

משטר ופוליטיקה בישראל

יסודות האזרחות

בארץ ישראל קם העם היהודי, קה עוצבה צימונו הרוחנית קדחתו והפיקתו, בה חי חיי קוסמיות מילכתית, בה יצא יבסי הרבות לאומים וכלל אנושים הורשים לעולם כולו את ספר הספרים הנצחה.

לאחר שהולק העם מארצו בכות הדיוק שסור לה אמונים בכל ארצות צוריו, ולא חדר מטפלה ומתקנה לשבו לארצו ולחיים בנחמה את חירותו הבריאה.

מתוך קשר היסטורי וסורו זה החרו היהודים בכל דור לשבו ולחזורו מכל מקום העזקה ובריות הארצות שבו לארצם במונים והנצחה מעשלים מעטים החרו ממות, חיי שפחה הנבית, בנו ספרים ורוביקו והקשו ישוב דרך הדרך הטלית על מסקו ורביבותו, שחיי עולם זמן על נפשו, עמו ביתם הקדמה לכל חושבו הארץ ונושא נשנו למשאנה מכלכותו.

בשנת תרצ"ז (1897) נכנס הקונגרס הציוני לקול קריאתו של זונה רדון המדינה היהודית השחרור הרצל והביאו על זכות העם היהודי להקנימה לאומית בארצו.

זכות זו הוכרה בהצטרף בלפור ביוני ב' בנובמבר 1917 אספה במניס מטעם חבר הלאומים אשר נתן בתיודו חוקו בין לאומי לקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ ישראל וזכות העם היהודי להקים מדינה את ביתו הלאומי הטאה שנתחלה על עם ישראל בזמן האחרון בה הוכרעו נגדה פיקוחים יחידים בארצות הברית מחדש בגלל את החרבה שפרץ בעת העם היהודי מוסר המברות והמאמנות על ידי חרשה המדינה היהודית בארץ ישראל אשר תחלה לרוחה את ישרי המדינה לכל יודי והעניק לעם היהודי סמכו של אמה שיתבוננות, בתוך משפחה העמים.

עצרת הפליטה שערכה מטעם המצא העמים בארצות יהודי ארצות ישראל את הדרלו להפיק לארץ ישראל על אף כל קושי מניעה ומכנה ולא סקולו לבצוע את זכותם לחי כבוד חירות ועל-ישרים במולדת עמו.

במלכות העולם העתה תרם היישוב העברי בארץ את מלאכתו לקום למאבק האומות השפוחות חירותו ושלומו נגד כוחות היטעו הנאצי, ובכך חיזקו נבואתו המלכותית קטל את הזכות להגות עם העמים מיסודי ביות האומות המאוחדות.

ב' כ"ב בנובמבר 1947 קבעה עצרת העמים המאוחדות החלטת המחויבות הקטת מדינת יהודית בארץ ישראל, העצרת הבנה מארץ העשבו ארץ ישראל למחוז בעמים בכל העמים והדורשים מטרים חייב לבצוע החלטת הבריה של האומות המאוחדות בזכות העם היהודי להקים את מדינתו אינה ניתנת להספקה.

זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי להיות בכל עם ועם עצמי ברישות עצמו במדינתו הריבונית.

לפיכך נתבססה אנו הברי כמעצת העם נציעו היישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטות עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקצרת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

אנו קובעים שחלל מטעם סיום המנדט הבריטי, אור ליום שבת-יו ארץ תהיה 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות העבריים והדורשים של המדינה בהתאם לחוקה שתקבע על ידי האספה המכוננת הנבחרת לא אחר מ' באוקטובר 1948 - תקבע מעצת העם כמעצרת מדינית ומסידת מוסד הביצוע שלו, מתחלת העם, יהיה את הממשלה המונת של המדינה היהודית, אשר ותקרא בשם ישראל.

מדינת ישראל תהא מטעה מעליה יהודית ולקבוץ גלויה יקבעו על פי מיתח הארץ לטובת כל תושביה, ותהא מושטתה על יסודות חירות, הצדק והשלום כאחי חונם של נפשו ישראל, והקים שיוון וזכותו הברית ומיניו מוסר לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע שון תבטיח חופש דת, מצפון לשון, חינוך ורביבות, תספור על המקומות הקדושים של כל הדעות, ותהיה נאמה מעקרונותיה של מצויה האומות המאוחדות.

מדינת ישראל ותהא מוכנה לשרוף מעולה עם האסדות והצעים של האומות המאוחדות בהיענות החלטת העצרת מיום כ' בנובמבר 1947 ותשעל להקמת האחדות הכלכלית של ארץ ישראל בשלמותה

אנו קוראים לאומות המאוחדות, לתת יד לעם היהודי בבנין מדינתו ולקבל את מדינת ישראל לתוך משפחה העמים.

אנו קוראים - גם בנין התקשורת העמים הנערכת עלינו זרה חדשים - לבני העם הערבי ותושבי מדינת ישראל לשפוח על השלום ולחילול חלקם בבנין המדינה על יסוד ארצות מלאה ושונה על יסוד מצונות המאמה בכל מסודותיה, והעמים והקבועים.

אנו מושיטים יד שילום ושונות טובה לכל המדינות השוכנות ומינות, וקוראים להם לשתוף פעולה עזרה הדדית עם העם העברי הקבוע בארצו, מדינות ישראל מוכנה לדרום חלקה במאמץ משותף לקידמת המרחו העניון כולו.

אנו קוראים אל העם היהודי בכל התמשות להחליט כי יבוא היישוב בעליה בבנין ולעמוד לטימו במיערכה הגדולה על המסורת שאיפת הדורות לנאולה ישראל.

מתוך בטחון בצור ישראל אנו הותמים בהותמת ודינו לעדות על המדינה זו, במושבו מעצת המדינה המונרת על אדמת המולדת, בעיר תל-אביב, היום הזה ערב שבת זו איורי תש"ח, 14 במאי 1948.

אברהם דיסקין

משטר ופוליטיקה בישראל



הוצאת מגי בע"מ
Maggie Publishers Ltd.

Abraham Diskin
Government and Politics in Israel

© כל הזכויות שמורות

להוצאת מגי בע"מ

Copyright © by Maggie Publishers Ltd.

פקס (ישראל): 02-5666131 / דוא"ל: Maggie.Israel.1948@gmail.com

עריכה לשונית: רחלי גליקמן

איורים: ברטי

תצלומים: אוסף התצלומים הלאומי

צלמים: אבי אוהיון, דוד אלדן, נתי הרניק, יוסי זמיר, צביקה ישראלי, פריץ כהן, ג'ון מילי, משה מילנר, יעקב סער, משה פרידן, זולטן קרוגר

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני אחר כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

דאנאקוד: 84-14

מסת"ב 978-965-7251-15-7 ISBN

נדפס בישראל 2011 Printed in Israel

תודות

רבים תרמו לשיפור כתב היד או חלקים ממנו, וביניהם:

פרופ' רות גביון, מפמ"ר אזרחות בחמ"ד בלהה גליקסברג, רעייתי ד"ר חנה דיסקין, שלומית דמסקי-כהן, מפמ"ר אזרחות אדר כהן, יו"ר ועדת המקצוע באזרחות פרופ' אשר כהן, הדר ליפשיץ, פרופ' סוזי נבות, ד"ר אפרים פודוקסיק, ד"ר נדיר צור, יו"ר המזכירות הפדגוגית ד"ר צבי צמרת, פרופ' משה קופל וקוראים מטעם משרד החינוך.

מטבע הדברים לא כל ההערות של הקוראים התקבלו והאחריות על הכתוב היא של המחבר בלבד.

לחנה'לה – באהבה
לרות גביון, הדר ליפשיץ ונדיר צור – בתודה
לאריה אונגר ועמנואל גוטמן – מורי וידידי
א"ד

אין להפלות בין אדם לאדם.
אין להקשות על דתו של אדם ועל גזעו.
אדם הוא אדם ובכך די.

בנימין זאב (תאודור) הרצל
(אלטנוילנד)

תוכן העניינים

13

מבוא

חלק א': הכרזת העצמאות

19

1.א. הקדמה

21

2.א. רקע היסטורי

26

3.א. חלקי ההכרזה

26

3א(1). חלק ראשון: "זכותו הטבעית של העם היהודי"

30

3א(2). חלק שני: "אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל"

31

3א(3). חלק שלישי: "יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל"

34

3א(4). חלק רביעי: "מתוך ביטחון בצור ישראל אנו חותמים בחתימת ידינו"

36

4.א. המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות

40

שאלות ומשימות

חלק ב': מדינת ישראל כמדינה יהודית

47

1.ב. הקדמה

49

2.ב. מושגי יסוד

49

2ב(1). הגדרת המדינה

51

2ב(2). הצורך בשלטון ותורת "האמנה החברתית"

54

2ב(3). הריבונות וההכרה הבינלאומית במדינה

56

2ב(4). זכות ההגדרה העצמית ומדינת הלאום

60

2ב(5). חבר הלאומים, שיטת המנדטים והמנדט על ארץ ישראל

63

3.ב. תקופת המנדט ו"המדינה שבדרך"

63

3ב(1). דבר המלך במועצתו מ-1922

65

3ב(2). מוסדות "היישוב"

66

3ב(4). שסעים ומפלגות בתקופת המנדט

69

3ב(5). הקונפליקט הערבי-יהודי בתקופת המנדט

72

3ב(6). "כוח המגן"

74

4.ב. לאחר הקמת המדינה

74

4ב(1). שאלת הריבונות במדינה החדשה

77

4ב(2). המהפך הדמוגרפי

81	ב4(3). סמלי המדינה
86	ב4(4). "הסכם הסטטוס קוו"
90	ב4(5). חוק השבות וחוק האזרחות
92	ב4(6). שאלת "מיהו יהודי"
95	ב4(7). חוק השבות – חוק דמוקרטי
97	ב4(8). ביטויים מוסדיים וחוקיים לאופי היהודי של המדינה
103	ב4(9). אוכלוסיית המיעוטים
107	ב4(10). על "זהות" ועל "שסעים"
109	ב4(11). גישות חלופיות לעניין האופי היהודי של המדינה
	ב4(12). הקשר בין ישראל לתפוצות העם היהודי והגישות בעניין אופייה היהודי של
114	מדינת ישראל
118	שאלות ומשימות

חלק ג': המשטר הדמוקרטי

127	ג1. הקדמה
129	ג2. הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה
129	ג2(1). הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה בעקבות אברהם לינקולן
136	ג2(2). דוגמת שדה המרעה המשותף ודילמת האסיר
141	ג3. בחירות וייצוגיות
141	ג3(1). פרדוקס ההצבעה ו"אי האפשרות" של קיום בחירות דמוקרטיות
144	ג3(2). שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות
148	ג3(3). "שלטון הרוב" ו"עריצות הרוב"
151	ג4. זכויות האדם
151	ג4(1). זכויות האדם – זכויות אוניברסליות
160	ג4(2). מיון הזכויות ומגבלותיהן על פי הכרזת 1948
163	ג4(3). חירויות פוליטיות וחירויות אזרחיות
165	ג5. הסדרים שלטוניים
165	ג5(1). חוקה פורמלית וחוקה מטריאלית
168	ג5(2). סוגים של משטרים דמוקרטיים
176	ג5(3). גישות חברתיות-כלכליות חלופיות למאפייניה של מדינת הרווחה
181	ג6. שלטון החוק והמגבלות על השלטון ועל האזרחים
186	ג7. עקרונות הדמוקרטיה המהותית
189	ג8. יציבותם של משטרים דמוקרטיים
192	ג9. דמוקרטיה בעידן הגלובליזציה
194	שאלות ומשימות

חלק ד': ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית

- 205 [ד1. הקדמה](#)
- 206 [ד2. יסודות](#)
- 206 [ד2\(1\). מאפיינים בסיסיים של הדמוקרטיה הישראלית](#)
- 208 [ד2\(2\). היסודות הקונסטיטוציוניים והתפתחותם](#)
- 216 [ד2\(3\). זכויות האדם בישראל](#)
- 221 [ד2\(4\). שיטת הבחירות לכנסת](#)
- 229 [ד3. מוסדות השלטון](#)
- 229 [ד3\(1\). נשיא המדינה](#)
- 231 [ד3\(2\). הכנסת](#)
- 236 [ד3\(3\). הממשלה](#)
- 245 [ד3\(4\). בתי המשפט](#)
- 254 [ד3\(5\). השלטון המקומי](#)
- 256 [ד3\(6\). מבקר המדינה](#)
- 258 [ד3\(7\). היועץ המשפטי לממשלה](#)
- 260 [ד4. המשחק הפוליטי](#)
- 260 [ד4\(1\). המפלגות ותוצאות הבחירות לכנסת](#)
- 267 [ד4\(2\). הקואליציות הממשלתיות](#)
- 272 [ד4\(3\). תקשורת ההמונים](#)
- 274 [ד4\(4\). גורמים חוץ ממשליים אחרים](#)
- 279 [ד4\(5\). גורמי אי יציבות בדמוקרטיה הישראלית](#)
- 282 [שאלות ומשימות](#)
- 289 [טקסטים לדיון](#)
- 291 [דוד בן גוריון](#) / מתוך זיכרונותיו על הטבח בחברון (24.8.29)
- 292 [חיים ויצמן](#) / נאום הפתיחה של האסיפה המכוננת (14.2.49)
- 296 [נתן אלתרמן](#) / "הנזיפה בתופיק טובי" (18.11.49)
- 298 [דוד בן גוריון](#) / קטע מיומנו, ערב יום העצמאות השלישי (2.5.51)
- 299 [משה דיין](#) / הספד לרועי רוטנברג (30.4.56)
- 300 [מנחם בגין](#) / דברים במליאת הכנסת בעניין חוק איסור גידול חזיר (19.2.62)
- 301 [לוי אשכול](#) / שידור לאומה ב"קול ישראל" (28.5.67)
- [יצחק רבין](#) / דברים שנישאו בעת קבלת התואר דוקטור לשם כבוד בקמפוס האוניברסיטה העברית בהר הצופים (15.6.67)
- 302
- 305 [מנחם בגין](#) / מתוך נאומו בכנסת בעת ביקור נשיא מצרים, אנואר סאדאת (20.11.77)

306	יונתן זקס / מתוך דבריו בדו־שיח "ישראל חלום ומציאות" (אוניברסיטת בר אילן, 24.5.01)
307	עמוס עוז / מתוך דבריו בדו־שיח "ישראל חלום ומציאות" (אוניברסיטת בר אילן, 24.5.01)
	עזמי בשארה, ג'מאל זחאלקה, ואסל טאהא / מתוך "דברי הסבר להצעת חוק יסוד:
308	המיעוט הערבי כמיעוט לאומי" (7.7.03)
309	שמעון פרס / מתוך נאומו בכנסת בטקס השבעתו לנשיא המדינה (15.7.07)
310	אמנון רובינשטיין / "נולדתי אשכנזי עיוור צבעים" (ישראל היום, 4.4.10)
312	רות גביזון / מתוך: "מדינה עם חזון חיובי", דברים בטכס לקבלת פרס ישראל (10.5.11)
314	אלמוני / הפרפר והשושנה
315	מפתח

הספר ניתן לרכישה בכל חנויות הספרים.

מחיר: 39 ש"ח.

המפיץ: ליאור שרף בע"מ, 09-7495888

הוצאת מגי בע"מ, 02-5666131

המחבר: אברהם דיסקין abraham.diskin@gmail.com

הספר מותאם לתוכנית הלימודים הנוכחית: אישור 4276

ספר זה מיועד בראש ובראשונה ללימודי האזרחות של תלמידי החטיבה העליונה בבתי הספר התיכוניים. הוא מתמקד בנושא החובה של לימודי האזרחות: "משטר ופוליטיקה בישראל". הספר מותאם במלואו לתוכנית הלימודים החדשה מ-2011 וכולל את כל העדכונים הנובעים מהשינויים בפוליטיקה ובמשטר של מדינת ישראל. בספר מושם דגש על הנתונים העובדתיים הנוגעים למקצוע האזרחות ועל תשתית אנליטית נאותה.

בתקופה האחרונה התעוררה מחלוקת ציבורית בעניין אופי לימודי האזרחות בישראל. האם ראוי להתמקד בעובדות ההיסטוריות, או בעקרונות הדמוקרטיה? האם יש להבליט את חשיבות הסובלנות והפלורליזם, או אופייה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי? ספר זה, בעקבות הכוונות המקוריות המוצהרות של תוכניות הלימודים לדורותיהן, נכתב מתוך אמונה שכל אחד מהנושאים האמורים מהווה תשתית שאסור להזניח. יש להדגיש שהזנחת העובדות על חשבון שינון סיסמאות אינה תחליף ללימוד של ממש. לרוע המזל, במקורות רבים ללימוד מקצוע האזרחות, וביניהם המקורות שהשימוש בהם הוא השכיח ביותר, נפלו טעויות מקצועיות ועובדתיות רבות ביותר. הוא הדין בחלקים מבחינות הבגרות וברבים מחומרי הלימוד הנוכחיים.

בספר זה, נעשה מאמץ לעדכן, להשלים את החסר, ולהבהיר נושאים שאופן הצגתם בכמה מקורות אינו מוקפד. המו"ל ישמח לקבל הערות, הצעות ותיקונים גם לכתב היד הנוכחי. הספר נמנע בדרך כלל מעימות עובדות חד-משמעיות עם "נרטיבים" למיניהם. ואולם, למרות הניסיון לדייק בתשתיות העובדתיות, מטרת הספר אינה להביא לשינון גרידא של המידע, אלא לתרום להעמקת ההבנה בנושאים הנוגעים למשטר ולפוליטיקה במדינת ישראל, ולספק כלים לחשיבה וליכולות ניתוח.

בטבורו של מקצוע האזרחות ניצבים ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית. הספר, בעקבות תוכנית הלימודים, דן בהרחבה בערכים אלה – תוך מאמץ להקנות כלים להתמודדות רעיונית עם מכלול הערכים המאפיין את המערכת הדמוקרטית – בהקשר האוניברסלי ובמישור הישראלי.

כידוע, בכל מערכת נורמטיבית מתקיימים מתחים פנימיים, אשר מתווספים למתחים עם מערכות נורמטיביות אחרות ועם המציאות. מקצוע האזרחות מיועד בין היתר לפתח את יכולת ההתמודדות עם מתחים אלה, באורח קונסטרוקטיבי, משמעותי ואקטואלי.

ההתמודדות עם המתחים האמורים עלולה לגלוש להצגה שיש בה הטיה פוליטית. כך, למשל, העדפת ה"מהותי" על ה"פורמלי" בהקשרים שונים, משמשת לעיתים מסווה להטיה פוליטית ברורה ולגישות המבטאות דווקא חוסר סובלנות מובהק. בפרסומים אחדים "מהותי" הוא "הנכון" והמשקף את דעת הכותב. גם בספר זה נעשה שימוש בתארים "פורמלי" ו"מהותי", אך הדבר נעשה מתוך ניסיון להקפיד על תפיסה פלורליסטית אמיתית, אגב הימנעות מהטיה פוליטית בכיוון זה או אחר.

בעת השימוש בספר מן הראוי לזכור כי מטרת תוכנית הלימודים באזרחות כוללת את תחום הידע וההבנה, את תחום המיומנויות והכישורים, ואת תחום העמדות. בספרי לימוד מקובל מאוד להבליט נתונים שונים באמצעים דידיקטיים כגון מסגרות מיוחדות, הצהרת כוונות הפותחות את הפרקים, סיכומי נקודות, טקסטים לניתוח, משימות שונות, תרשימי זרימה וכיוצא באלה. מתוך היכרות רבת שנים עם מורים לאזרחות, ולאחר התייעצות עם רבים מהם, התברר שיש לרוב המורים ניסיון רב ונגישות רחבה לאמצעים הדידיקטיים. אך בה בעת קיים בקרבם ביקוש רחב לספר יסוד חדש, אמין ומעודכן. מומלץ מאוד להשתמש בספר במקביל למקורות אחרים, כגון אתרי האינטרנט של משרד החינוך. עם זאת, תמיד כדאי לבדוק את מהימנות המקורות מבחינה ערכית ומקצועית. מאחר שמדובר בספר לימוד המיועד לחטיבה העליונה, נכתב הספר מתוך אמונה ביכולתם של התלמידים להתמודד עם חומר עיוני המוגש במתכונת בוגרת. עם זאת, תיחוד ההקדמה של כל אחד מארבעת "השערים" להצגת הנקודות העיקריות שבהן יעסוק השער. כמו כן נעשה בספר שימוש בתמונות ובהדגשות ויזואליות שונות כדי להאיר את הדברים. בספר גם הערות שוליים רבות. ביסודו של דבר נועדו הערות השוליים למורים, ולמי שמעונינים להעמיק.

בפרק "שאלות ומשימות" מופיעות שאלות ידע ושאלות הנוגעות לאירועים ולטקסטים. למרות טענות שהועלו בנושאים הקשורים לבחינות הבגרות באזרחות, חלק מהשאלות ומהמשימות מנוסח באורח דומה לשאלות בחינות הבגרות בחטיבה העליונה. כמו כן שולבו בספר שאלות מבחינות הבגרות בשנים האחרונות. שאלות שאינן מתחייבות מתוכנית הלימודים סומנו כ"שאלות רשות". השאלות בפרקים הנידונים מנוסחות בלשון זכר ומכוונות לתלמידות ולתלמידים כאחת.

ראוי להשתמש בספר מתוך זיקה לתוכנית הלימודים המעודכנת. עם זאת, בספר כלולים גם חומרים שונים שאינם חלק מחייב בתוכנית הלימודים. חומרים אלה משמשים רקע בסיסי להבנת נושאים מרכזיים הנוגעים למשטר ולפוליטיקה במדינת ישראל.

השער הראשון של הספר עוסק בהכרזת העצמאות, והוא מקביל לחלק "פתח דבר" של תוכנית הלימודים, העוסק בהכרזת העצמאות והמבליט את אופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

השער השני של הספר, "מדינת ישראל כמדינה יהודית", מקביל לפרק הראשון בתוכנית הלימודים ונושא את אותו שם. בחלק זה העמקנו מעט בנושאים מושגיים בסיסיים ובסקירה בסיסית של תקופת המנדט ו"המדינה שבדרך". גם בחלק העיקרי של שער זה, העוסק בתקופת המדינה, יש הרחבה של נושאים שהזנחנו בעבר, כגון המהפך הדמוגרפי שעבר על הארץ במלחמת העצמאות ובשנים שאחריה.

השער השלישי של הספר, "המשטר הדמוקרטי", מקביל לפרק ב' בתוכנית הלימודים, "מהי דמוקרטיה? – ערכים, עקרונות ומאפיינים של משטר דמוקרטי". דומה כי לעתים הדיון בנושאים אלה בספרות הקיימת אינו מסודר דיו. השער נפתח בהגדרה, ואחריה יוחדו שלושה פרקים לנושאי "בחירות וייצוגיות", שלושה פרקים לענייני "זכויות האדם", שלושה פרקים ל"הסדרים שלטוניים", פרק לנושא "שלטון החוק והמגבלות על השלטון ועל האזרחים" ופרק על "עקרונות הדמוקרטיה המהותית". שני הפרקים המסכמים עוסקים בנושאים חדשים בתוכנית הלימודים: גורמי יציבות ואי יציבות של משטרים דמוקרטיים, דמוקרטיה בעידן הגלובליזציה.

השער הרביעי, "ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית", מקביל לפרק השלישי של תוכנית הלימודים. דהיינו "המשטר במדינת ישראל – מדינה יהודית ודמוקרטית". ארבעת הפרקים הראשונים בשער זה עוסקים ב"יסודות". שבעת הפרקים הבאים מוקדשים ל"מוסדות". חמשת הפרקים האחרונים עוסקים ב"משחק הפוליטי".

בסוף הספר נספח ובו "טקסטים לדיון". טקסטים אלו נבחרו בשל הרלוונטיות שלהם לנושאי הלימוד השונים. מובן מאליו שבחירת טקסטים מסוג זה אינה ממצה וראוי בהחלט להשתמש בקטעים נוספים. ההחלטה להביא את הטקסטים בנספח אחד נובעת מהעובדה שברבים מן הטקסים הללו ניתן להשתמש אגב הדיון בשערים שונים של הספר. על מנת להקל על מציאת עניינים ושמות הקשורים בנושאים שונים, מסתיים הספר ב"מפתח השמות והעניינים". במפתח כ-500 ערכים.

יש לציין כי במקרים אחדים שונה מבנה הספר (אך לא תוכנו) מהמבנה של תוכנית הלימודים. כמה חלקים הכלולים בפרק השלישי של תוכנית הלימודים הועברו לשערים אחרים. כך למשל, הדיון במעמד המשפטי של הכרזת העצמאות הועבר מהפרק השלישי של תוכנית הלימודים לשער הראשון של הספר, והדיון במיעוטים הועבר מהפרק השלישי של תוכנית הלימודים לשער השני של הספר. הערכנו ששינויים מסוג זה מתבקשים מסמיכות הנושאים ומקלים את הבנת החומר.

המחבר, פרופ' אברהם דיסקין, התמחה במשטר ובפוליטיקה של מדינת ישראל, ופרסם קרוב ל-20 ספרים ומונוגרפיות ויותר מ-100 מאמרים אקדמיים במיטב כתבי העת הבינלאומיים בנושאים אלה. בין יתר תפקידיו שימש בעבר כיושב ראש המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, כיושב ראש האגודה הישראלית למדע המדינה, וכיושב ראש ועדת המקצוע באזרחות במשרד החינוך והתרבות.



הכרזת העצמאות

הכרזת העצמאות של מדינת ישראל היא המסמך המכונן של המדינה. אף שמעמדה המשפטי של ההכרזה היה נתון במחלוקת, ואף שחלו שינויים במעמד זה, אין כל ספק שמאז ומתמיד היה מדובר במסמך בעל חשיבות ייחודית.

בשער זה נדון בהכרזת העצמאות ובהיבטים שונים הקשורים להכרזה. ראשית, נדון ברקע ההיסטורי לקבלת ההכרזה ובפרטים הקשורים בטקס ההכרזה. הפרק המתמקד ברקע ההיסטורי פותח באזכור החלטת כ"ט בנובמבר, ומציין כי יום לאחר החלטה זו החל השלב הראשון של מלחמת העצמאות. יום לאחר הכרזת העצמאות החל השלב השני של המלחמה עם פלישת צבאות מדינות ערב. ארבעת הפרקים הבאים מנתחים את ארבעת החלקים של הכרזת העצמאות. הפרקים נושאים כותרות המצטטות ביטויים המופיעים בהכרזת העצמאות.

הפרק "חלק ראשון: זכותו הטבעית של העם היהודי" מציג את החלק הראשון של ההכרזה שעניינו בלגיטימציה (הצדקה) של הקמת המדינה. הנימוקים לקיום הזכות

הטבעית להקמת המדינה מובאים בהכרזה בסדר כרונולוגי. מובן מאליו כי במסמך קצר זה נמצא מקום רק לחלק מן הנימוקים הרלוונטיים.

הפרק "חלק שני: 'אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל'", מציג את החלק השני של הכרזת העצמאות – החלק האופרטיבי (הביצועי), ובו ההכרזה על הקמת המדינה, הצגת מוסדותיה וציון שמה.

הפרק "חלק שלישי: 'יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל'" מציג שש התחייבויות המתייחסות לאופייה של המדינה, שתי התחייבויות כלפי

ארגון האומות המאוחדות, וארבע קריאות: לאו"ם, לערביי ישראל, למדינות השכנות ולעם היהודי בתפוצות.

אפשר לזכור את התוכן של שלושת חלקי ההכרזה הראשונים באופן הבא. החלק

"לגיטימציה"

למונח "לגיטימציה" מובנים אחדים. פירוש מקובל אחד הוא "מתן תוקף חוקי". אנו משתמשים במונח זה במובן של "הצדקה" או "מתן תוקף" לאו דווקא בהקשר החוקי. עם זאת, החלק הראשון של הכרזת העצמאות קובע לגיטימציה "חוקית" ו"בינלאומית" להקמת המדינה. למשל באזכור החלטת כ"ט בנובמבר. אך מקורה הבסיסי של הלגיטימציה הוא הקשר ההיסטורי של עם ישראל לארץ ישראל, ומודגשת בה גם "הזכות הטבעית" להגדרה עצמית.

הראשון – חלק הלגיטימציה – עוסק ב"עבר". החלק השני – החלק האופרטיבי – עוסק ב"הווה". החלק השלישי – חלק העקרונות – עוסק ב"עתיד". הפרק "חלק רביעי: 'מתוך ביטחון בצור ישראל' אנו חותמים בחתימת ידינו" מרכז בשני נושאים. הראשון: השימוש בביטוי "צור ישראל" ומשמעותו. השני: משמעות ההרכב הפוליטי של מועצת העם – הגוף שאישר את ההכרזה וחתם עליה. הפרק האחרון בשער "הכרזת העצמאות" עוסק במעמד המשפטי של ההכרזה. שתי שאלות מרכזיות עמדו בפני מכוני המדינה עם הקמתה: מה יהיו הנורמות המחייבות במדינה החדשה, ומה יהיה המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות. השאלה הראשונה נפתרה באימוץ עקרון "רציפות המשפט". בשאלת מעמדה של הכרזת העצמאות חל שינוי במהלך השנים, ומעמד ההכרזה הועצם הן בשל התפתחות בפסיקה, והן בשל התפתחות בחקיקה.



ד' באייר, תש"ח (14 במאי 1948): דוד בן-גוריון מקריא את ההכרזה על הקמת מדינת ישראל לחברי מועצת העם

2. רקע היסטורי

ביום 29 בנובמבר 1947 אישרה עצרת האו"ם את החלטתה מספר 181, הידועה בשם "החלטת כ"ט בנובמבר". ההחלטה התקבלה בעקבות המלצות הרוב בוועדה מיוחדת (אונסקו"פ¹) ששיגר האו"ם לארץ ישראל.

החלטת כ"ט בנובמבר זכתה לתמיכתן של 33 מדינות. 13 מדינות התנגדו להחלטה, עשר מדינות נמנעו, ומדינה אחת נעדרה מן ההצבעה².

עיקרה של החלטת כ"ט בנובמבר בחלוקת שטח המנדט הבריטי בארץ ישראל (פלשתינה) לשתי מדינות – יהודית וערבית. ההחלטה התקבלה בהתלהבות רבה בקרב רוב רובו של הציבור היהודי ומנהיגיו, אך מרבית הערבים בארץ ובכל המדינות הערביות התנגדו להחלטה בתקיפות. למחרת ההחלטה החלו התקפות דמים על התושבים היהודים. כבר ב-30 בנובמבר 1947 נרצחו חמישה יהודים בהתקפה על אוטובוס. כך החל השלב הראשון של מלחמת העצמאות. השלב השני, שבו פלשו צבאות של מדינות ערב לארץ, החל למחרת סיום המנדט הבריטי והכרזת העצמאות³.

הסעיף הראשון בהחלטת כ"ט בנובמבר קבע כי על שלטון המנדט הבריטי להסתיים "מוקדם ככל האפשר, אך בכל מקרה לא יאוחר מ-1 באוגוסט 1948". הבריטים הודיעו כי המנדט יסתיים בחצות הלילה שבין 14 ל-15 במאי 1948. קביעה זו העמידה קושי בפני הציבור היהודי, שכן היה מדובר בחצות הלילה שבין יום שישי לשבת.

החלטת כ"ט בנובמבר קבעה כי יש להיערך להעברת השלטון למוסדות שתי המדינות שבדרך. ההיערכות של הנהגת היישוב היהודי כללה הקמת שני מוסדות – "מועצת העם" ו"מנהלת העם" – שהיו עתידים לרשת את השלטון הבריטי בסיום המנדט. מוסדות אלה היו חיוניים גם כדי לקדם את האפשרות כי צבאות של חמש מדינות ערביות עומדים לפלוש לארץ עם סיום המנדט הבריטי.

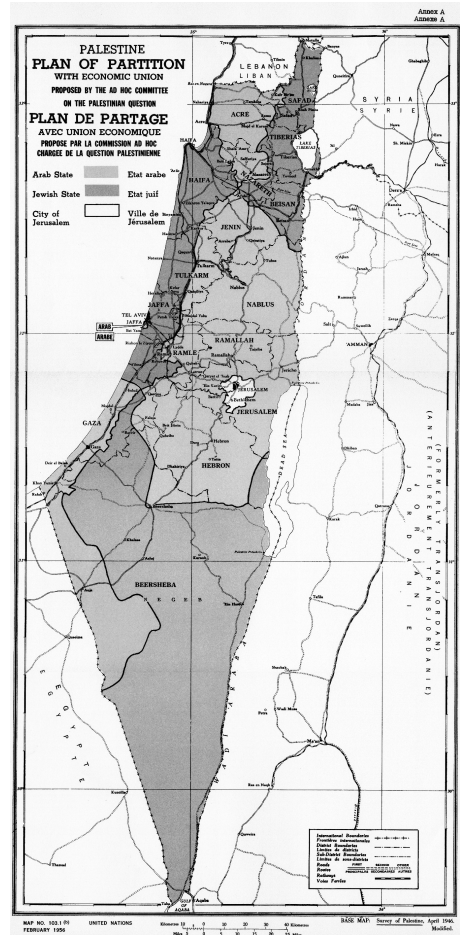
¹ United Nations Special Committee on Palestine - UNSCOP.

² הצביעו בעד: אוסטרליה, אוקראינה, אורוגוואי, איסלנד, אקוודור, ארצות הברית, בוליביה, בילורוסיה, בלגיה, ברזיל, ברית המועצות, גואטמלה, דנמרק, דרום אפריקה, האיטי, הולנד, הפיליפינים, הרפובליקה הדומיניקנית, ונצואלה, לוקסמבורג, ליבריה, נורווגיה, ניו זילנד, ניקרגואה, פארגוואי, פולין, פנמה, פרו, צ'כוסלובקיה, צרפת, קוסטה ריקה, קנדה, שוודיה.

הצביעו נגד: אפגניסטן, הודו, יוון, לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עיראק, פקיסטן, פרס, קובה, תורכיה, תימן. נמנעו: אל סלוודור, ארגנטינה, בריטניה, הונדורס, חבש, יוגוסלביה, מקסיקו, סין, קולומביה. נעדרה: תאילנד.

³ לאירועי מלחמת העצמאות יש פרשנויות שונות.

מפת ארץ ישראל על פי תוכנית החלוקה של האו"ם



מועצת העם הוקמה במרס 1948. היא שימשה מעין פרלמנט (גוף מחוקק) לא פורמלי, שעתידי היה להפוך לפרלמנט פורמלי עם הקמת המדינה. זאת, עד לקיום הבחירות הראשונות. מועצת העם מנתה 37 חברים. המקומות הוקצו על פי מפתח מפלגתי, תוך הערכת כוחן המשוער של המפלגות השונות – על פי תוצאות הבחירות למוסדות היישוב בתקופת המנדט. עם זאת, נעשה מאמץ לשתף במועצה גם גורמים פוליטיים שלא השתתפו במוסדות היישוב.¹

מתוך 37 חברי מועצת העם, 13 כיהנו כחברי "מנהלת העם". גוף זה, שבראשו עמד דוד בן-גוריון, שימש "קבינט" – כלומר מעין ממשלה (רשות מבצעת) זמנית. הישיבה הראשונה

¹ 14 מחברי מועצת העם היו חברי הנהלת הוועד הלאומי. 12 היו חברי הנהלת הסוכנות היהודית. 11 החברים הנוספים ייצגו גורמים שלא השתתפו קודם לכן בוועד הלאומי ובהנהלת הסוכנות היהודית. פירוש נוסף בתתי-פרק (4)3א להלן.

של מנהלת העם התקיימה ב־18 באפריל 1948 – פחות מחודש לפני הכרזת העצמאות. בשל לחצים בינלאומיים והחשש מפני המלחמה עם צבאות מדינות ערב נשקל מועד הכרזת העצמאות על ידי מנהלת העם כמה פעמים. אחד מראשי הלוחצים לדחיית ההכרזה היה שר החוץ ("מזכיר המדינה") של ארצות הברית, ג'ורג' מרשל. לאחר ההכרזה הוא עמד בראש מתנגדי ההכרזה של ארצות הברית במדינה החדשה, אך הנשיא הארי טרומן לא קיבל את הצעותיו, וארצות הברית הייתה המדינה הראשונה שהכירה במדינה החדשה. בסמוך להכרזת המדינה נועצו חברים במנהלת העם בפוליטיקאי היהודי הבכיר ביותר באותה תקופה, ליאון בלום, שכיהן קודם לכן כמה פעמים כראש ממשלת צרפת. בלום תמך בעמדתו של בן־גוריון כי יש להכריז על הקמת המדינה לאלתר, שכן מדובר בשעת כושר שספק אם תשוב.

משפטנים ופוליטיקאים רבים השתתפו בכתיבת הכרזת העצמאות. הנוסחים הראשונים זכו לביקורות בדיונים שנערכו בנושא במנהלת העם. משה שרתוק (שרת) שעמד בראש "ועדת חמישה" שהוקמה לצורך העניין, הציג נוסח מעובד בישיבת מנהלת העם, שהתקיימה יום לפני הכרזת העצמאות. בישיבה נמתחו ביקורות שונות גם על נוסח זה, ומונתה "ועדת ארבעה" בראשות דוד בן־גוריון. השינויים האחרונים נעשו בלילה שבין 13 ל־14 במאי על ידי בן־גוריון. ויכוח ידוע, שבו נדון בהמשך, נוגע לביטוי "צור ישראל" המופיע בסיום ההכרזה. האישור הסופי של ההכרזה בידי מועצת העם ניתן רק ב־14 במאי 1948 בסמוך לטקס ההכרזה.

ההכנות לטקס נערכו בחיפזון. כמקום ההכרזה נבחר בית מוזיאון תל אביב הישן ברחוב רוטשילד בתל אביב. הבית היה בעבר בבעלותו של ראש העיר הראשון של תל אביב מאיר דיזנגוף. המצב הביטחוני הוא שהכתיב את מיקום הטקס. רוב חברי מועצת העם שהו בתל אביב. לטקס הוזמנו נוסף על חברי מועצת העם מכובדים רבים אחרים. אף שהיו ניסיונות לשמור על חשאיות, השמועה על הטקס עשתה לה כנפיים, ומחוץ לבניין המתין לבאים קהל רב.

המועד שנקבע להכרזה היה ה' באייר, תש"ח, 14 במאי 1948, בטרם כניסת השבת, וכשמונה שעות בטרם הסתיים המנדט רשמית בחצות הלילה שבין 14.5.48 ל־15.5.48. בשל כך חוגגת ישראל את יום העצמאות ביום ה' באייר. בשעה 16:00, מיד לאחר פתיחת הישיבה, הקריא דוד בן־גוריון את ההכרזה. חברי מועצת העם שנכחו בישיבה חתמו עליה. לאחר ההכרזה בירך חבר מועצת העם ומנהלת העם הרב יהודה ליב הכהן פישמן־מימון ברכת "שהחיינו!".

חלק מחברי מועצת העם לא הגיעו לטקס – רובם משום ששהו בירושלים הנצורה. למעשה, כל חברי המועצה חתמו אחר כך על מגילת קלף שאליה הועתקה ההכרזה.

¹ זו הברכה שמקובל לברך בימי חג, בימי שמחה ולאחר קבלה או בנייה של דבר חדש.



1 ו' באייר, תש"ח (15.5.48): תוצאות ביקור של חיל האוויר המצרי בתל אביב

השם הרשמי של "הכרזת העצמאות", הידועה גם בשם "מגילת העצמאות", הוא "הכרזה על הקמת מדינת ישראל", ובשם זה הופיעה בעמוד הראשון של "העיתון הרשמי" של מדינת ישראל.

בן-גוריון כתב ביומנו ביום הכרזת המדינה כי בדומה לתחושתו לאחר החלטת כ"ט בנובמבר, גם הפעם הוא "אבל בין חוגגים". ראש הממשלה הראשון היה מודע לימים הקשים שבפניהם עתידה להתייצב המדינה שזה עתה נולדה. בשבת, ו' באייר תש"ח (15.5.48) החלה הפלישה של צבאות ירדן, לבנון, מצרים, סוריה ועיראק¹. בו ביום הופצה בין היתר התחנה

¹ יחידות הפולשים המובילות חצו את גבולות ארץ ישראל המנדטורית כבר ברגע הקמת המדינה – חצות הלילה שבין שישי לשבת.

מפת ישראל בעקבות מלחמת העצמאות:
גבולות המדינה נקבעו בהסכמי "שביתת נשק"
וידועים בשם "גבולות הקו הירוק"



המרכזית בתל אביב במטוסים מצריים. כך החל השלב השני של מלחמת העצמאות. במהלך המלחמה קיפחו את חייהם יותר מ-6,000 יהודים, שהיו כאחוז אחד מהאוכלוסייה היהודית בארץ באותה תקופה.

אצ(1). חלק ראשון: "זכותו הטבעית של העם היהודי"

החלק הראשון של הכרזת העצמאות עוסק בלגיטימציה של הקמת מדינת ישראל.
וזו לשון ההכרזה:

בארץ ישראל קם העם היהודי, בה עוצבה דמותו הרוחנית, הדתית והמדינית, בה חי חיי קוממיות ממלכתית, בה יצר נכסי תרבות לאומיים וכלל אנושיים והוריש לעולם כולו את ספר הספרים הנצחי.

לאחר שהוגלה העם מארצו בכוח הזרוע שמר לה אמונים בכל ארצות פוזריו, ולא חדל מתפילה ומתקווה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית. מתוך קשר היסטורי ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב ולהיאחז במולדתם העתיקה; ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים, מעפילים ומגנים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים וערים, והקימו יישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום ומגן על עצמו, מביא ברכת הקדמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לעצמאות ממלכתית.

בשנת תרנ"ז (1897) נתכנס הקונגרס הציוני לקול קריאתו של הוגה חזון המדינה היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות העם היהודי לתקומה לאומית בארצו.

זכות זו הוכרה בהצהרת בלפור מיום ב' בנובמבר 1917 ואושרה במנדט מטעם חבר הלאומים, אשר נתן במיוחד תוקף בינלאומי לקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ ישראל ולזכות העם היהודי להקים מחדש את ביתו הלאומי.

השואה שנתחוללה על עם ישראל בזמן האחרון, בה הוכרעו לטבח מיליונים יהודים באירופה, הוכיחה מחדש בעליל את ההכרח בפתרון בעית העם היהודי מחוסר המולדת והעצמאות על ידי חידוש המדינה היהודית בארץ ישראל, אשר תפתח לרווחה את שערי המולדת לכל יהודי ותעניק לעם היהודי מעמד של אומה שוות-זכויות בתוך משפחת העמים.

שארית הפליטה שניצלה מהטבח הנאצי האיום באירופה ויהודי ארצות אחרות לא חדלו להעפיל לארץ ישראל, על אף כל קושי, מניעה וסכנה, ולא פסקו לתבוע את זכותם לחיי כבוד, חירות ועמל-ישרים במולדת עמם.

במלחמת העולם השנייה תרם היישוב העברי בארץ את מלוא-חלקו למאבק האומות השוחרות חירות ושלום נגד כוחות הרשע הנאצי, ובדם חייליו ובמאמצו המלחמתי קנה לו את הזכות להימנות עם העמים מייסדי ברית האומות המאוחדות. ב-29 בנובמבר 1947 קיבלה עצרת האומות המאוחדות החלטה המחייבת הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל; העצרת תבעה מאת תושבי ארץ ישראל לאחוז בעצמם בכל הצעדים הנדרשים מצדם הם לביצוע ההחלטה. הכרה זו של האומות המאוחדות בזכות העם היהודי להקים את מדינתו אינה ניתנת להפקעה. זו זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית.

הזכות זכותו של העם היהודי על ארץ ישראל נעשית בהכרזה על פי סדר כרונולוגי. הטיעון פותח בקשר של העם היהודי לארץ בתקופת התנ"ך, ומסיים בהחלטת כ"ט בנובמבר ובקביעה המרכזית: "זו זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית". הדגש הוא בעניין ההיסטורי, אבל הכתוב מדגיש את עניין הזכות הבינלאומית ואת הזכות "הטבעית" כפי שהדבר הוכר הן בהצהרת בלפור, הן על ידי חבר הלאומים והן על ידי האו"ם.

הפסקה הראשונה מדברת על הקשר לארץ ישראל בתקופת המקרא ועל הורשת התנ"ך "לעולם כולו". ואכן, אין ספק כי "ספר הספרים הנצחי" – התנ"ך, כמשקף ההגות היהודית, משמש אבן יסוד מרכזית של התרבות המערבית.

יש המציינים כי העם היהודי לא קם רק בארץ ישראל וכי התגבש גם במצרים. יש המציינים את העובדה שאברהם אבינו הגיע לארץ מאור כשדים. על פי התפיסה הדתית הוענקה הארץ לעם היהודי כבר בתקופת אברהם אבינו. מבחינה היסטורית ברור שאף שלעם היהודי היו שורשים מחוץ לארץ ישראל, "דמותו הרוחנית, הדתית והמדינית" עוצבה בארץ.

שני המשפטים הבאים בהכרזה מגשרים על התקופה שבין חורבן הבית השני (שנת 70) ובעקבותיו "הגליית העם מארצו בכוח הזרוע" ובין ההתפתחויות של "הדורות האחרונים" – כשהכוונה לתקופת המאה ה-19 ובעיקר לסופה.

¹ כדאי לציין כי גם בתקופה שבין "הגליית העם" לדורות האחרונים" חיו יהודים בארץ ישראל. רוב היהודים בתקופה זו התרכזו בארבע ערי הקודש: ירושלים, חברון, צפת וטבריה. בחברון, למשל, התקיימה התיישבות יהודית רצופה מתקופת המקרא ועד למאורעות תרפ"ט (1929), שבהם נרצחו בחברון 67 יהודים. עוד ראוי לציין כי השמות היהודיים העתיקים של אתרים רבים בארץ התגלגלו לשמות דומים בשפות אחרות – בעיקר לערבית. הארץ כולה – מהנגב ועד רמת הגולן – זרועה בשרידים ארכאולוגיים יהודיים מתקופת הבית הראשון והבית השני, ומתקופות מאוחרות יותר. היו ששיערו כי רבים מתושבי הארץ הערבים הם צאצאים של יהודים אנוסים. טיעונים כאלה

העם היהודי גלה שלא מרצונו. הוא הוגלה "בכוח הזרוע", אך "לא חדל מתפילה ומתקווה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית". בתקופה שבין חורבן הבית השני לעת האחרונה "חתרו היהודים בכל דור לשוב ולהיאחזו במולדתם העתיקה".

ההכרזה מתארת את ההתיישבות הציונית שבה היהודים "שבו לארצם בהמונים, וחלוצים, מעפילים ומגנים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים וערים, והקימו יישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום ומגן על עצמו, מביא ברכת הקדמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לעצמאות ממלכתית". המילה "נשמות" בפסקה זו משמעה "שממות". ואכן, בתקופה זו הייתה הארץ שוממת למדי, ועל פי כל העדויות הייתה אוכלוסיית הארץ דלילה ביותר. רוב תושבי הארץ היו ערבים, אך בירושלים שבה שכנו בתחילת המחצית השנייה של המאה ה-19 רק כ-20,000 תושבים, היה רוב לאוכלוסייה היהודית. ערב תחילת העלייה הציונית, שהחלה לאחר הפוגרומים של 1881 במזרח אירופה, מנה היישוב היהודי בארץ ישראל כולה כ-25,000 נפש. מתקופה זו החלה עלייה המונית לארץ.¹

בהכרזה העצמאות מוזכרים שמות של שני אנשים בלבד: הרצל ובלפור. תאודור הרצל, חוזה המדינה, מוזכר בהקשר של הקונגרס הציוני הראשון מ-1897, שהתקיים בבזל שבשווייץ.² בנאום בקונגרס זה אמר הרצל: "רוצים אנו להניח את אבן הפינה לבית אשר בבוא היום ישכון בו העם היהודי". ביומנו כתב הרצל את המילים "בבזל ייסדתי את מדינת היהודים".

התביעה של עם ישראל על ארץ ישראל הוכרה על ידי ממשלת בריטניה במכתב של שר החוץ הבריטי הלורד ארתור גיימס בלפור, שהועבר לידיו של הלורד וולטר רוטשילד ב-2 בנובמבר 1917. המכתב מצטט את החלטת ממשלת בריטניה בנושא: "ממשלת הוד מלכותו רואה בעין יפה הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה, ותעשה את מיטב מאמציה להקל את השגת מטרה זו, תוך הבנה ברורה שלא ייעשה דבר שעשוי יהיה לפגוע בזכויותיהן האזרחיות והדתיות של הקהילות הלא יהודיות הקיימות בפלשתינה, או בזכויות ובמעמד המדיני שמהם נהנים היהודים בכל מדינה אחרת". הזכות הזאת הוכרה על ידי חבר הלאומים – הגוף הבינלאומי שהוקם לאחר מלחמת העולם הראשונה ושאותו ירש ארגון האומות המאוחדות – האו"ם.³

הועלו, בין השאר, כבר בתחילת המאה ה-20 על ידי יצחק בן צבי ודוד בן גוריון. מחקרים גנטיים מודרניים מצביעים שטיעונים מסוג זה מבוססים למדי (ראו, למשל, כתב העת "גלילאו" גיליון 146 מאוקטובר 2010).

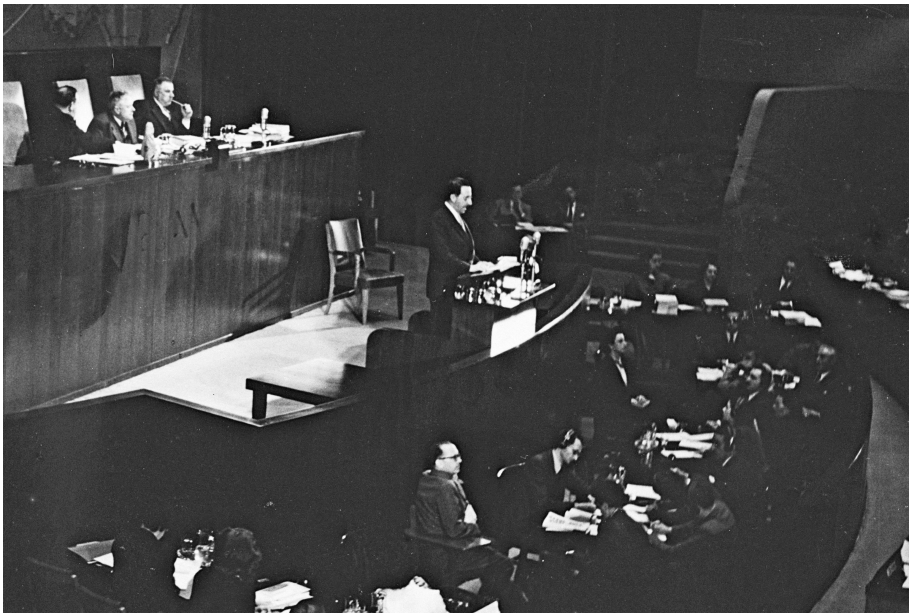
¹ על פי פרסום של פרופ' רוברטו בקי מ-1974, הארץ הייתה שוממת למדי בתחילת המאה ה-19. ב-1800 היו בה על פי הערכתו של בקי 246,350 מוסלמים, 21,800 נוצרים ו-6,700 יהודים. חלק גדול מן המוסלמים היה שבטים בדואים שנדדו בין ארץ ישראל המערבית לאזורים הסובבים אותה.

² מעניין שנוסח ההכרזה נוקט את השם הפרטי הלוועזי – "תאודור", ולא את השמות העבריים – "בנימין זאב".

³ למנדט של חבר הלאומים יש חשיבות רבה, ואנו נעסוק בו בפרק אחר (ב25).

שלושת הקטעים הבאים בהכרזת העצמאות עוסקים בשואה ובמלחמת העולם השנייה. השואה הוכיחה מחדש את הצורך של "חידוש המדינה היהודית בארץ ישראל, אשר תפתח לרווחה את שערי המולדת לכל יהודי ותעניק לעם היהודי מעמד של אומה שוות-זכויות בתוך משפחת העמים". מודגש כי אלו אשר ניצלו מהטבח הנאצי – "שארית הפליטה" – לא חדלו להעפיל לארץ ישראל, על אף כל קושי, מניעה וסכנה, ולא פסקו לתבוע את זכותם לחיי כבוד, חירות ועמלי-ישרים במולדת עמם". כמו כן מצוינת תרומתו של היישוב היהודי בארץ ישראל למאבק בנאצים¹.

הקטע ההיסטורי האחרון בהכרזה מציין את החלטת כ"ט בנובמבר: "ב-29 בנובמבר 1947 קיבלה עצרת האומות המאוחדות החלטה המחייבת הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל; העצרת תבעה מאת תושבי ארץ ישראל לאחוז בעצמם בכל הצעדים הנדרשים מצדם הם לביצוע ההחלטה. הכרזה זו של האומות המאוחדות בזכות העם היהודי להקים את מדינתו אינה ניתנת להפקעה".



ישראל התקבלה כחברה בא"מ ב-1949. שר החוץ משה שרת נושא דברים בפני העצרת הכללית של האו"ם

¹ מן הראוי לציין בהקשר זה כי תרומת היהודים לצבאות בעלות הברית הייתה רחבה הרבה יותר מתרומת היישוב היהודי בארץ ישראל לכוח הלוחם. בין הלוחמים בצבאות השונים של בעלות הברית היו קרוב למיליון לוחמים חצי של יהודים. רק 40,000 מהם השתייכו ליישוב העברי בארץ ישראל.

חלק הלגיטימציה של הכרות העצמאות מסתיים במילים: "זו זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית". משפט זה מבוסס על רעיון זכות "ההגדרה העצמית" של העמים¹.

לסיכום: בצד הזכות ההיסטורית, המודגשת בסקירה הכרונולוגית, מובאת הזכות המשפטית, הנובעת בין היתר מההחלטות של חבר הלאומים והאו"ם. הלגיטימציה של הקמת המדינה נובעת גם מהזכות הטבעית של ההגדרה העצמית, שזכתה בהכרה בינלאומית ואשר הצורך המוסרי במימושה הוכח באורח טרגי בשואה.

א.3(2). חלק שני: "אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל"

החלק השני של הכרות העצמאות עוסק בנושאים ביצועיים – "אופרטיביים": הכרות המדינה, המוסדות שבידיהם יופקד השלטון במדינה "עד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים", ולקביעת שם המדינה. וכך נאמר בהכרזה:

לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי היישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתקבע על ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ'1 באוקטובר 1948 – תפעל מועצת העם כמועצת המדינה הזמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל.

ההכרזה מציינת כי רגע "סיום המנדט" הוא "הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948". זאת, בתיאום מלא עם הכרות הבריטים כי רגע סיום המנדט יהיה בחצות הלילה שבין 14.5.48 ל-15.5.48. גם הבריטים הקפידו על אותו רגע ממש. הנציב הבריטי האחרון, השביעי במספר, הגנרל אלן קנינגהם, עזב את ירושלים לאחר סקירת מסדר אחרון של חיילים בריטים

¹ זכות ההגדרה העצמית עמדה ביסודו ארגון חבר הלאומים. זכות זו מבוססת על הגותו של הנשיא וודרו ווילסון בנאום "14 הנקודות" המפורסם שלו. המנדט על ארץ ישראל ניתן לבריטניה מתוך כוונה להביא להגשמת זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי.

בירושלים ב־14 במאי 1948. הוא טס משדה התעופה של צפון ירושלים בעטרות לחיפה. שם הפליג בספינה שעמדה על מקומה בהגיעה לגבול המים הטריטוריאליים. בחצות הלילה ניגנה תזמורת את ההמנון הבריטי, ודגל המנדט הורד מתורן הספינה.

הכרזת העצמאות קובעת את שינוי השמות ואת שינוי המעמד של "מועצת העם" ו"מנהלת העם". מועצת העם הפכה להיות "מועצת המדינה הזמנית". מנהלת העם הפכה ל"ממשלה הזמנית". כפיוטה של הממשלה הזמנית למועצת המדינה הזמנית, כמקובל במשטרים פרלמנטריים, משתמעת מהקביעה כי הממשלה הזמנית היא "מוסד הביצוע" של המועצה. בהקבלה למקובל בימינו, מועצת המדינה הזמנית הייתה מעין כנסת. הממשלה הזמנית הייתה ממשלה לכל עניין ודבר, שפעלה מכוח האמון שניתן לה על ידי מועצת המדינה הזמנית.

מן הראוי לציין כי כמה כוונות המצוינות בחלק זה של ההכרזה לא התממשו. בהחירות הראשונות לאספה המכוננת לא התקיימו כמובטח, "לא יאוחר מ־1 באוקטובר 1948", אלא רק בסוף ינואר 1949. זאת, בשל התמשכות מלחמת העצמאות.¹

בניגוד לאמור בהכרזה, האספה המכוננת לא קיבלה חוקה, אלא הפכה עצמה לכנסת הראשונה. דבר זה נקבע כבר בחוק הראשון שהתקבל על ידי "האספה המכוננת", הוא "חוק המעבר, תש"ח-1949". הכנסת הראשונה התלבטה רבות בשאלת קבלת החוקה, אך ב־13 ביוני 1950 התקבל נוסח פשרה שעניינו קבלת "חוקי יסוד" במקום חוקה. בנושא זה נעסוק בהרחבה בפרק אחר.²

שם המדינה מוזכר פעמיים: ראשית, במילים "אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל". שנית, במילים האחרונות של החלק האופרטיבי: "...המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל".

א3(3). חלק שלישי: "יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל"

החלק השלישי של ההכרזה עוסק בעקרונותיה של המדינה החדשה, ובקריאה לגורמים שונים להכיר במדינה, לשאת איתה פעולה, ולסייע בבנייתה.

וזו לשון ההכרזה:

¹ רשמית, הסתיימה המלחמה בסדרה של הסכמי "שביתת נשק". נחתמו ארבעה הסכמים כאלה. ההסכם עם מצרים נחתם ב־24.2.49. ההסכם עם לבנון נחתם ב־23.3.49. ההסכם עם ירדן נחתם ב־3.4.49. ההסכם עם סוריה נחתם רק ב־20.7.49. עיראק לא חתמה מעולם על הסכם שביתת נשק, אך היא העבירה את שטחי הארץ שהיו בשליטת צבאה לידי הירדנים. בפועל הסתיימה המלחמה קודם להסכמי שביתת הנשק, והבחירות הראשונות של ישראל התקיימו ב־25.1.49.

² פרק ד(2): "היסודות הקונסטיטוציוניים והתפתחותם".

מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתה על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות. מדינת ישראל תהא מוכנה לשתף פעולה עם המוסדות והנציגים של האומות המאוחדות בהגשמת החלטת העצרת מיום 29 בנובמבר 1947 ותפעל להקמת האחדות הכלכלית של ארץ ישראל בשלמותה.

אנו קוראים לאומות המאוחדות לתת יד לעם היהודי בבניין מדינתו ולקבל את מדינת ישראל לתוך משפחת העמים.

אנו קוראים – גם בתוך התקפת־הדמים הנערכת עלינו זה חודשים – לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על שלום וליטול חלקם בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים.

אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקדמת המזרח התיכון כולו.

אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב היישוב בעלייה ובבניין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל.

חלק העקרונות כולל שש התחייבויות הנוגעות לאופייה של המדינה.

על פי התחייבויות אלה מדינת ישראל:

1. תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות.
2. תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה.
3. תהא מושתתה על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל.
4. תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין.
5. תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות.
6. תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות.

במשפט נפרד מופיעות שתי התחייבויות נוספות הנוגעות לאו"ם. על פי התחייבויות אלה המדינה:

1. תהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.
2. תהא מוכנה לשתף פעולה עם המוסדות והנציגים של האומות המאוחדות בהגשמת החלטת העצרת מיום 29 בנובמבר 1947, ותפעל להקמת האחדות הכלכלית של ארץ ישראל בשלמותה.

החלק האחרון של ההתחייבות האחרונה – ההתחייבות לפעול להקמת אחדות כלכלית של ארץ ישראל בשלמותה – תואם את פרטי החלטת עצרת האו"ם 181 מ-29 בנובמבר 1947.

בפרקים העוקבים נשוב ונדון בהרחבה בעקרונות אלה של מדינת ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי הלכה למעשה.

חלק העקרונות מסתיים בקריאה לארבעה גורמים להכיר במדינה, לשתף איתה פעולה ולסייע בבנייה:

האו"ם

הפנייה לאו"ם נוגעת הן לסייע בהקמת המדינה ("לתת יד לעם היהודי בבניין מדינתו") והן להכרה במדינה ("לקבל את מדינת ישראל לתוך משפחת העמים"). ישראל התקבלה כחברה מלאה באו"ם פחות משנה לאחר הכרזת העצמאות ב-11 במאי 1949.

בני העם הערבי תושבי מדינת ישראל

הקריאה לערביי ישראל כרוכה בהבטחת "אזרחות מלאה ושווה". זאת, "על יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של המדינה.

המדינות השכנות ועמיהן

הקריאה למדינות השכנות נעשתה למרות הידיעה שצפויה פלישה של צבאות ערב למחרת היום, ומודגשת בה השאיפה לשלום, לשכנות טובה, לשיתוף פעולה ולעזרה הדדית, ונכונות של ישראל לתרום לקדמת המזרח התיכון כולו.

העם היהודי בתפוצות

הפנייה "אל העם היהודי בכל התפוצות" קוראת לו להתלכד סביב "היישוב". בשם "היישוב" היה נהוג לכנות את הקהילה היהודית בארץ ישראל. הקריאה היא להגשמה חזון הציונות על ידי "עלייה ובניין", תוך הדגשה כי הקמת המדינה היא הביטוי ל"הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל".



נוסח הכרזת העצמאות בערבית בגיליון הראשון של העיתון הרשמי של מדינת ישראל

34(4). חלק רביעי: "מתוך ביטחון בצור ישראל אנו חותמים בחתימת ידינו" החלק הרביעי של ההכרזה כולל את רשימת החתומים על ההכרזה וביטוי משמעותי שקדם לחתימות. וכך כתוב בחלק החתימה:

מתוך ביטחון בצור ישראל הננו חותמים בחתימת ידינו לעדות על הכרזה זו, במושב מועצת המדינה הזמנית, על ארמת המולדת, בעיר תל אביב, היום הזה, ערב שבת, ה' אייר תש"ח, 14 במאי 1948.

דוד בן־גוריון,

דניאל אוסטר, מרדכי בנטוב, יצחק בן־צבי, אליהו ברלין, פריץ ברנשטיין, הרב וולף גולד, מאיר גרובובסקי, יצחק גרינבוים, ד"ר אברהם גרנובסקי, אליהו דובקין, מאיר וילנר־קובנר, זרח ורהפטיג, הרצל ורדי, רחל כהן, הרב קלמן כהנא, סעדיה כובאשי, הרב יצחק מאיר לוי, מאיר דוד לוינשטיין, צבי לוריא, גולדה מאירסון, נחום ניר, צבי סגל, הרב יהודה ליב הכהן פישמן־מיון, דוד צבי פנקס, אהרון ציזלינג משה קולודני, אליעזר קפלן, אברהם קצנלסון, פליכס רוזנבליט, דוד רמז, ברל רפטור, מרדכי שטר, בן־ציון שטרנברג, בכור שיטרית, משה שפירא, משה שרתוק

ויכוח מפורסם ביותר על נוסח הכרזת העצמאות נוגע לביטוי "צור ישראל", המקדים את חתימות חברי מועצת העם. הביטוי, שאפשר להבינו בהקשר הדתי כתחליף לביטוי "אלוהי ישראל", עורר מחלוקת בין דתיים לחילוניים. בטיטה אחת של ההכרזה הוא נשמט כליל. הרב פישמן ואחרים דרשו להכליל את המונח "אלוהים" או לכל הפחות את המקבילה הידועה מהתפילה "צור ישראל וגואלו". בסופו של דבר הכריע בן־גוריון ערב החתימה על הביטוי העמום יותר, "צור ישראל", שגם החילוניים היו יכולים לקבלו במובן סמלי שאינו דתי.

החותרים לאחר דוד בן־גוריון מופיעים בהכרזה על פי סדר הא"ב של שמות המשפחה. להרכב החותרים, חברי מועצת העם, יש משמעות מיוחדת. נעשה מאמץ להכליל במועצת העם גורמים שלא השתתפו קודם לכן במוסדות היישוב. במועצה נכללו שלושה נציגים של "המפלגה הרוויזיוניסטית" הימנית, שלושה נציגים של המפלגות החרדיות "אגודת ישראל" ו"פועלי אגודת ישראל", ונציג אחד של המפלגה הקומוניסטית הישראלית (מק"י). הסיבה להכללת נציגים אלה הייתה שאיפה להרחיב את ההסכמה ואת שיתוף הפעולה בין הגורמים היהודיים ככל האפשר. יתר המפלגות שהשתתפו במועצה היו מפא"י – מפלגת פועלי ארץ ישראל (עשרה נציגים), הציונים הכלליים (שישה נציגים), המזרחי והפועל המזרחי (חמישה נציגים) ומפ"ם – מפלגת הפועלים המאוחדת (חמישה נציגים). מושב אחד במועצה הוקצה לכל אחת מארבע המפלגות הקטנות של ויצ"ו, עלייה חדשה, התימנים והספרדים.²

¹ בבחירות הראשונות שנערכו בינואר 1949, לא הצליחו הרוויזיוניסטים לעבור את אחוז החסימה. האצ"ל לא קיבל ייצוג במועצת העם, אך תנועת החירות מייסודו של האצ"ל השיגה ייצוג של 14 מושבים בבחירות הראשונות. גם אחד מיוצאי תנועת הלח"י זכה לייצוג בבחירות אלו.

² לאחר שמועצת העם הפכה למועצת המדינה הזמנית, השתנתה במקצת ההיערכות המפלגתית. עוד ראוי לציין כי כמה מן החותרים שינו את שמותיהם בסמוך להקמת המדינה, והם ידועים יותר בשמותיהם החדשים פריץ היה לפרץ, גרובובסקי לגרנות, מאירסון למאיר, קולודני לקול, רוזנבליט לרון ושרתוק לשרת. שניים מאלה – שרת ומאיר – היו ברבות השנים לראשי ממשלה בישראל. רבים מן האחרים שינו את שמותיהם בתקופה מוקדמת יותר.

4. העמד העשפטי של הכרזת העצמאות

האופי היהודי והאופי הדמוקרטי של המדינה

בטרם נעסוק בפירוט במעמד המשפטי של הכרזת העצמאות נציין כי ההכרזה מתווה את מאפייני המדינה ומדגישה הן את האופי היהודי והן את האופי הדמוקרטי של המדינה. החלק הראשון של ההכרזה עוסק בלגיטימציה להקמת מדינה יהודית. החלק השני – הביצועי – מדבר במפורש על הקמת מדינה יהודית. בחלק השלישי יש בין היתר הבטחה בעניין העלייה היהודית וקיבוץ הגלויות, ופנייה "אל העם היהודי בכל התפוצות". הביטוי "צור ישראל" קודם לחתימות בחלק הרביעי.

האופי הדמוקרטי של המדינה מודגש הן בחלק הביצועי, העוסק בכך שהשלטונות הסדירים יהיו "נבחרים" והן בחלק השלישי – חלק העקרונות – שבו המדינה החדשה מתחייבת לקיים זכויות דמוקרטיות מובהקות כגון חירות ושוויון. כמו כן מובטחת "לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל", "אזרחות מלאה ושווה", בצד "נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים" של המדינה.

