לגבי מינוי בבחירה. הצורה השכיחה ביותר של כינון בית עליון בעולם כיום היא באמצעות בחירות, ובחירות במרבית המדינות

מביאות אתן לגיטימיות. אם אתם מעוניינים דווקא בבית עליון ממונה, קשה יותר להבטיח את הלגיטימיות שלו מכיוון שאז עליכם להתמודד עם השאלה מי קובע את המינוי? דיון ברוח זו מתנהל היום בבריטניה בנוגע לרפורמה אפשרית בבית עליון, שבו למרות זאת תהיה כמות גדולה של מינויים שייקבעו על-ידי ועדת מינויים בלתי תלויה.

אחת הסיבות העיקריות לכינונו של בית עליון בדרך של מינוי היא שאפשר לתכנן אותו כך שייצג מיעוטים מסוימים, מעמדות מסוימים וכדומה. אלא שאז עומדים בפני השאלה מה צריכים להיות יחסי הכוחות בין המיעוטים השונים, המטלות השונות, המעמדות השונים? מי מחליט על האיזון? האם האיזון נכון? לכן, אני חוששת שצפוי לכם דיון קשה מאוד בשאלת כינונו של בית עליון על דרך המינוי. אבל השאלה האם זה יעבוד או לא יעבוד בישראל – על כך תוכלו אתם לענות טוב ממני.



בית עליון

סיכום דיון: דנה בלאנדר

תפקידו של בית עליון ונימוקים בזכות הקמתו:

- הבית העליון ישמש "a forum for sober second thought". במסגרתו יתאפשרו דיונים מעמיקים ותבוניים ביישוב הדעת.
- הבית העליון ישמש גורם בקרה נוסף במערכת הבלמים והאיזונים של המשטר הפרלמנטרי. הוא עשוי לרסן יוזמות פופוליסטיות של הבית התחתון.
- הבית העליון והבית התחתון, כשיפעלו יחדיו, יעלו את קרנה של המערכת הפוליטית בעיני הציבור. הערכאה הנוספת תעטר את הכרעות המחוקקים בחותם של כובד-ראש ורצינות.
- בית עליון ישמש מקום בו אחדות העם תבוא לידי ביטוי מעבר למחלוקות המשסעות את החברה. בכך ישפר הבית העליון את האווירה הציבורית וימתן את הקוטביות במערכת הפוליטית.
- במסגרת דיוני הבית העליון תתאפשר ראייה ארוכת טווח של סוגיות מרכזיות, ובנוסף, יידונו בו נושאים שנויים במחלוקת שהבית התחתון אינו עוסק בהם (נושאים ערכיים, למשל).

נימוקים כנגד הקמת בית עליון:

משמעויות סמליות שליליות:

- הקמת בית עליון עלולה לבטא כמיהה למאפיינים אוליגרכיים (שלטון "המלך-פילוסוף" האפלטוני). השלכות אפשריות על הרשויות האחרות:
- בית עליון עלול לשמש ערוץ לקעקע את בית-המשפט העליון, באם יטול על עצמו את התפקיד של ביקורת שיפוטית. בכך ישבש בית עליון את האיזון בין הרשויות.

- בית-עליון יחליש עוד את כוחה של הכנסת ויפחית את מעמדה בעיני הציבור. הכנסת תצטייר כמקומה של הפוליטיקה הנגועה באינטרסים כיתתיים ואישיים מול הבית העליון "טהור המידות".



טענות נגד נוספות:

- המינויים לבית העליון עלולים לפתוח פתח למינויי שררה, מינויים פוליטיים לצורך חלוקת כבוד ולא משיקולים ענייניים.
- מיסוד הקונפליקטים בחברה צריך להתרחש ברמת השיח הציבורי ולא במסגרת מוסדית של בית אליטות עליון.

בית עליון – היבטים מעשיים:

- היושבים בבית העליון יוכלו לכהן רק קדנציה אחת, ארוכה ולא חופפת לזו של הבית התחתון.
- יש להכריע בין מינוי לפי קריטריונים לבין בחירה – על-ידי הציבור או על-ידי המפלגות.

הצעות חלופיות:

- חלוקה של בית הנבחרים הנוכחי לשני גופים שאחד מהם יהיה כמעין "בית-עליון" ויהווה חסם לחקיקה, כפי שנהוג בשבדיה.
- ניתן לקיים דיון ביישוב הדעת בנושאים מהותיים במסגרת וועדות לאומיות לנושאים השונים – לא דרוש לשם כך בית-עליון.

הערות כלליות:

- אין דוגמה בעולם הדמוקרטי למדינה שעברה משיטת ממשל של בית אחד לשני בתים. בדמוקרטיה אחדות היה מעבר משני בתים לבית אחד.
- ברבות מהמדינות שבהן יש בית עליון זהו שריד היסטורי לחברה המעמדית (מקום מושבה של האריסטוקרטיה).
- יש מתאם בין גודל האוכלוסייה ועובדת היותה של מדינה פדרציה ובין קיומו של בית עליון – במדינות לא פדרטיביות אין בדרך כלל בית עליון.

הדיון אודות בית-עליון, יותר משקדם עור וגידים לרעיון הקמת בית עליון הלכה למעשה, היה מהלך תיאורטי היפותטי שאיפשר למשתתפי הדיון לבחון את התרבות הפוליטית הקיימת בישראל, בבית המחוקקים הממשי הקיים, דרך הפריזמה של אידיאת הבית העליון. הכמיהה שהעלו המתדיינים להקמת גוף תבוני ושקול, המושתת על ערכים ואינטרסים לאומיים מלמדת כי הכנסת, כפי שהיא כיום, אינה מצטיירת כגוף כזה.



שיטת הבחירות

שיטת הבחירות

ד י ו ן ב מ ל י א ה

• **אריק כרמון:** המושב הקודם עסק בסוגיה שהיא, לדעתי, תאורטית במידה רבה, ואילו המושב הזה יעסוק בסוגיה שלא זו בלבד שהיא מעשית, היא גם נוגעת ישירות בצורך אמיתי.

נושא הדיון שלנו הוא שיטת הבחירות. בדרך כלל, חוקה היא עצמה מגדירה בבירור את אופן בחירתם של נבחרי הציבור. יתר על כן, בחוקה קוהרנטית, הפרק המשטרי מגדיר גם סוגיות אחרות. לכן יש חשיבות גדולה מאוד לדיון שלנו היום, ובעיקר הפרק השלישי שעוסק בבחירת ראש הממשלה.

כזכור, ישיבתה הראשונה של המועצה הציבורית התמקדה כולה בסוגיית הדגם המשטרי. נבחנו שלושה דגמים, והעובדה שנדון היום בדגם הפרלמנטרי מנקודת המבט של המועצה הציבורית, אין פירושה שלא השקענו מאמצים גם בדגמים אחרים, אלא שמהלך הדיון הוביל אותנו לעיסוק יותר ממוקד בדמוקרטיה הפרלמנטרית.

מדובר בעצם בשלושה עניינים מרכזיים: שיטת הבחירה, פתק ההצבעה ובחירת ראש הממשלה. לגבי כל אחת משלוש הסוגיות האלה, קיימות כמה וכמה חלופות, ובכך נדון בהמשך.

במה שנוגע לשיטת הבחירה – ההצעה המוצגת כאן משלבת בחירה אזורית עם בחירה ארצית, והדילמה היא: האם עוברים לשיטה כזאת, או שנשארים בשיטה שלפיה כלל המדינה הוא אזור אחד שבוחר נציגים של מפלגות.

דילמה נוספת בהקשר זה: אם אמנם דנים במציאות שחלק מחברי הכנסת נבחרים באזורים וחלק ברשימה ארצית, מהו אופי האזורים. האם מדובר על אזור קשיח או גמיש? בשיטת האזור הגמיש, הכוונה היא שאם, למשל, 60 חברי כנסת נבחרים ב-20 אזורי בחירה, 3 חברי כנסת בכל אזור, מאזורים מחדש בכל פעם שמתרחשים שינויים דמוגרפיים. ואילו אזור קשיח הוא כשיש 12 אזורים או איקס אזורים, וכל אזור שולח מספר חברי כנסת לפי מספר האוכלוסין באזור.



עניין שני הוא סוג שיטת הבחירה – וגם כאן מדובר בשיטה פרלמנטרית, ויש יותר מאלטרנטיבה אחת. אנחנו מכירים את האלטרנטיבה שהייתה קיימת עד שנת 96, ולפיה נשיא המדינה מעורב בתהליך המינוי של ראש הממשלה, או המינוי של המועמד לראשות הממשלה, ואז הכנסת מצביעה על הצעה של פלוני או פלמוני. אבל יש גם אפשרויות אחרות, שלפיהן הנשיא איננו מעורב, כפי שנראה בדיון היום.

על הנקודות האלה, ועל אחרות, נצטרך לתת את הדעת בהמשך, וכעת ניכנס לדיון מפורט יותר.

● **אשר אריאן:** כולנו מכירים את נושא שינוי שיטת הבחירות – נושא שככל שעוסקים בו, הוא מסתבר כמסובך ומורכב יותר ויותר, וכבעל אלטרנטיבות רבות. בנושא זה עבדנו על בסיס ההצעות והדיונים של המושב הראשון של המועצה הציבורית, ועיבדנו הצעה מסוימת, שמשלבת רשימה ארצית עם רשימה אזורית. במקביל אנחנו מבקשים לשמר את העיקרון של חלוקה יחסית; דווקא במדינה משוסעת, דווקא בחברה בהתהוותה, אנחנו מאמינים שחשוב מאוד שתשתמר החלוקה היחסית, כלומר שהכוח האלקטורלי היחסי יתבטא פחות או יותר גם בכנסת.

דבר נוסף – אנחנו מציעים להגדיל את אחוז החסימה הארצי; אמנם להגדיל בהדרגה, ועם זאת, בהתחלה להגדיל מיד ל-3 אחוזים, ובסופו של התהליך להגיע ל-5 אחוזים. גם הצענו שהמרכיב האישי יוכנס להצבעה המפלגתית. אלה הם העקרונות המרכזיים, וברשותכם אעבור לפרטים.

לגבי ההצבעה האזורית – קיימת דילמה האם החלוקה למחוזות תהיה חלוקה גמישה, או חלוקה קשיחה. כשמדובר בחלוקה למחוזות גמישים, הכוונה היא, כמו שכבר נאמר, שהחלוקה לאזורים משתנה מדי פעם, כלומר שמזמן לזמן חל שינוי בגבולותיהם של המחוזות. הנטייה שלנו היא בזכות החלוקה למחוזות גמישים, מפני שאין אצלנו גבולות טבעיים משמעותיים למחוזות. אם הולכים על מחוזות גמישים – פירוש הדבר שמספר הנציגים במחוזות איננו זהה, והוא נקבע בהתאם למספר הבוחרים במחוז. יש שיטות שונות לקבוע את מספר הבוחרים בכל מחוז ומחוז, ובדרך כלל משתדלים שמספר המיוצגים בכל מחוז יהיה דומה ככל האפשר.

חלוקה שנייה היא חלוקה למחוזות קשיחים, וכאן אפשר, לדוגמה, לנצל את החלוקה לנפות של משרד הפנים ולהרכיב את מפת ההצבעה לכנסת לפי הנפות האלה. בחלוקה מסוג זה, למחוזות הבחירה יש גבולות

קבועים, בפרקי זמן קבועים, ומספר הנציגים בכל מחוז נקבע על פי השינוי בגודל האוכלוסין. בניסיון שעשינו על בסיס הנפות של משרד הפנים, תהיה חלוקה ל-13 מחוזות בחירה, וכללנו גם את הגולן.

● **חיים אורון:** אלא שהסדר הקבע לא יראה כך.

● **אשר אריאן:** מה גם שמסתבר שהנטייה היא דווקא לחלוקה גמישה מאוד. בתור דוגמה אביא את אזור דן, האזור הגדול ביותר מבחינה דמוגרפית, ואותו חילקנו ל-3 מחוזות: רמת גן, תל אביב-יפו וחולון. לכל אחד משלושת המחוזות קבענו מספר נציגים מסוים.

מה שהיה חשוב לנו, הוא להדגיש את ההבדל בין החלוקה הגמישה והחלוקה הקשיחה, ואני מבקש להדגים זאת, למשל, בעזרת טופס ההצבעה. אנחנו רגילים כמובן לשיטה שמוכרת לנו, אבל בעולם יש אינספור שיטות של פתקי הצבעה, ומה שנציע לכם, בשיטה הארצית, יראה למשל כך:

יש לנו מפלגת הכחולים, ועל הבוחר לקבל לגביה שתי החלטות חשובות: האם הוא לוקח או לא לוקח את הפתק של מפלגת הכפולים, ואם כן – איך הוא מתייחס לרשימת המועמדים של המפלגה. הוא יכול לאשר את הסדר של הרשימה, כפי שנקבע על-ידי מרכז המפלגה, או – וזה החידוש מבחינתנו – ביום הבחירות עצמו להצביע לפי העדפותיו האישיות.

● **אריק כרמון:** מדובר כאן, בעצם, על חיבור בין הפריימריס ובין ההצבעה ביום הבחירות. כלומר, לפי ההצעה הזאת אין פריימריס, חוסכים את המפקד, גוזלים את הפרנסה מקבלני הקולות וכיו. כל מפלגה מחליטה מיהו הגוף הבוחר שלה – החל ממועצת חכמים ממרכז המפלגה ועד בחירתו של גוף בוחר בסדר גודל כזה או אחר. מה שהמפלגה מציגה בפני הבוחר הוא סדר המועמדים שנקבע על-ידי הגוף הבוחר, ולבוחר ביום הבחירות יש האופציה לאשר את הסדר שהגוף הבוחר מציג בפניו, או לערוך את רשימת החברים לפי העדפתו.

● **אשר אריאן:** וכך גם לגבי הפתק למחוז – גם כאן אפשר לאמץ את הסדר לפי מה שמפלגה החליטה, או לקבוע סדר אחר לפי העדפתך הפרטית. אלא שיש להביא בחשבון שהשיטה מסובכת מדי. שאנשים אולי לא יבינו מה עליהם לעשות. הנה לפניכם דוגמאות של פתקי הצבעה ממקומות אחרים בעולם: אוסטרליה שבה קיימת האפשרות הזאת של either/or, הנה הולנד, שם זה ברור, וניו-זילנד – you have two votes.



במה שנוגע לבחירה לראשות הממשלה, ובהנחה שיבוטל חוק הבחירה הישירה, עיבדנו את הנתונים שבידינו, ממקומות אחרים בעולם, לארבע חלופות:

- א. בעל הסיכוי הגבוה ביותר להרכיב את הממשלה, לאחר התייעצות הנשיא עם סיעות הכנסת;
- ב. ראש הסיעה הגדולה;
- ג. ראש הגוש הגדול;
- ד. הצעת חיים צדוק – בחירה מיידית בידי הכנסת.

● **אריק כרמון:** מה זה "ראש הגוש הגדול"?

● **אשר אריאן:** המפלגות מצטרפות מראש לגוש, על-ידי כך שכל מפלגה מצהירה במי היא תתמוך לראשות הממשלה. יוצא שבתוך שיקוליו של הבוחר באיזו מפלגה יתמוך, משחק גם הגורם במי המפלגה תומכת לתפקיד ראש הממשלה. יש טכניקות שונות של הצהרה, פורמלית או בלתי פורמלית, מבצעים את החישוב, והזוכה יהיה ראש הגוש הגדול.

● **אריק כרמון:** השופט שמגר מעיר, שלמיסוד השיטה של הגוש הגדול, צריך שהמפלגות יפקידו לפני הבחירות הודעה ברורה, נניח אצל יו"ר ועדת הבחירות, במי הן מתכוונות לתמוך.

● **חיים צדוק:** להצעה שלי, ההצעה הרביעית במספר, אני קורא "בחירה בשיטת העשן הלבן". הכוונה היא שהכנסת, בישיבתה הראשונה, תשב ותצביע, ותחזור ותצביע, עד לבחירתו, כבר בישיבה זו, של ראש הממשלה. מרגע זה ואילך הוא מתחיל בתהליך הרכבת הממשלה.

● **אשר מעוז:** אני מניח שכוונתכם לבחירה אזורית יחסית, ומכאן נובעות כמה שאלות. א. מפלגה זוכה בנציג באזור, אבל לא עוברת את אחוז החסימה הארצי. האם הנציג שלה נכנס לכנסת? ב. האם ייתכן, מתמטית, שמפלגה תזכה ביותר מועמדים במחוזות מאשר ברשימה הארצית? האם במקרה זה תורידו לה נציג, או שהכנסת תהיה בת למעלה מ-120 חברים?

השאלה השלישית היא יותר ערכית. לפי שיטת הבחירה האזורית היחסית, מחזקים, מצד אחד, את הייצוג של אזורים שאינם מיוצגים



היום, 5 נציגים לבאר שבע, ובאר שבע היא בעצם כל הנגב. מצד שני, בשיטה הזאת מחזקים את הקשר לאזורים. לכן חמשת הנציגים של באר שבע, לא יוכלו לעשות למען הנגב, מכיוון שהברית ירושלים-אזור דן-חיפה, תהיה ברית סקטוריאלית שתפעל לטובת היישובים הצפופים.

● **עמוס שפירא:** הייתי מבקש שיוצג כאן הרכיב של הבחירות ברשימה הארצית. אשר אריאן דיבר רק על הרכיב של הבחירות באזורים, ולא על הרכיב של הבחירות ברשימה הארצית ועל קשר הגומלין בין שניהם. הייתי מבקש שירחיב על כך.

שאלה פרטנית נוספת – אני מבין שלא אימצתם, גם לא כדוגמה, את המודל של השיטה הגרמנית. לפי השיטה הזאת, אם יוחלט, למשל, ש-60 נציגים מתוך ה-120 ייבחרו במחוזות, נחלק את הארץ ל-60 מחוזות, כשכל מחוז בוחר נציג אחד, the winner takes all, ו-60 האחרים נבחרים ברשימה הארצית בליוויית כל התיאומים הדרושים בין שני הרכיבים של הבחירה האזורית והבחירה הארצית. את המודל הזה לא ראיתי, גם לא קראתי.

● **גדעון רהט:** בדוגמה שהובאה כאן עכשיו, המושבים הארציים הם מושבים מפתים. במילים אחרות, קודם חילקנו את המושבים למפלגות במחוזות, ואחר כך אנחנו בודקים כמה מגיע להן על מנת שכוחן יהיה יחסי ברמה הארצית. זה גם אומר שחלק מהמפלגות שהצליחו היטב באזורי, יקבלו מעט מאוד מהמאגר הארצי, לא יגיע להן יותר, לא נצטרך להשלים להן. התוצאה היא שיהיו מפלגת קטנות יותר, שסביר שרוב המושבים שלהן יהיו ברמה הארצית. היות והשיטה היא יחסית גם ברמה האזורית, לא יהיה פה אלמנט כל כך חזק של פיצוי, כלומר שהמושבים יהיו פיצוי. עכשיו, זה יוצר בעיה אחת, שיש לה פתרון פשוט. הבעיה היא, שאם מועמד הוא רק ארצי, הוא יכול למצוא את עצמו מחוץ לכנסת רק משום שכל המועמדים של המפלגה נבחרו במחוזות. לכן אין בררה בשיטה הזאת, אלא לאפשר למועמדים לרוץ בשני המקומות – גם במחוז וגם ברשימה הארצית.

● **אריק כרמון:** אני מבקש לחזור ולהדגיש, שכל מה שמובא כאן הוא בגדר הצעה בלבד ושיש הרבה אלטרנטיבות, ובכך נעסוק בעת הדיון בקבוצות. למשל, האם כל אזור שולח נציג אחד או יותר? זו שאלה מאוד עקרונית; או, אם מקבלים את ההצעה שלנו בדבר אזורים רב-נציגיים ועולה עניין המגורים באזור הבחירה – האם חובה



שנציגים מאזור הנגב יגורו בנגב? או שמשיקולים של סדר היום הלאומי, עדיף לבחור מועמד אטרקטיבי שאיננו דווקא מהנגב? לכל הסוגיות הללו, ואחרות, יש היבטים ערכיים ופוליטיים שראוי להעלותם בקבוצות הדיון.

● **משולם נהרי:** איך, לדעתכם, תשפיע שיטת הבחירות האזוריות על המפלגות החרדיות והדתיות?

● **מיכאיל קרייני:** לי יש שאלה דומה והיא נוגעת למיעוטים במדינה: האם בחלוקת האזורים השונים הובא בחשבון הממד הדמוגרפי? כי ידוע לנו, למשל, על ויכוח נוקב בעבר וגם בימינו על ייצוג נאות של המיעוטים בארה"ב, שנובע מהעובדה שבאזורים מסוימים בארה"ב יש אחוז גדול של מיעוטים. כידוע, כל שיטה יחסית גורעת מכוחו של המיעוט.

● **אבי וורטהיים:** אתם מתבססים על כמה הנחות יסוד אקסיומטיות, כמו אחוז חסימה גבוה ובחירה אזורית מצד אחד, וביטול הבחירה הישירה, מצד שני. לטעמי, יש איזו סתירה פנימית בין שתי הנחות היסוד. אם מטרת ביטול הבחירה הישירה היא בין השאר ירידה ברמת הסקטוריאליזם, למה רצנו ישר להגדלה ברמת הסקטוריאליזם, ברמה הגיאוגרפית?

● **חיים בן שחר:** יש לי שאלה לגבי המחוזות: ההתייחסות במחוזות היא רק בזיקה לגודל האוכלוסייה. האם אינכם חושבים שצריך להתייחס גם לגודל השטח? דוגמה טובה לכך הוא מחוז באר שבע, שלפי הערכתי הוא 30 אחוזים משטח מדינת ישראל, למרות שיש שם מעט אוכלוסייה. נניח שמדובר ב-50 אלף תושבים במחוז זה – האם ההתייחסות ומספר הנציגים יהיו לפי התושבים, או שניתן לקבוע שההתייחסות תתבסס על 20 אחוז שטח ו-80 אחוז תושבים?

שאלה נוספת היא בנוגע לסעיפים 2-3-4 בחוק לבחירת ראש הממשלה. נניח שראש הממשלה לא מצליח ליצור קואליציה של 61; זו הרי אפשרות סבירה אם מניחים שהבחירה של ראש הממשלה מתבצעת על-ידי הסיעה הגדולה, או על-ידי הכנסת.

● **בני נויברגר:** מה היתרון של אזורי בחירה עם הרבה נציגים? לדעתי, יש בכך רק חסרונות. ועוד שאלה: במקרים שבהם הבוחר רשאי לשנות את רשימת המועמדים – מהו, לפי הניסיון בארצות אחרות, אחוז הבוחרים שאכן משנים את הרשימה?



● **אשר אריאן:** אני מבקש להתייחס באופן רחב יותר לסוגיה זו. הבעיה הכללית היא המתח בין תרבות פוליטית לבין שיטת בחירות. אנחנו יודעים שבבלגיה, למשל, האופציה של הבוחרים לשנות את הסדר כמעט ואיננה משנה את תוצאות בחירות. אבל נדמה לי שחשוב לא פחות הוא האקט הפסיכולוגי, האפשרות של היחיד להשפיע על התוצאה. בגדול יותר, אני רוצה לטעון ששיטת בחירות היא פחות חשובה מהתרבות הפוליטית שבה אנחנו חיים. אפילו אם נשנה, אפילו אם יכולנו לדעת את השיטה האידיאלית, עדיין התכונות התרבותיות הבסיסיות הן אולי חשובות יותר ובכוחן להכשיל מטרות אחרות ויעדים אחרים.

לשיטת בחירות יש בוודאי חשיבות, וחלק מסוים מהחשיבות הזאת הוא ההיבט הסמלי שלה, ובו אנחנו כן מסוגלים לטפל. על הבעיות הגדולות יותר – מי יהיו הנציגים ומה הם מחפשים – אפשר להשפיע במשהו בעזרת החקיקה והשיטה, אבל לא על מהותם של האנשים שלנו.

זה מתקשר גם לשאלה, מהם יעדי השיטה – והיעדים הם רבים ומורכבים, ובסופו של דבר נתפשר על השגתם של חלק מהיעדים בלבד. אי אפשר להשיג גם את הייצוג האזורי וגם את הייצוג הארצי האישי, ולאחרונה אנחנו משתכנעים שהגיע הזמן להדגיש דווקא את המקומי בפוליטיקה הארצית שלנו. חשוב לנו הייצוג האזורי, אבל חשוב גם הייצוג היחסי. אנחנו לא מצדדים בשיטה של 51 אחוזים וזכית, 49 אחוזים והפסדת. אנחנו מאמינים שהשיטה היחסית אכן חשובה.

● **אבי רביצקי:** הרבה אנשים שואלים למה, בעצם, הגיע הזמן. לפי הבעיות הלאומיות והלא ארגוניות לכאורה, השעה עדיין איננה כשרה.

● **אריק כרמון:** אבל כנגד זאת יש לצאת מתוך הנחה, שנושא הדין שלנו כיום הוא שיטה שתלווה אותנו לאורך זמן, לא רק במציאות של ישראל בדצמבר 2000.

● **אשר אריאן:** אין ספק שקיימות בעיות לאומיות, אבל גם הבעיות האזוריות קיימות. דובר על כך שאין להבדיל אצלנו בין אזורים, שאין אצלנו בסיס לפוליטיקה אזורית.

● **ישראל סגל:** מצד שני, נאמר כאן שצריך לצאת מתוך הנחה שהבחירות האזוריות הן התשובה, וזאת אחת השאלות שיש לדון בהן במליאה לפני שמעבירים לדיון בקבוצות.



● **אשר אריאן:** בנוגע לשאלות הטכניות שהועלו כאן – אני חושב שיעד אחד הושג, והוא תפקיד המפלגה. כולנו שותפים לדעה שאחת הבעיות הבסיסיות, או אחת המטרות, היא חיזוק המפלגה; כן לאפשר למפלגה להציע מועמדים ולא לאפשר מצב שבו כל מועמד רץ ללא מפלגה. הסתכלות רחבה יותר על ההתנהלות היומיומית של הממשלה והכנסת מביאה אותנו למסקנה שהמפלגות הן התשובה.

● **אריק כרמון:** שאלה טכנית נוספת: מפלגה זוכה בנציגים באזור, אבל היא לא עברה את אחוז החסימה הארצי. מה קורה?

● **גדעון רהט:** יש שתי אפשרויות. האחת היא להחליט שייצוג אזורי הוא אוטומטי ושנכנס מי שנבחר באזור, והשאר איננו חשוב. זו אופציה שקיימת במדינות מסוימות. במדינות אחרות, יש תנאים אחרים. למשל, לתנאי של אחוז החסימה, מוסיפים איזשהו מינימום שיזכו באזורים והוא מבטיח גם את הייצוג. כלומר, קיים מגוון של אפשרויות ולא דווקא דרך אחת קבועה.

● **אריק כרמון:** לתשובה שקיבלנו כרגע הייתי מבקש לחבר שאלה שנשאלה קודם, בנוגע למיעוטים. ופה הייתי עושה הבחנה בין שלוש קטגוריות: ערבים, מפלגות חרדיות אשכנזיות וש"ס. אלה שלוש קטגוריות שאינן דומות בהכרח אחת לשנייה. במה שנוגע למגזר הערבי, ששם מבחינה גיאוגרפית קיימים ריכוזים – השיטה הזו תאלץ את הערבים, אם הם רוצים לזכות בייצוג פרופורציוני יותר בכנסת, להתלכד למפלגה יותר גדולה.

לגבי המפלגות החרדיות – מה שאנחנו קוראים היום "יהדות התורה", יש לשער שהם ישיגו מספר נציגים זהה פחות או יותר באזורים שהם נמצאים. לגבי ש"ס המצב שונה, כי ש"ס פונה לציבור מגוון בהרבה. בהקשר זה נשאלת השאלה, האם 120 חברי כנסת הוא נתון גמיש או לא.

● **גדעון רהט:** המצב שבו צריכים להעלות את מספר חברי הכנסת הוא מאוד בלתי סביר בשיטה אזורית יחסית. אבל תאורטית, ייתכן שזה אפשרי.

● **אבי רביצקי:** אכן אפשרי. אם אתה נותן קול מפוצל, אפשר להצביע למפלגה אחת בארצי ולאחרת באזורי.

