

הגיע הזמן לתקן את קלקולי המשטר

להגדיל את הכנסת, להקטין את הממשלה, לחוקק את חוק יסוד: החקיקה, להשלים את מגילת זכויות האדם ולחנך לדמוקרטיה מגיל צעיר. קווים לדמותה של רפורמה אמיתית ביום שאחרי.

פרופ' יניב רוזנאי

בשותפות הקואליציוניות הוא גורם בולם וממתן. בפועל, בשיטה הישראלית המצב הוא הפוך; דווקא מפלגות קטנות וקיצוניות, המהוות לעתים את לשון המאזניים, אוחזות בכוח רב יותר, באופן יחסי, מאשר גודלן, וביכולתן במידה רבה להכתיב מדיניות ולמשוך דווקא לקצוות. כמו כן, בעוד ההרכב הקואליציוני יכול להוות סוג של בלם, במקרה שהקואליציה הומוגנית בלם פוליטי זה נעלם או נחלש.

לא רק שהשיטה הישראלית חסרה מנגנונים פוליטיים של איזון ובלימה, אלא שהמצב הפוליטי בישראל חריג באופנים נוספים, המחמירים את הבעיה. בשיטה הישראלית האופוזיציה חלשה עד לא קיימת, ואלו ששולטים בגוף המחוקק – בכנסת – הם קבוצה קטנה של פוליטיקאים, "גרעין השליטה הקואליציוני" המורכב ממספר קטן של נבחרים ציבור העומדים בראש מפלגות ויכולים לכפות את עמדתם על הקואליציה כולה באמצעות משמעת קואליציונית. זאת ועוד, מרבית המפלגות הן בכלל מפלגות שאינן דמוקרטיות ואין בהן הליך בחירה רחב, ולכן בהתנגשות שבין האינטרס הפוליטי של יו"ר המפלגה ובין האינטרס הציבורי הכללי לרוב יעדיף חבר המפלגה את האינטרס הפוליטי הצר, אם ברצונו להמשיך להיכלל ברשימת אותה מפלגה לכנסת גם בבחירות הבאות.

כנסת קטנה, חלשה ובלתי ייצוגית

התוצאה היא שבמקום שהכנסת, היא בית המחוקקים הישראלי, תהיה האכסניה המרכזית לדיון ציבורי ולקבלת ההחלטות החשובות ביותר שעל סדר היום, הכנסת היא למעשה החלשה מבין הרשויות. היא לא רק חלשה, היא גם קטנה מאוד באופן יחסי לגודל האוכלוסייה ובהשוואה למדינות בעלות סדר גודל של אוכלוסייה הדומה למדינת ישראל. כאשר משווים את ישראל ל-17 דמוקרטיות עם אוכלוסייה של בין 4 ל-12 מיליון נפש אפשר לראות

ר המשפטים יריב לוי צודק בכך שמדינת ישראל צריכה רפורמה חוקתית. אולם הרפורמה הנחוצה היא בדיוק בכיוון ההפוך לזה שאליו ניסתה (ועדיין מנסה) ממשלת ישראל ה-37 להוביל. בהצעותיה למה שהיא כינתה 'רפורמה' במערכת המשפט, אך הייתה למעשה מהפכה משטרית לאור השינוי הפרדיגמטי בשיטת המשטר שאליו הובילה, ביקשה הממשלה להסיר כבלים ומגבלות מכוחו של השלטון, לרכז ולהגביר את כוחה של הממשלה, ולהחליש את כוחה של מערכת המשפט ואת סמכויותיהם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה – אלו האחרונים הם מנגנוני האיזון והבלימה העיקריים בדמוקרטיה הישראלית.