הדגשת המאפיינים היהודיים והדמוקרטיים של המדינה היא בעלת חשיבות משפטית רבה. שכן, מאז קום המדינה התייחס בית המשפט לשאלות שנגעו לסתירות אפשריות בין מאפייני המדינה כפי שהופיעו בהכרזה, ובין דברי חקיקה שונים.

רציפות המשפט

עם הקמת המדינה החדשה התבקשה הבהרה בדבר החוקים המחייבים את המדינה החדשה, את מוסדותיה ואת תושביה. מועצת העם הייתה ערה לעניין זה, וטרח לטפל בו דקות ספורות לאחר הכרזת העצמאות.

באשר לנורמות¹ המחייבות מטעם המדינה, התקבלה ההכרעה בדבר "רציפות המשפט". כלומר, הקו המנחה היה שהנורמות שהיו מחייבות מטעם השלטון המנדטורי ממשיכות להתקיים ומחייבות גם במדינה החדשה, כל עוד לא קיבלו המוסדות המוסמכים נורמות

¹ אנו משתמשים במונח "נורמה" (כלל התנהגות) במקום המונח "חוק", המקובל לעיתים בלשון היומיום, מאחר שהמושג "חוק" מיוחד בישראל לדברי החקיקה של הכנסת. עם זאת, קיימים גם כללים המחייבים מטעם המדינה שאינם חוקים. למשל: תקנות שמוציאה הממשלה, "פקודות" שהוציאה מועצת המדינה הזמנית, צווים שונים ועוד. למעשה, יש גם נורמות שאינן מחייבות מטעם המדינה – כגון נורמות דתיות. אנו נעסוק כאן רק בנורמות המחייבות מטעם המדינה.

אחרות. ואולם, עקרון הרציפות לא התקבל במלואו, ובמסמכים הנוגעים בדבר צוינו הסתייגויות לעניין הרציפות הנובעות מהקמת המדינה ומאופייה.

המסמך הראשון שקבע את עקרון רציפות המשפט נקרא בשם "המנשר", והוא התקבל על ידי מנהלת העם מיד לאחר הכרזת העצמאות ב-14 במאי 1948. מאחר שהמדינה עדיין לא קמה, אפשר היה לטעון כי המנשר אינו תקף, כי הגוף שקיבל אותו, מועצת העם, הפך לבעל סמכות (בשם "מועצת המדינה הזמנית") רק בחצות הלילה שבין ה' באייר לו' באייר תש"ח.

משום כך, הייתה חזרה על עקרון הרציפות בדבר החקיקה הראשון שקיבלה מועצת המדינה הזמנית ביום 19 במאי 1948: "פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948".¹

וכך קובע סעיף 11 של פקודת סדרי השלטון והמשפט:

"המשפט שהיה קיים בארץ ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית, או על פיה ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה".

הסעיפים העוקבים מפרטים כמה מקרים של נורמות שעליהן לא חל עקרון הרציפות ובכללן "חוקים נסתרים", שהיו חוקים שהבריטים לא טרחו לפרסמם ברבים, הגבלות שהטילו הבריטים בנושאים עלייה לארץ והעברת קרקעות, ונורמות שהצביעו על זיקת הממשלה המנדטורית בארץ ישראל לממשלה הבריטית.²

המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות מול הנורמות האחרות

בעיה נוספת שהתעוררה מיד עם הקמת המדינה נגעה במעמד של הכרזת העצמאות מול הנורמות האחרות. למעשה, מדובר בשאלת המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות.

בנושא זה חלה התפתחות במהלך השנים. תחילה לא ראו בהכרזה מסמך בעל "כוח קונסטיטוציוני" (כוח חוקתי) כלשהו, למרות חשיבותה. מ-1953 הקנה בג"ץ להכרזה חשיבות כמסמך היכול לסייע בפירוש החוקים. הכנסת חיזקה את המעמד הזה באורח עקיף בחוקי היסוד של 1992. ב-1994 נקבע המעמד הבכיר הפורמלי של עקרונות הכרזת העצמאות הן בסעיף הראשון של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והן בסעיף הראשון של חוק יסוד: חופש העיסוק.

פסק הדין הראשון שעסק במעמדה של הכרזת העצמאות הוא בג"ץ 10/48 צבי זיו נגד הממונה בפועל על האזור העירוני תל אביב (יהושוע גוברניק) ואחרים, הידוע בשם בג"ץ זיו נגד גוברניק. ההחלטה הסופית בעניין זה ניתנה ביום 2 בדצמבר 1948.

¹ "חוק" מועצת המדינה הזמנית נקראו "פקודות". השימוש בשם "חוקים" נעשה רק לאחר הבחירות הראשונות.

² כדאי לשים לב שרציפות המשפט חלה בין היתר על "תקנות ההגנה לשעת חירום" שהקנו לسلטון המנדטורי סמכויות חריגות, שאינן מקובלות במדינות דמוקרטיות רבות. סמכויות אלה הועברו לידי הממשלה הזמנית ואחר כך לממשלת ישראל, אם כי בתקופות מאוחרות חלו בהן שינויים.

צבי זיו היה בעל דירה בתל אביב שנתפסה על ידי השלטונות, שהסתמכו על תקנות ההגנה הבריטיות מ-1939. הוא טען כי תפיסת הדירה אינה חוקית, משום שתקנות ההגנה הן נורמות שעקרון הרציפות לא חל עליהן. כמו כן טען כי אימוץ תקנות ההגנה ותפיסת הדירה סותרים את העקרונות שעליהם התחייבה המדינה בהכרות העצמאות. בית המשפט קבע כי עקרון הרציפות חל על תקנות ההגנה. באשר להכרות העצמאות נאמר כי:

"ההכרזה על הקמת מדינת ישראל באה רק לשם קביעת העובדה של כינון המדינה והקמתה לצורך הכרתה על ידי החוק הבינלאומי. ההכרזה הנ"ל מבטאת את חזון העם ואת האני מאמין שלו אבל אין בה משום כוח קונסטיטוציוני הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים או ביטולם. המוסד אשר הוסמך זמנית לחוקק חוקים הוא מועצת המדינה הזמנית שהוקמה עם ההכרזה על המדינה".

בפסק דין ידוע ביותר, "בג"ץ 73/53 חברת קול העם בע"מ נגד שר הפנים" מ-1961 באוקטובר 1953 הורחבה החשיבות החוקתית של הכרות העצמאות. העתירה באה בשל הוראת שר הפנים לסגור את עיתון קול העם, על פי סמכויות שהוקנו לו מתוקף פקודת העיתונות המנדטורית מ-1933. הועלתה השאלה אם הפעלת הסמכות אינה פוגעת בחופש הביטוי שהוא עיקרון יסודי דמוקרטי. בג"ץ קול העם קבע כי מעקרונות ההכרזה נובע שמדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית. עוד נקבע כי אף שלהכרזה אין מעמד חוקתי (קונסטיטוציוני), היא מבטאת "את חזון העם ואת האני מאמין שלו". מסיבות אלו "מחובתנו לשים לבנו לדברים שהוצהרו בה, בשעה שאנו באים לפרש ולתת מובן לחוקי המדינה, לרבות הוראות חוק שהותקנו בתקופת המנדט ואומצו על ידי המדינה לאחר הקמתה".

במילים אחרות, פסק הדין של 1953 קבע כי אף שלהכרזה אין מעמד משפטי, יש לה משקל מכריע כמסמך המסייע לפרש את חוקי המדינה. הפרשנות הזו חלה גם על הנורמות הבריטיות שאומצו בתוקף עקרון הרציפות.¹

הפסיקה חזרה וקבעה כי הכרות העצמאות אינה חוק ואף אינה "בגדר חוק"². עם זאת, במהלך השנים התקבלו עוד פסקי דין שחזרו על ההלכה הקובעת שיש להשתמש בהכרות העצמאות כדי לפרש את חוקי המדינה, ואף הרחיבו אותה.

הכנסת תרמה להאדרת מקומה של הכרות העצמאות בשתי נקודות זמן.

¹ לבג"ץ קול העם חשיבות מיוחדת לעניין חופש הביטוי, ועוד נשוב ונעסוק בו בהמשך.

² פסיקה חשובה לעניין זה התקבלה ב-1970: ע"א 70/450 אילן רוגוזינסקי ואח' נגד מדינת ישראל. המדובר בתביעה להכיר בנישואין שאינם דתיים מכוח עקרון חופש הדת והמצפון המובטח בהכרות העצמאות. בית המשפט קבע כי: "כאשר קיימת הוראת חוק מפורשת של הכנסת, שאינה משאירה מקום לשום ספק, יש ללכת על פיה, הגם שאינה עולה בקנה אחד עם אחד העקרונות שבהכרות העצמאות".

ב־1992 התקבלו שלושה חוקי יסוד. שניים מהם חשובים לענייננו: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק. עוד נחזור לדון בחוקים אלה בפרק אחר. בשלב זה נציין כי בשני החוקים נקבע כי אפשר לחוקק חוקים העומדים בסתירה לאמור בחוקי היסוד האלה רק בתנאים מיוחדים, ובכלל זה רק בחוק "ההולם את ערכיה של מדינת ישראל". ההתייחסות למונח "ערכיה של מדינת ישראל" נעשתה על ידי בית המשפט, מתוך התייחסות להכרזת העצמאות.

ב־1994 תוקנו שני חוקי היסוד הנזכרים. לאחר התיקון נאמר בשני החוקים במפורש – בסעיפם הראשון – כי:

"זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".

התוספת הזאת מ־1994 מקנה להכרזת העצמאות מעמד בכיר¹.

מאחר שניסוח העקרונות בהכרזת העצמאות עמום למדי, יש משקל וחיבות רבים לאופן שבו בית המשפט מפרש את עקרונות הכרזת העצמאות?²

¹ לעניין השינוי במעמד המשפטי של ההכרזה בעקבות תיקוני 1994 יש כמה התייחסויות בפסיקה.

² זו אחת הסיבות לכך שהתיקונים של שנות ה־90 הגדילו מאוד לא רק את חשיבות ההכרזה אלא גם את עוצמתו של בית המשפט. עוד נחזור לעניין זה בפרקים אחרים ובהם דב(4): "בתי המשפט".

שאלות ועינות¹

שאלות ידע

1. מהי "החלטת כ"ט בנובמבר"?
2. מה הקשר בין החלטת כ"ט בנובמבר והכרזת העצמאות למלחמת העצמאות?
3. הצג נקודת דמיון אחת ונקודת שוני אחת בין התוכן של הכרזת העצמאות לבין התוכן של תכנית החלוקה (החלטה 181 של עצרת האו"ם מכ"ט בנובמבר 1947).
4. הסבר מהו ההבדל בין "מועצת העם" ובין "מועצת המדינה הזמנית".
5. הסבר מהו ההבדל בין "מנהלת העם" ובין "הממשלה הזמנית".
6. אילו מפלגות פוליטיות שלא היו מיוצגות במוסדות היישוב, קיבלו ייצוג במועצת העם?
7. ציין והסבר את מקורות הלגיטימציה של הקמת המדינה על פי חלקה הראשון של הכרזת העצמאות.
8. מה נאמר בהכרזה על בחירות?
9. מה נאמר בהכרזה על קבלת חוקה?
10. ציין והסבר את עקרונות המדינה על פי חלקה השלישי של הכרזת העצמאות.
11. אילו עקרונות המצוינים בהכרזת העצמאות מבטאים את אופייה הדמוקרטי של המדינה?
12. [שאלת רשות]: ההכרזה מסתיימת בקריאה לגורמים שונים. מיהם גורמים אלה ומה הקריאות המופנות אליהם?
13. ציין והסבר את השינויים שחלו במעמדה המשפטי של הכרזת העצמאות.
14. [שאלת רשות]: מהו עקרון "רציפות המשפט", ומדוע יש בו צורך בתקופות מעבר?

אירוע [שאלת רשות]²

על אדם נאסר לעזוב את העיר שבה התגורר, משום שסברו כי הוא עלול לפגוע בביטחון הציבור. האיסור נעשה באמצעות צו שהסתמך על תקנות ההגנה לשעת חירום מ-1945.

¹ השאלות והמשימות מנוסחות בלשון זכר ומיועדות לתלמידות ולתלמידים כאחת.

² האירוע המתואר הוא פיקטיבי.

האדם עתר לבג"ץ וטען כי תקנות ההגנה סותרות את הכרזת העצמאות. עוד טען כי גם אם תקנות ההגנה תקפות, הצו שהוצא נגדו מפר זכויות בסיסיות המובטחות לכל אדם בהכרזת העצמאות. כמו כן הסביר כי אין כל בסיס לחשדות שהועלו נגדו. בתשובתה, הוכיחה המדינה שיש בסיס מסוים לחשדות, אם כי הסבירות שהעותר יפגע בפועל בביטחון הציבור קלושה.

- תאר את הפסיקה האפשרית של בג"ץ במקרה זה, תוך התייחסות לפסקי הדין בעניין זיו נגד גוברניק, קול העם והשינוי בחוקי היסוד מ-1994.
- האם ייתכן שהפסיקה במקרה מסוג זה הייתה שונה בתקופות שונות?
- נמק את תשובותיך על פי הקטע.

טקסטים

1. במאמר שפרסם ב־1917 כתב דוד בן־גוריון:

"הציונות היא תנועה לאומית כללית. ארץ ישראל היא מולדת לכל העם היהודי. כל היהודים בלי הבדל מעמד, כעניים כעשירים, שומה עליהם להשתתף בהגשמת החזון הלאומי הגדול. היישוב הארצי־ישראלי הקיים... נוצר אף הוא מתוך הפעולה המשותפת הכללית של כל שדרות העם: פועלים ובעלי בתים, אדוקים וחופשיים, משמרים וסוציאליסטים, רוטשילד ודלת העם".

 - השווה את האמור במאמר מ־1917 לנוסח הכרזת העצמאות.
 - התייחס בתשובתך ללגיטימציה של הקמת המדינה, לעקרונות המדינה ולהרכב מועצת העם.
2. [שאלת רשות] בעת ביקורו של נשיא מצרים אנואר סאדאת בכנסת נשא בגין נאום, שבו אמר בין היתר את הדברים הבאים:

"...האומה הקטנה הזאת, שארית הפליטה של העם היהודי ששבה למולדתנו ההיסטורית, תמיד רצתה בשלום. ומשעלה שחר עצמאותנו ב־14 במאי 1948... במגילת היסוד של חירותנו הלאומית אמר דוד בן־גוריון: 'אנו מושיטים יד לשלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו'. שנה לפני כן, עוד מן המחותרת, בעמדנו במערכה הגורלית על שחרור הארץ וגאולת העם, קראנו לשכנינו בזו הלשון: 'בארץ הזאת נחיה יחד ונתקדם יחד לחיי חופש ואושר. שכנינו הערבים, אל תדחו את היד המושטת אליכם לשלום...' נפלו בני דור צעיר מופלאים משני הצדדים... באזור הזה נחיה כולנו יחד, נחיה לדורי דורות, העם הערבי הגדול ומדינותיו וארצותיו, והעם היהודי בארצו ישראל... יורשה לי היום לקבוע מהו תוכנו של השלום על פי הבנתנו. אנחנו מבקשים שלום מלא, אמיתי, תוך התפיסות מוחלטת בין העם היהודי והעם הערבי".

מה לדעתך הסיבות שבגללן הדגיש מנחם בגין את הכרות העצמאות?
 מדוע לדעתך בחר מנחם בגין להביא את הציטוטים של בן-גוריון ושלו?
 האם יש הבדל בין נסיבות קבלת הכרות העצמאות ודעת מנהיגות היישוב בעניין
 ארץ ישראל ובין התייחסותו של מנחם בגין בנאום?
 התייחס בתשובותיך להכרות העצמאות, לנסיבות שבהן התקבלה ולאמור בטקסט.

3. בנאומו בפני שני בתי הקונגרס של ארה"ב ב־24.5.11 נשא ראש הממשלה בנימין נתניהו את הדברים הבאים:

"אני נרגש מאוד מקבלת הפנים החמה שלכם. כבוד גדול הוא לי שהענקתם לי את ההזדמנות לשאת דברים בפני הקונגרס בפעם השנייה... ידידי, במדינת ישראל אין צורך לעסוק בבניין האומה. אנו כבר בנויים. אין צורך לייצא דמוקרטיה לישראל. כבר יש לנו דמוקרטיה. אין צורך לשלוח חיילים אמריקנים לישראל. אנו מגנים על עצמנו... בימים אלה ניצב המזרח התיכון על פרשת דרכים הרת גורל. כמו כולכם, אני מתפלל שעמי האזור יבחרו בנתיב הפחות שכיח – נתיב החירות.

אף אחד לא יודע טוב מכם מה טומן בחובו נתיב זה. נתיב זה לא נסלל ע"י בחירות לבדן. הוא נסלל כשממשלות מאפשרות הפגנות בכיכר העיר, כשמגבלות מוטלות על כוחם של השליטים, כששופטים כפופים לחוקים ולא לבני אדם וכשלא ניתן לרמוס זכויות אדם בשל נאמנויות שבטיות או שלטון ההמון.

ישראל מאז ומתמיד אימצה נתיב זה במזרח תיכון שתמיד דחה אותו. באזור בו נשים נסקלות, הומוסקסואלים נתלים ונוצרים נרדפים, ישראל ניצבת כמגדלור. היא שונה. כפי שחזתה הסופרת האנגליה הדגולה ג'ורג' אליוט לפני למעלה ממאה שנה, המדינה היהודית כשתוקם "תזרח כמו כוכב בהיר של חופש בתוך שטף העריצות במזרח"... מפגינים ערבים אמיצי לב נאבקים כעת כדי להשיג את אותן זכויות עבור עמיהם, עבור החברות שלהם. אנו גאים בכך שלמעלה ממיליון אזרחי ישראל הערבים נהנים מהזכויות הללו זה עשרות שנים. מתוך שלוש מאות מיליון הערבים החיים במזרח התיכון וצפון אפריקה, רק ערביי ישראל נהנים מזכויות דמוקרטיות אמיתיות. אני רוצה שתעצרו לרגע ותחשבו על כך. מתוך אותם שלוש מאות מיליון ערבים, פחות ממחצית האחוז חופשיים באמת, וכולם אזרחי ישראל!...

לפני חמש עשרה שנה עמדתי על במה זו בדיוק ואמרתי שהדמוקרטיה צריכה להתחיל להכות שורשים בעולם הערבי. ובכן, היא החלה להכות שורשים. התחלה זו טומנת בחובה הבטחה לעתיד מזהיר של שלום ושגשוג. שכן אני מאמין שמזרח תיכון שיהיה באמת דמוקרטי יהיה מזרח תיכון שיחיה באמת בשלום. אולם שעדה שאנו מקווים לטוב ביותר ופועלים לשם כך, אנו חייבים גם להכיר בכך שכוחות רבי עוצמה מתנגדים לעתיד זה. הם מתנגדים למודרניות. הם מתנגדים לדמוקרטיה. הם מתנגדים לשלום...

אני מוכן לפשרות כואבות כדי להשיג שלום היסטורי זה. כמנהיגה של מדינת ישראל, זוהי אחריותי להוביל את עמי לשלום. זה לא קל עבורי. אני מכיר בכך שלמען שלום אמת, אנו נידרש לוותר על חלקים מהמולדת היהודית העתיקה. ביהודה ושומרון, העם היהודי אינו כובש זר. אנו לא הבריטים בהודו... זוהי ארץ אבותינו, ארץ ישראל, אליה הביא אברהם את בשורת האמונה באל אחד, בה התכונן דוד לקרב עם גוליית ובה חזה ישעיהו חזון של שלום נצח. שום סילוף של ההיסטוריה לא יוכל למחוק זיקה בת ארבעת אלפים שנה בין העם היהודי והאדמה היהודית.

...הסכסוך בינינו מעולם לא היה על הקמתה של מדינה פלסטינית. הוא מאז ומתמיד היה על קיומה של המדינה היהודית. זוהי מהות הסכסוך. ב־1947 הצביע האו"ם על חלוקת הארץ למדינה יהודית ולמדינה ערבית. היהודים אמרו כן. הפלסטינים אמרו לא.

- במגילת העצמאות מופיעים כמה הצדקות לזכותו של העם היהודי להקמת מדינה בארץ־ישראל. הצג שתי הצדקות כאלו, והסבר איזו הצדקה הופיעה בדבריו של ראש־הממשלה.

- בנימין נתניהו התייחס בנאומו להחלטת כ"ט בנובמבר. הצג שניים מהעקרונות בהחלטה זו. והסבר כיצד התייחס ראש־הממשלה להחלטה זו.¹

¹ שאלה נוספת המתייחסת לנאום הנ"ל מופיעה בפרק "שאלות ומשימות" הנועל את שער ג'.



עדינת ישראל כעדינה יהודית

בחלקיו הראשונים של שער זה נעסוק בשני נושאי רקע עיקריים החיוניים להבנת אופייה של מדינת ישראל:

- מושגים הקשורים במאפייני המדינה – לרבות מדינת הלאום.
- קווי יסוד של השלטון המנדטורי בארץ ישראל, שמורשתם ניכרת עד ימינו.

תחילה נעסוק במושגים שונים הקשורים באופיין של מדינות. לאחר הדיון בהגדרת המדינה, שרכיב מרכזי בה הוא קיומו של שלטון ריבוני, נסקור דעות של אנשי אסכולת "האמנה החברתית" בדבר הצורך בקיומו של שלטון. אחר כך נתמקד בשאלת הריבונות ובקשר שלה עם ההכרה הבינלאומית שניתנת למדינה. בעת הקמת מדינת ישראל היו באו"ם רק 57 חברות. ב־2010 היו חברות בו 192 מדינות. מרבית המדינות החדשות, ואפילו חלקן של אלה שקדמו להקמת האו"ם, נולדו בעקבות רעיונותיו של נשיא ארצות הברית וודרו ווילסון בדבר "זכות ההגדרה העצמית". זכות זו קשורה באופן שבו נתפסים המונחים "לאום" ו"מדינת לאום".

חבר הלאומים אימץ את עקרון ההגדרה העצמית, ויישם אותו גם באמצעות "שיטת המנדטים". עניין זה הוא המקשר בין הפרקים הראשונים ובין הפרקים האחרונים. זאת, מכיוון שהשלטון הבריטי בארץ נסמך על כתב מנדט שהוציא חבר הלאומים, ושבו הוכרה זכותו של העם היהודי להקים בית לאומי בארץ ישראל. מבחינת הבריטים, המסמך החוקתי העליון שלפיו פעלו בארץ היה "דבר המלך במועצתו, 1922". בתקופת השלטון הבריטי פיתח "היישוב היהודי" מוסדות מורכבים, שבישרו את המוסדות שהוקמו לאחר המדינה. השסעים הפוליטיים בקהילה היהודית בתקופת המנדט העידו בין היתר על הגישות השונות ביחס לאופייה של המדינה היהודית העתידה. הקונפליקט הערבי־יהודי ליווה את כל תקופת המנדט. "כוח המגן" שהקים היישוב סייע לו להתמודד עם הקונפליקט הזה.

בהמשך שער ב' נדון באופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית לאחר הקמת המדינה. נפתח את הדיון בכמה מאפיינים שנקבעו עם הקמת המדינה. ראשית, נעסוק בשאלה המטרידה כל מדינה חדשה, היא שאלת הריבונות. שאלת הריבונות החיצונית התעוררה בשל הפלישה של צבאות ערב. בפרק זה נעסוק בשאלת הריבונות הפנימית, ונתרכז באירועי פרשת אלטלנה, פרשת רצח ברנדוט והחלטת בן־גוריון לפרק את הפלמ"ח. אחר כך נעסוק במהפך הדמוגרפי שהתחולל במלחמת העצמאות ואחריה, עם יציאת הפליטים הערבים

מתחום המדינה וקליטת הפליטים היהודים מאירופה ומארצות ערב. הפרק הבא יציג את סמלי מדינת ישראל כפי שנקבעו בתקופה ההיא, בהמשך לסמלים שהיו מקובלים קודם לכן על התנועה הציונית.

שני הפרקים הבאים יעסקו בהסדרי יסוד של המדינה החדשה: "הסכם הסטטוס קוו" וחוק השבות. הן הסכם הסטטוס קוו והן חוק השבות עוררו שאלות שנגעו למחלוקות פנים יהודיות בשאלות הדת. אך חוק השבות, שהיה ביטוי עליון לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, נתקל גם בטענה כי הוא סותר את עקרונות הדמוקרטיה. לשאלה זו נקדיש פרק מיוחד.

עניינו של הפרק הבא בביטויים מוסדיים וחוקיים אחרים לאופי היהודי של המדינה. נעסוק בביטויים אלה מתוך שימת דגש בשינויים שהתחייבו מן המעבר מהמוסדות הוולונטריים של היישוב היהודי, לעידן המדינה הדמוקרטית, שירשה את הסמכות השלטונית מממשלת המנדט. בסיום הפרק הזה נעסוק בבג"ץ קעדאן, שבו עומתו, על סמך מקרה ייחודי, מאפייניה היהודיים ומאפייניה הדמוקרטיים של המדינה. בפרק הבא נעסוק באוכלוסיית המיעוטים ונצביע על המתח שקיים בקרב חלקים מהאוכלוסייה בין תחושות זיקה לבין תחושות ניכור. בין היתר נבחין בפרק זה בין אוכלוסיות מיעוטים שונות, ונציין כמה אירועים טראומטיים.

שני הפרקים המסכמים עוסקים בגישות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה. תחילה נצביע על שלוש סוגיות המעצבות את הגישות השונות בדבר האופי הרצוי של המדינה כמדינה יהודית. סוגיות אלו נוגעות לזהות ולמורשת הדתית והתרבותית, לזהות הלאומית ובכלל זה לעמדות ביחס לציונות, ולזהות האזרחית לרבות יחסי רוב ומיעוט. בפרק האחרון נעסוק בקשר עם יהדות התפוצות.

1 וולונטרי פירושו התנדבותי.

2 התייחסות זו לגישות השונות בעניין אופייה היהודי של המדינה מחליפה את הדיון שהציעה תוכנית הלימודים

ב(1). הגדרת המדינה

את מושג המדינה מגדירים הוגי דעות שונים בדרכים רבות מגוונות. דומה כי מכנה משותף רחב להגדרות המקובלות ניתן בהגדרה הבאה:

המדינה היא ארגון חברתי שיש לו שלטון בעל ריבונות פנימית וחיצונית ביחס לטריטוריה נתונה וביחס לאוכלוסייה נתונה.

בהגדרה זו סימנו חמישה רכיבים נחוצים: 1. ארגון חברתי 2. שלטון 3. ריבונות 4. טריטוריה 5. אוכלוסייה. בהגדרות מפורסמות רבות חסר לעתים מרכיב כלשהו של ההגדרה האמורה.

במונח ארגון חברתי הכוונה היא להתארגנות של בני אדם, שיש בקיומה כדי לקדם מטרות משותפות, שמתקיימת בה שליטה פנימית כלשהי, ושהיא מובחנת מהתארגנויות אחרות. קהל במשחק כדורגל הוא אינו ארגון חברתי, בין השאר מכיוון שלא מתקיימת בו שליטה פנימית כלשהי. קבוצת הכדורגל היא ארגון חברתי מובהק, משום שהיא "מובחנת מהתארגנויות אחרות", "יש בקיומה כדי לקדם מטרות משותפות" וכן "מתקיימת בה שליטה פנימית כלשהי".

במונח שלטון הכוונה היא לכך שלחלק מן הפרטים החברים בארגון, אלה המצויים ב"שלטון", יש סמכות ומרות על פרטים אחרים. לא מוכרות דוגמאות היסטוריות של מדינות שבהן לא היה קיים שלטון.¹ בהגות המדינית מדובר ב"מצב הטבע" שבו לא התקיים לכאורה שלטון. אך השימוש במושג זה בא כדי להסביר הן את הצורך בשלטון, והן את טיבו של השלטון הרצוי, ובדרך כלל הוגי הדעות השונים אינם טוענים כי "מצב הטבע" אכן התקיים בעבר בפועל.²

¹ טריטוריה היא אזור (שטח) גיאוגרפי נתון. בדרך כלל אנו מצפים שלמדינה יהיו גבולות המגדירים את השטח הגאוגרפי הנתון למרותה. שאלה מרכזית שאליה נתייחס בהמשך היא ההכרה במדינה ובגבולותיה.

² במקום אחר – בפרק "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה" (21) – נתייחס למשל למקרה ה"פוליס" היווני – שבו התקיים בהחלט שלטון, וספק אם התקיימה "דמוקרטיה ישראלית".

³ ג'ון לוק (ראו להלן) יוצא דופן בעניין זה.

”ריבונות פנימית” ו”ריבונות חיצונית”

- העליונות של השלטון כלפי גורמים בתוך המדינה היא ”הריבונות הפנימית”. למשל, במדינות שבהן מתנהלת מלחמת אזרחים, קיימים לעתים קרובות גורמים שונים הטוענים לריבונות, כשאף אחד מהם לא מצליח לכפות את מרותו. במקרה כזה אין לשלטון ריבונות פנימית.
- העליונות של המדינה כלפי גורמים שמחוץ לתחומה היא ”הריבונות החיצונית”. למשל, למדינות הכפופות בחלק גדול של מעשיהן והחלטותיהן למדינות אחרות, אין ריבונות חיצונית.

המונח **ריבונות** הוא המרכזי ביותר בהגדרה האמורה. את המושג ”ריבונות” אפשר להגדיר באופנים שונים. לענייננו, הגדרת הריבונות המתאימה היא: **קיומה המעשי של סמכות עליונה להפעלת השלטון**¹.

שלטון ריבוני הוא שלטון הנהנה מעליונות ומעצמאות. משמעות הריבונות היא כי השלטון מסוגל למנוע בדרך כלל שלטון דומה בתחומו על ידי ארגונים אחרים – בין שארגונים

מתחרים כאלה באים מתוך המדינה, ובין שהם באים מחוצה לה. חשוב להדגיש כי הריבונות של השלטון במדינה אינה מוחלטת. שלטון ריבוני הוא שלטון הנהנה בדרך כלל מעצמאות ומעליונות כלפי חוץ וכלפי פנים. במציאות, גם במדינות שיש בהן שלטון בעל עוצמה רבה, ושעצמאותן אינה מוטלת בספק, קיימת תלות כלשהי בגורמי פנים ובגורמי חוץ שונים². חשוב להדגיש שיתכן שלטון שאין לו ריבונות. השלטון הלובי בתקופת המאורעות של 2011 נעדר ריבונות ”פנימית” מעשית – לכל הפחות כלפי חלק גדול מאזרחיו. לשלטון ב”קפריסין התורכית” יש ריבונות כלפי פנים, אך המדינה לא מוכרת אלא על ידי תורכיה, ומשום כך אין לה ”ריבונות חיצונית”. תיתכן גם ריבונות ללא שלטון. חכמי הדת האיראנים לאחר מהפכת 1979 החזיקו בידיהם את הריבונות במשך תקופות ארוכות, אף שפורמלית השלטון היה נתון בידי אחרים.

¹ המובן המרכזי האחר של מושג הריבונות הוא **מקור הסמכות של השלטון**. במובן זה נעסוק בפרק ”הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה” (2ג).

² המרכזיות של מושג הריבונות מופגנת ברוב ההגדרות המקובלות של המדינה. בנימין אקצין, מייסודי מדע המדינה ותורת המשפט באקדמיה הישראלית, הגדיר את המדינה באופן הבא: ”המדינה היא ארגון חברתי של בני אדם התובע ומפעיל שלטון של קבע על אוכלוסייה כלשהי, מצליח בדרך כלל למנוע שלטון דומה בתחומו על ידי ארגונים אחרים שלא בהסכמתו, ומתבסס בעת ובעונה אחת הן על ערכים נורמטיביים והן על תהליכי כפייה”. אקצין שם דגש כה חזק בעניין הריבונות, עד שמצא לנכון להוסיף את הגורמים לקיום ריבונותו של השלטון: השלטון ”מתבסס בעת ובעונה אחת הן על ערכים נורמטיביים והן על תהליכי כפייה”. אקצין מדיגש את עניין המגבלות על הריבונות במילים ”בדרך כלל”. עוד כדאי לשים לב לכך שאקצין ויתר על מרכיב הטריטוריה בהגדרת המדינה שלו. הוא עשה זאת במתכוון כדי שהגדרה תכלול גם את ”המדינות הנודדות” (ואפילו ”האימפריות הנודדות”) שהתקיימו בעבר. דוגמה לעניין זה היא ”המדינה ההונית” שפלשה לאירופה במאה הרביעית ובמאה החמישית. אפשר כמובן לטעון שההונים לא היו מדינה של ממש, אלא ארגון של שבטים נודדים.

הכרה בינלאומית

עניין הריבונות קשור בשאלת ההכרה הבינלאומית במדינות. לעיתים, במדינות שאין הכרה בינלאומית בזכות קיומן יש הגבלות הן על הריבונות הפנימית והן על הריבונות החיצונית, אך קשר כזה אינו הכרחי ואינו מהווה מרכיב חיוני ברוב ההגדרות המקובלות של "המדינה" בספרות המקצועית.¹

המושגים טריטוריה ואוכלוסייה נכללים בהגדרה כדי לתאר את הגורמים שאליהם מכון השלטון הריבוני.² בצד השלטון נחוצים "נשלטים", כלומר מי שמרתו של השלטון הריבוני חלה עליהם. להוציא מקרים יוצאי דופן,³ האוכלוסייה המדוברת נמצאת בטריטוריה בעלת גבולות שבה יש למדינה ריבונות. מטבע הדברים, אוכלוסיות של מדינות משתנות הן בשל ילודה ותמותה והן בשל הגירה. גם הטריטוריות והגבולות של המדינות אינם קבועים בהכרח.

ב(2). הצורך בשלטון ותורת "האמנה החברתית"

הצורך בשלטון בחברה האנושית אינו משותף לכל הוגי הדעות, אך הוא מודגש באופנים שונים אצל הוגי דעות רבים. אחדים מהם אף הניחו את הבסיס למחשבה הפוליטית המודרנית. עם זאת, הטיעון בדבר הצורך הבלתי נמנע בשלטון כבר עלה בעבר הרחוק. מסופר על רבי חנינא סגן הכהנים שהיה אומר: "הוי מתפלל בשלומה של מלכות, שאלמלא מוראה איש את רעהו חיים בלעו".⁴ אמירה זו משקפת היטב רעיון המיוחס לעתים קרובות לפילוסוף האנגלי תומס הובס,⁵ כפי שבאה לידי ביטוי בספרו "לווייתן" מ-1651. מאחר שקיומו של שלטון בעל עוצמה (כפי שנובע מהציטטה של רבי חנינא) מועילה בסופו של דבר לבני האדם, היו שראו בהולדתן של ממשלות בעלות יכולת כפייה פרי של אמנה חברתית. כלומר: הסכם בין בני האדם בדבר קיומו של שלטון. תומס הובס, הפילוסוף האנגלי ג'ון לוק (John Locke) והפילוסוף השווייצרי-צרפתי ("אזרח זנבה") ז'אן-ז'אק רוסו,⁶ נחשבים לאבות האסכולה הפילוסופית הידועה בשם "תורת האמנה החברתית".⁷

¹ ראו גם ב(3) להלן.

² לסאנשו, ב"דון קישוט" של סרוואנטס מובטחת שליטה במדינת-אי שאין בה אף בן תמותה אחר. מובן שלא מדובר במדינה של ממש. סאנשו מבחין בבעיה הזו, והוא מגיב: "אכן, אין טוב לאדם מהיות מושל ומצוה... ולו רק על עררי צאן ובקר". המצב של העדר אוכלוסייה בטריטוריה נתונה אינו קיים רק לספרות. ביבשת אנטרקטיקה, למשל, אין אוכלוסייה קבועה.

³ ראו ההערה בעניין הגדרת המדינה של אקצין לעיל.

⁴ משנה מסכת אבות, ג' ב'.

⁵ Thomas Hobbes.

⁶ John Locke.

⁷ Jean-Jacques Rousseau.

הוגי האמנה החברתית:

הצורך בשלטון מרכזי מוזכר בהקשרים רבים בדתות שונות ובהקשרים תרבותיים רבים ומגוונים. בספר שופטים מודגשות הבעיות הכרוכות בהעדר שלטון: "בימים ההם אין מלך בישראל – איש הישר בעיניו יעשה".¹ משיחת המלך הראשון בתולדות ישראל באה בעקבות דרישת העם לשאול: "שימה לנו מלך לשפטנו ככל הגויים".²



תומס הובס

הובס טוען כי בהיעדר שלטון – במצב המכונה בשם "מצב הטבע" – מתקיים קונפליקט בלתי נמנע של "מלחמת הכול בכול". במצב זה "אדם לאדם – זאב". הוא כתב כי במצב הטבע – בהיעדר שלטון – נגזר על האדם שחייו יהיו "גלמודים, עניים, דוחים, אכזריים וקצרים".³ הובס לא היה מאמין גדול בטבע האדם. "יצר לב האדם רע מנעוריו", משום כך בני האדם מקיימים מעין הסכם, "אמנה חברתית", ומקבלים על עצמם מרות של שלטון. הובס תמך בקיום של "מונרכיה אבסולוטית" – שלטון מלכוני "מוחלט".



ג'ון לוק

הצורך בשלטון בעל יכולת כפייה מוזכר באורח מעודן עוד יותר אצל האבות האחרים של אסכולת האמנה החברתית. ב-1689 פורסם לראשונה חיבורו של ג'ון לוק "שתי מסות על הממשל",⁴ שזכה למהדורות מתוקנות על ידי לוק הן בחייו והן לאחר מותו ב-1704. במסה השנייה נמנע לוק מאזכור מפורש של "לוויתן", אך הוא מתייחס בשיטתיות לטיעונו של הובס. הוא מקבל את הטיעון שהמעבר ממצב הטבע – המצב שבו אין שלטון – נעשה כדי לשפר את מצבם של בני האדם. לוק אינו מקבל את ההנחות הפסימיות של הובס בדבר טבע האדם. ההפך, הוא מאמין בתכונות החיוביות של בני האדם ובסובלנות הטבעית שלהם. בכל זאת, בהיעדר שלטון קיימת אי בהירות הן ביחס למהות של זכויות הפרט, והן ביחס למהות של כללי ההתנהגות (הנורמות). נוסף על כך, קיימת סכנה שחלק מבני האדם יפגעו בזדון בזכויות האחרים.⁵



ז'אן-ז'אק רוסו

1 שופטים, י"ז, ר'; שופטים, כ"א, כ"ה.

2 שמואל א', ח', ה'.

3 Solitary, poor, nasty, brutish and short.

4 הביטוי לקוח מבראשית, ח', כ"א.

5 Two Treatises of Government.

6 ג'ון לוק הוא גם אחד מאבות תורת זכויות היסוד של האדם ועוד נחזור לעסוק בהגותו בהקשר זה.



"אדם לאדם – זאב!"

ייתכן שהגרסה המפורסמת ביותר של תורת האמנה החברתית היא זו של רוסו בחיבורו מ-1762 "על האמנה החברתית"¹. לחיבור זה הייתה השפעה רבה ביותר, ואין ספק כי הניע בעקיפין את גלגלי המהפכה הצרפתית מעט יותר מרבע המאה לאחר פרסומו. גם סיסמת המהפכה, "חירות, שוויון, אחווה", מבוססת על ההגות של רוסו. בכתביו המוקדמים תיאר רוסו את האדם במצב הטבע כ"פרא אציל" שתכונותיו חיוביות. החברה והציוויליזציה שהתפתחו בעקבות גידול האוכלוסין, השחיתו את אופי האדם, שנטה במצב אצילותו לחמלה ולרחמים. ציטטה מפורסמת שלו היא ההתרסה שבה נפתח ספרו: "האדם נולד חופשי, אך בכל מקום הוא כבול באזיקים". על פי רוסו, השלטון הראוי צריך להגשים את "הרצון הכללי"² ולא את "רצון הכללי"³. הרצון הכללי מייצג את האינטרסים של הציבור, בעוד שרצון הכלל הוא אוסף הרצונות הפרטיים והאנוכיים של בני האדם.

למשל, כשמדובר בציבור של בני אדם הממתנינים בתור לאוטובוס, "הרצון הכללי", המשקף את טובת הציבור, הוא לשמור על התור ולהתנהג בהתאם. התנהגות כזו תועיל בתנאים רגילים לציבור כולו ולכל אחד מן הפרטים. אך "רצון הכללי" עלול להשתקף בכך שכל אחד מהפרטים "רוצה" וגם מנסה להידחק בתור. התנהגות כזו עלולה להניב מריבה המונית, ובסופו של דבר להפסד של כל אחד מן הפרטים.

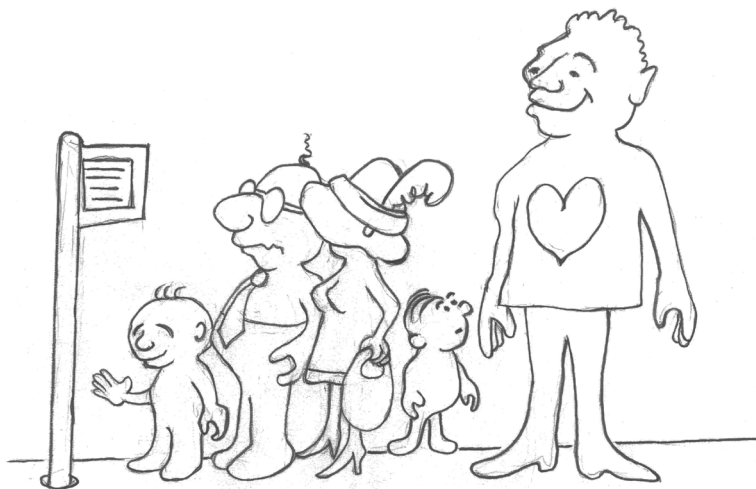
קשה להבין כיצד חשב רוסו לפתור באורח מעשי מצבים שבהם "רצון הכללי" גובר על "הרצון הכללי". הוא טען כי אלה הממאנים לרצון הכללי, יש "להכריחם להיות חופשיים" – טיעון שיש בו סתירה פנימית. דומה כי רוסו ניסה להימלט מההגבלות על החירות הכרוכות בקיומו של שלטון.

¹ Du Contrat Social

² Volonté générale

³ Volonté de tous

⁴ שלטון הדמים שבה בשלהי המהפכה הצרפתית הצביע באורח טרגי על הסתירה הזאת.



הממתנים לאוטובוס מתנהגים על פי "הרצון הכללי"!

עניין הגישות השונות לאמנה החברתית קשור בשאלת מקור הסמכות של הריבון. את המושג ריבונות נהוג ליחס לז'אן בודין¹. עוד קודם להובס, טען בודין לשלטון מוחלט של הריבון. בעניין "מקור הסמכות" של הריבון, כתב בודין בחיבורו "שישה ספרים על הרפובליקה" מ-1576 כי "הנסיך-הריבון אחראי רק בפני האלוהים".

בדמוקרטיה המודרנית מקור הסמכות של השלטון הוא "העם" (האזרחים). לפיכך, לעתים אומרים כי הריבון הוא העם עצמו. אין ספק שההגות של רוסו שימשה אבן דרך מרכזית בתפיסת האזרחים כמקור הסמכות, ולכן יש לראות ברוסו מבושר חשוב של הרעיון הדמוקרטי².

23(3). הריבונות וההכרה הבינלאומית במדינה

רוב המדינות המוכרות לנו נהנות מריבונות, כלומר מעצמאות כלפי חוץ ומעליונות כלפי פנים. בה בעת נהנות המדינות הללו גם מהכרה בינלאומית, הן על ידי מדינות אחרות והן על ידי ארגונים בינלאומיים. עם זאת, יש מקרים שבהם קיימת ריבונות של המדינה בפועל, אך היא לא נהנית מהכרה בינלאומית.

¹ Jean Bodin

² נחזור לעניין זה בפרק "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה" (23(1)).

במשך שנים רבות היו גורמים רבים שלא הכירו במדינת ישראל, או לא הכירו בזכות קיומה. גם כיום ישראל מתמודדת עם גורמים השוללים את זכות קיומה. לעומת זאת, כפי שראינו ישראל קמה בתוקף החלטת האו"ם והתקבלה כחברה בו זמן קצר לאחר הקמתה. שתי המעצמות הגדולות, ארצות הברית וברית המועצות, היו המדינות הראשונות שהכירו בישראל מיד לאחר הקמתה.



כמה מדינות יש בעולם???

בשנת 2010 היו באו"ם 192 חברות מלאות. אך החברות באו"ם אינה מעידה בהכרח על ריבונותה של המדינה או על ההכרה בה. להלן כמה דוגמאות. שווייץ היא מדינה שתמיד הייתה מוכרת על ידי הכול, ובא בעת נמנעה מרצונה מחברות בחלק מהארגונים הבינלאומיים. היא הצטרפה כחברה באו"ם רק ב־2002. עם זאת, מוסדות חשובים של האו"ם, ושל חבר הלאומים לפני כן, שכנו בה מאז ומתמיד. בעקבות מלחמת אזרחים שהתנהלה בקפריסין ב־1974, ושבה היו מעורבות יוון ותורכיה, נחצה האי ומעט יותר משליש האי נשלט על ידי התורכים. ב־1983 הכריז החלק התורכי על עצמאותו בשם "הרפובליקה התורכית של צפון קפריסין". אך רק תורכיה הכירה במדינה זו.

מקרה שונה לחלוטין הוא של "מדינת עיר הוותיקן". בעקבות הסכמים שנחתמו עם איטליה ב־1929, זכתה עיר הוותיקן, שהיא חלק זעיר בעיר רומא (0.44 קמ"ר), בעצמאות "מלאה". מחד גיסא, דבר הוותיקן והעומד בראשו הוא הלכה המחייבת לכאורה יותר ממיליארד קתולים ברחבי העולם. מאידך גיסא, מספר אזרחי הוותיקן מסתכם באלף גברים

¹ המכונה גם "מדינת הכס הקדוש" (Holy See).



מחלוקת בים התיכון: בעקבות מלחמת האזרחים בקפריסין ב-1974 נחלק האי בפועל לשתי מדינות, שאחת מהן מוכרת רק על ידי תורכיה

בלבד. זכות הבחירה (של האפיפיור) נתונה בידיהם של יותר ממאה קרדינלים מכל העולם. הוותיקן מוכר בינלאומית כמדינה ריבונית, אך חברותו בארגונים בינלאומיים דוגמת האו"ם אינה מלאה.¹

מדינה מהסוג של ארצות הברית עונה היטב להגדרות המדינה המקובלות, והיא מוכרת בינלאומית כמדינה אחת, אף שפורמלית מדובר בפדרציה של 50 "מדינות" (states) שונות. חמישים "המדינות" המרכיבות את הברית אינן נתפסות כעצמאיות אפילו בעיני עצמן, מאז תום מלחמת האזרחים האמריקאית ב-1865, והשלטון הריבוני נתון בידי הממשל המרכזי, "הפדרלי", היושב בווישינגטון הבירה.

ב(4). זכות ההגדרה העצמית ומדינת הלאום

ההסדר של עליונות המדינות מבחינה משפטית ומעשית כלפי פנים וכלפי חוץ הוא המאפיין את האנושות בת זמננו. עם זאת, מדינות לובשות צורה ופושטות צורה לעתים מזומנות. די להזכיר בהקשר זה את שהתרחש במרכז אירופה ובמזרחה עם קריסת ברית המועצות, ולעומת זאת את התפתחות "האיחוד האירופי".²

שאלת הזכות לשימור קיומה של מדינה או להקמתה קשורה כיום קשר הדוק בשאלת הלאומיות, ומעוגנת במידה רבה בהגותו ובפועלו של וודרו וילסון,³ הנשיא ה-28 של ארצות

¹ מעמד הוותיקן בא"ם הוא של "מדינה-לא-חברה בעלת מעמד של משקיפה קבועה". ישות אחרת, שאינה מוכרת כמדינה, אך נהנית ממעמד של "משקיפה קבועה" בא"ם, היא "המשלחת של פלסטין".

² דומה כי אירופה היא "היציבה ביבשות". אך מפת אירופה העכשווית והסדרי הריבוניות הקיימים בה היום שונים מאוד מאלה שהיו קיימים בה עד שלהי שנות ה-80.

³ Woodrow Wilson

הברית (1913-1921). חודשים רבים לפני שמלחמת העולם הראשונה הסתיימה, הציג ווילסון בפני הקונגרס את "14 הנקודות" – תוכניתו להסדר הבינלאומי החדש. 14 הנקודות עוסקות במהות היחסים הבינלאומיים לאחר המלחמה, ובכלל זה היסודות להקמת חבר הלאומים, בשאלות ספציפיות הנוגעות למדינות שונות, בפירוק האימפריות הקולוניאליות, ובזכות ההגדרה העצמית כך שייוצר "שיתוף פעולה כללי... למטרת הבטחת ערבויות הדדיות של עצמאות פוליטית ואחדות טריטוריאלית למדינות גדולות וקטנות כאחת". בהסכמים הבינלאומיים שלאחר המלחמה ובראשם חוזה ורסיי (1919), התקבל המתווה שהגה ווילסון. אימפריות פורקו, הוקם ארגון חבר הלאומים, ובמסגרתו ננקטו צעדים להענקת עצמאות ללאומים שונים¹.



הגותו של נשיא ארצות הברית וודרו ווילסון הכתיבה את הסדר העולמי החדש לאחר מלחמת העולם הראשונה

שאלה בסיסית הנוגעת ליישום "עקרון ההגדרה העצמית" של לאומים שונים, קשורה לאופן שבו אנו מגדירים "לאום". שאלה זו אינה פשוטה כלל, והיא תלויה הן במאפיינים האובייקטיביים של לאומים, והן ברפואי ההזדהות הסובייקטיביים של הפרטים המשתייכים לאותם לאומים.

כללית, נהוג לטעון כי לבני הלאום יש בדרך כלל שפה משותפת, רקע היסטורי משותף

¹ ווילסון, אף שזכה בפרס נובל לשלום ב-1919, לא הצליח להשיג את הרוב המיוחס הדרוש בקונגרס כדי לצרף את ארצות הברית לחבר הלאומים, וארצות הברית נותרה מחוץ למסגרתו בכל תקופת קיומו. את נשיאותו סיים ווילסון בטול יכולת של ממש מפני שלקה בשבץ מוחי קשה. הוא הלך לעולמו ב-1924.

ומאפיינים תרבותיים משותפים. לעתים קרובות רוב בני הלאום חיים בקרבה טריטוריאלית. אלה הם המאפיינים האובייקטיביים של הלאום. המבחן הסובייקטיבי העיקרי לקיומו של לאום הוא תחושות ההזדהות של בני הלאום. כלומר, האם חלק גדול של אוכלוסייה נתונה אכן רואה עצמו כמשתייך לאותו לאום. מרכיב חשוב ברמה הסובייקטיבית הוא של שאיפה לקיום מסגרת פוליטית משותפת.

לעיתים קרובות מקובל להבחין בין הגדרת קבוצה המהווה "לאום" ובין קבוצה שאיננה אלא "קבוצה אתנית". האבחנה בין שני המושגים אינה פשוטה. גם במקרה של "קבוצה אתנית" מתבקשים מאפיינים משותפים של חברי הקבוצה, שהם לא פעם דומים מאוד למאפיינים האובייקטיביים של הלאום. מבחן מובהק לאבחנה בין שני המושגים קשור בהגותו של הנשיא ווילסון. קבוצה אתנית שיש לחבריה לא רק את מאפיינים אובייקטיביים וסובייקטיביים משותפים אלא גם שאיפה להגדרה עצמית, במובן של שאיפה לעצמאות מדינית, מהווה לאום.

הדרוזים מהווים דוגמא מקובלת לקבוצה אתנית שאינה רואה עצמה כלאום למרות המאפיינים המשותפים הרבים לדרוזים באשר הם. זאת, מכיוון שהתפיסה המקובלת בקרב הדרוזים היא של נאמנות למדינה בה הם מתגוררים, בלא שאיפה להגדרה עצמית. יש להדגיש כי המאפיינים הללו אינם כה חדים. למשל, בני אדם יכולים להשתייך בו בזמן ליותר מלאום אחד, בשעה שיתכן כי אחרים אינם חשים הזדהות עם לאום כלשהו. לעיתים, השאיפה להגדרה עצמית ולעצמאות מדינית מאפיינת רק חלק מחברי הקבוצה. מכל מקום, הנורמה של קיום מדינות לאום, שהיה קיים כבר זמן רב לפני מלחמת העולם הראשונה, נעשה נפוץ עוד יותר עד כי בשפות רבות משמש אותו מונח עצמו – Nation – להגדרת לאום וגם להגדרת מדינה. בה בעת אנו עדים הן לקיומן של מדינות שהן רב לאומיות במובהק¹, והן ללאומים שחלקים גדולים מהם מתגוררים במדינות שונות². חוסר אחידות ואי בהירות מהסוגים הנזכרים מעוררים שאלות רבות על התנאים שבהם ראוי להגשים את עקרון ההגדרה העצמית על ידי הקמת מדינת לאום. זאת ועוד, לפרטים שונים יכולות להיות זהויות שונות בעת ובעונה אחת. הדבר בולט

¹ לוח המביא דוגמאות רבות לעניין זה נמצא בפרק 24(2): "המהפך הדמוגרפי".

² כך, למשל, לפחות בתקופות מסוימות אפשר היה לטעון כי רוב ה"ספרדים", ה"פורטוגלים" וה"אירים" לא היו באירופה אלא באמריקה. מובן שכיום רוב המהגרים הללו חשים זהות לאומית אחרת, המתאימה למקום שבו הם מתגוררים. עם זאת, עדיין יש סימנים לא מעטים למקרים של "זהות כפולה".

מאוד בישראל. לפרטים שונים יש נטיות הזדהות מגוונות במישור הלאומי, במישור הדתי ובמישור האזרחי.¹

נושא הלאומיות ושאלת זכות ההגדרה העצמית גם מעוררים שאלות רבות המתייחסות להיקף של הזכויות והחובות של לאום הרוב, ולזכויות ולחובות של מיעוטים לאומיים במדינות הרבות שבהן יש יותר מלאום אחד. יש להבחין כמובן בין זכויותיהם וחובותיהם של פרטים המשתייכים ללאומים שונים, ובין זכויותיהן וחובותיהן של הקבוצות הלאומיות.

מדינת הלאום הדמוקרטית

חשוב לזכור שהתפיסות הדמוקרטיות ליברליות של המדינה עולות בקנה אחד עם קיומה של מדינת הלאום.

- תפיסת האמנה החברתית המהווה בסיס הגותי לקיומה של המדינה המודרנית חלה בראש ובראשונה על בני לאום נתון החיים במרחב טריטוריאלי נתון.
- עקרון ההגדרה העצמית הלאומית הנובע ממשנתו של הנשיא ווילסון עומד לצדם של העקרונות הליברליים בהם תמך.
- במידה זו או אחרת, מדינות דמוקרטיות רבות הן מדינות לאום-ליברליות.

במדינה הדמוקרטית מודגשות זכויותיהם של הפרטים. עם זאת, במדינות דמוקרטיות רבות קיימת התנגדות להכרה בזכויותיהן של קבוצות לאומיות שהן קבוצות מיעוט. גם כשקיימת הכרה בזכויותיהן של קבוצות כאלה, אין הן זוכות להגשמה מלאה של "זכות ההגדרה העצמית" אלא לרמות שונות של אוטונומיה.²

עד מלחמת העולם הראשונה שלטו אימפריות קולוניאליות בחלקים גדולים של העולם. השלטון היה בידי מעצמה, כמו בריטניה וצרפת. המושבות, הקולוניות, נשלטו על ידי "מושלים" מטעם המעצמות. בחלקים גדולים של המזרח התיכון הייתה השליטה בידי האימפריה

העותומנית, התורכית, שפורקה בתום מלחמת העולם הראשונה. גם באירופה עצמה חיו בני עמים שונים בשלטון של אימפריות (כמו האימפריה האוסטרו-הונגרית). מושבות שהשתחררו מעול המעצמות, או חבלי ארץ שהשתחררו מעול האימפריות האירופיות, בראש ובראשונה בשל אימוץ רעיונות ההגדרה העצמית של וודרו ווילסון על ידי חבר הלאומים, הפכו במרוצת הזמן למדינות עצמאיות. מלכתחילה בחלק מן המדינות הללו היו מיעוטים אתניים-לאומיים מובהקים, והתפתחו בהן מתחים רבים שנגעו לעניין הלאומי. בחלק מן המדינות התפתחו תנועות לאומיות שמקורן בקבוצות אתניות נבדלות. במקרים רבים איחד המאבק המשותף בשלטון הקולוניאלי קבוצות שונות, והוליד מעין מסגרת

¹ למשל, חלק מאנשי הזרמים החרדיים הקיצוניים כופרים בהזדהות ה"אזרחית", עד כדי שרפת דגל המדינה ביום העצמאות. אנשי ה"בונד" בפולין היו סוציאליסטים חילוניים, שדיברו יידיש וראו עצמם כשייכים ללאום היהודי, אך התנגדו נחרצות להקמת מדינת ישראל. רבים מאזרחי מדינת ישראל הערבים – דתיים וחילוניים כאחד, רואים עצמם כאזרחי ישראל, והיו רוצים שתהיה "מדינת כל אזרחיה", אך לא "מדינה יהודית".

² המהות המילולית (ביוני) של המילה "אוטונומיה" היא "שלטון עצמי".

לאומית חדשה. התפרקות האימפריות הקולוניאליות הפכה את המתח שבין המסגרת המדינתית ובין הלאומים שבתחומה (ושחלקם לא פעם מחוץ לתחומה) לשאלה פוליטית מרכזית.

מהאמור לעיל נובעות הגדרות מקובלות של **לאום אתני מול לאום פוליטי**. במקרה הראשון מדובר בלאום שקיימים בו המאפיינים האובייקטיביים של הלאום. במקרה השני מדובר בדרך כלל בלאום שנוצר על ידי הסדר בינלאומי, מהסוג שקבע חבר הלאומים לאחר מלחמת העולם הראשונה. במקרה זה ייתכן בהחלט שהלאום עומד בתנאי ההזדהות הסובייקטיביים של חבריו, אף שהוא אינו "לאום אתני". גורם מאחד מרכזי של לאומים פוליטיים רבים היה ההשתחררות משליטת מעצמה "זרה". השתחררות משליטה של מעצמות אירופיות הביאה להתפתחות של דגמים שונים של מדינות לאום. הדוגמא של ארה"ב שונה מאוד מהדוגמא של אוסטרליה. באפריקה ובאסיה אנו מוצאים מגוון רחב של מדינות לאום שזכו בעצמאותן לאחר מלחמת העולם השנייה.

רעיון הקמתו של בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל אומץ בידי חבר הלאומים, והוא כרוך בהסדרים הבינלאומיים של אותה תקופה.

כדי להבין את אופייה של מדינת ישראל, יש להכיר את היסודות שהונחו בתקופת השלטון הבריטי בארץ, שרובה ככולה התנהלה מטעם ייפוי כוח שניתן לבריטניה על ידי חבר הלאומים.

ב2(5). חבר הלאומים, שיטת המנדטים והמנדט על ארץ ישראל

ב-1919 התקבלה אמנת חבר הלאומים. סעיף 22 של האמנה קבע כי יש לקדם לקראת עצמאות את השטחים שהיו נתונים לשליטת המדינות המפסידות, האימפריה העותומנית וגרמניה. באמנה נאמר כי השיטה "הטובה ביותר" להגשמת עיקרון זה, היא בהפקדת האזורים בידי מדינות "מתקדמות". מדינות אלו יקבלו מנדט, ייפוי כוח, מטעם חבר הלאומים ויכינו את המושבות ואת הטריטוריות הנוגעות בדבר לקבלת עצמאות¹. נעשתה הבחנה בין האזורים השונים לפי מידת בשלותם לעצמאות על פי שלוש רמות: A, B ו-C. המנדטים שהוענקו לצרפת ולבריטניה במזרח התיכון, ורק המנדטים האלה, נחשבו כבשלים ביותר לעצמאות, וזכו למעמד A. המנדט על סוריה ועל לבנון הוענק לצרפת, והמנדטים על האזורים שבהן שוכנות כיום עיראק, ירדן וישראל הוענקו לבריטניה.

ההתקדמות לקראת עצמאות הייתה שונה באזורים אלה, ובחלק מן המקרים הונהגה

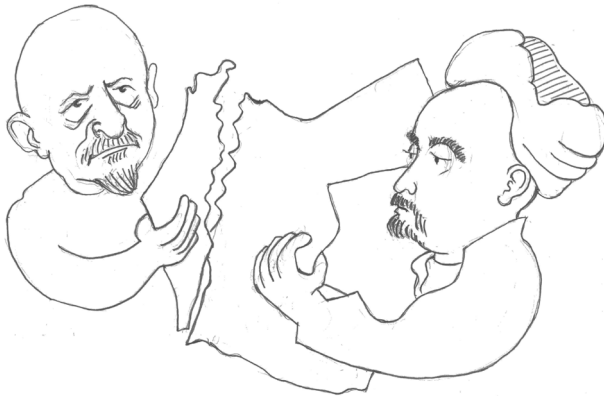
¹ לאחר התפרקות חבר הלאומים והקמת האו"ם, עבר הפיקוח על המנדטים לידי האו"ם במסגרת "משטר הנאמנות" (trusteeship).

אוטונומיה רחבה עוד בטרם זכו המדינות החדשות לעצמאות מלאה. הגבולות המדיניים והלאומיים בין המדינות העתידות במזרח התיכון היו עמומים ביותר¹.

עניין מיוחד יש לנו כמובן במנדט על ארץ ישראל. כתב המנדט נקרא באנגלית בשם Mandate for Palestine, ובעברית הוא כונה, לאחר משא ומתן, בשם "המנדט על פלשתינה (ארץ ישראל)". הוא אושר על ידי מועצת חבר הלאומים ב-24 ביולי 1922.

בממד הלאומי מזכיר כתב המנדט אך ורק את זכויות היהודים, אך הוא חוזר ומדגיש את השמירה על הזכויות האזרחיות והדתיות של "הלא יהודים" בארץ.

כתב המנדט מצטט את הצהרת בלפור, וקובע כי שלטון המנדט יהיה אחראי: "למתן תוקף להצהרה שניתנה לראשונה ביום 2 בנובמבר 1917 על ידי ממשלת הוד מלכותו מלך בריטניה, ואושרה על ידי מעצמות ההסכמה, לטובת ייסוד בית לאומי לעם ישראל בפלשתינה (ארץ ישראל), תוך הבנה ברורה שלא ייעשה שום דבר העלול לפגוע בזכויותיהן האזרחיות והדתיות של הקהילות הלא יהודיות בפלשתינה (ארץ ישראל) או בזכויותיהם ובמעמדם הפוליטי של היהודים בכל ארץ אחרת".



האמיר עבדאללה ופרופ' חיים ויצמן מחלקים את שטח המנדט...

¹ אי הבהירות הזו מודגמת היטב בדמותו של פייסל הראשון, שהוכתר כמלך עיראק הראשון ב-1921. פייסל היה בנו של חוסיין, "השריף הגדול של מכה". עם אביו ועם אחיו עבדאללה הוא סייע לבריטים במלחמת העולם הראשונה במאבק עם האימפריה העות'מאנית. הוא מונה ב-1920 למלך סוריה, אך לאחר שצרפת קיבלה את המנדט על סוריה הוא גורש, ומונה למלך עיראק. המלכתו של פייסל הסוני על עיראק, שבה יש רוב שיעי ומיעוט כורדי גדול, הצביעה על בעיות נוספות. גם כיום אנו עדים להמשך העימותים הנובעים מבעיות אלה. בשנת 1921 הציעו הבריטים לאחיו של פייסל, עבדאללה, להתמנות כאמיר של עבר הירדן המזרחי (כיום מדינת ירדן). אביהם של פייסל ועבדאללה, חוסיין, גורש מחצי האי על ידי בני משפחת סעוד ב-1924 עם בנו הבכור עלי, שיועד להיות יורשו.

² ב-1932 הייתה סעודיה, שנקראה כך על שם בני משפחת סעוד, למדינה עצמאית. באותה שנה זכתה גם עיראק לעצמאות מלאה. ירדן, בשם "הממלכה ההאשמית של עבר הירדן", זכתה בעצמאות מלאה ב-1946. באותה שנה הסתלקו הצרפתים מסוריה, וגם היא הייתה לעצמאית. לבנון הפכה לעצמאית כבר ב-1943, למרות התנגדות הצרפתים, ולאחר שהפרלמנט הלבנוני הנבחר הכריז על עצמאות בגיבוי בריטי.



74 שנים לאחר חלוקת שטח המנדט מבקרים ראש ממשלת ישראל ורעייתו במאהל בדואי בירדן

מלכתחילה היה המנדט הבריטי על ארץ ישראל אמור להכיל את כל האזור שבתחומו נמצאים מדינת ישראל, שטחי יהודה ושומרון, רצועת עזה, שטח קטן מרמת הגולן וירדן. אך יש להדגיש כי לקבלת המנדט על ידי חבר הלאומים קדמה הבנה שהאזור ממזרח לירדן – כ־77 אחוז מן השטח – ינותק משטח המנדט וינהל בנפרד בשליטה ערבית. לכך יש התייחסות מפורשת בסעיף 25 בכתב המנדט.

לאחר מינויו של עבדאללה לאמיר של עבר הירדן, ביטלו הבריטים את הזיקה שבין שני עברי הירדן באמצעות "הספר הלבן" של 1922. בלונדון שהו אז משלחת של ההסתדרות הציונית ומשלחת ערבית. לאחר לבטים אישרה המשלחת היהודית בראשות חיים ויצמן את המסמך, אך המשלחת הערבית דחתה אותו. עם זאת, בריטיה העניקה ב־1923 אוטונומיה לעבר הירדן בשלטונו של האמיר עבדאללה. ב־1923 נעשה גם ויתור על החלקים ברמת הגולן שהיו בתחומי המנדט הבריטי, לטובת המנדט הצרפתי על סוריה.

31. תקופת המנדט ו"העדינה שבדרך"

ב(1). דבר המלך במועצתו מ־1922

ארץ ישראל נכבשה על ידי הבריטים ב־1917. עד 1920 התקיים בארץ שלטון צבאי, שהוחלף בשלטון אזרחי שבראשו עמד הנציב העליון הראשון מטעם בריטניה, הרברט סמואל¹. לאחר הענקת כתב המנדט לבריטניה שאב השלטון האזרחי את סמכותו ממסמך זה.

מסדר צבאי בירושלים בשלהי
מלחמת העולם הראשונה



¹ בתקופת המנדט שירתו בזה אחר זה שבעה אישים שונים בתפקיד הנציב העליון (High Commissioner).