● **גדעון רהט:** זה ייתכן, אבל שוב, זה עניין של הכרעה – האם לאפשר מצב כזה או לא. בהצעה שהעלינו, היינו מודעים לכך שמצב כזה עשוי להתרחש תאורטית אם יש שני פתקים.

במה שנוגע למפלגות הערביות והחרדיות – הייצוג, לדעתי, לא צפוי להשתנות. כנגד זאת, צפוי שהשיטה הזאת תלחץ בכיוון של התגבשות גושים קצת יותר גדולים. אין שום כוונה, לפי השיטה הזאת, למנוע ייצוג של קבוצות.

● **אבי רביצקי:** אינני מבין איך אפשר לדון בהיבט הטכני בלבד בלי לדון בשיטה.

● **אריק כרמון:** יכול להיות שבצורת הדיון פה דיגלנו על השלב של פריסת הרציונל, ולכן אעצור ואציין שהמהלך הזה, שבו בחנו שיטות בחירה במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות, שההצבעה בהן משלבת את עקרון היחסיות – המהלך הזה בא לתת תשובה למבנה חברתי של שסעים ושל סקטורים וכו', מצד אחד, ולהביא לייצוגיות אזורית, מצד שני. זה העיקרון. אם זה רע, תמיד אפשר לזכור שקיימת דמוקרטיה פרלמנטרית – הכוונה להולנד – שבה יש אזור בחירה אחד.

● **אבי רביצקי:** וישנה אנגליה.

● **אריק כרמון:** לא. באנגליה השיטה היא רובית, ואילו אנחנו מציעים יחסיות. אם קיבלנו שמדינת ישראל היא אזור אחד – אז לא קיימת בעיה. אם החלטנו אחרת – חובה להעלות לדיון שיקולים של בעד ונגד דגמים שונים של איזור, וכרגע אנחנו רק מצביעים על החלופות.

● **אבי רביצקי:** אבל תוצאת הדיון הזה, לפחות ברמת החשיבה הקולקטיבית, היא שאין מה לדבר על שיטת האזורים. אז מה הטעם להמשיך ולדון בכך בקבוצות?

● **עמוס שפירא:** לפי מה שזכור לי, בפגישת הקודמת של המועצה, חלק ניכר מהמשתתפים תמכו בהכנסת אלמנט של אזורים. באיזו פרופורציה ובאיזו שיטה הדבר יתבצע – זוהי כבר שאלה אחרת.

● **מאיר שמגר:** בעניין זה ראוי לא לשכוח שהדיונים שלנו בכנס הנוכחי הם המשך ישיר של הבחירות והעדיפויות שנידונו בכנס הקודם. אז השווינו את שיטת הבחירה הישירה הנשיאותית והשיטה הפרלמנטרית, ודעת הרוב הייתה שאי אפשר לחזור לשיטה הפרלמנטרית כפשוטה, כפי שהיא, כי כל המגרעות שחיבלו בה ואשר בגללן פנו לשיטת הבחירה הישירה של ראש ממשלה, מחייבות דיון ושינוי. בדיקת השיטה הפרלמנטרית הקיימת מעלה, שאחת הרעות החולות הבסיסיות היא הפיצול המפלגתי הרב בכנסת כיום. כנסת עם 15 רשימות איננה יכולה



ליצור שלטון יציב. זה פוגע במשילות, זה פוגע ב-accountability, זה פוגע בכל דבר.

השיטה היחידה שמאפשרת צמצום מספר המפלגות הרב ויצירת ריכוזים וגושים גדולים יותר היא השיטה האזורית. השיטה האזורית היא היחידה שיוצרת אחוז חסימה עקיף. אחרת אנחנו נשארים עם חסימה של 1.5 אחוזים, ובמצב דברים כזה, תמיד יהיו בכנסת 15 רשימות.

● **ישראל סגל:** קטונתי מלהבין איך שיטת האזורים פותרת את הבעיה הזאת.

● **אריק כרמון:** לא כאן המקום לדון בסוגיה הזאת, וגם יכול להיות שאנחנו בכלל טועים, ושבדיוני הקבוצות אכן יסתבר שניתן להקטין את מספר המפלגות בכנסת מבלי להזדקק לשיטה האזורית.

● **דן מרידור:** קיימת סבירות גבוהה שהעלאת אחוז החסימה תקטין את מספר המפלגות, אם כי הקטנה לא דרמטית. אם במקום 1.5 אחוזים יהיו לנו 3 אחוזים, מספר המפלגות ירד אולי בשתיים-שלוש ובמקום 15 מפלגות יהיו 12. ברגע שנקבע, ונדמה לי שכך נקבע, שהייצוג של מפלגה יהיה לפי חלקה היחסי, השאלה מה יהיה עם האזור ומה יהיה עם הרשימה הארצית – שאלה זו היא שאלה משנית. מה גם שלפי השיטה הזאת מספר המפלגות בכלל לא ירד; אחוז החסימה יוריד, אבל מי שיעבור את אחוז החסימה, אפילו אם אין לו בכל אזור יותר מאשר אחוז החסימה, יהיה לו בדיק אותו ייצוג בכנסת, רק שהייצוג יבוא אז מהרשימה הארצית. במילים אחרות, בשיטה האזורית אין בכלל הורדה, אלא אם הולכים לפי השיטה מיוריתרית, כמו הבריטית, או אחרת, שבה אין שמירת הייצוג היחסי. ברגע שאתה שומר את הייצוג היחסי, אתה לא מצליח להוריד את מספר המפלגות. אגב, אני בעד הורדה, אבל לפי דעתי, האזוריות אינה פועלת בכיוון הזה.

● **מאיר שמגר:** אם, לפי הקולות שנשמעו כאן, השיטה האזורית אינה מקטינה את הפיצול המפלגתי הקיים היום בכנסת, אז למה לבטל שיטה חדשה, שיש בה מגרעות, כדי לחזור לשיטה ישנה שיש בה מגרעות גדולות יותר?

● **אריק כרמון:** העקרונות שהוצגו כאן, מקפלים בחלקם הגדול דילמות שעליהן נשב בכל אחת מקבוצות הדיון. מטרת



הדיון הנוכחי איננה לערוך הצבעה על השיטה המועדפת, אלא להציג חלופות שיידונו בהמשך. עם זאת, קיימות עוד כמה נקודות טכניות שיש לתת עליהן את הדעת:

מהם שלבי התהליך של הבחירה באזורי ולאחר מכן ההשלמה בארצי? זה לא הניסוח המקורי בדיוק, אבל נדמה לי שהוא הגיוני – ליאורה? ראשית סופרים באזור, מכריעים פרופורציונלית איזו מפלגה קיבלה איזה חלק של הנבחרים באזור, ואז אוספים את כל הקולות, מעבירים אותם לספירה של הארצי, ושם יש לנו מאגר אחד גדול שלפיו, באופן יחסי, מחלקים את יתרת המושבים בכנסת. מה שחשוב לציין שוב בהקשר זה הוא המחשבה שבבסיס הדברים, כלומר שיש גם יסוד אזורי וגם יסוד ארצי.

שאלה אחרת היא שאלת הסקטוריאליזם והאזוריות, ובנושא זה ההנחה שלנו היא שאלה שני דברים שונים בתכלית. החלוקה האזורית והרצון לבזר, לתת עדיפות ליחס בין מרכז ופריפריה, לתת העדפה לפריפריה ולחזק שלטון מקומי או מחוזות – לעניין זה ולעניין הסקטוריאלי אין שום קשר. בדיון הקודם הגענו למסקנה שצריך להקטין את הסקטוריאליזם, שצריך לשמור על עקרון הליברליות כפי שהוצג במושב הבוקר, ולהגיע אל היסוד של ההסכמה.

● **אבי רביצקי:** רגע אחד – סקטור גיאוגרפי הוא לא סקטור?

● **אריק כרמון:** אלה שני עקרונות שונים לגמרי. נשאלה פה שאלה מה קורה אם אין לראש הממשלה 61 לפי השיטה שמציע מר חיים צדוק. במקרה הזה חוזרים לכנסת ובחרים מועמד אחר שינסה להגיע ל-61.

● **גדעון רהט:** הבנתי שיש כאן דרישה לרציונל, אז אני אגיד מהו הרציונל שלי. היום יש לנו כנסת של 120 חברים, שאנחנו בוחרים בעזרת פתקים שאפילו שם חבר הכנסת אינו מצוין בהם. הרעיון הבסיסי הוא הקיצור: אנחנו מקצרים את המרחק בין חבר הכנסת לבין הנבחרים שלו, בלי שנהפוך את התהליך לבחירה אישית לחלוטין. ברגע שאנחנו בוחרים במחוז, קיצרנו את המרחק מבחינה גיאוגרפית וגם מבחינת עצם היכולת הרציונלית של הבחור להכיר את מי שיושב בכנסת ושומר לייצג אותו. בהכנסת שם המועמד, הכנסנו את האלמנט האישי, גם אם הוא מתמצה באקט הסמלי של סימון V ואישור הרשימה.



במושגים של כל מדינה אחרת, לא עשינו שום מהפכה, אבל במדינת ישראל, עם פתק הצבעה שכתובים עליו שלוש אותיות ושם המפלגה – זוהי מהפכה, וזהו הרציונל.

● **חיים צדוק:** השופט שמגר אמר בצדק, שהדין הנוכחי הוא המשך לדיונים במושב הקודם ונובע מהסיכום שהושג שם, שלפיו שההעדפה שלנו היא משטר פרלמנטרי משופר. ברוח זו אנו יושבים פה היום ודנים בשאלה מהם השיפורים שצריכים להיעשות במשטר הפרלמנטרי.

לדעתי, יש לעשות הבחנה מדוקדקת בין השיפורים שהם בבחינת תנאי הכרחי ששובנו למשטר הפרלמנטרי, לבין אלה שאינם תנאי חיוני. אם את שובנו למשטר הפרלמנטרי נקשור בכל רשימת השיפורים שהעלינו כאן, לרבות המעבר לשיטה יחסית אזורית כזו או אחרת – גזרנו כיליון על שובנו לשיטה הפרלמנטרית.

התנאים החיוניים העיקריים, שלגביהם צריך לגבש עמדה ולהציגה בפני הציבור במקביל להצעה לשנות את השיטה – הם שניים: האחד, איך ייקבע ראש הממשלה בשיטה המשופרת; השני, איך מביעים אי-אמון בממשלה לפי השיטה המשופרת, ואם מהלך כזה יהיה משולב או לא יהיה משולב במה שאנחנו קוראים 'אי-אמון קונסטרוקטיבי'. כל דבר נוסף הוא הכבדה על האפשרות לחזור לשיטה הפרלמנטרית ודחייתה להרבה שנים.

● **אריק כרמון:** אני מסכים בהחלט עם החלק הראשון של דברי מר צדוק, ומסתייג מן החלק השני. אני דווקא חושב שיש מקום להעלות הרבה רעיונות, ורק אחר-כך למיין ולומר מה ייעשה בשלב הראשון ומה בשני. כלומר, עלינו להתייחס למכלול השאלות – הכוונה היא לשאלות טכניות – ככל שיתיר לנו הזמן, ויש להניח שחלק נפסול וחלק נאמץ.

● **מוטי אביצור:** ראשית רציתי לדעת האם יש פה התייחסות והעמקה בעניין החלוקה לאזורים. במילים אחרות – האם יש כאן חלוקה שרירותית, או האם יש כאן חוק תכנון ובנייה ויש תפיסה של אזורי מטורפולין.

שנית – אם באמת רוצים שיטה אזורית, למה לא להסתפק רק בשיטה האזורית? ושאלתי האחרונה היא זו: האם קביעת מספר הנציגים היא שרירותית, או שיש פרמטרים כגון אשכולות סוציו-אקונומיים וכדומה.

כלומר, חייבת להיות איזו שקיפות ונחוצים פרמטרים שיקבעו את היחסיות, ולא איזו ועדה מסדרת שקובעת כמה לאזור הזה וכמה לאזור ההוא.

● **אריק כרמון:** השאלות שהעלה מר אביצורר הן כולן, בעצם, מקשה אחת, ואני אענה עליהן ואומר כי יש אפשרות שבמדינת ישראל יוחלט, ואני מציע שנעלה את זה לדיון, שכדי לחזק את הפריפריה, למשל כשמדובר באזור הנגב, יש להתחשב בשטח הטריטוריאלי ולומר: אמנם מבחינת האוכלוסייה האזור הזה שולח רק 5 נציגים, אבל כדי לעודד אותו אנחנו ניתן לו 7 נציגים. יש מגוון עצום של אפשרויות, ובהקשר זה כדאי לזכור את דבריו של מר צדוק, שכדאי גם למיין ולקבוע מראש מהם הצעדים שמתקדמים לפיהם.

● **פניה עוז:** אני רוצה להציג שאלה במישור הטכני, לא העקרוני. המתמטיקה של השיטה המחוזית לא מפלה נגד מפלגות קטנות, ואפילו בינוניות, ועל כן בוחרת רציונלית שגרה בחדרה ומתלבטת בין ישראל ביתנו לליכוד, או בין מרץ למפלגת העבודה, תעשה את החשבון הבא: המחוז שלי שולח רק 3 נציגים לכנסת, מעטים הסיכויים שאחד מהשלושה יהיה איש מרץ. אמנם יש אלמנט מתקן בבחירה הארצית, אבל למה שרק מחצית מקולי, או מחצית משני הרבדים, תושפע על-ידי קולי? מוטב שאתן את קולי במלואו למפלגת העבודה, ואז תתקיים השפעה בשני הרבדים, גם המחוזי וגם הארצי.

● **אריק כרמון:** קלעת 'בולי' לכוונתנו, וגם השופט שמגר הדגיש זאת. אחת המטרות שלנו היא להתמודד עם השאלה איך מקטינים את מספר המפלגות. יכול להיות שכתוצאה ממה שאנחנו מציעים, מפלגת הכחולים תגיע למסקנה שאין לה בררה, שהיא חייבת להתקרב אל הירוקים וכולם צריכים למצוא דרך ליצור גוש אחד ולפתור את הבעיה של המצביעה מחדרה. התוצאה תהיה שבכנסת יהיו מיוצגות 7 מפלגות ולא 17.

● **סמי פרידריך:** מבחינת שיטת הדיון, תהיה לנו בעיה אם נצא לקבוצות הדיון עם יותר מדי משתנים קבועים, ובכך אני מזדהה עם דבריו של מר צדוק. לדעתי, צריך לצמצם את המשתנים הללו על הבסיס העקרוני שהוא כולו מוסכם עלינו, ובמסגרת הבסיס העקרוני הזה נוכל לאגד אחר-כך את הדיון.



הבסיס העקרוני, לפי מה שאני מבין, הוא הרצון לחזור למשטר פרלמנטרי משופר. אנחנו רוצים שיהיה הכרח לגבש הסכמות, כי אנחנו בחברה שיש לה בעיה להגיע להסכמות. אנחנו גם רוצים שתהיה יכולת להגיע להסכמות ושיהיה אפשר גם לממש את ההסכמות לאורך הקדנציה.

הייתי מוסיף עוד עיקרון. לדעתי, בעייתנו העיקרית איננה ייצוגיות בסגנון כזה או אחר, או היענות, או accountability. הבעיה המרכזית היא היכולת למשול ולאכוף על החברה הזאת את הצורך להתגבש לתוך הסכמות ולהיות מסוגלים לקיים אותן.

הייתי מוסיף עוד עיקרון, וזאת על בסיס התופעה המדהימה שהיינו עדים לה בנוגע לבחירה הישירה. אנשים חכמים, נבונים, מקצועיים מאד, חקרו, בדקו, אבל אף אחד לא יכול לצפות מה יקרה בקלפי. על הדיסיפלינה הזאת של מדעי המדינה אומרים, שעד שאתה לא עושה את הניסוי, אינך יודע בדיוק מה הולך לקרות.

לכן, העיקרון הנוסף שהייתי מציע הוא שהניסוי לא יהיה גדול מדי ורחוק מדי מדברים שאנחנו מכירים ויודעים.

- **אריק כרמון:** אני מסכים אתך במאה אחוזים.
- **חיים אורון:** אולי אתם לא מרגישים, אבל ממועצה ציבורית אקדמית, הפכנו פחות או יותר ללובי למען שינוי מסוים של שיטת הבחירות, ועוד מעט חיים צדוק כבר יציע לנו איך לתמרן בלובי של הכנסת. העובדה שאין פה ייצוג אמיתי למתנגדים לשינוי השיטה היא, לדעתי, בעייתית.
- **יורם ארידור:** אם מטרת השילוב היחסי-אזורי היא, בין היתר, לצמצם את מספר המפלגות על-ידי אחוז חסימה שאקרא לו 'אחוז חסימה עקיף', הרי אפשר היה, לפחות באופן תיאורטי, לצמצם ולהגדיל את אחוז החסימה גם בשיטה היחסית. אלא מה – בשיטה היחסית זה ברור ובשיטה האזורית זה מוסווה.
- **אריק כרמון:** זוהי בדיוק נקודה שנוגעת לדיון בקבוצות.
- **אבי רביצקי:** אני מקבל את האמירה של מר צדוק, ונניח שהשיטה אכן תשתנה ויש להחליט כיצד ייבחר ראש הממשלה. הוצעו בפנינו ארבע חלופות, שאינני מבין לא את השלישית ולא

את הרביעית בהן מבחינת ההיגיון הפנימי. החלופה השלישית מדברת על גוש גדול. אם הרצון לשנות את השיטה נובע בחלקו מהרצון למנוע ריבוי מפלגות, דומני שגוש גדול דווקא משמר את המצב הנוכחי. במילים אחרות – אדם יבחר בתחילה למפלגה שלו, אבל בעצם הוא בוחר לראש ממשלה. אמנם קיים רק פתק אחד, אבל על-ידי כך שהמפלגה מראש התאחדה בגוש, בסופו של דבר הפיצול יישאר בלי שינוי, וזה למעשה כמו הצבעה בשני פתקים.

לגבי השיטה הרביעית – שיטה שאומרת שלא מטילים את תפקיד ראש הממשלה על אף אחד, אלא הכנסת היא שבוחרת, אז אם במשך 21 יום, 3 או 4 מועמדים יבואו כל אחד למפלגות הקטנות ויציעו להן מחיר גבוה יותר – נגיע למצב שבו התשלום למפלגות הקטנות יהיה גדול עוד יותר ממה שהוא היום.

לדעתי, בהשוואה לשיטה השלישית או הרביעית, השיטה הנוכחית טובה יותר.

● **אריק כרמון:** הדברים שאבי רביצקי אמר לפרוטוקול של המליאה, שייכים בעצם לדיון בקבוצה, וכאן עלינו להתמקד רק בהיבטים הטכניים והמתודולוגיים ולא לעסוק בהערכה של שיטה זו או אחרת.

● **שלמה גוברמן:** השיטה של פתק הצבעה, שבו הבוחר צריך להביע את הסכמתו לרשימה בסדר שיוצע, או לשנות את הסדר, יוצאת מתוך הנחה שהבוחר יודע לקרוא עברית או ערבית. האם במציאות הישראלית, פתק הצבעה כזה הוא באמת ישים?

● **אריק כרמון:** שאלתו של מר גוברמן היא שאלה פרטנית, והייתי מבקש להבהיר מה היה המניע ללכת בכיוון הזה.

כידוע, נמתחה ביקורת קשה מאוד על מציאות המשטר במדינת ישראל כתוצאה מהבחירה הישירה והפריימריס שהחלישו את הכנסת ועשו עוד אלף ואחת רעות חולות. המחשבה ללכת בכיוון של פתק הצבעה, שבו הבוחר יכול לסמן את ההעדפות שלו, נועדה לבטל את הפריימריס על כל הרעות שלו ולמצוא משהו יותר קומפקטי. יכול להיות שלרעיון הזה חסרונות כאלה ואחרים, יכול גם להיות שמדינת ישראל תצטרך להשקיע מאמץ בהסברה למי שאינם יודעים לקרוא. אבל לא זה המקום לדון ביתרונות ובחסרונות.



מה שהייתי מציע ליושבי הראש שינהלו את שלושת קבוצות הדיון, הוא ברוח הצעתו של מר פרידריך, כלומר להתמקד בשלוש נקודות:

א. האם ואיך מקטינים את מספר המפלגות, כאשר הדיון כאן מקפל בתוכו גם עיסוק ביתרונות ובחסרונות של אזורי בחירה.

ב. בחירת ראש הממשלה. הוצעו ארבע חלופות, אולי יש חלופה נוספת. הדיון יעסוק בחסרונות ויתרונות.

ג. הנקודה השלישית שמופיעה בניירות ולא הוצגה בפרזנטציה כאן, היא סוגיית הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית.

שיטת הבחירות

סיכום דיון: חני קומונשטר

להלן סקירה של עיקרי הדיון השלישי שהתמקד בשיטת הבחירות בישראל:

● **קשר בין הון לשלטון** – שיטת הבחירה הישירה לרה"מ גרמה לנזקים באמון הציבור בעיקר לאור פרשת העמותות וקשר בין הון לשלטון. עלויות שיטת הבחירות הן גבוהות מאד.

● **קשר ישיר לבוחר** – פריימריס ושיטת הבחירה הישירה נוסו כפתרון לצורך שהיה בעם לקשר ישיר בין הנבחר לבוחר. אך בדעיבד בחירת רה"מ באופן ישיר לא הבטיחה את יכולתו לקיים קואליציה. בחירה ישירה אפילו ברשות מקומית גורמת גם לראש הרשות המקומית למעין תחושת מחויבות אישית לתושב.

● **שיטה בחירות אזורית** – א. **מתנגדים**: הבעיות של ישראל הן ברמה הלאומית ולא האזורית. בחירה ברמה מקומית עשויה להגביר את תופעת השחיתות. תיתכן חלוקה משתנה של האזורים על מנת להביא למוביליות של קולות האזרחים. שינוי במשקלה הנמוך של הפריפריה בבחירות לא יכול להיעשות באופן מלאכותי על-ידי שיטת הבחירות. הבחירה עפ"י איזורים רק תוסיף לסקטוריאליזם הקיימת כבר במפלגה. קיים קושי בשיטה שכזו לשריין מקומות לנשים ולמיעוטים. ב. **תומכים**: השיטה מקרבת בין נציגי העם לבוחרים ומעודדת השתתפות פעילה בתהליך הבחירה ומחויבות של הנבחר לאזור. חיזוק של האינטרסים של הפריפריה ומתן קדימות עבורם בניגוד למשקלם הנמוך יחסית כיום. שיטת בחירה אזורית עשויה לחצות את השסעים השונים הקיימים וליצור קואליציות על בסיס אזורי. שינוי זה יהווה תמריץ להעברת סמכויות לפריפריה, כיוון שהיום אין תמריץ לכך.

● **בחירת רה"מ** – בהנחה כי השיטה הקודמת לבחירה תאומץ בשנית מומלץ להטיל על הנשיא למנות את ראש המפלגה הגדולה ביותר כראשון המקבל הזדמנות להרכיב ממשלה ולא להותיר את החוק העמום הקיים, המניח כי הנשיא יבחר בראש הסיעה הגדולה.



- **אי אמון קונסטרוקטיבי** – מומלץ לאמץ את הגישה הגרמנית, על מנת ליצור מעטה של יציבות אשר ימנע את הפלתה החוזרת והנשנית של הממשלה. מסגרות גדולות של מפלגות וגושים מעודדות יציבות. נשמעה הטענה כי אי אמון קונסטרוקטיבי עשוי להעמיד את הכנסת במצב של שיתוק, בו אין היא יכולה לפעול באופן אפקטיבי ולפיכך מוצע גם להגבילו בזמן.
- **אחוז החסימה** – הומלץ להעלות את אחוז החסימה, אך בד בבד גלות רגישות לאפשרות לפגיעה בעקרון הייצוגיות כתוצאה מכך. מפלגות עשויות להתפרק לאחר הבחירות לסיעות קטנות. הבעיה המרכזית אינה מספר המפלגות, אלא גודלן.
- **שינוי שיטת הבחירות** – בחינה מעמיקה של שינוי שיטת הבחירות, תוך שימוש במחקרים וסקרים היא מחויבת המציאות לאור הנוקים שבשינוי שיטה ללא הערכה שכזו. שינויים תכופים עשויים לפגוע באמון הציבור ולגרום קשיים בהפנמתם, לכן מומלץ שינוי מדורג ולא שינוי מורכב בו זמני.



מליאת סיום

מליאת סיום

מ ו ש ב ר א ש ו ו

● **אריק כרמון:** הייתי מבקש לפתוח בדברים שאמר אתמול השופט שמגר בראשית הדיונים ובמהלכם:

הגוף שלנו איננו פרלמנט, ואיננו מתבקשים לצאת בו עם הצעה מגובשת. מטרתנו היא לנסות ולברר חלופות בכל אחד מהנושאים שעל הפרק, על יתרוונותיהן וחסרונותיהן. זאת, בתקווה שנגיע למיצוי מקיף ועמוק ככל האפשר בכל נושא ונושא. אם יתברר שיש פנייה של המועצה אל המכון הישראלי לדמוקרטיה, שייקח על עצמו לברר ולהציע עוד הצעות, ניענה ברצון בין אם מדובר בסוגיה הראשונה של מעמד הכנסת ובין אם מדובר על בית עליון, ולבטח לכשיהיה מדובר בנושא שיטת הבחירות.

● **דן אבנון:** מתוך הסתכלות בחומר, נדמה לי שמה שהתרחש בשלוש קבוצות הדיון הוא לא בדיוק לפי כותרת הנושא. למעשה נערך דיון בתפקוד הכנסת – לא בהכרח במעמד הכנסת מול הרשויות – ובתפקוד הכנסת בשני הקשרים: הקשר אחד הוא תפקודו של חבר הכנסת, בהנחה שצריך לבלום את הכרסום המתמשך בהכשרתם של חברי הכנסת החדשים שנבחרו על פי שיטת הבחירות החדשה (מ-1996 ואילך). ההקשר השני היה: כיצד ניתן לשפר את תפוקתה של הכנסת.

אכן, שתי הסוגיות הללו כרוכות זו בזו, כי עבודת הכנסת היא עבודתם של חברי הכנסת, וברוב הקבוצות עלתה השאלה האם תיקון מנהלי, שיפור של תפקוד ופרוצדורות יחוללו את השינוי הרצוי, כל עוד יש חברי כנסת שאינם תופסים שתפקידם הוא לעשות שימוש טוב במוסד שבו הם משרתים ומכהנים.

במה שנוגע לתפקוד הכנסת, דובר בעיקר על תפקוד ועדות הכנסת, וזאת משום שוועדות הכנסת נתפסות כמקום שבו מתבצע תפקוד נאות של הכנסת, שבו מתנהל דיון ענייני. במסגרת הוועדות ניתן לעשות שימוש טוב בידע מקצועי ושם גם ניתן להגיע לפשרות ולא בהכרח להקציץ עמדות סקטוריאליות. ועדות הכנסת נתפסו כמקום של הכנסת במיטבה, ואם עבודתן איננה נעשית על הצד הטוב, הדבר מקרין על מוסד הכנסת כולו.



בהקשר לדיון שלנו, התעוררה שאלת השימוש בידע מקצועי. לשאלה זו שתי פנים. האחד הוא מנהלי, משמע, כיצד ניתן לייצר תהליך מסודר ומחייב, שעל פיו שימוש במומחים ויועצים יהיה שימוש שבשגרה ושיהיה יעיל ואפקטיבי. לשאלה זו ניתנו תשובות אחדות:

לחזק את המנגנון המנהלי של הכנסת בכלל, לצמצם ולהגביל את מספר ועדות הכנסת, לוודא שלכל ועדה יהיה מנגנון תמיכה פנימי ושכל מנגנוני התמיכה הפנימיים יזכו לתמיכה של הכנסת כגוף, לספק אדמיניסטרציה חיצונית לכל הוועדות. בהקשר זה נערכה הבחנה באחת הקבוצות בין יועצים קבועים מקצועיים בכנסת, לבין יועצי אד-הוק בסוגיות מסוימות, ונמנתה עוד סדרה שלמה של הצעות מעין אלה, שכל תכליתן להבטיח שהדיונים בוועדות יהיו באיכות הגבוהה ביותר.

כאן התעוררה השאלה הנוספת: מה יועילו חכמים בתקנתם, אם מערכת התמיכה המנהלית המוצעת תיושם אך חברי הכנסת לא יגיעו אל הוועדות, וכאשר יגיעו, הם לא יהיו מוכנים ומעודכנים? כיצד ניתן ליצור תהליך שיתגמל חברי כנסת אחראיים, וייגרע מחלקם של חברי כנסת שאינם מתפקדים באופן אחראי?