ישראל, בניגוד לכל הדמוקרטיות האחרות בעולם, סובלת ממחסור במנגנונים פוליטיים של איזון ובלימה. בכל הדמוקרטיות האחרות קיימים מנגנונים שנועדו לוודא כי הכוח הפוליטי אינו מרוכז בידי גוף אחד. במסגרת מנגנונים אלו ניתן למנות: שני בתים בפרלמנט; משטרים נשיאותיים עם סמכות וטו על חקיקה לנשיא; בחירות אזוריות שבהן הנציגים שוקלים ומשקפים אינטרסים אזוריים בהליך הפוליטי; שיטת משטר פדרלית עם מערכת אנוכית של הפרדת רשויות בין הממשל המרכזי ובין המדינות/ הפרובינציות; חברות בארגונים על-לאומיים, כגון האיחוד האירופי, שבו הדין האירופי הופך לדין מחייב בתוך המדינה; או כפיפות לבתי משפט על-לאומיים, כגון בית המשפט האירופי לזכויות אדם בשטרסבורג, שבו חברות כל 46 המדינות החברות במועצת אירופה (זהו גוף נפרד מהאיחוד האירופי). ישראל היא הדמוקרטיה היחידה שלא קיים בה אף לא אחד ממנגנונים אלו.

מה כן קיים בישראל? משטר קואליציוני. המבנה הקואליציוני מהווה את המנגנון היחיד של איזון ובלימה, שכן לכאורה הצורך בבניית קואליציה ובהתחשבות



להציע את הדמוקרטיה קדימה. מרץ 2023, הפגנות נגד ההפיכה המשטרית (Sipa USA / Alamy Stock Phot)

שיטת הבחירות לכנסת לא משפרת את קלקולי משטר אלו אלא רק מחריפה אותם. בישראל קיים נתק ממשי בין הבוחר לנבחה. היכולת של הציבור להשפיע על זהות חברי הכנסת, לתגמל ולהעניש אותם על פעולותיהם, וכן המחויבות של חברי הכנסת לממש את הבטחותיהם ואת ציפיות הבוחרים מהם נמוכות מאוד במבט השוואתי. הדבר נובע בעיקר מהיעדר ממד אזורי בשיטת הבחירות, שכן כל המדינה היא אזור בחירה אחד גדול, בשילוב עם פתק הצבעה סגור, שהם שילוב קטלני לדמוקרטיה הישראלית. מה הכוונה 'פתק הצבעה סגור'? בישראל אנחנו מצביעים אך ורק לרשימות מועמדים, ללא כל יכולת השפעה ביום הבחירות על זהות המועמדים ודירוגם. אנחנו אפילו לא רואים את שמות המועמדים על פתק ההצבעה. ברוב הדמוקרטיות יש הן מרכיב אזורי והן מרכיב אישי בשיטת הבחירות, המאפשר לבוחרים לסמן ביום הבחירות מועמד אחד או יותר שהם תומכים בהם באופן ספציפי. אפשרות בחירה זו יוצרת בקרב הנבחרים אינטרס מובהק לשרת את הציבור. שיטת הבחירות בישראל קיצונית במיוחד, והיעדר ממד אזורי בשילוב פתק הצבעה סגור מוביל לכך שהאחריותיות של חבר הכנסת אינה מופנית כלפי הציבור הרחב אלא כלפי הגורמים הפנים-מפלגתיים שבהם תלוי עתידו הפוליטי.

שישראל היא המדינה הרחוקה ביותר מהקו המשקף את הממוצע (בניו זילנד 120 חברים על מחצית ממספר התושבים בישראל; לשאר המדינות שאוכלוסייתן קטנה מישראל יש פרלמנט גדול יותר מזה של הכנסת). ההחלטה ההיסטורית להעמיד את מספר חברי הכנסת על 120 אולי שיקפה את הצרכים הייצוגיים של המדינה בינואר 1949, אך בוודאי שלא כיום. אם בעבר ח"כ אחד שירת כ-6,000 איש, הרי שכיום יש לנו ח"כ אחד על 80,000 אלף איש. תוסיפו לכך את העובדה הפשוטה שבין 20% ל-30% מחברי הכנסת הם שרים או סגני שרים ולכן אינם פועלים למעשה כחברי הכנסת ואינם פנויים לעבודה הפרלמנטרית של ייצוג הבוחרים, לפיקוח על הרשות המבצעת ולטיוב עבודת החקיקה. גם כאן, במבט השוואתי, לישראל יש ממשלה גדולה מאוד, כאשר היחס בין מספר השרים למספר חברי הכנסת הוא שר אחד לכל ארבעה חברי כנסת. ואם זה לא מספיק, ישראל גם עומדת ברף העליון של מספר הוועדות בפרלמנט. לאחר קיזוז מספר חברי הממשלה יושב ראש הכנסת וסגניו, ויושבי ראש ועדות הכנסת, כל חבר כנסת נדרש להיות חבר בשלוש או ארבע ועדות – יחס מהגבוהים בעולם. בוודאי שחבר הכנסת לא יכול לעשות עבודת חקיקה או פיקוח נאותה במצב זה.