ירושלים 1925. מיומין לשמאל: הנציב העליון הרברט סמואל, הלורד ארתור גיימס בלפור, כובש ירושלים הפילדמרשל אדמונד אלנבי

עם קבלת כתב המנדט קבעו הבריטים את המסגרת החוקתית של שלטונם בארץ באמצעות מסמך הידוע בשם "דבר המלך במועצתו – 1922". מסמך זה קיבל (ב"סימן 46" שלו) את עקרון "רציפות המשפט", ובכך הפך המשפט העותומני שהיה נהוג בארץ עד לכיבוש, לבסיס של מערכת הנורמות בתקופת המנדט¹. בשל קבלת עקרון רציפות המשפט

¹ המינוח "דבר המלך במועצתו" מתייחס בדרך כלל לדבר חקיקה שאושר פורמלית על ידי המלך לאחר התייעצות עם המועצה המלכותית, אך למעשה נקבע דבר החקיקה על ידי הממשלה הבריטית. השימוש בכלי זה הלך ופחת, אך בעבר השתמשו בו רבות כדי לקבוע את המסגרת החוקתית באזורים שהיו נתונים לשליטת האימפריה הבריטית. לפרלמנט הבריטי הייתה הזכות לשנות או לבטל מסמכים מסוג זה. השם הפורמלי של המסמך שבו אנו עוסקים היה Palestine order in council, והוא נחתם על ידי המלך ב־10 באוגוסט 1922.

² סימן 46 פתח גם את האפשרות לפנות לדין האנגלי, אם החוק המקומי לא כלל מענה מתאים לסוגיה הנדונה. כדאי להשוות את עניין רציפות המשפט בהקשר זה לעניין רציפות המשפט המוזכר בפרק 4א: "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות".

גם על ידי מדינת ישראל בתום תקופת המנדט, אנו מוצאים שרידים של המשפט העותומני במשפט הישראלי עד ימינו. עם זאת, הבריטים שינו וביטלו במהלך תקופת המנדט חלק גדול מהמורשת המשפטית העותומנית, וכך עשתה גם מדינת ישראל. עם סיום תקופת המנדט כללה המורשת המשפטית יסודות עותומניים, יסודות בריטיים ויסודות מקומיים – פרי השלטון המנדטורי.

דבר המלך במועצתו העניק את מרבית סמכויות השלטון לנציב העליון שמונה על ידי הממשלה הבריטית. הנציב עמד הלכה למעשה בראש הרשות המבצעת וגם בראש הרשות המחוקקת. החוקים שהחיל הנציב נקראו "פקודות". חלק גדול מן הפקודות הללו תקפות עד עצם היום הזה, אם כי הכנסת שינתה בהן שינויים רבים. הנציב העליון גם מינה את השופטים בתקופת המנדט.

על פי דבר המלך במועצתו הוענק הטיפול בענייני המעמד האישי, כגון נישואין וגירושין, לבתי הדין הדתיים של העדות השונות. בדומה להסדר שהיה מקובל בתקופה העותומנית. ביסודו של דבר, זה המקור למעמדם של בתי הדין הדתיים בישראל, אם כי במהלך השנים חלו שינויים שנבעו מחקיקת הכנסת.¹

ב3(2). מוסדות "היישוב"

הקהילה היהודית שאותה נהוג לכנות בשם "היישוב" (או "היישוב היהודי") פיתחה מבנה מוסד מעין-דמוקרטי בתקופת המנדט.

ארבע פעמים בתקופת המנדט, בשנים 1920, 1925, 1931 ו-1944, קיים היישוב בחירות כלליות לגוף שכונה "אספת הנבחרים". אספת הנבחרים לא התכנסה לעתים מזומנות. לעתים חלפו שנים בין התכנסות אחת לרעותה. הגוף ששימש באורח קבע כמוסד דמוי-פרלמנט נבחר בידי האספה, ונקרא "הוועד הלאומי". הוועד מנה בין 36 ל-70 חברים בתקופות שונות. הוא בחר בגוף מצומצם יותר, "הנהלת הוועד הלאומי". ההנהלה תפקדה כגוף דמוי-ממשלה.

לגופים אלה היו סמכויות מוגבלות. תחילה הם פעלו ללא גיבוי חוקי של הממשלה המנדטורית. בהמשך, ב-1927, חתם הנציב העליון על "תקנות כנסת ישראל", שגם הן הגדירו סמכויות מוגבלות למדי. השלטון הפורמלי היה נתון כולו בידי הממשלה המנדטורית. ההשתתפות בבחירות ובמוסדות הלאומיים הייתה על בסיס וולונטרי.² חלק מן המפלגות

¹ ראוי לציין כי שלטונות המנדט הבריטי פנו למנהיגי הקהילות בפלשתינה/א"י ושאלו לדעתם בנושא המעמד האישי. נציגי הציבור היהודי העדיפו החלת משפט "אורחי" בנושא זה, בעוד נציגי הערבים, שדעתם התקבלה, העדיפו לשמר את שיטת ה"מילט" שהייתה נהוגה בימי השלטון העותומני.

² התנדבותי.

החרימו במשך כל תקופת המנדט או בחלק ממנה את המוסדות האמורים. למרות זאת, הוועד הלאומי והנהלתו פעלו בתכיפות ובהיקף שהעניקו להתארגנות המוסדית של היישוב את הכינוי "מדינה בתוך מדינה".

במקביל למוסדות האמורים – "מוסדות כנסת ישראל" – יוצגו היישוב והעם היהודי במגעיו עם הממשלה הבריטית ועם השלטון המנדטורי על ידי "הנהלה הציונית", ומ-1929 על ידי הנהלת הסוכנות היהודית. בסוכנות היהודית גם היו גורמים לא ציוניים. עם זאת, להסתדרות הציונית הייתה שליטה ברורה בסוכנות. "המחלקה המדינית" של הסוכנות שימשה מעין משרד חוץ. "מחלקת העלייה" הופקדה בין השאר על חלוקת רשיונות עלייה¹ שהעניקה ממשלת המנדט. הרשיונות חולקו בדרך כלל לעולים על פי "מפתח מפלגתי" ובאמצעות המפלגות. כלומר, המפלגות קיבלו מספר רשיונות עלייה, שתאם בקירוב את כוחן בבחירות לאספת הנבחרים, או את אומדן הכוח שלהן במקרה שלא השתתפו בבחירות.²

נוסף על רשיונות העלייה, עמדו משאבים נוספים לרשות מוסדות היישוב. החלוקה של חלק מן המשאבים הללו על פי "מפתח מפלגתי" הגדילה את האינטרס לשיתוף פעולה עם מוסדות היישוב.

השאיפה לשיתוף פעולה עם מוסדות הכלל חשובה בכל משטר, ובוודאי בכל משטר דמוקרטי. השגת שיתוף הפעולה הזה בתקופת המנדט שימשה גורם מרכזי בהצלחת היישוב היהודי לסלול את הדרך להקמת המדינה. עם זאת, חילוקי הדעות הביאו לפרישת גורמים שונים ממוסדות היישוב. חלק מן המחלוקות המאיימות הללו יוצגו להלן.

3.4. שסעים ומפלגות בתקופת המנדט

המפלגות הדתיות

שסע מרכזי שהבדיל בין חברים שונים ביישוב היה השסע הדתי. קודם לעלייה הציונית, שהתחילה על פי התארוך המקובל ב-1881/2, השתייכו רוב היהודים שהתגוררו בארץ לקהילות חרדיות, שאותן נהוג לכנות בשם הכולל "היישוב הישן". כפי שניווכח, המחלוקת בשאלת אופייה הראוי של הקהילה היהודית השוכנת בארץ ישראל, פערה תהום של ממש בין "היישוב הישן" ובין "היישוב החדש". שרידיו של השסע הרעיוני והמעשי הזה מדריכים עד היום שתי גישות מרכזיות שונות בעניין מהות אופייה היהודי של מדינת ישראל. ביסודו של דבר האמינו החרדים בני "היישוב הישן" כי גאולת ישראל תצמח מביאת המשיח, והדרך לקדמה היא קיום מצוות, ולא ניסיונות לדחוק את הקץ באמצעים פוליטיים.

¹ "סרטיפיקאטים".

² כמו במקרה של "אגודת ישראל".

לעומתם, היו יהודים דתיים שקיימו מצוות, אך לא ראו כל סתירה בתנועה הציונית ובהשתתפות פעילה בה. המפלגה הראשונה שהנהיגה את הציונות הדתית הייתה המזרחי (שם שנגזר מהמילים מרכז-רוחני), שהוקמה ב־1902 בפרשבורג, סלובקיה. התנועה תמכה בשיתוף פעולה עם הציונות החילונית, וראתה במעשה הציוני של יישוב הארץ "אתחלתא דגאולה"¹. ההתנגדות החרדית לציונות הדתית הונהגה על ידי אגודת ישראל האנטי־ציונית, שנוסדה ב־1912 בקטוביץ, פולין, והחלה באותה שנה את פעולתה בארץ ישראל. ב־1922 צמחה מתוך תנועת המזרחי תנועת הפועל המזרחי, וב־1924 צמחה תנועת פועלי אגודת ישראל מתוך אגודת ישראל.

היחסים בין אגודת ישראל ובין התנועה הציונית בתקופת המנדט התאפיינו בעליות ובמורדות. קרע של ממש נוצר ב־1924, כאשר מנהיג פוליטי של אגודת ישראל, ד"ר יעקב דה־האן, נרצח בירושלים על ידי ההגנה, בשל החשש מפני תוצאות פעולתו האנטי־ציונית הנמרצת. חשוב להדגיש כי בעמדותיה של אגודת ישראל חלה התמתנות משמעותית שהגיעה לשיאה בהשתתפות במועצת העם ובמועצת המדינה הזמנית, בחתימה על הכרזת העצמאות ובשותפות בממשלות ישראל הראשונות.²

מפלגות השמאל

גישה שונה לחלוטין בעניין הדרך שיש לנקוט כדי להגשים את רעיון הקמתו של בית לאומי יהודי בארץ ישראל, נקטו תנועות השמאל הציוניות. נקדים ונאמר כי בין המפלגות הללו שררו חילוקי דעות חריפים. כבר ב־1905 הוקמו שתי "מפלגות פועלים" בידי אנשי העלייה השנייה. פועלי ציון דבקה באידאולוגיה סוציאליסטית "מסורתית", בעוד הפועל הצעיר התנתקה מתנועות הסוציאליזם הבינלאומי. מחנה השמאל ידע פילוגים ואיחודים רבים בתקופת המנדט, אך ראוי לציין כי רבים ממנהיגיו, אף שהיו חילוניים, הכירו את המורשת היהודית והוקירו אותה. הוויכוחים הרעיוניים בין מפלגות הפועלים נסבו על שאלות חברתיות־כלכליות, על היחס הראוי לברית המועצות ועל אופי הקונפליקט הערבי־יהודי. ב־1919 התאחדו אנשי פועלי ציון בהנהגת בן־גוריון עם הפועלים "הבלתי מפלגתיים" בהנהגת ברל כצנלסון, והקימו את אחדות העבודה. ב־1930 הקימו אחדות העבודה והפועל הצעיר את מפא"י: מפלגת פועלי ארץ ישראל. מפלגה זו, שהייתה ה"ימנית" יותר בקרב מפלגות השמאל, הפכה למובילת מוסדות היישוב מיד עם הקמתה. ב־1944 חל קרע במפא"י. קרע זה הביא בין השאר לפירוק התנועה הקיבוצית ולפירוק קיבוצים אחדים. הפורשים ניצלו את הכינוי שהתפנה ב־1930, והקימו את תנועת "אחדות העבודה פועלי ציון". עם הקמת המדינה הקימה תנועה זו עם גורמים אחרים בשמאל הציוני, ובראשם השומר הצעיר, את

¹ התחלת הגאולה

² בשלוש הממשלות הראשונות של ישראל השתתף איש אגודת ישראל, הרב יצחק מאיר לוי, בתפקיד שר הסעד.

מפ"ם. לשמאל הציוני היה מקום מכריע בהגשמת הציונות כבר בתקופת העלייה השנייה. משנות ה־30 הגורם הבולט בהנהגת היישוב הייתה מפא"י. בקצה השמאלי של המפה הפוליטית הוקמה המפלגה הקומוניסטית פ.ק.פ.¹, שלא הייתה ציונית, ושבה היו חברים יהודים וערבים.

מפלגות ימין ומרכז

במרכז המפה ובימינה ראויות לציון מפלגת הציונים הכלליים והתנועה הרוויזיוניסטית. אנשי העלייה הראשונה, "האיכרים", לא היו סוציאליסטים כאנשי העליות השנייה והשלישית. הם גם לא היו אנשים דתיים. רבים מהם הדגישו את היותם ציונים "סתם", כלומר ללא גוון אידאולוגי נוסף. הפעילות הפוליטית שלהם הייתה במסגרת קבוצות רבות שזכו לשם הכולל "הגוש האזרחי"². רק בעת העלייה הרביעית והעלייה החמישית, שהיו בעיקרן עליות של בורגנים, התגבשה מפלגת הציונים הכלליים שהוקמה ב־1931.³ המפלגה ידעה כמה פילוגים ואיחודים עוד לפני הקמת המדינה. למחנה האזרחי אפשר לשייך לפחות חלקית תנועות פוליטיות של "ספרדים" ו"תימנים". יש הרואים בגוש האזרחי את "הימין הכלכלי" של אותה תקופה.

ב־1923 פרסם זאב ז'בוטינסקי מאמר שכותרתו "קיר הברזל". ז'בוטינסקי טען במאמר: "כל עוד יש לערבים אפילו זיק של תקווה להיפטר מאיתנו, הם לא ימכרו את תקוותם זו לא בעד אי אלו מילים מתוקות ולא בעד שום פרוסה מזינה של לחם בחמאה". משום כך, יש להקים "קיר ברזל", שרק הכרת הערבים בארץ ישראל ובמדינות השכנות שאין בו "אף לא סדק אחד", עשויה להביא להסכם בעתיד. ב־1925 התכנסו חסידי ז'בוטינסקי בפריז, והקימו את ברית הציונים הרוויזיוניסטים.⁴ הרוויזיוניסטים וארגונים הקשורים בהם פרשו במהלך השנים הבאות מכל מוסדות היישוב. ברוויזיוניסטים ובממשיכיהם אפשר לראות את מייצגי "הימין הלאומי" של התקופה.

¹ ראשי תיבות מידיש של "פאלעסטינישע קומוניסטישע פרטיי" – המפלגה הקומוניסטית של פלשתינה.

² המנהיג הבולט ביותר במחנה האזרחי היה פרופ' חיים ויצמן, שהוביל את המגעים הבינלאומיים של התנועה הציונית עוד בטרם הצהרת בלפור ולימים היה הנשיא הראשון של מדינת ישראל.

³ ועידת היסוד התקיימה בקרקוב, פולין. כמו במקרה של תנועות פוליטיות אחרות בולט הקשר בין יושבי ארץ ישראל ובין יהודי התפוצות.

⁴ רוויזיה (revision): בחינה מחדש לצורך שינוי או תיקון. ז'בוטינסקי ותומכיו הרוויזיוניסטים האמינו כי הגישה הציונית השלטת טעונה בחינה מחדשת ושינוי מהותי.

ב3(5). הקונפליקט הערבי-יהודי בתקופת המנדט

ב-1922 ערכו שלטונות המנדט מפקד, ובו התברר כי אוכלוסיית ארץ ישראל מונה 590,000 מוסלמים¹, 73,000 נוצרים², 7,500 דרוזים ו-84,000 יהודים. בסך הכול עמד מספר התושבים בארץ על כ-750,000 נפש.

בתום תקופת המנדט היה מספר התושבים כ-1.8 מיליון, כשליש מהם יהודים. בחמש השנים שקדמו למפקד הייתה עלייה גדולה של יהודים לארץ. לכן אפשר לומר כי בתקופת השלטון הבריטי בארץ ישראל הוכפלה האוכלוסייה הערבית, בעוד שהאוכלוסייה היהודית גדלה פי עשרה. הגידול של האוכלוסייה היהודית נבע בעיקר בשל ההגירה לארץ של העלייה השלישית, העלייה הרביעית והעלייה החמישית. הגידול של האוכלוסייה הערבית נבע הן בשל ריבוי טבעי גדול והן בשל הגירה אל תוך הארץ³.

אף שברמות שונות התקיימו יחסי גומלין בין ערבים ליהודים בארץ ישראל המנדטורית, העלייה היהודית-ציונית לארץ לא התקבלה בברכה. שוב ושוב אירעו התפרצויות אלימות שהגיעו לשיאן לאחר הצהרת כ"ט בנובמבר 1947 – בשלב הראשון של מלחמת העצמאות. הכינוי שניתן ביישוב היהודי להתפרצויות האלימות שקדמו למלחמת העצמאות היה "מאורעות"⁴.

במאורעות תר"פ (1920) הותקפו יישובים בגליל ושכונות בירושלים. במאורעות אלו נהרגו יוסף טרומפלדור ושבעת חבריו בתל חי. כחודש אחר כך תקף המון ערבי את הרובע היהודי בירושלים בקריאות "טבח ביהודים – הממשלה איתנו"⁵. מסית עיקרי בירושלים היה חאג' אמין אל חוסייני, שאף נידון ל-15 שנות מאסר על חלקו במהומות. זאב ז'בוטניסקי שארגן מבעוד מועד כוח הגנה בעיר העתיקה⁶, נידון גם הוא ל-15 שנות מאסר, אך זכה לחנינה כעבור מספר חודשים.

במרס 1921 מינה הנציב העליון את חאג' אמין אל חוסייני למופתי של ירושלים, לאחר שהוענקה לו חנינה. חוסייני הקיצוני הפך למעשה למנהיג הערבי הבולט בארץ ישראל. חוסייני פעל בארץ עד 1938, ואז ברח לעיראק והשתתף שם במרד נגד הבריטים ובארגון

¹ רובם המכריע סונים.

² רובם (קרוב ל-80%) ערבים.

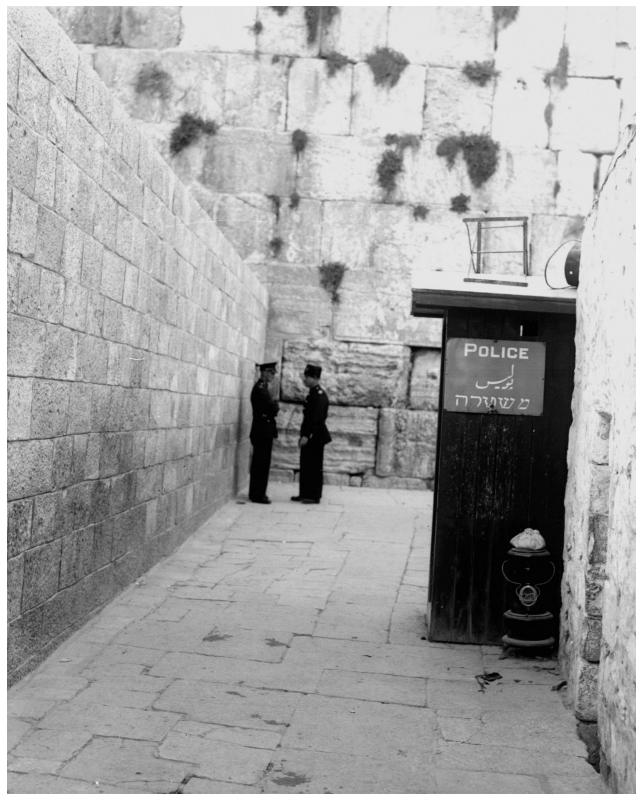
³ באורח יחסי הייתה העלייה היהודית עתירת הון ונכסים. השלטון הבריטי יצר הזדמנויות כלכליות לא מעטות. ההגירה הערבית לארץ נבעה ברובה מסיבות כלכליות.

⁴ יהודים נרצחו על רקע לאומני זמן רב בטרם החלו "המאורעות". עיתון הארץ (1.7.11) מצוין את אברהם שלמה זלמן (סלומון), המכונה הראשון, כחלל הראשון. הוא היה יהודי חרדי שנרצח בירושלים בדרכו להתפלל בבית כנסת ב-1851. לראשון קמו צאצאים מפורסמים רבים. נכדו יואל משה סלומון הקים את הדפוס העברי הראשון, והיה בין מקימי המושבה הראשונה, פתח תקווה.

⁵ בערבית: "אטבח אל יהוד – אידאולה מענה".

⁶ פעולה שנתפסה על ידי הבריטים כפרובוקציה.

יהודים הותקפו לא פעם באזור הכותל
המערבי. בתמונה – עמדת שמירה
בריטית ליד הכותל ב־1933



פרעות ביהודים. ב־1941 נפגש חוסייני עם היטלר, והשניים סיכמו כי עם כיבוש הארץ על ידי הצבא הנאצי, יושמדו היהודים המתגוררים "במרחב הערבי".

ב־1 במאי 1921, זמן קצר לאחר מינויו של המופתי, פרץ גל המהומות של מאורעות תרפ"א. עשרות יהודים נהרגו בהתקפות במקומות רבים, ובהם תל אביב, יפו, פתח תקווה, רחובות וחדרה. בין הנרצחים היה גם הסופר יוסף חיים ברנר, שגופתו וגופותיהם של שישה יהודים אחרים שנרצחו עמו נתלו על חומת בית הקברות המוסלמי בשייח' מוראד¹.

מאורעות תרפ"ט (1929) החלו בירושלים לאחר דרשת הסתה שנשא חאג' אמין אל חוסייני. הפרעות התפשטו למקומות אחרים בארץ. בפרעות אלה גם נטבחו 67 מיהודי חברון, והיישוב היהודי בעיר, שהיה בן אלפי שנים, נקטע. במאורעות תרפ"ט התפרסם הרצח של בני משפחת מקלף ואורחיה במושב מוצא. שלושה מילדי המשפחה הצליחו להימלט, ואחד מהם – מרדכי מקלף – היה לימים רמטכ"ל צה"ל.

¹ ליד שכונת אברכביר, שבה התגורר ברנר.

מאורעות תרצ"ו-תרצ"ט (1936-1939) היו הקשים והממושכים ביותר. הערבים מכנים את האירועים בתקופה זו בשם "המרד הערבי הגדול". נהוג לציין את תחילת המאורעות בהתקפות ביפו ובגבול יפרתל אביב ב־19 באפריל 1936. בסוף אפריל נוסד "הוועד הערבי העליון" שתמך בשביתה כללית, שמטרתה הייתה הפסקה של העלייה היהודית ורכישת הקרקעות על ידי יהודים. באוגוסט הגיע לארץ "צבא ההצלה של קאוקג'י" – קצין עותומני לשעבר שפעולתו נתמכה בידי ממשלת עיראק.

במאי 1936 הודיע שר המושבות הבריטי על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשות הלורד ויליאם פיל¹. אחת ההצעות שהציעה ועדת פיל ב־1937 הייתה לחלק את ארץ ישראל לשתי מדינות. רצועת החוף, עמק יזרעאל והגליל ליהודים. מובלעת בריטית בצורת רצועה שתכלול את ירושלים במזרח ואת יפו במערב. יתר השטח, שהיה רוב שטח ארץ ישראל המערבית, יועד למדינה הערבית שתאוחד עם עבר הירדן. התוכנית נדחתה הן על ידי הערבים והן על ידי היהודים, אם כי הקונגרס הציוני החליט להשאיר פתח לדיון עם הבריטים על פרטי התוכנית. הממשלה הבריטית אף היא דחתה את ההמלצות.

הבריטים נקטו יד קשה כלפי הכנופיות הערביות. על אף שבמהלך התקופה נהרגו אלפי ערבים, הניב המרד מבחינה פוליטית גם תוצאה חיובית מנקודת מבט ערבית. ב־17 במאי 1939 פרסמה הממשלה הבריטית הצהרת מדיניות הידועה בשם "הספר הלבן"². מסמך זה והתקנות שבאו בעקבותיו הגבילו באורח קיצוני הן את אפשרות עלייתם של יהודים לארץ, והן רכישת קרקעות בידי יהודים.

קיימת מחלוקת באשר למועד גיבושו של הלאום הפלסטיני ובאשר לאופן גיבושו. יש הטוענים כי ההתכחות לעצם קיומו של לאום פלסטיני באה גם מפי ערביי ארץ ישראל ומפי חלק ממנהיגיהם, אפילו לאחר הקמתה של מדינת ישראל. יש הטוענים כי הלאומיות הפלסטינית היא במובן מסוים תוצר לוואי של הציונות. לעומת אלה, יש הטוענים כי ניצני התגבשותה של הישות הלאומית הפלסטינית ניכרו כבר במאה ה־19. כך או כך, אין ספק כי הדה־לגיטימציה של רעיון הבית הלאומי היהודי הייתה משותפת כמעט לכל העולם הערבי³, ולא אפינה רק את תושביה הערבים של ארץ ישראל⁴.

¹ William R.W. Peel.

² זה היה "הספר הלבן" השלישי לעניין ארץ ישראל. קדמו לו "הספרים הלבנים" של 1922 ושל 1930.

³ יש לציין כי התקנות פורסמו חודשים ספורים לפני פרוץ מלחמת העולם השנייה, והן חסמו את האפשרות של בריחת יהודים לארץ.

⁴ ערביי ארץ וערבים במדינות אחרות רואים עצמם כמשתייכים גם ללאום "הכלל ערבי". הלאומיות הערבית נטתה להיות "כלל ערבית" יותר משהייתה "לאומית־מקומית". למשל, נשיא מצרים (1954-1970), גאמל עבד אל נאצר, ראה עצמו, וגם נחשב בעיני אחרים, כמנהיג לאומי כלל ערבי לא פחות משהיה מנהיג הלאום המצרי. כיום אנו עדים להתגברות חשיבותה של "הלאומיות המקומית" בעולם הערבי כולו. אך גם עתה אין ספק שקיים כפל הזדהות לאומית מהסוג האמור בעולם הערבי כולו.

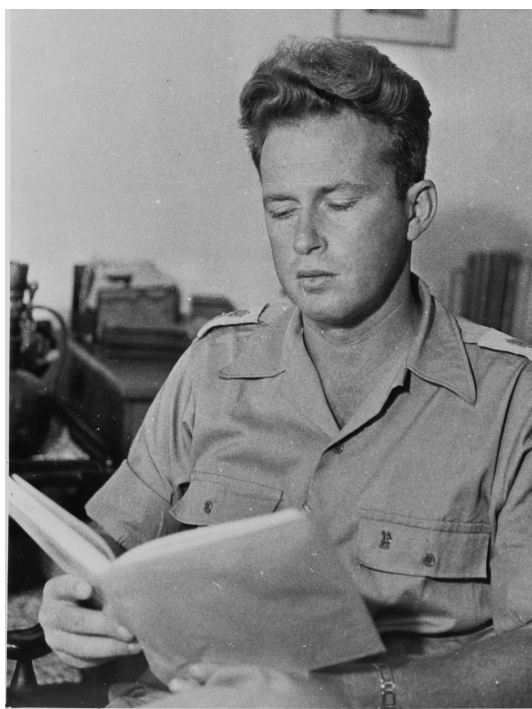
⁵ ספק אם חל שינוי בעמדה הזו. בריאיון לעיתונאים במצרים ב־9 באוגוסט 2010 אמר י"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן): "לעולם לא אכיר בישראל כמדינת העם היהודי".

ב36). "כוח המגן"

ההתנגדות לעלייה, לרכישת קרקעות בידי יהודים, להתיישבות היהודית, ולרעיון הציוני בכללו, לבשה אופי אלים. ברור היה כי עם סיום השלטון הבריטי, ובהיעדר נוכחות של גורם בינלאומי אחר, מלחמה כוללת בבית הלאומי היהודי, שמטרתה השמדתו, הייתה בלתי נמנעת.

ההתנגשויות האלימות בתקופת המנדט וקודם לכן, והצפי למלחמת קיום בעתיד, היו הסיבות להתארגנות "כוח המגן" של היישוב.

הפלמ"ח שימש כגרעין הכוח המגויס של צה"ל בעת הקמת המדינה. בתמונה – איש הפלמ"ח סגן אלוף יצחק רבין



הזרוע הצבאית העיקרית של היישוב, ארגון ההגנה, פעל בשנים 1920-1930 בכפוף למרות "הסתדרות העובדים הכללית"¹. מ־1930 הופקדה על ההגנה "מפקדה ארצית" מטעם הוועד הלאומי, שבה ניתן משקל שווה לאנשי ההסתדרות ולחוגים האזרחיים. חילוקי הדעות ביחס לאופייה של ההגנה ולדרך פעולתה הביאו בשנות ה־30 לפרישה של חלק מחבריה במסגרת "ארגון הגנה ב" ואחר כך להקמתו של האצ"ל, ארגון צבאי לאומי,

¹ לארגון ההגנה קדמו ארגונים אחרים כגון "השומר" שפעל בשנים 1909-1920 ופורק עם הקמת "ההגנה".

שפעל מתוך זיקה לתנועה הרוויזיוניסטית ולרעיונות ז'בוטינסקי. בתקופת המאורעות של 1936-1939 דרך הפעולה של ההגנה הייתה הבלגה, והארגון נמנע מעימות עם שלטונות המנדט. האצ"ל נקט קו לוחמני הרבה יותר, הן כלפי הערבים והן כלפי הבריטים. ב-1939, לאחר שפרצה מלחמת העולם השנייה, החליט האצ"ל על הפסקת ההתקפות על הבריטים. קבוצה מאנשי האצ"ל התנגדה לכך, וב-1940 היא פרשה והקימה את ארגון לח"י – לוחמי חירות ישראל. ב-1941 הוחלט בהגנה על הקמת הפלמ"ח (פלוגות המחץ) – כוח מגויס ארצי, שהלך והתפתח, ובסופו של דבר היה לבסיס כוח האדם העיקרי של צה"ל בעת הקמתו. הניגודים בין ההגנה לבין הארגונים הפורשים הגיעו לכלל עימותים קשים. בתקופת ה"סוון", בסוף 1944 ובתחילת 1945, הסגירה ההגנה אנשי אצ"ל לידי הבריטים. העימותים החמורים ביותר – פרשת אלטלנה ופרשת רצח ברנדוט – התרחשו לאחר הקמת המדינה.

¹ צה"ל הוקם רשמית על ידי "פקודת צבא הגנה לישראל, תש"ח – 1948" שהתקבלה ב-26 במאי 1948.

41(1). שאלת הריבונות במדינה החדשה

עד הקמת המדינה הייתה ההשתתפות במוסדות היישוב על בסיס וולונטרי. מרגע שהוקמה המדינה התעוררה שאלת ריבונותה החיצונית והפנימית. שאלת הריבונות החיצונית התעוררה באופן החרף ביותר האפשרי עם פלישת צבאות ערב ב־15 במאי 1948. שאלת הריבונות הפנימית הייתה כרוכה בהבטחת הציות למוסדות המדינה החדשים מצד גורמים שונים, ובהם גורמים שבתקופת המנדט חריו את מוסדות היישוב.

רבים מבקרים את ראש הממשלה הראשון על שעמד באורח תקיף ביותר על "פירוק הארגונים הכיתתיים" ועל עקרון "הממלכתיות". יש הטוענים כי בן־גוריון ומפא"י עמדו על עקרונות אלה מתוך כוונה לנצל את "החזקת המושכות" של המדינה החדשה. אך מכתביו של בן־גוריון עולה הטענה כי עמדתו הייתה כרוכה בראש ובראשונה בניסיון לחזק את ריבונות המדינה ומוסדותיה.

שתי פרשות דרמטיות מדגימות היטב את בעיית הריבונות במדינה החדשה: פרשת אלטלנה ורצח ברנדוט. שתי הפרשות קשורות גם בהקמתו של צה"ל, שתשתיתו הייתה ארגון ההגנה, כשאנשי האצ"ל ואנשי הלח"י הצטרפו אליו באיחור־מה, על פי תנאים שנקבעו במשא ומתן בין הצדדים.

אלטלנה הייתה נחתת טנקים שנרכשה בארצות הברית על ידי האצ"ל, והובילה לארץ נשק רב וכ־930 עולים. אף שתוכנן כי האונייה תגיע לארץ עוד לפני הקמת המדינה, חל עיכוב והאונייה יצאה מצרפת רק ב־11 ביוני 1948, בעת ההפוגה הראשונה במלחמת העצמאות. האונייה הגיעה לחוף כפר ויתקין ב־20 ביוני 1948 והחלה פריקת הנשק ממנה. העולים ורוב הנשק נפרקו. העולים הועברו למחנות עולים, והנשק הועבר למחסני צה"ל. חילוקי דעות על ייעוד הנשק שבאונייה, ודרישת האצ"ל שחלק מהנשק יועבר ליחידות צה"ל שהורכבו מאנשי האצ"ל, הביאו להפלגת האונייה לחוף תל אביב, אשר שם עלתה על שרטון. הוראות להפציץ את האונייה מהאוויר נתקלו בסירוב פקודה של הטייסים, שהיו רובם אנשי מח"ל.¹

¹ האצ"ל הוקם מלכתחילה על בסיס ארגון ההגנה, והכוח הלוחם המרכזי בו היה הפלמ"ח. אנשי אצ"ל הצטרפו לצה"ל ב־1.6.48 כיחידות שלמות.

² מתנדבי חוף לארץ.



יוני 1948: אלטלנה בוערת מול חוף תל אביב

בסופו של דבר הופגזה אלטלנה בפקודת ראש הממשלה בן-גוריון, ועלתה באש. מנחם בגין, המפקד האחרון של האצ"ל ששהה באונייה, הורה שלא להגיב על הירי כדי למנוע מלחמת אחים. במהלך ההתנגשויות נהרגו 16 אנשי אצ"ל ושלושה חיילי צה"ל. ראש הממשלה בן-גוריון ראה בהתנהגות האצ"ל "ניסיון לדרוס את המדינה", ובנאומו בכנסת אמר שראוי לו לתותח שפגע באלטלנה להיות מוצב ליד בית המקדש, אם וכאשר יקום. לעומתו, התגאה בגין בכך שהורה לאנשיו לא להשיב אש, ואמר כי היה רוצה שיזכרו אותו יותר מכול כאיש שמנע מלחמת אחים בעת הקמת המדינה.

זמן קצר אחרי הכרזת העצמאות ופלישת צבאות ערב, ב־21 במאי 1948, מינה האו"ם את הרון פולקה ברנדוט¹, דיפלומט שוודי ואחינו של מלך שוודיה, כמתווך בין ישראל ובין מדינות ערב. ב־28 ביוני 1948 הגיש ברנדוט הצעה שהחמירה עם ישראל בהשוואה

¹ Folke Bernadott.

לתוכנית החלוקה שהתקבלה על ידי עצרת האו"ם בכ"ט בנובמבר. ההצעה נדחתה על ידי שני הצדדים. אם כי ישראל, בניגוד למדינות ערב, הביעה נכונות להמשיך המגעים בנושא. פעילותו של הרוזן נתקלה בביקורת קשה מצד חוגים רחבים בציבור היהודי. רעיונותיו נתפסו כמוטים עוד יותר לרעת ישראל' לאחר קרבות עשרת הימים ביולי 1948.¹ ב-17 בספטמבר 1948 נעצרה שיירת ברנדוט על ידי ארבעה אנשי לח"י. ברנדוט נורה למוות, ועמו נהרג גם המשקיף הראשי של האו"ם בירושלים, הקולונל הצרפתי אנדרה סרוי.²

התקרית חוללה סערה בינלאומית והביאה להאשמות נגד ישראל. הלח"י לא הודה בביצוע ההתנקשות, וגוף אנונימי בשם "חזית המולדת" קיבל עליו את האחריות למעשה. הממשלה הזמנית הכריזה על הלח"י כעל ארגון טרור, וראשי הלח"י נעצרו בתוקף הפקודה למניעת טרור, תש"ח – 1948, שנחקקה על ידי מועצת המדינה הזמנית ארבעה ימים לאחר האירוע. מאות אנשי לח"י נעצרו, ובכך בא הקץ על הארגון. אמנם לא הוכח קשר בין איש מאנשי הלח"י ובין ההתנקשות, אך אחד ממנהיגי הלח"י, נתן (פרידמן) ילין-מור הובא למשפט, ונידון על חברות בארגון טרור לשמונה שנות מאסר. הוא שוחרר כחלק מחניגה כללית בתום המלחמה, ונבחר לכנסת הראשונה מטעם רשימה שהקים – "רשימת הלוחמים". משנות ה-50 היה ילין-מור לפעיל שמאל בולט.

פרשות אלטלנה ורצח ברנדוט לא היו היחידות שבהן אותגרה ריבונות השלטונות. ב-7 בנובמבר 1948 הורה ראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון על פירוק מטה הפלמ"ח, שנתפס על ידו כמקורב למפ"ם.³ רבים גינו את ההחלטה הזו, בעיקר על רקע תפקידו המרכזי של הפלמ"ח במלחמת העצמאות. הפלמ"ח היה הכוח המגויס העיקרי של ההגנה בתקופה שקדמה להקמת המדינה, ועם הקמת המדינה היה לגרעין המרכזי של צה"ל. במלחמת העצמאות פעלו שלוש חטיבות של הפלמ"ח: חטיבת הנגב, חטיבת יפתח וחטיבת הראל. בין היחידות הנוספות של הפלמ"ח אפשר למנות את הפל"ם ואת מחלקת הטיס, ששימשו בסיס ראשוני להקמתם של חיל הים וחיל האוויר. ביומנו כתב בן-גוריון, כי ב-14 בספטמבר 1948 פגש בקיבוץ נען 64 ממפקדי הפלמ"ח, לדעת בן-גוריון 60 מהם היו אנשי מפ"ם. ואכן, אין ספק כי הפלמ"ח פעל בראש ובראשונה בחסות הקיבוץ המאוחד.⁴ גם לקיבוץ הארצי היה מ-1943 נציג במפקדת הפלמ"ח. קיומן של יחידות צבאיות מרכזיות בעלות גוון פוליטי מובהק, נתפס על ידי בן-גוריון כנוגד את ריבונות הממשלה.

מאבקו של בן-גוריון למען ממלכתיות התבטא גם בתחומים נוספים, ובהם התארגנות

¹ באתר עת כפר הסתמן ניצחון אפשרי של ישראל במלחמה.

² André Serot.

³ מפ"ם – מפלגת הפועלים המאוחדת – הייתה מפלגת שמאל ציונית שהוקמה ב-1948. בשתי הכנסות הראשונות לא השתתפה מפ"ם בממשלה שהקימה מפא"י, ופעלה כמפלגת אופוזיציה.

⁴ הקיבוץ המאוחד והקיבוץ הארצי היו שתי התנועות הקיבוציות שהיו מקורבות למפ"ם.

מערכת החינוך. בתחום זה לא השיג בן-גוריון את יעדו, והפשרות שהושגו מכתביבות במידה רבה את מבנה מערכת החינוך של ישראל עד ימינו¹.

ב(2). המהפך הרמוגרפי

לעתים קרובות מתעוררות התדיינויות ומחלוקות באשר למשמעות שיש ליחס לקביעה שישראל היא מדינה יהודית. האם הכוונה לכך שישראל היא מדינת העם היהודי, לרבות בני העם היהודי היושבים בתפוצות? האם המדינה צריכה להיות מדינת הלכה, שבה דין התורה הוא דין המדינה? האם אופייה של המדינה כמדינה יהודית צריך להצטמצם למאפייניה הסמליים? האם יש להדגיש במדינת ישראל תרבות יהודית חילונית?



1949: עולה יהודי מבולגריה וערבי יפואי מנתחים את המצב

¹ רלוונטי לעניין זה גם "הסכם הסטטוס קוו" שבו נדון בהמשך (פרק 4(4)): "הסכם הסטטוס קוו". גם קיומם של שני זרמי חינוך ממלכתיים – זרם ממלכתי וזרם ממלכתי-דתי, בצד זרם חינוך עצמאי, הוא תולדה של הפשרות הללו.

בשאלות האמורות נעסוק בהמשך, אך דומה כי מרכיב מרכזי של מדינת ישראל כמדינה יהודית קשור בשאלה הדמוגרפית: האם מדינת ישראל היא מדינה שבה יש רוב ברור לבני העם היהודי? לשאלה הדמוגרפית היה תפקיד מרכזי בתקופת "המדינה שברך"², והיא מדריכה קווי מתאר מרכזיים של המשטר והפוליטיקה בישראל מאז הקמת המדינה. בתקופת מלחמת העצמאות ובתקופה הקצרה שלאחריה התחולל מהפך דמוגרפי בשטחים שנשארו בתחום המדינה, שגבולותיה עוצבו בהסכמי שביתת הנשק של 1949³. חלה הגירה גדולה של ערבים מתוך תחום המדינה, ובמקביל חלה הגירה גדולה של יהודים לתוך תחומי המדינה החדשה. ברוב המהגרים אפשר לראות פליטים. השאלות הקשורות בהגירה הזו עומדות במרכז הדיון הפוליטי גם כיום. כך למשל, הדרישה הערבית לממש את "זכות השיבה" – כלומר הדרישה לפתוח את שערי המדינה בפני כל מי שהוגדר כפליט בתום מלחמת העצמאות, לרבות צאצאי הפליטים הללו לדורותיהם.

ב־8 בדצמבר 1948 החליטה עצרת האו"ם על הקמת "סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים פלסטינים במזרח התיכון" – אונר"א⁴. הארגון החל לפעול ב־1 במאי 1950. העצרת הכללית האריכה שוב ושוב את המנדט של אונר"א, והארגון ממשיך לפעול עד ימינו. מספר הפליטים הערבים שעזבו את השטחים שנותרו בשליטת ישראל בתום המלחמה שנוי במחלוקת. על פי נתוני אונר"א, ב־1950, כאשר החלה הסוכנות לפעול, היא נתנה מענה לצורכיהם של כ־750,000 פליטים פלסטינים⁵.

בדיון בכנסת ב־17 בנובמבר 2009 טען מרדכי בן פורת, חתן פרס ישראל ויושב ראש ארגון מורשת בבל, כי מספר הפליטים הפלסטינים עמד על 590,000 – מספר נמוך מזה של הפליטים היהודים שגורשו ונמלטו ממדינות ערב בזמן מלחמת העצמאות ובעקבותיה. על פי נתוני משרד ההסברה של ממשלת ישראל משנת 2010, עמד המספר המקורי של הפליטים רק על מעט יותר מ־600,000. 100,000 הורשו לחזור לישראל כחלק מאיחוד משפחות, 250,000 נקלטו במדינות ערב.

קיימת מחלוקת הן באשר לסיבה שבגללה עזבו ערביי ארץ ישראל את בתיהם, והן באשר לסיבות שבגללן אין הפליטים נקלטים במקומות מושבם. אין ספק שחלק גדול מן הפליטים

¹ השאלה המיידית הקשורה בעניין זה היא כיצד נגדיר מיהו יהודי (או בן לעם היהודי). שאלה זו עמדה במרכז מחלוקת רבת שנים, ונתייחס אליה בהמשך (בתת פרק 4ב6).

² תוכניות החלוקה, ובהן תוכנית פיל והחלטת כ"ט בנובמבר, עוצבו במידה רבה על פי שיקולים דמוגרפיים. ברוב התוכניות הייתה הקפדה על כך שיתקיים רוב יהודי באזור המדינה היהודית, ורוב ערבי באזור המדינה הערבית.

³ הגבולות הללו, המכונים לעתים "גבולות הקו הירוק" היו "קווי שביתת נשק". הגבולות עם מצרים ועם ירדן, נקבעו בהסכמי השלום עם המדינות הללו. הגבול עם לבנון נקבע בפיקוח האו"ם, בעקבות נסיגת צה"ל מלבנון במאי 2000. עם זאת, קיימים חילוקי דעות בעניין גבול זה בין לבנון לישראל.

⁴ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

לא גורש מישראל, אלא עזב מרצונו, או בשל קריאה מצדם של מדינות ערב וצבאותיהם. כך למשל קבע מחמוד עבאס (אבו מאזן) כי "צבאות ערב הכריחו את הפלסטינים לעזוב את בתיהם".¹

מדוע לא מיושבת בעיית הפליטים? ב־1953 אמר מנהל אונר"א כי "מדינות ערב אינן חפצות בפתרון בעיית הפליטים, אלא לשמרה כפצע פתוח נגד ישראל". אין ספק כי ארגון אונר"א עצמו תורם להנצחת הבעיה. וכך קובע הארגון:

"על פי הגדרת העבודה של אונר"א, פליטי פלסטין הם אנשים אשר מקום מגוריהם הרגיל, מיוני 1946 עד מאי 1948, היה פלסטין, ואשר איבדו הן את בתיהם הן את מקור מחייתם בעקבות הסכסוך הישראלי-ערבי ב־1948".

"הצאצאים של פליטי פלסטין המקוריים זכאים אף הם להירשם כפליטים".
על פי נתוני אונר"א עמד מספר הפליטים "הרשומים" ב־1 בינואר 2010 על 4,766,670. מתוכם התגוררו 1,396,368 ב־58 מחנות פליטים.²

ערב מלחמת העצמאות, במהלכה ולאחריה גורשו יהודים רבים ממדינות ערב. האומדן המקובל הוא שהיו כ־800,000 פליטים יהודים, שגורשו או שנאלצו להימלט.³ מתוכם עלו לישראל כ־600,000.

הגידול במספר תושבי ישראל היהודים נבע גם מעלייה משמעותית ממדינות אחרות. חלק משמעותי של העלייה עם קום המדינה ובשנים העוקבות היה של הפליטים היהודים מאירופה. עלייתם של אלה הוגבלה בתקופת המנדט, למרות רדיפתם באירופה, ועתה נפתחו בפניהם שערי המדינה.⁴ הקליטה של גל העלייה הגדול הייתה לא פשוטה. יש הרואים באורח שבו נקלטו העולים ממדינות ערב סיבה מרכזית לשסע העדתי בין ספרדים לאשכנזים עד ימינו.

¹ על פי העיתון פלסטין א־תאורדה, מרס 1976.

² על פי נתוני המחלקה לענייני כלכלה וחברה של האו"ם, המספר הכולל של פליטים בעולם עמד ב־2005 על 13,471,181. עשר שנים קודם לכן, ב־1995, היה מספר הפליטים בעולם 18,497,223. בניגוד לירידה הדרסטית הזאת, שרובה כרוכה ביישוב הפליטים במקום מושבם – ולא בחזרה לארצות מוצאם, מספר הפליטים שבפיקוח אונר"א תמיד מצוי בקו עלייה.

³ גלי הפרעות ביהודים בארצות ערב החלו עוד לפני מלחמת העצמאות. במהלך ה"פרהוד" בעיראק נרצחו כ־180 יהודים. פרעות אחרות התפרסמו פחות. למשל, בדצמבר 1947 נרצחו בעדן 97 יהודים.

⁴ גורלה של ספינת המעפילים "יציאת אירופה תש"ז" (Exodus 1947) היה בעל משמעות מיוחדת. האונייה ובה יותר מ־4,500 פליטים יהודים מאירופה נתפסה על ידי שלטון המנדט ב־18.7.47. רוב המעפילים הורדו מהאונייה בכוח בתחילת ספטמבר 1947, והושמו במחנות העקורים בגרמניה. סיפוריה של האונייה סימל את הצורך בהקמת "הבית הלאומי" בהקדם, והשפיע על תמיכת גורמים שונים בהחלטות האו"ם.

מכל מקום, יהודי ארץ ישראל, שהיו כשליש מתושבי ארץ ישראל המנדטורית ערב הקמת המדינה, היו בה לרוב מיד לאחר הקמתה. כפי שמראים נתוני הלוח הבא, תושבי ישראל היהודים הם לפחות שלושה רבעים מתושביה עד ימינו.

אוכלוסיית ישראל בשנים נבחרות במספרים מוחלטים (ובאחוזים) ¹				
השנה	סך הכול	יהודים	ערבים	אחרים ²
1948	872,700 (100.0)	716,700 (82.1)	156,000 (17.9)	--
1958	2,031,700 (100.0)	1,810,200 (89.1)	221,500 (10.9)	--
1968	2,841,100 (100.0)	2,434,800 (85.7)	406,300 (14.3)	--
1978	3,737,600 (100.0)	3,141,200 (84.0)	596,300 (16.0)	--
1988	4,476,800 (100.0)	3,659,000 (81.7)	817,700 (18.3)	--
1998	6,041,400 (100.0)	4,785,100 (79.2)	1,105,400 (18.3)	(2.5) 150,900
2008	7,374,000 (100.0)	5,569,200 (75.5)	1,487,600 (20.2)	(4.3) 317,100

¹ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2010.

² עד שנות ה־90 נכללו "אחרים" עם "ערבים". השינוי בא בעיקר בעקבות עלייה גדולה של לא יהודים, בגל העלייה הגדול לאחר קריסת ברית המועצות.

קיימות מדינות שהן לכאורה חד־לאומיות (וחד־דתיות)², אך קיימות מדינות רבות שבהן קיימים מיעוטים לאומיים־אתניים ודתיים ניכרים. הלוח שלהלן מציג את נתוני שנת 2009 של תשע מדינות דמוקרטיות ושלוש מדינות מזרח תיכוניות. דומה כי השסע הלאומי בישראל אינו כה יוצא דופן בהיקפו. לאור הנתונים הללו מפליאה הביקורת כלפי ישראל מצד גורמים במדינות דמוקרטיות ושאינן דמוקרטיות, שבהן קיימת דחייה מוחלטת של דרישות לאומיות מצד קבוצות המיעוט³.

ייתכן שעומק השסע הלאומי⁴ ולא היקפו הוא המבחין בין ישראל לבין מדינות אחרות. לכך מצטרפים, לפחות בחלק מן התקופה, הקשר הלאומי בין קבוצות המיעוט בישראל ובמדינות השכנות, והחרפת הבעיה לאחר מלחמת ששת הימים⁵.

1 עולים אלה אמנם נחשבים לא יהודים על פי ההלכה, אך ברובם המכריע הם ממלאים אחר המדדים המקובלים של השתייכות לאומית.

2 למשל, רבים יגדירו את גרמניה ואת הולנד כמדינות חד לאומיות. הנתונים להלן מעוררים שאלות גם במקרים אלה.

3 עם זאת, יש לזכור כי טענה ערבית שכיחה, שאינה עולה בקנה אחד עם העובדות, היא שליהודים אין כל קשר לארץ ישראל. היהודים בישראל, על פי הטענה הזו, אינם אלא שליחי הקולוניאליזם האירופי.

4 ובכלל זה הדה־ליגיטימציה המוחלטת של אוכלוסיית הרוב על ידי חלק מקבוצות המיעוט.

5 עם התוספות של שטחים ואוכלוסיות הנתונים למרותה של מדינת ישראל, ושגורלם לא הוכרע במשך עשרות שנים.

אוכלוסיות רוב ומיעוט במדינות נבחרות				
התפלגות רתית		התפלגות אתנית / לאומית		המדינה
קבוצות מיעוט	קבוצת הרוב	קבוצות מיעוט	קבוצת הרוב	
קתולים – 24% אחרים – 25%	פרוטסטנטים – 51%	שחורים – 13% אחרים – 7%	לבנים – 80%	ארצות הברית
פרוטסטנטים – 25%	קתולים – 75%	וואלונים – 31% אחרים – 11%	פלמים – 58%	בלגיה
אחרים – 18%	נוצרים לסוגיהם – 72%	אחרים – 23%	אנגלים – 77%	בריטניה
קתולים – 34% אחרים – 32%	פרוטסטנטים – 34%	אחרים – 9%	גרמנים – 91%	גרמניה
אחרים – 70%	קתולים – 30%	אחרים – 19%	הולנדים – 81%	הולנד
אחרים – 18%	לותרנים – 82%	שוודים – 6% אחרים – 1%	פינים – 93%	פינלנד
מוסלמים – 18% אחרים – 4%	אורתודוקסים – 78%	תורכים – 18% אחרים – 5%	יוונים – 77%	קפריסין
פרוטסטנטים – 23% אחרים – 34%	קתולים – 43%	צרפתים – 23% אחרים – 49%	בריטים ואירים – 28%	קנדה
פרוטסטנטים – 35% אחרים – 23%	קתולים – 42%	צרפתים – 18% אחרים – 17%	גרמנים – 65%	שוויץ
אחרים – 12%	שיעים – 88%	אזרים – 24% אחרים – 25%	פרסים – 51%	איראן
נוצרים – 39% אחרים – 1%	מוסלמים – 60%	אחרים – 40%	ערבים מוסלמים – 60%	לבנון
סונים – 33% אחרים – 3%	שיעים – 64%	כורדים – 17% אחרים – 6%	ערבים – 77%	עיראק

ב4(3). סמלי המדינה

אם בנושא הדמוגרפי חל שינוי מהותי עם הקמת המדינה, הרי שבכל הנוגע לסמלי המדינה ניכרה המשכיות מובהקת. רוב סמלי המדינה שימשו את היישוב ואת התנועה הציונית עוד זמן רב בטרם הקמת המדינה.

ההמנון, הדגל והסמל של מדינת ישראל הם סמלים יהודיים מובהקים. הם מצביעים בעקיפין על זיקה למורשת היהודית ולתנועה הציונית. בהמשך להכרזת העצמאות, הסמלים מבטאים את העובדה שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי. משום כך, יש בסמלים של מדינת ישראל כדי להצביע גם על הקשר בין ישראל לבין העם היהודי היושב בתפוצות.

סמלי המדינה הם ההמנון, הדגל והסמל.

המנון המדינה הוא "התקווה". מילות התקווה הן:

כָּל עוֹד בְּלִבְבֵנוּ פְּנִימָה
נִפְשֵׁי יְהוּדֵי הוֹמִיָּה
וּלְפָאֲתֵי מִזְרַח קְדִימָה
עֵין לְצִיּוֹן צוֹפֶיָּה.

עוֹד לֹא אֲבָדָה תִּקְוַתֵנוּ
הַתִּקְוָה בַּת שָׁנוֹת אֲלֵפִים
לְהִיּוֹת עִם חֲפָשֵׁי בְּאֲרָצֵנוּ
אֲרָץ צִיּוֹן וִירוּשָׁלַיִם

דגל המדינה לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליים העליונים והתחתונים ומגן דוד תכול במרכזו.

סמל המדינה הוא מנורת שבעת הקנים, עלי זית בשני צדי המנורה והמילה "ישראל" לרגליה.

ההמנון, הדגל והסמל מוסדרו בחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, תש"ט – 1949. ההמנון נכלל בשם החוק ובתוכנו רק בתיקון לחוק מ-2004, אף שהוכר (והושר) מעשית כהמנון לכל דבר עוד שנים רבות בטרם הקמת המדינה. על הדגל הכריזה מועצת המדינה הזמנית ב-28 באוקטובר 1948. את הסמל אימצה מועצת המדינה הזמנית ב-10 בפברואר 1949.²

¹ ואף לדת היהודית.

² ההחלטה בעניין הסמל התקבלה על ידי מועצת המדינה הזמנית, אף שהבחירות לגוף שירש את המועצה – "האספה המכוננת" – התקיימו זמן קצר קודם לכן, ב-25.1.49. זאת, מאחר שהמועצה המשיכה לתפקד עד לכינוס הראשון של האספה המכוננת ב-14.2.49 (ט"ו בשבט, תש"ט). ביום כינוסה של האספה המכוננת התקבל חוק המעבר, תש"ט – 1949, שקבע כי האספה המכוננת הפכה ל"כנסת הראשונה". ט"ו בשבט מצוין עד היום כ"יום הכנסת".

את מילות ההמנון הלאומי חיבר המשורר נפתלי הרץ אימבר. השיר פורסם לראשונה בשלהי שנות ה־70 של המאה ה־19 בשם "תקוותנו", ובמקורו כלל בתים נוספים נוסף על השניים המופיעים בהמנון בן ימינו. גם מילות הבית השני שונות מהנוסח המקורי. אימבר היה יליד גליציה, והוא כתב את השיר בהטעמה האשכנזית, שהייתה מקובלת במזרח אירופה, ואנו שרים אותו בהטעמה זו גם כיום. כעשור לאחר כתיבת המילים חיבר איש ראשון לציון, שמואל כהן, את הלחן, ככל הנראה על פי שיר עם מזרח אירופי. "התקווה" אומצה רשמית כהמנון של התנועה הציונית רק בקונגרס הציוני ה־18 בשנת 1933, אך בפועל נתפסה כהמנון התנועה הציונית שנים רבות קודם לכן.

לאחר הקמת המדינה התנהל דיון ממושך באשר לדגל שיש לאמץ. אפשרות אחת הייתה להשתמש בדגל התנועה הציונית, הוא הדגל שנבחר בסופו של דבר. נשקלה גם האפשרות לאמץ את "דגל שבעת הכוכבים", שהציע הרצל בספרו "מדינת היהודים" (1896). אחד המצדדים באימוץ דגל שונה מזה שהתקבל בסופו של דבר היה שר החוץ הראשון של מדינת ישראל משה שרת (שרתוק). הוא סבר שיהודי התפוצות עלולים להיות מואשמים בנאמנות למדינה זרה – ישראל – אם יאומץ "דגל הפסים", והם ימשיכו להשתמש בו כבעבר. למרות הלבטים, החליטה מועצת המדינה הזמנית לאמץ את הדגל שהיה מקובל בתנועה הציונית מראשיתה, "דגל הפסים". בדגל נעשה שימוש לראשונה כבר בקונגרס הציוני הראשון ב־1897. את הדגל הציע דוד וולפסון, שאחר כך היה הנשיא השני של ההסתדרות הציונית העולמית. וולפסון כתב כי את הדגל עיצב בהשפעת הטלית על רקעה הלבן והפסים הכחולים¹ בסמוך לשוליה². סמל מגן הדוד שימש כסמל יהודי במשך מאות שנים³. הביטוי "מגן דוד" מופיע בתלמוד במשמעות אחרת⁴.

במכתב שכתב הרצל לברון הירש ב־1985 הוא התייחס לחשיבותו של הדגל: "...ואם היית שואלני בצחוק: הדגל מהו? אין זה אלא מוט וסמרטוט של ארג דבוק אליו. לא, אדוני, דגל הוא יותר מזה. בדגל מנהלים את בני האדם אל אשר יחפוץ המנהל, וגם לארץ הבחירה. לשם דגל יחיו וימותו, רק עליו לברו יערו למות נפשם, אם יחונכו לכך".

סמל המדינה מעוצב גם הוא מתוך קשר למוטיבים יהודיים עתיקים. מנורת שבעת הקנים שבמרכזו מזכירה את מנורת שבעת הקנים החקוקה בשער טיטוס ברומא. המנורה שנלקחה מהמקדש מסמלת את סיום העצמאות של עם ישראל בארצו. השימוש המחודש במנורה

1 הבית השני היה במקור הבית הראשון של השיר.

2 יליד בסרביה.

3 הפסים בטלית הם בדרך כלל בקשת הצבעים שבין תכלת לשחור.

4 יש כנראה אמת בסברה שדגל בעיצוב דומה הוצע כבר כ־30 שנה לפני כן.

5 יש ראיות לשימוש במגן דוד כסמל יהודי כבר במאה ה־12. כעיתור, מופיע מגן דוד כבר בשרידים של בתי כנסת מימי הבית השני. עם זאת, נעשה שימוש בסמל בתרבויות עתיקות במזרח שאין להן קשר ליהדות.

6 במסכת פסחים נאמר: "ברוך אתה ה' מגן דוד".



יולי 1948: ניצולים ממחנה ההשמדה בוכנוואלד מניפים את דגל ישראל בהגיעם לחיפה

מסמל את חידוש העצמאות של עם ישראל בארץ ישראל. בניגוד להמנון ולדגל, ששימשו את התנועה הציונית במשך שנים רבות, נולד סמל המדינה בסמוך להקמתה. את הסמל בחרה ועדת הסמל והדגל שהקימה מועצת המדינה הזמנית מבין הצעות רבות שהוגשו לה, ואת הבחירה אישרה המועצה¹.

מדינת ישראל לא קיבלה עד כה חוק המסדיר את מעמדה של העברית כשפה הרשמית של המדינה. לשאלה השפה הרשמית התייחס סימן 82 של "דבר המלך במועצתו" מ-1922. השפות הרשמיות בתקופת המנדט היו אנגלית, עברית וערבית. האנגלית, שהיה לה מעמד בכיר, איבדה מעמד זה מתוקף האמור בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948².



סמל מדינת ישראל

¹ את הסמל הציעו הגרפיקאים האחים גבריאלי ומקסים שמיר (שפטלוביץ).

² ראו בפרק "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות" (א4).

שאלת ההזדהות עם סמלי המדינה – זכויות הפרט וזכויות קבוצתיות

מטבע הדברים, שימוש בסמלים שתוארו עלול לעורר בעיית הזדהות בקרב מי שאינו יהודי, ואולי אף בקרב יהודים שאינם ציונים. אך בעיות מסוג זה אינן מיוחדות לישראל, ואנו מוצאים דוגמתן במדינות רבות מספור. קל להצביע על דוגמאות כאלה כשבוחנים את העיצוב של דגלי המדינות השונות. אנו מוצאים מדינות רבות שבהן בולט בדגל סמל הצלב הנוצרי. ברוב המדינות הללו יש חופש דת ופולחן, ובכל זאת נשמרת הזיקה הסמלית לנצרות. במספר לא קטן של מדינות נעשה שימוש בסמל הסהר המוסלמי¹, או לחלופין בצבע הירוק המסמל את האסלאם². בכמה מדינות, שהיו בעבר חלק מן האימפריה הבריטית, מאזכר דגל המדינה את הדגל הבריטי³. יתר על כן, גם במדינות שבהן אין אזכור כזה בסמלים, קיימת בפועל זיקה כלשהי לבריטניה המתבטאת בתחום המוסדי⁴.

שימוש בסמלים אינו פשוט ומובן מאליו. במקרים של מדינות לאום יש בסמלים כדי להצביע על אופי המדינה. ראוי להדגיש כי רבות מן המדינות הן מדינות לאום ומדינות דמוקרטיות בעת ובעונה אחת, למרות השימוש בסמלים מהסוג האמור. מבחן עליון לקיומה של הדמוקרטיה הוא שוויון בשמירת זכויות הפרט של אלה המשתייכים לקבוצת הרוב, ושל מי שאינו משתייך אליה. יש לציין כי במדינות לאום רבות, אין זכויות קבוצתיות⁵, או שיש זכויות קבוצתיות מוגבלות, למיעוטים לאומיים⁶.

הנושא של "זכויות קבוצתיות" ראוי להבהרה כללית. תכליתן של הזכויות הקבוצתיות לסייע לחברי הקבוצה להגן על זכויותיהם כפרטים ולאפשר להם לשמר את זהותם הקבוצתית ואף לפתח אותה⁷. יש להבחין בין הענקת זכויות קבוצתיות במובן זה ובין הענקת זכויות קבוצתיות פוליטיות כגון אוטונומיה מדינית⁸. עניין הזכויות הקבוצתיות לרמותיהן השונות רלוונטי בתחומים שונים וביניהם התחום של סמלי המדינה. מי שאינו

1 ביניהן: איסלנד, בריטניה, גאורגיה, דנמרק, נורווגיה, פינלנד, שוודיה ושוויץ.

2 בין המדינות הללו: אוזבקיסטן, אורביגיאן, אלג'יריה, מאוריטניה, מלזיה, סינגפור, פקיסטן ותורכיה.

3 בחלק מן המדינות קשה לראות דמוקרטיה מובהקת, ולעתים יש בהן הפליה מטעם המדינה על רקע דתי.

4 כך למשל בדגלים של אוסטרליה וניו זילנד.

5 בקנדה למשל "האזרח מספר אחת" הוא מושל הממונה פורמלית על ידי המלכה (או המלך) הבריטי. כבר ראינו כי בריטים ואירים הם פחות מ-30% מהאוכלוסייה. בעלי המוצא הצרפתי, שיש בקרבם "אנטי-בריטים" מובהקים הם קרוב לרבע מן האוכלוסייה. יתר על כן, גם חלק גדול מן האירים מתכחשים לזיקה לבריטניה.

6 להבדיל מהשוויון בזכויות הפרט. דיון נוסף בשאלת הזכויות הקבוצתיות מצוי בפרקים אחדים בספר. ראו למשל סימום של פרק 4ג(1).

7 במקרים מסוימים מוענקת למיעוטים לאומיים רמה מינימלית של אוטונומיה. בבלגיה קיים לכאורה מעמד שווה של שתי קבוצות לאומיות, אך דומה שההסדר הקיים אינו יציב, ומדי פעם מסתמנת אפשרות של פירוק המדינה.

8 בלא פגיעה בזכויותיהם של פרטים המשתייכים לקבוצות אחרות.

9 הוגה מפורסם הדוגל בהענקת זכויות קבוצתיות, ולעיתים אף זכויות פוליטיות, בהתאם לאופיין של הקבוצות המדוברות הוא ויל קימליקה (Will Kymlicka). הוגותו משמשת בסיס לתפיסה של "רב תרבותיות".

יהודי מתקשה להזדהות עם סמלי המדינה שהם סמלים יהודיים מובהקים. טענה מקובלת בישראל היא שזכויות הפרט של המיעוטים מובטחות ושהדרישה לזכויות קבוצתיות אינה אלא מסווה לשאיפה לקעקוע אופייה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. מסיבה זו יש התנגדות רחבה להענקת זכויות קבוצתיות שאינן פוליטיות לערביי ישראל. יש לזכור כי רבים מהתומכים בהענקת זכויות קבוצתיות לערביי ישראל, אכן מערערים על זכות קיומה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.

4.4. "הסכם הסטטוס קוו"

האופן שבו יש לפרש את האופי היהודי של המדינה היה נושא למחלוקת עוד בטרם הוקמה המדינה. כמה ממאפייני המחלוקת בשאלה זו בתקופת המנדט נסקרו לעיל. בין היתר הזכרנו כי אגודת ישראל (אגו"י) קמה כמפלגה אנטי-ציונית. לעומת זאת, בפרק הדין בהכרזת העצמאות ציינו שלמקימי המדינה, ובראשם לבן-גוריון, היה חשוב להשיג קונצנזוס רחב ככל האפשר בעת הקמת המדינה, ומשום כך צורפו אנשי אגודת ישראל לחותמי הכרזת העצמאות, והיו חברים במועצת העם ובמועצת המדינה הזמנית. הצירוף של אנשי אגו"י להסכמה הלאומית שהתגבשה היה חשוב במיוחד בתקופה שקדמה להחלטת כ"ט בנובמבר. שכן, למנהיגי היישוב היה חשוב שגם אגו"י תצטרף לתומכים בתוכנית החלוקה. אין ספק שבתקופה זו גם אגו"י שינתה את טעמה, ומנהיגיה הרוחניים והפוליטיים לא דגלו עוד בעמדות אנטי-ציוניות קיצוניות.

המושג "סטטוס קוו", שאוב מהמונח הלטיני *status quo ante*, שמשמעו בקירוב "המצב שהיה קודם". המונח "הסכם הסטטוס קוו" בא לתאר הבטחה שניתנה לאנשי אגודת ישראל, שמעמדה של הדת במדינת ישראל העתידה לקום יהיה דומה למעמדה בתקופת המנדט. במילים אחרות, ההבטחה הייתה שלא תוקם מדינה חילונית שבה אין כל מעמד לדת. מאחר שחלק מההסדרים בענייני הדת הועברו לשלטונות המנדט מהתקופה העות'מנית¹, הובטחה למעשה רציפות ממושכת ביותר.

¹ תופעה זו באה לידי ביטוי בשימוש במושג "מדינת כל אורחיה" במובן של מדינה שאינה מדינת הלאום היהודי. דומה כי מי ששואף לקיומה של ישראל כמדינה יהודית וכמדינה דמוקרטית יכול לתמוך בקידום אופייה של ישראל כ"מדינת כל אורחיה" במובן של שמירה קפדנית על זכויות הפרט בלא קעקוע אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

² כלומר, הסכמה רחבה.

³ בניגוד לטענה מקובלת, אגו"י השתתפה גם בממשלות ישראל. הנציג מטעמה במנהלת העם, בממשלה הזמנית ובשלוש הממשלות הראשונות היה הרב יצחק (איציה) מאיר לזין. הוא פרש מן הממשלה השלישית ב-18.9.52, על רקע התנגדות אגו"י לגיוס בנות לצה"ל. מאז לא כיהן מטעמה שר בממשלה. עם זאת, אגו"י הצטרפה מחדש לקואליציה ממשלתית ב-1977. בהמשך היא הסכימה לקבל גם אחריות למשרד ממשלתי, אך הממונה מטעמה על המשרד שימש כ"סגן שר".