לשאלה הזאת נתנו תשובות מעניינת, גם אם אינן תשובות מספקות, והן קשורות לתרבות האזרחית בישראל. למשל: הציעו לתמרץ ולעודד דווקא גופים חיצוניים לכנסת, שיקבלו על עצמם תפקידים של בקרת המבקר, גופים וולונטריים, שייעודם החברתי יהיה לייצר דוחות ואמירות שיחשפו את חברי הכנסת שאינם נוכחים, או שהם נוכחים אך נפקדים מבחינת תרומתם; וכנגד זאת, להבליט את תרומתם של חברי הכנסת שעושים את עבודתם כראוי.

לעניין זה קשור החוק הנורבגי, שאם ייושם כאן בגרסתו המחייבת, משמעותו היא ש-120 חברי כנסת יהיו פנויים לשרת בוועדות. ניתן לצמצם את מספר הוועדות על-ידי הצמדת וועדות למשרדי ממשלה, תוך חזרה להגבלה בחוק יסוד של מספר משרדי הממשלה (שמספרם יכול להיות פחות ממספר שרי הממשלה – 18 – שנקבע בחוק יסוד הממשלה טרם שונה על-ידי קואליציית אהוד ברק). בשעה שיש מספר מוגבל של ועדות כנסת קבועות, ניתן להגביל את מספר הוועדות בהן רשאי חבר כנסת לכהן, ובכך להסיר מעל חברי הכנסת את הנטל הקשה של ההתרוצצות בין ועדות המתכנסות בו-זמנית. אם שני התיקונים הללו יתקבלו במשולב, אזי יש הגיון רב ביישום החוק הנורבגי כמכשיר שיתרום ליעול



עבודת הכנסת וועדותיה. כמובן שיישום חוק זה – בתנאי שהכנסת תשוב לכהן כמשטר פרלמנטרי תקין (קרי: ביטול הבחירה הישירה, הנפרדת, של ראש הממשלה) – גם יפנה שרים שבאו מקרב חברי הכנסת לעבודה מלאה במשרדיהם.

בזיקה לחוק הנורבגי גם הובע החשש שהממשלה עלולה להתרחק מהכנסת אם לא יהיו כלים שיחייבו את שרי הממשלה להסתובב במסדרונות הכנסת, שהרי קשר בלתי אמצעי בין חברי כנסת ושרים הוא דבר חיוני במשטר פרלמנטרי.

גם בנושא זה הועלו הצעות רבות.

עוד דובר על מעמד השרים שהיו או שהנם חברי כנסת ועל סגני-השרים שהיו והנם חברי כנסת. בעניין זה הועלו המלצות אחדות, ואזכיר שתיים: בהנחה שתבוטל הבחירה הנפרדת ותושגת דמוקרטיה פרלמנטרית, הומלץ לקבוע מכסה קבועה של חברי ממשלה החייבים להתמנות שלא מקרב חברי הכנסת. משמע, חיוב מעין זה מצמצם מלכתחילה את מספר חברי הכנסת שיעברו לשרת בממשלה ומתוך כך יהיו כפופים לכללים שייקבעו בחוק הנורבגי. אם רק מספר קטן של שרים יוכל להיבחר מקרב חברי הכנסת, אזי יהיה מספר קטן יחסית של חברי כנסת מחליפים, ויפחת הלחץ על המערכת הפרלמנטרית בתקופות של משבר קואליציוני.

המלצה נוספת מעניינת היא לבטל לחלוטין את תפקיד סגן-השר. מדוע, בעצם, נחוץ תפקיד של סגן-שר? אם תפקידו להיות מתאם הממשלה בכנסת, הוא צריך להיות חבר הכנסת, ואז ההיגיון של החוק הנורבגי כבר לא עובד כל כך טוב. אם סגן-שר הוא תפקיד ניהולי ביצועי, למה שיבוא מהכנסת? אם מדובר בתפקוד טוב יותר של הרשויות, סוגיית סגן-השר עולה מטבע הדברים לבחינה מחודשת, כמו נושאים אחרים שאנחנו מבקשים להציע להם חלופות בעלות היגיון פנימי מבחינת הערכים והעקרונות שהן מקדמות.

● **מאיר שטרית:** נקודות המוצא בדיונים הייתה ההנחה שכבר הוחלט בזכות הקמתו של בית עליון, ומה שנותר הוא לקבוע את תנאיו, תכונותיו ומהלכיו – אחרת לא היה בסיס לדיון הנוקב שהתקיים כאן על תנאיו של בית עליון כזה.

בין הצידוקים שנמנו כאן להקמתו של בית עליון צוין תחילה איזון החקיקה בכנסת. בכנסת במתכונתה הנוכחית, עוברים היום חוקים רבים



שעיקר תכליתם הוא להיטיב עם העם, שעולים כסף רב, שלעתים די קרובות אין להם מקורות מימון, ומי שמבקש לממש אותם, ייאלץ ילחתוך במקום אחר. ההנחה היא שאם יוקם בית עליון, וכל חוק שעובר בבית התחתון יצטרך לקבל את אישורו; ואם הבית העליון יורכב מאנשים שפחות קשורים לפופוליזם מנימוקים של בחירה מחדש, אלא נבחרים מלכתחילה לתקופת ממושכת יותר, שאינם נבהלים מהתקשורת, ושדנים בכל נושא בראייה לעתיד – כי אז החוקים ייתקלו שם במחסום רציני, ואם יחזרו לכנסת, הם ילכו בהרבה מאוד הערות שהבית צריך לדון בהן.

זה יכול להיות כמובן בלם רציני לחקיקה פופוליסטית, אבל בה-במידה לכל חקיקה אחרת. במילים אחרות – בית עליון ירסן חקיקה חפוזה ובלתי אחראית.

היתרון השני במוסד כזה הוא העמקה וראייה לטווח ארוך. חברי בית עליון לפי המתכונת שקיימת במדינות שונות בעולם, אינם כפופים ללוח זמנים נתון וקצר, הם יכולים להעמיק יותר בנושאים שהכנסת איננה מעמיקה בהם, למשל בענייני חוקה, ביחסי חילוניים ודתיים, ולדון בהם במנותק מהמערכת הפוליטית השוטפת.

הצידוק השלישי הוא חיזוק מעמדה ויוקרתה של הכנסת, שינבע מהעובדה שבית כזה יהיה מאויש באנשים בעלי שיעור קומה, מורמים מעם, שיש התייחסות רצינית לעמדותיהם. אם הבית התחתון מחוקק והבית העליון מחוקק, ושניהם מסכימים על חוק מסוים, זה כבר לא חוק חפוז, אלא חוק ומהלך בעלי משקל.

עוד יתרון הוא בנושא הבקרה. הבית העליון יכול להוות גורם של בקרה על הבית התחתון, כיוון שנושאים שעוברים מהבית התחתון לבית העליון, יקבלו שם התייחסות אחרת, ייבחנו מזווית ראייה אחרת.

כנגד הצידוקים שנמנו כאן, עלו, כמובן, גם הרבה חששות. ראשית צוין, שמוסד שמרכז אנשים מורמים מעם, ייצור כביכול שלטון של אליטות. מי האנשים שיכהנו שם? – ראשי ממשלות לשעבר, נשיאים לשעבר, חתני פרס ישראל, פרופסורים מהאקדמיה, חברי כנסת שכיהנו שלוש-ארבע תקופות, שופטים בדימוס וכדומה. אכן מעמד של מכובדים, אבל מגזרים רבים בארץ לא יהיו מיוצגים שם. יש סכנה שהחלטות שיתקבלו שם עלולות להיות מנותקות מהמתרחש בשטח, מין החלטות 'טוטליות', בניגוד גמור למה שהציבור חושב שנוחץ לו.



חשש נוסף הוא שתיווצר מעין אוליגרכיה, שהמוסד ינציח את שלטונו בעתיד. אנשים אלה, אחרי שכבר מילאו תקופת כהונה של שבע שנים וכבר היו מוכרים קודם ועכשיו מוכרים עוד יותר בתור בית עליון – מי יוכל להחליף אותם? הרי ייבחרו שוב ושוב כל ימי חייהם.

עניין שלישי הוא איזו לגיטימציה תהיה לגוף הזה אם איננו גוף נבחר? או, אולי, צריך לבחור בבחירות כלליות גם את חברי הבית העליון; ואם לא בחירות, אולי מינוי, ואז עולה השאלה מי הגוף הממנה? האם יש לו לגיטימציה בציבור?

עוד חשש שעלה הוא שמא בית עליון עלול לנגוס בסמכויותיו של בית המשפט העליון, בהיותו, בעצם, גורם מתחרה, גורם שמבקר את הכנסת, גורם שידון בנושאים שונים ויעצור את החקיקה.

כנגד מה שנאמר קודם, שגוף כזה עשוי לחזק את הכנסת – הוא יכול בה-במידה להחליש אותה, למשל אם בסמכותו לבלום חקיקה שהכנסת יוזמת.

סוגיות נוספות שעלו בדיונים נגעו למשך הקדנציה של הבית העליון: הרוב היו סבורים שהקדנציה צריכה להיות ממושכת יותר מזו של הכנסת – 7 שנים, ועליה להתחיל באמצע הקדנציה של הכנסת כדי להפריד ולנתק בין שני הבתים. גם דובר על תקופת צינון: חברים שסיימו את כהונתם בבית העליון, יוכלו לחזור לבית התחתון רק אחרי תקופת צינון מסוימת.

נושא אחר היה סדר-היום של הבית: האם יחפוף לבית התחתון, או שיעסוק בנושאים אחרים לגמרי. אם המטרה היא שהבית העליון יהיה מבקר הכנסת, ידון בחוקים שהיא דנה בהם – סדר היום שלו צריך להיות דומה. האם הבית העליון ידון גם בנושאים שוטפים של הכנסת? למשל, האם תקציב המדינה צריך לעבור את הבית העליון? האם הבית העליון ידון בנושאים כמו פיזור הכנסת? האם החלטה על פיזור הכנסת צריכה לקבל את אישורו של הבית העליון? ואם מפזרים את הכנסת, האם יש לפזר גם את הבית העליון?

● **אריק כרמון:** אני מבקש להזכיר שנושא הדיון שלנו, כחלק מהפרק המשטרי, הוא סוגיית חיזוק מעמד הכנסת כתשתית של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. הדיונים שהתקיימו כאן ביומיים אלה התמקדו בהגדרת דגם פרלמנטרי משופר.



בפתח הדיון אזכיר מה שאמר מר דן מרידור בקבוצה שבה השתתפתי.

מדובר ב-mediating democracy, דמוקרטיה מתווכת, מכאן שתיווך הוא, למעשה, הביטוי המובהק ביותר של הדמוקרטיה הייצוגית. אחת הטענות בהקשר הזה היא שחלים שינויים מרחיקי לכת במעמדה של הדמוקרטיה הייצוגית כתוצאה משינויים שחלים בנוף, בתקשורת, בתפקידה של הרשות הרביעית הזאת בעיצוב הדינמיקה הפוליטית והחיים הציבוריים. מכאן נגזרות הרבה מאד שאלות, שאני מקווה שנוכל לחזור ולהעלותן. השאלה העיקרית הייתה, איך מחזקים את הדמוקרטיה הייצוגית, משום שאנחנו מדברים על דמוקרטיה פרלמנטרית.

באופן קונקרטי התמקדנו בסוגיית החוק הנורבגי, שישחרר יותר חברים לעסוק בעבודת הכנסת, בעיקר ועדות, בחקירה ובפיקוח. גם דובר על ההגדרה החדשה של סמכות ואחריות, בעיקר בתהליך התקצוב הלאומי המהווה נקודת חיכוך בין בית הנבחרים לרשות המבצעת. עלה גם הנושא של הסיוע המקצועי, ובהקשר זה נדונה סוגיית הבית העליון – לא כעוד ישות מתחרה בבית התחתון, אלא כישות המשלימה אותו. ציטטתי מהספר של מג ראסל, שדיברה אצלנו אתמול, שרואה בבית העליון מקום ל-second sober thought, כלומר, לראייה שנייה יותר מפוכחת, אבל באופן פרקטי פוליטי, מקום שבו החקיקה מתעכבת לצורך שיפורה, לצורך הנעה של שיח ציבורי שאיננו קיים היום בגלל המרחק מהעין של המתרחש בבית התחתון.

אתמול דובר בזכות הקמתו של בית עליון והיום נעסוק באופן שבו מקימים אותו.

● **עלי זלצברגר:** אתמול שאלתי ארבע שאלות כלליות בנוגע למסגרת הדיון שלנו כאן: מה אנחנו עושים פה, האם יש פרידיגמה נורמטיבית שמוסכמת על כולנו, מהן הבעיות שאנחנו בעצם מנסים לפתור, והאם יש תשתית אמפירית מספקת להצעות הפתרון שלנו.

א. **מה אנחנו עושים פה.** יש פה בעצם הרכב מאוד מעניין של אנשים, פוליטיקאים ואקדמאים. זה הרכב די ייחודי שיוצר גם שיח מאוד שונה מהשיח האקדמי שמדבר על טיפוסים אידיאליים של שלטון, או מהשיח הפוליטי שמדבר על הפתרונות הזמינים מבחינה פוליטית. השאלה איפה אנחנו ממקמים את עצמנו ברצף הזה. האם אנחנו רוצים להציע טיפוס שלטון אידאלי – בהתאם לתנאים של המדינה ותושביה וכו', אבל מנותק מהמציאות הפוליטית הקיימת, או שאנחנו מנסים להציג הצעה פוליטית

מהיבט של availability. דוגמה טובה היא נושא שינוי שיטת הבחירות: האם היינו רוצים לחזור לשיטת הבחירות הקודמת, שהיא הרבה יותר פרקטית או מעשית מבחינה פוליטית, או שאנחנו מנסים לבנות מודל חדש עם אזורים וכו'.

ב. **אם יש לנו איזו פרדיגמה נורמטיבית מוסכמת ברקע הדיונים.** האנשים פה באים מרקעים שונים וממקורות שונים, ועל כן חשוב לברר האם אנחנו פועלים במסגרת פרדיגמה ליברלית, למשל, קומוניטרית, יהודית? שהרי לכל בחירה של פרדיגמה יש השלכות שונות.

ג. **האם אנחנו בעצם מאתרים בדיוק מהן הבעיות שאנחנו דנים בהן.** לשאלה זו קשר לשאלה הרביעית והיא:

ד. **האם יש תשתית אמפירית מספקת לדיון שלנו כאן.** למשל, כשאנחנו מדברים על איכות עבודת הכנסת – האם הבעיה היא ברמה האישית של חבר הכנסת; האם איכותו של חבר הכנסת הידרדרה עם השנים; או אולי יש גורמים מבניים שנראים לנו בעייתיים ואנחנו רוצים לתקן אותם.

הצירוף של הפרדיגמה הנורמטיבית וזיהוי הבעיות גם מצביע לעבר הפתרונות. למשל: אם מדברים על חבר הכנסת כנאמן, כאלקטור, כפרזנטטיב, כמייצג, אלה דברים שנובעים מפרדיגמות נורמטיביות שונות ויש להם השלכות לגבי הפתרונות השונים שאנחנו רוצים להציע – אם חבר הכנסת צריך להיות יותר ייצוגי או פחות ייצוגי, יותר עצמאי או פחות עצמאי וכו'.

הנושא הרביעי – האם יש לנו תשתית אמפירית מספקת, הוא, לדעתי, הרלוונטי מכל הנושאים שעלו כאן. למשל: אם אומרים שכישורי חברי הכנסת פחות עם השנים, האם אפשר לעשות בדיקה? לדעתי, המכון לדמוקרטיה הוא המקום לבצע בדיקה כזאת – לאפיין את חבר הכנסת; לברר באיזה אופן כישוריו פחות; לבדוק האם העובדה שחברי כנסת נבחרים בפריימריס או בוועדה מסדרת משפיעה על כישוריהם; האם העובדה שהם באים ממפלגות קטנות או ממפלגות גדולות היא שמשפיעה. כל אלה הן שאלות שאפשר לבדוק אמפירית ושהתשובות להן יכולות לעזור לנו מאוד במציאת פתרון.

עניין הבדיקה האמפירית גם קשור למה שדובר כאן בקשר לשינוי שיטת הבחירות. אתמול הועלתה הצעה מאוד מהפכנית, אבל אסור אפילו לחשוב על כך בלי תשתית אמפירית מספקת, שבעזרתה אפשר להריץ



סטטיסטית כל מיני סצנריו בנוגע לתוצאות השיטה החדשה בהשוואה לשיטה הנוכחית ולשיטה הקודמת מבחינת חלוקת המנדטים. זה עניין קריטי ביותר, וחשוב שלא נחזור על הטעות שעשה מי שהביא לשינוי הקודם, לבחירה ישירה של ראש ממשלה, שינוי שנולד עם כוונות מסוימות, אבל הסתיים בתוצאות שונות לגמרי. במילים אחרות, התשתית האמפירית או הניסיונות האמפיריים חשובות מאוד-מאוד כרקע למסקנה של הדיונים האלה.

● **אריק כרמון:** הייתי מבקש להעיר לגבי הפרדיגמה הנורמטיבית. נדמה לי שניתן לזהות כאן הסכמה בין היושבים, לפחות על פן אחד של הפרדיגמה הזאת הנוגע לאופייה ולהרכבה של החברה הישראלית השסועה. במילים אחרות, אם מדברים על בית נבחרים, עליו להיות בנוי על המאמץ הקבוע ליצירת פשרה וקונצנזוס. השיטה הפרלמנטרית, בשונה מהשיטה שקיימת היום, כמעט כופה את ההליכה בכיוון של חיפוש אחר קונצנזוס ופשרה.

● **אריאל בנדור:** על מנת לחזק את הכנסת, לחזק את הפרלמנט, צריך לחתור למצב שבו תפקיד חבר הכנסת יהיה לא פחות חשוב מתפקיד שר. לפי מתכונת הקידום המקובלת היום בפוליטיקה, סגן-שר חשוב יותר מח"כ, ושר על אחת כמה וכמה.

כדי להגיע לזה, יש תחילה ליצור לחברי הכנסת, לכנסת כמוסד ולרשויות הכנסת, תנאי עבודה ומנגנוני תמיכה המקבילים לאלה של חברי הממשלה. כיום יש חוסר גדול בתחום הזה, שרק מדגיש ומבליט את הפער המעמדי העצום בין הממשלה לבין הכנסת.

רעיון שני, מרחיק לכת יותר, ואולי לא כל-כך ראלי כיום, הוא הפרדה בין המסלולים לתפקידים השונים. מועמדים לכנסת לא יוכלו להיות שרים. זה לא בדיוק החוק הנורבגי, כי החוק הנורבגי מדבר על כך שחבר כנסת שנבחר להיות שר, יתפטר מהכנסת; לאחר מכן לפי הווריאציה המקובלת, יש לו אפשרות לחזור לכנסת, גם אם הוא ממשיך לכהן כשר. כוונתי היא ששרים, או לפחות חלק נכבד מהשרים, לא יהיו חברי כנסת וגם לא מועמדים להיות חברי כנסת. זה ידגיש שמדובר במקצועות שונים שדורשים כישורים שונים. מלאכת החקיקה ומלאכת הביקורת אינן סמכויות נחותות יותר מסמכויות הממשלה, וזאת ההנחה שלנו כאן, כאשר מדברים על חיזוק מעמדו של הפרלמנט.

לרעיון חיזוק מעמדו של חבר הכנסת יש זיקה גם לנושא הקמתו של בית עליון. כי הקמת מוסד כזה לא תחזק את מעמד הכנסת, אלא תפגע בו. הבית העליון יחליש את מעמד הכנסת, שהיא הרשות הנבחרת, שהיא בית הנבחרים של מדינת ישראל, ותתחזק עוד יותר התפיסה שחברי כנסת הם אנשים לא אחראים ולא די איכותיים. חוץ מההנחה שהבחירה לבית העליון לא תהיה בחירה דמוקרטית כמו זו הנהוגה לגבי הכנסת היום, אני גם חושש שהיא לא תהיה נקייה ממינויים פוליטיים. עוד נזק שעלול להיגרם עם הקמתו של בית עליון הוא הפגיעה בכוחם של בתי המשפט לבצע את תפקידם הקלאסי – דהיינו, ביקורת שיפוטית על הכנסת.

● **עמוס שפירא:** הערה ראשונה שלי נוגעת לבית העליון. בקבוצת הדיון שהשתתפתי בה, עלו כמה תמיהות עקרוניות בנושא הזה. אחת מהן, ברוח מה שנאמר פה, היא שחלק מהמצדדים בהקמת בית עליון ירצו לראות בו מכשיר לפגיעה בביקוח השיפוטי של בית המשפט העליון, בעיקר בעניינים חוקתיים.

לטעמי, יש כאן רתימת העגלה לפני הסוסים. הבית העליון (בהנחה שהוא דרוש או רצוי), הן ברמה הרעיונית והן ברמת הדיון בפרטי הביצוע, צריך להיות נגזרת של המהות והתפקוד של הבית התחתון, של הכנסת. אז נשאלת השאלה מהי נקודת המוצא שלנו – האם היא הכנסת במתכונתה היום, על כל ליקוייה וחולשותיה, או איזו כנסת אחרת, משופצת ומשופרת ברוח הרפורמות הנדונות בפורום שלנו? שהרי רק לאחר שתהיה לנו תמונה ברורה של הבית התחתון הרצוי לנו, יהיה זה הגיוני להתחיל לשקול את עצם הצורך בבית עליון, ואם כן – את מהותו ויעדיו.

אחד היעדים שבית עליון אמור לקדם הוא הבטחת דיונים ענייניים ומעמיקים יותר בסוגיות עקרוניות וכן שיפור רמת החקיקה. יעד זה אפשר להשיג בדרכים אחרות – יותר יעילות ופחות בעייתיות. למשל, על-ידי הקמת מוסד כמו ה-law reform commission באנגליה, או מוסד כמו American law institute. כלומר, מוסדות מקצועיים-ציבוריים ברמה גבוהה, לא שלטוניים, שעיקר שתפקידם הוא ייזום ושכלול רפורמות משפטיות, והם עושים זאת בצורה מקצועית ויעילה, בלי סיבוכים פוליטיים מיותרים.

● **אריק כרמון:** הנחת העבודה שלנו איננה הכנסת במתכונתה היום, אלא בהחלט איך משביחים או איך משפרים. במציאות שבה יש מתח כל כך גדול בין הרשות השופטת ובית הנבחרים, בעיקר



בסוגיית הביקורת השיפוטית, אחת השאלות שעלתה היא: באיזו מידה הבית העליון יכול לעסוק במידה מצומצמת לא בריווי אלא בפרה-ריווי; כלומר, לא לחדור לתוך מתחם הביקורת שיפוטית, אלא לחזק את הבית התחתון בתהליך החקיקה, בעיקר בחוקים שיש להם משמעות חוקתית כ-Preview.

● **עמוס שפירא:** לדעתי, גוף כמו ה-law reform commission יעשה זאת בצורה הרבה יותר טובה מאשר בית לורדים ישראלי.

● **אריק כרמון:** זאת בהחלט אפשרות שעלתה גם בקבוצת הדיון שלנו. אבל יש הבדל בין רשות מבצעת, שמסתייעת במועצות לביטחון או במועצות לכלכלה, לבין רשות מחוקקת.

● **משה ארנס:** דובר כאן על תמרוץ – מהם התמריצים שיהפכו את חברי הכנסת לאיכותיים וחרוצים יותר, למשתתפים קבועים בישיבות המליאה ובישיבות ועדות הכנסת ולמי שתורמים תרומה חיובית לחיים הפרלמנטריים ולחיים הפוליטיים. לדעתי, כיום אין תמרוץ לזה, ואפילו קיים תמרוץ כמעט הפוך. אני רואה את המרוץ המטורף להופיע בטלוויזיה, להופיע ברדיו; ככל שתאמר משהו יותר קיצוני, יותר שערורייתי, יש לך יותר סיכוי להתראיין. לעומת זאת, אדם שמתייצב לפריימריס ומסביר שהוא היה נוכח בישיבת מליאה, שהשתתף בישיבות הוועדה וכי – זה לא יעזור לו בכלל. יש לו סיכוי הצליח בפריימריס אם הוא הופיע לעתים קרובות בטלוויזיה, ברדיו, או ששמו ידוע.

לכך יש אפקט ממש שלילי, ולדעתי העניין גם קשור בחקיקה. בתור חבר כנסת פשוט בשנה וחצי האחרונות, אני עד למבול הצעות החקיקה שעיקר מטרתן היא להבליט את שמו של המציע כדי שיוכל להופיע למחרת ברדיו או בטלוויזיה ולהסביר מה הציע. הכנסת מוצפת בחוקים למיניהם, שברור לי שחלק גדול מהם לא מועיל, אם לא להפך.

לדוגמה: שמתם לב בוודאי, שכאשר ממשלת ברק התרוקנה משרים, הוא מינה ממלאי מקום. התברר שהיה איזה חוק מהכנסת הקודמת, שאפשר למנות ממלאי מקום לשרים ללא אישור של הכנסת. מהלך כזה מנוגד למשטר שלנו – שרים צריכים לקבל את אישור הכנסת, אבל החוק נחקק בנסיבות מסוימות בזמנו, וברק ניצל אותו.

חייבים, לדעתי, להכניס איזשהו סדר בעניין החקיקה שמציפה את הכנסת, מציפה את ועדת חוק חוקה ומשפט. במצב הדברים הנוכחי, גם הצעות חוק חשובות או מועילות, כמעט טובעות במבול הזה של הצעות שעיקר מטרתן הוא לזכות בפרסום.

● **מיכאיל קרייני:** הייתי מבקש לדבר על ההיבט הסוציולוגי של מה שאנחנו עושים. דובר על כך שייאלצו את המפלגות הקטנות – ובמעמד שלי זה היה בזיקה למפלגות הערביות – להתאחד וליצור מסגרת אחת שתרוץ ותייצג את האוכלוסייה. זה נראה לי קצת פטרנליסטי. לדעתי, השונות הזו בחברה, המורכבות הזו שמיוצגת בכנסת, היא עניין מבורך. אני קצת חושש מהמגמה ליצור דפוס אחד, שמקבל ייצוג אחד, ועל-ידי כך להגשים את הממד התועלתני של השיטה. בכך שאנו מאלצים את החברה לקבל עליה ערכים שהנציגות מבקשת לקדם, אנחנו עלולים לפגום בהתפתחותה הסוציולוגית. החשש הזה גדול יותר דווקא בתקופה מיליטנטית כמו שלנו. לכן, אסור לדעתי לקבוע אחוז חסימה.

● **זן מרידור:** במה שנוגע לבית העליון – הוא לא יפתור, לדעתי, דבר, ורק עולות בהקשר אליו שתי קושיות, שכבר הוזכרו כאן: ראשית, יש ניסיון לערטל את בית המשפט העליון מסמכויותיו; להציע שגוף פוליטי יבדוק את החוקים במקום גוף שיבדוק את התאמתם לערכים כפי שבית המשפט העליון עושה – זוהי טעות גדולה. שנית, אני יודע מי האנשים שיתמנו, כי אני יודע מי ימנה אותם, ואינני מתלהב מהרעיון.

● **אריק כרמון:** מי ימנה אותם?

● **זן מרידור:** מי שמחליט, המפלגות הקיימות. אגב, גם באנגליה המהוללת, ששם יש בית לורדים, ראש הממשלה ממנה את האנשים המקורבים אליו להיות לורדים. הביקוש למינויים תמיד גדול מאשר היצע המינויים.