אז מה צריך לעשות?

הרפורמה האמיתית צריכה לתקן את קלקולי המשטר ולהציע את הדמוקרטיה הישראלית קדימה ולא אחורה. אם אנחנו רוצים לחזק את האחריות של נבחרי הציבור ולחזק את השפעתו של הציבור על עיצוב המדיניות, הדרך הנכונה לעשות זאת היא באמצעות תיקון שיטת הבחירות על ידי אימוץ מרכיב אישי ומרכיב אזורי שיגבירו את האחריות וההיענות של הנבחרים לציבור. זו באמת רפורמה בהסכמה רחבה, שכן על כל שינוי כזה המליצו מכוני מחקר שלרוב משקפים עמדות נוגדות, כמו המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קהלת. כמו כן, יש להגדיל את הכנסת ולחזקה, לקבוע חובת קוורום במליאת הכנסת ובוועדות, ובמקביל להקטין את מספר משרדי הממשלה. אנחנו צריכים לחזק את מנגנוני האיזון והבלימה ולא להחלישם.

האם זה מספיק? ממש לא.

למי שייזכר בנאומו של שר המשפטים יריב לין מיום 4 בינואר 2023, לזין הציע חבילת "רפורמות", שיצמצמו את הביקורת השיפוטית, ישנו את הרכב הוועדה לבחירת שופטים ויחלישו את מעמדם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. אך רפורמה משמעותית אחת הייתה חסרה, ולא בכדי – הצעת חוק יסוד: החקיקה. זאת מפני ששר המשפטים ביקש רק גזרים – שינויים חוקתיים שיעצימו את כוחה של הממשלה, בלי מקלות – שינויים שיגבילו את כוחה. אבל זהו דווקא השינוי החוקתי ההכרחי ביותר.

לישראל יש מספר חוקי יסוד המהווים את החוקה הישראלית. אלו מסדירים את מוסדות השלטון (כמו הכנסת, הממשלה, השפיטה, הצבא ומבקר המדינה), את זכויות האדם (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק) ואת הזהות הלאומית של המדינה (חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי). אבל חוקי היסוד הקיימים לא כוללים הוראות המסדירות את מארג היחסים בין רשויות השלטון ואת הסמכות היסודית ביותר במשטר הדמוקרטי – סמכות החקיקה. חוק יסוד: החקיקה מיועד להיות הפרק בחוקה שמסדיר את כללי המשחק הפוליטיים – להסדיר את מערכת היחסים בין רשויות השלטון השונות ולייצב את המערכת על ידי קביעת הליך חקיקה שונה ומורכב יותר לחוקי יסוד, כדי להבחין בין "פוליטיקה חוקתית" ארוכת טווח ורחבת טווח ובין פוליטיקה יום-יומית קצרת טווח.

כיום, היעדר כללי משחק מוסכמים מביא לכך שכל רוב פוליטי רגעי יכול לעשות שינוי לרעה בכללי המשחק, לטובתו ולטובת אינטרסים פוליטיים או אישיים צרים. ואכן, מאז