⁴ ראו הדיון לעיל ב"דבר המלך במועצתו, 1922".

ההבטחה לאנשי אגודת ישראל ניתנה במכתב מ־19 ביוני 1947. על המכתב חתומים יושב ראש הנהלת הסוכנות היהודית דוד בן־גוריון, ושניים מחברי הנהלת הסוכנות, איש המזרחי הרב יהודה ליב (פישמן) מימון ואיש הגוש האזרחי יצחק גרינבוים. המכתב נשלח בשם הסוכנות היהודית. נאמר בו כי "אין הנהלת הסוכנות או שום גוף אחר בארץ מוסמכים לקבוע מראש את חוקת המדינה היהודית לכשתיוסד", אבל עמדת הסוכנות תומכת בשמירת הסטטוס קוו בארבעה תחומים: קביעת יום השבת כיום המנוחה הרשמי, שמירת כשרות במטבחים הממלכתיים, שמירת דיני האישות, מתן עצמאות ("אבטונומיה") בענייני חינוך, תוך שמירת זכותה של המדינה לקבוע "מינימום של לימודי חובה". בתחום שמירת השבת, הובן למשל כי תיאסר התחבורה הציבורית, למעט באותם מקומות שבהן הייתה נהוגה בתקופת המנדט¹.

בתחום הכשרות, הכוונה הייתה בין היתר לשמירת הכשרות בצד"ל, לכשיקום. בתחום דיני האישות, הכוונה הייתה שמירת מעמדה של הרבנות כפי שהיה בתקופת המנדט ובתקופה העותומנית, במקביל לשמירת דיני האישות בידי מוסדות של בני הדתות האחרות.

בתחום החינוך, הכוונה הייתה לשמירת זרם החינוך העצמאי של אגו"י.

נוסח "מכתב הסטטוס קוו" מופיע במסגרת הבאה:

ירושלים א בתמוז תש"ז

19/6/1947

לכבוד

ההסתדרות אגודת ישראל העולמית,

רח' בן יהודה, בניין סנסור, ת"ד 326

ירושלים

א"נ

הנהלת הסוכנות שמעה מפי היו"ר שלה על מבוקשכם בדבר הבטחת ענייני האישות, השבת, החינוך והכשרות במדינה היהודית לכשתקום בימינו.

כפי שמסר לכם היו"ר של ההנהלה, אין הנהלת הסוכנות או שום גוף אחר בארץ מוסמכים לקבוע מראש את חוקת המדינה היהודית לכשתיוסד. הקמת המדינה זקוקה לאישור האו"ם, וזה לא ייתכן אם לא יובטח חופש המצפון במדינה לכל

¹ כך, המשיכה התחבורה הציבורית להתקיים בחיפה, אך לא בשתי הערים הגדולות האחרות: ירושלים ותל אביב.

אזרחיה ולא יהיה ברור שאין הכוונה להקמת מדינה תאוקרטית. במדינה היהודית יהיו גם אזרחים לא יהודים – נוצרים ומוסלמים, וברור שמן ההכרח יהיה להבטיח למפרע שוויון זכויות מלא לכל האזרחים והיעדר כפייה או הפליה בענייני דת או בעניינים אחרים.

שמענו ברצון שאתם מבינים שאין שום גוף מוסמך לקבוע למפרע חוקת המדינה ושהמדינה תהיה בתחומים מסוימים בתחורין לקבוע את חוקתה לפי רצון אזרחיה. יחד עם זאת מעריכה ההנהלה את תביעותיכם, והיא יודעת שאלה הם דברים המדאיגים לא רק חברי אגודת ישראל בלבד, אלא רבים משלומי אמוני ישראל שישנם במחנות הציונים ומחוץ לכל מפלגה, והיא מתייחסת בהבנה גמורה לתביעותיכם שהנהלת הסוכנות תודיע לכם מה עמדתה היא בשאלה שהצגתם, ומה היא מוכנה לעשות, במידה שהשפעתה והכרעתה מגעת, למען מלא מבוקשכם בשאלות הנזכרות. הנהלת הסוכנות מילאה את ידי החותמים מטה לנסח את עמדתה בשאלות אשר נקבתם בשיחה, והרינו מודיעים לכם בזאת את עמדת הסוכנות:

- א. שבת. ברור שיום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת, כמוכן מתוך מתן רשות לנוצרים ובעלי דת אחרת לשבות ביום החג השבועי שלהם.
- ב. כשרות. יש לאחוז בכל האמצעים הדרישות למען הבטיח, שבכל מטבח ממלכתי המכוון ליהודים יהיה מאכל כשר.
- ג. אישות. כל חברי ההנהלה מעריכים את רצינות הבעיה וקשייה הגדולים, ומצד כל הגופים שהנהלת הסוכנות מייצגת, ייעשה כל מה שאפשר למען ספק בנידון זה את הצורך העמוק של שלומי הדת, למנוע חלילה חלוקת בית ישראל לשניים.
- ד. חינוך. תובטח אבטונומיה מלאה של כל זרם בחינוך (אגב משטר זה קיים גם בהסתדרות הציונית ובכנסת ישראל גם עכשיו) ולא תהיה שום פגיעה מצד השלטון בהכרה הדתית ובמצפון הדתי של שום חלק בישראל. המדינה, כמוכן, תקבע את המינימום של לימודי חובה, הלשון העברית, היסטוריה, מדעים וכדומה, ותפקח על מילוי מינימום זה, אבל תיתן חופש מלא לכל זרם לנהל את החינוך לפי הכרתו ותתרחק מכל פגיעה במצפון הדתי.

בכבוד רב

בשם הסוכנות היהודית.

ד' בן-גוריון

הרב י"ל פישמן י' גרינבוים

אף שאין מדובר ב"הסכם" ובוודאי אין מדובר במסמך חוקתי בעל מעמד רשמי, עניין הסטטוס קוו נתפס כהסדר מחייב מאז הקמת המדינה ועד היום. בקווי היסוד של ממשלות נזכר הצורך לשמור על סטטוס קוו בענייני דת ומדינה. כמעט כל אימת שמתעוררת מחלוקת בנושאי דת ומדינה, נזעק אחד הצדדים בטענה כי הייתה הפרה של "הסכם הסטטוס קוו". עם זאת, יש השוללים את ההסדר מלכתחילה. בקרב קיצוניים ביהדות החרדית יש הממשיכים להתנגד לציונות, ושוללים כל הסדר, בין שנעשה בעבר ובין שנעשה כיום. מנגד, יש הטוענים להפרדה מוחלטת בין דת למדינה, ומשום כך לא רק לשלילת הסכם הסטטוס קוו אלא אף לביטול השתתפותן של מפלגות דתיות בתהליך הפוליטי.



מחלוקות פוליטיות רבות היו קשורות ב"הסכם הסטטוס קוו". בשנות המדינה הראשונות התרכזו חלק מן המחלוקות בשאלת חינוך ילדי העולים¹. בתמונה – בך-גוריון עם ילדי עולים מתימן.

¹ המפלגות הדתיות טענו כי על ילדי עולים דתיים נכפית חילוניות באמצעות מוסדות החינוך.

ב4(5). חוק השבות וחוק האזרחות

ב־5 ביולי 1950 קיבלה הכנסת את חוק השבות, תש״י – 1950. החוק עבר בכנסת בקריאות שנייה ושלישית ללא התנגדות. **קבלת חוק השבות שימשה ציון דרך רב חשיבות בקביעת אופייה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי.** חוק השבות כלל במקורו חמישה סעיפים. הסעיף הראשון קבע:

”כל יהודי זכאי לעלות ארצה.”

שנתיים לאחר קבלת חוק השבות, ב־14 ביולי 1952 נכנס לתוקפו חוק האזרחות. מלכתחילה קבע החוק כי אזרחות ישראלית נקנית בארבע דרכים: “מכוח שבות”, “מכוח ישיבה בישראל”, “מכוח לידה”, “על ידי התאזרחות”. אחר כך נוספו שלוש אפשרויות נוספות לקבלת אזרחות: “מכוח לידה וישיבה בארץ”, “מכוח אימוץ”, “מכוח הענקה”.

קבלת אזרחות “מכוח

שבות” נועדה ליהודים שעלו לארץ, לקרובי משפחתם או לצאצאים של יהודים. המחוקק הבחין בין עלייה על פי חוק השבות, ובין מתן אזרחות על פי חוק האזרחות. בפועל, כל עולה על פי חוק השבות מקבל גם אזרחות ישראלית, אם

”דין הדם”, “דין הקרקע” ו”דין השבות”

במדינות רבות נהוג להעניק אזרחות לפי “דין הדם” ולפי “דין הקרקע”. הענקת אזרחות על פי דין הדם פירושה הענקת אזרחות למי שנולד להורים שהם בעלי אזרחות. הענקת אזרחות על פי דין הקרקע פירושה הענקת אזרחות למי שנולד בתחום הטריטוריאלי של המדינה. בישראל מוענקת אזרחות גם על פי “דין השבות”. כלומר ליהודים או לצאצאי יהודים שעלו לארץ מכוח חוק השבות.

הוא מעוניין בה, אלא אם כן קיימות נסיבות יוצאות דופן המונעות זאת. על פי סעיף 4 של חוק השבות, ובעקבותיו על פי חוק האזרחות, הוענקה אזרחות ישראלית “מכוח שבות” גם ליהודים שעלו לארץ קודם לקבלת החוק או שנולדו בה.¹

קבלת אזרחות “מכוח ישיבה בארץ” נועדה בראש ובראשונה להענקת אזרחות לתושבי הארץ הלא יהודים², אם היו בעלי נתינות מנדטורית, והיו תושבי המדינה ורשומים כתושבים. על פי סעיף זה פליטי 1948 לא זכאים לאזרחות.⁴

¹ על פי תיקון לחוק השבות מ־1970, הזכויות הנוגעות בדבר “מוקנות גם לילד ולנכד של יהודי, לבן זוג של יהודי, ולבן זוג של ילד ושל נכד של יהודי, להוציא אדם שהיה יהודי והמיר דתו מרצון”. בהמשך נדון בנסיבות שינוי החוק.

² על פי תיקון לחוק מ־1980 כל מי שנולד להורים שהם אזרחי ישראל מקבל אזרחות ישראלית.

³ ולצאצאיהם.

⁴ תנאי קבלת האזרחות ללא יהודים שהם תושבי הארץ הוקלו בתיקון לחוק מ־1980.

קבלת אזרחות "מכוח לידה" נועדה לילדים של אזרחים ישראלים בין שנולדו בארץ ובין שנולדו בחו"ל.¹

קבלת האזרחות "על ידי התאזרחות" מוקנית, בתנאים מסוימים, על פי שיקול דעת של שר הפנים למי ש"זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע", ומבקש להתאזרח. ב-1968 הורחבה אפשרות ההתאזרחות גם לילדיהם הקטינים של מתאזרחים. ב-1980 הורחבה האפשרות להתאזרחות גם לבני זוג של אזרחים או של מי שביקשו להתאזרח. ב-2004 הורחבה האפשרות להתאזרחות למי ששירת בשירות צבאי, ולמי "ששכל בן או בת בשירות כזה".²

קבלת אזרחות "מכוח לידה וישיבה בארץ" חוזרת לכאורה על שתי אפשרויות לקבלת אזרחות שצוינו לעיל. אבל מדובר ב"מי שנולד אחרי הקמת המדינה, במקום שהיה שטח ישראל ביום לידתו, ולא הייתה לו מעולם שום אזרחות", ומילא תנאים נוספים.³

קבלת אזרחות "מכוח אימוץ" נועדה לקטינים שאומצו על ידי אזרחים ישראלים. קבלת אזרחות "מכוח הענקה" ניתנת על ידי שר הפנים לקטינים שאינם זכאים לאזרחות מסיבה אחרת, לבקשת הוריהם, או "לתושב ישראל הנמצא בישראל שהשר שוכנע כי הוא מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה", והוא או בן משפחתו תרמו למדינה.

קיימים מקרים שבהם אזרח ישראלי יכול לאבד את אזרחותו. סוג המקרים הראשון הוא ביוזמת האזרח.⁴ במקרה זה הוויתור על האזרחות מצריך את הסכמת שר הפנים. סוג המקרים השני נובע מהחלטה של שר הפנים או של בית המשפט, בנסיבות המוגדרות בחוק.⁵

חוק השבות, תשי"ב – 1950, וחוק האזרחות, תשי"ב – 1952, נגעו בנושאים מרכזיים שכבר התייחסנו אליהם בפרקים קודמים:

- הגדרת המושג "יהודי", מעגל ההזדהות של יהודים והקשר בין יהדות ישראל ליהדות התפוצות.
- הטענות בדבר סתירה לכאורה בין היותה של המדינה יהודית ובין היותה דמוקרטית.

בשני הנושאים הללו נעסוק בפרקים הבאים.

¹ במקרה של לידה בחו"ל קיימות מגבלות. למשל, במקרה של מי שהוריהם קיבלו את אזרחותם "מכוח הענקה" (ולא מכוח שבות, ישיבה בארץ, לידה בארץ או התאזרחות).

² מדובר בעיקר במי שקרובי משפחתם עלו לארץ בעלייה הגדולה של שנות ה-90 של המאה ה-20.

³ הגיש בקשה "בתקופה שבין יום הולדתו ה-18 ליום הולדתו ה-21, והיה תושב ישראל חמש שנים רצופות בתכופ לפני יום הגשת בקשתו".

⁴ או במקרה של קטין, ביוזמת הוריו.

⁵ למשל, כאשר האזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים, או כאשר האדם שאת אזרחותו מבקשים לבטל "עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל".



העלייה לארץ על פי חוק השבות הייתה כרוכה לעתים קרובות בקשיים לעולים החדשים. לא פעם הועלו טרונות על קיפוחם של עולים על רקע עדתי. בתמונה – הפגנת עולים מאתיופיה ב־1996

ב(6). שאלת "מיהו יהודי"

הענקת האזרחות ליהודים, מתוקף עקרון השבות, מעוררת את השאלה כיצד יש להגדיר "יהודי".

כל פרשיות "מיהו יהודי" שבהן נדון בפרק זה קשורות בהבחנה הבסיסית בין שתי תפיסות יסוד:

- גישה המתייחסת לשאלה מנקודת מבט לאומית הכוללת התייחסות למדדים הנחשבים והמקובלים של השתייכות לאומית.
- גישה המבוססת על התפיסה ההלכתית הדתית (האורתודוקסית).

בעדותו בפני אונסקו¹ פ' הצהיר משה שרת בשם הסוכנות כי הצהרתו של האדם היא הקובעת. כלומר, בטרם הקמת המדינה דגלה הסוכנות בגישה הראשונה.

¹ ועדת האו"ם שזכרנו בשער א' על הכרזת העצמאות.

מחלוקת ישראל בר יהודה – משה חיים שפירא

ההגירה לישראל על פי חוק השבות לא העלתה בהכרח שאלות בעניין התאזרחות העולים. כפי שראינו לעיל, גם מי שאינם יהודים אך הם צאצאים של יהודים או קרובי משפחה שלהם רשאים להתאזרח "מכוח שבות". עם זאת, התעוררה שאלה בדבר אופן רישום הלאום של עולים.

בכנסת השלישית שנבחרה ב־1955 כיהן כשר פנים איש אחדות העבודה, ישראל בר יהודה. ב־10 במרס 1958 הוא פרסם הנחיה לפקידי משרדו שלפיה "אדם המצהיר בתום לב שהוא יהודי, יירשם כיהודי, ולא תידרש ראייה נוספת". הנחיה זו הביאה למשבר קואליציוני חמור ולפרישת המפד"ל מן הממשלה.¹

לאחר הבחירות לכנסת הרביעית ב־1959 מונה איש המפד"ל, משה חיים שפירא, לשר הפנים. הוא פרסם הנחיות חדשות התואמות את ההלכה. על פי הנחיותיו, יש לרשום כיהודי "מי שנולד לאם יהודייה ואינו בין דת אחרת", וכן "מי שנתגייר כהלכה".

ההנחיות הסותרות של שני שרי הפנים העמידו זה מול זה שני מבחנים ליהדותו של אדם, לזכאותו לאזרחות "מכוח שבות" ולאופן רישומו על ידי משרד הפנים בסעיף הדת ובסעיף הלאום. המבחן האחד הוא הגדרתו העצמית (הסובייקטיבית) של האדם. המבחן השני הוא הגדרת יהדותו על פי ההלכה. נוסף על כך, בימינו התעוררה בכל חריפותה גם השאלה מהו "גיור כהלכה".²

פרשת האח דניאל

ב־1962 התקבלה החלטת בג"ץ במקרה מפורסם הידוע בשם "פרשת האח דניאל".³ אוסוואלד רופאיזון נולד ב־1922 להורים יהודים. בתקופת מלחמת העולם השנייה הוא התחפש לנוצרי, עבד בתחנת משטרה גרמנית, וניצל את עבודתו להצלת יהודים. לאחר שנחשפה זהותו ברח למנזר והמיר את דתו. ב־1945 הצטרף למנזר הכרמליתים והיה לכוומר. ב־1958 פנה רופאיזון לשלטונות פולין בבקשה להגר לישראל, אגב ויתור לצמיתות על אזרחותו הפולנית. בבקשתו כתב רופאיזון כי הוא מבסס את בקשתו על השתייכותו הלאומית לעם היהודי, אף שהמיר את דתו והיה לקתולי כבר ב־1942. רופאיזון הגיע לישראל וכיהן ככוומר קתולי בחיפה. הוא פנה לשר הפנים, וביקש לקבל אשרת עולה כיהודי על פי חוק השבות

¹ ראש הממשלה פנה בעקבות המשבר לחמישים "חכמי ישראל", חילוניים ורתיים, בשאלה "מיהו יהודי? רוב המשיבים סברו כי יש לקבל את ההגדרה האורתודוקסית.

² הקהילה היהודית הגדולה ביותר מחוץ לישראל קיימת בארצות הברית. הקבוצה הגדולה ביותר של יהודי ארצות הברית משתייכת לזרם הרפורמי (היהדות המתקדמת), הקבוצה השנייה בגודלה משתייכת לזרם הקונסרוטיבי (שמרני), ואילו הקהילה האורתודוקסית, היא השלישית בגודלה. בישראל הקהילה הדומיננטית היא הקהילה האורתודוקסית. בתי הדין האורתודוקסיים בארץ אינם מכירים בגיור רפורמי ובגיור קונסרוטיבי כ"גיור כהלכה".

³ בג"ץ 72/62 רופאיזון נגד שר הפנים.

וחוק האזרחות, אך בקשתו נדחתה. השאלה שהתעוררה הייתה אם אפשר להבחין בין הזהות הלאומית ובין הזהות הדתית. משמעות הבקשה של רופאיזן הייתה דרישה לניתוק מוחלט בין זהותו הלאומית (היהודית) ובין זהותו הדתית (הנוצרית-קתולית). מדובר אמנם במקרה פרטי, אך להחלטה בעניינו יש משמעות מרחיקת לכת. בג"ץ דחה את בקשתו של רופאיזן ברוב של ארבעה נגד אחד. הוא קבע שמבחן הזהות הלאומי אינו סובייקטיבי אלא אובייקטיבי. הרוב סבר כי על פי התפיסה המקובלת אין אפשרות להבחין בין הזהות הלאומית ובין הזהות הדתית של יהודי. מאחר שרופאיזן היה לנוצרי, אין אפשרות להכיר בו כיהודי. סביר מאוד שיהודים חילוניים, ולא רק יהודים דתיים, רואים בפעולה של המרה לדת אחרת משום נטישה של הלאום היהודי. בדומה לפסקי דין שהזכרנו בדיון על הכרזת העצמאות, גם בפסק הדין הזה יש התייחסות להכרזה כמסמך המסייע בפירוש החוקים. מעניין כי דווקא על פי פירושים מסוימים של ההלכה "האח דניאל" נותר יהודי, שכן לדעת הכול הוא נולד לאם יהודייה, והעובדה שהתנצר לא ביטלה את יהדותו.²

פרשת שליט

מקרה מפורסם אחר שבו הועמדו זו מול זו ההגדרה הלאומית וההגדרה הדתית של יהודים, היה זה של "פרשת שליט"³. ב-1968 עתר רב סרן בנימין שליט נגד שר הפנים בעניין רישום ילדיו במרשם האוכלוסין. הוא ביקש לרשום את הילדים כיהודים בסעיף הלאום, וכחסרי דת בסעיף הדת. שליט נשא לאישה נוצרייה, ומשום כך ילדיו לא היו יהודים על פי ההלכה. במקרה זה קבע בית המשפט, ברוב של חמישה נגד ארבעה, כי לצורך רישום חובה על פקיד הרישום לרשום את מה שהמבקש מוסר לו, והורה לפקיד הרישום במשרד הפנים לרשום את הילדים כ"בני הלאום היהודי וחסרי דת". נימוקי השופטים היו שונים. חלק מן השופטים התייחסו במפורש למבחנים אובייקטיביים, וציינו את האופן שבו חיים ילדי משפחת שליט, שחיו בארץ, דיברו עברית והתחנכו בבתי ספר יהודיים. שופט אחד קבע כי למושג לאום "יש לצקת משמעות רגילה המתאימה לרוח הזמן, והמשקפת את הדעה המקובלת על החלק הנאור של תושבי הארץ". לעומתם, חלק משופטי המיעוט קבעו כי המבחן הראוי היחיד "הוא המבחן ההלכתי-אובייקטיבי"⁴.

¹ בנושא זה דנו בפרק "זכות ההגדרה העצמית ומדינת הלאום" (ב(4)). דעת המיעוט הייתה של השופט חיים כהן שסבר כי מבחן ההשתייכות לעם היהודי הוא סובייקטיבי.

² זאת, על פי הכלל "ישראל, אף על פי שחטא, ישראל הוא".

³ בג"ץ 58/68 שליט נגד שר הפנים.

⁴ אפשר לטעון כי בניסוחים אלה ביקרו הצדדים זה את זה. הציטוט הראשון הוא מפסק הדין של השופט צבי ברנזון, והציטוט השני הוא מפסק הדין של השופט משה זילברג.

השינויים בחוק וברישום

ב־1970, בעקבות ההחלטה בעניין שליט, התקבלו מספר תיקונים לחוק השבות. החשוב ביותר לענייננו הוא סעיף 4ב הקובע:

“לעניין חוק זה, 'יהודי' – מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר, והוא אינו בין דת אחרת.”
הגדרה זו עולה בקנה אחד עם הפסיקה בעניין האח דניאל, שכן האח דניאל היה “בן דת אחרת”, אף שהיה יהודי על פי ההלכה ועל פי הגדרתו הסובייקטיבית. אך השאלה מהו “גיר” לצורך החוק נותרה פתוחה, שכן החוק לא קבע שהגיר חייב להיות “כהלכה”. הממסד האורתודוקסי סבור כי גיר חייב להיות “כהלכה”. אולם גם בתוכו יש מחלוקת על הביטוי.

בשנים האחרונות לא רשמו בתעודת הזהות את הלאום, ובמקום הרישום הופיעה סדרת כוכביות. בתעודה צוין גם כי על פי חוק מרשם האוכלוסין “יהיו פרטי הרישום שבתעודה זו – למעט רישום הלאום, המצב האישי וישם בן הזוג – ראייה לכאורה לנכונותם”. ביוני 2011 הודיע שר הפנים אלי ישי על כוונתו לבטל הסדר זה ולחדש את רישום הלאום בתעודת הזהות.

העלייה מברית המועצות ושאלת “מיהו יהודי?”

יש להדגיש כי עד העלייה הגדולה ממדינות ברית המועצות לשעבר, נגעה שאלת “מיהו יהודי” לבודדים בלבד. המקרים שהגיעו לפתחו של בית המשפט היו חשובים, ועוררו סערה גדולה, אך חשיבותם המעשית הייתה מוגבלת. כיום השתנה המצב באורח קיצוני. בעלייה הגדולה של שנות ה־90 הגיעו לארץ על פי חוק השבות מאות אלפים שאינם יהודים על פי ההלכה. בעיית מעמדם של אלה אינה נוגעת רק להגדרתם הפורמלית, אלא גם להיבטים אחרים בחייהם. שאלה מרכזית קשורה בענייני המעמד האישי, ובראשם לאפשרויות הניצבות בפניהם בכל הנוגע לנישואין ולגירושין. עניין זה הוא סלע מחלוקת פוליטי מרכזי, והניסיונות לפותרו לא עלו יפה עד סוף העשור הראשון של המאה ה־21.

4ב(7). חוק השבות – חוק דמוקרטי?

חוק השבות נותן ביטוי עליון לרעיון הציוני של שיבת העם לארצו. הוא מדגיש את אופייה של ישראל כמדינה יהודית, ואת הקשר שלה עם יהדות התפוצות.

העלינו פעמים מספר את מרכזיותה של השאלה הדמוגרפית. לרעיון השבות ולישומו יש השלכה מיידית בנושא הדמוגרפי. בסוף שנות ה־50, עם עליית הפליטים היהודים לארץ מארצות ערב ומאירופה הגיע שיעור היהודים במדינה לשיא¹.

¹ כפי שמעידים נתוני הלוח שהבאנו בפרק “המהפך הדמוגרפי” (ב2(2)).

החלתו של החוק העלטה את הטענה כי ההפליה בין יהודים לערבים בעניין הגירה לארץ וקבלת אזרחות נוגדת את עקרון השוויון, ומבטאת את הסתירה בין אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ובין שאיפתה להיחשב למדינה דמוקרטית. על פי טענה זו, מדינה דמוקרטית היא "מדינת כל אזרחיה", ומשום כך אינה יכולה להיות מדינה יהודית, וחוק השבות הוא דוגמה בולטת לסתירה זו.

קשה להסכים לטענות מסוג זה. במדינות רבות המוכרות כדמוקרטיות מן המניין חיים בני לאומים שונים. בה בעת, רק קבוצת לאום אחת נהנית מזכות קולקטיבית של הגדרה עצמית, והמדינה נחשבת למדינת הלאום של קבוצת הלאום הזו. זאת ועוד, חוקי ההגירה של מדינות רבות מעדיפים הגירה של בני לאום אחד.

במאמר מ־2002, "דמוקרטיה, מדינת לאום וזכויות מיעוטים", פותח פרופ' אמנון רובינשטיין בקביעה הבאה: "בשנים האחרונות הועלתה שוב ושוב הטענה כי יש סתירה בין היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית, ובין היותה מדינה דמוקרטית. האמת היא שרוב מדינות העולם הדמוקרטי, ובהן רוב מדינות מערב אירופה ומזרחה, הן מדינות לאום".

העובדה שמדינה היא מדינת לאום, או שחוקי ההגירה מעוררים קליטה של בני לאום מוגדר, אינה עומדת בסתירה לשוויון הדמוקרטי בין אזרחים המשתייכים ללאומים שונים במדינה, משעה שנעשו לאזרחים – בין בעקבות הגירה ובין בדרך אחרת.²

ב־7 בפברואר 2006 הגישה ועדת מומחים³ שהקימה ממשלת ישראל דוח ביניים בעניין מדיניות ההגירה. בפתח הדוח קבעה הוועדה כי "מדינת ישראל היא מדינה ייעודית: מטרתה להוות מדינת הלאום של העם היהודי. בתור שכזאת היא זכתה להכרה וללגיטימיות בינלאומית בהחלטת האו"ם מיום כ"ט מנובמבר 1947. אחד מן המכשירים הבסיסיים למימוש ייעוד זה הוא חוק השבות".

¹ שפורסם בכתב העת "עיונים בביקורת המדינה" בשנת 2002.

² על העדר הסתירה שבין מדינת הלאום ובין הדמוקרטיה ראו הדיון בפרק 2(4). בספר שפרסמו ד"ר אלכסנדר יעקובסון ופרופ' אמנון רובינשטיין ב־2003, "ישראל במשפחת העמים", יש סקירה מקיפה של השאלה הזאת ושל טיעונים אחרים בדבר הסתירה כביכול בין היותה של מדינת ישראל "מדינה יהודית" לבין היותה "מדינה דמוקרטית". בספר מובאות דוגמאות רבות למדינות המעדיפות בחוקי ההתאזרחות וההגירה שלהן בני לאום מסוים (למשל: אוסטרליה, יוון, גרמניה והונגריה). יתרה מזו, בשנים האחרונות, לנוכח גלי ההגירה הגדולים, הקשיחו מדינות רבות את חוקי ההגירה שלהן מבחינות רבות, לרבות נושא ההשתייכות הלאומית.

³ יו"ר הוועדה היה פרופ' אמנון רובינשטיין. חבריה האחרים: פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' אריאל בנדור, פרופ' יפה זילברשץ ופרופ' רות לפידות.

פרופ' רות גביון, שנמנתה עם מייסדי האגודה לזכויות האזרח וכיהנה שנים רבות כיושבת ראש האגודה, מוסיפה בעניין זה:

"לאחר החלטת החלוקה של עצרת האו"ם, החלטת הערבים להתנגד לה בכוח כדי למנוע את הקמת המדינה היהודית, הייתה מלחמה לא מוצדקת... הניסיון הפלסטיני לחייב את ישראל לקבל על עצמה אחריות בלעדית לתוצאות המלחמה הזו הוא חסר בסיס מוסרי או משפטי. מי שיוצא למלחמה מסכן את עצמו. הוא אינו יכול להלין אם הפסיד בה, ואם תוצאות ההפסד כואבות". ובמקום אחר היא קובעת: "אין סתירה בין העובדה כי יש בישראל 'אומה אזרחית' של כלל אזרחי ישראל לבין העובדה כי חיים בה בני כמה עמים אתנר-תרבותיים נפרדים, וכי העם היחידי הנהנה בישראל מהגדרה עצמית מדינית הוא העם היהודי".

8.4. ביטויים מוסדיים וחוקיים לאופי היהודי של המדינה

בתקופת היישוב היה הבסיס לפעילות של המוסדות היהודיים וולונטרי, והקהילה היהודית שהתאפיינה כ"מדינה בתוך מדינה" הפעילה נורמות ומוסדות שחלו אך ורק על הציבור היהודי. מצב זה השתנה מעיקרו עם הקמת המדינה. הנורמות ומוסדות השלטון לא היו עוד וולונטריים. סמכותם חלה לא רק על האזרחים היהודים אלא גם על האוכלוסייה כולה, והופעלה מתוך ניסיון לקיים את הבטחת הכרזת העצמאות בדבר "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכול". מצב זה היה עלול להסתבך, שכן שורשי המדינה החדשה היו נעוצים הן בשלטון המנדטורי והן במוסדות היישוב. מורכבות נוספת נבעה מהנסיבות הקשות שבהן הוקמה המדינה.

למעצבי המסגרות החדשות לא היה ספק כי הירושה של השלטון המנדטורי היא הקובעת מבחינה פורמלית. כפי שראינו, התבטא הדבר בעקרון "רציפות המשפט" שאומץ במנשר ובפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948. אך בה בעת, היה המאבק למען הקמת מדינה יהודית, והוא התבטא בשימור חלק מהנורמות ומהמוסדות היהודיים של תקופת המנדט, ובמקביל ביצירה של נורמות ומוסדות חדשים, שביטאו את אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. דוגמה מובהקת לעניין זה הייתה קבלת חוק השבות, והטיפול המואץ של המדינה בקליטת שארית הפליטה מאירופה ובקליטת הפליטים היהודים מארצות ערב.

¹ בנייר עמדה שפורסם בירושלים בדצמבר 2009 על ידי מרכז מציל'ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית, בעניין "60 שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה".

ביטויים מוסדיים לאופייה היהודי של המדינה

בין הגופים היהודיים שהיו קיימים בתקופת המנדט ושהמשיכו לתפקד לאחר הקמת המדינה, אפשר למנות את ההסתדרות הציונית ואת הסוכנות היהודית, את קרן קיימת לישראל, את הרבנות הראשית ואת בתי הדין הרבניים. בכל אחד מן המקרים הללו הוסדר מעמדו של המוסד בעידן החדש באמצעות חקיקה.

חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית – הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג – 1952 קובע בין היתר: "מדינת ישראל רואה עצמה כיצירת עם ישראל כולו, ושעריה פתוחים בהתאם לחוקיה לכל יהודי הרוצה לעלות אליה" (סעיף 1). "מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כסוכנות המוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלה" (סעיף 4). "פרטי מעמדה וצורת שיתוף הפעולה של ההסתדרות הציונית העולמית... עם הממשלה, ייקבעו באמנה שתיכרת בישראל בין הממשלה לבין ההנהלה הציונית" (סעיף 7).¹

הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) הוקמה על סמך החלטה של הקונגרס הציוני החמישי ב-1901. היא עסקה בראש ובראשונה ברכישת קרקעות בארץ ישראל "בשם העם היהודי ולמענו". חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד – 1953 קבע כי את מקומה של "החברה הקיימת" תתפוס "חברה חדשה", כך שפעולתה של החברה החדשה תהיה בהתאם לחוקי מדינת ישראל.

לאחר הקמת המדינה הוקמו גם מוסדות חדשים המשקפים את אופייה היהודי של מדינת ישראל. בחלק מן המקרים ירשו המוסדות החדשים תפקידים של מוסדות שהיו קיימים בתקופת היישוב. דוגמה מובהקת לעניין זה היה משרד העלייה, שהתקיים כבר בממשלה הזמנית. משימות המשרד שולבו במשימותיהן של משרדים אחרים עם כינונה של הממשלה השלישית (1951). במהלך השנים טופלו ענייני העלייה והקליטה לחלופין במשרד מיוחד או במשרדים אחרים. בממשלה ה-32 שהוקמה ב-2009 הופקד על הנושא המשרד לקליטת עלייה.

ביטוי האופי היהודי של המדינה בחקיקה

האופי היהודי של המדינה מתבטא גם בחקיקה. חוק בעל סמליות רבה היה החוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, תשי" – 1951. ב-1960 נלכד בארגנטינה הפושע הנאצי אדולף אייכמן על ידי "המוסד". הוא הובא למשפט על פי החוק האמור בבית המשפט המחוזי בירושלים, ונידון למוות. אייכמן ערער על גזר הדין, אך בית המשפט אישר אותו, ואייכמן הוצא להורג ב-1962. להלן משפטים אחדים מנאום הפתיחה של היועץ המשפטי לממשלה גדעון האוזנר:

¹ על ההסתדרות הציונית ועל הסוכנות היהודית בתקופת המנדט בפרק "מוסדות 'היישוב'" (ב32). בפרק אחר הזכרנו כי הסוכנות שמשה פורמלית כמתווך ב"הסכם הסטטוס קוו".

”במקום בו אני עומד לפניכם, שופטי ישראל, ללמד קטגוריה על אדולף אייכמן – אינני עומד יחיד – עימדי ניצבים כאן, בשעה זו, שישה מיליון קטגורים. אך אין הם יכולים לקום על רגליהם לשלוח אצבע מרשיעה כלפי תא הזכויות ולזעוק כלפי היושב שם – אני מאשים. מפני שאפרם נערם בין גבעות אושוויץ ושדות טרבלינקה, נשטף בנהרות פולין וקבריהם פזורים על פני אירופה לאורכה ולרוחבה. דמם זועק, אך קולם לא יישמע. אהיה על כן אני להם לפה ואגיד בשמם את דבר האישום הנורא”.



נאום הפתיחה במשפט אייכמן. עומד: גדעון האוזנר, היועץ המשפטי לממשלה. בתא הזכויות: אדולף אייכמן (5 באפריל 1961)

בעניינים הקשורים לדת היהודית ובענייני דת ומדינה, ובכלל זה במוסד הרבנות ובבתי הדין הדתיים, טיפלו ומטפלים חוקים רבים. מטבע הדברים כל אחד מהחוקים הללו עורר שאלות שנויות במחלוקת. בין החוקים הללו: פקודת מאכל כשר לחיילים, תשי”ט – 1948, חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי”א – 1951, חוק בתי דין רבניים, תשי”ג – 1953, חוק הדיינים,

תשט"ו – 1955, חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב – 1962, חוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז – 1967, חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א – 1971, חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם – 1980, חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, תשנ"ו – 1996, חוק דחיית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), תשס"א – 2001. יש לציין כי חלק מן החוקים הללו עוררו ויכוחים ועימותים. חלק מן המחלוקות נגעו לשאלת המתח בין המישור הציבורי לבין המישור הפרטי. היו שטענו כי השאיפות להקנות למדינה אופי יהודי לאומי, או לשמור על מאפיינים יהודיים דתיים, התנגשו לעתים עם זכויות שונות.

בהקשר שונה לחלוטין קבע סעיף 1 של "חוק יסודות המשפט, תש"ם – 1980": "ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". בדרך הטבע, התעוררה מחלוקת על הביטוי "מורשת ישראל" בסעיף זה. אבל לשאלה אין משמעות מעשית רבה, שכן שופטים ממעטים לקבוע כי אכן יש צורך בפנייה אל סעיף ההשלמה.

עד לקבלת החוק המדובר, שבו יש שני סעיפים בלבד, הופעל במקרים מהסוג המתואר סעיף 46 של "דבר המלך במועצתו". סעיף זה קבע את מקורות המשפט בתקופת המנדט, ובמקרה של חסר הפנה לעקרונות המשפט האנגלי. הסעיף השני של חוק יסודות המשפט ביטל את סעיף 46 בדבר המלך במועצתו.

יש לציין כי במשרד המשפטים הוקמה מחלקה למשפט עברי שתפקידה ליישום הוראות חוק יסודות המשפט. ראש תחום המשפט העברי במשרד המשפטים מופיע בפני וועדות הכנסת, וועדות שרים וצוותים בין-משרדיים ומבהיר את עמדות המשפט העברי בנושאים שונים. כמו כן עוסקת המחלקה בכתיבת חוות דעת בהקשרים שונים, בעריכה שיטתית ועדכנית של המשפט העברי ובעריכת השתלמויות בנושא לשופטים ולעורכי דין.¹

יש לציין כי קיימות גישות שונות ביחס לעצם מהותו של המשפט העברי. המשפט העברי כולל את כל תחומי ההלכה – בתורה, במשנה, בתלמוד, בספרות השאלות והתשובות ובפסיקה הרבנית הנוגעים לנושאים משפטיים. אך יש המבחינים בין "הלכות משפטיות" ובין "הלכות דתיות"², ובין אלה הטוענים שאין להפריד בין שני התחומים.³

¹ במקומות אחדים בספר שילבנו הלכות הנובעות ממורשת ישראל. ראו, למשל, אוכור הכלל "דינא דמלכותא דינא" בפרק 61.

² הבחנה המקובלת על שופט בית המשפט העליון בדימוס מנחם אלון.

³ גישה המקובלת על שופט בית המשפט העליון בדימוס יצחק אנגלרד. השופט אלון והשופט אנגלרד המשיכו מסורת של כהונת שופטים שומרי מצוות בבית המשפט העליון. שניהם שמשו קודם למינויים כשופטים כפרופסורים למשפטים.

העובדה שישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית באה לידי ביטוי בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ז – 1957. על פי נוסח החוק, שעבר תיקונים משמעותיים בשנת 2000, מטרת החינוך הממלכתי הן:

- (1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו.
- (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום לסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים.
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל.
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם.
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כישורונותיהם השונים, למיציגי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות.
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי.
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים.
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעוררת את השונה והתומכת בו.
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל.
- (10) לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח.
- (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת היהודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.¹

הדגשת האופי היהודי והדמוקרטי של המדינה מתבטאת בחוקים רבים נוספים. בחוק רשות השידור, תשכ"ה – 1965, נאמר כי הרשות תקיים את השידורים בין היתר למען

¹ ההדגשות אינן מופיעות במקור, והן באו להצביע על כך שרוב סעיפי המטרה נוגעים לאופייה היהודי ולאופייה הדמוקרטי של המדינה.

התפקידים הבאים: "לטפח אזרחות טובה, לחזק את הקשר עם המורשת היהודית וערכיה ולהעמיק את ידיעתה... לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה, לקיים שידורים ליהודי התפוצות..."

חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן – 1990, קובע כי "במילוי תפקידה תפעל הרשות במגמה... לטיפוח אזרחות טובה ולחיוזוק ערכי הדמוקרטיה וההומניזם, למתן ביטוי למורשת היהודית וערכיה ולחזון הציונות... לקיום שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ולקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה..."

מקרה קעדאן: האם סותר האופי היהודי של המדינה את עקרון השוויון?

כפי שראינו בדיון בחוק השבות, נטען מדי פעם כי קיום נורמות ומוסדות יהודיים בחסות המדינה סותר את האופי הדמוקרטי של המדינה, בעיקר בשל פגיעה בעקרון השוויון. בנושאים אלה גם היו כמה פסיקות של בתי המשפט.

פסק דין שעסק בטענה לאפליית ערבים לעומת יהודים היה בג"ץ 6698/95 קעדאן נגד מנהל מקרקעי ישראל¹. המדובר בפסק דין יוצא דופן בחשיבותו, שעורר מחלוקת ציבורית ומשפטית².

העותרים בבג"ץ זה הם ערבים, בני הזוג קעדאן, שביקשו לרכוש בית או מגרש ביישוב הקהילתי קציר, ונענו בשלילה על בסיס הטענה כי אדמות היישוב מיועדות ליהודים בלבד. התברר כי מדינת ישראל באמצעות מנהל מקרקעי ישראל הקצתה קרקע לסוכנות, שהעבירה את הקרקע לאגודה השיתופית "קציר". בפסק הדין שכתב נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק נאמר: "השאלה המשפטית... הנה אם המדינה... פעלה כדין שעה שהקצתה את המקרקעין עליהם הוקם היישוב הקהילתי קציר לסוכנות היהודית, כאשר על מקרקעין אלה... לא יוכל העותר (או כל ערבי אחר) לבנות את ביתו". בית המשפט קבע כי "חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין". "חובה זו מופרת אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי³, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום". אף אם עקרון השוויון אינו ברור בדבר חקיקה מסוים, "עקרונות היסוד של

¹ המשיבים הנוספים בבג"ץ קעדאן היו: משרד הבינוי והשיכון, המועצה המקומית טל-עירון, הסוכנות היהודית לא"י, האגודה השיתופית קציר והתאחדות האיכרים בישראל.

² בדיון ישבו חמישה שופטים. שופט אחד, יעקב קדמי, המליץ כי הפסיקה תוחל רק מכאן ולהבא. פסק הדין התקבל בברכה על ידי אחדים, ואילו אחרים ראו בו פסיקה שמשמעה "קץ הציונות". לאחר שנים ארוכות הותר לבני משפחת קעדאן לבנות את ביתם בקציר. עתירות למקרים דומים היו תלויות ועומדות בפני בית המשפט בעת כתיבת הדברים הללו.

³ הכוונה לסוכנות, ובאמצעותה לאגודה השיתופית "קציר".

השיטה ה'מחלחלים'² לכל דבר חקיקה, ומהווים את תכליתו הכללית". בית המשפט קבע כי "כמובן, אין להתעלם מן המעמד המיוחד של הסוכנות היהודית במדינת ישראל מן הזכויות הרבות של הסוכנות היהודית בפיתוח המדינה ובהגשמת ייעודה כמדינה יהודית, נוסף להיותה מדינה דמוקרטית" אך עם זאת הוסיפו השופטים וקבעו: "אנו מצהירים כי המדינה לא הייתה רשאית על פי דין להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת היישוב הקהילתי קציר על בסיס הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים". ומה באשר לבני הזוג קעדאן? כאן הותיר בית המשפט את ההחלטה בידי אחרים, אגב מתן רמז עבה: "על המדינה לשקול את בקשתם של העותרים... וזאת על יסוד עקרון השוויון, ומתוך התחשבות בשיקולים השייכים לעניין – לרבות השיקולים הנוגעים לסוכנות ולמתיישבים במקום – וכולל הבעיות המשפטיות הכרוכות בעניין זה..."

פסק הדין בעניין זה לא קטע את המחלקות. במרס, 2011 קיבלה הכנסת חוק המאפשר ליישובים קהילתיים קטנים לסנן באמצעות ועדות קבלה אנשים המבקשים להתגורר בהם.³ בדיון בכנסת בעניין זה השווה חבר הכנסת אחמד טיבי את החוק להחלטות ועידת ואנזה מינואר 1942. בוועדה זו החליטו הנאצים על האמצעים להשמדת היהודים. יומיים לאחר קבלת החוק הוגשה לבג"ץ עתירה לביטולו.

4(9). אוכלוסיית המיעוטים

כפי שראינו בפרק המהפך הדמוגרפי, לא יהודים הם קרוב לרבע מאוכלוסיית המדינה, ובסוף העשור הראשון של המאה ה-21 עמד מספרם על מעט יותר מ-1.8 מיליון אזרחים. קרוב ל-1.5 מיליון הם ערבים, ויותר מ-300,000 אחרים.⁵

החלוקה הדתית של ערביי ישראל היא כדלקמן: כ-82 אחוז הם מוסלמים – רובם ככולם סונים. כעשרה אחוזים הם נוצרים. כשמונה אחוזים הם דרוזים. כ-15 אחוז מן המוסלמים הם בדואים.⁶ בין העדות הקטנות מעניינת האוכלוסייה הצ'רקסית המונה כ-4,000 איש בלבד. אוכלוסיית המיעוטים בישראל אינה אחידה, ואנו מוצאים בה מגוון גישות כלפי מדינת

¹ הכוונה במקרה זה לעקרון השוויון.

² המרכאות מופיעות במקור.

³ המדובר בחוק שהתפרסם בכינוי "חוק ועדות הקבלה". שמו הרשמי של החוק: החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מספר 8), תשע"א – 2011.

⁴ המושג אחרים לקוח מההגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אנו כוללים בכותרת ערבים גם את הדרוזים – בעקבות החלוקה המקובלת על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש מקום להתייחס לאוכלוסייה זו בנפרד.

⁵ רובם לא יהודים על פי ההלכה שעלו לארץ בעלייה הגדולה לאחר קריסת ברית המועצות. עם זאת, רבים מקרב אלה נחשבים יהודים על פי ההגדרות המקובלות של השתייכות לאומית.

⁶ כ-65 אחוז מהבדואים חיים בנגב, כ-30 אחוז בגליל, וכחמישה אחוזים באזור המרכז.

ישראל. ההבדלים אינם רק בין קבוצות אוכלוסייה שונות. לעתים אפשר לאבחן סתירות פנימיות בעמדות אלה.

על פי מרבית הסקרים שנערכו בקרב ערביי ישראל בשנים האחרונות, רוב ברור מעוניין לשמור על אזרחותו הישראלית, אף אם תקום מדינה פלסטינית. לעומת זאת, עמדות אנטי-ישראליות חריפות למדי נשמעות לעתים מזומנות מפיהם של חברי כנסת ערבים ומנהיגים אחרים של ערביי ישראל.¹

ב-2006 פורסם מסמך הנושא בעברית את השם "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל". את המסמך פרסם "הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות בישראל".² על פי המסמך, "ישראל היא תולדה של פעולה קולוניאליסטית אותה יזמו האליטות היהודיות-ציוניות באירופה ובמערב, הוקמה בסיוע מדינות קולוניאליסטיות, והתחזקה בצל התעצמות ההגירה היהודית לפלסטין לאור תוצאות מלחמת העולם השנייה והשוואה. לאחר תקומתה בשנת 1948 המשיכה ישראל בהנהגת מדיניות הנגזרת מראייתה את עצמה כנציגת המערב במזרח התיכון, והמשיכה להתעמת עם סביבתה באופן מתמיד וברמות שונות. כן המשיכה ליישם מדיניות קולוניאליסטית פנימית נגד אזרחיה הערבים הפלסטינים".

אחד הסימנים למידת הניכור של ערביי ישראל היא אופן הצבעתם. עוד נחזור לנושא זה בהקשר אחר, אך כללית אפשר לקבוע כי הן על פי שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, והן על פי אופיין של המפלגות שזכו לתמיכה, אנו עדים לניכור הולך וגובר. שיעור התמיכה במפלגות אנטי-מערכתיות³ גדל, ושיעור ההשתתפות בבחירות ירד.⁴ עם זאת, מחקרים רבים מעידים כי קיימת ישראליות של ערביי ישראל. יש מקום לטענה כי הניכור אינו חד-כיווני. למשל, הכול יכולים להשוות את שיעור הערבים דוברי העברית, לשיעור היהודים דוברי הערבית.

¹ ב-2007 התפרסם כי חבר הכנסת ד"ר עומי בשארה, מנהיג מפלגת בל"ד, עזב את הארץ לאחר שנחשד בריגול ובסיוע לחזבאללה בעת מלחמת לבנון השנייה (2006). עוד קודם לכן התפרסם בשארה בהתבטאויותיו הקיצוניות. כמו כן, לאחר מלחמת לבנון השנייה ביקר בדמשק עם חברים אחרים ממפלגתו, והביע תמיכה בחמאס, בחזבאללה ובמאבק של סוריה נגד ישראל.

² מחבר ההקדמה שאוקי ח'טיב עמד בראש הוועד הזה, וכיהן גם כיו"ר ועדת המעקב העליונה לערבים בישראל.³ שני הגופים הללו הם הגופים הארציים הבכירים שייצגו בעת פרסום המסמך את ערביי ישראל.

³ מפלגה אנטי מערכתית היא מפלגה שאינה מקבלת את עקרונות היסוד של המערכת הפוליטית. בישראל הכוונה בראש ובראשונה להיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי.

⁴ בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה שהתקיימו ב-2001, ושבהן התמודדו אהוד ברק ואריאל שרון על התפקיד, עמד שיעור ההשתתפות באוכלוסייה הערבית על כ-20 אחוז בלבד. מאחר ששיעור ההשתתפות של ערבים בבחירות מקומיות גבוה מזה של יהודים, יש מקום להשערה ששיעור ההצבעה הנמוך בבחירות הכלליות אכן מעיד על ניכור.

לאחר הטראומה של תוצאות מלחמת העצמאות היו ערביי ישראל נתונים בפיקוח של ממשל צבאי, שהטיל עליהם מגבלות שונות. זאת, בשל החשש שבאזורים שבהם יש אוכלוסייה ערבית תתפתח פעילות שתפגע בביטחון המדינה. הממשל הצבאי בוטל בשנת 1966.

ד"ר בנימין הלוי, שלימים כיהן כשופט בבית המשפט העליון וכחבר כנסת, קבע כשופט בבית הדין הצבאי את ההלכה שעל פיה אסור למלא "פקודה בלתי חוקית בעליל"



האירוע הקשה ביותר בתקופת הממשל הצבאי התרחש ב-29 באוקטובר 1956. היה זה היום הראשון של מבצע קדש¹. יותר מ-40 תושבים של כפר קאסם נורו למוות על ידי אנשי מחלקה של משמר הגבול, לאחר שהפרו הוראות עוצר שעליו לא שמעו. מבצעי הטבח הועמדו לדין והורשעו. בתוך פחות משנה השתחררו כל המורשעים לאחר שזכו בחנינה. בין המורשעים היו שטענו כי ביצעו פקודות שניתנו להם. במשפט שנערך בפני בית דין צבאי, קבע השופט בנימין הלוי הלכה ידועה: אין לבצע "פקודה בלתי חוקית בעליל". סימן ההיכר של פקודה כזו הוא ש"דגל שחור" מתנוסס מעליה. במילים אחרות, גם אם פקודה נראית "חוקית" מבחינה פורמלית, היא תיחשב "בלתי חוקית בעליל", אם היא פוגעת באורח גס בערכי היסוד של חברה אנושית תקינה. המדובר בפגיעה "מהותית" בשלטון החוק. במקרה של הטבח בכפר קאסם נפגע באורח גס ושרירותי ערך היסוד החשוב ביותר – קדושת החיים².

¹ מבצע סיני.

² קיימות נסיבות יוצאות דופן שבהן נפגע אפילו בערך זה. למשל, בתנאי מלחמה או במקרים קיצוניים של הגנה עצמית.

אירוע דמים משמעותי אחר התרחש כעבור כ־20 שנה, ב־30 במרס 1976, המצוין מאז כ"יום האדמה". בהפגנות שנערכו לאחר הפקעת קרקעות באזור כרמיאל, נחסמו כבישים, והושלכו אבנים ובקבוקי תבערה. התגובה של צה"ל והמשטרה הסתיימה בהריגתם של שישה מפגינים. יש הרואים ב"יום האדמה" נקודת מפנה שסימנה מחאה כוללת של ערביי ישראל, והתקרבות לפלסטינים שמעבר לקו הירוק.

שפיכות דמים קשה נוספת התרחשה לאחר התפרצות האינתיפאדה השנייה¹, במהלך הפגנות הזדהות של ערביי ישראל עם האינתיפאדה, שלוו לעתים בהתפרעויות, בחסימת כבישים ובידוי אבנים. באירועי אוקטובר 2000 נהרגו 13 ערבים, שחלקם לא השתתפו בהפגנות. נהרג בהם גם יהודי שנרגם כאשר נסע במכוניתו. בעקבות האירועים הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט תאודור אור. הוועדה סקרה את ההיסטוריה של יחסי המדינה עם המיעוט הערבי, ותיארה התפתחות של תחושות קיפוח וניכור. היא מצאה כי "נגד אזרחים ואנשי כוחות הביטחון נעשה שימוש באמצעי תקיפה מגוונים, אשר כללו ידוי בקבוקי תבערה, שימוש בגולות מתכת שיוודו בקלע במהירות גבוהה, ידוי אבנים באמצעים שונים, גלגול צמיגים בוערים ובמקרים בודדים גם ירי של אש חיה". היא קבעה גם כי הייתה היערכות לא הולמת של המשטרה, וכי זו עשתה שימוש באמצעים שלא התאימו לטיפול בהפרות סדר מסוג זה. ברוח נכללו המלצות נגד ראש הממשלה אהוד ברק, השר לביטחון פנים שלמה בן עמי, גורמים שונים של כוחות הביטחון, וגם נגד מנהיגים של המגזר הערבי שתרמו להלהטת הרוחות. הוועדה גם המליצה "לטפל בדחיפות בקיפוח המגזר הערבי". ממצאי הוועדה והמלצותיה אמנם אומצו על ידי הממשלה, אבל לא הביאו לצמצום המתח הערבי־יהודי בשנים העוקבות.

יש מי שיטען, כי בהתחשב באופיו האלים של הקונפליקט הערבי־ישראלי, שהביא למותם של אלפים רבים, יהודים וערבים, מאז הקמת המדינה, משקלם של המקרים שנסקרו זעום. אך עם זאת, הם הותירו משקעים כבדים, ויש בהם כדי להצביע על עומק הבעיות. בעיקר בולט עד עצם היום הזה המקרה המזעזע של כפר קאסם, שבו נטבחו רבים ללא כל התגרות מכוונת, כשהאחראים לטבח לא נענשו כראוי, למרות נוסחו הבלתי נשכח של פסק הדין.

לעומת תופעות המעידות על ניכור, אנו עדים לתופעות הזדהות חדר־משמעות עם מדינת ישראל, לפחות בקרב חלק מאוכלוסיית המיעוטים. אחד הסימנים הבולטים בעניין זה הוא השירות בצה"ל. לשירות זה מתגייסים הדרוזים, הצ'רקסים והבדואים.

1. הדרוזים הם בני דת ייחודית שמקורה בפלג של האסלאם השיעי, שהתגבש במצרים במאה העשירית ובמאה ה־11. עיקרי הדת הדרוזית סודיים. היקף האוכלוסייה הדרוזית העולמית עומד על יותר ממיליון. כחצי מיליון דרוזים מתגוררים בסוריה, כ־400,000 בלבנון

¹ אינתיפאדת אל אקצה, שפרצה ב־27 בספטמבר 2000.

וכ-120,000 בישראל, ומתוכם כ-20,000 ברמת הגולן. מרבית הדרוזים, אלה שהיו אזרחי ישראל עוד בטרם נכבשה רמת הגולן, זכו להכרה כבעלי דת ייחודית ב-1957. משנה זו הגברים משרתים שירות חובה בצה"ל. שיעור הגיוס גבוה ביותר, אבל גם קודם להנהגת חובת הגיוס, היה שיעור ההתגייסות גבוה, אף שנעשה על בסיס התנדבותי. רבים מבני העדה הדרוזית ממשיכים לשרת בצה"ל בשירות הקבע, ואחדים הגיעו לדרגות בכירות ביותר. לעומת הדרוזים הוותיקים, הדרוזים ברמת הגולן נמנעים בדרך כלל מקבלת אזרחות ישראלית¹, ורובם בעלי מעמד של תושבי קבע. גם בקרב בעלי האזרחות הישראלית קיים ניכור, ושיעור השתתפותם בבחירות עמד על כמחצית משיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות בקרב הדרוזים שבתחומי הקו הירוק.

2. **הצ'רקסים**² שמספרם בעולם עומד על כשישה מיליון, הם סונים יוצאי הקווקז. הם בעלי שפה משלהם ואינם רואים עצמם כערבים. מ-1958 משרתים הגברים הצ'רקסים שירות חובה בצה"ל בעקבות בקשת ראשי העדה. שיעור הגיוס לצה"ל בקרבם גבוה ביותר. קודם לכן שירתו הצ'רקסים בהתנדבות. הם אף סייעו ליישוב היהודי הן בתקופת המנדט והן במלחמת העצמאות.

3. **הבדואים** היו בעבר שבטים נודדים, שמקורם ההיסטורי בחצי האי ערב. כיום מרבית הבדואים מתגוררים ביישובי קבע. נושא חיכוך מרכזי של האוכלוסייה הבדואית עם ישראל כרוך בהקמת יישובים לא חוקיים רבים באזור הנגב. המחלוקת בעניין זה, הגברת ההשפעה האסלאמית, אירועי האינתיפאדה השנייה וגורמים נוספים, העצימו את תחושות הניכור בקרב בדואים רבים. מתחילת שנות האלפיים אנו עדים לתופעה של ירידה במספר המתנדבים בקרב הבדואים. עם זאת, יש לציין כי כבר במלחמת העצמאות היו בדואים רבים שסייעו לישראל. הגיוס לצה"ל בקרב האוכלוסייה הבדואית שונה מהגיוס בקרב הדרוזים ובקרב הצ'רקסים, שכן גם כיום הוא על בסיס התנדבותי. רוב הבדואים שירתו ביחידת הגששים של צה"ל ובגדוד "סיירי המדבר", אך קרוב ל-40 אחוז שירתו במהלך השנים במגוון רחב של יחידות.

ב(10). על "זהות" ועל "שסעים"³

חלק מהמקרים שבהם דנו לעיל חושפים נושא שאליו התייחסנו בכמה וכמה מקומות, והוא שאלת הזהות. יש להבחין בין זהות של אדם בודד לזהות של קבוצה. כשמדובר בקבוצה יש לאפיין את מגדירי הקבוצה. הן באשר לפרטים והן באשר לקבוצות לרמותיהן, ובכלל זה משפחות, קבוצות אתניות וקבוצות לאומיות. יש להבחין בין ההגדרות הסובייקטיביות ובין

¹ לה הם זכאים.

² בלשונם "אדיגים".

³ עוד נשוב ונדון במושג שסעים בהקשרים שונים. ראו למשל פרק 8ג: "יציבותם של משטרים דמוקרטיים".

ההגדרות האובייקטיביות של הזהות. בכל המישורים הגדרת הזהות יכולה להיות: אזרחית, דתית, אתנית, לאומית, פוליטית, אידיאולוגית או אחרת.

לבעיית הגדרת הזהות דוגמאות רבות בישראל. כך, יש יהודים הרואים עצמם כמשתייכים לדת היהודית בעוד שאינם משתייכים ללאום היהודי. לעומתם, יש הרואים עצמם כמשתייכים ללאום היהודי ומתכחשים להשתייכותם הדתית¹. לערביי ישראל מגוון זהויות כגון: לאומי – כלל ערבי, לאומי פלסטיני, דתי (מוסלמי או אחר), ישראלי. דירוג הזהויות הללו שונה אצל ערבים שונים. בעיית הזהות מורכבת לא פחות בקרב דרוזים ואחרים.

שאלת הזהות לרמותיה היא מקור לשסעים לא מעטים בחברה הישראלית.

המונח "שסע" משמש לציון פער משמעות בין קבוצות בחברה. פער כזה יכול להתקיים כשקיימת אוכלוסייה בין הקבוצות ביניהן פרוס הפער. כך, למשל השסע בין עשירים לעניים או השסע בין "ימין קיצוני" ל"שמאל קיצוני". לעיתים, קיים שסע בין שתי קבוצות ברורות באוכלוסייה ללא קיום קבוצות ביניים משמעותיות. שסעים מסוג זה קיימים במישור הלאומי במדינות רבות: יוונים ותורכים בקפריסין, וולונים ופלמים בהולנד. יהודים וערבים בישראל. ההשתייכות לאחת מן הקבוצות ביניהן קיים שסע יכולה לנבוע מהזדהות – כמו במקרה של שסעים פוליטיים, או מנתונים אובייקטיביים – כמו לשל במקרה של שסעים כלכליים.

יש הטוענים כי השסעים וחלוקות הזהות העיקריות בישראל הן במישור הלאומי אתני, במישור הכלכלי, במישור הדתי ובמישור העדתי. אין כל ספק שהחלוקה בין יהודים לערבים היא ציר מרכזי בפוליטיקה הישראלית. רמת השוויון הכלכלי היא ציר מרכזי כמעט בכל מערכת פוליטית דמוקרטית. חשיבותם של הזהות הדתית והשסעים בענייני דת כבר הוזכרה בכמה מקומות ועוד נשוב אליה בהמשך. השסעים העדתיים, כגון שסעים בין אשכנזים לספרדים, הקבילו לעתים לשסעים האחרים ושימשו מוקד להתארגנויות פוליטיות ולפעילות פוליטית.

יש הטוענים כי שאלת הזהות והשסעים בחברה הישראלית היא שמכתיבה הן את הגישות השונות ביחס לאופייה של מדינת ישראל, והן את אופיין של המפלגות הפוליטיות

¹ מקרה האח דניאל ומקרה בנימין שליט בהם דנו לעיל מדגימים את המורכבות של שאלת הזהות ואת הפער האפשרי בין הגדרות "אובייקטיביות" והגדרות סובייקטיביות של זהות.

בישראל. בשני הפרקים הבאים נדגים רק חלק מן הגישות הללו. לעומת זאת, אין כל ספק שחלק גדול מן השסעים בחברה הישראלית התמתנו מאוד במהלך השנים והיינו עדים לתהליכי אינטגרציה מוצלחים¹.

בחברה דמוקרטית השאיפה היא לגשר על מחלוקות וזהות ועל השסעים החברתיים והפוליטיים למיניהם, בדרך של סובלנות, הסכמיות ופולרליזם, ותוך הימנעות מעריצות הרוב².



הסכמיות במיטבה! "וגר זאב עם כבש".

ב(11). גישות חלופיות לעניין האופי היהודי של המדינה

קיימות גישות שונות באשר למאפיינים הראויים למדינת ישראל כמדינה יהודית. כבר הזכרנו במקום אחר, בכותרת "שסעים ומפלגות בתקופת המנדט", כמה קווי יסוד למחלוקות אלה, ועוד נחזור ונדון בהם בהמשך. בהקשר הנוכחי נציג את קווי המתאר העומדים בבסיסן של הגישות השונות.

¹ כך, למשל, אנו עדים למיתון בתחומים רבים של "השסע הערתי". שיעור הנישואין בין "אשכנזים" ו"ספרדים" הולך וגדל. הולך וגדל גם שיעור ה"ספרדים" המשתייכים לאלטיות שונות כגון המנהיגות הפוליטית. בכל זאת, מפלגות עדתיות לא זכו לייצוג החל מן הבחירות לכנסת השלישית (1955) שבו ותפסו מקום בזירה הפוליטית החל מתחילת שנות השמונים של המאה העשרים.

² מושגים שאליהם נחזור בפרק "עקרונות הדמוקרטיה המהותית" (ג).

עניין אופייה היהודי של המדינה נוגע לשלוש סוגיות עיקריות:

1. האופי הלאומי והזהות הלאומית של המדינה, ובכלל זה שאלה מקומו של הרעיון הציוני לאחר הקמת המדינה.
2. האופי והזהות הדתית והתרבותית של המדינה.
3. האופי האזרחי והזהות האזרחית של המדינה, ובכלל זה היחסים בין הרוב היהודי, המיעוט הערבי ומיעוטים אחרים.

מכמה בחינות קיימת גם כיום מחלוקת עמוקה בסוגיות הללו. מבחינות אחרות, בשל התפתחויות שנגרמו במשך הזמן והותירו את אותותיהן, המחלוקות אינן עוד כה חריפות. קיים קשר בין העמדות בשלוש הסוגיות הללו. ראינו למשל כי היו מי שראו סתירה בין האמונה הדתית היהודית ובין התפיסה הציונית¹. אחרים שללו את עצם הלגיטימציה של מדינה יהודית, את הרעיון הציוני ואת התפתחותו של רוב יהודי בארץ ישראל². עם זאת הקשר בין הסוגיות השונות אינו הכרחי.

1. האופי והזהות הלאומית של המדינה

מיון הגישות העוסקות באופי ובהות הלאומית של המדינה מתייחס לשתי שאלות:

- האם המדינה היא מדינת הלאום של העם היהודי?
- האם המדינה היא מדינת כל אזרחיה?

בהנחה שעל כל אחת משתי השאלות ניתן להשיב ב"כן" או "לא", יתכנו ארבעה צירופי תשובות ששלושה מהם מוצעים על ידי תוכנית הלימודים החדשה.

- א. הגישה השלטת במדינת ישראל היא כי המדינה היא מדינת לאום של כלל אזרחיה. כלומר, מדינת ישראל היא מדינת העם היהודי אך בה בעת קיים בה שוויון בפני החוק גם ללא יהודים ולכל אזרחיה יש זכויות מלאות.
- ב. גישה קוטבית אחת, שאינה מקובלת היא שמדינת ישראל היא מדינת לאום יהודית-אתנית שאינה מדינת כל אזרחיה. על פי גישה זו הנוגדת את החוק בישראל, מי שאינם יהודים לא נהנים משוויון בפני החוק ואין להם זכויות מלאות.

¹ אנו משתמשים כאן בחלוקה החדשה המוצעת על ידי תוכנית הלימודים משנת 2011. בחלוקה זו יש שיפור משמעותי בהשוואה לחלוקה שהוצעה על ידי התוכנית הקודמת. עם זאת, גם החלוקה הנוכחית בעייתית מבחינה מתודולוגית.

² למשל, אגודת ישראל עם הקמתה ב-1912. הצירוף המשקף את ערכיה של מדינת ישראל, את המצב המשפטי ואת העמדה השכיחה בציבור הוא של תשובת "כן" לשתי השאלות.

³ הרוב המכריע של המנהיגות הערבית בארץ ישראל ומחוצה לה בתקופת המנדט.

ג. גישה קוטבית אחרת, שיש לה תמיכה רבה בעיקר בקרב ערביי ישראל, היא שהמדינה היא "מדינת כל אזרחיה" או "מדינת כל לאומיה" ואינה צריכה להיות מדינת הלאום של העם היהודי. כפי שניווכח בהמשך גם גישה זו עומדת בסתירה לחוק, אך בין הדוגלים בה יש גם חברי כנסת ערבים, למרות האיסור המפורש בעניין זה בחוק.¹

מקום מרכזי בשאלת הזהות הלאומית של המדינה יש למקומה של הציונות על פי גישות שונות. את הציונות אפשר להגדיר כיום באופן הבא:

הציונות היא התנועה הלאומית המודרנית של העם היהודי, ששאפה להקמת בית לאומי בארץ ישראל, והשואפת לשמירתה ולקיומה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי.