אבל בעיקר רציתי לדבר על תפקוד הכנסת. אני חושב שהמהפכה היא עמוקה בהרבה ונוגעת לכל אורחות חיינו. היא קשורה בעיקר בתקשורת המאפשרת קשר ישיר בין השליט ובין הנשלט. במילים אחרות, אנחנו חוזרים מדמוקרטיה ייצוגית אל דמוקרטיה ישירה, כאשר במקום האגורה האתונאית של המאה החמישית לפנה"ס, יש לנו היום טלוויזיה ואולי גם



ציט באינטרנט, יש שליט ויש המונים, השיח הוא שיח של sound byte ולכן אין שם רצינות, השליט לא צריך את המפלגה, לכן ראש הממשלה הנוכחי והקודם מתייחסים כך לשריהם ולמפלגתם, כי השרים לא בוחרים בהם, השרים לא אוהבים אותם ואין לזה שום חשיבות. לא חשוב מה מרכז המפלגה הושב, ההמון הוא שבוחר, ההמון יקבע וההמון יחליט. כל השיח נהיה כזה, והנוצאה היא שנבחרים אנשים שמתאימים להיבחר בדרך הזאת; ד"ר בדר, מטובי הפרלמנטרים, לעולם לא היה נבחר בדרך כזאת, כמובן, כי הוא לא יודע להופיע כך. גם הכנסת היא אחרת. אנשים יותר יפים, יותר בעלי כסף או יותר בעלי קשרים לכסף – הם שנבחרים. בכנסת אין יותר דיון, ראש הממשלה או ראש האופוזיציה או מישה ארנס או אני, לא מדברים אל חברי הכנסת, מדברים אל הטלוויזיה. הנאום איננו לחברי הבית. אין שיח בתוך הכנסת, השיח הוא לטלוויזיה, ולכן גם הישיבה של המליאה היא ישיבה של קהל בקונצרט.

התופעה הזאת בולטת פי כמה כשמשווים אותה למתרחש בחללים הסגורים בכנסת – ועדות משנה, ועדות חוץ וביטחון. גם בממשלה אין רמה של רצינות כמו בוועדות, כי הממשלה פתוחה. אולי יש משהו מזה בקבינט.

אני חושב שהפתיחות הזאת היא בעייתית מאוד; היא מאוד חשובה, אבל העולם המודרני הדמוקרטי לא מאפשר תפקוד אמיתי ועיל, והפיקוח הוא לא עיל אמיתי אחרות, שר יפחד יותר מהפיקוח שעושים לו אילנה דיין או דן מרגלית או יעקב אחימאיר, מאשר אם יישאל שאילתה ב-11 בלילה וישמעו או לא ישמעו אותה בתקשורת. במשפט אחד: אין דמוקרטיה אמיתית כאשר אדם נבחר לארבע שנים והוא צריך לדבר במשפטים של חמש מילים, ואף אחד לא שואל אותו שאלות, ואי אפשר לתת תשובות, והוא ינהל את העניינים לבד.

צריך לחזק את גופי התיווך, צריך לחזק את הכנסת. זה ניתן לביצוע, ואביא כאן כמה הצעות:

ראשית, אפשר לתקן את כללי המשחק שבחוק יסוד הכנסת, בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת.

למשל, צריך לקבוע זמן מינימלי בין הנחת החוק לקריאה ראשונה לבין דיון בקריאה שנייה; צריך לקבוע שהחריגה לא תהיה אלא ברוב מיוחד; צריך לקבוע שההנחה לא תהיה רק ברשומות, אלא שיהיו מקומות שהציבור יוכל להגיב בהם על הדברים האלה.



צריך לקבוע שלא ייתכנו דיונים בלי שלמנגנון הייעוץ יהיה חלק בהם – יועצים משפטיים וכלכליים וביטחוניים, ושאי אפשר בלי אלה לקבל החלטה או לחוקק חוק. את כל הכלים האלה ניתן לחברי הכנסת, בגדר תמריצים, גם אם ייעוץ מקצועי קבוע וארוך-טווח עולה כסף.

אני חושב שאפשר גם להשביח את עבודת חברי הכנסת על-ידי השתלמויות: הרי חברי כנסת שלא מבינים אנגלית – זה נורא מודרני; שלא יודעים את המינימום של כלכלה – זה לא מפריע להם להיבחר. צריך ליצור תמריצים, לשפר את חברי הכנסת ולשפר את תהליכי החקיקה. הקלות הבלתי נסבלת של החקיקה היום, בלי אחריות כוללת, בלי ראייה ארוכת טווח, היא ממש הרסנית, אבל מצד שני היא עוזרת לחברי הכנסת להיבחר. את הקונפליקט הזה צריך לפתור בעזרת שינויים תקנוניים ועל-ידי יצירת תמריצים שהזכרתי פה חלק מהם.

● **אשר מעוז:** מה שמצטייר משיטת הדיונים פה, הוא שבמקום לדון לגופה בבעיית חיזוק הכנסת, אנחנו בורחים ממנה על-ידי המעבר לסוגיית הבית העליון, והניסיון לפתור את בעיית חיזוק הכנסת באמצעות בית עליון. אני מסופק אם זו הדרך הנכונה. ראשית, אינני יודע מהו בדיוק תפקידו של הבית העליון. בית לורדים לא ננהיג פה; ואוי ואבוי למדינת ישראל אם יהיה לה בית לורדים על כל המשתמע והמריח מהמושג הזה ומהמוסד הזה.

השאלה היא מי ישב בבית העליון. אני מניח שאנשים כמו ישעיהו ליבוביץ ועמוס עוז לא ירצו להתמנות לשם; אם יתפתו למינוי, משקלם בחברה הישראלית יפחת עשרת מונים. מה תפקידו של הבית העליון? אם תפקידו הוא לשבת על תקן של מושב יועצים, הרי לדעתי הצעתו של פרופ' שפירא, לבצע את הייעוץ מבחוץ, טובה יותר. אם למוסד הזה יש תפקיד ממשי נורמטיבי, נשאלת השאלה כיצד מתמנים לשם, איך נבחרים. שהרי לא פעם נשמעת טענה נגד בית המשפט העליון, שהוא מוסד לא נבחר ולכן הוא דיקטטור שמנסה להכתיב לבית הנבחרים מה עליו לעשות. (טיעון זה נוסף לטיעון שהוא איננו ייצוגי, או מדויק יותר – איננו משקף את הערכים וההשקפות בחברה הישראלית).

אחת הבעיות שקיימות אצלנו, שאפשר כי היא מחדדת את השאלה לגבי טיבו של הבית העליון המוצע, היא שיש לנו כנסת לא נורמלית – היא גם בית מחיקקים וגם אספה מכוונת, וככזו היא מתלבטת בנושא החוקה כבר למעלה מחמישים שנה.



באשר לכנסת עצמה – המצב הקיים הוא שרבע עד שליש מחברי הכנסת הם חברי הרשות המבצעת, ומה שמשמעותי יותר – חצי עד שני-שלישים מחברי הקואליציה; במצב של קואליציה מצומקת שגם כוללת את חברי הרשות המבצעת, הכנסת אכן אינה מסוגלת לפעול.

מכל ההצעות שהוצעו כאן, אני מעדיף את החוק הנורבגי. (ודרך אגב, סגני-שרים זה מוסד שיש לבטל בכל תנאי; אם תפקידו של סגן-שר הוא לקשר עם הכנסת, זה בדיוק מה שהוא לא עושה. מי שמקשר בין סגן-השר לבין הכנסת, זה השר. סגן-שר במציאות שלנו עושה אחד משני תפקידים: תפקיד של שר, או לשם מה לנו שר?; אם השר הוא פעיל במשרד, אז סגן-השר, בדרך כלל, הוא גלגל חמישי בעגלה, ואז לשם מה הוא נחוץ פרט לפתרון צרכים פרסונליים וקואליציוניים?)

בעיה נוספת היא עומס התפקידים שאנחנו מטילים על חבר הכנסת, אולי מתוך הנחה מראש שלא מתכוונים שהוא ימלא אותם. אם ממנים אותו לארבע, לחמש או לשש ועדות שמקיימות ישיבותיהן בו-זמנית, כאילו אמרנו: אנחנו לא מצפים ממך להיות באף אחת מהן. יש גם לספק לחברי הכנסת מנגנון סיוע, שיתמודד עם המנגנונים העצומים העומדים לרשותה של הרשות המבצעת. במקביל יש לחנך את חברי הכנסת להשתמש באמצעי הסיוע הקיימים. כך למשל, כשמכינים תזכיר לחברי הכנסת בנושא מסוים, שיעיינו בו ולא ישאירו אותו בתיק.

● **אריק כרמון:** לקראת דברים שיישא עכשיו מר אופיר פינס, אני מבקש להזכיר שהוא הניח הצעה לבית עליון, ואנחנו הפצנו את ההצעה שלו עם שתיים-שלוש הצעות נוספות.

● **אופיר פינס:** את ההצעה הנחתי עוד בכנסת הקודמת ולא שבתי להניח אותה בכנסת הזו. היום אני סבור שצריך עוד לחשוב על כל העניין לפני שמקדמים את החקיקה הזאת. אבל לא בכך הייתי רוצה להתמקד, אלא בכיוון שונה לחלוטין.

לדעתי, הכנסת כל הזמן מתחזקת, לא נחלשת. אך השאלה היא למה אתה קורא להתחזק? כשכנסת 'מעיפה' ראש ממשלה שנבחר בבחירה ישירה אחרי שנה וחצי, זו כנסת חלשה או כנסת חזקה? כשהכנסת היום מחוקקת בהצעות חוק פרטיות כמעט פי שניים מהממשלה, זהו דבר חסר תקדים בהשוואה לכל פרלמנט אחר בעולם. זה עניין מדאיג, כי חלק מהחוקים מאוד חמורים, לא רק ברמה הכלכלית, אלא גם ברמה התפיסתית-המוסרית, גם מבחינה משפטית; עולים דברים נוראים,

ועוברים. הממשלה חסרת אונים, ולא רק הממשלה הזו, גם הממשלה הקודמת. ויש לנו גם הרבה יותר כלים – אפילו מכוניות קיבלנו לא מזמן, וגם זה חסר תקדים בפרלמנטים בעולם. יש לנו עוזרים ויש לנו יועצים ויש לנו השתלמויות. את זה אני אומר למר מרידור. חברי הכנסת גם לומדים אנגלית, ובמקומות הטובים ביותר בעולם.

אלא שהמשמעת התרופפה. והמשמעת פירושה ראש הממשלה לגבי אנשיו; ראש האופוזיציה לגבי אנשיו. חברי כנסת רבים עושים כאוות נפשם ובניגוד לעמדות המפלגתיות שלהם. לכן אני בדעה שבמובנים מסוימים הכנסת מאוד-מאוד התחזקה.

● **זאב סגל:** את האופציה של בית עליון יש לשקול מתוך הבנה יסודית שאיננו באים לפגוע בכנסת. כאשר נחבר את שני הבתים, ידובר בכנסת אחת, על אותו בית, כמו בארה"ב. כך אין להסתכל על הכנסת כאילו היא גוף נפרד.

כמו חה"כ אופיר פינס, גם אני סבור שמהרבה מאוד בחינות לכנסת יש כוח רב, והוא גדל ומתעצם. דווקא על הרקע הזה יש לבחון את האופציה האפשרית לבית שני, לפי גישה כזו או אחרת. יחסית לשליש העולם, שבו יש בית שני, הכנסת היא בעצם כל-יכולה; למעשה, הכנסת לא נתונה לביקורת חוקתית אמיתית, היא נתונה להצהרה שתהיה ביקורת חוקתית, אך בג"צ מגלה ריסון שיפוטי רב ביותר.

על הרקע הזה בהחלט חשוב לדון בהקמתו של בית עליון. איזה מין סוג בית עליון? בית עליון במובן אחד, שעדיין קיים באנגליה, כלומר קיום האפשרות לעכב חקיקה, ולהרהר מחדש בחוק טרם קבלתו לאחר תקופת זמן מסוימת. הקמתו של בית עליון גם עשויה לסכל חלק מההצעות להקים בית משפט לחוקה, שמורכב, לפי ההצעה האחרונה שהונחה לפני הכנסת, משני דיינים, קאדי, עולה חדש, ארבעה פרופסורים – לא למשפטים חס וחלילה – ומשלושה שופטים של בית המשפט העליון. במובן שהזכרתי, ניתן לבחון הקמת בית עליון. הדבר מצריך מחשבה מעמיקה.

● **נחום לנגנטל:** צריך להבין שחבר כנסת כיום במדינת ישראל, וההנחה שלי היא שרוב חברי הכנסת רוצים לעבוד ברצינות, מצביע בשבוע מאה פעמים לפחות במליאה ובוועדות. האם מישהו מכם חושב שאפשר במאה נושאים לגבש עמדה רצינית ולהצביע?



בהקשר הזה יש שלוש אופציות. ראשית, בכנסת קיים שלטון הלוביסטים; זה מין מקצוע, ויש לגביו אפילו חוק, שבו עשרות אנשים מסתובבים בכנסת, תופסים אותך על כל מיני נושאים ואומרים לך, למשל: תשמע, בעניין יבוא צמיגים תהיה בעד התיקון הזה והזה. ואתה בא ומצביע, ובזה נגמר העניין.

אופציה שנייה היא מרכזי מידע, ומרכז מידע קיים גם בכנסת. הציעו כאן להשתמש במכוני מידע חיצוניים, אבל זה, לדעתי, נחוץ רק בנושאים מאוד גדולים, ולא כשמדובר על עשרים נושאים שצריך לגבש בהם עמדה כל יום.

אופציה שלישית, וזו אפשרות שאני משתמש בה, היא לפנות לחברים ומתנדבים, עורכי דין שיעזרו לי בחקיקה, כלכלנים, או תגבור של אנשי מקצוע פר-אקסלנס – שיו"ר הכנסת ייקח, למשל, מאה עורכי דין ואני אוכל לבחור אחד מהמאה שיעזור לי בחקיקה.

במה שנוגע לסוגיית החוק הנורבגי, צריך להבין שלא 30 אנשים נלקחו לך מהכנסת – מחצית מהקואליציה היא בממשלה. יש 62-60 איש בקואליציה, ומחציתם בממשלה. במפלגה כמו שלי, שאנחנו חמישה חברי כנסת, ועשינו הסכם קואליציוני – היו לנו שר, שני סגני-שרים ויו"ר ועדה בכנסת.

לכן נחוץ חוק נורבגי, או לבוא ולהגיד שלפחות מחצית מחברי הממשלה אסור להם שיהיו חברי כנסת.

נושא שלישי שאני מבקש לדבר עליו הוא הצעת חוק התקציב. היום, לכל הצעת חוק בתקציב מתלווה תמחור, שמתבצע על-ידי אגף התקציבים באוצר. והנה, ראה זה פלא: כל הצעה שמביאה הממשלה עולה ואגורות; כל הצעה שמביא חבר כנסת בהצעת חוק פרטית – מסתכמת בסכומים כמו 20 מיליארד, 30 מיליארד, 22,6 מיליארד. לכן חייב להיות גוף חיצוני שיתמחר את ההצעות, וצריך להגביל את חברי הכנסת להגשת הצעות שאינן עולות על סכום מסוים שיש לו גיבוי במושב.

● **לאה שקדיאל:** כמה הערות, אפרופו אליטיזם. ראשית, אנחנו יודעים היום שכביש-עוקף-מציאות מצריך בבוא הזמן כביש-עוקף-כביש-עוקף. במילים אחרות, אם רוצים בית נוסף, ורוצים אותו ככביש עוקף, אני מצרפת את קולי לאלה שטענו לפני שזה עניין מופרך מעיקרו, אקט אלים מאוד, שמעורר אלימות נגדית. כביש עוקף הוא

תמיד אקט אלים והוא תמיד בעייתי ביותר, ולכן הוא גם מתמוטט מהר וגם עולה הרבה כסף.

היום, אגב החיפוש אחרי כביש עוקף מציאות, מסתבר שבית המשפט העליון כבר מינה את עצמו לכביש כזה, כלומר מינה את עצמו במובן של בית עליון, במובן הקונסטיטוציוני.

אינני חושבת שיש לקרוא למוסד שאנחנו דנים עליו 'בית עליון', גם לא 'בית שני', – גם מפני שיש לי איזה זיכרונות יהודיים טראומטיים, וגם בגלל חשש, יותר מסביר, שכל מיני יהודים שאינם שותפים לדעותיי הפוליטיות המתונות מאוד, יחגגו על בית ראשון, שני ושלישי. בן גוריון, שהיה זהיר מאוד, בחר את המילה 'ממלכתית' כדי לא להגיד 'ישראלית', 'יהודית' או 'לאומית', או 'ציונית', והוא צדק. הוא בחר 'כנסת' ולא 'סנהדרין' כי הוא חיפש משהו פחות טעון. אולי גם אנחנו ננהג כמוהו ונקרא לבית הנוסף הזה 'עזרה', למשל – בית שנועד לסייע לתפקודה של ה'כנסת' העיקרית, ולא, חלילה, להחליף אותה.

● **משה שחל:** הייתי מבקש להתייחס לסוגיית שיפור איכות תפקודם של הכנסת ושל חברי הכנסת, וזאת משני היבטים. הראשון נוגע לרמתם האישית של חברי הכנסת, וכאן יש, ראשית דבר, להתייחס לאופן גיוסם של חברי הכנסת, כלומר שיטת הפריימריס, שלדעתי היא גם בעייתית וגם משחיתה. עניין שני הוא סיכוייו של חבר הכנסת להיבחר פעם שנייה, שמשפיעים עליו ועל התנהגותו. עוד עניין הוא החלטתה של הכנסת לאסור עיסוק נוסף על החברות בכנסת – החלטה שיש לה היגיון וצידוק, אך היא מצמצמת את פוטנציאל אנשי המקצוע ברמה בכירה שיציגו את מועמדותם לכנסת.

הדבר הרביעי הוא שאין יתרון, למעשה, לחבר הכנסת החרוץ והשקדן על פני הצעקן והפופוליסט.

ההיבט השני הוא ברמה התפקודית של הכנסת. לדעתי, קביעה גורפת ששרים לא יהיו חברי כנסת, היא בעייתית בשיטת הבחירה האישית של ראש ממשלה. כי אם ייקבע ששרים לא יהיו חברי כנסת, ראש ממשלה לא יהיה מסוגל להרכיב קואליציה, כי הוא זקוק לסיעות. זאת ועוד; אם הוא ימנה שרים שאינם חברי כנסת, אנחנו למעשה מגבירים את עצמת הסמכות שלו, מפני שללא איזון פוליטי מינימלי, הוא יבחר לו את הפקידים בסגנון שקיים בלשכות ראשי הממשלה הקודם והנוכחי, והשרים



יהיו לא יותר מפקידים בכירים שניתן להעבירם מתפקידם אם לא יישמעו לראש הממשלה שמינה אותם.

עניין נוסף הוא שהכנסת זקוקה למקורות מידע משלה. העובדה שהכנסת עדיין ניזונה ממה שהממשלה מזינה אותה, היא בעייתית. יישום מעשי של המלצה מעין זו הוא, למשל, שהכנסת תעקוב באמצעות ועדה מיוחדת אחר ביצוע התקציב, מדי חודש בחודשו, אצל משרדי הממשלה השונים; זוהי בקרה אמיתית וביקורת עניינית על הביצוע. אולי אינכם יודעים, אבל חוץ ממה שנוגע למשרד האוצר, אפילו ראש הממשלה אינו יכול לדעת איך מתנהל ביצוע תקציב הממשלה שלו.

עוד דבר שהייתי ממליץ עליו הוא ביטול הסיקור הטלוויזיוני הפתוח והקבוע בכנסת, חוץ מאירועים מיוחדים שהתקשורת תקבע שהיא רוצה לסקר.

המלצה אחרונה היא בעניין הבאתם לידיעת הציבור של החוקים המתקבלים בכנסת. אני חושב שיש מקום להסביר לציבור בשפה פשוטה מאוד מה טיבם של החוקים החשובים הנוגעים לו שהתקבלו בכנסת. אני הייתי מציע להטיל על חברי הכנסת, לפי סדר אלפא-ביתי, להסביר ישירות בתקשורת החלטות שהתקבלו בוועדות, חוקים שהם קיבלו וכדומה. בצורה כזו, חבר הכנסת ייבחן אם הוא אכן ידע על מה הוא מצביע, לחייב אותו בצורה כזאת ללמוד את הנושאים שבהם הוא מחליט.

● **ירון אזרחי:** אני חושב שיש לנו בעיה בדיאגנוזה של הסיטואציה. שיפור איכות החקיקה והמדיניות על-ידי יצירת תהליכים לסלקציה טובה יותר של פוליטיקאים הוא דבר שאינו ניתן לביצוע בצורה דמוקרטית. בית עליון עם שיח איכותי גבוה – לדעתי, הציבור אינו מוכיח שיש ביקוש למצרך הזה. ההוכחה לכך, בין השאר, היא שציבור שיש לו אפשרות לבחור בין הצפייה בטלוויזיה בתכנית דוקומנטרית או בתכנית חדשות ברמה גבוהה לבין בידור – יבחר בתכנית בידור. צריך להכיר בעובדה הנחרצת, שהציבור צורך הרבה פחות אינפורמציה פוליטית ממה שהיה בעבר. מה עוד שהתהליך הפוליטי של ברירת חברי כנסת, מתגמל מיומנות בייצוגיות בתקשורת על פני מיומנות בתהליכי חקיקה והכרעה.

לכן גישה ריאלית לעניין הזה היא לעודד ניתוק חלקי או הרחקה מסוימת בין תהליכי לגיטימציה המתמצים בגיסטות פוליטיות באמצעי התקשורת

— גם אם אין לזלזל בהן כי הן עובדות על כל מוקדי הלגיטימציה של המדינה וסמכותה — לבין תהליכי החקיקה.

אני מציע מידה מסוימת של דה-פוליטיזציה של תהליכי החקיקה על-ידי הגדלת משקלם של גופים מקצועיים ופקידותיים בתהליכים של הכנת חוקים, לאחר שחברי הכנסת באו על סיפוקם בגיטטה הפוליטית בזירת הכנסת. חברי הכנסת יוכלו גם להמשיך להפעיל בקרה נורמטיבית כללית על הפרמטרים של החוקים שהם מצביעים עליהם, אבל לצפות שחברי כנסת שנבחרו בגלל הכושר שלהם לייצר גיטות פוליטיות אפקטיביות, יהיו אשפי החקיקה — זה דבר לא ראלי. היות והחקיקה היא כל כך חשובה, כי היא זו שקובעת את סדרי החיים שלנו, אנחנו עושים שקר בנפשנו וטעות גדולה אם אנחנו סבורים שיש איזושהי דרך לחבר בין הפונקציה של הייצוגיות והתקשורת לבין תהליכי החקיקה במובן הטכני.

ההיגיון של הפוליטיקה הדמוקרטית של זמננו הוא היגיון שבו טקסי לגיטימציה, שוב אינם קשורים, כשם שהיו קשורים בעבר, בתהליכים של סלקציה של אנשים שאנחנו מגדירים אותם כבעלי מיומנויות אחרות. מסיבה זאת, הכרה בהפרדה הזאת — ולא ניסיון לגשר עליה בכל מיני אמצעים, כולל בית לורדים ישראלי — תהיה גישה הרבה יותר ריאליסטית לבעיה הזאת.

● **ציפי ליבני:** נקיעת נפשו של הציבור מהפוליטיקה בעקבות ההפחתה בכישורי חברי הכנסת, אינה דווקא על היעדר כישורים מקצועיים, אלא על היעדר כישורים מוסריים של הפוליטיקה בישראל, ואינני בטוחה שמומחים למיניהם יוכלו להשיב את זה לחברי הכנסת. זה נכון ברמת חבר הכנסת הבודד וזה נכון ברמת המפלגות. הנה אנחנו עומדים לפני הצבעה על חוק שכולנו מאד מעוניינים בשינויו, חוק הבחירה הישירה, ונראה לנו בלתי מוסרי בעליל להצביע נגד משמעת קואליציונית; אבל אינני בטוחה שהיינו נוקטים אותה עמדה אם היה מדובר בחוק משפחות ברוכות ילדים. כלומר, השפיטה המוסרית ציבורית היא מהמקום שבו אנחנו מסתכלים ועל פי האינטרסים שאנו מעוניינים לקדם, לעתים גם בתקשורת, וחבר הכנסת הבודד לא תמיד יודע מהם כללי המשחק הנכונים. (אני, דרך אגב, לא מוכנה לקבל את התקשורת, כפי שאמרו פה מר אופיר פינס, ו/או מר מוטי גלעד בתור המבחן המוסרי האולטימטיבי). הבעיה היא שהתקשורת באמת הופכת למתווך בין חבר הכנסת ובין הציבור, והיכולת להיכנס לתקשורת



מובטחת כשמדובר בהצעת חוק פופוליסטית, או בהעברת מסרים קיצוניים. אם מוקצבות לי עשרים שניות להעביר מסר לציבור קוטבי כמו שלנו, אין שום סיכוי להעביר לו מסר מורכב, מסר של אמצע. אבל אם מקצינים קצת, מקבלים מיד את המיקרופון, וזה מצב-דברים שחייבים להיות מודעים לו כאשר מדברים על הקצנה בחברה הישראלית.

יש גם תגמול תקשורתי לפעולות שלפחות בעיני הן לא מוסריות. בלי להיכנס לסוגיה של זכות הציבור לדעת, אבל חבר הכנסת הבודד מקבל את הגמול התקשורתי שלו על הדלפות משיחות בארבע עיניים ועל פעולות מהסוג הזה. עוד מדד שאני לא בטוחה שאתם מודעים לו, הוא המשקל של עצם ההופעה – כדי להיבחר בפריימריס, יש פחות ערך לתוכן דברך מאשר למספר הפעמים שהופעת.

בעיני, הבית העליון הוא בעצם הרמת ידיים מהפוליטיקה הישראלית ומהכנסת וניסיון ליצור להם תחליף. בהקשר זה, עצם הקיום של מסגרת דיון כמו זו שאנחנו יושבים בה היום, מסגרת שהיא חיצונית למערכת הפוליטית ולכנסת הנבחרת – יוצר דה-לגיטימציה של הפוליטיקה. זה מזכיר, למשל, את הצעת החוק, בעקבות החלטת בג"ץ, לגבי הגוף שיקבע מהו השידור הציבורי; אם נדמה למישהו שארגון היוצרים הדמוקרטים יכול לקבוע טוב יותר מנבחרי הציבור מה ראוי להיכלל בשידור הציבורי – אני רואה בזה בעיה.

● **בני נויברגר:** ראשית, לדעתי לא רצוי שרוב השרים לא יהיו חברי כנסת, זה מנוגד לקונספציה של משטר פרלמנטרי. משטר פרלמנטרי מבוסס על התפיסה שגם חברי פרלמנט וגם שרים הם נבחרי ציבור ונציגי ציבור, וליצור ממשלה, שמחציתה או שרובה איננה נבחרי ונציגי ציבור, ואולי הם אפילו מנותקים מהציבור – זה דבר בלתי רצוי. לכל היותר אפשר להסכים לשיטה הנוכחית, שלפיה שר או שני שרים הם לא נבחרי הכנסת.

עניין שני נוגע לחוק הנורבגי. אם יש פה הסכמה על כך שהכנסת לא עומדת בעומס, אינני מבין למה אי אפשר להגדיל את הכנסת, למה זה פסול. למה צריך ללכת לחוק הנורבגי, למה אי אפשר פשוט להגדיל את הכנסת ל-150 חברים, ואז פתרנו את כל הבעיות שהחוק הנורבגי עשוי כביכול לפתור.

דבר שלישי – אני חושב שקיימת סתירה בין ההצעה לבית עליון והחוק הנורבגי. אם יש בית עליון, לא צריך להגדיל את הכנסת ולא נחוץ חוק

נורבגי, כי חלק מהעומס של עבודת החקיקה והדיון ושיקול הדעת יעבור מבית הנבחרים לבית העליון.

נקודה רביעית: אם יש בית עליון, עיקר תפקידו צריך להיות חוקתי. במילים אחרות, כל חוק יסוד, כל שינוי חוק יסוד, כל כינון חוקה, כל חוק שדורש רוב מיוחס – יצטרכו לעבור את אישור הבית העליון. אחת הסכנות לדמוקרטיה הישראלית היום היא החקיקה חסרת האחרייות בכנסת, למשל שברוב רגיל מחוקקים חוקים שדורשים רוב מיוחס, או שמשנים כל שני וחמישי את חוקי היסוד. פגמים כאלה אפשר למנוע אם קיים בית עליון ואם מחליטים שכל חקיקה כזאת צריכה לקבל את אישורו של הבית העליון.

נקודה אחרונה – ההצעה הטובה ביותר שהושמעה פה היא ביטול משרת סגני-שרים; זה פשוט בזבוז כספי ציבור.