חקיקת חוק יסוד: הכנסת בשנת 1958 נעשו בישראל כ-140 שינויים חוקתיים. רק בעשור האחרון נעשו בישראל יותר שינויים חוקתיים מאשר בכל ההיסטוריה האמריקאית ביותר מ-230 שנה. ישראל מצויה במצב כרוני של חוסר יציבות משטרי, כאשר כל הסדר חוקתי מצוי תחת איום מתמיד של שינוי בשלוש קריאות ביום אחד וברוב רגיל של חברי הכנסת. גם בהיבט זה ישראל חריגה. דמוקרטיה מודרנית כוללת מגוון הגבלות על שינויים חוקתיים: מהותיות, כמו בגרמניה, שם אסור לשנות את החוקה באופן שפוגע בכבוד האדם וביסודות הדמוקרטיה, או הליכיות, הדורשות פרוצדורה מיוחדת לשינויים חוקתיים, למשל, דרישה לרוב מיוחד או אישור במשאל עם, או טמפורליות (של זמן), כמו למשל באיטליה שם דרושה תקופת המתנה של מספר חודשים בין דינוי הפרלמנט בשינויים לחוקה. הגבלות אלו נועדו לוודא שהשינוי נדון באופן רציני ומבטא הסכמה רחבה ועמוקה של הציבור ולא קפריזה רגעית של רוב פוליטי שרירותי. בישראל, לעומת זאת, לא קיימות כל הגבלות.

לכן, רק על ידי כינון חוק יסוד: החקיקה יציב ומקיף יהיה אפשר להתחיל לייצר שינוי בתרבות פוליטית המקריבה שוב ושוב את האינטרס הציבורי הרחב לטובת תועלות פוליטיות קצרות טווח וליצור יציבות חוקתית במקום משברים חוקתיים בלתי נגמרים.

במסגרת חוק יסוד זה תוסדר גם מערכת היחסים בין הרשויות הפוליטיות ובין מערכת המשפט ותעוגן, אחת ולתמיד, סמכות בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית ולבטל חקיקה של הפרלמנט, כאשר זו סותרת נורמות וכלליים חוקתיים, כפי שקיים בכ-85% מהמדינות בעולם.

הבטחת חירויות האזרח הקטן

בתקופה האחרונה יש קריאות לכך שישראל צריכה בעת הזו "חוקה רזה", חוקה שתעסוק רק בהסדרת רשויות השלטון, בלי הכרעות ערכיות שיעמיקו את הקרע בעם. הצגת הרעיון של "חוקה רזה" כ"אי-הכרעה במחלוקות ערכיות" מטעה. בוודאי שזו הכרעה. הכרעה שלא יעוגן עקרון השוויון, הכרעה שלא יתוקן חוק הלאום, שלא יקודמו נישואים אזרחיים או תחבורה ציבורית בשבת, אפליית הלהט"בים, אי-שוויון בנטל ועוד. החוקה ה"רזה" מונעת הכרעות חדשות על ידי "נעילת" המצב הקיים – ויתור עצום מצידו של המחנה הדמוקרטי שנקודת הפתיחה שלו היא בנחיתות. לא סתם זעקו מאות אלפי המוחים ברחובות "אם לא יהיה שוויון – נחסום את איילון".

לשקם את המשילות, להשיב את האמון במערכת המשפט ואת האיזון בין שלוש הרשויות. בפועל, לו הרפורמה שהציע הייתה עוברת במלואה כל אחת ממטרות אלו הייתה נפגעת קשות. הגברת הפוליטיזציה והחלשת שומרי הסף והביקורת השיפוטית על רשויות המנהל הייתה מגבירה את השחיתות השלטונית ופוגמת באיכות ההחלטות וביכולת אכיפתן. הפוליטיזציה של מערכת המשפט הייתה מחלישה עוד יותר את האמון הציבורי בה. במקום איזון בין רשויות היינו מקבלים רשות אחת – המבצעת – עם כוח בלתי מוגבל, על חשבון שתי הרשויות האחרות. ובמקום חיזוק הדמוקרטיה היינו מקבלים שינוי יסודי בשיטת המשטר של המדינה, כולל החדרת אלמנטים סמכותניים ואנטי-דמוקרטיים.