יש לציין כי זרמים מוקדמים של הציונות טוו מהגדרה זו. למשל, התומכים ב"בתוכנית אוגנדה" שהועלתה לדיון על ידי הרצל עצמו בקונגרס הציוני השישי ב־1903. גם המונח "בית לאומי" בהגדרה שהבאנו הובן באורח שונה בקרב גורמים שונים בציונות ובעולם.²

בקשת הגישות של הציונות אנו נתקלים במגוון אפשרויות הנע בין ציונים לבין אנטי־ציונים. מחלוקות אלה בין יהודים בעניין הציונות היו קיימות מאז ומתמיד. לאחר קום המדינה, ובעיקר בשנים האחרונות, יש המגדירים עצמם כפוסט־ציונים: מי שטוענים כי התנועה הציונית סיימה את תפקידה עם הקמת המדינה, ועתה יש להתרכז במשימות אחרות. בשיח הנוכחי יש המזהים את הפוסט־ציונים עם מי שמלכתחילה היו אנטי־ציונים. יש המבקרים את הפוסט־ציונים, בלי קשר לשאלה אם הם אכן אנטי־ציונים.

הרוב המכריע של הציבור היהודי בישראל, והרוב המכריע של המפלגות הנתמכות על ידי הציבור היהודי, מצוי ב"קצה הציוני" של קשת הדעות האמורה. עם זאת, יש לציין כי בין התומכים בציונות, במובן שתואר לעיל, יש מחלוקות הנוגעות לאופן שבו יש להביא "לשמירתה ולקיומה של מדינת ישראל". רבים מן ההבדלים בנושאים אלו נוגעים למדיניות הראויה בנושאי הסכסוך הישראלי־ערבי. ואולם, קיימים גם הבדלים אחרים בין השקפות ציוניות שונות, כגון בשאלות הנוגעות למדיניות החברתית־כלכלית.³ כמו כן, קיימות מחלוקות הן בקרב ציונים והן בקרב אנטי־ציונים בשאלת מקומה של המורשת היהודית ובשאלת יחסי רוב ומיעוט.

¹ למשל, לאמור בסעיף 7א בחוק יסוד: הכנסת.

² היו גורמים בציונות ששאפו להגשמת רעיון הבית הלאומי במסגרת מדינה דו־לאומית. למשל: "ברית שלום" – תנועת אינטלקטואלים ירושלמית שקמה ב־1925 – תמכה בהקמת אוטונומיה דו־לאומית ובשותפות "עברית־ערבית" בכפוף למשטר המנדט. גם גורמים אחרים בשמאל הציוני תמכו בתקופת המנדט בהקמת מדינה דו־לאומית.

³ מן הראוי להדגיש כי המחלוקות בשאלות של מדיניות חברתית־כלכלית הן השאלות החשובות ביותר ברוב הדמוקרטיות המערביות.

2. האופי והזהות הדתית והתרבותית של המדינה.

את הגישות לשאלת האופי והזהות הדתית והתרבותית של המדינה כמדינה יהודית ניתן לתאר באמצעות רצף הכולל, בין היתר, את האפשרויות הבאות:

- א. המדינה (היהודית) היא חילונית לחלוטין. יש להפריד באורח מוחלט בין דת ומדינה ולהימנע מזיקה למורשת היהודית אפילו במונח החילוני בקביעת הנורמות המחייבות מטעם המדינה.
- ב. המדינה היא חילונית, מקור כל הנורמות בהליכים דמוקרטיים, אך יש לשאוף לשימור המורשת התרבותית של העם היהודי.
- ג. המדינה צריכה לשאוף לשמירה על ההלכה אך ההליכים בקביעת הנורמות המחייבות מטעם המדינה הם דמוקרטיים – "הגישה הדתית-לאומית".
- ד. המדינה צריכה לשאוף למשטר שיבוסס במלואו על ההלכה הדתית – "הגישה החרדית".

דומה כי הגישה השניה היא הקרובה ביותר למימוש בהווה הפוליטית הישראלית. עם זאת, יש מי שיטען לגלישה של הסדרים קיימים בכיוון אחת מן הגישות האחרות. כבר עסקנו כמה פעמים בשאלת מקומם של המאפיינים היהודיים, הדתיים והתרבותיים, של המדינה. למשל, הזכרנו את המחלוקת בין דתיים ציונים ובין דתיים אנטי-ציונים בתחילת המאה ה-20. כמו כן, הזכרנו כי לרוב המכריע של מנהיגי הציונות בעבר, היו שורשים עמוקים בתרבות ובמורשת היהודית, אף אם הם לא היו שומרי מצוות. עם זאת, ראוי לציין כי דווקא חוזה המדינה, הרצל, היה רחוק יחסית ממורשת כזו, הן מבחינת הרקע המשפחתי והן מבחינת התנהלותו.

הזכרנו את "הסכם הסטטוס קוו" שהיה אמור לשמור כביכול על כמה מאפיינים קבועים של מעמד הדת היהודית במדינה. אך מטבע הדברים, מעמד זה לא היה יכול להיות מקובע. דוגמה חשובה בנושא זה כרוכה בשאלת "מיהו יהודי" שנידונה לעיל. ראינו שהשופטים עצמם חלוקים בשאלה זו כשהנושא הגיע לדין בבית המשפט העליון. מחלוקת זו ממשיכה לשקף את מלוא הספקטרום שבין דתיים לחילונים. על פי סקרי דעת קהל רבים, ידוע לנו כי רוב הציבור היהודי אינו רואה עצמו כדתי קיצוני או כאנטי-דתי, ונוטה לעמדות מרכזי. עם זאת, כשעולות שאלות קונקרטיות, מתחדד המתח בין בעלי תפיסות שונות. הן שאלת מקומה של המורשת היהודית, והן שאלת הציונות, קשורות בין היתר לאופן שבו יש להתייחס למערכת היחסים שבין מדינת ישראל ליהדות התפוצות.

¹ "סקר 2009" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדווח כי על פי הגדרה עצמית של המשיבים, בקרב האוכלוסייה היהודית בני 20 ומעלה: שמונה אחוזים חרדים, 12 אחוז דתיים, 13 אחוז מסורתיים דתיים, 25 אחוז מסורתיים לא כל כך דתיים, 42 אחוז חילונים. כמו כן מצביע הסקר על כך שהאוכלוסייה היהודית נוטה להיות כיום מעט יותר דתית מבעבר. למשל: 21 אחוז מדווחים כי כיום הם דתיים יותר ממה שהיו בעבר לעומת 14 אחוז המדווחים כי כיום הם דתיים פחות ממה שהיו בעבר.

בקרב גורמים התופסים את מדינת ישראל כישות לא לגיטימית, מקובל לא פעם להדגיש כי "היהדות אינה לאום אלא דת"¹. אחרים מבקרים את המדינה על היותה "תאוקרטיה"², בין היתר בשל המעמד שיש למוסדות הדת במדינה. למרות נטייה כללית הפוכה, אנו מוצאים שומרי מצוות לא מעטים הדוגלים בהפרדת הדת מהמדינה, ולעומתם חילונים התומכים בשימור ההסדרים בנושאי דת ומדינה, בין היתר בשל השאיפה ליציבות.

3. האופי האזרחי והזהות האזרחית של המדינה

האם הדגש בהווה הדמוקרטית צריך להיות מושם על האזרחים כפרטים, על טובת האזרחים כקולקטיב (ככלל), או על קבוצות של אזרחים מהן מורכב הקולקטיב? שלוש גישות לעניין האופי האזרחי והזהות האזרחית של המדינה ניתנות לסיכום באופן הבא:

- א. הגישה הדמוקרטית הליברלית אינדיבידואלית שמה את הדגש על המעמד האזרחי של הפרטים ועל זכויותיהם של האזרחים כפרטים.
- ב. הגישה הדמוקרטית הרפובליקנית שמה דגש על טובת המדינה ואזרחיה ככלל – כקולקטיב. במרכז ההוויה הדמוקרטית על פי הגישה הזו עומדת המדינה – הרפובליקה³.
- ג. הגישה של דמוקרטיה רבת-תרבותית מדגישה את הצורך בשמירה על זכויות קבוצתיות תרבותיות של המגזרים השונים בחברה ועל הצורך בהכרה בזכויותיהם של מרכיבים חברתיים ותרבותיים שונים של המדינה, תוך הימנעות ממתן עדיפות מוחלטת לקבוצה חברתית, לאומית או תרבותית אחת.

ההבדלים בין גישות אלו אינם כה חדים. בדרך כלל משמשות כל הגישות בעת ובעונה אחת, כשרמת האיזון ביניהן היא המכתיבה את ההוויה המעשית. מכל מקום הגישות השונות אינן סותרות בהכרח זו את זו. יהיה מי שיתמוך הן בשמירה קפדנית על טובת הפרט ועל זכויותיו, הן בקידום טובת המדינה ואזרחיה ככלל והן בשמירת הזכויות הקבוצתיות התרבותיות של מגזרים שונים.

שאלת האופי האזרחי והזהות האזרחית של המדינה נסבה בעיקר על יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי במדינה. זוהי שאלה מרכזית במחלוקת בעניין אופייה של מדינת ישראל. דוגמה מובהקת לעניין זה היא המחלוקת בעניין חוק השבות, שבה עסקנו בפרק הקודם.

¹ כך עולה למשל מהכתוב ב"אמנה הפלסטינית" על שני נוסחיה – מ'1964 ומ'1968. גם בפתיחת המשא ומתן בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ב'2010 חזרו והצהירו דוברי הרשות כי לא יכירו בישראל כ"מדינה יהודית".

² ביוניו: "תאוס" פירושו "אל", "קרטיה" פירושה שלטון. תאוקרטיה היא שלטון דתי או שלטון של אנשי הדת.

³ לעתים קרובות בגישה הדמוקרטית-רפובליקנית מדובר במדינת לאום. אך הדבר אינו הכרחי כפי שהשתקף למשל בהגותו של מייסד המפלגה הרפובליקנית האמריקאית, הנשיא אברהם לינקולן.

הנושא קשור גם בקונפליקט הערבי-ישראלי בכללו ובסכסוך הפלסטיני-ישראלי בפרט, ומושפע ממגוון הזהויות של הציבור הערבי בישראל. בקרב ערבים אנו מוצאים מי שמגדירים עצמם בתור ישראלים, פלסטינים, מוסלמים או נוצרים או דרוזים, על פי ההקשר, וערבים. לעתים קרובות מתקיימות כל הזהויות בעת ובעונה אחת, כשסדר החשיבות שלהן משתנה. הרוב המכריע של הציבור הערבי בישראל מחזיק בעמדות לא ציוניות ואף אנטי-ציוניות.

נסיות אחרות אנו מוצאים בקרב מיעוטים אחרים, בעיקר בקרב האוכלוסייה הדרוזית. כפי שראינו, עניין המאזן הדמוגרפי בין יהודים ללא יהודים היה נושא מרכזי בגישותיהם של גורמים שונים משחר הציונות. הגישה השלטת של המפלגות הציוניות הייתה שמדינת ישראל היא מדינה יהודית, אך יש להקפיד בה על שוויון זכויות מלא לפרטים באוכלוסייה הערבית, לרבות שוויון בזכויות הפוליטיות. כפי שהובטח בהכרזת העצמאות. ואולם, יש השואפים להקמת מדינה דו-לאומית, אם בביטול אופיייה היהודי של המדינה, ואם במתן מעמד פוליטי לערביי ישראל כקולקטיב.

ישראל היא מדינת כל אזרחיה במובן של שוויון הזכויות. אך השימוש במונח "מדינת כל אזרחיה", משמש לעתים קרובות מסווה לשאיפה לביטול המאפיינים הציוניים והיהודיים של המדינה.¹

האפשרות של הקמת מדינה פלסטינית פותחת בעיני אחדים גם את שאלת מעמדם של ערביי ישראל. יש הדוגלים בביטול שוויון הזכויות שניתן לערביי ישראל בניגוד למובטח בהכרזת העצמאות. כפי שניזכר בפרקים אחרים, קיימים סעיפים מפורשים בכמה חוקים האוסרים גישות גזעניות מסוג זה, כשם שהם אוסרים כפירה באופיייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

בפרקים מתקדמים של הספר עוד נשוב ונתייחס לגישות השונות הללו, למשל כשנסקור את מפת המפלגות של מדינת ישראל.

ב4(12) הקשר בין ישראל לתפוצות העם היהודי והגישות בעניין אופיייה היהודי של מדינת ישראל

בפרקים קודמים ציינו הקשרים רבים ושונים, המבטאים את הקשר בין ישראל ובין תפוצות העם היהודי. הזכרנו כמה אבני דרך בתולדות הציונות ששאפה להקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל. ציינו את הקשר בין העם היהודי בתפוצות לבין מדינת ישראל, כפי שהדבר התבטא בהכרזת העצמאות. עסקנו בהרחבה בחוק השבות המקנה לכל יהודי

¹ ראוי להשוות לקביעותיהם של פרופ' רובינשטיין ופרופ' גביון שצוטטו בפרק "חוק השבות" – חוק דמוקרטי? (ב4(7)).

זכות לעלות לארץ ישראל, ובחוק האזרחות המאפשר קבלת אזרחות "מכוח שבות". הזכרנו מוסדות שונים שעניינם בקשר שבין יהודי ארץ ישראל ובין יהדות התפוצות, הן בתקופת המדינה והן בתקופת המנדט. עם המוסדות הללו נמנים: ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית ומשרדי ממשלה שונים, כגון משרד ההסברה והתפוצות והמשרד לקליטת עלייה¹. הן בתקופת היישוב, והן לאחר הקמת המדינה, הוקדשו מאמצים ניכרים למפעל העלייה.

נוסף על כל אלה אפשר לציין את התגייסותה של מדינת ישראל לטובת יהודים המצויים במצוקה בכל רחבי העולם. למשל, המבצעים הגדולים להצלת היהודים במדינות ערב כבר בשנותיה הראשונות של המדינה, הסיוע למסורבי עלייה במדינות הגוש הסובייטי והמבצעים להעלאת יהודי אתיופיה לישראל.

הלוח הבא משקף את השינויים שחלו בהרכב של יהדות העולם בנקודות זמן נבחרות. מחד גיסא, הלך וגדל שיעור היהודים החיים בארץ. מאידך גיסא, גם כיום רוב יהודי העולם חיים מחוץ לישראל.

יהודים בעולם ובארץ ישראל בשנים נבחרות ²			
השנה	מספר היהודים בעולם (במיליונים)	מספר היהודים בישראל (במיליונים)	אחוז היהודים בישראל מתוך כלל יהודי העולם
1925	14.8	0.14	1.0
1939	16.6	0.45	2.7
15.5.48	11.5	0.65	5.7
2009	13.4	5.7	42.5

הקהילה היהודית הגדולה ביותר מחוץ לישראל היא הקהילה היהודית האמריקאית. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2010 בארצות הברית חיים כ־5.3 מיליון יהודים. הקהילה היהודית השניה בגודלה – קרוב לחצי מיליון נפש – חיה בצרפת. בקנדה מתגוררים קרוב ל־400,000 יהודים, בבריטניה כ־300,000 וברוסיה כ־200,000. אין כל ספק כי היהודים החיים במדינות אחרות הם בראש ובראשונה אזרחי המדינות הללו. עם זאת, ליהודים רבים בעולם יש זיקה לישראל והם חשים רגשי הזדהות יהודיים במישור הדתי והלאומי.

¹ בממשלה ה־32.

² על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2010.

הקהילה היהודית בארצות הברית מקיימת קשרים אינטנסיביים עם ישראל, אך זהותה הדתית שונה מהמקובל בארץ. מבחינת הזיקה הדתית, הקבוצה הדתית הגדולה ביותר משתייכת לתנועה ל"יהדות המתקדמת" (הרפורמים). התנועה השנייה בגודלה היא התנועה "המסורתית" (השמרנים – הקונסרבטיבים). "היהדות האורתודוקסית", שהיא הדומיננטית בחיי הדת בישראל היא רק הקבוצה השלישית בגודלה בארצות הברית. בסקר שערך הוועד היהודי האמריקאי בשנת 2009 הגדירו עצמם 27 אחוז מן הנשאלים כרפורמים, 24 אחוז הגדירו עצמם שמרנים, ורק תשעה אחוזים הגדירו עצמם אורתודוקסים. 36 אחוז הגדירו עצמם "רק יהודים".¹ העמדות הפוליטיות של יהדות ארצות הברית נוטות בדרך כלל לכיוון המפלגה הדמוקרטית האמריקאית. למשל, 78 אחוז מהמצביעים היהודים בבחירות לנשיאות בארצות הברית בשנת 2008 תמכו במועמדותו של הנשיא אובמה.² בכל הנוגע לישראל, העמדות מגוונות. בסקר הוועד היהודי האמריקאי מ-2009, תמכו 49 אחוז ברעיון של הקמת מדינה פלסטינית לעומת 41 אחוז שהתנגדו.³ 58 אחוז התנגדו לפשרה שתפגע בשלמותה הטריטוריאלית של ירושלים בכפוף לשלטון ישראל.⁴

הקשר בין ישראל ובין יהדות התפוצות מעורר שאלות מורכבות הן מבחינתה של ישראל והן מבחינתם של יהודי התפוצות. כך, למשל, מתעוררת השאלה מהם התנאים בהם חייבת ישראל להתערב לטובת יהודים המצויים במצוקה במדינות אחרות. האם על ישראל להתערב בכל מקרה בו נמצאים יהודים במצוקה בשל יהדותם? בודאי שאין הדבר כך. מהם המבחנים המכוונים את ממשלת ישראל כשהיא מחליטה לנקוט במדיניות או בפעילות של סיוע ליהודים החיים בתפוצות?

את בעיית הזהות של יהודי התפוצות אפשר לפרוס על קשת שבה שני קטבים. בקוטב האחד יהודים החשים קשר לעם היהודי (או לדת היהודית) בלא שיש להם זיקה כלשהי למדינת ישראל כמייצגת את השתייכותם הלאומית (או הדתית).⁵ בקוטב השני יהודים שזיקתם לישראל גוברת תמיד על זיקתם למדינה בה הם חיים. מתעוררת כאן שאלת "הנאמנות הכפולה" של יהודים החיים בתפוצות. דומה כי מרבית היהודים שאינם חיים

¹ The American Jewish Committee.

² ארבעה אחוזים נתנו תשובות אחרות.

³ ער לבחירות 2008, המקרה היחיד מאז מלחמת העולם השנייה שבו לא זכה המועמד הדמוקרטי לנשיאות ברוב קולות היהודים היה בבחירות לנשיאות בשנת 1980. הנשיא קרט רוכה לתמיכה של 45 אחוז בלבד בקרב המצביעים היהודים, אם כי זכה לתמיכה של 71 אחוז בבחירות שהתקיימו ארבע שנים קודם לכן.

⁴ עם זאת, רוב קטן התנגד לטענה כי "תבוא העת שבה ישראל ושכניה הערבים יוכלו ליישב את חילוקי הדעות ביניהם ולחיות בשלום".

⁵ 37 אחוז תמכו בפשרה והיתר לא הביעו דעתם.

⁶ בצד אלה יהודים רבים יוצאים מחיק העם היהודי הן בשל נסיבות חיים (כגון נישואים עם לא יהודים) והן בשל ביטול תחושת הקשר שלהם ליהדות ולישראל.

בישראל מוצאים עצמם בין שני הקטבים הללו. רבים חשים זיקה חזקה לישראל, אך רואים עצמם בראש ובראשונה כאזרחים נאמנים של המדינות בהן הם מתגוררים.

למרות מאפייניה הברורים של ישראל כמדינת הלאום היהודי ולמרות הקשרים בין ישראל ובין יהדות התפוצות, ישראל היא בפועל "מדינת כל אזרחיה". דבר זה מתבטא בערכי המדינה, בערכים המקובלים על רוב הציבור, בהקפדה על עקרונות הכלליות והשוויון של הבחירות, ובדבקות הרשות השופטת בעקרון השוויון.

מדינת ישראל היא מדינה יהודית דמוקרטית

הן מבחינת ערכי המדינה, הן מבחינה משפטית והן מבחינת עמדות הרוב של הציבור הישראלי ניתן לסכם בדברים הבאים:

- מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי.
- מדינת ישראל משמרת זיקה למורשת היהודית וליהדות התפוצות.
- מדינת ישראל מקיימת שוויון חוקי מלא בין כל אזרחיה ללא קשר להשתייכותם הלאומית ולאמונתם הדתית.
- ריבונות המדינה נתונה בידי כל אזרחיה.

השופט אהרון ברק על ערכיה היהודיים של מדינת ישראל

"ערכיה של ישראל כמדינה יהודית הם בעלי מעמד חוקתי-על-חוקי. הם משפיעים על פירושם של כל חוקי היסוד ומשפיעים בכך על חוקתיותם של כל החוקים. הם משפיעים על פירושם של כל הטקסטים המשפטיים, שכן יש לראות בהם חלק מערכי היסוד של מדינת ישראל ובכך גם חלק מהתכלית הכללית המונחת ביסוד כל טקסט משפטי בישראל. כך למשל, חזקה היא כי כל חוק של הכנסת וכל צו של הממשלה נועדו להגשים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית".²

¹ כפי שהודגם ועוד יודגם בהמשך בפסיקות שונות של בית המשפט העליון.

² הדברים מופיעים בספר (מר 2004) "שופט בחברה דמוקרטית" של פרופ' אהרון ברק.

שאלות וציטוטים¹

שאלות ידע

1. ציין והסבר את חמשת הרכיבים של הגדרת המדינה.
2. השווה בין "ריבונות פנימית" ל"ריבונות חיצונית".
3. ציין והסבר את התנאים ההכרחיים לקיומה של מדינה ריבונית.
4. השווה בין גישותיהם של תומס הובס, ג'ון לוק וז'אן ז'אק רוסו לאמנה החברתית.
5. השווה בין המבחנים האובייקטיביים והמבחנים הסובייקטיביים של הגדרת הלאום.
6. הסבר מהו "כתב המנדט על פלשתינה (א"י)".
7. הסבר מהו "דבר המלך במועצתו" מ-1922.
8. [שאלת רשות: מה היו מוסדות היישוב בתקופת המנדט?]
9. [שאלת רשות: מה ההבדל בין העמדות של אגודת ישראל לתנועת המזרחי בעניין הציונות?]
10. [שאלת רשות: מה הייתה גישת מפלגות הפועלים לרעיון הציוני?]
11. [שאלת רשות: האם בתקופת היישוב הייתה בארץ מפלגת שמאל לא ציונית?]
12. [שאלת רשות: מה מאפייין את הגישה הציונית של הגוש האזרחי?]
13. [שאלת רשות: מה טען ז'בוטינסקי במאמר "קיר הברזל"?]
14. [שאלת רשות: מה היה "המרד הערבי הגדול" ומה הקשר שלו ל"תוכנית פיל"?]
15. [שאלת רשות: מה הוגבל ב"ספר הלבן" של 1939?]
16. [שאלת רשות: מה הקשר בין רצח ברנדוט, הטבעת אלטלנה ושאלת הריבונות?]
17. [שאלת רשות: סקור את האומדנים על מספר הפליטים הערבים שנטשו את הארץ במלחמת העצמאות.]
18. מה היה שיעור הערבים בישראל מאז הקמת המדינה? השווה את הנתונים לשיעור קבוצת המיעוט במדינות אחרות.
19. מהם סמלי המדינה? מה מתבטא בכל אחד מהם?
20. הצג את "הסכם הסטטוס קוו".
21. ציין והסבר את הדרכים לקבלת אזרחות בישראל על פי חוק האזרחות.
22. כיצד השפיעו "האח דניאל" ובנימין שליט על חוק השבות ועל חוק האזרחות?

¹ השאלות והמשימות מנוסחות בלשון זכר ומיועדות לתלמידות ולתלמידים כאחת.

23. הצג את נימוקי הטוענים כי חוק השבות איננו דמוקרטי. כיצד ניתן להגיב לכל טיעון?
24. הצג את הנימוקים לכך שאין סתירה בין מאפייני מדינות לאום, ובכלל זה מדינת ישראל, ובין מאפייני הדמוקרטיה.
25. ציין מוסדות הקיימים בישראל המאפיינים את יהדותה של המדינה, שלא במובן הדתי. אילו מהמוסדות שצינת ירשו מוסדות שהיו קיימים בתקופת המנדט?
26. ציין והצג חמישה חוקים הקיימים בישראל המאפיינים את יהדותה של המדינה.
27. הסבר אם בין החוקים שצינת יש כאלו שאינם עולים בקנה אחד עם "הסכם הסטטוס קוו".
28. הצג מוסדות וחוקים המבטאים את אופייה היהודי של המדינה במובן הדתי.
29. הצג מוסדות וחוקים המבטאים את אופייה היהודי של המדינה במובן הלאומי.
30. [שאלת רשות: הצג את הנסיבות שבהן נאמר: "עימדי ניצבים כאן, בשעה זו, שישה מיליון קטגורים".]
31. הצג את חוק יסודות המשפט.
32. [שאלת רשות: מה קבע בג"ץ קעדאן בעניין השוויון?]
33. מה היו הנסיבות שבהן נטבע הביטוי "פקודה בלתי חוקית בעליל"?
34. השווה בין "פקודה בלתי חוקית" ובין "פקודה בלתי חוקית בעליל".
35. על אילו עדות לא יהודיות מוטל גיוס חובה לצה"ל?
36. הסבר מהו "יום האדמה".
37. [שאלת רשות: מתי בוטל "הממשל הצבאי"?
38. אילו אירועים בדקה ועדת אור בתחילת שנות האלפיים?
39. הצג ביטוי אחד להשתלבות הדרוזים בחברה הישראלית, וביטוי אחד לייחודם כקבוצה.
40. הצג את הסוגיות והגישות השונות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
41. הצג מאפיינים שונים של הקשר הקיים בין מדינת ישראל ובין תפוצות העם היהודי.
42. [שאלת רשות: מה החשיבות של ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית לדעתו של השופט אהרון ברק?]

אירועים¹

1. חבר הכנסת (לשעבר) עזמי בשארה הציע לבטל את חוק השבות. הבע דעתך לגבי הצעתו.
בכתיבתך הקפד על הרכיבים האלה:

¹ חלק מהאירועים המתוארים לא התרחש במציאות.

- טענה – הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
 - הנמקה – הצגת שני נימוקים, שבעזרתם תבסס את טענתך, הכוללים מושגים וידע מלימודי האזרחות.
2. במסמך הידוע בשם "אמנת גביון-מדן" הוצע להגביל את קבלת האזרחות של הבאים ארצה מכוח השבות באופן הבא: "זכאי עלייה מכוח שבות יקבל רשיון כניסה לישראל. הוא זכאי להתאזרח בה אחרי תקופת זמן (שלוש עד חמש שנים), לאחר שהצהיר הצהרת נאמנות למדינה וגילה שליטה מסוימת בשפה העברית וידע מסוים במורשת ישראל, בתולדות המדינה ומוסדותיה."
- הבע דעתך לגבי שינוי החוק.
 - השווה את ההצעה למצב הקיים. מה קובעת ההצעה בהשוואה למצב הקיים ביחס לדין הדם' וביחס לדין הקרקע?
3. אזרח ישראלי ערבי היגר לאירופה, ושם נולד לו בן. לאחר כמה שנים חזרה המשפחה לארץ. בסמוך לסיום לימודיו בבית הספר התיכון התברר לבן שהוא אינו רשום כאזרח. הוא דרש לקבל אזרחות ישראלית "מכוח שבות". אך משרד הפנים סירב להעניק לו אזרחות מסיבה זו, והסכים להעניק לו אזרחות ישראלית על סמך עיקרון אחר המופיע בחוק האזרחות.
- הסבר מדוע נמנעה קבלת אזרחות מכוח שבות.
 - מהו העיקרון האחר שעל פיו הוענקה אזרחות למבקש?
 - נמק את תשובתך.
4. אדם שעלה לארץ נולד למשפחה יהודית בארצות הברית. הוא טען שאינו רואה עצמו כיהודי, מאחר שהיהדות היא "דת ואינה לאום", ומאחר שהוא עצמו "אינו מאמין בדת כלשהי". פקידי משרד הפנים העניקו לו אזרחות על פי חוק השבות.
- השווה בין המקרה של האח דניאל, ובין המקרה שתואר בקטע.
 - על מה הסתמכו פקידי משרד הפנים?
 - נמק את תשובתך.
5. כל אדם המבקש להפוך לאזרח במדינה מסוימת נדרש לעמוד בכמה תנאים: עליו לשלוט בשפה הרשמית המשותפת לכל הקבוצות במדינה, וכן לקבל על עצמו מחויבות לערכים הדמוקרטיים המקובלים במדינה.
- ציין והצג את סוג הלאומיות שעליה מבוססת האזרחות במדינה זו. הסבר כיצד סוג הלאומיות הזה בא לידי ביטוי בקטע.

6. מתוך דברים של מרצה ישראלי בהרצאה שנשא בפני מנהיגים מיהדות התפוצות: "רוב אזרחי ישראל רואים בישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. לאופי היהודי של ישראל יש מאפיינים רבים, למשל סמל המדינה, הדגל, ההמנון, השפה העברית והמורשת היהודית שמערכת החינוך מחזקת אותה. אבל אני סבור כי תמצית קיומה של ישראל כמדינה יהודית באה לידי ביטוי בחוק השבות. לדעתי חוק זה הוא פעולה מתקנת ולא אפליה, שכן זו הדרך לשמר רוב יהודי במדינה. בנוסף החוק מבטא את המחויבות של המדינה ליהודי התפוצות. ישראל לא רק משמשת מוקד הזדהות לאומי ורגשי ליהודי כל העולם, אלא גם מאפשרת לכל יהודי לשוב למולדתו בכל עת שירצה.

כמדינה דמוקרטית ישראל צריכה לאפשר לאזרחיה היהודים, שהם רוב במדינה, להחליט אם ברצונם לקיים אורח חיים יהודי, ואם כן – כיצד לעשות זאת. לדעתי חקיקה דתית נוספת עלולה להגביר את ההתנגדות לדת ואת הניכור מהיהדות, ולכן היא אינה רצויה. המדינה צריכה לאפשר את קיום הזרמים השונים ביהדות (אורתודוקסי, רפורמי, קונסרבטיבי וחילוני), וכן לתת לכל אדם לבחור בזרם הרצוי לו על פי אמונתו.

נוסף על כך, מן הראוי שיתקיים דיון שישתתפו בו אזרחי ישראל מכל הקבוצות בחברה כדי לבדוק את משמעות ההגדרה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. דיון זה אמור גם לנסות להגיע לניסוח של עקרונות וערכים המקובלים על הכול והמכירים בצרכים וברצונות של כלל האזרחים. הדבר יסייע למדינה להבטיח את יציבותה החברתית ולגשר בין הקבוצות השונות החיות בה.

(מעובד לפי מאמר מהאתר של מכון מנדל למנהיגות)

- הצג את חוק השבות. הסבר כיצד חוק זה מממש את היותה של ישראל מדינה יהודית, לדעת כותב המאמר.
- הצג את השסע הדתי במדינת ישראל. הסבר כיצד גורם אחד לשסע זה בא לידי ביטוי בדבריו של כותב המאמר.
- הצג את רעיון האמנה החברתית. הסבר כיצד רעיון זה בא לידי ביטוי בדברי כותב המאמר.

7. לכל מדינה יש מדיניות הגירה ודרכים שונות להענקת אזרחות. המדיניות נקבעת בהתאם לצורכי המדינה ולערכים שהיא דוגלת בהם.

במדינות לאום דמוקרטיות מסוימות, וביניהן ישראל, נקבעה מדיניות הגירה המקלה על צאצאים של בני הלאום החיים מחוץ למדינה להפוך לאזרחיה.

- יש הטוענים שלמדינת לאום יש זכות לנהוג כך, ויש המתנגדים לכך.
- הבע את עמדתך בענין זה. הצג שני נימוקים התומכים בעמדתך, ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות.

בכתיבתך הקפד על הרכיבים האלה:

- טענה – הצגת עמדתך בעניין באופן ברור.
- הנמקה – הצגת שני נימוקים, שבעזרתם תבסס את טענתך, הכוללים מושגים וידע מלימודי האזרחות.

טקסטים¹

1. הקטע הבא נכתב בהתאם להשקפת עולם של איש ציבור בתקופת המנדט:

“לב היהדות הוא התורה. אמונה בקדוש ברוך הוא, אמונה במשיח והקפדה על קיום מצוות, היא שתביא בסופו של דבר את הגאולה לעם ישראל. הניסיון לדחוק את הקץ באמצעים פוליטיים וצבאיים לא תועיל לעם ישראל ולא תביא לגאולתו. יש להקפיד לקיים את מצוות התורה, ולהימנע ככל האפשר מהתכתשות עם הגויים”.

 - במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייך (או השתייך) מי שכתב את הדברים הללו?
 - במידת האפשר, קבע את עמדתו של הכותב ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
 - נמק את תשובותיך על פי הכתוב בקטע.

2. הקטע הבא נכתב בהתאם להשקפת עולם של אישה שעלתה לארץ לפני הקמת המדינה:

“הקיפוח של העובדים על ידי בעלי ההון קיים בכל העולם. אך במקום שבו גדלתי קיימת הפליה קשה עוד יותר, והיא ההפליה נגד יהודים. הקמת בית יהודי בארץ ישראל היא הדרך היחידה שבה אפשר להילחם באנטישמיות. עליתי לארץ ישראל כדי להביא להקמתו של בית לאומי יהודי בארץ אבותינו. בבית הלאומי הזה נילחם בניצול העובדים על ידי מיליונרים. אני שואפת למלחמה בתושבי הארץ הערבים. גם להם הזכות להקמת בית לאומי בעבר הירדן המזרחי. אני שואפת לחיים בשלום גם עם הערבים תושבי עבר הירדן המערבי, אבל אני חברה במפלגה יהודית. חשובה לי המורשת התרבותית היהודית אבל לא חשוב כל כך להקפיד על ביטוי המורשת בחוקי המדינה. התרבות היהודית חשובה לי אף שאני רואה עצמי כחילונית וכסוציאליסטית”.

 - במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייכת (או השתייכה) מי שכתבה את הדברים הללו?
 - במידת האפשר, קבע את עמדות הכותבת ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
 - בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

¹ הטקסטים בחלק זה הם פיקטיביים.

3. את הקטע הבא כתבה חברת מחתרת בתקופת מאורעות 1936-1939.

"המאבק העיקרי בארץ ישראל הוא בין ערבים ליהודים. הערבים אינם מעוניינים בנוכחות יהודית בארץ ישראל. הם ימשיכו להילחם ביהודים תושבי הארץ כל עוד יאמינו שיש סיכוי למוטט את השאיפות להקמת בית לאומי יהודי בארץ ישראל. רק אם יבינו שאין כל סיכוי למנוע את הקמתה של מדינה יהודית, ורק אם יבינו שהמדינה הזאת תתקיים לנצח נצחים, אפשר יהיה להגיע לשלום אמתי. לעם ישראל יש זכות על ארץ ישראל כולה, ואני קובעת זאת אף שאיני דתייה".

- במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייכת (או השתייכה) מי שכתבה את הדברים הללו.
- במידת האפשר, קבע את עמדת הכותבת ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

4. את הקטע הבא כתב עציר ערבי בתקופת מאורעות 1936-1939.

"המאבק העיקרי בארץ הוא בין יהודים לערבים. רוב היהודים מנסים לנצל את הערבים החיים בארץ, ולנשל אותם מאדמתם. היהודים פועלים בחסותם של מעצמות המערב ובעלי הון יהודים ואחרים. הדרך היחידה לפתור את הקונפליקט היא בשיתוף פעולה של עובדי הכפיים היהודים והערבים במסגרת מפלגתית אחת, שתשאף להקמת מדינה דו-לאומית".

- במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייך (או השתייך) מי שכתב את הדברים הללו.
- במידת האפשר, קבע את עמדתו של הכותב ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

5. את הקטע הבא כתבה פליטה מאירופה שעלתה לארץ לאחר הקמת המדינה.

"עלינו להקים מדינה יהודית עצמאית כי רק בארץ ישראל יש תקווה לעם היהודי, ורק במדינה עצמאית לא ירדפו יהודים מסיבות אנטישמיות. יש בארץ אפשרויות רבות לשגשוג ולצמיחה. לאחר שאקלט בארץ אנסה להקים מפעל טקסטיל בנגב, בדומה למפעל שהיה בבעלות משפחתי באירופה. צריך לנסות להגיע לשיתוף פעולה עם תושבי הארץ הערבים. אך אם הדבר לא אפשרי, עלינו להילחם על זכויותינו ההיסטוריות".

- במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייכת (או השתייכה) מי שכתבה את הדברים הללו?

במידת האפשר, קבע את עמדת הכותבת ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

6. את הקטע הבא כתב איש ציבור ותיק בתחילת שנות ה־60:

“הניסיון להקים מפלגה אחת המשותפת לכל היהודים שומרי המצוות לא יכול לעלות יפה. בבחירות הראשונות הייתה סיעה כזאת, אך היא התפרקה. עליתי לארץ כדי להקים בה בית לאומי לעם היהודי. אלה המאמינים כי מצוות יישוב הארץ היא התחלת הגאולה, מתקשים לשתף פעולה עם יהודים שומרי מצוות שאינם מאמינים אפילו כיום, לאחר השואה, כי היה צורך להילחם גם באמצעים פוליטיים וגם באמצעים צבאיים על הקמת המדינה”.

- במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייך (או השתייך) מי שכתב את הדברים הללו.
- במידת האפשר, קבע את עמדתו של הכותב ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

7. את הקטע הבא כתבה ערבייה ילידת הארץ:

“הארץ הזאת נשלטה על ידי ערבים כבר במאה השביעית. היהודים פלשו לארץ בעזרת המעצמות האירופיות, בעיקר אחרי כיבוש הארץ על ידי הבריטים בסוף מלחמת העולם הראשונה. יהודים שחיו בארץ לפני הפלישה הזאת חיו בשלום עם האוכלוסייה הערבית. היהדות היא דת ולא לאום. האסלאם העניק ליהודים מעמד עדיף על פני המעמד של בני דתות אחרות. התנועה הציונית הביאה אסון על ערביי הארץ, והיא תזיק בסופו של דבר גם ליהודים”.

- במידת האפשר, קבע לאיזה זרם פוליטי משתייכת (או השתייכה) מי שכתבה את הדברים הללו.
- במידת האפשר, קבע את עמדת הכותבת ביחס לשלוש הסוגיות העיקריות הנוגעות לאופייה היהודי של המדינה.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.



המשטר הדמוקרטי

הגדרת המושג "דמוקרטיה" אינה עניין של מה בכך. את הדיון בנושא המשטר הדמוקרטי נפתח בפרק המציג כמה גישות בשאלה זו. ההגדרה שבה נשתמש כוללת שלושה מרכיבים: ריבונות העם, קיומן של בחירות תחרותיות¹ ושמירה על זכויות יסוד.

עניין ריבונות העם מתבטא בדמוקרטיה הן בבחירות והן במחויבות כלפי העם. דבר זה משתקף בהגדרה השאלה מנאום גטיסבורג של לינקולן: "ממשל של העם, על ידי העם, למען העם", שבה נעסוק בפרק הבא, שיוקדש להגדרת הדמוקרטיה ולהבנת מהותה. אחר כך נעסוק בדוגמאות רבות החשיבות של "שדה המרעה הציבורי" ו"דילמת האסיר", שלאורן אפשר לבחון את ההסדר הדמוקרטי ואת עצם הצורך בשלטון².

בנושאים הנוגעים לבחירות נעסוק בשלושת הפרקים העוקבים. ראשית, עצם האפשרות לקיים בחירות דמוקרטיות, אפילו הן תחרותיות והוגנות מכל בחינה, מוטלת בספק בשל "פרדוקס ההצבעה" ו"אי האפשרות" הנובעת ממנו. לאחר הצגת בעיית היסוד הזו נקדיש פרק להצגה של כמה שיטות בחירה הנהוגות במדינות הדמוקרטיות. בפרק זה נציע שלושה מבחנים למיון של שיטות בחירות. עניין הבחירות קשור לעיקרון בסיסי של הדמוקרטיה, הוא עקרון "שלטון הרוב". נציג את הבעיות הכרוכות בעיקרון זה, ובהן בעיית "עריצות הרוב". בשאלת זכויות היסוד נעסוק בשלושת הפרקים הבאים. ראשית, נבהיר את ההבדל בין זכויות האדם לזכויות האזרח, ונציין כמה אבני דרך בהתפתחות זכויות האדם. שנית, ננתח את "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם". שלישית, נביא ממצאים השוואתיים אחדים הנוגעים לשמירת החירויות הפוליטיות והחירויות האזרחיות בכמה מדינות.

נורמות היסוד של כל משטר, ובכלל זה של המשטר הדמוקרטי, כלולות בחוקה. הפרק הבא מוקדש לעניין החוקה. הוא מסביר את ההבדל בין חוקה פורמלית לחוקה מטריאלית, ומציג את הגישה של פירמידת הנורמות ופירמידת המוסדות.

שני הפרקים הבאים מציגים משתנים מרכזיים המאפשרים הבחנה בין סוגי דמוקרטיות שונים. הראשון מבין השניים עוסק במאפיינים פורמליים: היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, האבחנה בין משטר אוניטרי למשטר פדרטיבי, הדמוקרטיה הייצוגית והשימוש באמצעים של דמוקרטיה ישירה. הפרק השני עוסק בשאלה הערכית המרכזית

¹ כפי שניווכח, הגדרות פורמליות (פרוצדורליות) של הדמוקרטיה, השכיחות מאוד בספרות של מדעי החברה, מוותרות על הרכיב השלישי.

² העונות על סדרה של תנאים הכרחיים.

³ ראו גם פרק 2(2): "הצורך בשלטון ותורת האמנה החברתית".

המאפיינת דמוקרטיה בנות זמננו, היא שאלת הגישות החלופיות למדינת הרווחה. פרק מיוחד יוקדש לשאלת יציבות הדמוקרטיה. משטרים דמוקרטיים לא מעטים קרסו מסיבות שונות במהלך המאה ה-20. לעומתם, אין ספק שמבחינות רבות הנהיגו המדינות הדמוקרטיות את האנושות בעת החדשה.

כפי שראינו בפרק שעסק בצורך בשלטון ובתורת "האמנה החברתית", בכל משטר יש שני רכיבים עיקריים: שלטון ונשלטים. בשל עקרון ריבונות העם, נוצרת תאורטית זהות בין שני אלה במשטר הדמוקרטי. אך זהות זו לא קיימת בפועל, והרעיון הדמוקרטי מושג בין היתר בהטלת מגבלות הן על השלטון והן על האזרחים הנשלטים. עניין זה נוגע גם לעקרונות הדמוקרטיה המהותית.

בפרקים המסכמים של שער זה נעסוק בשאלת יציבותם של משטרים דמוקרטיים ובשאלת הדמוקרטיה בעידן הגלובליזציה.



מבט אווירי על אזור בנייני הממשל בירושלים. במרכז – בניין הכנסת

21. הגדרת הדמוקרטיה ועאפייניה

ג2(1). הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה בעקבות אברהם לינקולן

לכאורה, הכול יודעים מהי דמוקרטיה. אי אפשר להאזין לדיון כלשהו בענייני ציבור בלא לשמוע את הטענה כי "מישהו או משהו דמוקרטי" או כי "מישהו או משהו אינו דמוקרטי". אבל אפילו בחינה שטחית של הניסיון לברר מה ההגדרה הנכונה של המושג "דמוקרטיה", תעלה את המסקנות הבאות:

- יש הגדרות רבות ולעתים קרובות סותרות של הדמוקרטיה.
- כמעט כל הגדרה שנעלה על הדעת מתבררת כעמומה במידה כלשהי.
- ברוב ההגדרות מצוינים מאפיינים של הדמוקרטיה, אך בחינה מדוקדקת של כל אחד מן המאפיינים מגלה כי מימושם באורח מלא אינו אפשרי.

המונח דמוקרטיה גזור מיוונית. "דמוס" פירושו עם, "קרטיה" פירושה שלטון. כלומר מבחינה לשונית דמוקרטיה פירושה שלטון העם.

אם נחזור להגדרת המדינה שבה עסקנו בפרק "הגדרת המדינה", נראה כי במדינה חייב להתקיים שלטון, ובצדו חייבת להתקיים אוכלוסייה של נשלטים. כלומר, מדינה דמוקרטית היא מדינה שבה השולטים הם הנשלטים. הייתכן? האם אי פעם התרחשה סיטואציה מעין זו בפועל? יש מי שיטען כי "הדמוקרטיה הישירה"³ באתונה קיימה את ההגדרה הזו. אבל בחינה של העובדות תחשוף חיש קל כי ספק אם הדמוקרטיה האתונאית הייתה בכלל דמוקרטיה במובן המודרני.⁴

בדרך כלל מתייחסים לדמוקרטיה באורח חיובי, וכך ראוי. אך יש להבחין גם בין הגדרת הדמוקרטיה לבין הצדקת הדמוקרטיה. ביוון העתיקה ההתייחסות לדמוקרטיה תמיד לא

1 בפרקים הקודמים ציינו התייחסויות כאלה, למשל בפסיקה של השופט אגרנט ב"בג"ץ קול העם", בפרק "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות" (4א).

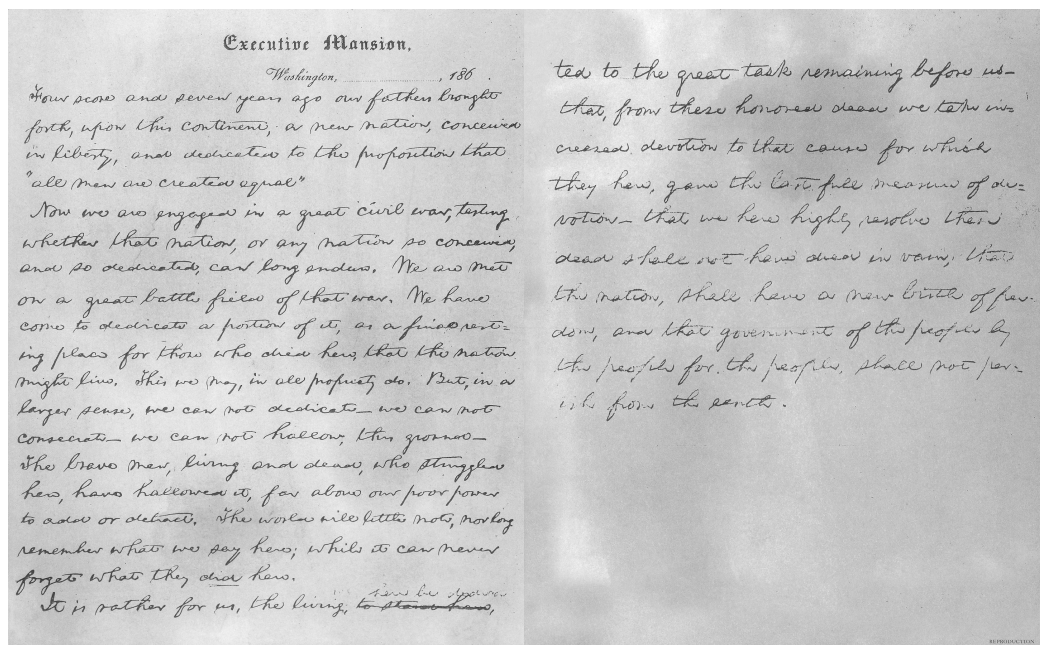
2 "קרטוס" פירושו עוצמה או כוח.

3 במונח "דמוקרטיה ישירה" נדון בהמשך.

4 הרוב המכריע של התושבים היה מנוע מלהשתתף באספות העם ובהכרעות הציבור. בעיר-מדינה (הפוליס) האתונאית היו בתקופה המדוברת (המאה החמישית לפנה"ס) כרבע מיליון תושבים. רק 100,000 היו אזרחים, ומתוכם רק כ-30,000 היו גברים בוגרים שהורשו להשתתף באספות העם. עבדים, עבדים משוחררים, זרים, נשים וילדים לא היו בעלי זכות השתתפות. כשמספר הנוכחים באספות היה נמוך מדי, היו משגרים כמה מאות עבדים לרחבי העיר, כדי להזעיק בעלי זכות הצבעה נוספים.

הייתה כה נלהבת. אריסטו¹ למשל סבר שבדמוקרטיה יש משקל גדול מדי לעניים, והעדיף על פניה את ה"פוליטיאה", שבה יש משקל מכריע לבני המעמד הבינוני. גם קודמיו של אריסטו, סוקרטס² ואפלטון³, לא ראו את הדמוקרטיה האתונאית ואת עקרון "שלטון הרוב" בעין יפה.

דעה חיובית יותר הייתה למנהיג הבריטי הנערץ ווינסטון צ'רצ'יל. אך גם הוא אמר בניצניו: "הדמוקרטיה היא צורת המשטר הגרועה ביותר, פרט לכל צורות המשטר האחרות הידועות לנו"⁴. במילים אחרות, הדמוקרטיה, תהיה מה שתהיה, אינה משטר מושלם.



טיוטה של נאום גטיסבורג בכתב ידו של לינקולן. הגדרת הממשל הדמוקרטי המצוטטת להלן מופיעה בפסקה האחרונה

1 תלמיד של אפלטון ומגדולי הפילוסופים היווניים, חי בשנים 348-322 לפנה"ס.

2 399-469 לפנה"ס.

3 347-427 לפנה"ס.

4 נחזור לעיקרון זה בהמשך בפרק 33(3): "שלטון הרוב" ו"עריצות הרוב".

5 הניסוח באנגלית שונה במקצת, אך זו רוח הדברים.

מי שנחשב אחד המאמינים הגדולים בדמוקרטיה¹, אברהם לינקולן, תרם בנאום גטיסבורג² המפורסם שלו את המקור לאחת ההגדרות המקובלות ביותר של הדמוקרטיה:

הדמוקרטיה היא "ממשל של העם, על ידי העם, למען העם"³.

נוח לטפל במהות הדמוקרטיה בפירוק המשפט הזה למרכיביו. לינקולן לא נתן פרשנות למרכיבים אלה. אך אנו ננצל אותם כדי להצביע על שלושה מאפיינים של הדמוקרטיה:

1. **ממשל של העם**, הוא ממשל שבו מקור הסמכות של השלטון הוא העם. הריבון הוא העם.
2. **ממשל על ידי העם**, הוא ממשל שבו מתקיימת פרוצדורה⁴ שבה נבחר השלטון על ידי העם.
3. **ממשל למען העם**, הוא ממשל שבו לעם, כלומר לאזרחים, יש זכויות שהשלטון חייב לקיימן.

נדון עתה בכל אחד מן המרכיבים הללו בנפרד.

1. העם הוא הריבון

בפרק קודם⁵ הזכרנו כי למושג "ריבונות" כמה מובנים. אמרנו שם כי שלטון ריבוני הוא "שלטון הנהגה מעצמאות ומעליונות". אך מהו מקור הסמכות של השלטון הזה? בתוקף איזו זכות הוא נהנה מעצמאות ומעליונות? במונח "ריבונות" אנו מתכוונים לעתים קרובות לא רק לעצמאות ולעליונות של השלטון, אלא גם למקור הסמכות שלו. הריבון הוא אם כן מקור הסמכות של השלטון או השליט, או שניהם גם יחד. באותו פרק ציינו כי הגותו של ז'אן ז'אק רוסו שימשה בסיס לאמונה כי מקור הסמכות של השלטון הוא העם.

בדומה לגיימס הראשון מלך אנגליה (1603-1625) טען לואי ה־14 (1643-1715) כי הוא "שולט בחסד האלוהים". משום כך אין הוא כפוף לשום סמכות ארצית בעניינים גשמיים או בעניינים רוחניים. הוא הגשים אמונה זו הלכה למעשה, אם כי התייעץ "מרצונו" עם גורמים שונים. תקופת מלכותו הייתה הארוכה ביותר בהיסטוריה האירופית. לואי ה־14 הוא ללא

¹ אך מבוקר לעתים כאחד הנשיאים הפחות דמוקרטיים.

² מדובר ככל הנראה בנאום המפורסם ביותר של לינקולן. הנאום נישא בבית הקברות הצבאי בגטיסבורג כמה חודשים לאחר שהסתיים במקום אחד הקרבות הנוראיים ביותר במלחמת האזרחים האמריקאית. בסיום הנאום נשא לינקולן הבטחה (ותפילה) "שממשלה של העם, על ידי העם ולמען העם לא תכלה מן הארץ".

³ .Of the people, by the people, for the people

⁴ פרוצדורה פירושה הליך או נוהל.

⁵ ראו הדיון במושג הריבונות בפרק 2(1): "הגדרת המדינה".

ספק הדוגמה הקלאסית ל"מונרך אבסולוטי". כלומר: מלך' השומר בידיו את מלוא סמכויות השלטון. הביטוי המפורסם ביותר שיצא מפיו היה: "המדינה היא אני".²



לואי ה-14: "המדינה היא אני"

בכל מה שנוגע לעניין הריבונות, המונרכיה האבסולוטית באורח שבו נתפסה על ידי גיימס הראשון ולואי ה-14, יכולה להיחשב כהיפוכה של הדמוקרטיה. לא רק העם, אלא שום גורם גשמי, אינו מקור הסמכות של הריבון, שהוא המלך. לעומת זאת, בדמוקרטיה העם הוא מקור הסמכות, אף אם אינו שולט בפועל אלא בעקיפין, בבחירות בנציגים המשמשים כממשלה.

במקום אחר³ הזכרנו כי הפילוסוף תומס הובס תמך בשלטון של מונרכיה אבסולוטית, דווקא משום שחשב כי היא הדרך הטובה ביותר לתת מענה לצורכיהם של בני האדם. הובס היה מודע לכך ששלטון של מונרך אבסולוטי עלול לנצל את ריבונותו לרעה. במקרה כזה הוא צפה אפשרות של מרידה בשלטון, אך לא הצדיק מרידה כזו. שונה הייתה דעתו של ג'ון לוק. על פיו בני האדם רק "מפקידים" את זכויותיהם בידי השליט, כלומר אפשר לקבוע כי הם מקור הסמכות, ולכן יש להם "זכות המרד", אם השלטון מנצל לרעה את הכוח שניתן לו. על פי ז'אן ז'אק רוסו, ריבונות העם כפי שהיא מתבטאת במושג "הרצון הכללי" ברורה עוד יותר.⁴ עניין "ריבונות העם" התבטאה ב"הצהרת זכויות האדם והאזרח" מ-1789, שהייתה אחד

¹ מונרך הוא שליט, מלך או נסיך או קיסר או אחר, המקבל את תפקידו בירושת דם.

² L'état c'est moi.

³ הפרק ב(2): "הצורך בשלטון ותורת 'האמנה החברתית'"

⁴ באותו פרק הזכרנו גם את לוק ואת רוסו.

הצעדים הראשונים של המהפכה הצרפתית¹. ריבונות העם היא עניינו של הסעיף השלישי בהצהרה זו. באשר למונח של רוסו, "הרצון הכללי", בתחילת הסעיף השישי נאמר כי "החוק הוא ביטוי לרצון הכללי".

מן הראוי לציין, כי בימינו במשטרים לא דמוקרטיים רבים נהוג להדגיש כי העם הוא הריבון. לא פעם זו אמירה ריקה מתוכן. העובדה שמשטרים כאלה אינם דמוקרטיים, נובעת למעשה מכך ששני המרכיבים האחרים הנובעים מאמרתו של לינקולן אינם מתקיימים.

2. העם הוא הבוחר

הוגי דעות ומדעני חברה רבים נוהגים לספק הגדרה מצומצמת של הדמוקרטיה. הגדרה זו גורסת בראש ובראשונה כי:

הדמוקרטיה היא משטר שבו מתקיימות באורח סדיר בחירות תחרותיות.

משטר שבו אין לאזרחים זכות בחירה, או שהבחירות בו אינן תחרותיות, אינו משטר דמוקרטי.

"בחירות תחרותיות"

במונח "בחירות תחרותיות" הכוונה היא לכך שמתאפשרים בעקבותיהן חילופי שלטון. כמו כן, הבחירות הן חופשיות, שוות, ומקפידים בהן על חופש הביטוי ועל חופש ההתארגנות (במגבלות הראויות).

נקדים ונאמר כי באחד הפרקים הבאים נסביר מדוע בחירות אינן יכולות לעמוד בכל תנאי היסוד שהיינו מצפים מבחירות דמוקרטיות. לכן מושם הדגש על כך שהבחירות הקובעות את השלטון הן תחרותיות, ועליהן לעמוד בסדרה מצומצמת של תנאים נוספים. שלושה תורמים מפורסמים של "הגדרות פרוצדורליות" של הדמוקרטיה הם שומפטר, הנטינגטון ודאהל.

"הגדרה פרוצדורלית של הדמוקרטיה"

הגדרה פרוצדורלית של הדמוקרטיה היא הגדרה המדגישה את קיומה של פרוצדורת בחירות. כלומר על פי הגדרות כאלה קיומו של הליך בחירות תקין הוא המבחן היחיד לקיומה או לאי קיומה של הדמוקרטיה.

¹ ההצהרה התקבלה שישה שבועות בלבד לאחר כיבוש הבסטיליה. דיון נוסף בהצהרה בפרק 141(1): "זכויות האדם – זכויות אוניברסליות".

הגדרת ג'וזף שומפטר ל"דמוקרטיה": "סידור מוסדי לקבלת החלטות פוליטיות שבו פרטים רוכשים עוצמת החלטה בעקבות מאבק תחרותי על בחירת העם".

סמואל הנטינגטון¹ מתרכז גם הוא בכך בעניין "הפרוצדורלי", כלומר בקיומו של הליך בחירות. על פיו, בחירות דמוקרטיות צריכות לעמוד בכמה תנאים:

- השליטים (בעלי עוצמת ההחלטה) אכן נבחרים בבחירות, ולא בדרך אחרת.²
- הבחירות הן הגונות וישירות. כלומר, הבחירות אינן מזויפות, ולא מופעל לחץ על הבוחרים. בשנים האחרונות, עם המעבר לדמוקרטיה במדינות רבות, התרחב הנוהג של פיקוח בינלאומי על תהליך הבחירות כדי לצמצם את האפשרות של זיוף התוצאות. חשאיות הבחירות המובטחת ברוב המדינות היא רק אחד האמצעים למנוע לחץ כזה.
- הבחירות מתקיימות מדי פעם באורח סדיר. כך, למשל, מדינה שבה מתקיימות בחירות אחת ל-30 שנה, אינה דמוקרטית.
- המועמדים מתחרים בפועל על קולות הבוחרים. כלומר, אין מועמד או מפלגה שמובטחים לה קולות בוחרים ללא תחרות (או לכל הפחות ללא פתיחת הזירה לתחרות).
- לרוב המכריע של האוכלוסייה הבוגרת יש זכות בחירה. כלומר הבחירות הן "כלליות". יש מקום לטענה כי הבחירות חייבות להיות לא רק כלליות אלא גם שוות. כלומר, אין די בכך ש"כל" האזרחים הבוגרים יכולים לבחור, אלא גם שערכו של כל אחד ואחד מהקולות שווה בעת חישוב תוצאות הבחירות.

על פי הנטינגטון, אם הבחירות הן דמוקרטיות ומקיימות את התנאים האמורים, המשטר נחשב דמוקרטי.³

רוברט דאהל⁴, שם גם הוא את הדגש בקיומן של בחירות כאבן בוחן לקיומה של דמוקרטיה. המבחנים שלו לכך שהבחירות הן אכן דמוקרטיות נעוץ בקיומה של תחרות אמיתית בין המתמודדים (בדרך כלל בין המפלגות). וברמת ההשתתפות של ציבור הבוחרים.

¹ Joseph Schumpeter

² Samuel Huntington

³ בניגוד למקרים הרבים הידועים לנו, שבהם מתקיים "טקס" של בחירות, כשהשליטים נקבעים למעשה בדרך אחרת. כך במדינות רבות במזרח התיכון ובמדינות בגוש הסובייטי, בטרם קרס, הייתה ידועה תוצאת הבחירות עוד בטרם הגיע גם ראשון הבוחרים לקלפי.

⁴ הנטינגטון הציע הגדרות שונות בפרסומים שונים שלו. הוא, כאחרים, מבוקר על עמימות ההגדרות, למשל במאמר של Renke Doorenspleet בכתב העת היוקרתי World Politics בגיליונו מאפריל 2000.

⁵ Robert Dahl

סעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת מציין שישה עקרונות המאפיינים את הבחירות בישראל. ארבעה מן העקרונות הללו נוגעים לאופי הדמוקרטי של הבחירות: הבחירות הן כלליות, שוות, ישירות וחשאיות.¹

בהגדרה הפרוצדורלית המצומצמת של הדמוקרטיה, אבן הבוחן היחידה לקיומה של הדמוקרטיה היא קיומן של בחירות העומדות בתנאים מסוימים. אף שההגדרות מהסוג האמור נפוצות ומקובלות מאוד בקרב מדעני המדינה, הן מעוררות ביקורות לא מעטות. על פי ההגדרות הפרוצדורליות, משטר יכול להיות מושחת, ולפגוע בזכויות היסוד של האזרחים, ובכל זאת להיחשב דמוקרטי.²

שתי גישות להבדלים בין "הגדרה פורמלית" ו"הגדרה מהותית" של הדמוקרטיה

1. על פי גישה אחת ההגדרה ה"פורמלית" של הדמוקרטיה היא ההגדרה "הפרוצדורלית" של הדמוקרטיה. כלומר המשטר הוא דמוקרטי אם מתקיימות בו בחירות תחרותיות הוגנות. הגדרה רחבה יותר של הדמוקרטיה תתייחס גם לעניין זכויות היסוד. הגדרה רחבה כזו של הדמוקרטיה מכונה על פי גישה זו בשם "הגדרה מהותית" של הדמוקרטיה.
2. גישה אחרת רואה דמוקרטיה פורמלית כדמוקרטיה שבה מתקיימות להלכה בחירות תחרותיות כשלמעשה הבחירות אינן תחרותיות וחופשיות במובן המקובל. דמוקרטיה מהותית היא דמוקרטיה שבה הבחירות הן תחרותיות וחופשיות למעשה ולא רק להלכה.

זאת ועוד, בדמוקרטיות מפותחות אנו מצפים לא רק להשתתפותם של האזרחים בבחירות, אלא גם למעורבות שלהם בעניינים הפוליטיים ולהשתתפות אזרחית שלהם גם בתקופה שבין מערכת בחירות אחת לשנייה. כמו כן, הצפייה היא לכך שהמעורבות וההשתתפות תיעשה מתוך סובלנות כלפי בעלי דעות "אחרות" וכלפי המשתייכים לקבוצות "אחרות".

¹ פירוט העקרונות הללו מצוי בפרק ד(24): "שיטת הבחירות לכנסת".

² יתר על כן, הייתכן לקיים בחירות תחרותיות ללא שמירה – ולו מוגבלת – על חלק מהזכויות? למשל: אין אפשרות לנהל מערכת בחירות אמיתית, אם אין בה זכות להבעת עמדות פוליטיות. כלומר אין אפשרות לקיים בחירות תחרותיות ללא שמירה על הזכות של חופש הביטוי. כך גם באשר לחופש ההתאגדות, המאפשר לאנשים ליצור מפלגות המתמודדות בבחירות. בחירות הן תחרותיות רק אם יש לציבור הבוחרים מידע על התנהלות השלטון. לכן חיונית לדמוקרטיה גם הזכות לחופש המידע. ודאי שלא תהיה דמוקרטיה אם לאזרחים אין זכות לבחור ולהיבחר. לכן יש המבחינים בין זכויות "דמוקרטיות", אלה שהן חיוניות לדמוקרטיה, לבין זכויות יסוד אחרות שקיומן אינו תנאי לקיומה של דמוקרטיה פרוצדורלית.

3. העם הוא בעל זכויות יסוד

בדברנו על העם אנו מדברים על הפרטים המרכיבים את העם. כלומר: האזרחים. כשדיברנו קודם על כך שהעם הוא הריבון במדינה הדמוקרטית, אפשר להבין זאת כמקבילה לטענה כי מדינה דמוקרטית היא "מדינת כל אזרחיה". עם זאת, בפרק קודם ראינו כי השימוש במונח זה נועד לעתים לפסול את זכותה של המדינה להיות "מדינת לאום".¹ הפירוש המקובל של דרישת לינקולן לכך שהמשטר יפעל "למען העם" הוא שהמשטר יגן על זכויות היסוד של האזרחים. יתר על כן, משטר דמוקרטי אמור לדאוג לזכויות האדם הבסיסיות גם של אלה שאינם אזרחים. למשל, עילה מרכזית לפרוץ מלחמת האזרחים האמריקאית הייתה זכותם של כל בני האדם לחירות, שהופרה על ידי מוסד העבדות.² פעילות המשטר "למען העם" מעוררת שוב את ההבחנה בין "הרצון הכללי" ובין "רצון הכלל" אצל רוסו.³ מה קורה כשיש ניגוד בין השניים? כלומר כשיש סתירה בין "טובת העם" ובין הסיכום של הרצונות הפרטיים של האזרחים. הניגוד הזה מתרחש לעתים קרובות ביותר, ונהוג להדגימו בין השאר בדוגמה של "שדה המרעה המשותף" שבה נדון בהמשך. כפי שידוע לכול, הקביעה "מהי טובת הכלל" אינה קלה להכרעה. לכן מסתפקת הגדרה רחבה של דמוקרטיה בדרישה שנוסף על דרישת הבחירות, יישמרו גם זכויות היסוד של הפרט, כלומר של כל פרט ופרט במדינה. בהמשך נדון בהרחבה במהותן של זכויות אלו. מכל האמור עד כה, ובהמשך לאמרתו של לינקולן, נובעת הגדרה רחבה של הדמוקרטיה:

הדמוקרטיה היא צורת משטר שבה האזרחים הם הריבון, השלטון נבחר על ידי האזרחים בבחירות תחרותיות, והוא חייב בשמירת זכויות היסוד של האזרחים.

ג2 (2) דוגמת שדה המרעה המשותף ודילמת האסיר

בכפר רועים אחד, חלקו התושבים שדה מרעה משותף. במשך תקופה מסוימת הביא השדה רווחה לבעליו המשותפים. אך כעבור שנים אחדות התברר כי האחו בשדה המרעה הולך וכלה במהירות עד כדי איום על עצם קיומו. כיליון האחו היה עתיד להביא לרעב

¹ דיון בעניין זה בפרק 114(1): "גישות חלופיות לעניין האופי היהודי של המדינה".

² עם זאת, לינקולן, שהיה לוחם תקיף בעבדות קודם שנבחר לנשיא, הצהיר בנאום הבחירה הראשון שלו כי לא יילחם למען שחרור העבדים במדינות הדרום. המלחמה פרצה כי מדינות הקונפדרציה החליטו לפרוש מארצות הברית. לינקולן, לא הכיר בזכות הפרישה של המדינות הללו. דיון בנושא מופיע גם בפרק 25(2): "סוגים של משטרים דמוקרטיים".

³ פרק 2(2): "הצורך בשלטון ותורת האמנה החברתית".

⁴ יש להודות שגם ההגדרה הזו אינה נקייה מהפגמים שבהן לוקות הגדרות אחרות של הדמוקרטיה ושאותן מנינו בראשית הפרק.