● **מאיר שטרית:** ראשית, גם אם החוק הנורבגי יעבור, לדעתי הוא לא יפתור את בעיית נוכחותם של חברי כנסת בוועדות. לכל היותר הוא יפתור את בעיית חברי הקואליציה שאין להם די אנשים לאייש את מספר הוועדות. אלא שחברי הכנסת הנעדרים מהוועדות ומהדיונים הם לא רק חברי קואליציה, הם גם חברי אופוזיציה, מאלה שאינם שרים בממשלה. אין קשר בין העובדה שהאיש הוא שר או לא שר לבין נוכחותו בכנסת; גם אין קשר בין קיומו או אי-קיומו של החוק הנורבגי לבין הנוכחות בכנסת. יש חברי כנסת שהנושא מעניין אותם, שאכפת להם, שהם אחראים לתפקוד שלהם – ואלה מגיעים, גם אם הם שרים; ויש אחרים שזה לא משנה להם.

עשיתי אתמול חשבון שבכנסת יש 12 ועדות קבועות, בכל אחת מהן 17 חברים, כלומר בסך הכול 194 חברים. בינתיים צמחו לנו עוד 6 ועדות קבועות, מכיוון שיש צמא אצל חברי הכנסת להיות ראשי ועדות, כלומר נוספו עוד 60 חברים, דהיינו בסך הכול 254 חברי ועדות. בשביל לאייש אותן, נאמר ב-90 חברי כנסת, כל חבר צריך לשבת בשלוש ועדות לפחות. זה בלתי אפשרי, כי הוועדות יושבות באותו זמן. נוסף לכך קיימות ועדות-משנה. מאחר שוועדת הכספים לא הצליחה להגיע להסכמה על מספר ועדות-המשנה ומי יהיו יושבי הראש שלהן, היו"ר החליט את הדבר הכי פשוט: הוא הקים בוועדת הכספים 17 ועדות משנה. כך שכל חבר בוועדת הכספים הוא גם ראש ועדת-משנה. בקיצור, אם רוצים לתקן את המצב בכנסת, החוק הנורבגי לא יפתור את הבעיה.



במה שנוגע לשיפור עבודת הכנסת, גם חייבים לטפל במה שאני מכנה 'הקלות הבלתי נסבלת של החקיקה'. היום, חבר כנסת יכול להניח על שולחן הכנסת מספר בלתי מוגבל של הצעות חוק, ויש חברי כנסת שיש להם 500 הצעות חוק מונחות על שולחן הכנסת. במשך שתי כנסות, ולצערי בלי הצלחה בינתיים, הצעתי לקבוע שחבר כנסת לא יוכל להניח על שולחן הכנסת יותר מפי שתיים מהמכסה השנתית שמותר לו לדון בה, כלומר חמש הצעות חוק או הצעות לסדר יום. פירוש הדבר שאם חבר כנסת הניח 10 הצעות והוא מניח הצעה נוספת – הוא חייב למשוך הצעה אחרת כדי למנוע מצב של זילות בהגשת ההצעות.

● **ש.נ. אייזנשטט:** אני מסכים לגמרי עם מר בני נויברגר שטען כי בהצגת החוק הנורבגי יש משום ביטול האחריות הפרלמנטרית של שרים וניתוק מעבודת הכנסת. לדעתי, עדיף להגדיל את מספר חברי הכנסת ולבטל את החוק הנורבגי, פשוט כדי שהשרים יהיו כולם מודעים לאחריות שיש להם ולעובדה שהם חלק מהמשחק הזה והם לא מבחוץ.

אני גם סבור שחשוב ביותר לחזק בצורה משמעותית את כל המנגנונים שמכינים חומר בשביל חברי הכנסת.

חבר הכנסת פינס אמר כאן שהכנסת חזקה מאוד. נכון, היא חזקה מאוד בתור nuisance value, היא חזקה מאוד בכל מה שקשור לקלקול, להפרעה בעבודה וכו'. זאת אינה בקרה. לי נדמה שהבעיה המרכזית היא איך למזג אחריות, accountability וכדומה עם ביצוע המדיניות במבט ארוך טווח.

● **מרדכי קרמניצר:** הערה אחת על ביקורת שיפוטית: לא נכון שבית המשפט העליון מינה את עצמו, הכנסת מינתה אותו בחוקי היסוד; לא נכון שאין ביקורת שיפוטית, יש רק הצהרה על ביקורת שיפוטית. נכון שיש ביקורת שיפוטית מרסנת עצמית, וכך עליה להיות. כי השאלה היא לא כמה חוקים בוטלו, אלא כמה חוקים רציניים הונחו על השולחן בהזמנה לביטול ולא בוטלו. לחלק מהמספרים האלה אין שום משמעות.

שלוש נקודות שראויות, לדעתי, לדיון הן אלה: א. מיסוד המעקב אחרי חקיקה. המצב הנוכחי, שבו מחוקקים חוקים ואף אחד לא יודע עליהם, כולל המוסד המחוקק והמבקר, הוא מצב לא בריא. ב. חיזוק המשמעת

הקואליציונית באמצעי עונשין. ג. האם לא צריך למנוע מחבר כנסת בוועדה להצביע בדיון שהוא לא השתתף בו. כי אם מדברים על ייעוץ וכו', אחת התמונות הקשות היא שהיועצים באים, איש לא שומע אותם, ובסוף באים אנשים שלא שמעו שום דבר ומצביעים.

גם לי יש כמה ספקות בעניין הפרדה בין כנסת ושרים. אם הנחנו כאן שהכנסת זקוקה למגוון של נקודות מבט רלוונטיות, ושהפרספקטיבה של אנשים שבאים מצמרת הרשות המבצעת היא נקודת מבט מאד רלוונטית וחיונית ומעשירה – הוצאתם של השרים מתוך מעגל חברי הכנסת תשפיע על איכות הכנסת, תשפיע על מעמד הכנסת ויוקרתה. דווקא בתרבות פוליטית שחלק מהבעיה שלה הם אנשים לא מנוסים – האם לא מוטב שיתוף בכנסת של שרים שעברו את הדרך הזאת, המקובלת אצלנו, של הניסיון הפרלמנטרי. מה האלטרנטיבה? עוד גנרלים שבאים לפוליטיקה?

במה שנוגע לבית עליון – אני נוטה להסכים שהרעיון ביסודו איננו טוב. אבל אם מנסים להסתכל על הרעיון באופן קונסטרוקטיבי, המאפיינים של בית עליון צריכים להיות אלה: זה חייב להיות בית נבחר וכל רעיון של מינוי איננו בא בחשבון; זה חייב להיות בית שייבחר לתקופת כהונה ארוכה יותר מהתקופה הרגילה, וישבו בו אנשים שלא יהיו מעורבים במערכת הפוליטית עוד זמן די ניכר אחרי שהם מסיימים את כהונתם בו, אולי אנשים שנמצאים בשלהי פעילותם הציבורית. אנשים מהסוג הזה יכולים לתרום תרומה בפוליטיקה הישראלית גם ברמה של חוקי היסוד וגם ברמה של בלימת התפרעות פופוליסטית של ביקורת שיפוטית בלתי רלוונטית.

נקודה נוספת: אסור בשום אופן לראות את בית הנבחרים כמורכב משני בתים נפרדים. כדי לא להזיק לכנסת, לא לפגוע בכנסת פגיעה קטלנית, חייבים לדבר על בית מחוקקים אחד, על מעין שינוי פנימי בעיצוב של בית המחוקקים; לא משהו שהוא אנטי-הקיים, אלא בנייה מחודשת של בית המחוקקים.

● **יזידיה שטרן:** בעיני, שורש המופע הסוציולוגי המשמעותי ביותר בחברה הישראלית בעשרים השנה האחרונות הוא המעבר המחריף והולך מחברה הסכמית קונצפטואלית לחברה משברית. התולדה ברורה. יש לנו כאן קונפדרציה של חמישה-שישה שבטים, יש כאן מיליון אשכנזים ומיליון ספרדים, מיליון חרדים ומתחרדים, מיליון ערבים ומיליון עולים.



איך מוסדות השלטון מגיבים לתופעה הזאת ואיך זה מתקשר לדימוי שלנו?

בית המשפט מגיב לתופעה הזאת לא באמצעות ייצוגיות, אלא באמצעות הגברה והעמקה של האתוס המקצועי שלו. זו הדחקה של המציאות, זה ניסיון להתמודד אתה באמצעות מסכה מקצועיות נטו.

איך הכנסת מגיבה על הסקטוריאליזם הזאת? התשובה היא: הכנסת הופכת להיות יותר סקטוריאליזם. כל הסיפורים מהשטח שמספרים לנו כאן רק מאמתים את הקביעה הזאת, ובמונחים של הכנסת מה שמעניין הוא האינטרס הפרטי הפרטיקולרי, והאיכות נמדדת לא במקצוענות, אלא בתשואה לסקטור.

על פי ניתוח שכזה, התשובה צריכה להיות שני הדברים הבאים יחד: ראשית, להפוך גם את בית המשפט לייצוגי יותר לא על חשבון המקצועיות, אלא תוך שמירה על האתוס המקצועי, תוך הזרמה של דם ייצוגי, אבל זה איננו הנושא המרכזי היום. שנית, וזה הנושא המרכזי, במסגרת הייצוגיות הקיימת (שיש לקוות שתישמר גם אחרי שינוי שיטת הבחירות), חייבים לתת לכנסת פן מקצועי בהרבה: צריך לטפל במכשירים שונים שיעודדו את המקצועיות, שיעודדו צריכה של איכות מקצועית. לדעתי, גופים חוץ-שלטוניים הם הגופים המתאימים, והם שצריכים לקבל על עצמם את האחריות לתת מדד לחברה הישראלית לגבי האיכות המהותית של חברי הכנסת.

בית עליון יוכל להיכנס לתמונה רק אם אפשר יהיה להקים אותו כגורם ממצע בין המקצועיות הברורה של בית המשפט, מצד אחד, והייצוגיות הברורה של הכנסת, מצד שני. דגם כזה של מחשבה יכול אולי להביא אותנו למסקנה, שכדאי שבבית הזה ישבו אנשים שהם גם ממונים וגם נבחרים במינון כזה או אחר; גם ממונים מקצוענים שבאים עם היכולות להציע הצעות רלוונטיות וגם אנשים שמסוגלים לשמור על ייצוגיות. כשאני מדבר על ייצוגיות, כוונתי לאידיאולוגיה, דהיינו, אנו מחפשים את האיזון הנכון בין אידיאולוגיה שיש לה אינטרסים כמובן – והם לא יגונו, הם צריכים להתחשב במצרך – לבין המקצועיות. אין לנו כרגע שום איזון כזה. שני הגופים המתחרים על תשומת לבנו, כל אחד מהם מזוהה בצורה חדה או עם ייצוגיות או עם מקצועיות.

● **סמי פרידריך:** לגבי שאלת חיזוק תפקוד הכנסת, באתי אל הדיונים בלוויית הנחה פשוטה, שחוק הבחירה הישירה החליש



את הכנסת, כי הוא העביר הרבה כוח למישהו שנבחר ישירות על-ידי העם, ומול הכוח העולה הזה, אנחנו מוצאים בעצם כנסת נחלשת.

המושג 'כוח' הוא מושג פרובלמטי; מוטב היה לו דיברנו על אפקטיביות. את האפקטיביות של הכנסת אפשר למדוד לפי הגדרת תפקידה וייעודה והאם לדעתנו היא מסוגלת למלא את ייעודה. כאשר מדברים על חולשת הכנסת או על כוחה של הכנסת, אנחנו בעצם שואלים את עצמנו שתי שאלות: א. איך הכנסת מופיעה מול המוסדות האחרים, מול הרשויות האחרות, מול בית המשפט, מול העם באופן כללי, מול הרשות הזאת של ראש הממשלה; ב. באיזו מידה אנחנו מסוגלים למלא את הנפח שאנחנו מייעדים לכנסת. אני חושב שפה בדיון אנחנו מייעדים נפח גדול לכנסת, לכן בחרנו בגישה פרלמנטרית, ובאיזה מקום אנחנו רוצים את הכנסת כריבון. לדעתי, מוטב היה אילו הסתכלנו על הכנסת כעל מועצת מנהלים; היא לא עושה רק את זה, אבל היא עושה גם את זה.

כיום, לכנסת יש כוח מסוים, אבל בעיקר זה כוח לשתק, כוח התאבדות, כוח לפזר את עצמה, כוח לאסור. ויש לה גם כוח – שהוא אשליה – של יצירת פרץ בלתי מרוסן של חקיקה, שבסופו של דבר אינה מתבצעת והיא חסרת משמעות. ואילו הכוח שהייתי רוצה לראות בכנסת, הוא הכוח לגבות, כוח שמאפשר לה, למשל באמצעות הוועדות הספציפיות, להיות מועצת מנהלים זוטא של פעולות הממשלה. זה הכוח לתת גיבוי, שאכן מצריך מקצועיות וליווי ועוד תהליכים שנמשכים לאורך זמן.

איננו מעוניינים בכנסת תלויה מדי, אבל במקביל איננו רוצים אותה עצמאית בצורה הפשוטה. אני חושב שאנחנו רוצים אותה מועדפת במערכת היחסים, אבל במצב של inter-dependence, של תלות הדדית מסוימת עם הממשל. לכן צריך להתייחס למערכות שקושרות בין מוסד ראש הממשלה או הממשלה באופן כללי, לבין הכנסת, ובעיקר מערכות רוחביות בין הוועדות לבין הזרועות השונות של הממשל.

● **פייצל עזיזה:** למרות שהדיון הוא על חיזוק הכנסת וכדומה, אי אפשר להתעלם מכך שהכנסת היא תוצר של תהליכים בחברה הישראלית, והחברה הישראלית היא מקום רביעי בהיי-טק ומקום ראשון בפערים חברתיים. לפחות בדיון שלנו, אנחנו שוב מתמקדים בשני אלמנטים או בשני מעגלים, ומזניחים את המעגל החשוב, שכולם מפחדים לגעת בו; חוזרים למעגל של מיומנויות, של ידע, אבל לא נוגעים בצד הערכי, שהוא שורש הבעיה גם בכנסת, גם במשטר וגם בחברה



הישראלית. היות והשסעים הם גדולים, חוזרים למושג 'אחדות'; פתאום 'בואו נתאחד'. על מה להתאחד? על איזו מערכת ערכים? אחדות לשם אחדות, בגלל אויב חיצוני. כלומר, ברגע שהחברה הישראלית נמצאת במשבר מאוד רציני, מתחילים שוב לדבר על אחדות, או לדבר על בית עליון, כדי למצוא הסכמות בתוך החברה.

מה שברור הוא שהחברה הישראלית, אחרי 52 שנות קיום, זקוקה לאיזונים מחדש, ולשם כך, בסיס הדיון חייב להיות ערכי, ולא שוב דיון במיומנויות או בידע שהחברה הישראלית, כידוע, חזקה בהם.

● **מאיר שמגר:** הייתי מבקש לסכם בקצרה בשני הנושאים שהתייחסנו אליהם:

א. **נושא החוק השבדי-נורבגי.** החוק הזה עלה כאן בשני הקשרים – כוחם הערכי-סגולי או היעיל של חברי הכנסת, צורת עבודתם, צורת ניהול הכנסת מבחינת מתן ביטוי לכיווני החקיקה והפיקוח שהיא צריכה להיות מופקדת עליהם; יחס הכנסת לרשויות אחרות, בעיקר לממשלה. החוק הנורבגי עוסק רק בשאלה השנייה, דהיינו באיזו מידה אנשים יכולים להיות בו-זמנית חברים גם בכנסת וגם בממשלה. עניין הרמה הערכית-סגולית, היעילות של הכנסת, הוא נושא שהכנסת צריכה לטפל בו בעזרת הסדרים פנימיים משלה. נאמר כאן בין היתר שצריך להקטין את מספר הוועדות בכנסת, ואני מסופק אם זאת אכן השיטה הנכונה. נדמה לי שצריך להקפיד על כך שהוועדות יהיו באמת מיועדות למטרה מוגדרת, המטרה שהצריכה את כינון הוועדה. אם הכנסת בתקופתנו מקימה, למשל, ועדה מיוחדת בנושא הסמים, ברור שנושא זה ראוי להיות מטופל בפני עצמו על-ידי המוסד הנבחר המרכזי של המדינה, ולא מצורף לנושא חברתי אחר.

המשבר שנוצר לאחרונה, נבע מכך שפתאום היו שני גורמים שנבחרו ישירות בידי העם, ולא היה ברור באיזו מידה האחד חייב להשתלב בשני, או שהם חייבים לפעול בנפרד. אבל הכנסת היא הגוף הנבחר היחיד, ויש לזכור כי הממשלה היא גוף אשר צומח בשלב מאוחר יותר, לא כתוצאה מהחלטה ישירה של העם.

אני כשלעצמי אינני סבור שהנהגת החוק הנורבגי פוגעת באחריותם של השרים כלפי הכנסת. אחריות השרים כלפי הכנסת איננה נובעת מחברותם בכנסת. היא נובעת מהיותם שרים, וגם חבר כנסת שמתמנה לשר, וגם מי שאיננו חבר כנסת ומתמנה כשר – שניהם נושאים באחריות כלפי הכנסת.



אמת שחוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה שינה את המבנה, ביטל את האחריות הקולקטיבית ויצר איזה מושג חדש של אחריות, אבל אני מדבר כאן על השלב הבסיסי, על פי הקונספציות החוקתיות שלנו, שכדאי גם להחזיר אותו לקדמותו. צריכה להיות לכנסת סמכות לפטר שר, והאחריות באה לידי ביטוי בכך שיש חובת דיווח, חובת פיקוח ואפשרות של סנקציה פרלמנטרית ולא אחרת, שמאפשרת לכנסת להסיק מסקנות לגבי מי שלא קיים את הנדרש ממנו במסגרת האחריות.

במילים אחרות, לא הייתי מסתפק בכך שראש הממשלה מוסמך היום לפטר שר, אלא נוהג באמת כמו בשבדיה ומקנה גם לכנסת את הסמכות לפקח על פעולת שר, שנושא כלפיה באחריות, על-ידי הקניית סמכות לפטר אותו.

ועוד בנושא זה: טוב בהרבה אם בכנסת יתהלכו גם אנשים שנושאים אתם את מה שצברו בממשלה, והם יכולים לשתף בזה את כל השאר. אבל דומני שבמציאות הקטנה שלנו הדבר אפשרי גם כאשר חבר הממשלה לא יהיה חבר הכנסת. הוא יבוא לכנסת, צריך ליצור לו חובת נוכחות מדויקת יותר מאשר זו שקיימת היום, כי הספסלים הריקים סביב שולחן הממשלה מאוד מטרידים מבחינת האזרח. הידע והמידע יכול לזרום גם בדרכים אחרות. אבל כשמאזנים זה מול זה את הרעיון שיהיו 120 חברי כנסת בתעסוקה מלאה, באופן בלעדי, מול האפשרות שקיימת היום, נדמה לי שכף המאזניים נוטה בכיוון אימוץ הגישה שלפיה הכנסת תהיה מורכבת מאנשים שמקדישים את זמנם לכנסת בלבד.

דובר כאן על בעיות ערכיות וכו', החסרונות שמגלים בחברי הכנסת. ביקורת אפשרית בכל מקרה, אבל היא חייבת להיות מאוד שקולה וזהירה. אני גם אומר זאת בהקשר לדרך שבה המציאות שלנו הוצגה כחיתוך חד של חמישה סוגי בני אדם שהאחד איננו מתקשר לשני. יש לנו, במציאות שלנו, כל כך הרבה אנשים שאינם מתאימים למתכונת שלכם, אבל הם משולבים והם מקריבים והם בעלי מוטיבציה והם אוהבים את הארץ הזאת והם נאמנים לה. אז למה לחתוך כל כך? יש סיטואציות שבהן האינטרס הפרטיקולרי בא לידי ביטוי מופרז, ואותן צריך לחפש ולצמצם. אני שומע יותר מדי על חברה שהיא כולה שסעים וחסרת ערכים. זה לא בדיוק כך, ובהשוואה למדינות באסיה וסביבנו, אנחנו מדינה עם ערכים אנושיים ומוסריים גבוהים. בסך הכול יש לנו, וזה הנושא המרכזי, יש לנו רגישות אנושית שבאה לידי ביטוי ברגעים קריטיים, ובעוד אנו



מטיפים לכולם לסובלנות וסבלנות ולפשרה ולהסכמה, כדאי שנאמץ את התכונות הללו בעצמנו כשאנו מתארים בקיצוניות שכזו מציאות מסוימת.

דובר על כך שחברי הכנסת אינם זוכים להד הראוי לעבודתם האמיתית, וזאת, לדעתי, בעיה שאין לה פתרון. אני קצת חושש מן ההצעה להקים גופים חוץ-פרלמנטריים שיעסקו ברייטינג, נוסף לתקשורת או במקום התקשורת. אינני רואה איך ניתן ליצור גוף חיצוני שיהיה כולו צודק ומדויק ויקנה רק את הביקורת החיובית בשעת הצורך. הבה נניח לזה ונאפשר לחברה החופשית לפתח את דרכיה, וגם נזכור שהתקשורת איננה הכלי האמיתי היחידי וגם איננה עשויה חטיבה אחת, יש כל מיני תקשורות, וההתרשמות היא פרי השיקולים וההבנות של האדם המתבונן, ואי אפשר להכתיב את זה.

במה שנוגע לעבודת הכנסת – פרט לפנייה לחקיקה, נדמה לי שהרבה מאוד מצוי בידי הכנסת עצמה, יש לה תקנון. אני בהחלט הייתי מוסיף נדבכים של נוכחות, וייתכן שכמו שנהוג בפרלמנט השבדי, גם אנחנו צריכים להנהיג סנקציות כספיות על אי-נוכחות. לגבי מבול הצעות החוק הפרטיות – יש מדינות שלא מאפשרות הצעות חוק פרטיות. אני לא דוגל בכך, אבל בהחלט אפשר לקבוע סייגים, ולקבוע בתקנון שלא מקבלים, למשל, הצעה מס' 6 כאשר הוגשו כבר חמש הצעות. יש הרבה דברים שהתקנון, שיש לו גם מעמד תחוקתי נכבד כי הוא מוזכר בחוק יסוד הכנסת, יכול להסדיר. מה שלא ניתן להסדיר – צריך לבדוק, ייתכן שבפורום הזה, או בפורומים של הכנסת, וייתכן שדרושה חקיקה. בסך הכול, אני נוטה לראות בחיוב את החוק הנורבגי, כי הוא יחזק את הנוכחות, את מלוא העיסוק התאורטי של חברי הכנסת בכנסת עצמה.

ב. **נושא הבית העליון.** כולנו ערים לכך שזהו יצור חדש. יש קושי, לדעתי, לדון בהגדרת תפקידי הבית העליון בלי שנראה תחילה איך הוא נוצר. אני בהחלט מסכים עם מה שנאמר כאן, שכל גוף שיוקם כחלק מהשרשרת הקונסטיטוציונית, להבדיל מגופים מתנדבים לסוגיהם, חייב להיות גוף נבחר. במציאות שלנו, ובצדק, לא תהיה לגיטימציה לגוף ממונה. לכן, אם מדובר על גוף שנבחר, ממילא עולה השאלה איך בוחרים אותו. לא הייתי מאמץ את השיטה שקיימת באירלנד ובעוד מדינה, שלפיה הפרלמנט מתחלק אחרי בחירתו לשני חלקים: אחד עליון ואחד תחתון. נדמה לי שגם זה לא יזכה לגיטימציה. יגידו, השלב הנוסף שבו אדם עובר לאכסדרה העליונה, הוא מינוי ולא בחירה, ואנחנו לא מקבלים את זה. הכול צריך להיעשות תוך בחירה חופשית.

בדיון אתמול שהשתתפתי בו, שמעתי מן כמיהה לגוף שיבטא באמת ערכים מוסריים, ערכים של אחדות, ערכים של אנושיות וגם יפעיל מרות רוחנית מסוימת על בית הנבחרים ועל הממשלה. ייתכן שצריך לחשוב על הקמת גופים חוץ-פרלמנטריים מן הסוג הזה, אבל בתוך המסגרת של השרשרת החוקתית, יכול לקום רק גוף שהוא תוצאה של בחירה. לסיכום, עלינו לשקול באמת אם זוהי הדרך. הנושא הזה עדיין איננו בשל, הוא מצריך מחשבה רבה, עבודה רבה, ולא דווקא מתוך השוואה לארצות אחרות, כי אני לא מאמין בהעתקת דפוסים מבחוץ. כל מדינה ובעיותיה, כל מדינה והייחוד שלה מבחינת התפיסות של הציבור. כאמור, היום עדיין אינני רואה הצעה בשלה ומאורגנת, שכוללת גם את הדרך להיווצרות הגוף, לא רק את הגדרת סמכויותיו.



מליאת סיום

ז' ו' ש' ב' ש' נ' י'

● **אריק כרמון:** נפתח את הדיון בנושא 'החם' של הכנס השני שלנו. הוא חם בעיקר משום שהוא נושק לאקטואליה. אתמול ביררנו כמה עקרונות שנוגעים לשיטת הבחירות. שוב אני מבקש להדגיש שתי נקודות: א. הדיון כאן מבקש למצוא שיטת בחירות אופטימלית לדמוקרטיה פרלמנטרית. ב. הנחת העבודה היא שהבחירה הישירה בוטלה, והשאלה היא מהו דגם הבחירות המשופר במסגרת דגם משופר של דמוקרטיה פרלמנטרית.

הדבר השני שאני רוצה לציין הוא שהפורום לא מניב שום נייר. אנחנו בוחנים אלטרנטיבות, אנחנו מדגישים דילמות. בהקשר זה אני רוצה להדגיש את אחד הדברים שהשופט שמגר אמר בדברי הסיכום במושב הקודם: אין שיטת בחירות אידאלית, לכל שיטת בחירות יתרונות וחסרונות, ומה שאנחנו מחפשים הוא מספר חלופות שבהן היתרונות שיתנו מענה לצרכים עולים בחשיבותם על החסרונות הגלומים בחלופות אלה.

● **דן מרידור:** הנחת העבודה בדיונים שבהם השתתפתי הייתה ששיטת הבחירות הקודמת חוזרת. הכנסת היא הגוף היחיד הנבחר בבחירות ארציות, חשאיות, יחסיות, לפי מה שכתוב בחוק יסוד הכנסת, סעיף 4. השאלה היא איך אנחנו משפרים את השיטה הזאת מול מה שהיה נהוג בעבר. בסוגיה זו עלו כמה נקודות: עלתה שאלת הבחירה האזורית; האם נכון שהבחירה תהיה בחירה כללית, כלומר שכל הארץ היא אזור בחירה אחד בשיטה יחסית, או שחלק מהבחירה יהיה אזורי, ואם כן איך. עלתה שאלת אי-האמון הקונסטרוקטיבי, עלתה שאלת בחירת ראש הממשלה בשיטה החדשה – כיצד הוא ייבחר. עלתה שאלת אחוז החסימה. נזכרה גם שאלת האימון במפלגות, ולגבי שאלה אחרונה זו הוסכם שהיא מצריכה דיון נפרד ורציני; זו בעיה קשה מאוד ויש לגביה גישות קוטביות.

אתחיל בדברים הפשוטים יותר – אי-אמון קונסטרוקטיבי. ההצעה הייתה שאי אפשר יהיה להפיל ממשלה, אפשר יהיה להחליף ממשלה.



הדרך היחידה להביא לסוף כהונת ממשלה אחת היא על-ידי בחירת ממשלה אחרת באותה כנסת. דובר בזכות השיטה הגרמנית, שלפיה כשאתה רוצה להחליף ממשלה, אתה פשוט מקים ממשלה חדשה עם רוב בכנסת. השמאל הקיצוני והימין הקיצוני, שניהם שונאים ממשלה מסוימת, אבל הם לא יכולים להפיל אותה, כי הם לא יכולים להרכיב יחד ממשלה מפני שאין להם הסכמה על האלטרנטיבה החיובית. במילים אחרות: think positive, אל תחשוב רק נגטיבית, תגיד אם אתה יכול לבנות משהו חיובי. ההצעה הזאת זכתה בהסכמה די רחבה.