בשנה שעברה פורסם שרק 20% מהציבור הישראלי נותנים אמון בכנסת, ובסקר של המכון לחירות ואחריות מאפריל 2024 – 85% מהמשיבים הם בעלי אמון מועט, או אף חסרי אמון, בממשלת ישראל. דרושה "רפורמה" אמיתית, אבל דווקא בממשלה ובכנסת,

שתכליתה חיזוק הדמוקרטיה, שיקום המשילות, והשבת האמון ברשויות הפוליטיות. ברשימה זו הצעתי ראשית כיוון לרפורמות חוקתיות כדי לתקן את קלקולי המשטר, כדי שאם חלילה נמצא עצמנו שוב במשבר חוקתי – היסודות יהיו מחוזקים, והאזרח יהיה מוגן בצורה טובה יותר. אך לכל אלו נדרשת הערת אזהרה: עיצוב חוקתי הוא חשוב. חוקה נוקשה עם מגילת זכויות מקיפה היא משמעותית, ועיגון של סמכויות בית המשפט לרבות ביקורת שיפוטית הוא חיוני. אך כל אלו לא שווים הרבה אם אין בחברה 'דמוקרטים' שמעריכים את חשיבות הדמוקרטיה הליברלית ומוכנים להגן עליה. ולכן, יחד עם כל שינויים אלו, נדרשים אוריינות דמוקרטית נרחבת בציבור וחינוך לדמוקרטיה מגיל צעיר. בלי אלו שום עיצוב חוקתי לא יגן עלינו. ■

פרופ' יניב רוזנאי הוא מנהל אקדמי משותף של "מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים" וסגן דיקן "בית הספר הארי דזינר למשפטים", אוניברסיטת רייכמן.

הסדרה פרוצדורלית של כללי המשחק, כפי שתוארה לעיל, היא תנאי הכרחי ליציאה מהמשבר החוקתי, אך אינה תנאי מספיק. הסדרה זו חסרה את המענה ההכרחי לגירעון המרכזי שחשפה המציאות המבהילה: הבטחת חירות האזרח הקטן מפני שרירות השלטון, כל שלטון, ומפני כוח בלתי מוגבל שהוא יכול לרכז בידיו. גירעון מרכזי שאליו נחשפו אזרחי ישראל בשנת 2023 הוא עד כמה זכויות היסוד שלהם ניתנות לפגיעה בשל היעדר עיגון חוקתי ראוי לזכויות האדם, כשהבסיסית שבהן היא הזכות לשוויון.

מספיק להתבונן בעולם. במבט השוואתי, מגילת זכויות חוקתית מודרנית כוללת כחמישים זכויות, ובממוצע מגילות זכויות כוללות כ-35 זכויות. בישראל מגילת הזכויות חסרה. אצלנו יש עשר זכויות הזכות לעיגון חוקתי מפורש (הזכות לחיים, לכבוד, לשלמות הגוף, לקניין, לפרטיות, לחירות, לכניסה ויציאה מישראל, לבחור, להיבחר ושוויון בבחירות). זהו בניגוד לרוב המוחלט של מדינות העולם זכויות יסוד

בסיסיות כזכות לשוויון, חופש ביטוי, חופש דת, הזכות לחינוך ועוד, אינן מעוגנות באופן חוקתי. ההגנה החוקתית היחידה הניתנת להיבטים מסוימים של זכויות אלה היא מכוח פרשנות בית המשפט העליון ל'כבוד האדם', שהיא חלקית, נחותה מחקיקה חוקתית, ועשויה להשתנות בעתיד, כפי שהתרחש לאחרונה בארצות הברית בעניין הזכות להפלות.

הסכמה על כללי משחק משטריים היא קריטית, אך לא ניתן לתלות את התקוות בכללים פרוצדורליים בלבד. מרעיון ה"חוקה הרזה" נפקדת ליבת הדמוקרטיה: הזכות לשוויון. השוויון הוא המדרגה היסודית שעליה צריך להיבנות כל הבניין. ויתור על השוויון כערך חוקתי מעוגן ומוגן איננו יהודי ואיננו דמוקרטי.

אז מהו התיקון הנדרש? לצד חוק יסוד: החקיקה יש לדרוש עיגון חוקתי של זכויות יסוד, ובראשן עקרון השוויון, על בסיס מגילת העצמאות.

כאשר שר המשפטים יריב לוין הציע את "רפורמת המשילות" שלו, הוא טען שהוא רוצה לחזק את הדמוקרטיה,