העדרים שילך ויגבר. רעב כזה היה גוזר את דינן של הפרות עד כדי הצורך בשחיתותן. חיסול העדרים היה עלול להמיט אסון על כל תושבי הכפר.

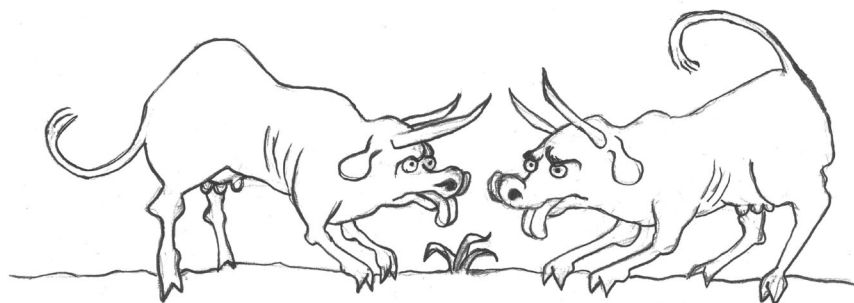
כיוון שכך, התכנסו הרועים לדיון בבעיה. התברר כי כל אחד ואחד מבעלי העדרים החליט במשך הזמן לנצל את שדה המרעה המשותף באורח מוגבר. העדרים הלכו וגדלו, והרועים הרחיבו גם את שעות המרעה של עדריהם. ניצול יתר זה הוא שאיים על המשך קיומו של שדה המרעה המשותף. בתום דיון סוער וממושך החליטו תושבי הכפר להגביל את גודל העדרים והן את שעות המרעה, ואף קבעו תקנות מדוקדקות בעניין.

אחד הרועים חזר לאחר הדיון לביתו ושקל את המצב החדש:

"אם יקיימו יתר התושבים את התקנות החדשות, לא ייגרם כל נזק אם רק אני אפר אותן. התקנות מחמירות למדי, והפרתן על ידי רועה אחד לא תגרום נזק לשדה המרעה המשותף". אז טרד אותו הרהור נוסף: "קיימת גם האפשרות, שמחשבה דומה לשלי חולפת בראשיהם של כל הרועים. אם יפרו כולם את ההסכם שאליו הגענו, אין ספק שהאחו ייכחד". "במקרה כזה", הוסיף מחשבה, "עדיף שאפר את ההסכם כדי להגדיל את משקל הכבשים שבעדריי, כך שהפסדי יצומצם בעת שייגזר עליי למוסרן לידיו של השוחט".

"אך בכך לא די", סבר הרועה, "קיימת גם אפשרות שלישית: חלק מתושבי הכפר יפרו את ההסכם וחלק יקיימוהו. במקרה כזה יש לי סיבה כפולה ומכופלת להפרת התקנות – בין שישרוד האחו ובין שיכלה וייגזר דין הבקר".

דומה כי אפשרות הפרת ההסכם היא האפשרות העדיפה מבחינת שיקוליו האישיים של הרועה, ינהגו רעיו כאשר ינהגו. אך מאחר שמדובר במצב דומה בקרב כל החברים בקהילה, עלולים היו כל הרועים להפר את ההסכם, פעולה שתוביל את הכפר כולו לאסון. רועה פיקח היה כמובן מגיע למסקנה כזו חיש קל. אך אם היה סבור שחבריו יקיימו את ההסכם בשל מחשבות דומות, עדיין עדיפה מבחינתו הפרת ההסכם. אם סבור היה שלפחות חלק מרעיו יפרו את ההסכם למרות הבנת התוצאות הצפויות, דומה כי עדיין עדיפה מבחינתו



בשדה המרעה המשותף

את דוגמת 'שדה המרעה המשותף', בנוסח שונה מזה שהבאנו, אך במהות זהה, הציע הוגה בריטי, ויליאם פורסטר לויד¹ במאמר שפורסם ב־1833. דוגמה זו זכתה לפרסום נרחב ביותר בעקבות מאמר שפרסם גארט הארדין² ב־1968, שכותרתו "הטרגדיה של הכלל"³. דילמה דומה מאוד המתייחסת לקבוצה מצומצמת של שני חברים בלבד, ידועה בשם "דילמת האסיר". את הדוגמה זו הציעו בערך ב־1950 המתמטיקאים מריל פלוד ומלווין דרשר⁴. אם כי לעתים היא מיוחסת לאלברט טאקר⁵.

דילמת האסיר היא הדוגמה המפורסמת ביותר של "תורת המשחקים". הדילמה מספרת על מצב שבו נתפסו שני עבריינים בעת ביצוע עברה קלה. ידוע כי השניים שיתפו פעולה בעבר בביצוע עברה נוספת, אך לכך אין ראיות. החוקר מציע לכל אחד מהעבריינים להודות בביצוע העברה החמורה. וכך מתנהלת השיחה:

החוקר: "אם תודה בביצוע העברה החמורה ותחתום על הודאה, לא תיענש כלל".

העברייין: "ומה יקרה לכן זוגי?"

החוקר: "הוא יקבל עונש של שלושה חודשי מאסר".

העברייין: "ואם יודה בן זוגי, ואני אסרב להודות? האם הוא ייצא פטור מכל עונש, ואני

אכלא לשלושה חודשי מאסר?"

החוקר: "נכון".

העברייין: "מה יקרה אם נודה שנינו, או אם שנינו נסרב להודות?"

החוקר: "אם תודו שניכם, יקבל כל אחד עונש של שני חודשי מאסר. אם תסרבו

להודות, יקבל כל אחד מכם עונש מאסר של חודש אחד בגין העברה

שנתפסתם בעת ביצועה".

החלופה העדיפה במצב זה היא הודאה בביצוע העברה החמורה. אם יודה העברייין האחר, תניב ההודאה עונש של שני חודשי מאסר לעומת שלושה חודשי מאסר, הצפויים במקרה של שתיקה. אם יסרב העברייין האחר להודות, תביא ההודאה לשחרור מידי מן המעצר, לעומת חודש מאסר אחד הצפוי במקרה של שתיקה. אם כן, שני העבריינים צפויים להודות, מה שיביא לשני חודשי מאסר לכל אחד מהם. אם היו מסרבים להודות, ומעדיפים את החלופה "הנחותה", היו נכלאים לחודש אחד בלבד.

¹ William Forster Lloyd

² Garrett Hardin

³ The Tragedy of the Commons

⁴ Merrill Flood and Melvin Dresher

⁵ Albert W. Tucker



דילמת האסיר

רבים עסקו במציאת הפתרון לבעיית שדה המרעה המשותף ולדילמת האסיר. שלושה סוגים עיקריים של פתרון התמקדו ב"כפייה", ב"אחוזה" וב"חזרה".

- "פתרונות כפייה" הציעו להפקיד את ההחלטות הציבוריות בידי שליטים, או להפקיד בידי השליטים את היכולת לכפות על הנשלטים למלא הסכמים שהשיגו האזרחים בינם לבין עצמם.
- "פתרונות אחווה" שמו את הדגש בפיתוח האחוזה בין בני האדם, בנוסח "את השנא עליך אל תעשה לחברך", שהציע נשיא הסנהדרין הלל הזקן, או הכלל "ואהבת לרעך כמוך", של רבי עקיבא.
- "פתרונות חזרה" טענו כי אם בעיה מהסוג הנידון חוזרת על עצמה שוב ושוב, אז הצדדים ישתפו פעולה באורח חיובי בשל למידה מניסיון העבר ובגלל הפחד מפני ענישה בעתיד.

בעיית שדה המרעה המשותף ודילמת האסיר מדגימות בין היתר כי קביעת החלטות על ידי הציבור עלולה להביא נזק לציבור כולו ולכל אחד מהפרטים. זו אחת הסיבות המרכזיות שבדמוקרטיה המודרנית אנו מותירים בדרך כלל את הבחירה בידי הציבור, אך בתקופה שבין הבחירות מתנהלים ענייני הציבור על ידי נציגים¹.

¹ ראו להלן הדיון בדמוקרטיה ייצוגית ובדמוקרטיה ישירה בתת פרק 52(2): "סוגים של משטרים דמוקרטיים".

- "פתרון הכפייה" ממומש בדמוקרטיה הייצוגית בכך שבין מערכת בחירות אחת לאחרת יש כוח כפייה רב בידי השלטון הנבחר.
- "פתרון האחווה" מוגשם בדמוקרטיה המודרנית בשל המחויבות לשמירה על זכויות יסוד ועל עקרונות יסוד, לצד הכרת השלטון במגבלות המוטלות עליו וב"חוקי המשחק".
- "פתרון החזרה" מומש בראש ובראשונה בקיומן החוזר ונשנה של בחירות, שגם המפסידים מכירים בתוצאותיהן.

אם כן, הדמוקרטיה הייצוגית המודרנית מממשת במובנים מסוימים את כל שלושת סוגי הפתרון שהצגנו.

31(1). פרדוקס' ההצבעה ו"אי האפשרות" של קיום בחירות דמוקרטיות

דומה כי הצורך בבחירות דמוקרטיות מקובל על הכול. אך בשלהי המאה ה־18 הובאה דוגמה שהוכיחה כי לעתים קשה לתרגם את רצונותיהם של הפרטים להכרעה הוגנת באמצעות כלל בחירות כלשהו. אותה דוגמה הוצגה מחדש במאה ה־20. למעשה, הוכח על פיה כי בחירות דמוקרטיות אינן אפשריות.

נדמיין מצב שבו 30 בוחרים אמורים לבחור מועמד אחד מבין שלושה מועמדים: ראובן, שמעון ולוי. הלוח הבא מייצג את סדרי ההעדפה של שלושים הבוחרים.

דוגמה של פרדוקס ההצבעה			
העדפה ראשונה	העדפה שנייה	העדפה שלישית	
ראובן	שמעון	לוי	11 בוחרים
לוי	ראובן	שמעון	10 בוחרים
שמעון	לוי	ראובן	9 בוחרים

11 בוחרים מעוניינים בבחירתו של ראובן. לוי הוא המועמד הפחות מועדף בעיניהם, ואילו שמעון נחשב כמועמד עדיף בהשוואה ללוי, אך נחות בהשוואה לראובן.

עשרה בוחרים תומכים במועמדותו של לוי. ראובן הוא המועמד האלטרנטיבי של קבוצה זו, ששמעון הוא המועמד הפחות מועדף בעיניה.

תשעה בוחרים היו רוצים בבחירתו של שמעון, ואינם מעוניינים בבחירתו של ראובן. לוי הוא מועמד הביניים בעיני בוחרים אלה.

אנו מניחים כי כל הבוחרים שהם עקביים, במובן זה שאם הם מעדיפים את מועמד א' על פני מועמד ב' ואת מועמד ב' על פני מועמד ג', מעדיפים גם את מועמד א' על פני מועמד ג'.¹

¹ למונח פרדוקס (Paradox) כמה מובנים. מובן שכיח: סתירה בין מה שנראה כאמת (או מה שנראה כנכון) לבין מה שמתברר על סמך ידע נוסף. במקרה שבו נדון בפרק זה מדובר בבעיה שבתנאים מסוימים אינה ניתנת לפתרון.

² כלומר בחירות שיקיימו סדרת דרישות מינימליות ביותר שהיינו מצפים מהליך דמוקרטי.

³ עיקרון זה ידוע בשם "עוברות" או "טרנויטיביות". ההנחה שלנו היא שהבוחרים הם רציונלים במובן זה שהם "טרנויטיבים".

יש מי שיטען כי בדוגמה זו ראובן הוא המועמד הראוי, שכן יש לו יותר תומכים מכל מועמד אחר, אף שאין הוא נהנה מתמיכת רוב הבוחרים. אך אם ייבחר ראובן, יטען לוי כי הבכורה מגיעה לו, שכן 19 בוחרים, אלה המתוארים בשתי השורות התחתונות של הלוח, מעדיפים אותו על פני ראובן. בעוד שרק ל-11 תומכי ראובן יש העדפה הפוכה. אך אם נבחר בלוי, יטען שמעון כי תומכיו ותומכי ראובן, מעדיפים אותו על פני לוי. כלומר בהתמודדות זוגית הוא היה מנצח את לוי ברוב של 20 מול עשר. עתה יכול ראובן לשוב ולטעון לבכורה, כי בהשוואה זוגית 21 בוחרים מעדיפים אותו על פני שמעון. במילים אחרות, נוצר סדר העדפה מעגלי, אף שהנחנו כי כל אחד מן הבוחרים עקבי בהעדפותיו במובן שתואר לעיל.

מהי הדרך הנכונה לפתור בעיה מסוג זה? את הפתרון הידוע ביותר הציע האיש שהציג את הפרדוקס לראשונה, האציל, הלוחם והמדען הצרפתי בורדה¹. אך הפתרון שהציע בורדה כרוך כשלעצמו בבעיות, ואינו פותר את הטענה שנציג להלן².

ב-1951 התפרסם ספר ידוע של הכלכלן האמריקאי קנת' ארו³: "בחירה חברתית וערכי הפרטים"⁴. ארו, שגילה את הפרדוקס מחדש באורח עצמאי⁵, טען כי אין שיטת הכרעה דמוקרטית שיכולה לפתור בעיה כזו של סדר מעגלי כשהיא מתרחשת. במילים אחרות, אם המזל אינו מאיר לנו פנים מבחינת העדפותיהם של הבוחרים, לא תיתכן שיטת בחירות

1 שמו המלא: ז'אן שארל שבלייה דה בורדה (Jean Charles Chevalier de Borda). הוא הציג בעיה מקבילה בפני האקדמיה הצרפתית המלכותית למדעים ב-1770. הדיווח בכתובים על הבעיה ניתן רק ב-1784 על ידי איש אשכולות אחר, קונדורסה (בשמו המלא: מארי-ז'אן אנטואן מרקי דה קונדורסה – Marie-Jean-Antoine Marquis de Condorcet).
2 הפתרון שהציע בורדה היה להעניק נקודה אחת למועמד האחרון, שתי נקודות למועמד שלפניו ושלוש נקודות למועמד הראשון. סך הנקודות שצבר כל אחד מן המועמדים הוא שיכריע. על פי שיטה זו יכול מועמד שאף אחד מהבוחרים לא רוצה בו (כהעדפה ראשונה) לגבור על מועמד אחר הנהנה מתמיכת רוב הבוחרים. למרות זאת, זכתה שיטת בורדה בשנים האחרונות לעדנה מחודשת, בשל עבודתו של איש מדע אמריקאי (דונלד סארי – Donald Saari). קונדורסה הציע פתרון משלו (שאינו רלוונטי בדוגמה הנוכחית). אם יש מועמד הגובר על כל מועמד אחר בהתמודדות זוגית, יש לראות בו מנצח ראוי. מנצח מסוג זה נהוג לכנות בשם "מנצח קונדורסה". נניח ש-50 בוחרים רוצים במועמד א' והעדיפות השנייה שלהם ניתנת למועמד ב'. 50 מועמדים רוצים במועמד ג', אך גם העדיפות השנייה היא של מועמד ב'. נניח שמועמד ב' נתמך רק על ידי בוחר אחד. הוא יהיה בכל זאת "מנצח קונדורסה" כי יגבר על כל אחד משני המועמדים האחרים בהתמודדות זוגית ברוב של 51 קולות מול 50.

3 Kenneth Arrow

4 Social Choice and Individual Values

5 רק במהדורה השנייה של ספרו ארו מזכיר את בורדה, ומציין שהעיסוק בפרדוקס התקיים זמן רב לפני שגילה אותו מחדש. מעניין כי אחד החוקרים המפורסמים שעסק בפרדוקס במאה ה-19 היה המתמטיקאי צ'רלס דודגסון (Charles Dodgson), הידוע יותר בשמו הספרותי לואיס קארול מי שחיבר בין היתר את "אליס בארץ הפלאות" ו"אליס בארץ המראה".

דמוקרטיה כלשהי. ההוכחה של ארו ידועה בין היתר בשם "טענת אי האפשרות".¹ ב-1972 הוא זכה בפרס נובל לכלכלה, בעיקר בשל ההוכחה הזו שהביאה ליצירת תחום חדש במדעי החברה: "הבחירה החברתית".



סימן מובהק של בחירות דמוקרטיות הוא קיומה של תחרותיות אמיתית. בתמונה – עליזה ומנחם בגין מצביעים בבחירות המהפך ב-17 במאי 1977. בעקבות הבחירות התמנה לראשונה ראש ממשלה ממופגת ימין

¹ באנגלית: Impossibility Theorem ולעתים דווקא General Possibility Theorem. חמשת התנאים שדרש ארו מבחירה דמוקרטית:

- **מותרות אוניברסליות:** כלומר כל סדר העדפות של הבוחרים הוא סדר לגיטימי.
 - **קשר חיובי בין ערכי הפרטים והתוצאה החברתית:** אם חלופה מסוימת זוכה בהעדפה מוגברת, לא ייתכן שסיכוייה להיבחר יפחתו.
 - **אי תלות בחלופות לא רלוונטיות:** אם מוצעת חלופה שאין לה שום סיכוי להיבחר, ונוכחותה לא משפיעה על הדירוג בין החלופות הרלוונטיות, לא סביר שעצם הצעתה תשפיע על התוצאה הסופית.
 - **ריבונות האזרחים:** אסור לכפות את תוצאת הבחירות בניגוד לרצון הבוחרים. אם כל הבוחרים מעדיפים את א' על פני ב', לא ייתכן שבי יבחר.
 - **אי דיקטטורה:** ההכרעה לא תופקד אף פעם בידי של בוחר ספציפי אחד שיוכל להתעלם מהעדפותיהם של הבוחרים האחרים.
- נוסף על כך הניח ארו כי הבוחרים מסוגלים להשוות כל שתי חלופות המוצגות בפניהם, ושהם רציונליים במובן זה שהם טרנויטיביים (הערה בעניין זה הובאה במקום קודם בפרק הנוכחי).

3.2. שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות

ראשית, ראוי להזכיר שוב את תנאיו של הנטינגטון לקיומן של בחירות תחרותיות בדמוקרטיה¹. מובן מאליז כי בחירות שהן בבחינת טקס בלבד, בחירות שבהן מופעלים לחצים על הבוחרים באורח המונע מהם בחירה חופשית, בחירות שתוצאותיהן מזויפות, בחירות המתקיימות בהפרשי זמן של שנים רבות, בחירות שבהן מוענק משקל שונה לבוחרים שונים, ובחירות שבהן מוגבל מאוד היקף בעלי זכות הבחירה הן אינן בחירות דמוקרטיות. כפי שניווכח בהמשך, המחוקק הישראלי היה ער לבעיות מסוג זה, וטיפל בהן בחוק יסודי: הכנסת ובחוקי הבחירות לגלגוליהם.

עיקרון חשוב של בחירות דמוקרטיות הוא הכלל: "קול אחד לאדם אחד". כלומר, לכאורה אין הבדל במשקל הקולות של מצביעים שונים². בפרק הנוכחי נטפל באופן שבו הבוחרים מביעים את העדפותיהם, ובאופן שבו קובעים מיהם הנבחרים על פי העדפות האלה.

נתמקד בבחירות כלל ארציות. במישור זה הגוף הנבחר במשטרים דמוקרטיים הוא בדרך כלל הפרלמנט. עם זאת, יש משטרים דמוקרטיים שבהם נבחרים נושאי תפקידים נוספים, כגון נשיא המדינה. בחלק מן המדינות הדמוקרטיות שבהן יש בפרלמנט שני בתים, ייתכן שאחד הבתים לא ייבחר³.

במקרה של בחירות פרלמנטריות שיטת הבחירות היא האופן שבו מקצים את המושבים בפרלמנט למועמדים השונים ולמפלגות השונות. יש שלוש שאלות מרכזיות הקובעות את אופן ההקצאה של המושבים:

1. האם הבחירות הן יחסיות?
2. האם הבחירות הן אזוריות?
3. האם הבחירות הן אישיות?

1. במונח **בחירות יחסיות** הכוונה היא להתאמה בין שיעור התומכים במפלגות השונות במישור הארצי, ובין שיעור המושבים שיש לכל אחת מן המפלגות בגוף הנבחר⁴. כשאחוז

¹ בפרק 2.1: "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה".

² כפי שניווכח, שיטות בחירות שונות מעוותות את הכלל הזה. למשל, בבחירות רוביות פשוטות יש למעשה משקל גדול יותר לאלה התומכים במפלגות הגדולות. בבחירות אזוריות שאינן יחסיות במישור הארצי, ייתכן משקל גדול יותר לבוחרים באזורים מסוימים. למשל, בבחירות לסנאט של ארצות הברית יש משקל הרבה יותר גדול לבוחרים במדינות הקטנות, כי כל מדינה מיוצגת על ידי שני סנאטורים.

³ למשל, במדינות פדרטיביות, שאותן נזכיר באחד הפרקים הבאים, ייתכן שאחד הבתים לא ייבחר, אלא ימונה על ידי הממשלות של המחוזות המרכיבות את הפדרציה.

⁴ אם המדינה מחולקת לאזורים, ושמורים על יחסיות הבחירות בכל אחד מהאזורים, התוצאה הארצית של הבחירות עשויה להיות מאוד לא יחסית. הסטייה הזו תלך ותגדל, ככל שמספר האזורים גדל, ומספר הנבחרים בכל אזור קטן.

נציגי המפלגה בפרלמנט דומה לאחוז התומכים בה בכלל המדינה, נאמר שהבחירות הן יחסיות. אין אפשרות לשמור על יחסיות מלאה של התוצאות, ולו רק בשל העובדה שמספר החברים בפרלמנט קטן בהרבה ממספר הבוחרים. לעתים מקובל גם אחוז חסימה שמפלגות שלא הצליחו לעמוד בו, אינן זוכות לייצוג. קיימות נוסחאות שונות לאופן שבו מחושבת היחסיות. יש לציין כי לעתים תוצאות הבחירות הן יחסיות בפועל, אף ששיטת הבחירות לא נועדה מלכתחילה לשמור על יחסיות במישור הארצי.

2. במונח **בחירות אזוריות** הכוונה היא לחלוקה של המדינה לאזורי בחירה, כך שקביעת הנבחרים מחושבת בנפרד לכל אזור. כפי שניזכר ייתכנו שיטות בחירות שבהן נעשים במקביל חישובי הקצאה אזוריים וארציים. ברוב המדינות נהוגה חלוקה לאזוריים. ישראל היא אחד המקרים הבודדים שבהם לא נהוגה חלוקה כזו. כשמתקיימת חלוקה לאזוריים, מתעוררות שאלות שונות באשר לאופן הקביעה של האזורים¹, לגודל האזורים² וכדומה.

3. במונח **בחירות אישיות** אנו מתכוונים לאפשרות של הבוחר לציין את העדפותיו כלפי מועמדים שונים, בלא שיפגע בציין העדפה כזו במפלגה שבה הוא תומך. יש מדינות שבהן מצוין בפתק ההצבעה שם של מועמד, ובכל זאת קשה לומר שהבחירות הן אישיות. בבריטניה, למשל, בכל אזור בחירה נבחר נציג אחד. הבוחר מסמן שם של מועמד אחד מבין המועמדים באזור הבחירה, והמועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר נבחר³ כנציג האזור. מאחר שכל מפלגה מציבה רק מועמד אחד בכל אזור, בחירה במועמד אחר תזיק למפלגה. ברוב המדינות הדמוקרטיות הזיקה של הבוחרים היא בראש ובראשונה למפלגה

¹ אחד החששות הגדולים בנושא זה הוא קביעה מלאכותית של אזורי הבחירה באורח המעוות את התוצאות במתכוון. בבחירות הנשיאותיות של ארצות הברית בשנת 1812 נבחר כסגן הנשיא של ג'יימס מדיסון, אלברידג' גרי (Elbridge Gerry). גרי התפרסם כאדם שעל שמו קרוי המושג ג'רימנדריןג (Gerrymandering) בשל חלוקה מעוותת של אזורי הבחירה שנקט ממשל מדינת מסצ'וסטס ב-1812, זמן קצר לפני שגרי מונה לסגן נשיא. בעיתונות הועלתה הטענה (המפוקפקת) שלפיה מושל מסצ'וסטס גרי, בלהיטותו לזכות (שוב) בבחירות למשרת המושל, עיצב את אחד מאזורי הבחירה בצורה של לטאת סלמנדרה. למעשה, גרי סירב לחתום על השינוי במבנה אזורי הבחירה במשך זמן רב. המושג ג'רימנדריןג מצביע על בעיה אקוטית בחלוקה של מדינה לאזורי בחירה, שכן תמיד אפשר להנדס את האזורים באופן שיפגיע על התוצאות. הטיה כזו של התוצאות אפשרית גם אם נקבע שמספר בעלי זכות הבחירה בכל אזור יהיה יחסי למספר הנבחרים באזור, וגם אם נדרוש שכל אחד מן האזורים יהיה רצוף מבחינה גאוגרפית. כיום קיימות תוכנות מחשב גאוגרפיות אחדות המיועדות להשיג תיבות כאלה. יש לזכור כי אפשרויות כאלה תמיד קיימות בשל הקשר השכיח בין אזורי המגורים של הבוחרים ובין הנטיית הפוליטית שלהם.

² למשל, האזורים יכולים להיות בעלי גודל קבוע, או בעלי גודל משתנה. לדוגמה: בארצות הברית בבחירות לבית העליון, הסנאט, מוקצים שני מושבים לכל אחת מן המדינות. אך בבחירות לבית התחתון, בית הנבחרים, יש למדינות שונות מספר מושבים שונה המותאם בקרוב למספר בעלי זכות הבחירה בהן. מובן מאליה שבבחירות לסנאט יש עיוות מכוון של התוצאות לטובת המדינות הקטנות.

³ גם אם אינו נתמך על ידי רוב הקולות "הכשרים".

או למנהיגות הארצית של המפלגה¹. הצבעה למועמד של מפלגה אחרת באזור הבחירה, תזיק למפלגה שבה הבוחר תומך. לכן אפשר לראות במועמד היחיד של המפלגה באזור מעין "רשימת מועמדים" בת שם אחד, שהבוחר לא יכול לערוך בה שינויים.

בניגוד לטענות שכיחות, כל צירוף לשלוש השאלות שהעלינו אפשרי. ייתכנו בחירות יחסיות שהן גם אזוריות. ייתכנו בחירות אזוריות שאינן אישיות. ייתכנו בחירות אישיות שהן יחסיות וארציות, וכדומה.

נפנה עתה לתיאור של כמה שיטות בחירות, כדי לעמוד על מגוון האפשרויות המתקיים במדינות דמוקרטיות שונות.

כבר תיארנו את השיטה הבריטית, שיש לה כינויים רבים, המשתנים ממקום למקום². שיטה זו נהוגה בכמה מדינות נוספות, אם כי במהלך השנים היא נעשתה נפוצה פחות. אחת הביקורות המרכזיות על השיטה היא עיוות היחסיות הגדול הצפוי בה. נניח שבכל אזורי הבחירות מפלגה א' זוכה ב-40 אחוז מן הקולות, בעוד שמפלגה ב' וגם מפלגה ג' מקבלות רק 30 אחוז מן הקולות. השיטה הבריטית תעניק את כל המושבים למפלגה א'. אם בכל האזורים יש מספר בוחרים שווה, שיטה יחסית-ארצית הייתה מעניקה למפלגה א' רק 40 אחוז מהמושבים, וכל אחת משתי המפלגות האחרות הייתה מקבלת 30 אחוז מהמושבים. עיוותי היחסיות בבריטניה אינם בהכרח דמיוניים. בבריטניה תמיד מקופחת המפלגה השלישית בגודלה מבחינת ייצוגה. יתר על כן, חלק מן התומכים במפלגה זו הצופים הטיה לרעתה, נמנעים מהצבעה כנה, ומעבירים את תמיכתם למפלגה אחרת. כמעט תמיד זוכה המפלגה הגדולה ביותר ברוב בפרלמנט, אף שאין לה תמיכה של רוב הבוחרים. רבים רואים בכך יתרון המחפה על מגרעות השיטה, שכן הדבר מונע את הצורך בהקמת ממשלה קואליציונית³.

יש מדינות שבהן נהוגים אזורים המשגרים נציג אחד בלבד לפרלמנט, אך מפעילים בהן אמצעים להבטחת "רוב מוחלט"⁴ של תמיכה במועמד הנבחר. אמצעי אחד, המקובל למשל בצרפת, הוא סיבוב בחירות שני. אם אף אחד מן המועמדים לא זכה ברוב הקולות הכשרים,

¹ למשל למועמד המפלגה לראשות הממשלה.

² בעברית מקובל לעתים לכוון שיטה זו בשם "השיטה הרובית הפשוטה". באנגלית היא נקראת לעתים בשם "שיטת הרוב הפשוט" (plurality), או שיטת "הראשון העובר את המשוכה" (First Past the Post - FPTP).

³ עם זאת, בבחירות 2010 לא זכתה אף מפלגה ברוב מושבים בפרלמנט הבריטי, והוקמה קואליציה של המפלגה הגדולה (השמרנים) והמפלגה השלישית בגודלה (הליברלים-דמוקרטים). ב-1974 התקיימו שתי מערכות בחירות בבריטניה, כי בבחירות הראשונות לא זכתה אף אחת מן המפלגות ברוב המושבים.

⁴ Majority.

מקיימים כעבור תקופה קצרה סיבוב בחירות שני, ובו מתמודדים רק שני המועמדים המובילים.¹

אמצעי אחר לייצור רוב מלאכותי נהוג באוסטרליה, בשיטת בחירות הידועה בשם "שיטת הקול החלופי"². גם באוסטרליה יש שימוש באזורים של נציג אחד, והבוחרים מתבקשים לדרג את כל המועמדים. אם אף אחד מן המועמדים לא זכה ברוב, מעבירים את הקולות של המועמד הפחות פופולרי למועמדים האחרים על פי ההעדפה השנייה של תומכיו. אם גם בשלב זה לא זכה אף מועמד לרוב, מעבירים שוב את הקולות של המועמד הפחות פופולרי למועמדים אחרים. חוזרים על התהליך עד שאחד המועמדים זוכה ברוב.

שיטת דומה לשיטה האוסטרלית נהוגה לעתים באזורים רבי נציגים. למשל, באירלנד ובמלטה יש לבוחרים אפשרות לדרג את המועמדים באזור הבחירה שלהם במסגרת שיטה הידועה בשם "שיטת הקול הנייד"³.

בישראל הבחירות הן לרשימות מועמדים.⁴ הייצוג של כל רשימת מועמדים יחסי בקירוב לשיעור התומכים בה. המועמדים הראשונים ברשימה הם הנבחרים. זו שיטת בחירות "רשימתית נוקשה", ומובן שאין בה מרכיבים של בחירה אזורית או של בחירה אישית. עוד נשוב ונעסוק בהרחבה בשיטת הבחירות הישראלית. אך ראוי לציין שיש מדינות כמו בלגיה שבהן יכול הבוחר להציע שינויים בסדר המועמדים ברשימה שהגישה המפלגה. במקרה כזה ברור שיש בבחירות מרכיב של בחירות אישיות. מידת ההשפעה המעשית של הבוחר על מבנה הרשימה שונה במדינות שונות.⁵

בגרמניה יש לכל אחד מן הבוחרים שני קולות. מחצית מהנבחרים נבחרים באזורים בני נציג אחד, ומחציתם על פי חישוב ארצי. הקול הראשון מביע תמיכה בנציג אזורי. הקול

¹ בישראל נוהגים באורח דומה בבחירות לראשות העירייה, כאשר אף אחד מן המועמדים לא זכה ב־40 אחוז מן הקולות הכשרים.

² Alternative Vote.

³ (STV) Single Transferable Vote.

⁴ בשיטה זו הבוחרים מדרגים את המועמדים בדומה למקובל בשיטת הקול האלטרנטיבי. הפעלת השיטה במקרה זה אינה פשוטה. ראשית, נקבעת מכסה הדרושה כדי להיבחר. אם מועמד מסוים עמד במכסה, מניידים את הקולות העודפים שלו למועמדים האלטרנטיביים של תומכיו. חוזרים שוב ושוב על תהליך זה. אם עדיין לא הוקצו כל המושבים, מעבירים את הקולות שניתנו למועמד הפחות מועדף למועמדים האלטרנטיביים של תומכיו, וחוזר חלילה.

⁴ של מפלגה או כמה מפלגות המציגות רשימה משותפת.

⁵ בבלגיה השפעת הבוחר על הרשימה צומצמת במתכוון.

השני מביע תמיכה במפלגה. הקצאת המושבים האזוריים נעשית בדומה לשיטה הבריטית. אך הקצאת הקולות המפלגתיים נעשית כך שכל מפלגה תקבל ייצוג יחסי הולם מתוך כלל המושבים בפרלמנט. כך מתקבלת שיטה שהיא אזורית וגם יחסית-ארצית. אף שהחלק האזורי של הבחירות בגרמניה נקבע בשיטה הבריטית, הרי שבניגוד למקרה הבריטי, הבחירות הן אישיות כי הבוחר יכול לתמוך במועמד של מפלגה אחרת, בלי לפגוע בייצוג הכללי של המפלגה החביבה עליו.¹ השיטה הגרמנית מכונה בשם "השיטה המעורבת".² יש אפשרויות אחרות להגיע לייצוג ארצי יחסי, גם אם כל הנבחרים נקבעים באזורי הבחירה.

ג3(3). "שלטון הרוב" ו"עריצות הרוב"

עניין הבחירות התחרותיות, המשמש אבן בוחן מרכזית לקיומו של משטר דמוקרטי, קשור במושג מרכזי אחר: "שלטון הרוב". לכאורה, מובן מאליו כי במשטר דמוקרטי הרוב הוא הקובע. ברור כי משטר המעוצב במתכוון כך שהשלטון יהיה בידי מיעוט אינו משטר דמוקרטי ראוי.³ ואולם, הקביעה כי שלטון הרוב הוא מאפיין חיוני של משטר דמוקרטי בעייתית לפחות משלוש בחינות: עמימות המושג "רוב", הקושי בהשגת רוב ובעיית "עריצות הרוב".

עמימות המושג "רוב"

המושג "רוב" יכול להיתפס במובנים שונים. כך, הדרישה להשגת "רוב מוחלט מקרב כלל בעלי זכות הבחירה", קשה יותר מהדרישה להשגת "רוב מוחלט מקרב המצביעים". הדרישה להשגת "רוב מוחלט מקרב המצביעים" קשה יותר להשגה מהדרישה להשגת "רוב מקרב הקולות הכשרים". הדרישה להשגת "רוב יחסי" מקרב הקולות הכשרים היא הקלה ביותר להשגה. הכוונה במושג "רוב יחסי" היא לבחירה בחלופה (כגון מועמד או מפלגה) שמספר

¹ בכל הבחירות שנערכו בשיטה זו, הנהוגה מאז 1949, פחות מעשירית הבוחרים הגרמנים בחרו לפצל את קולותיהם בדרך זו. עובדה זו מעידה על כך שההעדפה ניתנת בראש ובראשונה למפלגה ולא למועמדים אינדיבידואלים.

² להלן דוגמה של הפעלת "השיטה המעורבת" בפרלמנט בן 100 מושבים. 50 מן המושבים נקבעו בפתק האזורי 50 מן המושבים הם ארציים. מפלגה א' זכתה ב-30 מושבים אזוריים, ומפלגה ב' ב-20 מושבים אזוריים. אך בפתק המפלגתי זכו שתי המפלגות במספר קולות זהה. לכן כל אחת מן המפלגות ראויה לייצוג של 50 מושבים בפרלמנט. כדי להשיג ייצוג שווה כזה מוסיפים למפלגה א' רק 20 מושבים ארציים, אך למפלגה ב' מוסיפים 30 מושבים ארציים. (אפשר היה גם לחלק רק את 50 המושבים הארציים שווה בשווה, על פי ההצבעה בפתק המפלגתי. במקרה כזה מפלגה א' הייתה זוכה ברוב של 55 מושבים ומפלגה ב' ב-45 מושבים. חלוקה כזו אינה שומרת על היחסיות הארצית של התוצאות.)

³ בפרט בולט הדבר כשהמיעוט שבידיו מושם השלטון הוא מיעוט מוגדר מראש. במצב כזה מופר עיקרון השוויון באורח גס ויש הפרדה בין "מורכמים מעם" ובין "נחותים".

⁴ כמקובל בשיטה "הרובית הפשוטה" הנהוגה בבריטניה.

הקולות הכשרים התומכים בה הוא הגבוה ביותר, גם אם מספר חלופות אחרות זכו במשותף במספר קולות גבוה יותר.

הקושי בהשגת רוב

כפי שראינו, לעתים קרובות קשה להשיג רוב בקרב הציבור או בקרב חברי הגוף המכריע. אפילו כשקיימות שתי חלופות בלבד, שביניהן אמורים הבוחרים או הנציגים להכריע, ייתכן כי בשל הימנעות או היעדרות של חלק מבעלי זכות הבחירה, לא יושג רוב מוחלט בקרב בעלי זכות הבחירה. גם נוכחנו כי בשיטת הבחירות הרובית הפשוטה, דווקא הדבקות בהכרעה על פי רוב פשוט, מניבה לעתים קרובות רוב מלאכותי בפרלמנט, שרוב הבוחרים מתנגד לו¹. יתר על כן, פרדוקס ההצבעה מוכיח כי לעתים לא זו בלבד שאין רוב, אלא שקשה להגיע להכרעה דמוקרטית על פי שיטת בחירות כלשהי².

הניסיון ליצור רוב באורח מלאכותי, עלול להניב תוצאה שבה נבחרת חלופה הנתמכת על ידי מיעוט, כשקבוצה גדולה יותר של אזרחים מעדיפה חלופה אחרת. בשיטות בחירות מסוימות תוצאה כזו יכולה להתרחש גם אם התחרות האמיתית היא רק בין שתי חלופות או בין שני מועמדים³. עם זאת, כל שיטות הבחירות הדמוקרטיות הן תחרותיות בפועל. מתאפשרים בהן חילופי שלטון, ונעשה ניסיון להבטיח את שלטון הרוב.

עריצות הרוב

נוסף על בעיית הקושי בהשגת רוב, או הבעיה המורכבת עוד יותר של השגת רוב מלאכותי, מתעוררת הבעיה של "עריצות הרוב". גם רוב שהושג כדיון, יכול לנצל את כוח השליטה שבידיו לרעה. רוב כזה יכול לפעול בדורסנות כלפי מיעוטים שונים או כלפי פרטים באוכלוסייה. בכל דמוקרטיה, אפילו היה מושג בה רוב ראוי, יש צורך בנקיטת אמצעים לריסון הרוב. הריסון הזה נוגע לזכויות היסוד של האזרחים, לזכויות המיעוט, ולאמצעים הנקוטם בחוקה. בהמשך נעסוק בנושאים אלה.

השלטון הדמוקרטי שואף לבטא את רצון הרוב. אך בא בעת גם שלטון הרוב חייב להיות

¹ בפרק 32(2): "שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות".

² בו דנו בפרק 32(1): "פרדוקס ההצבעה ואי האפשרות של קיום בחירות דמוקרטיות".

³ בארצות הברית נבחר הנשיא על ידי חבר אלקטורים. לכל מדינה מוקצים מושבים בחבר האלקטורים (במספר הזהה למספר נציגי המדינה בסנאט ובבית הנבחרים, כשלמחוז קולומביה, שאינו מיוצג בבתי הקונגרס, מוקצים שלושה מושבים נוספים). ברוב המכריע של המדינות המועמד הזוכה ברוב הקולות במדינה נתונה זוכה בכל האלקטורים שלה. תוצאה זו גוררת עיוותי יחסיות קשים. כבר קרה שמועמד זוכה בפחות קולות, זכה ביותר אלקטורים ונבחר. בשנת 2000 התעוררה מחלוקת קשה בעניין ספירת הקולות בשתי מדינות. בסופו של דבר, ניצח ג'ורג' בוש הרפובליקני בזכות 271 אלקטורים שתמכו בו, לעומת 266 אלקטורים שתמכו באל גור הדמוקרט, אף שפער שהקולות שעמד לזכות גור היה יותר מחצי מיליון. מקרים ברורים שבהם מועמד לנשיאות זוכה במספר קולות רב יותר הפסיד בבחירות, אירעו גם בשנים 1824, 1876 ו-1888.

כפוף לערכים הולמים. המתח שבין עליונות הרוב לעליונות הערכים משתקף בביטוי "אחרי רבים להטות" ובפרשנות של הביטוי הזה. מקורו של הביטוי במקרא¹. הפרשנות המקובלת היא שבמקרה של מחלוקת, הרוב הוא הקובע. אך אם הרוב הוא "לרעות", אין ללכת אחריו. יש הגורסים כי הן בשל הבעיה של השגת רוב, והן בשל הבעיה של "עריצות הרוב", מן הראוי שמשטרים דמוקרטיים ישתמשו באמצעים שיפחיתו דווקא את הסיכוי להשגת רוב. אמצעי אחד כזה הוא השימוש בבחירות יחסיות.

שיטת הבחירות ואופי החברה

מדען המדינה ההולנדי-אמריקאי ארנד לייפהארט² סבור כי יש להתאים את שיטת הבחירות ואת אמצעי הממשל האחרים לאופי של החברה שבה מדובר. למשל, במדינות שהן "אחידות"³, כלומר בחברות שאין בהם מיעוטים משמעותיים, אפשר וראוי לדעת לייפהארט להשתמש בדמוקרטיה רובנית⁴ ובכלל זה בשיטות בחירות המבטיחות יצירת רוב, ולו מלאכותי, בפרלמנט. לעומת זאת, בחברות שסועות⁵, שיש בהן מיעוטים רבים, עלולות שיטות כאלה להביא לעריצות הרוב. לכן עדיף להשתמש בחברות שסועות בשיטות בחירה יחסיות, המונעות יצירת רוב מלאכותי. כמו כן, בחברות כאלה רצוי להשתמש באמצעים נוספים להשגת דמוקרטיה הסכמית⁶ כגון הקמת ממשלות קואליציוניות.

בדמוקרטיה רובנית קיים מימוש של עיקרון הברעת הרוב, ואילו בדמוקרטיה הסכמית ההכרעה בנושאי מחלוקת היא על ידי ניסיון להגיע להסדר בין הגורמים השונים ביניהם קיימות מחלוקות.

- דיון משמעותי ביתרונות ובחסרונות של שיטות בחירות שונות אינו אפשרי במסגרת הנוכחית. הדבר מצריך בקיאות בשלושה תחומים לפחות:
- תורת ה"בחירה החברתית" הנובעת, בין היתר, מהניתוחים של "פרדוקס ההצבעה".
 - המגוון העצום של שיטות בחירה אפשריות ושל שיטות בחירה הנהוגות בפועל.
 - המחקרים על קשרים בין מאפייני החברה ובין מאפייני שיטת הבחירות.

¹ שמות, כ"ג, ב'.

² Arend Lijphart.

³ הומוגניות.

⁴ Majoritarian Democracy.

⁵ הטרוגניות.

⁶ Consensual Democracy.

41(1). זכויות האדם – זכויות אוניברסליות¹

יש להבחין בין "זכויות האדם" ובין "זכויות האזרח", כלומר בין זכויותיו של כל אדם, באשר הוא אדם, ובין זכויותיו של אדם שהוא אזרח המדינה. למרבית הזכויות בהן נדון בפרק זה יש הגדרות שונות הסותרות לא פעם זו את זו. כפי שניווכח קיימת גם סתירה בין זכויות שונות ובהן גם הזכויות הבסיסיות ביותר. בפרק "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה" ראינו כי הגדרה רחבה של הדמוקרטיה מחייבת שמירה על זכויות היסוד של האזרחים. גם הכרזת העצמאות הבטיחה את קיומן של זכויות יסוד, ובכללן "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה" של המדינה "בלי הבדל דת, גזע ומין".

זכויות יסוד מסוימות אינן מיוחדות לאזרחים בלבד, והן חלות גם על מי שאינם אזרחים. נקדים ונאמר כי חלק מזכויות היסוד של האדם אינן תלויות כלל ברצונה של המדינה, בקיומו של משטר מסוג מסוים או באמנה בינלאומית כלשהי, והן נתפסות לפחות מאז סוף המאה ה-18 כזכויות טבעיות, שיש להבטיחן לאדם באשר הוא. על פי התפיסה הזו, גם מדינות שאינן דמוקרטיות מחויבות בשמירת הזכויות הללו. הזכויות הטבעיות הן אם כן אוניברסליות, וצריכות להתקיים בכל מקום ואתר. את הזכויות הללו אנו מכנים בשם **זכויות האדם**.

בניגוד לזכויות הטבעיות, זכויות האדם, יש בהחלט זכויות התלויות באופייה של המדינה, ויש זכויות החלות על אזרחים בלבד. דוגמה מובהקת לזכויות המיוחדות לאזרחים במדינות הדמוקרטיות הן הזכות לבחור והזכות להיבחר. זכויות אלו הן **זכויות האזרח**.

גיון לוק, שאותו כבר הזכרנו בכמה הקשרים², נחשב לאבי תורת זכויות האדם המודרנית. על פי לוק לכל אדם, באשר הוא אדם, יש זכויות טבעיות לחיים, לחירות משעבוד ולקניין. זכותו הטבעית של האדם לחיים מובנת מאלה. הזכות לחירות היא מרכזית בתורתו של

¹ אוניברסלי פירושו כללי או עולמי. זכויות אוניברסליות הן זכויות החלות על הכול.

² מונח מבלבל במקצת בשפה העברית הוא זכויות האזרחים, שהוא שונה מהמונח זכויות האזרח. זכויות האזרחים הן קבוצה חלקית של זכויות האדם, המתייחסת לאדם כחלק מהחברה המדינית שבה הוא חי, ושחלות עליו גם אם אינו אזרח. באנגלית: זכויות האדם – human rights, זכויות האזרח – citizens rights, זכויות אזרחיות – civil rights. דוגמאות לזכויות האדם: חירות, שוויון, חיים, ביטחון אישי, כבוד. דוגמאות לזכויות אזרחיות: הזכות לבחור ולהיבחר. דוגמאות לזכויות האזרחים (שהן גם זכויות אדם): חופש הביטוי, חופש ההתאגדות.

³ למשל בפרק 2(2): "הצורך בשלטון ותורת 'האמנה החברתית'".

⁴ כבר הזכרנו בפרק 2(1): "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה בעקבות אברהם לינקולן" את תמיכתו של לוק ב"זכות המרד".

לוק. עניין הזכות לקניין אינו כה פשוט, ויש מי שיראה אותה כנוגדת את עקרון השוויון. אך לוק טרח להגביל ולהסביר את זכות הקניין באורח מחוכם.¹ יתר על כן, עצם העובדה שלוק עמד על זכותם של כל בני האדם לזכויות טבעיות מסוימות, מצביעה על אמונתו בשוויון מסוג מסוים החל על הכול.

האבות המייסדים של האומה האמריקאית ראו את ג'ון לוק כמורה דרכם. הנשיא השלישי של ארצות הברית תומס ג'פרסון אמר על לוק כי הוא "אחד משלושת האנשים הגדולים ביותר שחיו אי פעם". הגותו של לוק השפיעה על הנוסח של הכרזת העצמאות האמריקאית שהתקבלה ב־4 ביולי 1776. בראש הסיבות להתנתקות ארצות הברית מבריטניה קובעת ההכרזה: "מקובלות עלינו אמיתות אלה כמוכחות מעליהן: שכל בני האדם נבראו שווים, שהבורא העניק להם זכויות מסוימות שאי אפשר לשלול מהם, וביניהן הזכות לחיים, לחירות ולרדיפת האושר".²

בניגוד להכרזת העצמאות, חוקת ארצות הברית שנוסחה ב־1787, אינה עוסקת בנוסח המקורי שלה בזכויות האדם ובזכויות האזרח. היא התרכזה במשטר המדינה. אך עשרת התיקונים הראשונים של החוקה, שהתקבלו ב־1791, עוסקים בזכויות. מכאן השם הכולל של התיקונים הללו: מגילת הזכויות.³

סיסמת המהפכה הצרפתית הייתה: חירות, שוויון, אחווה. ב־26 באוגוסט 1789 קיבלה האספה המכוננת הלאומית של צרפת את הצהרת זכויות האדם והאזרח.⁴ ההצהרה עוסקת למעשה בזכויות אוניברסליות, שאינן מיוחדות לאזרחים דווקא. זאת, למרות השימוש במונח "אזרח" בכותרת ההכרזה. מסמך חשוב זה הוא מסמך אוניברסלי, ואינו מיוחד בהכרח לאזרחי צרפת, אלא לבני אדם באשר הם.

שני הסעיפים הראשונים בהצהרה הם המפרטים את עיקרי זכויות האדם על פי הבנת האספה המכוננת הלאומית.⁵

הסעיף הראשון קובע כי "בני האדם נולדו ונותרו בני חורין ושווים בזכויותיהם. הבדלים חברתיים יכולים להיות מבוססים אך ורק על טובת הכלל".

¹ שלא נעסוק בו בספר זה.

² הניסוח הוא על פי תרגום הכרזת העצמאות המצוי באתר שגרירות ארצות הברית בישראל.

³ החוקה אושרה על ידי תשע מ־13 המושבות שייסדו את ארצות הברית, וקיבלה תוקף ב־1789. ב־1791 אישרו אותה כל המדינות.

⁴ Bill of Rights.

⁵ La déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

זה התרגום המקובל, אך "זכויות האזרח" כאן אינו במובן של הזכויות של אלה שהם אזרחים (citizens rights), אלא במובן של civil rights.

⁶ את ההצהרה חיבר המרקזיז דה לאפאייט (Marquis de la Fayette).

בסעיף השני נאמר: "מטרת כל התאגדות פוליטית היא השמירה על הזכויות הטבעיות והבלתי ניתנות לביטול של האדם. זכויות אלו הן לחירות, לקניין, לביטחון ולהתנגדות לדיכוי".

סעיף 5 קובע את כלליות הזכות לחירות. מהסעיף נובע כי ביסודו של דבר החירות היא מוחלטת. הכול מותר פרט למה שאוסר החוק. אין להכריח איש לעשות דבר כלשהו אלא אם כן הדבר נקבע בחוק, ואילו החוק עצמו יכול לאסור רק פעולות המזיקות לחברה. מסמך מודרני מרכזי העוסק בזכויות האדם הוא "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", שאומצה על ידי עצרת האו"ם ב־10 בדצמבר 1948. זו ההגדרה הבינלאומית הראשונה של זכויות האדם. המדובר בהכרזה כוללת ביותר של זכויות האדם. מאז התקבלה ההכרזה מקובל לציין את "יום זכויות האדם" בכל עשרה בדצמבר. במישור ההצהרתי מקובל המסמך על הכול. אך קשה למצוא, ולו מדינה אחת, שאין בה פגיעות בחלק מהזכויות המוזכרות בהכרזה, ולו בשל הסתירות הקיימות בין זכויות שונות. כפי שעוד נדגים, רשימת הזכויות של ההכרזה היא בבחינת שאיפה נאצלת, שקשה או אף בלתי אפשרי ליישמה במלואה. ואולם, קבלת המסמך הייתה ללא ספק ציון דרך בתולדות האנושות, ודומה כי מן הראוי להביא במסגרת הנוכחית את התרגום המלא של ההכרזה:

ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם

הקדמה

הואיל והכרה בכבוד הטבעי אשר לכל בני משפחת האדם ובזכויותיהם השוות והבלתי נפקעות הוא יסוד החופש, הצדק והשלום בעולם.

הואיל והזולז בזכויות האדם וביזיוין הבשילו מעשים פראיים שפגעו קשה במצפונה של האנושות; ובניין עולם, שבו ייהנו כל יצורי אנוש מחירות הדיבור והאמונה ומן החירות מיוחד וממחסור, הוכרז כראש שאיפותיו של כל האדם.

הואיל והכרח חיוני הוא שזכויות האדם תהיינה מוגנות בכוח שלטונו של החוק, שלא יהא האדם אנוס, כמפלט אחרון, להשליך את יהבו על מרידה בעריצות ובדיכוי.

הואיל והכרח חיוני הוא לקדם את התפתחותם של יחסי ידידות בין האומות. הואיל והעמים המאוגדים בארגון האומות המאוחדות חזרו ואישרו במגילה את אמונתם בזכויות היסוד של האדם, בכבודה ובערכה של אישיותו ובזכות שווה לגבר ולאישה; ומנוי וגמור איתם לסייע לקדמה חברתית ולהעלאת רמת החיים בתוך יתר חירות.

הואיל והמדינות החברות התחייבו לפעול, בשיתוף עם ארגון האומות המאוחדות, לטיפול יחס כבוד כללי אל זכויות האדם ואל חירויות היסוד והקפדה על קיומן.

הואיל והבנה משותפת במהותן של זכויות וחירויות אלה הוא תנאי חשוב לקיומה השלם של התחייבות זו.

לפיכך מכריזה העצרת באוזני כל באי העולם את ההכרזה הזאת בדבר זכויות האדם כרמת הישגים כללית לכל העמים והאומות, כדי שכל יחיד וכל גוף חברתי ישווה תמיד לנגד עיניו וישאף לטפח, דרך לימוד וחינוך, יחס של כבוד אל הזכויות ואל החירויות הללו, ולהבטיח באמצעים הדרגתיים, לאומיים ובינלאומיים, שההכרה בעקרונות אלה וההקפדה עליהם תהא כללית ויעילה בקרב אוכלוסיות המדינות החברות ובקרב האוכלוסים שבארצות שיפוטם.

סעיף א.

כל בני אדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם. כולם חוננו בתבונה ובמצפון, לפיכך חובה עליהם לנהוג איש ברעהו ברוח של אחווה.

סעיף ב.

1. כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא הפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בבעיות אחרות, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קניין, לידה או מעמד אחר.

2. גרולה מזו, לא יופלה אדם על פי מעמדה המדיני, על פי סמכותה או על פי מעמדה הבינלאומי של המדינה או הארץ שאליה הוא שייך, בין שהארץ היא עצמאית, ובין שהיא נתונה לנאמנות, בין שהיא נטולת שלטון עצמי ובין שריבונותה מוגבלת כל הגבלה אחרת.

סעיף ג.

כל אדם יש לו הזכות לחיים, לחירות ולביטחון אישי.

סעיף ד.

לא יהיה אדם עבד או משועבד; עבדות וסחר עבדים ייאסרו לכל צורותיהם.

סעיף ה.

לא יהיה אדם נתון לעינויים, ולא ליחס או לעונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.

סעיף ו.

כל אדם זכאי להיות מוכר בכל מקום כאישיות בפני החוק.

סעיף ז.

הכול שווים לפני החוק וזכאים ללא הפליה להגנה שווה של החוק. הכול זכאים להגנה שווה מפני כל הפליה המפרה את מצוות ההכרזה הזאת ומפני כל הסתה להפליה כזו.

סעיף ח.

כל אחד זכאי לתקנה יעילה מטעם בתי הדין הלאומיים המוסמכים נגד מעשים המפירים את זכויות היסוד שניתנו לו על פי החוקה והחוקים.

סעיף ט.

לא ייאסר אדם, לא ייעצר ולא יוגלה באופן שרירותי.

סעיף י.

כל אדם זכאי, מתוך שוויון גמור עם זולתו, למשפט הוגן ופומבי של בית דין בלתי תלוי וללא משוא פנים בשעה שבאים לקבוע זכויותיו וחובותיו ולברר כל אשמה פלילית שהובאה נגדו.

סעיף יא.

1. אדם שנאשם בעברה פלילית חזקתו שהוא זכאי, עד שלא הוכחה אשמתו כחוק במשפט פומבי שבו ניתנו לו כל הערובות הדרושות להגנתו.
2. לא יורשע אדם בעברה פלילית על מעשה או על הזנחה שלא נחשבו בשעתם לעברה פלילית לפי החוק הלאומי או הבינלאומי. לא יוטל עונש חמור מהעונש שהיה נוהג בזמן שעבר את העברה הפלילית.

סעיף יב.

לא יהא אדם נתון להתערבות שרירותית בחייו הפרטיים, במשפחתו, במעונו, בחליפת מכתבים שלו ולא לפגיעה בכבודו או בשמו הטוב. כל אדם זכאי להגנת החוק בפני התערבות או פגיעה באלה.

סעיף יג.

1. כל אדם זכאי לחופש תנועה ומגורים בתוך כל מדינה.
2. כל אדם זכאי לעזוב כל ארץ, לרבות ארצו, ולחזור אל ארצו.

סעיף יד.

1. כל אדם זכאי לבקש ולמצוא בארצות אחרות מקלט מרדיפות.
2. אין להסתמך על זכות זו במקרה של האשמה פלילית שמקורה האמיתי במעשי פשע לא מדיניים או במעשים שהם בניגוד למטרותיהן ולעקרונותיהן של האומות המאוחדות.

סעיף טו.

1. כל אדם זכאי לאזרחות.
2. לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות ולא תקופח דרך שרירות זכותו להחליף את אזרחותו.

סעיף טז.

1. כל איש ואישה שהגיעו לפרקם רשאים לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה, ללא כל הגבלה מטעמי גזע, אזרחות או דת. הם זכאים לזכויות שוות במעשה הנישואין בתקופת הנישואין ובשעת ביטולם.
2. נישואין ייערכו רק מתוך הסכמה חופשית ומלאה של בני הזוג המיועדים.
3. המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה.

סעיף יז.

1. כל אדם זכאי להיות בעל קניין, בין לבדו ובין ביחד עם אחרים.
2. לא יישלל מאדם קניינו דרך שרירות.

סעיף יח.

כל אדם זכאי לחירות המחשבה, המצפון והדת; חירות זו כוללת את הזכות להמיר את דתו או את אמונתו ולתת ביטוי לדתו או לאמונתו, לבדו או בציבור, ברשות היחיד או ברשות הרבים, דרך הוראה, נוהג, פולחן ושמירת מצוות.

סעיף יט.

כל אדם זכאי לחירות הדעה והביטוי, לרבות החירות להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש ידיעות ודעות, ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות.

סעיף כ.

1. כל אדם זכאי לחירות ההתאספות וההתאגדות בדרכי שלום.
2. לא יכפו על אדם השתייכות לאגודה.

סעיף כא.

1. כל אדם זכאי להשתתף בהנהלת ארצו, בין השתתפות ישירה ובין דרך נציגות שנבחרה בבחירות חופשיות.
2. כל אדם זכאי לשוויון בכניסה לשירות במנגנון של ארצו.
3. רצון העם הוא היסוד לסמכותה של הממשלה. העם יביע את רצונו בבחירות כשרות הנשנות לעתים מזומנות, לפי זכות בחירה כללית ושווה ובהצבעה חשאית, או לפי סדר של בחירה חופשית כיוצא בזה.

סעיף כב.

כל אדם כחבר החברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלליות הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה.

סעיף כג.

1. כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה.
2. כל אדם, ללא כל הפליה, זכאי לשכר שווה בעד עבודה שווה.
3. כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום הראוי לכבוד האדם שיושלם, אם יהיה צורך בכך, על ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית.
4. כל אדם זכאי לאגד אגודות מקצועיות ולהצטרף לאגודות כדי להגן על ענייניו.

סעיף כד.

כל אדם זכאי למנוחה ולפנאי, ובכלל זה הגבלת שעות העבודה במידה המתקבלת על הדעת וחופשה בשכר לעתים מזומנות.

סעיף כה.

1. כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם, שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אלמון, זקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות בו.
2. אמהות וילדות זכאיות לטיפול מיוחד ולסיוע. כל הילדים, בין שנולדו בנישואין או שלא בנישואין, ייהנו במידה שווה מהגנה סוציאלית.

סעיף כו.

1. כל אדם זכאי לחינוך. החינוך יינתן חינם, לפחות בשלבים הראשונים והיסודיים; החינוך בשלב הראשון הוא חובה. החינוך הטכני והמקצועי יהיה מצוי לכול, והחינוך הגבוה יהיה פתוח לכל במידה שווה ועל יסוד הכישרון.

2. החינוך יכוון לפיתוחה המלא של האישיות ולטיפוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסודיות; החינוך יטפח הבנה, סובלנות וידידות בין כל העמים והקיבוצים הדתיים והגזעיים, ויסייע למאמץ של האומות המאוחדות לקיים את השלום.
3. להורים זכות בכורה לבחור את דרך החינוך לילדיהם.

סעיף כז.

1. כל אדם זכאי להשתתף תוך חירות בחייו התרבותיים של הציבור, ליהנות מהאמנויות ולהיות שותף בהתקדמות המדע ובברכתו.
2. כל אדם זכאי להגנת האינטרסים המוסריים והחומריים הכרוכים בכל יצירה מדעית, ספרותית או אמנותית, שהיא פרי רוחו.

סעיף כח.

1. כל אדם זכאי למשטר סוציאלי ובינלאומי, שבו אפשר יהיה לקיים במלואן את הזכויות והחירויות אשר נקבעו בהכרזה זו.

סעיף כט.

1. כל אדם יש לו חובות כלפי הכלל, כי רק בתוך הכלל נתונה לו האפשרות להתפתחות החופשית והמלאה של אישיותו.
2. לא יוגבל אדם בזכויותיו ובחירויותיו, פרט לאותן ההגבלות שנקבעו בחוק כדי להבטיח את ההכרה בזכויות ובחירויות של הזולת ואת יחס הכבוד אליהן, וכן את מילוי הדרישות הצודקות של המוסר, של הסדר הציבורי ושל טובת הכלל בתוך חברה דמוקרטית.
3. לעולם לא ישתמשו בזכויות ובחירויות אלה בניגוד למטרותיהן ולעקרונותיהן של האומות המאוחדות.

סעיף ל.

1. שום דבר בהכרזה זו לא יתפרש כאילו הוא בא להקנות למדינה, לציבור או ליחיד כל זכות שהיא לעסוק בפעולה או לבצע מעשה שתכליתם לקפח כל זכות או חירות מן הזכויות והחירויות הקבועות בהכרזה זאת.

המדובר ברשימה רחבה וכוללת ביותר של זכויות. להכרזה אין תוקף מחייב מבחינת המשפט הבינלאומי. אך עקרונות רבים העולים ממנה אומצו הן על ידי מדינות רבות והן על ידי המשפט הבינלאומי.

חשוב לזכור כי ההכרזה התקבלה על ידי עצרת האו"ם. כיום מועצת זכויות האדם של האו"ם מפקחת על שמירת זכויות האדם בעולם². הבעייתיות הכרוכה בשמירה הבינלאומית

¹ The Human Rights Council.

² המועצה הוקמה בהחלטת עצרת האו"ם מיום 15 במרס, 2006. בישראל התפרסמה המועצה בשל "דוח גולדסטון" שאותו יזמה, ושהונח על שולחנה בשלהי 2009.

על זכויות האדם מודגמת היטב בהרכב המועצה. רבות מ־47 המדינות החברות במועצה אינן ידועות בהקפדה יתרה על שמירת זכויות האדם¹.

בשנת 1966 אומצו שתי אמנות העוסקות בזכויות אדם: האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות והאמנה לזכויות חברתיות ותרבותיות. אלה נכנסו לתוקף עשור לאחר מכן ובתחילת שנות ה־90 אושרו גם על ידי ישראל.

יש המציינים ארבעה סוגים של זכויות מוכרות: זכויות טבעיות, זכויות אזרחיות, זכויות חברתיות וזכויות קבוצתיות ותרבותיות.

הטענה כי זה היה סדר התפתחות הזכויות בעולם הדמוקרטי אינה נכונה. מבחינה היסטורית אפשר להצביע על חריגות לסדר ההכרה בזכויות במדינות שונות. למשל, קיימות אפילו מדינות לא דמוקרטיות (כגון אחדות מהמדינות הקומוניסטיות במאה העשרים), שבהן לא הוגשמו חלק מהזכויות הטבעיות, אך הוכרו בהן חלק מהזכויות הקבוצתיות והתרבותיות. לעומת זאת, אי הענקת זכויות קבוצתיות ותרבותיות במישור הפורמלי, אינה כרוכה בהכרח ב"מחיקת האחר", באי קיומה של חברה פלורליסטית או בהיעדר סובלנות.

הזכויות הטבעיות כוללות את הזכות לחיים ולביטחון, את הזכות לקניין, את הזכות לחירות על הנובע ממנה, את הזכות לשוויון לסוגיו, את הזכות לכבוד ואת הזכות לקיומם של הליכים משפטיים תקינים.

יש לשאוף לקיום רחב ככל האפשר של כל אחת מן הזכויות הללו. עם זאת, ברור שאפילו הזכויות הבסיסיות אינן יכולות להיות מובטחות בשל הסתירות ביניהן. אפשר לטעון למשל לסתירה בין הזכות לחירות ובין הזכות לשוויון, כשם שניתן לטעון לסתירה בין הזכות לקניין והזכות לשוויון. יתר על כן, גם הגשמת כל אחת מהזכויות בנפרד אינה אפשרית באורח מוחלט. כך, למשל, המדינה חייבת להגן על חייהם ועל ביטחונם של הפרטים, אך בה בעת היא מסכנת את חייהם של פרטים המגויסים לצבא בעת מלחמה. יתר על כן, אפילו בישראל קיימות עבירות פליליות שעליהן מוטל עונש מוות, אם כי עונש כזה הופעל למעשה רק במקרה אחד². במובנה הצר מובנת הזכות לשוויון כזכות לשוויון בפני החוק – הדין אינו שונה לגבי פרטים שונים. במובנה הרחב, גולשת הזכות לשוויון לתחום הזכויות החברתיות. אסורה אפליה של פרטים בשל השתייכותם הקבוצתית, ואפילו מופעלת העדפה מתקנת³.

הזכויות האזרחיות כוללות בית השאר את הזכות לבחור ולהיבחר, את חופש ההפגנה והמחאה, ואת חופש ההתאגדות הפוליטי. קיימות זכויות נוספות שאינן זכויות פוליטיות

¹ עם המדינות החברות במועצה בתקופה 1966-1986 נמנות למשל אוגנדה, אנגולה, בחריין, בנגלדש, גבון, גיבוטי, זמביה, ירדן, לוב, מאוריטניה, מלזיה, ניגריה, סין, סנגל, סעודיה, פקיסטן, קובה, קטר, קירגיסטן, קמרון, רוסיה ותאילנד. נשיא המועצה בתקופה האמורה הוא תאילנדי, וסגניו הם מאנגולה, מנורווגיה, מסלובקיה ומקובה.

² הוצאתו להורג של אדולף אייכמן.

³ ראו למשל בתת הפרק ד(3).

מובהקות אך הן קשורות בהן. בין הזכויות הללו יש זכויות יסוד דוגמת הזכות לחופש הביטוי והזכות לחופש האמונה.

מובן מאליז שגם ברמה זו קיימות סתירות בין הזכויות וקשה להגשים כל אחת מהן בנפרד באורח מלא. "דמוקרטיה מתגוננת"² תמנע מהענקת חלק מן הזכויות הפוליטיות למי שמסכן את עצם קיומה; חופש הביטוי אינו כולל זכות

בלתי מוגבלת להסתה; חופש האמונה אינו מתיר טיפוח דת הדוגלת בקורבנות אדם וכיו"ב. הזכויות החברתיות-כלכליות כוללות בין היתר את הזכות לקיום בכבוד, את הזכות לרמת חיים בסיסית, את הזכות לבריאות ולטיפול רפואי, את הזכות לדיוור, את הזכות לחינוך, את זכויות העובדים ותנאי העבודה.³ אימוץ הזכויות החברתיות הלך והתרחב עם פיתוחה של מדינת הרווחה. עם זאת, היקף הזכויות החברתיות ואופן מימושן תלוי במידה רבה בתפיסה הפוליטית של קובעי המדיניות והוא שונה במדינות שונות.