בעניין אחוז החסימה, הייתה הסכמה כללית שצריך להעלות את אחוז החסימה. הדעות היו חלוקות לגבי השאלה עד כמה צעד כזה יועיל לצמצום מספר המפלגות, כי אפילו הכפלתו של אחוז החסימה לעומת המצב היום ובהנחה שכל המפלגות היו רצות, תקטין מ-15 ל-13 או ל-12, לא דבר דרמטי. אלא אם תאמר שבהיות אחוז החסימה גבוה יותר מראש, אנשים יתקבצו מראש בקבוצות יותר גדולות. גם נאמר בהקשר זה שהחברה הישראלית היא מאוד אידיאולוגית, ויש קבוצות שגם אם אינן גדולות, יש להן אמירה מאד ברורה וחדה, ולא טוב להשאיר אותן מחוץ לפוליטיקה. במילים אחרות, אסור להעלות את אחוז החסימה יותר מדי. עוד שאלה שעלתה היא איך מגיעים לקבוצות פוליטיות גדולות מאוד שהן בתוכן קואליציה, כמו שקורה לא פעם באמריקה, ששם גם קבוצה קטנה מתחברת עם קבוצה גדולה ועושים קואליציות פנים-מפלגתיות.

מכאן לשני העניינים המרכזיים: האחד, בחירת ראש הממשלה והשני, בחירות אזוריות. בקשר לבחירת ראש ממשלה עלו ארבע הצעות. חלק גדול מהדוברים צידדו בכך שראש המפלגה הגדולה ביותר הוא לא ראש הממשלה, אלא הוא הראשון שמקבל את האפשרות להקים את הממשלה. זה הבדל גדול, שיביא לאיחוד כוחות. לא הצענו שהאיש יהיה ראש ממשלה מרגע בחירתו, כי אם אין לו רוב הוא לא יוכל לתפקד. הצענו שיקבל ראשון את האופציה להקים ממשלה לתקופה מסוימת, שלושה שבועות כמו שהחוק קובע היום, או יותר. אם לא יצליח, ילכו הלאה. ההצעה האחרת הייתה שראש הגוש הגדול ביותר יהיה המועמד להקים ממשלה; זה יביא לפיצול כוחות, כמו מצב-הדברים היום: אתה יכול להיות איש מרץ ולהצביע לאיש מפלגת העבודה, אתה יכול להיות איש ש"ס ולהצביע לאיש הליכוד.

ההצעה שהביא מר חיים צדוק, שלפיה הכנסת תבחר ראש ממשלה במועד המוקדם האפשרי, נניח 20 יום אחרי הבחירות – הצעה זו זכתה

בביקורת לא קטנה. כשיש כל-כך הרבה מועמדים לתפקיד ראש ממשלה, יתחיל מרוץ מטורף לפני הישיבה, כדי להבטיח הבטחות, מעין 'המכרז של המדינה', וזה מסוכן. צריך, אם כן, לסמן מראש מי האיש היחיד היכול לנהל את העניינים, ולא שכולם יצאו לתחרות במקביל, כי התחרות פה, כמו שלמדנו במשטר הקפיטליסטי, מעלה משמעותית את המחירים. עם זאת, הרעיון שראש הממשלה ייבחר על-ידי הכנסת גלום בתוך ההנחה שלנו, שהאלטרנטיבה המועדפת היא שיהיה זה ראש המפלגה הגדולה ביותר.

והאלטרנטיבה שזכתה לפחות תמיכה מכל האחרות בתוך הקבוצה היא זו שאמרה: הכול פתוח. כל אחד יתפוס, ונראה מה יצא.

מכאן נעבור לנושא המרכזי השני: בחירות אזוריות. המצדדים טענו כי בחירות אזוריות יחסיות, חוץ ממה שהן מאפשרות לך לסמן את המועמד המועדף או את סדר המועמדים המועדף, מקרבות את האזרח לנבחר. האזרח יוכל לומר: זה האיש שאני רוצה. היות וידוע לנו כי האפשרות הזאת כמעט לא מיושמת, וגם כאשר היא קיימת, בבליגיה למשל, כמעט לא מבצעים אותה, הציע מר אלכס לרובצקי הצעה מעניינת אחרת, חדשנית. ההצעה אומרת: הפריימריס של המפלגה יתקיימו ביום הבחירות. איך? אתה בוחר במפלגה, נניח מפלגת העבודה, ובמקביל, אם אתה מעוניין בכך, אתה מסמן וקובע את הסדר שלהם לפי רשימה שנמצאת בגב הדף. לא קיימת, לפי ההצעה הזאת, בררת-מחדל שהמפלגה קבעה עבורך. מה שנקבע על-ידי האזרחים הוא התוצאה. לפי ההצעה הזו, הדבר החריג שיקרה הוא שבפריימריס יצביעו רק חברי המפלגה הנדונה. זאת, בניגוד למה שמתרחש כיום, שההצבעה היא בכל המפלגות: ש"ס עם ליכוד, ליכוד עם ש"ס, עבודה ומרץ, כולם מתחברים; כלומר, רק מי שמצביע בעד המפלגה יוכל לקבוע את הסדר שלה.

שאלו אם באמת יש הצדקה לאזורים בארץ, וטענת-הנגד העיקרית הייתה שרוב הדיונים בכנסת, 90-95 אחוזים מהדיונים, אין להם זיקה לשאלת האזוריות: אם אתה רוצה שאנשים יחליטו לפי העניין, בשאלת יהודה ושומרון, שלום ומלחמה, דתיים וחילוניים, יהודים וערבים – אין משמעות לכך שאדם בא מבאר שבע או מפתח תקווה, זה בכלל לא רלוונטי.

עלתה שאלה מה שיטת הבחירות הזאת עושה לפרטיקולריזציה של הפוליטיקה. אם בדיון הקודם דובר על השאיפה שחברי הכנסת יהיו



נאמנים של הציבור כולו, לא של מגזר קטן, לא יצביעו בעד סלילת כביש לעיר שלהם או ידאגו למימון לסקטור שלהם – ההליכה בכיוון האזורי דווקא מגבירה את הפרטיקולריזציה. אם קיימת היום בעיה של משמעת מפלגתית – ובלעדי משמעת כזו אי אפשר לנהל כנסת – כאשר יהיה עוד הקשר אחד, אזורי, המשמעת תתרופף עוד יותר.

שאלה נוספת בהקשר זה הייתה בנוגע לטוהר המידות, כאשר הקשר של האדם למממן שלו באזור, הולך וגדל, בעוד שרוב ענייני האזור, לא נדונים בכלל בכנסת. לכן יש מקום, לדעת כולם, להגדיל את הביזור בארץ. לא הייתה הסכמה אצל רבים, שצריך לעשות את זה בבחירה אזורית בכנסת, אלא על-ידי העברת סמכויות רבות יותר, לשלטון המקומי.

נימוק שהועלה בכיוון ההפוך הוא שצריך דווקא לתת העדפה מתקנת לפריפריה, להעניק לפריפריה יותר כוח. למשל, הנגב מיוצג כיום על-ידי 6 חברי כנסת, והאפשרות שהנגב יכול לקבל תגבור של כוח תביא לקירוב בין הבדואים והיהודים בנגב כי יהיה להם אינטרס משותף. כנגד גישה כזו שאלו אחרים מה האינטרס המשותף למועצת עומר ולבדואים; להפך, האינטרס שלהם מנוגד. במילים אחרות, האם האזור מחבר, או בעצם הוא לא מייצג כלום.

גם עלתה הצעה שהאזוריות לא תפוצה על-ידי יחסיות, דהיינו, שהתוצאות בכנסת לא תהיינה יחסיות בסוף, אלא יהיה משקל לאזוריות, כי כזכור ההצעה שאשר אריאן הביא בפנינו, היא שבסה"כ התוצאות בין המפלגות יהיו לפי החלק היחסי שלהן באוכלוסייה. מי יבוא מהרשימה האזורית ומי מהמרכזית, ייקבע על-ידי השאלה כמה נכנסו באזור והיתרה יבואו מהמרכז. אבל אם זאת הדרך, ברור שאין אנחנו מורידים את מספר המפלגות כמעט לחלוטין. כי אם מישוהו עבר את אחוז החסימה הוא ייכנס באיזושהי רשימה. אם רוצים להוריד את מספר המפלגות, אחת השאלות שעלו היא האם אנחנו מורידים באופן שווה והגיוני, או שאנחנו נותנים יתרון לאותן מפלגות שהן מרוכזות, והמדובר בשני ציבורים באופן מובהק: הציבור החרדי והציבור הערבי. הם לא יפסידו בשיטה כזאת, והם יישארו לשונות מאזניים, בעוד שמפלגות שהן מפוזרות ייפגעו. אני הבאתי כדוגמה את מפד"ל ואת מרצ, מפלגות שיש להן אחוז די נמוך בכל האוכלוסייה, אבל הן לא מרוכזות בשום מקום. במלים אחרות, אם לא נקבע את הפיצוי, אלא ניתן לאזוריות משקל משל עצמה, התוצאה תהיה צמצום, אבל במקביל תהייה הגדלת הכוח הלא-ציוני. אינני אומר לכם אם זה טוב או רע, כי אנחנו פה גוף ישראלי והכל לגיטימי, אבל צריך,

לדעתי, לראות לאן יתפתחו הדברים, אם לא נשמור על המסגרת היחסית כמסגרת מחייבת, כפי שהוצע על-ידי אשר אריאן.

רציתי גם לציין שכמה אנשים הציעו כי לפני שמבצעים מהלך, לפני שמביאים לשינוי, כדאי שתהיה בחינה אמפירית טובה יותר של ההתפתחות האפשרית.

כמו כן עלו שאלות יסודיות של טובת הכלל מול טובת הפרט. בישראל. כיום יש תהליכים של בניית אוטונומיות, בניית מסגרות ייחודיות ולא דווקא תשומת לב לעניינים שנוגעים לכלל. בכנסת היום יש למעלה מ-30 חברי כנסת שהולכים בסיעה עדתית מוצהרת, אם מדובר על אגודת ישראל, או על ש"ס, או על שתי הסיעות הרוסיות, ותוסיף לזה עשרה חברי כנסת ערבים. העדתיות הפכה היום לדבר לגיטימי, זאת אומרת, אני דואג לקבוצה שלי ולא אכפת לי מכל השאר. השאלה היא האם עלינו להגדיל את הפרטיקולריזציה הזאת (ואגב, לפעמים, האזורים והעדות מתחברים), או שעלינו להגדיל את הדחף בכיוון של מרכז, בכיוון של חשיבה על טובת הכלל.

הערה אחרונה, שלכאורה נוגעת לכל העניינים. הייתי מציע שנקבע לנו כלל, שלא עורכים שינוי בקונסטיטוציה, בכללי המשחק, אלא אם הדבר הוא לטובה. אם אתה לא בטוח, נדמה לך, אתה חושב – אל תשחק בקונסטיטוציה כי יש מחיר לעצם השינוי. הלגיטימציה של השלטון על כל מרכיביו נובעת בין השאר מיציבות השיטה. אם יהיה רושם אצל הציבור שכל שלטון משנה את השיטה, בין אם זה על-ידי אזורים ובין אם על-ידי שינוי השיטה בכלל כי לי זה יותר נוח כך ולהוא יותר נוח כך – יש סכנה של אבדן הלגיטימציה. לכן אני לא אומר שאסור לנגוע בקונסטיטוציה ובכללי המשחק הדמוקרטי, אבל רק כשמוכרחים.

עניין הבחירות האזוריות הוא דוגמה לדברים שאמרתי עכשיו; לדעתי, ספק אם היתרון הוא כל כך ברור שכדאי לשנות את כללי המשחק בנושא זה.

● **אריק כרמון:** בזיקה לדבריו של מר מרידור, ולא כמתדיין אלא כמתווה את מסגרת הדיון, אני מבקש להתייחס לשתי נקודות. ראשית, אני חושב שהדיון על שיטת הבחירות הוא בעל חשיבות יוצאת מגדר הרגיל בהנחה שאנחנו במציאות משברית אמיתית ושנאנחנו רוצים להביא לידי גמר את התהליך החוקתי.



שנית – הנחת העבודה שלנו כמכון לדמוקרטיה, ואני משער גם כמועצה ציבורית, היא שהפרק המשטרי הוא תשתית הכרחית גם לטיפול בנושאים אחרים. לכן הייתי מציע שאת הדיון עכשיו, ככל שזה קשה בעיקר לפוליטיקאים שבינינו, ננהל כאילו אנחנו יושבים בפילדלפייה ב-1787 – כלומר, לא מתייחסים רק לקשיים הנתונים, אלא, מבלי להתנתק מהמציאות, בודקים מה מנקודת המבט של החברה הישראלית תהיה שיטת הבחירות הטובה ביותר.

כעת הרשו לי שתי הערות שנוגעות לדיונים שכבר התקיימו כאן. בדיון אתמול הייתה הערה שהתייחסה בדיוק לכאן ועכשיו: אם הולכים היום בכיוון השיטה האזורית, והנגב הוא כפי שהוא והגליל הוא כפי שהוא, האם לא עולים על איזושהי בעיה דמוגרפית ומחזקים מתחים פנימיים? ומאידך גיסא – אנחנו הרי נמצאים היום בתוך מציאות סקטוריאלית שסועה מסוג מסוים. אלא שהמערכת החברתית-פוליטית נמצאת, כידוע, כל הזמן בתנועה, היא משתנה והיא מתפתחת, ואז, ייתכן שבמקום הגישה הסקטוריאלית המפצלת (ואת הגישה המאחדת אי אפשר, כמובן, לאכוף), תבוא איזושהי ראייה אינטגרטיבית. יכול מאוד להיות שדווקא הליכה בכיוון של אזור תביא לכך שמהנגב יהיו שני בדואים ושלושה יהודים, וכך גם מהגליל, אנשים מסקטורים שונים שהאינטרס שלהם יהיה משותף. במילים אחרות, אולי שיטת הבחירות הזו מקפלת בתוכה גישה אינטגרטיבית. זאת נקודה למחשבה.

דבר שני, בדיון אתמול גם במליאה וגם בקבוצות, עלתה שאלה האם ראוי להביא למצב של הנדוס, שייצור מעט מפלגות אבל יותר גדולות – שתיים גדולות ואולי עוד כמה בינוניות; ועלתה גם השאלה האם תהליך מסוג זה בכלל עובד. אני רוצה להזכיר, כמו שכבר הזכרתי אתמול, את הניסיון של גח"ל-מח"ל שהוביל לליכוד – כלומר, בהתחלה היה גוש של שתי מפלגות, שבאופן טבעי הפך עם הזמן למפלגה; או מפא"י-מפ"ם שהפך למערך, ומרץ שהיא בעצם תוצר של קואליציה. כלומר, המציאות הפוליטית שלנו מוכיחה שקואליציות כאלה לא רק שהן אפשריות, אלא שהן בהחלט סוללות את הדרך להיווצרותם של גושים גדולים יותר.

הערה אחרונה. עלתה אתמול הצעה של מר שלמה גוברמן לגבי בחירת ראש הממשלה, מין הצעת-ביניים. לפי ההצעה, אם מפלגה מסוימת קיבלה יותר מנדטים מכל מפלגה אחרת, אבל ראש המפלגה שנמצאת במקום שני מצליח אחרי הבחירות ליצור בלוק שמגדיל את מספר החברים של

הבלוק שלו – הוא שעשוי לקבל את הבכורה ולהיות הראשון שיוטל עליו להרכיב ממשלה. זוהי מעין דרך ביניים בין ההצעה של מר חיים צדוק לבין ההצעה המצדדת בזכותו של ראש הסיעה הגדולה ביותר.

● **דן מרידור:** רציתי להעיר שני דברים: החיבורים שמר כרמון הזכיר – גח"ל, מרץ, מערך, היו מאוד חשובים לפני עשרים-שלושים שנה. מאז זה לא קרה. החברה מתפרקת, היא לא מתחברת.

● **אריק כרמון:** מרץ זה לא לפני שלושים שנה.

● **דן מרידור:** 12 שנים. אני לא בטוח שיש פה תהליך דטרמיניסטי. צריך לזכור שאנחנו בתקופה שהשתנתה, והלוואי והתהליך הזה יתחדש. דבר שני – הייתי רוצה להביא קצת מידע שקשור להצעה על בחירת ראש הסיעה הגדולה להרכבת הממשלה. החוק הקודם, חוק ייסוד הממשלה לפני השינוי ב-1992, קבע שהנשיא צריך להטיל את התפקיד על מי שבידו הסיכוי הטוב ביותר להקים ממשלה. כל החלטה אחרת היא לא עניינית, לא נכונה. בדרך כלל זה גם מתיישב עם ראש הסיעה הגדולה, לא תמיד. כשכותבים 'ראש הסיעה הגדולה', יש הבדל משמעותי מאד באופן ההצבעה. אם אני, למשל, אדם שחשובה לו מאוד שמירת שבת וחינוך דתי, אבל יותר חשוב לי שראש הליכוד יהיה ראש ממשלה, כי ארץ ישראל יותר חשובה לי – אז לפי השיטה המפוצלת, או כשניתן להקים גוש מראש והמפד"ל אומרת: אנחנו לימניך, אז אני אצביע למפד"ל ולראש ממשלה של הליכוד. או נניח שאני אזרח ערבי מנצרת, וחשוב לי העניין הערבי, ואני מאוד רוצה שמועמד של הליכוד לא ינצח, אלא אהוד ברק ינצח. אז בשיטה הקודמת, או בשיטה שלא כתוב כלום, אני אצביע למפלגה שתמוך בו אחר-כך. אבל אם אני קבעתי לעצמי מראש שהזכות הראשונה היא למפלגה הגדולה, אז התמריץ שלי הוא להעדיף את האינטרס של מי יהיה ראש ממשלה. לכן חלק מהאנשים האלה, אני לא יודע כמה, יצביעו למפלגה היותר גדולה. זה מאחד. אלא שמגמה כזו היא בניגוד לאינטרס של המפלגות הקטנות ולכן יהיה קשה להעביר את השינוי, למרות שיש לעשות כל מאמץ. אבל בכך העניין עדיין לא נסגר כי יכול להיות שהאיש שקיבל את הסמכות להרכבת הממשלה, לא מצליח להרכיב ממשלה, ואז נותנים את הסמכות למי שיש לו סיכוי – מן הסתם לראש המפלגה השנייה בגודלה. לכן השינוי בחוק הוא לא שינוי גדול בחוקה, הוא שינוי גדול בפסיכולוגיה הציבורית של ההצבעה.



● **עמנואל גוטמן:** כמו מר מרידור, גם אני סבור שכאשר איננו בטוחים במאה אחוז, לא כדאי לעשות שינוי, כי לעולם אי אפשר לדעת בוודאות את תוצאותיו של מהלך שעושים. מוטב אי-עשייה מעשייה שיש עמה אי-וודאות.

אחד הדברים שהציבור רוצה בהם, לדעתי, הוא מידת השפעה גדולה יותר על ההרכב האישי של הפוליטיקאים במדינה, וזה הושג בחברה הישראלית על-ידי אימוץ שיטת הפריימריס. אלא ששיטה זו היא שיטה משחיתה, וצריך למצוא לכך תחליף, והתחליף הוא הכנסת אלמנט של בחירה אישית לתוך מערכת הבחירות, וזה ניתן למימוש על-ידי שיטת הבחירות האזוריות.

● **משה שחל:** בהנחה שאנו חוזרים בקרוב לשיטת הבחירות הקודמת, יהיה לדעתי קושי רב להעביר את ההצעה בדבר זכות-הראשונים של ראש הסיעה הגדולה. גם יש להניח שהמפלגות הקטנות יתנגדו לכך בחריפות. גם אינני סבור שחוק כזה צריך להתקבל ללא הידברות, ומאותה סיבה גם לא הייתי מפריז בהעלאת אחוז החסימה.

בהצעת החוק שהגשתי לכנסת ה-14 שקדמה להצעת ביילין-לנדאו, הכנסתי תיקונים, בתוכם גם בנוגע לראש הסיעה הגדולה, ונוכחתי לדעתי שההתנגדות היא נחרצת. כנגד זאת, היו שם תיקונים שהיו יפים בשעתם ויפים גם עכשיו, בהם קביעת כללים ברורים עם פרסום תוצאות הבחירות בדבר קיצור תקופת הרכבת הממשלה – לחייב שההליך כולו יסתיים תוך 30 יום, כלומר תוקם ממשלה 30 יום מפרסום תוצאות הבחירות.

בעניין אחר: הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית היא נושא חיוני מאוד, כי לפי מצב-הדברים היום, מגישים בכנסת הצעות אי-אמון מדי שבוע משום שהליך כזה אינו מחייב בכלום את המגישים וגם לא נכלל במכסה של ההצעות לסדר.

באשר לשיטת הבחירה של המועמדים – אני עדיין דבק, מכל הסיבות שצוינו כאן, בשיטה בחירות מעורבת, יחסית-אישית-אזורית, של שני מועמדים לאזור בחירה, ואולי תיקון קטן בהצעתו של פרופ' לובוצקי: במקום שהרשימה המפלגתית כולה תהיה הפריימריס הכולל לאותה מפלגה, ללכת באזור הבחירה על מספר מועמדים שאיננו קטן מכפולת המועמדים המותרים באזור, ולאפשר למצביע לקבוע באזור הבחירה שלו

מי המועמד המועדף עליו מבין מועמדי המפלגה. זה יותר אמיתי, זה יותר אינטימי, זה יותר יעיל, וזה לדעתי יביא גם להעלאת רמת המועמדים, מפני שכל מפלגה תחשוב שכדאי לה להציג מועמדים אטרקטיביים אם היא רוצה לזכות בתמיכת הציבור.

● **יורם אריזור:** אני הייתי מציע להיזהר מניסיונות חדשים. הלקח מהניסיון הקודם הוא שעלינו להיות פחות בטוחים בעצמנו בניסיונות החדשים. בפרפרזה הייתי אומר, ששיטת הבחירות היחסית היא שיטה גרועה מאוד, אבל כל יתר השיטות גרועות ממנה. כידוע, להצעות לשיטת בחירות אזורית יש כמה מטרות: מטרה אחת היא לצמצם את מספר המפלגות, ואילו התוצאה, לדעתי, תהיה גידול במספר המפלגות, ולו רק מפני שכל ייצוג אזורי יהפוך למעין מפלגה חדשה. האינטרסים המקומיים יבואו לידי ביטוי לא בהעלאת רמת הנבחרים, אלא בהורדתה, מפני שכלל לא בטוח שהאזור יכניס המועמד מהמטרופולין ולא יעדיף את העסקן האזורי המפלגתי.

בשביל לצמצם את מספר המפלגות לא נחוצה השיטה האזורית, זה קורה ממילא בשיטה יחסית אם מעלים את אחוז החסימה. אם רוצים לעוות את תוצאות הבחירות, כלומר שהשיטה האזורית תשמש מכשיר לשינוי הייצוג היחסי, אין הרבה סיכויים לקבל הסכמה על כך מן הציבור ונבחריו. שיטת הבחירות צריכה לייצג את רצון האוכלוסין, והמטרה בשינוי שיטת הבחירות לא צריכה להיות שינוי תוצאות הבחירות, זה בלתי לגיטימי.

לגבי שיטת בחירתו של ראש הממשלה קיימת בעיה דומה. אם הבחירה איננה נסמכת על רוב הכנסת, אלא מתבצעת באופן מלאכותי, כלומר בוחרים בראש הרשימה הגדולה ביותר או בראש הגוש הגדול ביותר – התוצאה היא שוב עיוות מתוכנן, התוצאה היא הסטת קולות ממפלגות קטנות יותר, שאין להן מועמד ריאלי לראש ממשלה, אל מפלגה גדולה זו או אחרת, שיש לה מועמד ריאלי. מהלך כזה לא יהיה מקובל על המפלגת הבינוניות והקטנות כי הוא פוגע בזכות בוחריהן להביע את רצונם האמיתי. לכן עדיפה בעיני ההצעה של בחירה על-ידי הכנסת, בצורה כזו או אחרת.

במה שנוגע לאי-אמון קונסטרוקטיבי – למרות שאני מצדד בהצעה בתור הגבלה מסוימת, לא צריך לתלות בזה תקוות רבות, מפני שאי-אמון קונסטרוקטיבי פירושו שאם אין ממשלה חדשה, נשארת ממשלה ישנה שהיא ממשלת מיעוט. זהו מצב לא בריא.



● **משה ארנס:** קודם אומר כמה מילים על ה'איך' ורק אחר כך על הימה! איך עושים זאת? כבר נאמר פה בצדק רב, לדעתך, כי יש מידה ניכרת של אי-ודאות כאשר מנסים לחזות מראש מה תהיינה תוצאותיו של שינוי זה או אחר. לכן, כלל ראשון הוא ששינויים יהיו שינויים אינקרמנטליים, לא דברים מהפכניים שבסופו של דבר עלולים לאכזב.

דבר שני – השינוי בשיטת הבחירות צריך לזכות בקונצנוס רחב יחסית. היום שינוי שיטת הממשל מחייב תמיכה של לפחות 61 קולות. אולי נחוצה חקיקה בכנסת, שלפיה שינויים בשיטת הממשלה או בשיטת הבחירות מחייבים רוב של שני-שלישים...

● **מנחם לורברבוים:** בצורה כזאת לא ניתן יהיה אף פעם לשנות שיטה שנראית לא טובה.

● **משה ארנס:** אינני מסכים שאין שינוי שניתן לגייס עבורו יותר מ-61 קולות. יש לי הרושם שכשמדובר בביטול חוק הבחירה הישירה, אנחנו עשויים להתקרב ל-67 קולות.

הייתי מציע שני עקרונות שלפיהם צריך לבחון כל הצעה: א. האם ההצעה משפרת את סיכוייהן של המפלגות הגדולות, מחזקת אותן – או להפך. אני חושב שאחד מחסרונותיו הגדולים של חוק הבחירה הישירה הוא החלשתן של שתי המפלגות הגדולות. יש לנו היום בספר החוקים דבר אחד שמחזק את שתי המפלגות הגדולות, חוק בדר-עופר, שמחזק במעט בחלוקת העודפים; ב. ייצוג נאות לזרמים, לקבוצות, לעדות, להשקפות העולם שקיימות היום בחברה הישראלית.

לפי שני העקרונות הללו צריך, לדעתי, להמשיך עם מערכת הסברה שמשקפת את הייצוג הזה.

אני בהחלט מצדד בכך שתפקיד הרכבת הממשלה יוטל, בסיבוב הראשון, על ראש המפלגה הגדולה ביותר. ראשית, זה ישפיע על דרך ההצבעה בכיוון של חיזוק המפלגת הגדולות. אפשר להעלות את אחוז החסימה, אבל אינקרמנטלית, לא בהרבה; אנחנו היום באחוז וחצי, אפשר להעלות באחוז עד אחוז וחצי, לא יותר. גם רציתי לומר שאינני מבין את התועלת, גם לא את התמיכה בנושא הבחירות האזוריות. זה אולי מאוד מוצלח במקומות אחרים, אבל אין לזה הצדקה כלשהי במדינת ישראל.



● **מנחם לורברבוים:** אני דווקא סבור שהוספה של אלמנט אזורי לבחירות עשויה לקדם את ערך הייצוג והדיווחיות, עשויה לעודד פעילות פרלמנטרית מוצלחת יותר ועשויה לסייע בבלימת יתר-פרגמנטציה של המערכת.

דבר נוסף – קבוצות אזוריות וקבוצות אינטרסים אזוריות, שונות באופיין מקבוצות כוח ומגזרים. הלוגיקה והדינמיקה של הפעילות שלהן היא אחרת, ואני חושב שחשוב לא לערבב ביניהן. סכנה רצינית יותר היא אם איכות השלטון המקומי בארץ תהווה בעינינו דגם לנעשה בפוליטיקה אזורית; במקרה כזה מוטב לא לחשוב כלל על פוליטיקה אזורית, כי משמעות הדבר איננה אלא שלטון של בוסים מקומיים. עם זאת, בסך הכול אני נוטה לתמוך במהלך האזורי, שנראה לי חיובי, עקרונית.

מדברי הדוברים בדיונים שהשתתפתי בהם, עולה שעדיפים תיקונים ממוקדים ובעלי פרופיל מוסדי נמוך על שינויים מבניים מרחיקי לכת. אני מצדד בגישה הזאת מבחינת הפרקטיקה, אם כי ברמה התיאורטית חשוב לעסוק בשינויים גדולים ובמהות ההסדר המוסדי הטוב ביותר. העלאת אחוז החסימה, שיפור עבודת חברי הכנסת, תקנוני הכנסת וכו' – בעיניי אלה צריך להשקיע את המאמץ הפרקטי המרכזי, ולא ברעיון של בית עליון ולא ברעיון של שינוי שיטת הבחירות.