הזכויות החברתיות מוגשמות במדינות דמוקרטיות שונות ברמות ובדרכים שונות לחלוטין, ולעתים אינן מוגשמות כלל.⁴ הגשמת הזכויות הללו קשורות במדיניות הרווחה במדינות השונות.⁵

הזכויות הקבוצתיות והתרבותיות נועדו לסייע למשתייכים לקבוצה נתונה להגן על עצם קבוצה ולשמר את זהותם.⁶ יש להבחין בין הענקת זכויות קבוצתיות פוליטיות כגון אוטונומיה⁷ ובין הענקת זכויות קבוצתיות שאינן פוליטיות כגון הזכות של הקבוצה, ולא רק של הפרטים המשתייכים אליה, לשמור על מאפיינים תרבותיים, על חופש אמונה, על חופש ביטוי וכיו"ב. יש להדגיש כי הימנעות מהענקת זכויות פוליטיות כלשהן וקיומו של

וולטר על חופש הביטוי

ידועה האמרה המיוחסת להוגה הדעות הצרפתי וולטר¹, על חופש הביטוי: "אינני מסכים לאף מילה מדברייך, אך אהיה מוכן להיהרג על זכותך לומר דברים אלה".

¹ וולטר (Voltaire (1694-1778)) היה שמו הספרותי של הפילוסוף, הסופר וההיסטוריון הצרפתי פרנסואה-מארי ארואה.

² ראו פרק 62.

³ מייסד התנועה הרוויזיוניסטית זאב זבוטינסקי הציע למקד את מחויבות המדינה לזכויות החברתיות בחמישה "ממזים" מפורסמים. וכך כתב: "אני מצויר לעצמי שהדבר, שאנו מכנים בשם "הצרבים האלמנטריים" של אדם רגיל – אותו הדבר שהיום הוא צריך להילחם עליו ולבקש פרנסה ולהרעיש עולמות. כולל חמישה דברים: אוכל-דירה-בגדים-האפשרות לחנך את הילדים-והאפשרות להתרפא במקרה מחלה. או כפשוטם, חמשת הממזין: מעון, מזון, מרפא, מורה, מלבוש".

⁴ למשל, במדינות דמוקרטיות מפותחות ביותר לא מוגשמת הזכות לדיוור, ואנו נתקלים בהן בהיקפים ניכרים של חסרי בית.

⁵ ראו להלן הדיון בנושא "גישות חברתיות-כלכליות חלופיות למאפייניה של מדינת הרווחה".

⁶ ראו סימונו של פרק 4(3) בעניין סמלי המדינה.

⁷ ראו סעיף 3 בפרק 5(2) להלן.

הסדר משטרי אוניטריי אינו מבטל בהכרח את ההכרה בזכויות קבוצתיות שאינן פוליטיות. כפי שראינו בפרקים קודמים², הענקת הזכויות הקבוצתיות יוצרת בעיות של התנגשות בין זכויות הרוב לזכויות המיעוט, ובמקביל בין המדינה והחברה כגוף "שלם" לבין "חלקי השלם". ראינו למשל כי סוגים מסוימים של הסדרים עשויים להתאים לחברות שסועות, בעוד שהסדרים אחרים מתאימים לחברות נעדרות שסעים³.

בין הזכויות הקבוצתיות שהוכרו במשפט הבינלאומי ראוי להזכיר במיוחד את "זכויות הילד". ב־1990 נכנסה לתוקפה אמנה בינלאומית בעניין זה. ישראל אשררה את האמנה ב־1991. האמנה מציינת זכויות שונות, המוכרות גם לגבי בוגרים, אך מדגישה את הצורך בקיומן לגבי ילדים. בנוסף, עוסקת האמנה בזכויות הנוגעות לילדים בלבד כגון בנושאים של הקשר בין הילד להוריו, חינוך, אימוץ ואפוטרופסות.

ג(2). מיון הזכויות ומגבלותיהן על פי הכרזת 1948

בטרם נפנה להכרזת האו"ם מ־1948, נדגיש כי קיימות ארבע זכויות הנתפסות כמהותיות ביותר. זכויות אלו הן הזכות לחיים ולביטחון⁴, הזכות לחירות, הזכות לשוויון והזכות לכבוד⁵. גם הזכויות הללו אינן מוחלטות, וההקפדה עליהן תלויה בין השאר בשאלת ההתנגשות בינן לבין עצמן, בינן לבין זכויות אחרות, ובגורמים אחרים כגון טובת הציבור⁶.

הכרזת 1948 של האו"ם זכתה לביקורות בשל חירויות וזכויות שנכללו בה, ובשל זכויות וחירויות שלא נכללו בה. אך היא נחשבת למסמך בעל הסכמיות רחבה, ומשום כך אפשר להשתמש בה כאמצעי מרכזי למיון של הזכויות והחירויות⁷.

לאחר ההקדמה, שבה מופיעים הנימוקים לפרסום ההכרזה, מופיעים בשלושת הסעיפים הראשונים עקרונות בסיסיים המוכרים לנו מהעבר. הסעיף הראשון קובע כי "כל בני האדם

¹ ראו פרק 5(2).

² ראו למשל בפרק 2: "מושגי יסוד", הדיון באותו פרק במושג "אוטונומיה", הדיון בשאלת ההזדהות עם סמלי המדינה בפרק 4(3), והדיון בסוגים השונים של הסדרים שלטוניים בפרק הבא.

³ ראו למשל טיעוניו של לייפהארט בפרק "שלטון הרוב" ועריצות הרוב" (33ג).

⁴ הזכות לחיים ולביטחון אישי כרוכות זו בזו. אם נפקיר כליל את זכותם של בני האדם לביטחון אישי, נסכן את חייהם.
⁵ למשל בספר של פרופ' רות גביון, "זכויות האדם בישראל". היא מוסיפה לאלה את: "זכויות ההליך ההוגן... שכן הן נועדו להבטיח כי לפני שפוגעים בזכות לחיים, לביטחון, לחירות, לשוויון או לכבוד, מקיימים הליך כדי לברר אם הפגיעה מוצדקת, ואם היא נחוצה להגנת היתרון שהיא אמורה להבטיח".

⁶ למשל, אנו פוגעים באורח קבע בזכות החירות של פושעים הנשלחים למעצר, ואפילו של חשודים, המושמים במעצר.

⁷ חשוב להדגיש כי מאז התקבלה הכרזת 1948, עסקו מסמכים בינלאומיים חשובים נוספים בזכויות האדם. ובהם: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights וכן International Covenant on Civil and Political Rights שנכנסו לתוקף ב־1976, ומאוחר יותר: The Charter of Fundamental Rights of the European Union משנת 2000.

נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם". הסעיף השני מפרט את עניין השוויון, וקובע כי אסורה הפליה בהענקה של זכויות וחירויות כלשהן. הסעיף השלישי מציין את הזכות לחיים, לחירות ולביטחון אישי.

סעיף ד' וסעיף ה' מפרטים את עניין החירות, ומתייחסים למקרים קיצוניים: איסור העבדות, ואיסור עינויים, עונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.

הסעיפים הבאים עוסקים במעמדו המשפטי של הפרט. סעיף ו' קובע כי לכל אדם יש מעמד של אישיות משפטית.² סעיף ז' הוא הלב של רעיון השוויון, כפי שהוא מקובל ברוב המדינות המתוקנות בימינו: הכול שווים בפני החוק, והכול שווים בזכויותיהם המשפטיות.³ יתר על כן, כבר בזמנים קדומים הודגשה החשיבות של השוויון בפני החוק. נאמר במקרא: "לא תעשו עוול במשפט לא תשא פני דל ולא תהדר פני גדול בצדק תשפט עמיתך";⁴ וכן נאמר: "לא תכירו פנים במשפט כקטן כגדל תשמעון לא תגורו".⁵

סעיף ח', שאינו ממומש בפועל, קובע כי הכול זכאים להגנה מטעם בתי הדין הבינלאומיים.⁶ סעיף ט' קובע איסור מעצר, מאסר והגליה שרירותיים. סעיף י"א חוזר על שני כללים משפטיים המקובלים ברוב מערכות המשפט המתוקנות. הכלל הראשון הוא "חזקת החפות": אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא הוכחה אשמתו. ואילו הכלל השני הוא איסור החלה רטרואקטיבית של חוקים. כלומר אדם לא יורשע בפלילים על מעשה או על מחדל שקדם לקבלת החוק.

הסעיפים הבאים עוסקים בכמה זכויות וחירויות המקובלות בכל הדמוקרטיות הליברליות:

- סעיף י"ב: הזכות לפרטיות.
- סעיף י"ג: חופש התנועה.
- סעיף י"ד: הזכות למקלט מפני רדיפות.

¹ הקשר בין שלושת אלה אינו מקרי. אין זכאות לחיים, בלא שיש מינימום של ביטחון אישי. אין להבטיח את החיים ואת הביטחון האישי על ידי הגבלת החירות.

² בפסק דין אמריקאי מפורסם ביותר, דרד סקוט נגד סאנדפורד מ-1857, פסק בית המשפט העליון של ארצות הברית כי עבדים ורצאצי עבדים, גם אם שוחררו, אינם אישיות משפטית, ואינם רשאים לתבוע את זכויותיהם בבית המשפט. מצב זה השתנה לאחר מלחמת האזרחים ותיקון חוקת ארצות הברית.

³ כפי שהן מתבטאות בהכרות 1948.

⁴ ויקרא, י"ט, ט"ו.

⁵ דברים, א', י"ז. הרמב"ם, בהלכות סנהדרין, פרק כ"א, עוסק רבות בעניין השוויון. בהלכה א' (הלכות סנהדרין) דורשת "השווית בעלי דינין בכל דבר".

⁶ הסעיף אינו ממומש באופן כולל בשל חולשת מערכת המשפט הבינלאומית. עם זאת, מעמדם של בתי המשפט הבינלאומיים למיניהם התחזק במהלך השנים.

⁷ מובן מאליו שכל הזכויות אינן מוחלטות. למשל, ברור כי הזכות לפרטיות מופרת בנסיבות של מתן צו חיפוש משפטי על רקע של חשד לעברה פלילית. חופש התנועה אינו מתיר לעבור עברות תנועה, חופש הבעת הדעה אינו נותן היתר להסתה וכד'. סעיף כ"ט מתאר באורח כללי את הנסיבות שבהן מושם גבול לזכויות ולחירויות.

- סעיף ט"ו: הזכות לאזרחות.
 סעיף ט"ז: הזכות להקמת משפחה.
 סעיף י"ז: זכות הקניין.¹
 סעיף י"ח: חופש המחשבה, המצפון והדת.
 סעיף י"ט: חופש הבעת הדעה.²
 סעיף כ': חופש ההתאגדות וחופש ההתאספות.

קבוצת הסעיפים הבאה עוסקת בזכויות פוליטיות שהן דמוקרטיות בעיקרן (סעיף כ"א). זכויות לביטחון סוציאלי (סעיף כ"ב), זכויות בענייני עבודה (סעיפים כ"ג וכ"ד), זכויות המאפיינות את מדינת הרווחה ובהם רמת חיים נאותה (סעיף כ"ה), חינוך (סעיף כ"ו), תרבות, אמנות ומדע (סעיף כ"ז). מן הראוי לציין כי חלק מן הזכויות הללו אינן מובטחות גם בחוקות של מדינות מתקדמות.³

שלושת הסעיפים המסכמים מעידים על כך שמנסחי ההכרזה היו ערים לכך שבמציאות קיימות מגבלות על הזכויות ועל החירויות, משני טעמים:

- החלה בלתי מוגבלת של הזכויות עלולה לפגוע באחרים, או בחברה כולה.
- במציאות מתקיימות התנגשויות בין זכויות וחירויות שונות, בעיקר בין זכויות וחירויות של בני אדם שונים.

משום כך, לאחר הקביעה כי הכול זכאים למשטר שבו "אפשר יהיה לקיים במלואן את הזכויות והחובות" הנזכרות (סעיף כ"ח), נאמר כי לכל אדם יש "חובות כלפי הכלל", וכי אפשר להגביל את הזכויות ואת החירויות "כדי להבטיח את ההכרה בזכויות ובחירויות של הזולת ואת יחס הכבוד אליהן, וכן את מילוי הדרישות הצודקות של המוסר, של הסדר הציבורי ושל טובת הכלל בחברה דמוקרטית". במילים אחרות, יש לקיים את כל הזכויות במלואן, אלא אם כן מתקיימים התנאים האמורים⁴ בסעיף כ"ט.

¹ זכות הקניין עומדת בסתירה לשאיפה לשוויון כלכלי מוחלט. ואכן, ההכרזה שמה את הדגש על "שוויון בפני החוק" ועל שוויון בזכויות היסוד, אך לא על שוויון כלכלי.

² חופש הבעת הדעה, או חופש הביטוי, עלולים לנגוד כל אחת מן הזכויות האחרות. מה יהיה דין הזכות הזאת אם משתמשים בה כדי לקעקע כל זכות אחרת? במילים אחרות, יש לקבוע גבולות במקרה של התנגשות בין הזכויות. למשל, לא נתיר לאדם להסית לרצח, למרות חופש הביטוי. במקרה כזה, הזכות לחיים (ולביטחון האישי) קודמת.

³ יתר על כן, באורח מסורתי נהוג לראות את הזכויות החברתיות והכלכליות כנחותות לזכויות האדם ולזכויות האזרח. הנוסח של הכרזת 1948 נבע בין היתר מהלחץ של ברית המועצות להשוות את מעמדה של זכויות אלו, ומהרצון להשיג קונצנזוס רחב ככל האפשר.

⁴ השאלה הקובעת היא כמובן הפרשנות של התנאים הללו. בעניין זה קיימת עמימות. המרחב שבין שמירה של "זכויות מלאות אך מתנגשות", ובין הפקעה מלאה של "כל הזכויות", תלוי בדעות ובערכים של מקבלי ההחלטות ושל צופים מן הצד.

מנסחי ההכרזה היו מודעים לכך שאפשר לנצל לרעה את הכתוב בה. לכן בסעיף האחרון הם הדגישו כי אין לפרש את ההכרזה באופן שבו ייפגעו זכויות וחירויות¹. עוד נשוב ונדון בנושאים קרובים בהקשר הישראלי².

ג4(3). חירויות פוליטיות וחירויות אזרחיות

בדצמבר 1945 מינה נשיא ארצות הברית הארי טרומן את אלינור רוזוולט³ אלמנת קודמו, הנשיא פרנקלין דלנו רוזוולט⁴, לחברת משלחת ארצות הברית לאו"ם. היא שימשה בין השאר כיושבת ראש ועדת המשנה שניסחה את "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם"⁵. רוזוולט כבר הייתה מעורבת בפעולות הומניטריות שונות, עוד בטרם הלך בעלה לעולמו. בין היתר נמנתה עם מקימי הארגון היוקרתי "בית החופש"⁶, שמקום מושבו בוושנינגטון, מחוז קולומביה, ארצות הברית. ארגון זה מפרסם בכל שנה דוח על "מצב החופש" במדינות העולם⁷.

הדוח של "בית החופש" יכול לשמש בסיס השוואתי נוח למצב הדמוקרטיה במדינות שונות. הוא מפריד בין חירויות פוליטיות כגון זכות הבחירה, ובין חירויות אזרחיות כגון חופש ההתאגדות. בשני התחומים הללו הוא מעניק מדרג בכל שנה לכל המדינות בציון הנע בין אחת, שפירושו חופש מלא, לשבע שפירושו היעדר כל חופש. על סמך ממוצע שני הציונים הללו מוגדרות המדינות השונות כ"חופשיות", כ"חופשיות באופן חלקי", או כ"לא חופשיות".

השימוש בשני מדדי החופש מקביל לשני מרכיבים של הגדרת הדמוקרטיה שהצענו⁸. מדד "החופש הפוליטי" קרוב לעניין ההגדרה הפרוצדורלית המצומצמת של הדמוקרטיה, כלומר לקיומן של בחירות תחרותיות העומדות בתנאים שתיארנו, ולחירויות פוליטיות רלוונטיות. מדד "החופש האזרחי" קרוב לעניין שמירתן של חירויות אחרות, כגון חופש התנועה⁹.

¹ מובן, שגם קביעה זו עמומה למדי.

² ראו פרק ד2(3).

³ Eleanor Roosevelt.

⁴ הוא מת ב-12 באפריל 1945, לאחר שנבחר לתקופת כהונה רביעית. כיום אין עוד אפשרות להיבחר לנשיאות ארצות הברית ליותר משתי תקופות כהונה.

⁵ המנסח הראשי של ההכרזה היה ג'ון פיטרס המפריי (John Peters Humphrey), פרופסור קנדי שהיה מנהל האגף לזכויות האדם במוכירות האו"ם.

⁶ קיימים ארגונים דומים, ובהם Polity.

⁷ וגם בטריטוריות שאין להן מעמד של מדינה.

⁸ בפרק ג2: "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה".

⁹ ראוי להדגיש כי ההגדרה של "חירויות" (פוליטיות ואזרחיות) כפי שתיארנו כאן, רחוקה מלהקביל למיון סוגי הזכויות כפי שהוצג בתחילת הפרק ג4(1): "זכויות האדם – זכויות אוניברסליות" ובהערה השנייה באותו פרק.

הלוח הבא מציג את התוצאות שמציע הארגון לשנת 2010 בכמה מדינות.

דירוג רמת החירות הפוליטית והחירות האזרחית במדינות נבחרות בשנת 2010 על פי "בית החופש"			
המדינה	חירות פוליטית	חירות אזרחית	המצב הכללי של המדינה
אוסטרליה [*]	1	1	חופשית ^{**}
ארגנטינה	2	2	חופשית ^{***}
איטליה	1	2	חופשית
ברזיל	2	2	חופשית
דרום אפריקה	2	2	חופשית
הודו	2	3	חופשית
יפן	1	2	חופשית
ישראל ^{****}	1	2	חופשית
ירדן	6	5	לא חופשית
כוויית	4	4	חופשית באופן חלקי
מצרים	6	5	לא חופשית
מרוקו	5	4	חופשית באופן חלקי
סודן	7	7	לא חופשית
סוריה	7	6	לא חופשית
סין	7	6	לא חופשית
סעודיה	6	7	לא חופשית
עיראק	5	6	לא חופשית
קניה	4	4	חופשית באופן חלקי
רומניה	2	2	חופשית
רוסיה	5	6	לא חופשית
תורכיה	3	3	חופשית באופן חלקי
תאילנד	5	4	חופשית באופן חלקי

* המדינות האחרות שבעלות "דירוג מושלם" בדומה לאוסטרליה הן: אורוגוואי, איסלנד, אירלנד, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פולין, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, קפריסין, שוודיה, שווייץ.

** כמחצית מהמדינות שנבדקו הוגדרו "חופשיות". בערך למחצית מהמדינות ה"חופשיות" היה "דירוג מושלם".

*** כל המדינות שממוצע הדירוג שלהן בין "חירות פוליטית" ובין "חירות אזרחית" הוא 2.5 או יותר הוגדרו כ"מדינות חופשיות".

**** כדאי לשים לב לכך שישראל לא זכתה לציון מושלם בעניין החירות האזרחית, אך היא נמצאת בקבוצה המובילה של המדינות החופשיות.

51(1). חוקה פורמלית וחוקה מטריאלית

נהוג להבחין בין המונחים "חוקה פורמלית" ל"חוקה מטריאלית". חוקה פורמלית היא מסמך כתוב שיש לו עליונות על דברי החקיקה האחרים של המדינה. למשל, אם מתגלה סתירה בין האמור בחוק שנחקק על ידי הפרלמנט ובין החוקה הפורמלית, החוקה היא הקובעת. חוקה מטריאלית היא אוסף של נורמות העוסקות בהסדרי היסוד של המדינה, ובכלל זה באופן הקביעה של רשויות השלטון, במערכת היחסים בין רשויות השלטון, במערכת היחסים בין רשויות השלטון לאזרחים, ובזכויות האזרחים.

הקובע מבחינת חוקה פורמלית הוא מעמדה העדיף על נורמות אחרות. הקובע מבחינת חוקה מטריאלית הוא תוכנה.

ברוב המדינות קיימת חוקה פורמלית, שהיא מסמך כתוב אחד שיש לו עדיפות על פניהם של חוקים ונורמות אחרים. בדרך כלל החוקה הפורמלית כוללת גם את התוכן המקובל של חוקה מטריאלית, מפני שרוב החוקות הפורמליות אכן מטפלות בהסדרי היסוד של המדינה. עם זאת, ברוב המדינות שיש בהן חוקה פורמלית, חלק מהחוקה המטריאלית אינו כלול בחוקה הפורמלית, כי יש הסדרים בסיסיים הנוגעים לרשויות השלטון ולזכויות האזרחים שאינם כלולים במסמך הקרוי "חוקה". במקרים אחדים אנו מוצאים בחוקה הפורמלית של המדינה תכנים "לא צפויים" שאינם נוגעים באמת להסדרי היסוד של המדינה, ומשום כך הם אינם חוקה מטריאלית במובן הרגיל.

כדאי לשים לב כי ברוב המכריע של המדינות הלא דמוקרטיות במאה ה־20 הייתה חוקה פורמלית, שהקפידה לכאורה גם על זכויות האדם ועל זכויות האזרחים. עם זאת, החוקה לא הוגשמה בפועל וזכויות אלו, כמו גם ההסדרים הנוגעים לרשויות השלטון, לא נשמרו הלכה למעשה¹. לעומת זאת, אנו נתקלים במקרים מעטים של מדינות דמוקרטיות מובהקות,

¹ לרוע המזל, כמה וכמה מדינות במאה ה־20, שעניין זכויות האדם הורגש בחוקותיהן, עינו וטבחו את אזרחיהן ללא משפט, ללא גבול וללא רחם.

² למשל, בחלק מהמדינות הקומוניסטיות "האיש החזק" במדינה היה "המוזכיר הראשון" או "המוזכיר הכללי" של המפלגה הקומוניסטית, גם כשלא נשא בתואר של נשיא או ראש ממשלה.

שבהן אין חוקה פורמלית, ובכל זאת קיימת חוקה מטריאלית מפותחת. כלומר, אין מסמך כתוב אחד המכונה "חוקה" (קונסטיטוציה¹) שיש לו עדיפות משפטית על פני הנורמות האחרות. בישראל, בבריטניה ובניו זילנד אין חוקה פורמלית². כאשר קיימת חוקה פורמלית, היא מגבילה את כל מוסדות המדינה ובכללן את הרשות המחוקקת, הפרלמנט.

יש הנוהגים לדרג את הנורמות המחייבות מטעם המדינה בצורה של פירמידה. בראש הפירמידה נמצאת הנורמה הבסיסית הקובעת מיהו הריבון. מתחת לנורמה הבסיסית נמצאת החוקה הפורמלית. מתחת לחוקה הפורמלית נמצאים חוקי הפרלמנט (שהוא הרשות המחוקקת). מתחת חוקי הפרלמנט נמצאות נורמות אחרות, כגון תקנות שמתקינה הרשות המבצעת³. לנורמות בדרג נמוך אסור לסתור נורמות בדרג עליון יותר. למשל, במדינה דמוקרטית קובעת הנורמה הבסיסית כי "העם הוא הריבון". חוקה שמערערת על הנורמה הזאת איננה דמוקרטית. חוק שעומד בסתירה לחוקה אינו תקף. תקנה ממשלתית שעומדת בסתירה לחוק אינה תקפה.

פירמידת הנורמות במדינה בעלת חוקה פורמלית



במקביל לפירמידת הנורמות במדינה הדמוקרטית, אנו יכולים לתאר פירמידה של מוסדות. בראש הפירמידה עומד העם. מתחתיו האספה המכוננת שהיא הגוף המקבל את החוקה הפורמלית ומוסמך לשנותה. מתחת לאספה המכוננת נמצא הפרלמנט. הרשות המבצעת נמצאת מתחת לרשות המחוקקת, בכל הנוגע לענייני החקיקה, כי הנורמות

¹ באנגלית: Constitution. מכאן ההטיות כגון "קונסטיטוציוני" שמשמעו חוקתי.

² ההסדרים התוכניים (המטריאליים) הנוגעים לחוקה מפותחים מאוד בשלוש המדינות ובכולן חלו בעשרות השנים האחרונות שינויים באשר למעמדה של החוקה. מפנה משמעותי בגיבוש ההסדרים האלה חל למשל בניו זילנד עם קבלת חוק כולל ב-1986 (Constitution Act, 1986). בישראל קיימים מסמכים העליונים לחוקים הרגילים, ומשום כך יש הטוענים כי לישראל כבר יש במובן מסוים חוקה פורמלית. במיוחד חשובים חוקי יסוד שהתקבלו ב-1992. בנושא זה נדון בהרחבה בהמשך.

³ הרשות המבצעת בישראל היא הממשלה. אך גם גופים אחרים מקבלים נורמות מחייבות מטעם המדינה, שהן נחותות בהשוואה לחוקים, כגון חוקי עזר עירוניים של העיריות.

שמקבלת הרשות המחוקקת מחייבות את הרשות המבצעת. הרשות המבצעת אינה יכולה לקבל נורמות העומדות בסתירה לנורמות של הרשות המחוקקת.

פירמידת המוסדות במדינה דמוקרטית בעלת חוקה פורמלית



כאשר אין חוקה פורמלית, שתי הפירמידות חסרות שלב. בפירמידת הנורמות אין "חוקה פורמלית", ובפירמידת המוסדות אין "אספה מכוננת". זה היה המצב בישראל לאחר בחירת האספה המכוננת, כי זו שינתה את שמה ל"כנסת הראשונה" בחוק הראשון שקיבלה¹, נמנעה מקבלת חוקה², והפכה בפועל לפרלמנט.

במדינה דמוקרטית כל הנורמות ניתנות לשינוי פרט לנורמה הבסיסית, הקובעת את ריבונות העם. שינוי הנורמה הבסיסית הזו להלכה או למעשה מבטל את האופי הדמוקרטי של המדינה.

לעתים קרובות הגוף שקיבל את החוקה הוא "אספה מכוננת" שהתכנסה במיוחד לצורך זה. מתעוררת השאלה כיצד אפשר לשנות את החוקה הפורמלית, וכן השאלה כיצד אפשר לקבל חוקה פורמלית בהיעדר "אספה מכוננת" שכזו³. ההסדר המקובל הוא ששינוי בחוקה מתקבל בדרך כלל על ידי הפרלמנט, כשהוא פועל בהליך מיוחד. למשל, אפשר לשנות את החוקה אך ורק ברוב גדול מזה הנחוץ לחוקים רגילים⁴. לעתים יש צורך באישור שינוי בחוקה, הן על ידי הפרלמנט הנוכחי והן על ידי הפרלמנט שייבחר בעקבותיו. לעתים מצריך שינוי בחוקה אישור נוסף, למשל במשאל עם⁵.

¹ חוק המעבר, תש"ט – 1949.

² בהחלטה הידועה בשם "החלטת הררי" שהתקבלה ב־13 ביוני 1950. להחלטה זו נחזור בהמשך הספר (ד2(2)).

³ בשינוי של נורמות נמוכות יותר, לא מתעוררת בעיה כזאת. משתמשים בכלל "הפה שאסר הוא הפה שמתיר, והפה שמתיר הוא הפה שאוסר". כלומר חוק של הפרלמנט יכול להשתנות או להתבטל על ידי הפרלמנט, הממשלה יכולה לשנות או לבטל תקנות שהתקינה וכדומה. זאת ועוד, גוף בכיר בפירמידת הנורמות יכול לתקן או לבטל נורמות של גוף נחות ממנו. למשל, הפרלמנט יכול לבטל תקנות ממשלתיות.

⁴ כשהפרלמנט מונה יותר משני בתים, ייתכן אישור מיוחד על ידי שני הבתים, כגון רוב מיוחד בשניהם, כינוס משותף של הבתים וכדומה.

⁵ במדינות פדרטיביות ייתכן צורך באישור של המחוזות המרכיבים את המדינה.

כשמתקבלת חוקה במדינה שאין בה חוקה פורמלית, הגוף שיסדיר את אופן קבלת החוקה יהיה על פי רוב הפרלמנט. ההסדרים לקבלת החוקה עשויים להיות שונים מההסדרים לקבלת חוק רגיל, וסביר שיהיו דומים להסדרים שצוינו לעיל בעניין שינוי החוקה.

ג5(2). סוגים של משטרים דמוקרטיים

ההבחנה בין סוגים שונים של משטרים דמוקרטיים יכולה להיעשות על פי מאפייניהם הפורמליים ועל פי מאפייניהם הערכיים. בפרק הנוכחי נתרכז בשלושה מאפיינים פורמליים. בפרק העוקב נעסוק בשאלה המרכזית המבחינה בין גישות שונות של מדינות בנושא הערכי.

בכל הנוגע למאפיינים הפורמליים קיימות שלוש שאלות מרכזיות המבחינות בין דמוקרטיות שונות:

1. שאלת הפרדת הרשויות, ובעיקר השאלה של מערך היחסים בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת.
2. שאלת המעמד של מחוזות המדינה מול השלטון המרכזי, בתנאי שיש חלוקה למחוזות.
3. מידת השימוש באמצעים של דמוקרטיה ישירה.

1. הפרדת הרשויות

ספר שפורסם בעילום שם בשנת 1748, הקנה שם עולם למחברו, הפילוסוף הצרפתי מונטסקייה¹. בספר, "על רוח החוקים"² קבע מונטסקייה בין היתר כי לשלטון שלושה תפקידים מרכזיים, שראוי לחלקם בין שלוש רשויות בלתי תלויות³:

- רשות מחוקקת, שתפקידה לחוקק. כלומר, לקבוע את הנורמות המחייבות מטעם המדינה.
- רשות מבצעת, הקובעת את המדיניות של המדינה, ושידיה כל כוחות הביצוע של המדינה.
- רשות שופטת, שתפקידה להכריע במחלוקות משפטיות⁴ באשר לעובדות, ובאשר להתאמה של פעילויות ומחדלים של המעורבים, לנורמות המחייבות מטעם המדינה.

¹ שמו המלא: שרל דה סקונדה, בארון דה לה ברד אה דה מונטסקייה – Charles de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu.

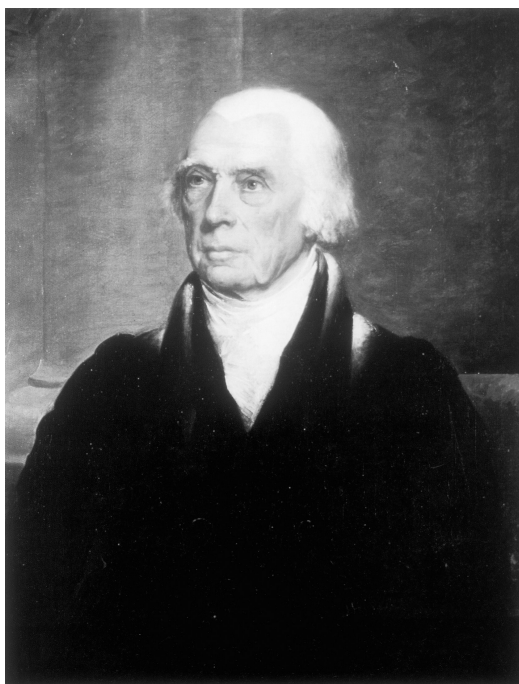
² De l'Esprit de Lois.

³ אנו נותנים כאן הגדרות מינימליות, שנדון בהן בהרחבה כשנעסוק ברשויות השלטון של מדינת ישראל. הגדרות אלו שונות מהמקוריות, אך מתאימות ברוחן לאלו של מונטסקייה.

⁴ אורחיות ופיליות.

היום מקובל מאוד לנתח את אופיים של משטרים על פי החלוקה הזאת, אך יש לזכור כי היא לא הייתה כה מובנת מאליה במאה ה-18. רעיונותיו של מונטסקייה עוררו הן את חמתם של תומכי המשטר המלוכני בצרפת והן את חמת מתנגדיו. לעומת זאת, היו רבים שהעריצו את הגדרת הרשויות ואת רעיון "הפרדת הרשויות" של מונטסקייה. בין אלה בלט גיימס מדיסון¹ הנחשב לאבי החוקה של ארצות הברית, ואשר לימים היה הנשיא הרביעי של ארצות הברית.

גיימס מדיסון, הנשיא הרביעי של ארצות הברית, ומאבות החוקה האמריקאית



החוקה של ארצות הברית עוצבה כך שסמכויות השלטון אכן הופקדו בידי שלוש רשויות נפרדות. יתר על כן, מדיסון וחבריו לעיצוב החוקה חששו כי למרות ההפרדה עלולה אחת הרשויות לצבור עוצמה רבה מדי. לכן הם טרחו לכלול בחוקה סדרה של איזונים ובלמים², כדי למנוע התפתחות מעין זו.

בכל המשטרים הדמוקרטיים מקובל לשמור על עצמאות הרשות השופטת. אף שהרשות הזאת נבחרת לעתים על ידי פוליטיקאים משתי הרשויות האחרות, בדרך כלל יש שמירה קפדנית על עצמאותם של השופטים מרגע שנבחרו. לא מקובל להבחין בין סוגים שונים של

¹ James Madison

² Checks and balances

משטרים דמוקרטיים על פי מעמד הרשות השופטת. לעומת זאת, היחסים בין שתי הרשויות האחרות שונים מאוד בשני הסוגים העיקריים של משטרים דמוקרטיים:

במשטרים נשיאותיים העומד בראש הרשות המבצעת הוא נשיא, הנבחר על ידי העם, ולרשות המחוקקת אין אפשרות לפטרו אלא בנסיבות יוצאות מן הכלל.¹
במשטרים פרלמנטריים הרשות המחוקקת היא הממנה את ראש הממשלה או את הממשלה כולה. הממשלה מכהנת כל עוד היא נהנית מאמון הפרלמנט. בדרך כלל במשטרים פרלמנטריים יש לפרלמנט כוח לפטר את הממשלה בהצבעת אי אמון, ולבחור ממשלה אחרת תחתיה.

כפי שהוסבר, מעצבי החוקה האמריקאית האמינו ברעיונותיו של מונטסקייה, ומשום כך אימצו את שיטת המשטר הנשיאותי.

ברוב המדינות האירופיות התפתח המשטר הדמוקרטי בהדרגתיות. בדרך כלל היה המשטר מלוכני, והמונרך² ויתר בהדרגה על סמכויותיו, בדרך כלל לאספה של בני מעמדות שונים. בסופו של דבר הפכו מדינות אירופיות רבות ל"מונרכיות קונסטיטוציוניות" – "מונרכיות חוקתיות". במונרכיה הקונסטיטוציונית תפקידיו של המונרך סמליים, ואין לו עוצמה של ממש. האספה שעמדה מול המונרך זכתה בנתחים הולכים וגדלים של השלטון, שהיו נתונים קודם לכן בידי. במקביל, הלך והתעצם האופי הדמוקרטי של המדינה, והאספה שהייתה לפרלמנט, נבחרה בבחירות תחרותיות על ידי האזרחים. מאחר שהפרלמנט היה צריך לטפל הן בעניינים של הרשות המחוקקת והן בעניינים של הרשות המבצעת, התמנתה קבוצה קטנה מתוכו ל"קבינט"³. גוף מצומצם זה הופקד על העניינים הביצועיים, ופעל מכוח האמון של הפרלמנט.

המשטר הפרלמנטרי סותר את רעיונותיהם של מונטסקייה ומדיסון, מאחר שהפרלמנט הוא העומד בראש הפירמידה לא רק מהבחינה של עדיפות הנורמות⁴, אלא גם בשל סמכותו

¹ הפרלמנט. בישראל – הכנסת. בארצות הברית – הקונגרס על שני בתיו: הסנאט ובית הנבחרים.

² בארצות הברית אפשר להדיח את הנשיא בנסיבות מסוימות על ידי תהליך "הדחה" (Impeachment). תהליכים כאלו הופעלו נגד כמה נשיאים, שהאחרון שבהם היה ביל קלינטון. אך מעולם לא הסתיימו התהליכים בהחלטה על הדחה. ייתכן שכך היה מסתיים התהליך במקרה של הנשיא ניקסון, לולא הקדים והתפטר מתפקידו ב-1974.

³ ראו דיון בהגדרת המונח "מונרך" בפרק 2: "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה".

⁴ הקבינט – הממשלה – הוא הגוף המופקד על כל סמכויות הביצוע. בעברית ובשפות אחרות המילה "ממשלה" (Government) מציינת את חבר השרים העומד בראש הרשות המבצעת (קבינט – Cabinet), וגם את הרשות המבצעת בכללה (משרדי הממשלה וכדומה). זאת ועוד, לעיתים משמשת המילה government לציון ה"ממשל", כלומר לציון כולל של כל המערך הממשל במדינה על כל שלוש רשויות השלטון.

⁵ כפי שתואר בפרק 151: "חוקה פורמלית וחוקה מטריאלית".

למנות ולפטר את הממשלה ואת העומד בראשה. דבר זה היה עלול להשאיר עוצמה רבה מדי בידי הפרלמנט. למעשה, אנו רואים במדינות רבות תופעה הפוכה. ברגע שהוקמה הממשלה, יש לה תמיכה קבועה למדי בפרלמנט. נוסף על כך, חלק נכבד מהחוקים שמעביר הפרלמנט הם ביוזמת הממשלה, שבידיה גם העוצמה הפיזית¹. משום כך, לעתים קרובות הביקורת על משטרים פרלמנטריים היא הפוכה מזו שממנה חששו חסידיהם של מונטסקייה ומדיסון. טענה שכיחה היא שלממשלה יש במשטרים הפרלמנטריים כוח רב עד כדי כך, שהפרלמנט הופך לחותמת גומי של הממשלה.

במשטרים נשיאותיים מתעוררת בעיה מרכזית, כשיש התנגשות רצונות בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת. למשל: כאשר הרשות המבצעת נשלטת על ידי מפלגה אחת, והרשות המחוקקת על ידי מפלגה אחרת, ושתי המפלגות עוינות זו את זו. תופעה כזו מתרחשת לא פעם, היות שבמשטרים נשיאותיים הבחירות לשני הגופים נערכות בנפרד. במקרים רבים הביא ניגוד שכזה לשיתוק המערכת הפוליטית. במקרים אחרים נפל המשטר הדמוקרטי, כשהנשיא ביטל את רצונו של הפרלמנט והשתלט על סמכויותיו בכוח הצבא הנתון למרותו. במקרים רבים התערב הצבא (או חלקו) ביוזמתו, ותפס את השלטון². עם זאת, הדמוקרטיה האמריקאית התגברה בדרך כלל על משברים כאלה, ומלחמת האזרחים פרצה בה על רקע אחר, שיוזכר בהמשך הפרק.

צרפת עברה ב-1958 למשטר נשיאותי³. קודם לכן היה נהוג בה משטר פרלמנטרי, שבלט בחוסר יציבותו⁴. הנשיא נבחר בנפרד מהפרלמנט, ועומד בראש הרשות המבצעת. הפעם הראשונה שבה נתקל הנשיא ברוב עוין של הפרלמנט הייתה בעקבות הבחירות לפרלמנט ב-1986. באותה תקופה כיהן הנשיא פרנסואה מיטראן⁵, איש המפלגה הסוציאליסטית⁶. מפלגתו והשמאל בכללו הפסידו בבחירות. מיטראן החליט למנות לראש ממשלה את ז'אק שיראק⁷, מנהיג המפלגה המנצחת, שהייתה קודם לכן באופוזיציה. בכך קבע מיטראן תקדים שחזר על עצמו כמה פעמים. נשיא צרפתי שמאבד את הרוב בפרלמנט בעקבות בחירות, ממנה לראש ממשלה אדם מהגוש הנגדי, והשניים מחלקים ביניהם את סמכויות הרשות המבצעת⁸. סידור זה ידוע בשם "מגורים במשותף" (קוהביטאסיון⁹), והוא הפך את צרפת למדינה שיש בה משטר "חצי נשיאותי".

1 כגון הפיקוח על הצבא ועל המשטרה.

2 על הסמכויות של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

3 המעבר הזה היה כרוך בכינון מסגרת חוקתית חדשה, הידועה בשם "הרפובליקה החמישית".

4 בתקופות "הרפובליקה השלישית" ו"הרפובליקה הרביעית".

5 Francois Mitterrand.

6 הוא נבחר ב-1981 לתקופת כהונה של שבע שנים.

7 Jacques Chirac.

8 בפועל, ראש הממשלה הוא "האיש החזק" כמקובל במשטר פרלמנטרי.

9 Cohabitation.

2. המעמד של מחוזות המדינה

ארצות הברית קמה כאיחוד של מושבות (קולוניות) שהפכו למושבות עצמאיות. לאיחוד זה היה ממשל מרכזי, שבו כיהנו נשיא, קונגרס בן שני בתים ובית משפט עליון. מעמדם הוסדר בחוקה.



אברהם לינקולן, הנשיא ה-16 של ארצות הברית. מלחמת האזרחים שהתחוללה בתקופת כהונתו, פרצה בין השאר בשל כוונתן של חלק מהמדינות לפרוש מ"הברית"

בנובמבר 1860 זכה בבחירות לנשיאות¹ אברהם לינקולן, מנהיג המפלגה הרפובליקנית שקמה באותה עת. לינקולן היה מתנגד חריף לעבדות, ועל כן מדינות שבהן הייתה נהוגה עבדות החליטו לפרוש מ"הברית". בתחילת פברואר 1861 התכנסו נציגי המדינות הללו במונטגומרי, שבאלבמה, והכריזו על פרישתן מן הברית ועל הקמת ברית חדשה, "הקונפדרציה". במרס עברה הנשיאות לידי לינקולן². מעשי האיבה של מלחמת האזרחים החלו עוד בטרם נכנס לינקולן לתפקידו. בטקס השבעתו הוא הביטיח שלא יכפה את ביטול העבדות על מדינות "הדרום", אך אלו עמדו על כך שזכותן לפרוש מן "הברית". כך בילה

¹ הוא זכה אמנם במספר הקולות הגבוה ביותר, אך מולו התייצבו כמה מועמדים שצברו במשותף מספר אלקטורים ומספר קולות גבוה משלו. לינקולן היה הנשיא ה-16 בתולדות ארצות הברית.

² בטקס ההשבעה של לינקולן אמר לו קורדמו הנשיא גיימס ביוקנן: "אם אתה מאושר אדוני היקר על הכניסה לבית (הלבן), כשם שאני שמח על החזרה לביתי, הרי שאתה המאושר באדם במדינה זו". אמר, וידע מה הוא אומר.

לינקולן את כל ימיו כנשיא במלחמת אזרחים שבה נהרגו כ-400,000 אמריקאים. הוא עצמו היה אחד הקורבנות האחרונים. הוא נרצח באפריל 1865 על ידי קנאי דרומי, לאחר שהחלה תקופת כהונתו השנייה. אם כן, מלחמת האזרחים לא נסבה על שאלת העבדות, אלא נסבה בראש ובראשונה על שאלת זכות הפרישה של "מדינות" המרכיבות את ארצות הברית. נהוג להבחין בין שני טיפוסים עיקריים של מדינות. מדינות כמו ארצות הברית הן "פדרציות", שלרכיביהן יש שלטון עצמי חזק למדי. במדינות כאלה תמיד מתעוררת השאלה מה גבול הסמכויות בין הממשל המרכזי ובין הממשלים המקומיים. כאשר לממשלים המקומיים יש כוח רב עד כדי עצמאות למחצה, מדובר ב"קונפדרציה" ולא ב"פדרציה". ברוב המדינות, ובהן ישראל, אין לרכיבים המקומיים של המדינה כוח אוטונומי של ממש. מדינה שהשלטון בה הוא ביסודו של דבר שלטון מרכזי, ושאינו בה סמכות רצינית לרכיבים המחוזיים, נקראת "מדינה אוניטרית"¹. למעשה ייתכנו הסדרים שונים ברצף שבין משטר אוניטרי מובהק לבין קונפדרציה. מרבית המדינות נוטות יותר לכיוון האוניטרי, אך יש מדינות רבות שבהן מתקיים מתכון שונה². ברוב המדינות הנטייה הייתה הגברה הדרגתית של השלטון המרכזי בהשוואה למחוזותיו. אך גם יש כמה מקרים הפוכים³. לרצף האמור גם יש משמעות בנושא הלאומי. לעתים אזורים בפדרציה שיש בהם רוב למיעוט לאומי, מקבלים מעמד אוטונומי. היו מקרים שבהם התפרקו פדרציות בדרכי שלום⁴. במדינות פדרטיביות רבות קיימים שני בתים בפרלמנט. בבית האחד נהוג לתת משקל לרכיבי המדינה, מתוך זיקה למספר בעלי זכות הבחירה בהם. בבית האחר נהוג לתת משקל שווה למרכיבי המדינה השונים. יש מדינות כמו בריטניה שבהן יש שני בתים לפרלמנט, אף שהמשטר הוא אוניטרי⁵.

חשוב לציין כי האבחנה בין משטרים אוניטריים, פדרציות וקונפדרציות אינה כה חדה. המדובר ברצף שבקצהו האחד משטרים אוניטריים מובהקים, ובקצהו האחר קונפדרציות שבהן משקל השלטון המרכזי חלש ביותר. כך יהיו פדרציות שייטו יותר לכיוון האוניטרי, לעומת פדרציות אחרות שייטו יותר לכיוון הקונפידרטיבי.

1 "מדינות" במקרה של ארצות הברית, "פרובינציות" במקרה של קנדה, "ארצות" במקרה של גרמניה ר"מחוזות" בכמה מקרים אחרים.

2 המילה "אוטונומיה" מקורה ביוונית. "אוטו" פירושו עצמי, "נומיה" פירושה חוק. שלטון אוטונומי הוא שלטון בעל כוח עצמי.

3 Unitary State.

4 מקרה מיוחד במינו הוא המקרה של שווייץ הרב לשונית, שבה מתקיים משטר פדרלי יציב ביותר.

5 דוגמת המקרה הבלגי לאחר השינוי החוקתי של 1993.

6 ב-1 בינואר 1993 התפצלה צ'כוסלובקיה לשתי מדינות: צ'כיה וסלובקיה. המדינה המאוחדת קמה ב-1918 בעקבות התמוטטות האימפריה האוסטרו-הונגרית, ונכללו בה שני לאומים שכל אחד מהם זכה לחלק בפדרציה מאוחדת.

7 הבית העליון בבריטניה הוא "בית הלורדים". הוא אינו נבחר, ומכהן מתוקף המשכיות היסטורית. במשך השנים הלך מעמדו ונחלש. הבית הקובע הוא "בית פשוטי העם" – The House of Commons, שעל פיו יישק דבר.

הבדלים העיקריים בין משטרים אוניטריים, פדרציות וקונפדרציות

משטר אוניטרי - - - - - פדרציה - - - - - קונפדרציה		
ממשל מרכזי חלש	ממשל מרכזי חזק	ממשל מרכזי חזק מאוד
מחוזות בעלי עוצמה גדולה יחסית	אוטונומיה למחוזות בתחומים מוגדרים	חולשה או תלות גדולה של המחוזות

3. דמוקרטיה ייצוגית ודמוקרטיה ישירה

בספרים המנתחים שיטות משטר דמוקרטיות נהוג להבחין בין "דמוקרטיה ישירה" ובין "דמוקרטיה ייצוגית". בדמוקרטיה הישירה אמור העם עצמו לקבל את ההחלטות, בעיקר באספות עם. למעשה, מעולם לא התקיים משטר של דמוקרטיה ישירה¹. ישום מלא של רעיון הדמוקרטיה הישירה אינו ניתן לביצוע, בין היתר בשל גודלן של המדינות המודרניות². עם זאת, בכמה דמוקרטיות ייצוגיות יש שימוש נרחב בכלים של דמוקרטיה ישירה, בעיקר בקבלת החלטות בגרסאות שונות של משאלי עם. המדינה שבה קיים השימוש הנרחב ביותר במשאלי עם לסוגיהם היא שוויץ³.

בדמוקרטיה הייצוגית מפקיד העם את ריבונותו בידי הנבחרים. לעתים קרובות מועלית השאלה אם לנבחרים מותר לפעול בניגוד להבטחות שנתנו לבוחרים בטרם נבחרו. יש לזכור כי בדמוקרטיות אמיתיות מתקיימות הבחירות בהפרשי זמן קבועים. משום כך, כעבור זמן יש לבוחרים אפשרות "להעניש" נבחרים שסר חנם בעיני הבוחרים. אך עניין זה אינו כה פשוט, הן בשל מגבלותיהן של כל שיטות הבחירות⁴, והן בשל הטענה השגורה של נבחרים כי "הנסיבות השתנו"⁵.

אחד התומכים המובהקים בדמוקרטיה הייצוגית היה הפילוסוף הבריטי ג'ון סטיוארט מיל⁶. חיבורו "ממשל של נציגים"⁷ נחשב למבשר חשוב של הדמוקרטיה הייצוגית. השימוש בכלים של דמוקרטיה ישירה נראה נכון וראוי, כי הוא מבטא באופן ישיר את

¹ התייחסנו לעניין זה בפרק 2: "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה".

² לעומת זאת, ייתכן שאמצעי התקשורת המודרניים כגון האינטרנט פתחו בעניין זה אפשרויות חדשות.

³ מאז הונהגו משאלי עם בשוויץ (1848) ועד 2010 התקיימו בה כ־600 משאלים במישור הלאומי. במדינות רבות מעולם לא נערכו משאלי עם. ארצות הברית היא דוגמה מיוחדת. מעולם לא נערך בה משאל עם ברמה הלאומית, אך במדינות שונות התקיימו משאלי עם רבים. בקליפורניה יש שימוש נרחב למדי לא רק במשאלי עם, אלא גם בכלים האחרים של הדמוקרטיה הישירה שיוזכרו בהמשך.

⁴ כפי שנוכחנו בפרקים קודמים.

⁵ אין לזלזל בטענה זו, כי תמיד יהיה בה לכל הפחות קורטוב של אמת.

⁶ John Stuart Mill.

⁷ Representative Government (Considerations on)

ריבונות העם. אסור לשכוח כי עניין זה הוא מרכזי ותנאי בסיסי לקיומה של דמוקרטיה. אך נוסף על בעיות היישום של רעיון הדמוקרטיה הישירה, מתעוררות בעיות נוספות הקשורות לניגוד שעליו כבר עמד רוסו, בין "הרצון הכללי" ל"רצון הכללי".¹ הכרעות בדמוקרטיה ישירה עלולות להתקבל משיקולים קצרי טווח, שבהם מעדיפים פרטים את טובתם שלהם, וקבוצות חברתיות רק את תועלתן, על פני תועלת החברה כולה;² באופן המזיק בסופו של דבר לחברה כולה. דומה כי נכונות השימוש בכלים כאלה תלויה בנסיבות.³

קיימים משאלי עם מסוגים רבים. הבדל מרכזי הוא בין משאלי עם המחייבים את הממשל, ובין משאלי עם שהם בגדר המלצה. יש מדינות שבהן חובה לקיים משאלי עם מחייבים כשמדובר בנושאים מרכזיים, כגון מדיניות שיש בה משום ויתור המדינה על ריבונותה ולו באופן חלקי,⁴ או שינוי החוקה.

נוסף על משאלי עם, קיימים כלים נוספים לדמוקרטיה הישירה. כלי אחד כזה הוא האפשרות של הבוחרים לבטל ביוזמתם כהונה של נבחר.⁵ כלי אחר הוא יוזמה אזרחית לשינוי של מדיניות או חוק באמצעות עצומה, המביאה בעקבותיה משאל עם.⁶

השימוש באמצעי התקשורת החדשים ובעיקר בתקשורת האינטרנט, יוצר אפשרויות חדשות להפעלת הכרעות באמצעות דמוקרטיה ישירה.

בישראל לא התקיימו עד כה משאלי עם. עם זאת, ב־22 בנובמבר 2010, ברוב של 65 תומכים מול 33 מתנגדים קיבלה הכנסת חוק המחייב משאל עם במקרה של העברת שטחים שבהם הוחל החוק הישראלי מידי ישראל לידי גורם זר. הפרשנות המקובלת לחוק זה היא שוויתור טריטוריאלי של ישראל בירושלים או ברמת הגולן מחייב קיומו של משאל עם.

¹ ראו בפרקים: הצורך בשלטון ותורת "האמנה החברתית" (22), והתת־פרק "ריבונות העם" בפרק "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה" (22).

² נניח שמועלית הצעה להעלאה משמעותית של המסים. היכן גדולים יותר סיכוייה להתקבל, בפרלמנט או במשאל עם?

³ עניין הדמוקרטיה הישירה קשור לוויכוח בנושא האנרכיזם, ההשקפה הפילוסופית הרואה במדינה ובשלטון רעות שיש לבטלן מן העולם. אך המושג "אנרכיה" משמש גם כביטוי גנאי לאי סדר חברתי קיצוני ומחבל.

⁴ ב־1994 הוחלט במשאל עם "ממליץ" בנורווגיה שלא להצטרף באותה עת לאיחוד האירופי. למרות הרוב הקטן (52 אחוז), ולמרות תמיכתה האישית הנמרצת של הצטרפות, החליטה ראש הממשלה בכל זאת לקבל את ההמלצה ולא להצטרף לאיחוד.

⁵ הליך הידוע בשם Recall.

⁶ הליך הידוע בשם Initiative.

ג5(3). גישות חברתיות-כלכליות חלופיות למאפייניה של מדינת הרווחה

רוב המדינות הדמוקרטיות כיום הן "מדינות רווחה". מדינת הרווחה מחויבת להבטיח לכל אזרחיה מינימום של רמת חיים, ביטחון סוציאלי, חינוך, אפשרות לתעסוקה ותנאי עבודה הוגנים.¹

המחויבות האמורה מעוררת שאלות רבות. האם אפשר להשיג מינימום ראוי של תנאי חיים גם ללא התערבות המדינה? האם אין בהתערבות המדינה משום פגיעה בחירות האזרחים? האם השאיפה להבטיח את חירות האזרחים אינה סותרת את קידום השוויון? האם שאלות דומות הנוגעות לא רק למדיניות הרווחה אלא גם לתחומי חיים אחרים, אינן אלא בבואה לניגוד הקיים בין השאיפה לחירות ובין השאיפה לשוויון? התשובה לשאלות אלו אינה אחידה, והיא תלויה בהשקפות בעניין המדיניות החברתית-כלכלית הרצויה.

שתי גישות קוטביות מיוצגות על ידי שני הוגי דעות, אדם סמית וקרל מרקס, שהשפיעו רבות הן על החשיבה החברתית והפוליטית המודרנית, והן על מגמות מדיניות בעולם כולו. אחד המושגים המפורסמים ביותר בהגות המודרנית הוא מושג "היד הנעלמה"² שהציע הפילוסוף הסקוטי אדם סמית.³ החיבור המפורסם ביותר של סמית התפרסם ב-1776, וידוע בשמו המקוצר: "עושר האומות".⁴

רעיון "היד הנעלמה" הוא שהפרטים מגדילים את רווחיה של החברה כולה, ועמלים לשם כך ללא לאות, לא משום שברצונם לקדם את האינטרסים של החברה, אלא משום שברצונם להשיג רווחים לעצמם. ואולם, בשל "יד נעלמה" המכוונת את פעילות הפרטים, מקודמים ענייני החברה כולה באורח אופטימלי. זאת ועוד, פעולות המיועדות לקידום החברה בלא כוונת רווח של פרטים אינן מועילות. "מעולם לא נוכחתי ביתרון גדול שצמח מאלה שניסו להשפיע על הסחר לטובת הציבור", כתב סמית. הוא האמין בעקרונות "השוק

¹ אנו משתמשים כאן במונחים קרובים לאלה של "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" שבה עסקנו לעיל.
² שאלות מסוג זה מערפלות לעתים אפילו את המושגים שבהם אנו משתמשים. דוגמה מובהקת היא השימוש במונח ליברליזם. ליברליזם במובנו האחד הוא ניגוד הטוטליטריות, כלומר הוא מבטא את השאיפה למינימום התערבות בחיי הפרט ובחיי החברה. זאת לעומת הגישה הטוטליטרית, שמשמעה התערבות מסיבית שכוו. מובן אחר של ליברליזם הוא לא רק סובלנות לאחר ותפיסה פלורליסטית של החיים החברתיים, אלא גם עזרה לאחר, בפרט לחלש. דומה כי קיים ניגוד בין המושג ליברליזם במובנו האחד, לבין תפיסתו במובן האחר.

³ The invisible hand

⁴ Adam Smith

⁵ The Wealth of Nations

החופשי". היקף הפעילות, המחירים, הרווחים, סוגי השירותים וסוגי המוצרים נקבעים כולם באורח המיטבי בתחרות חופשית, דווקא בשל שאיפותיהם של פרטים לקידום האינטרסים האישיים שלהם. האיזון הנכון מושג בראש ובראשונה בלחצי הביקוש וההיצע. היצע מוגזם מוריד את המחירים. ביקוש מוגבר מגדיל אותם. לכאורה השוק מתאזן בנקודה שבה הכמות והמחיר המוצעים על ידי היצרנים, מתאימים לכמות ולמחיר המבוקשים על ידי הצרכנים. רעיונותיו של סמית זכו לביקורות רבות, בעיקר של הוגי דעות סוציאליסטים, אך הן נתמכות בהתלהבות על ידי רבים גם כיום. חסידי הכלכלה החופשית "הקלאסית", המכונה לעתים קרובות בשמה הצרפתי "לסה-פייר"¹, רואים בסמית את "אבי הכלכלה המודרנית".

דוגמת 'שדה המרעה המשותף'² באה לנגח את חסידי סמית. כפי שראינו, הרצון לקידום האינטרס האישי מביא לעתים לא רק לנזק חברתי, אלא בסופו של דבר גם לחבלה באינטרסים של כל אחד ואחד מן הפרטים. עם זאת, אנו נתקלים לא פעם במצבים המאופיינים לכאורה בסממנים של דילמת "שדה המרעה המשותף", ובה בעת מתקיים בין המעורבים שיתוף פעולה ראוי, המביא תועלת לכול.

טענה מרכזית נגד גישת השוק החופשי היא כי תחרות פרועה בין הבריות מגדילה את הפערים החברתיים באורח קיצוני. הוגה הדעות המפורסם והמשפיע ביותר שעסק במאה ה-19 בשאלת הגידול בפערים החברתיים היה קרל מרקס³. ב-1848 התפרסם "המניפסט הקומוניסטי"⁴ שחיבר מרקס עם פרידריך אנגלס⁵. בחלק הראשון של המניפסט, "הבורגנים והפרולטריון", אפשר למצוא את לב ההגות המרקסיסטית. ההיסטוריה האנושית "עד כה" היא "היסטוריה של מאבקים בין מעמדות". המעמד המנצל והשולט "כיום" הוא המעמד של בעלי ההון, הבורגנים. "הבורגנות המודרנית לבלבה מתוך הריסות החברה הפאודלית". המעמד המנוצל הוא של "מעמד העמלים המודרני", הפרולטריון. שני המעמדות הללו מעומתים בתקופתנו "ישירות זה עם זה", קובע המניפסט. הבורגנים מילאו מבחינה היסטורית תפקיד מהפכני חשוב בסילוק שרידי הפאודליזם. עוצמתם הלכה וגדלה בין השאר "על ידי השיפור המתמיד של כל אמצעי הייצור". "כלי המאבק שבהם הפילה הבורגנות את הפאודליזם מופנים עתה נגד הבורגנות עצמה". העמלים "אינם רק עבדים של המעמד הבורגני... אלא גם של כל אחד מהיצרנים הבורגניים". גם המשתייכים לחלק הנמוך של המעמד הבינוני, ובהם בעלי עסקים קטנים, בעלי מלאכה ואיכרים, "שוקעים בהדרגה לפרולטריון". התהליך שצפו מרקס ואנגלס היה של קיטוב הולך וגדל. הפרולטריון צפוי לגדול, להתרכז יותר ויותר בערים, ולהיות מנוצל באורח מוגבר עוד יותר על ידי הבורגנים,

¹ Laissez faire.

² ראו פרק 22(2): "דוגמת שדה המרעה המשותף ודילמת האסיר".

³ Karl Marx.

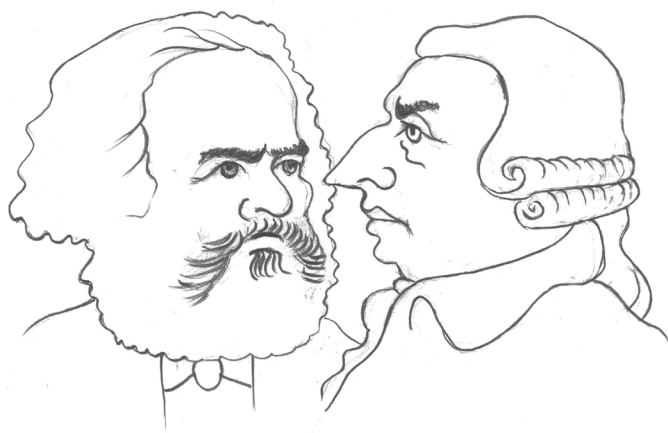
⁴ Manifest der Kommunistischen Partei.

⁵ Friedrich Engels.

בשל התחרות בין הבורגנים לבין עצמם. תהליך זה עתיד להביא להתנגשות הולכת וגוברת, ובסופו של דבר למהפכה שבה תסולק הבורגנות. המרקסיזם הבחין בין "סוציאליזם", שהוא חברה הנשלטת על ידי העמלים, ובין "קומוניזם" שהוא חברה נטולת מעמדות. לאחר ניצחון העמלים המטרה צריכה להיות יצירת חברה אל-מעמדית. כידוע, חלק גדול מתחזיות המרקסיזם לא הוגשמו. המהפכה לא התחוללה באחת הארצות המפותחות יותר מבחינה תעשייתית, אלא דווקא ברוסיה, שהייתה מפגרת מאוד מבחינה זו. שלב הביניים שבו היו אמורים העמלים המנצחים לשלוט באמצעות "דיקטטורה של הפרולטריון", לא הביא בסופו של דבר לקיומה של חברה נטולת מעמדות כמצופה. המרקסיזם בן זמננו מסמן את האגף ה"שמאלי" יותר בהגות החברתית-כלכלית. כבר המניפסט הקומוניסטי הבחין בין צורות שונות של סוציאליזם. גם כיום אנו מוצאים גוונים רבים של הוגי דעות, ארגונים ופוליטיקאים של השמאל.

ברוב מדינות המערב הנטייה הכללית כיום היא תמיכה של פוליטיקאים והוגי דעות מימין ומשמאל, בעת ובעונה אחת, הן במאפיינים של כלכלה החופשית והן במאפיינים של מדינת הרווחה. הגישה "השמאלית" המתונה מכונה לעתים "הגישה הסוציאלי-דמוקרטית". הגישה "הימנית" המתונה מכונה לעתים "הגישה הליברלית". המתחים ביניהם הם בתחומים: היקף המיסוי, בעיקר של העשירים ביותר, היקף המנגנון הממשלתי והיקף המעורבות של הממשלה במשק. עניין היקף המעורבות הממשלתית קשור בין היתר גם לתנאי המינימום שמדינת הרווחה מבטיחה בתחומים שונים, כגון תעסוקה, הכנסה, מגורים, חינוך, סעד לבעלי יכולות מוגבלות ובריאות. השמאל נוטה להיקפים נרחבים יותר בכל השאלות הללו. הימין נוטה להיקפים מצומצמים יותר. ההנחה הבסיסית ב"שמאל" היא שהיקפים מצומצמים מדי יביאו לגידול בפערים, ובעיקר לעוני גובר של חלק מהאוכלוסייה. ההנחה הבסיסית ב"ימין" היא שהיקפים נרחבים מדי יעכבו את קידום החברה כולה, ובכלל זה גם את קידום החלשים. הם סבורים כי הגדלת הקצבות רווחה פוגעת באחריות של פרטים, ובתמריץ שיש להם לעבוד ולהתפרנס בכבוד. יש מי שרואים את "השמאל" כמייצג את המעמדות הנמוכים, ואת "הימין" כמייצג את המעמדות הגבוהים.

¹ בארצות הברית מכונה דווקא הגישה "השמאלית" בשם "הגישה הליברלית", ואילו הגישה הימנית מכונה "הגישה השמרנית". אפשר לטעון כי יסודות החירות של המערכת הפוליטית האמריקאית גוברים על השאיפות לשוויון כלכלי, ומשום כך "הימין" המתון האירופי הופך לשמאל בארצות הברית. אך לאמיתו של דבר ליברלים-אמריקאים דוגלים בעקרונות סוציאלי-דמוקרטיים מובהקים, למשל בכל הנוגע לשאלות המיסוי, להיקף המנגנון הממשלתי ולהיקף המעורבות של הממשלה במשק.



שני אבות מייסדים של השקפות חברתיות-כלכליות נוגדות.
מימין – אדם סמית. משמאל – קרל מרקס

המתח שבין "השמאל" לבין "הימין" בשאלות של מדיניות חברתית-כלכלית משקף במידת מה את המתח שבין הזכות לשוויון חברתי וכלכלי ובין הזכות לחירות. הכול שואפים לשוויון ולחירות, אך במאזניים החברתיים-כלכליים "כף השוויון" גוברת אצל אנשי ה"שמאל", בעוד ש"כף החירות" גוברת אצל אנשי ה"ימין".

במרבית המדינות הרואות עצמן כמדינות רווחה מתנהל ויכוח על היקף מדיניות הרווחה. דוגמה מובהקת לעניין זה היא הוויכוח רב השנים בארצות הברית בעניין ביטוח הבריאות הממלכתי. בארצות הברית לא היה הסדר לביטוח כזה. הביטוח נעשה באורח פרטי, ולרבים מבני המעמד הנמוך לא היה ביטוח. יתר על כן, תעריפי השירות הרפואי למבוטחים היו נמוכים לעתים קרובות במידה ניכרת מתעריפי השירות ללא מבוטחים. דבר זה גרר גידול משמעותי בפערים החברתיים. בתקופת הנשיא קלינטון נעשה ניסיון להעביר חקיקה שתחייב ביטוח בריאות לכול, אך הניסיון נכשל. ניסיון מוצלח יותר נעשה בתקופת הנשיא אובמה, אך יש מבקרים לא מעטים לפרטי ההסדר.

דוגמה אחרת לביטוי של מדיניות רווחה: בישראל מקובל לעתים קרובות, הן בתקופה של ממשלות ימין והן בתקופה של ממשלות שמאל, להגיע להסכמים בין הממשלה, המעסיקים והעובדים בנושאים שונים. סידור כזה אופייני למדינות רווחה, השואפות להבטיח שכר מינימום, יציבות יחסית של המחירים וצמצום האבטלה. מעמד הממשלה באשר לתוכן ההסכם הוא המבדיל במקרים כאלה בין ה"ימין" ובין ה"שמאל".

הדאגה לחלש, המקובלת בכל מדינות הרווחה המודרניות, אינה אופיינית לעידן החדש ואנו מוצאים אותה הן בהגות והן בהסדרים השלטוניים של חברות קדומות. "גר, יתום ואלמנה אל תעשוקו" קורא הנביא ירמיהו¹. הדאגה לחלש שזורה במקורות היהדות בכל התקופות. היא לווהה בהסדרים מעשיים כגון החובות בדבר "לקט, שכחה ופאה"².

¹ ירמיהו, ז', ר'.