בכל מקרה, על מנת לשקול נושא כמו שינוי שיטת בחירות, נחוצים לנו קודם-כול נתונים וכלים טובים יותר, ובזה אני מצטרף לדברים שאמר מר דן מרידור. נחוצים לנו מודלים יותר ברורים שצופים תוצאות אפשריות. ובהקשר זה – אם באמת חושבים שתוצאותיו של מהלך אזורי תהיינה משמעותיות מבחינת הניפוי של חברי הכנסת, אי אפשר לענות כמו שענו אתמול לחבר הכנסת נהרי, ולהגיד שהשינויים במפלגות הדתיות לא יהיו גדולים והשינויים בנוגע לערבים יהיו גדולים. לפני ששוקלים את העניין כחלופה רצינית, נחוצה תמונה טובה בהרבה של דפוסי ההצבעה הצפויים.

● **אריק כרמון:** אני רוצה לתאר לכם חלום שלי, שהמועצה הזאת תשלים את כל המהלך החוקתי, עם חוקי יסוד, עם פרק הזכויות וגם הפרק המשטרי, ותעביר הכול לבית המחוקקים, ובית המחוקקים ייכנס לדון בזה, בין היתר בשיטת בחירות, מעבר לאילוצים של הכאן ועכשיו. לכן, אנא, אל תחשבו רק על מה שאפשר, אלא תתגברו קצת את הדמיון.



● **אופיר פינס:** ברשותכם אני לא נענה לאתגר של מר כרמון, אלא מבקש להיות לגמרי מעשי ולגמרי עכשווי. אתחיל בנושא אחוז החסימה. הצעת החוק להגדלת אחוז החסימה היא ביוזמתי. היא עברה קריאה טרומית וקריאה ראשונה. כרגע היא נמצאת בהקפאה. אם שיטת הבחירות הפרלמנטרית חוזרת, אני מבטל את הצעת החוק. אם היא לא עוברת, אנחנו נשארים בבחירה ישירה ואני מקדם אותו. החוק מציע הגדלת אחוז החסימה מאחוז וחצי לשניים וחצי אחוזים. למרות שהגדלת אחוז החסימה היא בעיני צעד לא דמוקרטי כי הוא פוגע בייצוג של הציבור, היא מתחייבת ממה שקרה בשיטת הבחירה הישירה, שבה האיזונים פשוט התפרקו ונוצרו תופעות שמחייבות לרסן את השיטה. לכן אני אומר שוב שנפעל לקדם את הצעת החוק הזו רק אם השיטה הנוכחית תישאר על כנה; אין צורך בהגדלת אחוז החסימה בשיטה הפרלמנטרית הרגילה.

הערה שנייה – אני חושש מאוד ששיטת הבחירה הישירה, שאני עוסק באינטנסיביות בביטולה, תישאר על כנה, ואומר לכם מדוע. זה נכון שיהיו כנראה למעלה מ-61 תומכים ברמה הפוטנציאלית, אבל רק ברמה זו, כי הנהגות המפלגות הקטנות יכפו מהר מאוד את דעתן על חבריהן. היום יש חברים בסיעות קטנות שאומרים: אנחנו לא מקבלים את השיטה, למרות שזה בניגוד לאינטרס המפלגתי שלנו; ואני אומר לכם – 'יכופפו אותם אחד אחרי השני.

אני הולך להודיע על חופש הצבעה מוחלט בסיעת ישראל אחת, למרות שיש לנו רוב, גם אם ברק ורמון יצביעו הפוך, כי הייתי רוצה שלפי המודל הזה יאפשרו חופש הצבעה גם בסיעות הקטנות. לכן אני מציע גם לליכוד – רדו מעניין המשמעת הסיעתית. לגבי הטלת הרכבת הממשלה על ראש הרשימה הגדולה – זוהי שיטה תאורטית נפלאה, אבל אין לה שום סיכוי לעבור וחבל לדון בה. אף אחד לא יסכים לה, כי אז תהיינה שתי מפלגות: ליכוד ועבודה.

בנושא הבחירות האזוריות – חוץ מכל הנימוקים שעלו כאן, המדינה הזאת קטנה מדי, וכשתעשו את החלוקה לשישים אזורים תראו שהיא חלוקה מלאכותית ולא רלוונטית. אני חושב שהשיבה לשיטה הפרלמנטרית אמורה בעיקר להחזיר את הציבות, וזו שיטה שנועדה, לטעמי, להחליש את הכנסת במובן החיובי של המילה.

מילה אחרונה על הפריימריס: הפריימריס אינם משחיתים יותר מאשר שיטות בחירה אחרות במפלגות. עם זאת, ראוי לשקול להעביר את ניהול הפריימריס למדינה, כמו שנהוג בארה"ב; אז באמת נגיע לתוצאה אופטימלית בשיטת הבחירה הפנימית הזאת.

● **אשר מעוז:** ראשית אני חולק על דבריו של ח"כ פינס בנוגע להעלאת אחוז החסימה; אני תומך בהצעה מעיקרה ומסתייג מדעתו כאילו העלאת אחוז החסימה במידה הראויה פוגעת בדמוקרטיה או בייצוג: היא פוגעת רק בפיצול, כלומר התת-ייצוג יצטרך למצוא את הייצוג שלו במסגרת גדולה יותר, זה הכול.

באשר לבחירות האזוריות – יש איזה יחוט שניי שעובר בין רעיון הבית העליון בו עסקנו בישיבה הקודמת, והבחירות האזוריות, ובין הבחירה הישירה של ראש הממשלה; יש איזה חלום, שבית לורדים יפתור לנו את כל הבעיות ושבחירות אזוריות יפתרו לנו בעיות. רעיון הבחירות האזוריות נהגה לראשונה על-ידי דוד בן גוריון כבחירות רובניות, משני נימוקים: הוא רצה להשיג באופן מלאכותי רוב למפלגה שלא היה לה רוב בעם, והוא גם רצה לרסק את המפלגה שלו עצמו, כדי לחזק את מעמדו כראש ממשלה. עלינו לזכור נתונים אלה, אם כי ההצעה החדשה לא פועלת בדיוק בכיוון הזה. לגבי בחירות אזוריות נאמרו כאן שני דברים עיקריים: המדינה שלנו קטנה מדי והעניינים המקומיים, לצערנו, עדיין אינם בראש סולם העדיפויות; יש לנו הרבה בעיות קיומיות לאומיות שמאפילות על כל נושא אזורי. יתר על כן, מהדוגמה שהובאה לפנינו הופתעתי לגלות, שבשיטה הקיימת, הלא-אזורית, ייצוגם של אזורים, שהיית מצפה שיהיו בתת-ייצוג הוא דווקא טוב. יתר-על-כן, דווקא בשיטה הנוכחית התקבל בכנסת חוק לעידוד הגליל. כלומר, דווקא בשיטה הקיימת המפלגות השכילו לתת העדפה מתקנת לאזורים כאלה. אם עוברים לבחירות אזוריות, הייצוג, למרבה ההפתעה, ירד. יתר על כן, גם העיצוב יישאר במתכונתו הנוכחית וגם אם מהגליל יהיו שלושה נציגים או ארבעה, או חמישה, חוק כזה לא יעבור, מכיוון שנציג תל אביב לא יוכל להרשות לעצמו להצביע בעד חוק עידוד הגליל. במילים אחרות, השיטה האזורית מהווה מכת מוות לאינטרסים האזוריים.

שלוש הערות אחרונות בקצרה: א. אני מסתייג מהגישה המתנשאת שביאזורים הנחשלים יש להריץ אנשי-מעלה מתל אביב. למה שאדם שמתגורר בתל אביב ידע מה טוב לירוחם? ב. אחת החלופות שנבחנה



הייתה רשימה אזורית וארצית במקביל, כלומר שאדם יכול להצביע למפלגות שונות באזור ובמדינה. היות ולא חזרו לדון בהצעה הזו, אני מקווה שהיא נפלה. ג. אני בהחלט מצדד בהצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית.

● **מאיר שטרית:** אני חושש שחלק גדול מהשיפוט שלנו לגבי בחירות ישירות נובע מהעובדה שבשיטת הבחירות הישירה נבחרו שני אנשים שלא תפקדו הכי טוב כראשי ממשלות. אני בטוח שאם בשיטה זו היה נבחר ראש ממשלה ממוצע ומעלה – אף אחד לא היה מדבר על שינוי שיטת הבחירות.

אינני חושב שהליקויים בשיטת המשטר או בתפקוד הממשלה נובעים משיטת הבחירות, אלא מהאנשים עצמם. יכול להיות שאילו נבחר אדם אחר, התפקוד היה אחר, ואיש לא היה מבקר את השיטה.

● **אריק כרמון:** אז אולי השיטה מייצרת את האנשים האלה?

● **מאיר שטרית:** לא. השיטה אולי תורמת במידה מסוימת לבחירת אנשים יותר חיצוניים, שיש להם אולי הופעה יותר טובה, אבל לא די בהופעה טובה.

אני מאלה שתמכו בהחלפת השיטה הקודמת בשיטת הבחירה הישירה. יתר על כן, אני עמדתי ב-97' בראש הקמפיון, אם כי תמיד דרשתי שהרפורמה האלקטורלית צריכה להיעשות בשני חלקים: בחירה ישירה לראש ממשלה ובחירות אישיות אזוריות לכנסת. לצערי, הועבר רק חלק אחד, וזה גם הגורם לשיבוש ולהפרה בשינוי שיטת הבחירה, כי אם היו מקיימים בחירות אישיות אזוריות, היו נשארות בכנסת שתיים, שלוש או ארבע מפלגות גדולות, שתיים גדולות ושתיים קטנות או בינוניות. כי בבחירות אזוריות, אחוז החסימה עולה אוטומטית לרמה מאוד גבוהה, והתוצאה היא שמפלגות קטנות לא יכולות להיכנס לכנסת.

אומרים פה ששיטה כזאת איננה דמוקרטית, ואילו אני חושב שמצב הדברים היום, שבו שני חברי כנסת מחזיקים את הממשלה בצוואר ויכולים לסחוט את הממשלה, ולא חשוב מי ראש הממשלה – זה מצב לא דמוקרטי. בזיכרון הציבורי הקצר שלנו אנחנו קצת שוכחים את 'התרגילים המסריחים' ואת הערבות של ה-10 מליון דולר למודעי ושריר שיהיו פעמיים שרי אוצר כדי לתמוך בממשלה, ואת הריצה אחרי חבר

הכנסת מזרחי בפרדסים של ראש העין כדי שלא ילך להצביע, ועוד ועוד. אני יכול להזכיר לכם עוד שורה ארוכה של עיוותים נוראים במערכת הקיימת היום.

אני מתכוון להצביע בעד שינוי שיטת הבחירה בכנסת. בפעם שעברה הצבעתי נגד השיטה הקיימת, כי אני באמת חושב שאסור לצעוד לאחור, צריך ללכת קדימה, לעבור לבחירות אישיות אזוריות. אבל אני הולך להצביע נגד שיטת הבחירה הישירה בלית בררה, כי אנחנו במלכוד 22 – אין רוב לליכוד ולעבודה לשנות את השיטה; אפילו נניח שהיו מגיעים לדבר הנכון באמת, לכל האיזונים הדרושים, אין לנו רוב להעביר את זה בכנסת. ואם אין לנו רוב להעביר את זה בכנסת, אני אלך אל הרע במיעוטו, וכרגע פירושו של דבר: לחזור לאחור. בשיטה הקיימת היום, ראשי הממשלות הנבחרים התעלמו מהמפלגות שלהם וריסקו אותן לגמרי, ואז יכולת הסחיטה של מפלגות הביניים גדלה. בתמיכה בשינוי שיטת הבחירות, אני פועל לבנייה מחדש של המפלגות, ואם אכן נצליח להעביר את החוק, יגיעו לכנסת גם מהעבודה וגם מהליכוד בכוח של יותר מ-30 מנדטים, ושוב יהיו לנו יותר מ-60 מנדטים לליכוד ולעבודה. שילמנו מחיר כל כך יקר מבחינה פוליטית, שעכשיו הליכוד והעבודה יבינו בדרך הקשה שחייבים להתחבר יחד ולבצע רפורמה אלקטורלית מקיפה וגדולה בקדנציה הבאה של הכנסת. בגלל אותה גישה בדיוק, אני גם בעד העלאת אחוז החסימה.

● **עמוס שפירא:** לעניין בחירת ראש הממשלה על-ידי הכנסת – מכל החלופות שהוצגו, אני מעדיף את ההצעה שלפיה ראש הסיעה הגדולה ביותר יוזמן ראשון לנסות את כוחו בהרכבת ממשלה. אם תהיה חקיקה בעניין הזה, אפשר אולי להוסיף שסתום ביטחון, מידה של שיקול דעת לנשיא, שיוכל במקרים מיוחדים מאוד לפנות ראשונה לאו דווקא לראש הסיעה הגדולה.

עלי להודות שמלכתחילה תמכתי בהטמעה של יסוד של בחירות אזוריות לשיטת הבחירות שלנו. אולם עתה, לאחר ששמעתי נימוקי-נגד, שוב אינני בטוח כל-כך. מאידך גיסא, מאחר שחלק ניכר מאתנו מסכימים לכך שראוי לקדם את הרעיון של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי, נשאלת השאלה האם יש סיכוי להשיג זאת ללא שינוי שיטת הבחירות; כלומר, האם עומדים לרשותנו אמצעים לחיזוק השלטון המקומי מול השלטון המרכזי שלא על דרך של, המוסיפה ממד של איזור לשיטת הבחירות שלנו.



דבר נוסף – אם מאמצים את הרעיון של איזור, דומני שראוי לבדוק באופן רציני את האפשרות של בחירות רוביות, לא יחסיות, באזורים. אינני יודע אם הרעיון הוא טוב, אבל הוא בוודאי שווה דיון.

ההצעה להעלות את אחוז החסימה היא לגיטימית ודמוקרטית למהדרין. אך צריך לבדוק אם היא ראויה או לא ראויה בנסיבות החברתיות והפוליטיות שלנו. יתר על כן, כשלעצמו הייתי מציע אחוז חסימה גבוה עוד יותר ממה שהוצע כאן, כגון 4 אחוזים.

● **זאב סגל:** באשר לחזרה לשיטה הפרלמנטרית, חזרה ראויה, אני רוצה להזכיר ש-48 שנים היינו בבית הפרלמנטרי. ההכרה בבחירה הישירה לראשות הממשלה, ובהתפרקות מהמשטר הפרלמנטרי המובהק, דומה בעיני לגבר או לאישה שעזבו את הבית לאחר הרבה שנות נשואים, אך נמלכו בדעתם וחזרו. לכן את הבית הפרלמנטרי אני רואה כבית העיקרי, ואנחנו צריכים לחשוב על שינויים בתוך הבית הזה, ולא להיבהל עכשו ולהגיד: רגע, החלטנו על שיטה ישירה, והנה אנחנו שוב רוצים לשנות. במילים אחרות, צריך לראות את הפרלמנטריזם הישראלי כבסיס.

לעניין ראש הסיעה הגדולה כמועמד להרכבת הממשלה בחזרה לשיטה הפרלמנטרית – הרעיון לאפשר לו את מעשה המרכבה הראשון, בתקופות זמן קצרות ומצומצמות, יכול להיות פתרון יחסי טוב, מכיוון שהוא לא ייפגע במפלגות, בסיעות הקטנות הייצוגיות. במה שנוגע לנשיא בהקשר הזה – אינני בטוח שהפתרון האידיאלי הוא אכן חזרה למעשה-המרכבה בזיקה לנשיא או שיש לחפש גורם אחר: אולי שופט של בית משפט העליון לשעבר, שני שופטים. כך או אחרת, תפקיד הנשיא בהקשר זה מצריך לפחות איזשהו עיון מחשבתי, ולא לראות בכך את האופציה היחידה.

גם חשוב לא לשכוח שבחוק הבחירות הקיים יש הרבה חיזוקים של הפרלמנטריזם שעלולים להיעלם עם השינוי.

● **אריק כרמון:** הצעת החוק נוסחה בידי מר שלמה גוברמן יחד עם המכון הישראלי לדמוקרטיה, ואני חושב שהיא לקחה בחשבון את הדברים שאתה אומר.

● **זאב סגל:** הערה אחרונה נוגעת לשיטת הבחירות האזוריות. לדעתי, אין טעם כרגע לדבר על זה, אלא המכון צריך

להכין תחילה מושבים שלמים, עם חומר, ממש להתעמק בנושא ולא להסתפק בהערה פה והערה שם.

● **בני נויברגר:** אני חושב שאם בשיטה קונסטיטוציונית חל משבר פעם ב-50 שנה, לא צריך להיבהל מזה. היום יש משבר בארה"ב. הם יתגברו על זה. מאתיים שנה זה פעל. לא צריך לשנות שיטה בגלל משבר אחד. הבעיה בפרלמנטריזם אצלנו, במתכונתו הקודמת, הייתה ריבוי המפלגות, אולי גובה אחוז החסימה, אמון קונסטרוקטיבי. אני לא חושב שהבעיה הייתה בהטלת תפקיד הרכבת הממשלה על-ידי הנשיא. השיטה פעלה בסך הכול, וצריך לחזור אליה.

● **דן אבנון:** אני מוצא שחסרות שתי הבחנות בדיון, שגם הן ראויות להתייחסות מסודרת. אנחנו עוסקים כאן בניסיון לייצב משטר דמוקרטי, ומשטר דמוקרטי מודרני אמור, מטבע הדברים, לשרת את החברה. תפקיד המדינה הוא לשרת את החברה ובתיווך בין חברה למדינה, יש שיטת משטר. נקודת המוצא, אם כן, היא החברה.

בחברה הישראלית יש יחידים שהתיווך שלהם באמצעות המפלגה מספק אותם ברמת הייצוג הישיר. הם לא צריכים ייצוג אזורי, משום שהם במגזרים חבריים שמוציאים מתוכם מפלגות בעלות מנגנונים המאפשרים נגישות ישירה לחברי הכנסת, ועל כן לאזרחים אלה העניין האזורי איננו חשוב.

לעומת זאת, קיימים מגזרים בחברה הישראלית, שבהם תהליכים סוציולוגיים שתוצאתם היא יתר אינדיבידואליזם, הביאו להחלשה ניכרת בזיקה למפלגה כמותווכת במפגש בין יחיד, חברה ומדינה. מי שנמנה על מגזר זה – שבצמצום ניתן לכנותו מעמד בינוני-אזרחי – נוטה להתרחק מהמפלגה הפוליטית כמוסד משמעותי ביום-יום. עבור אזרח זה, הנבחר 00 האישיות 9 הוא הכתובת לתווך בין חברה למדינה, באמצעות פעילותו בכנסת.

אחרי שעשינו את ההבחנה בין שני סוגי המגזרים האלה, אני רוצה לחזור לשאלת הייצוג באזור. אם קודם צידדתי בשיטה האזורית, היום, בטווח הקצר, אני חושש ממנה. ככל שהתקדמנו כאן בדיונים בנושא זה, התברר לי יותר ויותר שלא מיקדנו נכון את המטרה.

מה אנחנו רוצים? אני פוסל לחלוטין את הכיוון שלפיו פורום זה מציב לו מטרות פוליטיות, למשל צמצום מספר המפלגות. יעדים מסוג זה צריך



לשים כרגע בצד, ומתוך הסתכלות לטווח ארוך לחזור לבעיה המרכזית, והיא איתור תהליך פוליטי שיאפשר קשר ישיר ונכון בין אזרח לנבחר. הכוונה לאזרחים שאינם מצביעים עבור מפלגות שמהוות מתווך יום-יומי בקשר זה.

האזרח בא מהחברה והנבחר נמצא במשטר והתכלית שלי היא למצוא דרך להדק את הקשר בין אזרח לנבחר, אם האזרח אינו יכול להשיג את הקשר הזה באמצעות מפלגתו. זה המשבר שהיה בשנות ה-90, כאשר מגזר מסוים בחברה הישראלית התעורר ואמר: 'אין לי קשר לנבחר שלי, הוא עושה מה שהוא רוצה'. דווקא מקרב המגזר הזה – המעמד הבינוני-אזרחי – בקעה בראשית שנות התשעים הקריאה לשינוי ושיפור שיטת הבחירות.

לכן אני תומך בהצעה ששמעתי כאן בראשי תיבות (ואשמח לשמוע עליה בפירוט), הקוראת לאפשר לנבחר לדעת שאף כי הוא רץ ברשימה מפלגתית, הוא חייב את עתידו הפוליטי מצד אחד למפלגה שתשבץ אותו ברשימה, ומצד שני, לאזרח שהוא גייס, שישים את האיקס שלו ליד שמו של המועמד. כוונתי להצעה שהעלה גדעון רהט, על פיה לפתק ההצבעה יהיו שני צדדים, כאשר בצד אחד סימן המפלגה ובצד השני רשימת המועמדים כפי שנקבעה על-ידי המפלגה. מתן אפשרות לשינוי הדירוג של מועמדי המפלגה יאפשר לבוחר לתגמל מועמדים ראויים או לקדם מועמדים חדשים שמשום מה לא מוקמו במקום גבוה ברשימה שקבעה המפלגה. אך פתק ההצבעה נותר אחד, וכל הרשימה נבחרת כמקשה אחת.

כמו מר זאב סגל, גם אני הייתי שמח מאוד אילו הפורום שלנו, בראשותו של השופט שמגר, יצא ויאמר בסיום הדיונים הללו שהוא תומך בכינון מחדש של דמוקרטיה פרלמנטרית מיד, בלי לעסוק יתר על המידה בכל היעדים ארוכי הטווח שאותם נגלגל בשנים שבהן תהיה פה דמוקרטיה פרלמנטרית יציבה ויעילה.

● **ירון אזרחי:** ארבע נקודות קצרות:

א. ישראל היא עדיין מדינה בהתהוות, היא זקוקה לשינויים ותיקונים. אנחנו צריכים לדחות בשתי ידיים את גישת הבלו-פרינט של מודל שלם ואופטימלי שרוצים למצוא ולהנציח. הגישה שלנו צריכה להיות כמו גישתן של המדיניות הדמוקרטיות המתקונות, ארה"ב, אנגליה ואחרות, גישה אקספרימנטלית לסדרי השלטון והמשטר. דמוקרטיה היא שיטה שבה כללי המשחק הפוליטיים מאפשרים בחינה ושינוי של כללי המשחק הפוליטיים. זה חלק מהמהות של הדמוקרטיה.

במה שנוגע לשיטה האזורית – שיטת הבחירות קובעת את המושג של השלם ואת המושג של החלקים. לכן האזור הוא דבר חשוב דווקא בשיטה שלנו, משום שהוא מוסיף נדבך של חלקים של שלם טריטוריאלי, לא נורמטיבי, לא אתני, לא זהותי במובן התרבותי. השיטה האזורית מאזנת את הזהויות האחרות על-ידי זהות מקומית. יש לזה יתרון כבסיס לזהות ותרבות אזרחית שאנחנו כל כך רוצים לפתח, שלא יהיו מבוססות על הבדלי מין, תרבות, דת וכו'. במילים אחרות, דווקא האיזור הוא דרך מאזנת לגבי מוקדים אחרים של יחס בין חלקים לשלם.

ב. אסור שנמשיך ונימצא בתוך מערכת שמאפשרת טיפול בבעיות מקומיות רק כשהן מגיעות לרמה הלאומית. במקביל, צריך גם להוריד לרמה המקומית בעיות שעלו לרמה הלאומית, וללא צורך, ויוצרות על כן קונפליקטים נוראים. אני רוצה להזכיר שבמקומות אחרים בעולם, הרמה המקומית מאפשרת אקספרימנטליות פוליטית של כל מיני מודלים של ממשל, וממשל עצמי, ואם המודלים האלה מצליחים, אפשר אחר כך ליישם אותם במערכת כולה.

ג. בחירה ישירה של ראש ממשלה קשורה היסטורית בשימור העיקרון המונרכי של אישיות. זה לא מתאים לדמוקרטיה מהסוג שלנו, ולכן אני חושב שהמהלך שעומד כרגע על הפרק הוא חיוני. כשאתה צריך להחליף לא רק ראש ממשלה, אלא ראש ממשלה פלוס מפלגה, או ראש מפלגה בקואליציה, אז עצם האקט של ההחלפה הוא הרבה יותר קונצפטואלי-תוכני, מאשר פרסונלי. יש לזה יתרונות רבים, לרבות צמצום הסכנה של רצח פוליטי, שבישראל היא בהחלט לא ערטילאית, כי יש כאן די והותר אנשים שסבורים שמדיניות של מדינה שלמה, למשל בנושאים של שלום ומלחמה, היא עניין של אישיות אחת, שמחליטה לבד, ושחיסולה יכול לקטוע את המדיניות הזו.

ד. צריך להביא בחשבון באופן ראלי את העובדה שלגיטימציה זורמת לציבור שיש לו תחושה שהוא משתתף, לאו לציבור שמשתתף הלכה למעשה.

● **שלמה גוברמן:** אם מבטלים את הבחירה הישירה של ראש הממשלה, הרי הדעת איננה סובלת חזרה למצב הקודם לכל דקדוקיו. צריך למצוא מנגנון שיסלק את שתי הרעות החולות של השיטה הקודמת: התופעות הקשות של המו"מ להקמת הקואליציה, מצד אחד, והקלות הבלתי נסבלת של ניסיונות להפלת הממשלה, מצד שני.



ההצעה שלי היא יצירת **דינמיקה קונסטרוקטיבית**, באופן שכל מהלך מצטבר ליצירת ממשלה יציבה. מדובר בהצעה, שבה ראש הסיעה הגדולה ביותר בכנסת, או ראש אגד הסיעות שמספר חבריהן הוא הגדול ביותר, מוזמן – במועד קצוב לאחר התכנסות הכנסת שנבחרה זה עתה – לכוון את הממשלה. היו שתי סיעות או שני אוגדים של סיעות עם מספר זהה של חברים – יקבע לעניין זה מספר הקולות שבהם זכו הסיעות בבחירות. **ראש הסיעה או האגד נכנס לכהונה מבלי שיזדקק להצבעת אמון בכנסת. הוא קובע את השרים בממשלתו.** אין נפקא מינה אם סיעתו או אגד הסיעות שהוא עומד בראשן הן מיעוט בכנסת.

את הממשלה הזאת אפשר להפיל על-ידי הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית. החיזיון שבו מועלות בכנסת כמעט בכל שבוע הצעות אי-אמון בממשלה – חיזיון זה ייעלם, ותובטח יציבות הממשלה עד שתקום קואליציה של 61 חברי כנסת שתהיה מוכנה ליטול על עצמה הקמת ממשלה חלופית, שניתן להחליפה רק על-ידי קואליציה אחרת של 61.

בדרך זו אנו יוצרים מעגלים של **דינמיקה קונסטרוקטיבית** שיתרמו לכך שהמו"מ להקמת ממשלה מיד לאחר הבחירות יהיה קל בהרבה ממה שהכרנו בעבר, מכיוון שיצטמצם מאוד כוח הסחיטה של הסיעה המצטרפת אחרונה לקואליציה; אדרבה, אני צופה נהירה של סיעות להצטרף לכינון הממשלה.

● **ציפי ליבני:** ראשית, תודה לאלכס לובוצקי על ההצעה בנוגע לפתקים; הרעיון מצוין. לגבי אי-אמון קונסטרוקטיבי, יש לי כמה תהיות ושאלות:

אחת, אם כשיש ממשלת מיעוט, ממילא זמנה קצוב והיא בסופו של דבר תיפול, אז בעצם זה כמעט תהליך שחוסך אפילו את הצבעת אי האמון. כלומר, כל מה שצריך זה לפרוש מהממשלה וכפי שנאמר בבדיחה, זה ייפול לבד.

● **מאיר שמגר:** ההצעה היא שנה. זאת אומרת, יחכו שנה ואז מה?

● **אריק כרמון:** ואז הולכים לבחירות.

● **ציפי ליבני:** ואז הולכים לבחירות. לפי הגישה הזאת, הבחירות הן – אולי לא עונש, אבל תהליך שבו מפלגות שמפילות

ממשלה צריכות לדעת שהן הולכות לבחירות. כאן יש איזשהו תגמול למפלגה שמשחקת את המשחק שבו היא יוצאת החוצה ומצטרפת למי שנמצא עכשיו בחוץ, ובכך היא נשארת תמיד בממשלה. באופן כזה היא לא צריכה לעמוד מול הבוחר או להתמודד עם האפשרות שמספר המנדטים שלה בבחירות, אם יערכו, יקטן.

בסיטואציה כזאת – אם פעם חשבנו שהסיכוי של הליכה לבחירות ימנע הליכי הפלה של ממשלות בפסקי זמן קצרים מדי, עכשיו חלק מהמפלגות יהיו במצב תמידי בממשלה, והתחלופה תהיה רק חלקית. כי הרי בתנאים כאלה אין מצב שבו הישיבה בממשלה מצריכה איזשהו רוב, ואז נדרש לקבוע איזה שהם כללים של מה מותר ומה אסור לעשות בתהליך המעבר הזה. ברמת חבר הכנסת הבודד, זה גם יחריף את כל מה שנוגע לתשלום ולהסכמות מול מפלגות שנמצאות כרגע בממשלה והאופוזיציה רוצה למשוך אותן אל חיקה, כשהן מצדן יודעות שהן תמיד יישארו בממשלה.

תהליך זה גם יבלום דינמיקה, חיובית בעיני, של התקרבות דווקא בין המפלגות הגדולות בעבר – ואני מקווה שגם בעתיד – כי תמיד תהיה מפלגה אחת גדולה בתוספת כמה לוויינים שתוחלף במפלגה גדולה אחרת המלווה בכמה לוויינים. ולחלופין, אם יהיה תהליך של התקרבות והן תהיינה בשלטון, אני שואלת את עצמי מה יקרה למי שיימצאו באותה עת באופוזיציה.

בנושא השיטה האזורית – מניסיוני, קרבה של פוליטיקאי לציבור הבוחרים שלו, לא מלווה דווקא בניקיון כפיים, אלא, לעתים, ביתר שחיתות. גם אינני בטוחה שדאגה לאזור היא ערכית יותר מדאגה לעדה, או ששיתוף פעולה בין מגזרים שונים לקידום האזור איננו בעייתי – ראינו את שיתוף הפעולה בין הערבים לחרדים בעניין, למשל, חוק משפחות ברוכות ילדים, שהיה אולי מופלא מבחינה פוליטית, אבל התוצאה שלן מבחינת המדינה הייתה קצת בעייתית.

● **דוד ראב:** אני שומע את כל הדיונים, ונדמה לי שיש שתי מטרות שסותרות האחת את השנייה. אחת המטרות של דיון לטווח הארוך היא לאחות את השסעים בחברה הישראלית, ומצד שני יש היאבקות לשמור על בחירה יחסית, שמנציחה את הפילוג, כי גם אם מספר המפלגות יקטן, לפי השיטה הזאת יישארו שבע או שמונה מפלגות, ורובן יהיו עדתיות או דתיות, לא רעיוניות.



דבר שני, פתק אחד בארבע שנים הוא לא ביטוי די מגוון של הדמוקרטיה; זה לא מאפשר לבוחר לעשות מקצה שיפורים, באמצע הדרך, כעבור שנתיים, למשל, כשהמצב משתנה ונחוצה גישה קצת אחרת.

דבר שלישי, אני בהחלט בעד אזורים ואני מאמין בבחירות רוביות באזור, אבל אולי בגרסה שונה: למשל, אזור שיש לו מספר נציגים – השלושה-ארבעה שמקבלים את רוב הקולות, ולא משנה מאיזו מפלגה באו, הם אלה שמתחרים, והבוחר באזור יבחר באדם ולא במפלגה. זו לא שיטה רובית ולא יחסית, זו שיטה אזורית שמית.

● **אלכס לובוצקי:** ברצוני להציע הצעה לשלוב הפריימריס כחלק מהבחירות הכלליות באופן הבא: הבוחר בוחר בפתק של מפלגה; בצדו השני של הפתק הוא מבצע בחירה בין מועמדי המפלגה, בחירה המהווה פריימריס לכל דבר.

ביתר פירוט: בצד השני של הפתק יוצעו לבוחר מספר מסוים של מועמדים מאותה מפלגה שבפתק שלה בחר, והוא יסמן ביניהם את אלה המועדפים על ידו, בדיוק באותו אופן שבו היה בוחר לו השתתף בפריימריס של אותה מפלגה. הפתקים בקלפי ייספרו בשני סבבים. על פי צד אחד של הפתק ייקבע הקול למפלגה ועל פי הצד השני ייקבע סדר המועמדים. סדר המועמדים ושיטת ספירתם ייקבעו על-ידי המפלגה כך שזו תוכל לבצע שריונים לנשים, למחוזות וכד' כרצונה. הספירה על-ידי ועדת הקלפי תהייה בעצם שרות שמגישה המדינה למפלגות לביצוע הפריימריס.

בוחר יהיה רשאי שלא למלא את הצד השני של הפתק ובמקרה זה דינו כמי שהצביע לאותה מפלגה, אך נמנע בהצבעה על מועמדיה בפריימריס. מפלגה גם תהא רשאית שלא להשתמש בשרות זה ולקבוע את מועמדיה כרצונה. למשל, אם יהדות התורה מעוניינת שמועמדיה ייקבעו על-ידי מועצת גדולי התורה, אין סיבה לחייבה להביא זאת להכרעת בוחריה. זכותם לקבל את הכרעת המפלגה או שלא לקבלה על-ידי הצבעה או אי-הצבעה למפלגה. אני מניח שהשיטה תיתן יתרון מסוים למפלגות שיקיימו הליך דמוקרטי.

שיטה שכזו תמנע כמה מהרעות החולות בפריימריס הנוכחיים: כל מצביעי המפלגות יוכלו להשתתף בפריימריס ולא רק המתפקדים, שבדרך כלל גויסו על-ידי קבלני קולות. רק מצביעי המפלגה יוכלו להשתתף בפריימריס ולא כפי שקורה היום, שמצביעי מפלגות שבהן אין פריימריס



מתפקדים באופן פיקטיבי למפלגות אחרות, כדי לעזור למועמדים מסוימים. כדאי לשים לב שכיום רק אחוז קטן ממצביעי המפלגה (כ-15-10 אחוזים בלבד!) משתתפים בעיצוב הרשימה.

לא נראית לי השיטה שהוצעה כאן, שבה המפלגה מציעה רשימת מועמדים והבוחר יכול לשנות. התנגדותי נובעת משתי סיבות: האחת, אין זה מונע את הצורך בפריימריס על כל תחלואיהם. והשניה, יש בכך משום הונאת הבוחר: ידוע מניסיון העולם שהרשימה כמעט לעולם אינה משתנה ואין בכך אלא כדי לתת לבוחר תחושת כוח, מבלי שיהיה לו כוח באמת.

יש, אולי, חסרון אחד בהצעת: המצביע עבור מפלגה מסוימת אינו יודע בוודאות (אם כי הוא יכול להעריך במידה רבה) את הרכב הרשימה שעבורה הצביע. אני חייב לומר שבעיני זה לא חסרון, אלא אולי אפילו יתרון: הדבר מדגיש את היות ההצבעה הצבעה בעד דרך ואידיאולוגיה, כאשר האנשים משמשים שליחים, ולא הצבעה בעד אנשים. עם זאת, אם הדבר הוא אכן חסרון, ניתן ליישם את השיטה בשינויים קלים כך שיובטח כי הבוחר יידע לפחות את עיקר הרשימה ומוביליה המרכזיים.

● **מיכאיל קרייני:** אני הייתי רוצה לייצג את המיעוטים במדינה ולומר שביטול הבחירה הישירה של ראש ממשלה יפגע בכוחם הייצוגי. הבחירה הישירה מאפשרת למיעוטים שני דברים: מצד אחד להצביע למפלגה שמייצגת אותם מבחינה פוליטית ומצד שני להצביע על שינוי השלטון. בעבר הדבר היה בלתי אפשרי; אדם שרצה להשפיע על שינוי השלטון היה חייב להצביע לאחת משתי המפלגות הגדולות גם כשלא היה שלם עם המצע הפוליטי של אף אחת משתיהן.

נקודה נוספת היא שבזכות השיטה הזאת המדינה יותר רגישה לזכויות ולבעיות של המיעוטים. דוגמה טובה לכך היא ש"ס, שכיום יש יותר רגישות להיבט המזרחי שהם העלו, והוא הדין במיעוט הערבי.

מה שצריך לעשות הוא דווקא לחזק קצת את ראש הממשלה. קיימת היום איזו סתירה דמוקרטית בעובדה שראש ממשלה נבחר לפי רוב מסוים ושמפילים אותו לפי רוב קטן יותר: הוא מקבל 56 אחוזים מקולות הבוחרים, ועם זאת כ-50 אחוזים מחברי הכנסת יכולים לפזר את הכנסת, ועל-ידי כך להכריח אותו ללכת לבחירות ישירות. את הסתירה הזאת אפשר לפתור אם נקבע שהרוב היחסי שראש הממשלה קיבל הוא הרוב הדרוש כדי להפיל אותו בכנסת.



● **מאיר שמגר:** את דברי הסיכום אתחיל מהשורה התחתונה האחרונה. המלצתי היא, שנושא הבחירות האזוריות ימשיך להיות בבדיקה במכון הישראלי לדמוקרטיה, ושנאנחנו נעשיר את הידע שלנו על-ידי כך שנעשה חישובים מדויקים יותר לפי סיטואציות שונות, כדי שיהיו לנו דגמים יותר מעמיקים לגבי האפשרויות, הסיכונים והסיכויים שהצעה כזאת יוצרת.

במילים אחרות, הנושא הזה ראוי לבדיקה נוספת ואי אפשר להוריד אותו מהשולחן במחי יד, כאילו שאין בו מאומה. גם הייתי רוצה לציין שנושא הבחירות האזוריות לא נולד בנייר הזה; כבר בן גוריון העלה אותו, אחר כך הוא היה המצע המרכזי של יגאל ידין ושל מפלגת ד"יש, ובמשך כל השנים הייתה תמיכה באלטרנטיבה הזאת, כי הייתה הרגשה שהיעדר אחוז חסימה רציני (היום יש אחוז וחצי, ואז גם זה לא היה) והיעדר קשר בין בוחרים ונבחרים – שני אלה טעונים בבדיקה, לאו דווקא מחייבים שינוי. בנסיבות הקיימות אז, הדבר לא צלח.

שמעתי את אמנון רובינשטיין אומר שחזרה למצב הקודם היא דבר איוס ונורא. אכן, אבל נדמה לי שכולנו קצת שכחנו מה היו התרעומות והכעסים וההסתניגויות שהולידו את החקיקה החדשה ההיא.

לכן אני אומר, לא נתחייב, ולא נסיק מסקנות מרחיקות לכת, וגם יש להתייחס בזהירות להשפעות זרות. המומחים הזרים שהיו אצלנו אמרו: אם לא תנהיגו בחירות אזוריות, לא עשיתם כלום. אלא שאין לשכוח שלכל אחד הנסיבות המקומיות שלו, והן אינן זהות למה שקורה אצלנו. ועם זאת, נושא הבחירות האזוריות ראוי בהחלט לבדיקה.

הניסיון הבלתי מוצלח שחווינו בנוגע לשתי הבחירות הישירות יכול להוביל למסקנה שצריך לבחון שיבה אל השיטה הקודמת. אבל כל בחינה כזאת גם צריכה להביא בחשבון תיקון העיוותים שהביאו לחקיקה מעיקרה, כי הלא גם הבחירה הישירה לא באה 'דאוס-אקס-מפינה', לא ירדה עלינו משמים. היא באה כתוצאה מאי-שביעות רצון מהמצב הקיים, ופתאום, היום, אנחנו מגלים שביעות רצון מלאה ובודקים רק דבר אחד – על מי יטילו להיות ראש ממשלה. אבל זה, עם כל הכבוד, זה זוטות. לא זה מה שיצר את הסיטואציה הקודמת.

לכן פתרון הסוגיה הזאת, ועלו כאן פתרונות יפים וטובים בנושא הזה, לא נקרא 'שינוי מצב'. למעשה, פרט לווריאציה הזאת של הטלת התפקיד של ראש ממשלה, כל יתר הדברים חוזרים על מה שהיה, וזה איננו הפתרון.

לדעתי, אין רע בכך שמועמדים אינם באים דווקא מתוך האזור, וראו למשל את גב' הילרי קלינטון שהפכה פתאום לתושבת ניו-יורק ונבחרה שם כסנטורית. מפלגה רשאית להציב בן אדם מבחוץ, שהיא מאמינה כי הוא מסוגל להשיג את אמון הציבור באזור מסוים; עוד בתקופת בן גוריון האמינו שזה יעלה את רמת הנבחרים האישיים. כי כשאדם צריך להתמודד אישית – לא בתור מסי' 15 ברשימה, אלא בתור מסי' 1 – משתדלים הגופים הפוליטיים להציב אנשים שהם בעלי משקל רב יותר.

גם את עניין אי-האמון הקונסטרוקטיבי אני מקבל בקצת חשש. אי-אמון קונסטרוקטיבי פירושו שאני חייב לנהל מו"מ לפני הבעת אי-האמון עם מפלגות שונות ולשכנע אותן מראש לתמוך במועמדותו של האדם שאני מציע לתפקיד ראש הממשלה. זהו פתח לדברים לא נקיים, כי מה המפלגה תגייד? אתה רוצה להיות ראש ממשלה? אז מה אתה מביח לי תמורת התמיכה בדך? זוהי שאלה שתעלה מדרך הטבע. אם אי אפשר להביע אי-אמון אלא בדרך הקונסטרוקטיבית, כאילו אמרו לי: אתה לא תעשה שום דבר, יש ממשלת מיעוט, אתה תחכה כעת שנה בלי תקציב, כי כך כתוב בהצעה. כלומר, אחרי שנה בלי תקציב אפשר לדבר על שינוי. אבל איזו ממשלה יכולה להתקיים שנה בלי תקציב? איזו מדינה? זה לא מציאותי.

שמעתי את ההצעות לגבי רישום השינויים בסדר המועמדים ברשימה. אבל לא די לסמן שמות לפי רצוני, **אני גם צריך לקרוא את סדר הרשימות. אחרת, איך יתקבל השינוי הזה?**

הערה: גם בפריימריס אתה מסמן 10 או 15 מתוך 40 כדי להגיע למי שמקבל הכי הרבה קולות.

● **מאיר שמגר:** כן, אבל אם סימנתי עשרה? האם זה לא יעורר בעיות? אם נחה דעתכם – ניחא, אבל אני חושב ששיטה כזאת עלולה ליצור סיטואציות של ויכוחים ושל משפטים. צריך לחשוב על משהו שמוכן יותר לאדם מן הרחוב.

דבר נוסף – אני מסכים עקרונית שלא צריך למהר לשנות, אלא אם יודעים שזה לטובה; אבל למעשה כמעט בלתי אפשרי לדעת בוודאות. כל הליך כזה של שינוי משטרים ומבנה ודרך בחירה, מסתבר ומתברר, אם בכלל, רק אחרי ההפעלה המעשית. היות ואי אפשר להגיע לדברים אבסולוטיים, צריכה להיות לפחות מידה של שכנוע פנימי שקיימת סבירות גבוהה לתוצאה טובה יותר.



● **אריק כרמון:**

ברשותכם, עוד שתי הערות קצרות.

א. המכון לדמוקרטיה יוצא מהכינוס השני עם מטלה שתטופל כבר בעתיד הקרוב והיא – למיין חלופות בצורה מסודרת בכל אחד משלושת הנושאים שטיפלנו בהם, כפי שהוצגו על-ידי השופט שמגר. כמו כן, בהמשך להערה של מר דן מרידור, חשוב יהיה לייחד דיון לנושא המפלגות.

ב. במושב הבא שלנו נעלה את נושא הזכויות: "השלמת החוקה בפרק הזכויות." אני רוצה לבשר לכל היושבים כאן שלפני כשישה שבועות הסתיים מפעל גדול שניהלו הפרופסורים מרדכי קרמניצר ודוד קרצימר ואבישי בייניש, שבו, לראשונה, כונסו כל חוקי היסוד של מדינת ישראל ונעשתה עבודת מיון. כך שאפשר לומר שיש טיוטה של כ-90 אחוז מהחוקה, שאותה נחלק לכל המשתתפים.



נספח: פתקי בחירה מן העולם *

* הוכן על-ידי מרכז המידע של המכון הישראלי לדמוקרטיה

מפלגת הכחולים

רשימה ארצית

אני מאשר את סדר המועמדים כפי שהוא מופיע
ברשימה הארצית

דרג/י את ארבעת המועמדים/ות המועדפים עלייך

<input type="checkbox"/> נדיה	<input type="checkbox"/> יעל	<input type="checkbox"/> ידידיה	<input type="checkbox"/> עזרא	<input type="checkbox"/> דנה
<input type="checkbox"/> אברהם	<input type="checkbox"/> עובדיה	<input type="checkbox"/> גנדי	<input type="checkbox"/> רוני	<input type="checkbox"/> יוליה
<input type="checkbox"/> חביב	<input type="checkbox"/> רחל	<input type="checkbox"/> פייר	<input type="checkbox"/> ולדימיר	<input type="checkbox"/> דוד
<input type="checkbox"/> נורית	<input type="checkbox"/> ירון	<input type="checkbox"/> באשר	<input type="checkbox"/> אשר	<input type="checkbox"/> לוריין
<input type="checkbox"/> מרדכי	<input type="checkbox"/> סוון	<input type="checkbox"/> חאלד	<input type="checkbox"/> באנה	<input type="checkbox"/> סנדרה
<input type="checkbox"/> רות	<input type="checkbox"/> דפנה	<input type="checkbox"/> שאיפה	<input type="checkbox"/> נורית	<input type="checkbox"/> ערן
<input type="checkbox"/> עבדאללה	<input type="checkbox"/> עופר	<input type="checkbox"/> שילה	<input type="checkbox"/> חנה	<input type="checkbox"/> אריק
<input type="checkbox"/> אנה	<input type="checkbox"/> נעמי	<input type="checkbox"/> דורון	<input type="checkbox"/> סאדם	<input type="checkbox"/> חגית

מחוז ירושלים

אני מאשר את סדר המועמדים כפי שהוא מופיע
ברשימה המחוזית

דרג/י את ארבעת המועמדים/ות המועדפים עלייך

<input type="checkbox"/> דלילה	<input type="checkbox"/> רחל	<input type="checkbox"/> שרה
<input type="checkbox"/> שמחה	<input type="checkbox"/> זאב	<input type="checkbox"/> יעקב
<input type="checkbox"/> שמשון	<input type="checkbox"/> לאה	<input type="checkbox"/> עבאד




פתק בחירה מהולנד

המכון השראלי לדמוקרטיה המועצה הצבאית הכינוס השני

1		2		3		4		5		6	
CDA		Partij van de Arbeid		V.V.D.		D66		Staatkundig Gereformeerde Partij (gecombineerd met 7 en 8)		Groen Links	
<input type="checkbox"/> Labbers, R.F.M. Rotterdam	<input type="checkbox"/> de Vries, R. Bergschenhoek	<input type="checkbox"/> Kok, W. (Wim) Amsterdam	<input type="checkbox"/> van Drunen, Gerrit Jan P. 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> Voorheve, J.J.G. Noordwijk aan Zee	<input type="checkbox"/> Janssens, G. Lablaks, Albenaria Gedovard	<input type="checkbox"/> Hoffmeyer, B.J. Amsterdam	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van Die, G.K. 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> de Groot, M. Breda	<input type="checkbox"/> Wagemoyen Wageningen
<input type="checkbox"/> van den Broek, R. Wassenaar	<input type="checkbox"/> Wassenar Breda, G.J.M.	<input type="checkbox"/> Kuller, Harry Zoutmeer	<input type="checkbox"/> Kalsbeek, G.H. Sint Michielsgestel	<input type="checkbox"/> Unschelken, R.L.G. Drorden	<input type="checkbox"/> Nijhuis, G.B. (Jouf) Noordwijkerhout	<input type="checkbox"/> Kohnstamm, J. (Jacob) Amsterdam	<input type="checkbox"/> van den Berg, G. Nurspeet	<input type="checkbox"/> Schooten, L.M.P. Capelle aan den IJssel	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld
<input type="checkbox"/> van Roy (v), Y.M.C.T. 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> Dietman, W.J. Gouda	<input type="checkbox"/> Pater, Micoel Jan 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> Pater, Micoel Jan 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> Blouw, P.M. (Piet) Veendam	<input type="checkbox"/> Kortbeek, A.H. Richtendaal	<input type="checkbox"/> Groenman, L.B. (Goude) Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld
<input type="checkbox"/> Holstman, L.C. Leliden	<input type="checkbox"/> Holstman, L.C. Leliden	<input type="checkbox"/> Chandon, I. (John) 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> Chandon, I. (John) 's-Gravenhage	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld
<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld	<input type="checkbox"/> van der Vlies, v. H.J. Maarsseveld

Stimmzettel

für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 163 Stuttgart II am 2. Dezember 1990



Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme

für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten

Erststimme

hier 1 Stimme

für die Wahl
einer Landesliste (Partei)

— maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien —

Zweitstimme

1	Reinhardt, Erika Hausfrau S-Wagen Ludwig-Blum-Straße 5	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="checkbox"/>
2	Conradi, Peter Bundestagsabgeordneter, Architekt Ostfildern 4 Im Hauser 1	SPD	Sozial- demokratische Partei Deutschlands	<input type="checkbox"/>
3	Kiesswetter, Ekkehard Rechtsanwalt S-Ost Pfaffenbergstraße 14	FDP/ DVP	Freie Demo- kratische Partei/ Demokratische Volkspartei	<input type="checkbox"/>
4	Rühle, Heidemarie-Rose Hausfrau S-Süd Römerstraße 13	GRÜNE	DIE GRÜNEN	<input type="checkbox"/>

1	<input type="checkbox"/>	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Wolfgang Scheubel, Matthias Wissmann Dr. Lutz Stavenhagen, Anion Plester, Udo Ehrbar	1
2	<input type="checkbox"/>	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Dr. Heria Däubler-Gmelin, Harald Schäfer, Hans Martin Bury, Wolfgang Roth, Dr. Luisei Hardenstein	2
3	<input type="checkbox"/>	FDP/ DVP	Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei Dr. Helmut Haussmann, Georg Gallus, Martin Grüner, Dr. Wolfgang Weng, Dr. Odo Fiedmann	3
4	<input type="checkbox"/>	GRÜNE	DIE GRÜNEN	4
5	<input type="checkbox"/>	LIGA	CHRISTLICHE LIGA Die Partei für das Leben Karl Sempflendorfer, Bettina Schwegel, Ewald Jakob Wilhelms Schmidts, Marion Gotthardt	5
6	<input type="checkbox"/>	CM	CHRISTLICHE MITTE	6
7	<input type="checkbox"/>		Anny Stark, Peter Beitz, Michael Pfaff, Erna Schusterlein, Werner Keller DIE GRAUEN Initiative vom Senioren-Schutz- Bund „Graue Panther“ e.V.	7

The sample ballot slip for the 1990 election shows where both the first and the second vote must be placed. The layout of the ballot slip for the 1994 election is similar.

Bundestag members are elected under a mixed system. The voter has two votes. The first vote goes to one of the candidates standing in the constituency; the candidate polling the most votes is elected to the Bundestag (individual election). The second vote goes to one of the lists of candidates put forward by the parties in each state.



פתק בחירה מאוסטרליה (למעלה) ומניו-זילנד (למטה)

You may vote in one of two ways

either

By placing the single figure 1 in one and only one of these squares to indicate the voting ticket you wish to adopt as your vote

A	or	B	or	C	or	D	or	E
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
RECLAIM AUSTRALIA: REDUCE IMMIGRATION		LIBERAL/ NATIONAL PARTY		THE GREENS		NO AIRCRAFT NOISE		THE SENIORS

or

By placing the numbers 1 to 53 in the order of your preference

A	B	C	D	E
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RECLAIM AUSTRALIA: REDUCE IMMIGRATION	LIBERAL/ NATIONAL PARTY	THE GREENS	NO AIRCRAFT NOISE	THE SENIORS
KITSON David RECLAIM AUSTRALIA: REDUCE IMMIGRATION	WOODS Dale LIBERAL	SPERLING Katie THE GREENS	NASH Chris NO AIRCRAFT NOISE	EVANS Beryl THE SENIORS
O'CALLAGHAN Curtain RECLAIM AUSTRALIA: REDUCE IMMIGRATION	BROWNHILL David NATIONAL PARTY	DENTON Peter THE GREENS	HALE Sybil NO AIRCRAFT NOISE	WELSH Lorraine THE SENIORS
	COOMAN Helen LIBERAL	ELIX Jane THE GREENS		
	CONSTANTIN Abraham LIBERAL	MATSON Murray THE GREENS		

Fold the ballot paper, place it in the envelope addressed to the Divisional Returning Officer and fasten the envelope.

AEC

4 /

YOU HAVE 2 VOTES

Your Party Vote is for the party you prefer

Vote for only ONE party

You vote by putting your tick in the circle **AFTER** the name of the party you choose

Your Electorate Vote is for the candidate you would like to be your member of Parliament

Vote for only ONE candidate

You vote by putting your tick in the circle **BEFORE** the name of the candidate you choose

Party Vote

Explanation
This vote enables the voters of each electorate of the various territorial authorities to elect their preferred candidate to the House of Representatives. This is done by putting a tick in the circle immediately after the party you choose.

Electorate Vote

Explanation
This vote enables the voters of each electorate who will be elected members of Parliament to elect the candidate of their own choice to the House of Representatives. This is done by putting a tick in the circle immediately before the name of the candidate you choose.

Party	Candidate
<input type="checkbox"/> 1. NEW ZEALAND FIRST PARTY	<input type="checkbox"/> 1. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 2. LABOUR PARTY	<input type="checkbox"/> 2. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 3. NATIONAL LAW PARTY	<input type="checkbox"/> 3. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 4. ADVANCEMENT	<input type="checkbox"/> 4. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 5. ACT NEW ZEALAND	<input type="checkbox"/> 5. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 6. NZ NATIONAL PARTY	<input type="checkbox"/> 6. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 7. PROGRESSIVE GREENS	<input type="checkbox"/> 7. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 8. ALLIANCE	<input type="checkbox"/> 8. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 9. GREEN SOCIETY	<input type="checkbox"/> 9. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 10. AMBER PARTY	<input type="checkbox"/> 10. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 11. THE PEOPLE'S PARTY	<input type="checkbox"/> 11. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 12. THE CHANGING PARTY	<input type="checkbox"/> 12. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 13. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 13. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 14. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 14. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 15. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 15. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 16. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 16. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 17. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 17. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 18. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 18. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 19. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 19. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 20. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 20. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 21. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 21. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 22. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 22. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 23. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 23. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 24. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 24. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 25. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 25. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 26. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 26. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 27. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 27. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 28. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 28. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 29. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 29. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 30. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 30. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 31. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 31. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 32. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 32. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 33. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 33. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 34. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 34. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 35. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 35. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 36. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 36. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 37. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 37. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 38. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 38. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 39. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 39. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 40. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 40. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 41. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 41. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 42. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 42. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 43. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 43. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 44. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 44. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 45. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 45. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 46. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 46. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 47. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 47. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 48. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 48. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 49. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 49. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 50. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 50. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 51. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 51. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 52. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 52. J. M. HULL
<input type="checkbox"/> 53. THE NEW PARTY	<input type="checkbox"/> 53. J. M. HULL

Final instructions

- If you spoil this ballot paper, return it to the officer who issued it and apply for a new ballot paper.
- When voting, fold this ballot paper so that the candidate's name cannot be seen and place it in the ballot box.
- You must not let this ballot paper out of the polling booth.



**BALLOT PAPER
HOUSE OF REPRESENTATIVES**

WESTERN AUSTRALIA

ELECTORAL DIVISION OF

BRAND

***Number the boxes from 1 to 10
in the order of your choice.***

BEAZLEY, Kim
AUSTRALIAN LABOR PARTY

GENT, Alan
INDEPENDENT

McCARTHY, Brian
INDEPENDENT

GOODALE, Bob
THE GREENS (WA)

McKERCHER, Mal
AUSTRALIAN DEMOCRATS

ANDERSON, Leone L
INDEPENDENT

GALLETLY, Clive Philip Arthur
INDEPENDENT

REBE, Phil
AUSTRALIANS AGAINST FURTHER IMMIGRATION

WALTON, Malcolm
NATIONAL PARTY

HEARNE, Penny
LIBERAL

**Remember...number every box
to make your vote count**