² המדובר בהשארת חלקים מהיבול לעניים. לקט – החובה להשאיר שיבולים שנשמטו מידי הקוצרים בשדה. שכחה – החובה להשאיר בשדה תבואה שנשכחה. פאה – החובה להשאיר פאה (שוליים) של השדה בלתי קצורים למען העניים. שלוש חובות אלו, הידועות בשם הכולל "מתנותעניים", ובצידן "מעשר העני" משקפים את הגישה החברתית של היהדות. למרות שהתורה מחייבת את מתן המתנות לבני ישראל בלבד החילו חז"ל את המצווה על עניי כל האומות. מאלף בהקשר זה סיפורה של רות המואביה (ראו מגילת רות בתנ"ך).

61. שלטון החוק והעגבלות על השלטון ועל האזרחים

כפי שראינו בפרק שעסק בצורך בשלטון ובתורת האמנה החברתית¹, בכל משטר יש שני מרכיבים עיקריים: שלטון ונשלטים. בשל עקרון ריבונות העם נוצרת, תאורטית, זהות בין שני אלה במשטר הדמוקרטי. אך זהות זו לא קיימת בפועל, והרעיון הדמוקרטי מושג בין היתר בהטלת מגבלות הן על השלטון והן על האזרחים.

המגבלות על השלטון²

אף שהגדרת הדמוקרטיה אינה כה בהירה, חשוב לזכור כי על השלטון במשטר הדמוקרטי מוטלות מגבלות ערכיות ופורמליות.

המגבלות הערכיות קשורות בעצם הגדרת הדמוקרטיה. שלטון הכופר בריבונות העם אינו שלטון דמוקרטי. שלטון שמתכחש לכללי הבחירות התחרותיות אינו דמוקרטי. שלטון הפוגע ביד גסה בזכויות האזרח ובזכויות האדם אינו דמוקרטי.

שלטון החוק

למונח "שלטון החוק" מובנים רבים. תנאי הכרחי לקיומו של שלטון החוק הוא קיומה של מערכת נורמות ברורה המחייבת מטעם המדינה. כשמערכת הנורמות המחייבת מטעם המדינה עמומה לא יתכן קיומו של שלטון החוק. כשמתיימת מערכת נורמות ברורה, משמעותו של "שלטון החוק" היא שהחוק חל על הכל ללא הבדל. "הכל שווים בפני החוק".

שלטון החוק במובן הפורמלי מתקיים כאשר הנורמות מחייבות גם את רשויות השלטון ובכללן את הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. יש המבחינים בין המובן הפורמלי של שלטון החוק ובין המובן המהותי. המובן המהותי נוגע למגבלות הערכיות על השלטון, ובכלל זה המחויבות לזכויות האדם ולעקרונות הדמוקרטיה.

אבחנה אפשרית אחרת תקבע כי שלטון החוק הפורמלי כרוך במחויבות הצהרתית בעניין "שוויון בפני החוק" וכפיפות השלטונות למערכת הנורמות המחייבת, בעוד ששלטון החוק המהותי כרוך בקיום למעשה של הצהרות מסוג זה.

¹ בשער השני של הספר.

² המגבלות על האזרחים, ויותר מכך המגבלות על השלטון, הן היסוד לרעיון של "שלטון החוק". פסק דין ראשון בעניין זה היה "אל-כרבוטלי נגד שר הביטחון" הנידון בפרק ד(32): "זכויות האזרח בישראל".

המגבלות הפורמליות המוטלות על השלטון נכללות בדרך כלל בחוקה הפורמלית, אם קיימת חוקה כזאת¹. החוקה קובעת את "כללי המשחק" בין רשויות השלטון ובין עצמן. חשוב יותר, החוקה קובעת את המחויבות של השלטון כלפי האזרחים, הן ביחס לכללי המשחק והן ביחס לזכויות היסוד². זאת ועוד, כל רשויות השלטון כפופות לא רק לחוקה, אלא לכל הנורמות המחייבות מטעם המדינה. לכן למשל, הרשות המבצעת לא יכולה לפעול בניגוד לחוקי הכנסת.

נוסף למגבלות הערכיות והחוקתיות המוטלות על השלטון, יש לזכור כי אף שלטון באף מדינה לא נהנה מעצמאות ומעליונות מוחלטת, כלפי פנים או כלפי חוץ³.

עם המנגנונים הפורמליים המגבילים את הרשות המבצעת אפשר למנות את הרשות השופטת, את הרשות המחוקקת ואת מבקר המדינה⁴. עם המנגנונים הלא פורמליים המגבילים את הרשות המבצעת, יש למנות את תקשורת ההמונים וארגונים וולונטריים שונים⁵.

המגבלות על האזרחים

בעניין המגבלות המוטלות על הנשלטים, האזרחים, הרי שעצם קיומו של שלטון גורר מגבלות כאלו. כבר עסקנו בניגוד שבין רצון הפרט ובין טובת החברה, כשם שעסקנו בבעיות של רוב ומיעוט. כמו כן, ציינו את הניגודים שקיימים בין זכויות שונות, כגון הניגוד שקיים בין השאיפה לחירות ובין השאיפה לשוויון. נוסף על כך, חוקי המדינה מגבילים לא פעם באורח כלשהו את זכויות היסוד. למשל, כמעט כל חוקי המדינה מגבילים במידה מסוימת את חירות האזרחים⁶. יתר על כן, רבים מהחוקים המיועדים להגביר את השוויון בין האזרחים מגבילים את חירותם, ולעתים יש בהם כדי לפגוע בשוויון הזכויות, לכל הפחות במובנים מסוימים⁷.

¹ עם זאת, נדגיש שוב כי בריטניה, ניו זילנד וישראל, שבהן אין חוקה פורמלית, אינן מדינות דמוקרטיות פחות מסדרה ארוכה של מדינות שאינן מקיימות את כללי הדמוקרטיה הבסיסיים, אף שיש להן לכאורה חוקות דמוקרטיות למהדרין.

² אם כי ראינו שיש מדינות דמוקרטיות בעלות חוקות מצומצמות, שאינן מטפלות בזכויות האדם, ואפילו המחויבות שלהן בענייני בחירות אינה חדה. כך הייתה למשל חוקת ארצות הברית בנוסחה המקורי. יש מי שיטען כך גם לנוסח הנוכחי של החוקה האמריקאית. למרות 27 התיקונים שלה שנכנסו לתוקף בין השנים 1791 ל-1992, ושרבים מהם עסקו בעניינים של זכויות ובחירות.

³ ראו אזכור לעניין זה בפרק 2(1): "הגדרת המדינה".

⁴ דוגמאות רבות בעניין זה מופיעות בפרקים המעמד המשפטי של הכרות העצמאות (4א), זכויות האדם בישראל (2ד) (3) ובתי המשפט (ד3) (4).

⁵ דיון נרחב במנגנונים אלה מופיע בכל חלקיו של שער ד'.

⁶ למשל, כל חוקי התנועה מגבילים מסיבות מוצדקות את חופש התנועה (ובאותה הזדמנות את הזכות לחירות).
⁷ למשל, בדרך כלל דרי רחוב, בניגוד לעשירים מופלגים, אינם נדרשים להגיש "הצהרות הון" לשלטונות המס. הפגיעה הזאת בשוויון הזכויות ובזכות לפרטיות מקובלת גם על התומכים המובהקים ביותר בעקרונות "ימניים" בתחום החברתי-כלכלי.

מבחינה פורמלית, כל אזרח מוגבל על ידי חוקי המדינה. החובה הראשונית המוטלת על האזרחים היא ציות לנורמות המחייבות מטעם המדינה. אזרח המפר את המגבלות הפורמליות שמטיל החוק, או אזרח שאינו מקיים את החובות החוקיים המוטלים עליו, הוא בבחינת עבריין פלילי. אפשר להבחין בין כמה סוגים של עבריינות:

- עבריין פלילי מן השורה הוא מי שאינו מקיים את דרישות החוק מסיבות אישיות, שאין להן קשר למחויבויות ציבוריות או ערכיות.
- עבריינות פלילית מסוג מיוחד היא עבריינות שלטונית. זו עבריינות שמבצעים אנשים שהם חלק מהמערכת השלטונית, והם מנצלים את מעמדם, שלא כדין, לטובת גורמים ציבוריים אליהם הם קשורים.
- עבריינות פלילית אחרת היא זו המבוצעת מסיבות אידאולוגיות, ובהן סיבות פוליטיות (עבריינות פוליטית). אדם המפריע את הסדר הציבורי באורח פלילי, בשם מטרה אידאולוגית או פוליטית שהוא מנסה לקדם, הוא "עבריין אידאולוגי" (או פוליטי).
- בין העבריינים הפוליטיים אנו מוצאים כאלו המעורבים באלימות פוליטית, לרבות מעשי רצח פוליטיים. מובן מאליו כי עבריינות פוליטית מסוג זה אינה קבילה בחברה דמוקרטית ומאיימת על עצם קיומה.¹
- תהום פעורה בין מעורבות באלימות פוליטית, ובין עבריינות הכרוכה בסירוב לציית לחוק מטעמים מצפוניים או אידאולוגיים. זאת ועוד, במקרה האחרון מכירה גם מערכת המשפט בחובת הפרטים שלא לציית לנורמות המדינה, במקרים מהסוג של מתן "פקודה בלתי חוקית בעליל"². עם זאת, ברור שברוב המכריע של המקרים הנורמות הנקבעות מטעם המדינה הן המחייבות, והאזרחים אסורים בפעילות על פי נורמות סותרות. עקרון זה מוכר גם ביהדות: "דינא דמלכותא דינא" – חוק הממלכה הוא החוק.³

מבחינה לא פורמלית האזרחים מוגבלים בפעולותיהם על פי עקרונות "הדמוקרטיה המהותית", שבהם נדון בפרק הבא, וגם על פי השאיפה שלא יפגעו בזכויות האחרים, גם אם הדבר מותר על פי דין. בחברה שיש בה תרבות דמוקרטית נאותה, היינו מצפים הן מהפרטים והן מהשלטון שיפעלו ככל האפשר, מתוך אמונה בחשיבות של הסובלנות הפלורליזם וההסכמיות.

¹ ההתנגדות ביהדות לביצוע מעשי רצח פוליטיים משתקף היטב ב"צום גדליה" החל ביום ג' בתשרי. לאחר חורבן הבית הראשון, מונה גדליה בן אחיקם על ידי נבוכדנצאר מלך בבל כמושל יהודה. העמונים שכרו את שמעל בן נתניה, איש צבא מזרע המלוכה, לרצוח את גדליה. הרצח העצים את החורבן בארץ ישראל.

² ראו בפרק 9(4) "אוכלוסיות המיעוטים" ובפרט הדיון על הטבח בכפר קאסם.

³ הביטוי מיוחס לאמורא הבבלי שמואל והוא מקנה תוקף עליון גם לנורמות של שלטון זר. השקפה זו עולה בקנה אחד עם השקפתו המוקדמת עוד יותר של רבי חנינא סגן הכהנים (ראו ב2(2)).

התנגשות בין נורמות המדינה לנורמות אחרות ו"שלטון החוק"

בכל מערכת חברתית, ולמעשה אצל כל אדם, קיימת נאמנות לנורמות (כללי התנהגות) שמקורן רב ומגוון. אנו מחוייבים לנורמות של קבוצות שבהן אנו חברים, ובהן המשפחה, מקום העבודה, מוסד הלימודים, חבורת הידידים וכדומה. לכל אחד מאיתנו גם יש נורמות עצמיות התלויות בערכים האישיים שלנו. הנורמות שאנו מחוייבים להן יכולות לנבוע גם מאמונה דתית או מדבקות באידאולוגיה. כל הנורמות הללו יכולות להתנגש במקרים מסוימים בנורמות המחייבות מטעם המדינה. ריבונות המדינה מתבטאת גם בקיום "שלטון החוק" במדינה מסודרת. משמעות הדבר היא שבמקרה של התנגשות בין נורמות, שמקורן שונה מהנורמות "החוקיות", "החוק", הנורמה שמקורה במדינה, הוא הקובע.¹ כמובן, ייתכן שאדם יתפוס את הנורמה המחייבת מטעם המדינה כבלתי קבילה, אך במקרה כזה הוא חושף עצמו לתגובה מטעם המדינה במקרה של הפרת חוק.² עניין שלטון החוק מטיל מגבלות לא רק על הפרטים, אלא גם על המדינה ועל מי שפועל מטעמה. הפרת הנורמות של המדינה על ידי מי שפועל מטעמה, מסכנת את עצם מהותו של המשטר הדמוקרטי ועלולה לערער את קיומו.³ כבר הסברנו לעיל⁴ כי קיים מדרג של הנורמות המחייבות מטעם המדינה. אסור שנורמות מדרג נמוך יסתרו נורמות מדרג גבוה. אך נוסף על המדרג הפורמלי שבו עסקנו, ברור שבמדינה דמוקרטית אסורה קבלת נורמות שיש בהן משום הפרה בוטה וגסה של זכות יסוד.⁵ עם זאת, ברור שכמעט כל נורמה הנקבעת על ידי המדינה מפרה במידה מסוימת זכות יסוד כלשהי.

דמוקרטיה מתגוננת ו"מדינה במצור"

הדמוקרטיה היא משטר השואף לשלטון הרוב, אך לא לעריצות הרוב. זוהי צורת שלטון שהסובלנות והפלורליזם כרוכים בעצם מהותה. אך לסובלנות ולפלורליזם יש גבולות, שבהיעדרם מאבדת הדמוקרטיה את חיותה.

¹ המדינה הדמוקרטית רשאית כמובן לאמץ בהליך ראוי נורמות שמקורן אחר, ובכלל זה נורמות שמקורן דתי או אידאולוגי. איש לא יחלוק למשל על אימוץ הנורמה "לא תרצח". עם זאת, הכפפת הנורמות של המדינה למערכת אחרת של נורמות (כגון נורמות דתיות), מבטלת את אופייה הדמוקרטי של המדינה.

² מובן מאליו כי כל עוד הנאמנות לנורמה המתנגשת עם חוק מדינה היא במסגרת המחשבה, ואינה מתורגמת לפעילות הסותרת את החוק, תעמוד לאדם בדמוקרטיה אמיתית ההגנה של חופש המחשבה (הכלולה למשל בסעיף י"ח של "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם"). זאת ועוד, במקרים מיוחדים מכיר המחוקק עצמו בעילה של "חופש מצפון", כסיבה להימנעות מההתנהגות הנדרשת על פי החוק.

³ ראו פסיקתו של השופט אולשן בעניין "שייב נגד משרד הביטחון" בפרק ד2(3): "זכויות האדם בישראל".

⁴ בפרק ג5(1): "חוקה פורמלית וחוקה מטריאלית".

⁵ דוגמה מובהקת הוא מקרה כפר קאסם מ-1956 המתואר בפרק ב4(9): "אוכלוסיות המיעוטים". במקרה זה התנגשה הנורמה של "ציות לפקודה" עם עצם הזכות לחיים.

דוגמה מובהקת לעניין זה נוגעת לסוגיית "הדמוקרטיה המתגוננת". הרפובליקה של ווימרי, שהוקמה בגרמניה לאחר מלחמת העולם הראשונה, אימצה ב־1919 חוקה מפוארת למדי. אך חוקה זו נוצלה על ידי מתנגדי הדמוקרטיה כדי לבטלה. הנאצים עלו לשלטון, וביטלו את הדמוקרטיה תוך שימוש באמצעים "דמוקרטיים וחוקתיים". הלכה כזוה לא נשכח. הוא ידוע לנו גם

מדמוקרטיות אחרות שקרסו. משום כך, דמוקרטיות רבות כוללות בחוקותיהן או בחוקיהן אמצעים המגבילים במקרים קיצוניים חלק מזכויות האדם² וחלק מהזכויות האזרחיות³, כדי שמתנגדי הדמוקרטיה או המתנגדים למאפיינים הבסיסיים האחרים של המדינה לא ישתמשו בזכויות שמעניקה המדינה ובהליך הבחירות, כדי להכחידה⁴.

יש להבחין בין עקרונות "הדמוקרטיה המתגוננת" לבין בעיות של דמוקרטיה שמוטל איום על קיומה, כלומר בין האיומים הפנימיים על קיומה של הדמוקרטיה ובין האיומים החיצוניים. מדינת ישראל היא "מדינה במצור". מאז הקמת המדינה רבים מאיימים על עצם זכותה להתקיים. עקב כך, לעתים מתעוררים מצבים שבהם נפגעות זכויות יסוד. איום על המערכת הפוליטית היה קיים עוד בטרם הקמת המדינה. לעתים נפגעים עקרונות יסוד של הדמוקרטיה הפורמלית והמהותית בשעת חירום. כך חש השלטון הבריטי בטרם הקמת המדינה. תקנות ההגנה לשעת חירום שקיבלו הבריטים ב־1939 וב־1945 והאפשרות לקבל תקנות לשעת חירום הסותרות את חוקי המדינה⁵, הן דוגמאות למגבלות על עקרונות דמוקרטיים ועל זכויות יסוד הנובעות מאיומים על עצם קיומה של המדינה והמערכת הפוליטית⁷.

עקרון הפלורליזם

פלורליזם שמקורו במילה Plural, כלומר ריבוי, הוא העיקרון הדמוקרטי המכיר בזכותן של קבוצות רבות ושונות להתקיים בו בזמן, ובחופש לריבוי דעות ואמונות. זאת, למרות ההתנגשות שיכולה להתקיים בין קבוצות שונות ובין בעלי דעות ואמונות שונות. חלק גדול מזכויות היסוד שסקרנו בפרקים קודמים נוגעות לעקרון הפלורליזם.

¹ Weimar.

² כגון חופש הביטוי וחופש ההתאגדות.

³ כגון הזכות להיבחר.

⁴ בהמשך נחזור לשאלה זו בהקשר הישראלי.

⁵ את תקנות ההגנה הבריטיות כבר הזכרנו בפרק "המעמד המשפטי של הכרות העצמאות" (4).

⁶ דיון בתקנות לשעת חירום מאז הקמת המדינה מופיע בפרק 2ד(2) על "היסודות הקונסטיטוציוניים והתפתחותם בשער ד".

⁷ בהקשר קרוב ראו הדיון בשיטת הבחירות לכנסת ובעיקר ההערה בעניין פרשת אל ארד (ירדור) שנידונה בערעור בחירות 1/65.

71. עקרונות הדמוקרטיה הפהותית

ראינו לעיל כי קשה לקיים את הדמוקרטיה גם במובנה הפורמלי הצר, כלומר במובן של קיום בחירות "המייצגות את רצון הציבור". עוד ראינו כי קשה להגשים את הדמוקרטיה המהותית, הן בשל התנגשויות בין זכויות שונות, והן בשל העובדה שלעתים קרובות מוגבלת כל אחת מזכויות היסוד, אף אם אין התנגשות בינה ובין זכויות אחרות. למרות זאת, מקובל לעתים להציג רשימה רחבה עוד יותר של דרישות מדמוקרטיה מהותית.

"עקרונות הדמוקרטיה המהותית"

1. עקרון שלטון העם.
2. עקרון הכרעת הרוב.
3. קיום פלורליזם, סובלנות והסכמיות.
4. שמירת זכויות האדם.
5. הגבלת השלטון.
6. עקרון שלטון הרוב תוך הימנעות מעריצות הרוב.
7. שמירת הדמוקרטיה על ידי מנגנונים הולמים של "דמוקרטיה מתגוננת".

כפי שראינו, כל אחד מן העקרונות הללו אינו פשוט ליישום בפני עצמו. יתר על כן, באורח מעשי אנו נתקלים בסתירות בין עקרונות שונים. קיימת ציפייה כי בדמוקרטיה מהותית יישמרו ככל האפשר הזכות לחירות והזכות לשוויון. בפרקים קודמים הדגמנו כי קיימת סתירה בין שתי הדרישות הללו, ומקובל לפרשן באורח מצומצם. באשר לזכות לחירות, ברור כי עצם קיומן של נורמות מכל סוג שהוא מגביל את החירות. באשר לזכות לשוויון, ברור כי אין אפשרות להשיג שוויון כלכלי מוחלט, אך בה בעת מתבקש בדמוקרטיה המאמץ להבטיח "שוויון בפני החוק". השאיפה להשיג שוויון חלה לא רק על פרטים באוכלוסייה, אלא גם על קבוצות שונות. דמוקרטיה מהותית שואפת למניעת הפליה על רקע של השתייכות פרטים לקבוצות חברתיות.

העיקרון של שלטון העם מבטא את ההגדרה הפורמלית של המדינה. עיקרון זה מתבטא בשני מרכיבים של הגדרת הדמוקרטיה שהבאנו לעיל. הריבון בדמוקרטיה הוא העם,

ולמרות המגבלות הבלתי נמנעות אנו שואפים לשקף את רצונו באמצעות בחירות תחרותיות המקיימות סדרה של כללים בסיסיים¹.

גם כשהבחירות משקפות את "רצון העם", אנו מצפים מהשלטון שיכבד את זכויות המיעוט וימנע מעריצות הרוב. השמירה על זכויות המיעוט בולמת שימוש לרעה בעריצות הרוב. השלטון עצמו אינו כל יכול, והוא אמור להיות מחויב לערכים ולעקרונות בסיסיים, ובהם שמירה על זכויות היסוד. הגבלת השלטון אינה חייבת להיות בחוקה פורמלית². עקרון השמירה של שלטון החוק מחייב את השלטון עצמו לקיים לא רק את החוקה הפורמלית, אלא גם את יתר הנורמות המחייבות מטעם המדינה. יתר על כן, שמירה מהותית של שלטון החוק פירושה שמירה על עקרונות היסוד של הדמוקרטיה, ולא רק שמירה פורמלית על חוקי המדינה וחוקתה. במילים אחרות, בדמוקרטיה מהותית אנו מצפים מהשלטון שיהיה מוגבל ואחראי. האחריות השלטונית היא כלפי הריבון, כלומר כלפי אזרחי המדינה.

בפרק הבא נסקור גורמים ליציבותם של משטרים דמוקרטיים. נהוג לציין כי אחד התנאים הללו, שהוא גם מאפיין נחוץ של הדמוקרטיה המהותית, הוא קיומה של תרבות פוליטית דמוקרטית. במדינות שבהן מתקיימת תרבות כזו, מאפיין בולט הוא סובלנות כלפי האחר, ובכלל זה כלפי גורמים המשתייכים לקבוצות שונות והדוגלים בהשקפות פוליטיות שונות. על פי השקפה זו, חברה דמוקרטית חייבת לדגול בפלורליזם. בחברה פלורליסטית קיומם של אינטרסים מנוגדים הוא לגיטימי, ומתקיים בה הלכה למעשה חופש פעילות פוליטית של קבוצות שונות ובעלי השקפות פוליטיות שונות. יתר על כן, בחברה בעלת תרבות פוליטית דמוקרטית, מתקיימות לכל הפחות שתי מפלגות פוליטיות. הדמוקרטיה המהותית שואפת לפתור קונפליקטים בין גורמים שונים בדרכי שלום ותוך שמירה על "כללי המשחק". במילים אחרות, דמוקרטיה מהותית טיטה להיות דמוקרטיה הסכמית³.

אחד המאפיינים המרכזיים של דמוקרטיה מהותית ושל חברה בעלת תרבות פוליטית דמוקרטית הוא הקפדה על חופש האמונה, על חופש המצפון ועל חופש הפולחן. עם זאת, בדומה לדרישות האחרות, גם הקפדה זו מוגבלת באורח מעשי בשל אפשרות ההתנגשות

¹ סעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת, שבו נדון בפרק 2(4) "שיטת הבחירות לכנסת", כולל ארבעה יסודות כאלה. הבחירות צריכות להיות כלליות, שוות, ישירות וחשאיות.

² קיימות מדינות לא דמוקרטיות רבות שהשלטון בהן אינו מקפיד על שמירת ערכי היסוד, אף שהם מובטחים בחוקה.

³ עם זאת, ראוי לזכור את השקפתו של לייפהארט כי שלטון "רובני" מתאים יותר לחברות הומוגניות, בעוד ש"הסכמיות" והסדרי שלטון "הסכמיים" נחוצים וראויים יותר לחברות משוסעות. את עניין זה הזכרנו בפרק "שלטון הרוב ועריצות הרוב" (3:3).

עם ערכים מרכזיים אחרים של הדמוקרטיה¹. מקומה של הדת שונה בדמוקרטיות שונות. יש מדינות דמוקרטיות המנסות להקפיד על הפרדה מוחלטת ככל האפשר בין הדת למדינה. לעומת זאת, קיימות דמוקרטיות שבהן קיימת דת רשמית, וקיימות דמוקרטיות שבהן יש הכרה בכמה "דתות מוכרות".

עקרונות הדמוקרטיה ובעייתיות הגשמתם

- יש לזכור תמיד כי האזרחים הם נושאי הריבונות של המשטר הדמוקרטי.
- יש לשאוף לקיום בחירות תחרותיות המשקפות את רצון האזרחים.
- יש לחתור לשמירה על כל זכויות האדם.
- ראוי לשאוף להגשמת כל "עקרונות הדמוקרטיה המהותית".

אך כפי שנוכחנו, קשה לקיים את השאיפות הללו במלואן, ומשום כך לא תיתכן דמוקרטיה "מושלמת". אין מנוס מהמסקנה כי גם אם הדמוקרטיה אינה משטר מושלם, וגם אם יש בה סתירות פנימיות, זו צורת המשטר הטובה ביותר הידועה למין האנושי².

¹ דוגמה קיצונית, לא נאפשר חופש פולחן לכת דתית הדוגלת בקורבנות אדם.

² זאת ברוח אמירתו של צ'רצ'יל, שצוטטה בפרק 21(1): "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה בעקבות אברהם לינקולן".

81. יציבותם של משטרים דמוקרטיים

מספר הדמוקרטיות בעולם נמצא בעלייה. בספר ידוע של הנטינגטון מ־1991 נטען כי התפשטות הדמוקרטיה מתרחשת ב"גלים", המלווים גם בנסיגות. על פי הנטינגטון, ב־1990 עמד שיעור הדמוקרטיות בעולם על כ־45 אחוז מכלל מדינות העולם. שיעור הדומה לזה שכבר התקיים ב־1922. אם כן, במהלך המאה ה־20 קרסו לא מעט משטרים דמוקרטיים. לעומתם, אין ספק שהמדינות הדמוקרטיות הובילו מבחינות רבות את האנושות בעת החדשה.

במחקר שהתפרסם ב־2005 נבדקו כמעט כל המשתנים שנטען בהקשרם כי הם עלולים להביא לקריסתן של דמוקרטיות. במחקר עומתו 32 דמוקרטיות יציבות מול 30 דמוקרטיות שקרסו במאה ה־20.¹

התברר כי כמה מהטיעונים אשר מביאים כביכול לקריסת הדמוקרטיה מפוקפקים. למשל, נפוצה הטענה שבחירות יחסיות, המלוות לעתים במערכת רב מפלגתית, גורמות אי יציבות ממשלתית ואי יציבות של המשטר הדמוקרטי. בפועל, ברוב הדמוקרטיות היציבות היו בחירות יחסיות ומערכת רב מפלגתית (65.6 אחוז). לעומת מיעוט של מדינות בעלות שתי התכונות הללו בדמוקרטיות שקרסו. עם זאת, יותר מ־80 אחוז מהדמוקרטיות היציבות אופיינו בממשלה יציבה, לעומת 30 אחוז בלבד מן הדמוקרטיות שקרסו. נתונים אלה מפריכים בעקיפין גם את הטענה שבחירות יחסיות ומערכת רב מפלגתית גוררות אי יציבות ממשלתית.

¹ The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century

² המחקר של א' דיסקין, ח' דיסקין ור' חזן התפרסם בגיליון יולי 2005 של כתב העת International Political Science Review. הוא התפרסם שנית בגיליון אלקטרוני של כתב העת שהוקדש ל"מאמרים ראויים לציון באופן מיוחד" ב־2011. המחקר נעשה בעקבות מחקר קודם של חנה דיסקין ואברהם דיסקין, שהתפרסם ב־1994 על ידי מכון ירושלים לחקר ישראל.

³ הדמוקרטיות שקרסו והשנים הרלוונטיות הן: אוסטרליה־1933, אורוגוואי־1973, איטליה־1922, אסטוניה־1934, אקוודור־1972, ארגנטינה־1976, ברזיל־1964, גאנה־1981, גואטמלה־1954, גמביה־1994, גרמניה־1933, גרנדה־1979, ונצואלה־1948, יוון־1967, לבנון־1975, לטביה־1934, ליטא־1926, ספרד־1936, פולין־1926, פורטוגל־1926, פיג'י־1987, פיליפינים־1972, פקיסטן־1971, פררז־1992, צ'ילה־1973, קולומביה־1948, קוסטה ריקה־1948, קפריסין־1974, תאילנד־1991, תורכיה־1980. הדמוקרטיות יציבות (נכון לנתוני 1998): אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, ארצות הברית, בוצואנדה, בלגיה, בריטניה, גאמביה, גרמניה, דנמרק, הודו, הולנד, ונצואלה, יוון, ישראל, יפן, לוקסמבורג, מאוריציוס, מלטה, נורווגיה, ניו זילנד, ספרד, סרי לנקה, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קוסטה ריקה, קנדה, שוודיה, שוויץ.

לעתים קרובות מתעוררת בישראל השאלה בדבר תרומתו של המשטר הפרלמנטרי ליציבות הדמוקרטיה, בהשוואה לתרומתו האפשרית של המשטר הנשיאותי. התוצאות שהתקבלו אינן מחמיאות למשטר הנשיאותי. ברוב המכריע של הדמוקרטיות היציבות (75 אחוז) המשטר היה פרלמנטרי. ברוב הדמוקרטיות שקרסו, המשטר היה משטר נשיאותי (63.3 אחוז).¹

בספרו "האדם הפוליטי"² מ-1960, טען הסוציולוג הפוליטי סיימור מרטין ליפטס³ כי **שסעים חברתיים עמוקים ובעיות כלכליות מקטינים את סיכויים להיווצרות דמוקרטיה, ומערערים את יציבותה אם נוצרה.** ליפטס הבחין בין שסעים צולבים ובין שסעים חופפים. שסעים שסעים צולבים מתקיימים למשל כאשר חלק מבני לאום א' הם עשירים וחלקם עניים, וכך גם בני לאום ב'. אך אם כל בני לאום א' הם עשירים, וכל בני לאום ב' הם עניים, השסעים הם חופפים ומסוכנים הרבה יותר.

התרשים הבא משווה בין שסעים צולבים ובין שסעים חופפים. בדוגמה של המדינה בעלת השסעים הצולבים, יש אוכלוסייה משמעותית בכל אחד מן התאים. בדוגמה של המדינה בעלת השסעים החופפים, שניים מן התאים ריקים. כל העניים שייכים ללאום ב', וכל העשירים ללאום א'.⁴

דוגמה למדינה בעלת שסעים צולבים מובהקים ולמדינה בעלת שסעים חופפים מובהקים

עשירים בני לאום א' (25 אחוז מהאוכלוסייה)	עשירים בני לאום ב' (25 אחוז מהאוכלוסייה)
עניים בני לאום א' (25 אחוז מהאוכלוסייה)	עניים בני לאום ב' (25 אחוז מהאוכלוסייה)
מדינה בעלת שסעים צולבים	

עשירים בני לאום א' (50 אחוז מהאוכלוסייה)	
	עניים בני לאום ב' (50 אחוז מהאוכלוסייה)
מדינה בעלת שסעים חופפים	

¹ ראו להשוות לתת-פרק: הפרדת הרשויות, בפרק "סוגים של משטרים דמוקרטיים" (2005).

² Political Man

³ Seymour Martin Lipset

⁴ כדאי לשים לב שבשני המקרים שיעור העניים הוא 50 אחוז, ושיעור המשתייכים ללאום ב' הוא 50 אחוז. גם שיעור המשתייכים לשני הלאומים ושיעור העשירים זהה בשני המקרים.

במחקר מ־2005 התברר כי קיימים חמישה מאפיינים שליליים הקובעים את סיכוייה של הדמוקרטיה:

- שסעים חברתיים עמוקים.
- תפקוד ירוד של הכלכלה הלאומית.
- היסטוריה פוליטית "מועדת" ותרבות פוליטית בעייתית.
- ממשלה לא יציבה.
- מעורבות חיצונית שלילית בפוליטיקה הפנימית.

הלוח שלהלן מציג את הקשר בין מספר המאפיינים השליליים שהיו במדינות הנחקרות ובין יציבותן או קריסתן.

דמוקרטיות שקרסו ודמוקרטיות יציבות, על פי מספר המאפיינים השליליים שלהן			
מספר המאפיינים השליליים	דמוקרטיות שקרסו	דמוקרטיות יציבות	סך הכול
0	0	7	7
1	0	10	10
2	1	10	11
3	3	4	7
4	14	1	15
5	12	0	12
סך הכול	30	32	62

ב־28 מן המדינות שנבחנו במחקר מ־2005 לא עלה מספר המאפיינים השליליים על שניים. רק במדינה אחת מתוך 28 המדינות הללו קרסה הדמוקרטיה. ב־27 מדינות היו ארבעה או חמישה מאפיינים שליליים. רק דמוקרטיה אחת מתוך קבוצת המדינות הללו שרדה. בשבע המדינות הנוספות שנחקרו היו שלושה מאפיינים שליליים. שלוש מן הדמוקרטיות האלה קרסו וארבע נותרו יציבות. במילים אחרות, הגורם המכריע לאי יציבות הדמוקרטיה הוא הצטברות של מאפיינים שליליים מאלה שצוינו לעיל.

91. דמוקרטיה בעידן הגלובליזציה

מקורו של המונח "גלובליזציה" הוא במונח "גלובוס". בעשורים האחרונים אנו עדים לפריצת גבולות ולמיסוד מחדש של הקשרים בין קצווי עולם בכל הנוגע לזרימה של מידע, רעיונות, סחורות, שירותים ובני אנוש, בהיקף חסר תקדים. אנו עדים לקשרים בין מדינות, קהילות, חברות ופרטים בתחום התרבותי, בתחום הכלכלי ובתחום הפוליטי. עם הגורמים העיקריים שהאיצו את תופעת הגלובליזציה הנוכחית נמנים: מהפכת טכנולוגיית המידע, תנועות מסחר והשקעות ושינויים בפוליטיקה הבינלאומית, ובראשם התמוטטות הגוש הסובייטי. יש הרואים בגלובליזציה תהליך המביא לביטול גבולות ולמיזוג כלל עולמי.¹

דומה כי לתהליך הגלובליזציה פנים חיוביות ושליליות. למשל, יש הטוענים כי בתחום הכלכלי פותחת הגלובליזציה אפיקי התפתחות בפניהן של המדינות והחברות המפותחות פחות. לעומת זאת, יש הטוענים כי הגלובליזציה מביאה לניצול האוכלוסיות העניות ביותר על ידי חברות ענק ומדינות עשירות. יש הטוענים כי הגלובליזציה שוחקת את המגוון התרבותי העולמי, ומשליטה תרבות אחידה, רדודה ושטחית. לעומתם, יש הטוענים כי הגלובליזציה מביאה לפתחן של חברות מפגרות את קדמת הטכנולוגיה ואת התרבות האנושית. יש הטוענים כי הגלובליזציה מביאה בתחום הפוליטי ליתר הרמוניה ולשיתוף פעולה בין מדינות. לעומתם, יש הטוענים שהגלובליזציה דווקא עוררה תופעות של קנאות לאומית ודתית.

אין ספק שכמה ממאפייני הגלובליזציה האיצו תהליכי דמוקרטיזציה במדינות רבות. ברור, למשל, שהפתיחות שנלוותה למהפכת המידע הניבה תוצאות מסוג זה.

תהליך האינטגרציה האירופי, הרחבת האיחוד האירופי והתחזקותו, העבירו סמכויות ריבוניות של המדינות החברות לארגון הכולל, האיצו תהליכי דמוקרטיזציה בקרב המצטרפות החדשות לאיחוד, והעצימו את מעמדו של המשפט הבינלאומי. לעומת זאת, במקביל לחיזוק האיחוד האירופי חוותה אירופה גם פרצי לאומנות אלימים ותופעות גזענות שסימנו תופעות הפוכות.

תהליך הגלובליזציה הביא לתנועות הגירה המוניות, חוקיות ולא חוקיות, מהמדינות העניות למדינות המפותחות. התפתחות זו שינתה את אופיין הדמוגרפי, החברתי, התרבותי, הכלכלי והפוליטי של מדינות רבות. ההתמודדות עם תופעות אלו אינה פשוטה, והביאה

¹ העולם חווה תהליכי גלובליזציה בעבר. במשך אלפי שנים שימשה "דרך המשי", לגישור מסחרי, טכנולוגי, תרבותי ופוליטי בין המזרח הרחוק, אסיה כולה, אירופה וצפון אפריקה.

לתגובות מגוונות במישור הפוליטי, במישור המשפטי ובמישורים אחרים במדינות שונות. הנטייה הברורה כיום במדינות רבות באירופה היא להחמיר את חוקי ההגירה. הגלובליזציה לא פסחה על ישראל. אנו עדים לשיתוף פעולה כלכלי, שבו תעשיות עתירות עבודה מועברות מישראל למדינות אחרות, ולשימוש הולך וגובר בכוח אדם "זול". למשל, ברוב המדינות בעולם שיעור המועסקים בחקלאות גבוה משיעור התרומה של החקלאות לתפוקה המקומית הגולמית. במילים אחרות, העיסוק בחקלאות כדאי פחות מהעיסוק בתחומי כלכלה אחרים. בישראל המצב הפוך. בין היתר בשל העסקה משמעותית של עובדים זרים במגזר החקלאי. תופעות דומות מתרחשות בתחום הבניין ובתחום הסייעוד. לעובדה שמהגרים ממדינות ספציפיות מועסקים בתחומים ספציפיים, עשויה להיות משמעות מרחיקת לכת. חלק מהתעשיות הישראליות עתירות העבודה הביאו להקמת מפעלים בבעלות ישראלית במדינות אחרות.¹ בחלק מן המקרים קשורה הגירת העובדים הזרים לישראל במתח הביטחוני, ובהאטה מרחיקת לכת של העסקת פלסטינים בישראל. תחום העבודה וגלי ההגירה מעוררים שאלות כבדות משקל בתחום הערכי ובתחום המשפטי. הוא הדין בתחומים אחרים שבהם חשופה ישראל לתהליך הגלובליזציה. בעוד שהגלובליזציה האיצה תהליכי דמוקרטיזציה במדינות לא דמוקרטיות, היא שינתה את מאפייני הדמוקרטיה במדינות המפותחות ובהן ישראל.

1 כגון תאילנדים בחקלאות, סינים בבניין, פיליפינים ומזרח אירופים בתחום הסייעוד.

2 החל בירדן וכלה בסין.

שאלות ושיטות¹

שאלות ידע

1. השווה בין הפירוש המילולי (ביוונית) של המושג "דמוקרטיה" לבין הגדרת הדמוקרטיה על פי נאום גטיסבורג של לינקולן. הסבר את משמעות ההבדלים.
2. הסבר, תוך שימוש במושג ריבונות, מדוע "מונרכיה אבסולוטית" אינה דמוקרטיה.
3. השווה בין "מונרכיה אבסולוטית" לדמוקרטיה. התייחס, בין היתר, לפרמטרים הבאים: ריבונות, בחירות תחרותיות וזכויות האדם.
4. מהם ארבעת מאפייני הבחירות הדמוקרטיות על פי סעיף 4 של חוק יסוד הכנסת? (התייחס בתשובתך גם לפרק על "שיטת הבחירות לכנסת").
5. [שאלת רשות: הסבר בקצרה מהי בעיית "שדה המרעה המשותף". התייחס בתשובתך להערות לפרק "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה].
6. [שאלת רשות: מהו פרדוקס ההצבעה?]
7. מהן בחירות יחסיות?
8. מהן בחירות אזוריות?
9. [שאלת רשות: מה פירוש המושג "ג'רימנדריןג"? התייחס בתשובתך להערות לפרק "שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות"].
10. ציין והסבר מגרעת עיקרית של שיטת הבחירות הרובית הפשוטה הנהוגה בבריטניה.
11. הסבר מהי "עריצות הרוב".
12. הסבר, על פי לייפהארט, באיזה סוג חברות כדאי להשתמש בבחירות יחסיות.
13. השווה בין זכויות האדם ובין זכויות האזרח.
14. השווה בין זכויות האזרח ובין זכויות המיעוטים. התייחס בתשובתך להבדלים בין זכויות הפרט לבין זכויות קולקטיביות.
15. על פי ג'ון לוק, ציין והסבר את הזכויות הטבעיות.
16. מהי "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם"?
17. ציין והסבר את ארבע הזכויות הנתפסות כמהותיות ביותר.
18. הצג שלוש דוגמאות להתנגשות בין זכויות יסוד.
19. מהו "הליך משפטי הוגן"? אילו כללים חוקיים מאפשרים את מימוש הזכות להליך הוגן?

¹ השאלות והמשימות מנוסחות בלשון זכר ומיועדות לתלמידות ולתלמידים כאחת.

20. [שאלת רשות: מהו הדירוג של "בית החופש"?]
21. ציין והסבר את המאפיינים של "חוקה מטריאלית".
22. ציין והסבר את המאפיינים של "חוקה פורמלית".
23. מיהו הגורם הנמצא בקודקוד "פירמידת המוסדות" במשטר הדמוקרטי? הסבר כיצד קשור גורם זה בעניין הריבונות?
24. מהן שלוש רשויות השלטון? מהם התפקידים העיקריים של כל אחת מן הרשויות?
25. הסבר מדוע נחוצה הפרדת רשויות.
26. השווה בין משטר נשיאותי ובין משטר פרלמנטרי.
27. [שאלת רשות: מה הקשר בין הפרדת הרשויות ובין סכנה מרכזית שחשופים לה משטרים נשיאותיים?]
28. מהי "מדינה פדרטיבית"?
29. מה ההבדל בין דמוקרטיה ישירה ובין דמוקרטיה ייצוגית?
30. מהם היתרונות של דמוקרטיה ייצוגית בהשוואה לדמוקרטיה ישירה?
31. מהי מדינת רווחה?
32. [שאלת רשות: הסבר את המושגים "יד נעלמה" ו"שוק חופשי" על פי אדם סמית].
33. [שאלת רשות: על פי מרקס, מהי הסיבה לגידול בפערים החברתיים?]
34. השווה בין ה"ימין" המתון (ליברלים) ובין ה"שמאל" המתון (סוציאליסטים) בשאלת מדינת הרווחה.
35. מה היחסים בין זכויות חברתיות ובין זכויות האדם?
36. מהן המגבלות הפורמליות והמהותיות המוטלות על השלטון במשטר דמוקרטי? (עיין בפרקים 62 ו-63).
37. מהו המובן המהותי ומהו המובן הפורמלי של שלטון החוק?
38. מהן המגבלות והחובות המוטלות על האזרחים בדמוקרטיה?
39. מהי "דמוקרטיה מתגוננת"?
40. ציין והסבר את העקרונות של הדמוקרטיה המהותית.
41. השווה בין סובלנות ופלורליזם?
42. האם לדת יש מעמד זהה בכל הדמוקרטיות? הסבר את תשובתך.
43. הצג שתי חובות של אזרח במדינה דמוקרטית.
44. הצג את עקרון הדמוקרטיה המתגוננת.
45. הצג את עקרון הגבלת השלטון. הסבר כיצד עקרון הגבלת השלטון ממומש באמצעות חופש הביטוי.
46. [שאלת רשות: מהם הגורמים העיקריים המשפיעים על יציבותם של משטרים דמוקרטיים?]
47. מה הקשר בין גלובליזציה להגירה?

אירועים

1. בסודן היה סכסוך ממושך בין תושבי צפון המדינה לתושבי דרום המדינה. כדי לסיים את הסכסוך, הוחלט לערוך הצבעה שבה יחליטו תושבי הדרום אם הם רוצים להיפרד מהצפון, ולהקים מדינה משלהם.
 - התקיימה הצבעה ובה הצביעו כתשעים אחוז מהמשתתפים בעד הפירוד.
 - עם פרסום התוצאות הודיע מנהיג סודן שהוא מכיר בהחלטה של תושבי הדרום להקים מדינה משלהם באזור שבו הם מתגוררים כיום, ואיחל להם הצלחה בכך.
 - ציין והצג עיקרון דמוקרטי שהתממש בתהליך שהתרחש בסודן. הסבר כיצד עיקרון זה בא לידי ביטוי בקטע.
 - ציין והצג את התנאי לקיום מדינה (שלא היה קודם לכן בדרום המדינה), שיתממש עם ביצוע ההחלטה. הסבר כיצד תנאי זה בא לידי ביטוי בקטע.

2. במדינה דמוקרטית מסוימת מתגורר באזור מסוים מיעוט הדובר שפה השונה משפת הרוב, ויש לו מאפיינים תרבותיים ייחודיים. רק מעטים מתושבי האזור אינם משתייכים למיעוט המדובר. מנהיגי המיעוט שואפים להכריז על עצמאות מלאה ממדינתם. שלטונות המדינה מסרבים להכיר בדרישה זו. עם זאת, הם מוכנים לנהל משא ומתן עם מנהיגי המיעוט על הנהגת אוטונומיה, שבמסגרתה תוקם ממשלה מקומית שתטפל בין היתר בענייני חינוך ותרבות. על פי הצעת השלטונות, הממשלה המקומית לא תעסק בענייני חוץ וביטחון, והפיקוח על תקציבה יהיה נתון בידי השלטון המרכזי.
 - קיימים סוגים שונים של מדינות לאום. באיזה מין מדינת לאום מדובר? התייחס בתשובתך למספר הלאומים הקיימים במדינה, ללאום הרוב וללאום המיעוט.
 - קיימים סוגים שונים של משטרים דמוקרטיים. הסבר כיצד קשור הרעיון של מדינה פדרטיבית למתואר בקטע.
 - נמק את תשובותיך על פי הקטע.

3. אישה נכה, המתגוררת בקומה העליונה בבניין ללא מעלית, התקינה מתקן מיוחד להעלאת כיסא הגלגלים שלה. מתקן זה מאפשר לה להגיע לקומת מגוריה ולהיכנס לדירתה באופן עצמאי, כמו כל דייר אחר בבניין. השכנים של הדיירת הנכה דרשו ממנה לפרק את המתקן, בטענה שהוא מכער את חדר המדרגות ומוריד את מחירי הדירות שלהם.
 - ציין והצג זכות שביקשה הדיירת הנכה לממש באמצעות התקנת המתקן. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

ציין והצג את הזכות שבשמה דרשו השכנים מהדיירת לפרק את המתקן. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

4. בעלי בניין באחד הערים בקנדה אסרו על יהודים שגרו באותו בניין לבנות סוכות במרפסות דירותיהם בחג הסוכות. כך נמנע מהדיירים היהודיים לקיים את אחת ממצוות החג. הדיירים היהודיים עתרו לבית המשפט העליון בדרישה לבטל את האיסור על בניית הסוכות. הם טענו שאיסור זה פוגע באחת מזכויותיהם.

בית המשפט העליון קיבל את העתירה, ופסק כי ליהודים מותר לבנות סוכות במהלך החג במרפסות של דירות הנמצאות בבתים משותפים, גם אם בעלי הבניינים מתנגדים לכך.

- ציין והצג את הזכות שבית המשפט הגן עליה בהחלטתו. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

5. מדינת ישראל מחייבת את יצרני הסיגריות להצמיד תווית אזהרה למוצרים שהם משווקים. באזהרה עליהם לכלול פירוט של הנזקים העלולים להיגרם למעשן ולמי שנמצא בסביבתו. המדינה מעונינת לצמצם את העישון, ולהביא לידיעת כל אדם מהו הסיכון הכרוך בעישון כדי שיוכל להחליט על פי שיקול דעתו אם לעשן או לא. יצרני סיגריות שלא יפעלו על פי הכללים המחייבים ייענשו, ויוטלו עליהם קנסות כבדים.

- ציין והצג זכות טבעית (זכות יסוד) שהמדינה מבקשת לממש באמצעות פרסום האזהרה. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.
- ציין והצג את העיקרון הדמוקרטי שיצרני הסיגריות מחויבים לפעול על פיו. הסבר כיצד עיקרון זה בא לידי ביטוי בקטע.

6. בכנסת התקבל חוק המחייב את לשכת עורכי הדין להעניק סיוע משפטי ללא תשלום למי שזכאי לכך. יוזמי החוק טענו שחוק זה יאפשר להגדיל את הסיכויים של מי שנפגע לתבוע זכויות המגיעות לו, או להתגונן כראוי מפני תביעות פליליות או אזרחיות המוגשות נגדו.

- ציין והצג את הזכות שהחוק נועד לקדם. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

7. באחד המפעלים בישראל החליטה הנהלת המפעל לאסור הקמה של נציגות עובדים. כמה פועלים במפעל פנו למנהל והתלוננו כי מעשה זה של הנהלה פוגע בזכות מסוימת של העובדים. המנהל דחה את תלונתם. בעקבות זאת פנו הפועלים האלה לשאר העובדים בקריאה לפעול יחד לשיפור מצבם של כלל העובדים במפעל.

- ציין והצג את הזכות של העובדים שנפגעה בעקבות ההחלטה של הנהלת המפעל. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

8. אוניברסיטה מסוימת התבקשה על ידי שירות הביטחון של המדינה להעביר לרשותו דיווח שוטף על הספרים ששואלים המורים והתלמידים. התעורר ויכוח ציבורי בנושא. היו שטענו כי דרישת שירותי הביטחון פוגעת בזכויות יסוד. היו שטענו כי דרישת שירותי הביטחון סבירה, לנוכח העובדה שבעבר התגלתה מעורבות של מורים ותלמידים אחדים בפעולות טרור.

- מהן הזכויות שבהן פוגעת דרישת שירותי הביטחון?
- מהן הזכויות שדרישת שירותי הביטחון מגנה עליהן?
- נמק את תשובותיך על פי הקטע.

9. מפלגה מסוימת דורשת להרחיב את מדיניות ההעדפה המתקנת במדינה. המפלגה דורשת להבטיח מקומות עבודה במשרדי הממשלה לקבוצות חברתיות מקופחות. כמו כן, דורשת המפלגה להבטיח קבלת תלמידים של קבוצות חברתיות אלה למוסדות להשכלה גבוהה, על פי מכסה שתיקבע מראש.

- ציין והסבר הזכויות שלמען קידומן פועלת המפלגה.
- ציין והסבר אילו זכויות עלולות להיפגע אם תאומץ המדיניות שבה תומכת המפלגה?
- כיצד קשורות דרישות המפלגה לגישה בנושא של מדינת הרווחה?

10. במדינה מסוימת נהוג לבנות בניינים מרובי דירות המיועדים להשכרה. המדינה חייבה את בעלי הבניינים להשכיר לפחות עשרה אחוזים מן הדירות לאנשים בעלי מוגבלויות.

- ציין והסבר אילו זכויות מוגנות על ידי הדרישה.
- ציין והסבר באילו זכויות פוגעת הדרישה.
- ציין והסבר את הגישה החברתית-כלכלית המתבטאת בדרישת המדינה.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

11. מנהיג ארגון עובדים דרש מהמדינה לאסור "יבוא" עובדים ממדינות אחרות לישראל. במאמר שפרסם בעיתון טען חבר כנסת מסוים כי מנהיג ארגון העובדים הוא "גזען ידוע". מנהיג העובדים טען כי התנהלות חבר הכנסת אסורה על פי חוק יסוד, וכי אמירתו של חבר הכנסת פגעה בזכויותיו. חבר הכנסת טען כי הוא חסין מפני תביעה משפטית בשל חסינותו.

- ציין והצג את חוק היסוד שאליו התכוון מנהיג הפועלים.
- ציין והצג את הזכות של מנהיג הפועלים אשר נפגעה.
- ציין והצג את סוג החסינות שבזכותו טען חבר הכנסת כי אין אפשרות לתבוע אותו?
- בסס את תשובתך על הכתוב בקטע.

12. תלמיד בילה בחו"ל בתקופת הלימודים עם משפחתו. כששב לארץ השעה אותו מנהל בית הספר מהלימודים, כי לא דאג לקבל מראש אישור להיעדרות מהלימודים. התלמיד התלונן במשרד החינוך כי ההשעיה פוגעת בזכויותיו הבסיסיות ובהשכלתו. התברר כי תקנות משרד החינוך מאפשרות למנהלי בתי ספר להשעות תלמידים במקרים מהסוג הנידון.

- ציין והצג את הזכויות הבסיסיות שנפגעו לטענת התלמיד.
- ציין והצג עיקרון דמוקרטי עליו יכול היה המנהל להסתמך בהחלטתו.
- בסס את תשובתך על הכתוב בקטע.

13. הדגם על פי אירוע שנידון בתקשורת לאחרונה כיצד נפגע אחד מעקרונות הדמוקרטיה המהותית. האם היה בפגיעה כדי לשמור על עקרון אחר? האם ניתן לשמור על העקרון שנפגע באורח מוחלט? נמק את תשובותיך.

14. הדגם על פי אירוע שנידון בתקשורת לאחרונה פגיעה בזכות לחירות. האם היה בפגיעה כדי לשמור על עקרון אחר או זכות אחרת? מהו עיקרון זה? האם ניתן לשמור על הזכות לחירות באורח מוחלט? נמק את תשובותיך.

15. הדגם על פי אירוע שנידון בתקשורת לאחרונה התנגשות בין שתי זכויות טבעיות. ציין והצג את הזכויות המתנגשות. האם אפשר היה למנוע את ההתנגשות? האם ניתן לשמור על הזכויות הטבעיות באורח מוחלט? נמק את תשובותיך.

16. מועצת עירייה מסוימת אישרה תקציב לבניית מתקני ספורט בעיר. כעבור שנה נחקר ראש העירייה על ידי המשטרה בחשד שהעביר כסף מתקציב זה שלא כדין לעמותה חברתית שבראשה עמד. בחקירתו במשטרה הדגיש האיש שלא לקח את הכסף לעצמו אלא העביר אותו לעמותה זו, שמטרתה לסייע לקשישים ולחלק מזון ובגדים לנזקקים. לדבריו, הוא עשה זאת כדי שהעמותה תוכל להמשיך לפעול לרווחת הקשישים והנזקקים.

- ציין והצג את סוג העבריינות הפלילית שראש העירייה נחשד בה. הסבר כיצד סוג העבריינות שצינת בא לידי ביטוי בקטע.
- ציין והצג את הזכות החברתית שהעמותה מקדמת, לטענת ראש העירייה. הסבר כיצד זכות זו באה לידי ביטוי בקטע.

17. באחת מהמדינות פרסמה רשות הדואר חוברת הנחיות בנושא הנפקת בולים חדשים: בחוברת נאמר כי רצוי שהאזורים על גבי הבולים החדשים יהיו מגוונים ויתבססו על

- נושאים המייחדים קבוצות שונות באוכלוסייה, כגון תלבושות עממיות, טקסים ומאכלים אופייניים לקבוצות שונות.
- ציין והצג עיקרון דמוקרטי שבא לידי ביטוי בהנחיות של רשות הדואר לבחירת האיורים. הסבר כיצד עיקרון דמוקרטי זה בא לידי ביטוי בקטע.

טקסטים¹

1. לקראת טקס יום העצמאות שעמד להיערך באחד מבתי הספר, חילקו כמה תלמידים נוסח חלופי של המנון "התקווה":

כל עוד בלבב פנימה
נפש אדם הומייה
ולשלום, לשוויון ולקדמה
עין הכול צופייה

עוד לא אבדה תקוותנו
התקווה בת שנות אלפיים
להיות אחים בארצנו
באל קודס היא ירושלים

המנהל דרש מהתלמידים לשיר את הנוסח הרגיל של ההמנון בטקס יום העצמאות. עם זאת, הוא הבהיר לתלמידים שאינו מתנגד לחלוקת הנוסח שחיברו לפני הטקס או אחריו.

- מהם ההבדלים בין הנוסח שהציעו התלמידים ובין הנוסח המקובל של "התקווה"?
- הצג את המאפיין המרכזי של מדינת ישראל עליו ערערו התלמידים שהציעו את הנוסח החלופי.
- ציין והצג את המאפיין המרכזי של מדינת ישראל אותו ניסה המנהל להדגים בתגובתו.
- ציין והצג את העקרונות והזכויות שניסו התלמידים להבליט.
- מהם העקרונות והזכויות שניסה המנהל להבליט?
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

¹ הטקסטים בחלק זה הם פיקטיביים.

2. להלן קטע ממאמר שהתפרסם באחד העיתונים:

רבים בישראל מעלים על נס את האופי הדמוקרטי של המדינה. בישראל מתקיימות בחירות דמוקרטיות, והשלטון מתחלף בה מדי פעם בהתאם לרצון האזרחים. נכון, שיש ויכוחים על שיטת הבחירות ועל שיטת הממשל, אבל כידוע אין שיטת בחירות אופטימלית ואין שיטת ממשל אופטימלית. בכל הנוגע לבחירות ולשיטת הממשל, ישראל היא באמת מדינה דמוקרטית.

בכל זאת, צריך להדגיש כי המהות האמיתית של הדמוקרטיה היא שמירה על זכויות האדם. בכל יום אנו עדים לכך שאין בישראל הקפדה אמיתית על הזכויות האלה. ברור למשל כי לא קיים בישראל שוויון, ובוודאי אין בה שוויון בפני החוק. האם אפשר להשוות את היחס שלו זוכים עבריינים המשתייכים לאליטה הפוליטית ולאליטה הכלכלית, ליחס שלו זוכים "עבריינים מן השורה"? האם בישראל קיימת שמירה על חירות האדם? לא ולא. מעטות המדינות הדמוקרטיות שבהן מתערב השלטון בפעולותיהם של האזרחים ביד כה גסה כמו בישראל. כשהשלטון אינו מוגבל בחוקה נוקשה, הוא יכול להפר את זכויות האדם ואת זכויות המיעוט. בגלל המשטר הקואליציוני הנהוג בישראל, נכנע השלטון לא פעם לדרישות מיעוטים שבהם תלויה הממשלה. כך נרמסות גם זכויות הרוב.

הדרך היחידה של ישראל להשגת דמוקרטיה אמיתית היא בקבלת חוקה שתבטיח את השוויון בין האזרחים, את חירותם ואת יתר זכויותיהם באורח מוחלט. אם תתקבל חוקה נוקשה, לא יתאפשר לשלטון לקבל חוקים שמפרים את זכויות היסוד. הגיעה העת להפוך את ישראל לדמוקרטיה אמיתית.

- הצג את משמעות הדמוקרטיה לדעת הכותב.
- הצג את הסכנה לדמוקרטיה כשאין הגבלה על הרוב.
- הסבר מדוע חוקה יעילה יותר מחוקים רגילים בהגנה על זכויות.
- האם בכל חוקה פורמלית יש בהכרח התייחסות לזכויות האדם?
- ציין והצג את עמדותיו של הכותב בנושאים שונים. הצג טיעון אחד כנגד כל אחת מעמדות הכותב.
- בסס את תשובותיך על הכתוב בקטעי.

3. בנאום בפני שני בתי הקונגרס של ארה"ב ב־25.5.11 (ראו "שאלות ומשימות" בסיום שער א') התייחס ראש הממשלה בנימין נתניהו להבדל בין דמוקרטיה פורמלית לדמוקרטיה מהותית. הצג את הגישות השונות להבדלים בין דמוקרטיה פורמלית למהותית. הסבר כיצד התבטאה אחת הגישות בדבריו של בנימין נתניהו.



ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית

השער ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית עוסק במשטר במדינת ישראל. תחילה נדון ביסודות המשטר. נתאר את המאפיינים העיקריים של המשטר במדינת ישראל, אגב השוואה לקיים בדמוקרטיות אחרות. אחר כך נעסוק במסגרת הקונסטיטוציונית, בזכויות האדם ובשיטת הבחירות לכנסת. כל אלה משמשים מרכיבים בסיסיים של הדמוקרטיה הפורמלית והמהותית בישראל.

בחלק השני של השער נטפל במוסדות השלטון. נוסף על שלוש הרשויות הקלאסיות: המחוקקת, המבצעת והשופטת, נסקור גם את תפקידיהם של נשיא המדינה, השלטון המקומי, מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

בחלק השלישי נדון ב"משחק הפוליטי". תחילה נעסוק במפלגות ובתוצאות הבחירות. המפלגות הפוליטיות הן כידוע אבני היסוד של המערכת הפוליטית, ותוצאות הבחירות הן המפתח להבנת המערכת. בחלק קודם עסקנו בעניין הרכבת הממשלה מזווית פורמלית, בחלק זה נעסוק בחוקי ההתנהגות המכתיבים את אופן הרכבת הקואליציות הממשלתיות במשטרים פרלמנטריים רב מפלגתיים. נראה כי חוקי משחק אלה חלים גם על תהליך הרכבת הקואליציה בישראל, אם כי לעתים קרובות אנו עדים לכך שפרשנים ופוליטיקאים אינם ערים להם. בין הגופים הלא פורמליים הנמצאים במרכז ההווה הפוליטית, יש מקום מיוחד לתקשורת ההמונים. נעסוק בצדדים שונים של פעילותה, ואחר כך נזכיר כמה גורמים חוץ ממשליים אחרים כגון קבוצות לחץ. נסיים בדיון קצר על גורמי יציבות ועל גורמי אי יציבות של הדמוקרטיה הישראלית.

27(1). מאפיינים בסיסיים של הדמוקרטיה הישראלית

למערכת הדמוקרטית בישראל מאפיינים רבים המשותפים לה ולמדינות דמוקרטיות רבות אחרות. בצד אלה קיימים בישראל כמה מאפיינים ייחודיים. מן הראוי לתת את הדעת למאפיינים משני הסוגים.

ראשית, מן הראוי לציין כי בניגוד להשקפה הרווחת, ישראל אינה מדינה כה צעירה. בעת הקמת המדינה היו חברות באו"ם רק 57 מדינות. ישראל הצטרפה לארגון ב־11 במאי 1949, בטרם מלאה שנה להקמתה, והייתה לחברה ה־60 בארגון. ב־2010 חברות באו"ם 192 מדינות. עם זאת, בין הדמוקרטיות היציבות¹ ישראל היא ללא ספק אחת המדינות הצעירות, מאחר שרוב הדמוקרטיות היציבות הן מדינות מערב אירופיות ותיקות. גם הדמוקרטיות היציבות מחוץ לאירופה הן ברובן מדינות שקמו זמן רב לפני הקמתה של מדינת ישראל.

מבחינת המאפיינים הפורמליים², ישראל היא מדינה אוניטרית, בעלת משטר פרלמנטרי, שערך לא נעשה בה שימוש באמצעים של דמוקרטיה ישירה. כל המאפיינים הללו דומים לאלו של רוב הדמוקרטיות היציבות. ברובן אין משטר פדרטיבי, ברובן אין משטר נשיאותי, וברובן אין בדרך כלל שימוש במשאלי עם ובכלים אחרים של דמוקרטיה ישירה.

גם מבחינת המאפיין הערכי המרכזי של הדמוקרטיות המודרניות, ישראל אינה חריג, שכן על כל ממשלותיה היה מקובל העיקרון שישאל צריכה להיות מדינת רווחה. כבמדינות אחרות, הפרמטרים המאפיינים את מדינת הרווחה השתנו בישראל בהתאם למדיניות הממשלות השונות ובהתאם לנסיבות. עם זאת, בעבר בלטה ישראל במעורבות יוצאת דופן של גורמים ציבוריים במשק³, ואילו בתחילת המאה ה־21 היה בה אי שוויון כלכלי גבוה בהשוואה לרוב הדמוקרטיות היציבות האחרות.

שיטת הבחירות בישראל⁴ היא יחסית, בדומה למרבית הדמוקרטיות היציבות. אך בניגוד

¹ נגדיר דמוקרטיה יציבה כדמוקרטיה שהתקיימה ברציפות במשך 40 השנים האחרונות. המבחן לקיומה של הדמוקרטיה יכול להיות למשל מדד החופש של "בית החופש", שהוכרז בפרק 3(41) "חירויות פוליטיות וחירויות אזרחיות".

² שבהם דנו בפרק 2(52) "סוגים של משטרים דמוקרטיים".

³ כגון הממשלה וההסתדרות.

⁴ שבה נעסוק בהרחבה בהמשך.

לרוב המכריע של המדינות האחרות, בישראל אין מרכיב אזורי בשיטת הבחירות¹. שיטת הבחירות והשסעים החברתיים והאידיאולוגיים המאפיינים את ישראל, מניבים מערכת רב מפלגתית. עד כה לא הייתה סיעה בודדת שזכתה ברוב הכנסת². עקב כך נשענו ממשלות ישראל על קואליציות של כמה מפלגות, שזכו במשותף לרוב בכנסת. תקופת הכהונה הרשמית של הכנסת היא ארבע שנים³. אורך הכהונה הממוצע של הכנסת מאז הבחירות הראשונות ועד הבחירות לכנסת ה־18 היה יותר משלוש שנים וחצי⁴. כל המאפיינים הללו דומים למקובל במרבית הדמוקרטיה הוותיקות⁵.



הצבעה בבחירות לכנסת במחנה צבאי

- 1 יש להזכיר שוב כי אין סתירה בין דיחוסיות הארצית ובין השימוש באזורים בבחירות. ברוב הדמוקרטיה היציבות מתקיימים שני המאפיינים בעת ובעונה אחת. בעניין המאפיין של בחירות אישיות, המגמה במדינות הדמוקרטיה מעורבת למדי.
- 2 המקרה הקרוב ביותר להשגת רוב אירע בבחירות 1969, כאשר זכה המערך ב־56 מושבים, ולסיעות המיעוטים הקשורות אליו היה ייצוג של ארבעה חברי כנסת.
- 3 אם כי נוסח החוק מאפשר לכנסת בתנאים חריגים לכהן קרוב לחמש שנים. בכך נעסוק בהמשך.
- 4 בין הבחירות הראשונות ובין הבחירות לכנסת ה־18 חלפו מעט יותר מ־60 שנה שבהן כיהנו 17 כנסות.
- 5 למרות הנתונים האלה, המצביעים על יציבות המערכת, מקובלת הטענה המפוקפקת בדבר חוסר יציבות ובדבר תכיפות הבחירות. הדבר נובע בין היתר מהתייחסות למספר הממשלות. הממשלה שכינה בכנסת ה־17 הייתה הממשלה ה־31. כמו כן, בישראל התקיימו בחירות "מיוחדות" לראשות הממשלה ב־2001. בנושא יציבות הממשלה ובנושא הבחירות המיוחדות נדון בהמשך.

ישראל שונה ממדינות אחרות בשלושה מאפיינים הנוגעים לקונפליקט הערבי-ישראלי. ראשית, מאז הקמתה ניצבת ישראל בפני איומים על עצם קיומה או לכל הפחות בפני איומים המערערים על הצדקת קיומה. לאיומים על ישראל ולדה-לגיטימציה שלה שותפים גם גורמים שאינם ערביים.¹ שנית, השסע בין ערבים ליהודים במדינת ישראל קשור בטבורו לקונפליקט הערבי-ישראלי, והוא נוטה להיות עמוק משערים לאומיים וחברתיים ברוב המדינות הדמוקרטיות.² נתון נוסף הייחודי לישראל הוא התמקדות המחלוקת הפוליטית בשאלות הנוגעות לקונפליקט, ובעיקר בנושאים הנובעים מתוצאות מלחמת ששת הימים, כגון עתיד השטחים ושאלות הקשורות בהקמה אפשרית של מדינה פלסטינית. ישראל³ היא גם אחת הדמוקרטיות המערביות הבודדות שאין להן חוקה פורמלית. המסגרת הקונסטיטוציונית של המדינה היא נקודת מפתח בהבנת משטרה, ולה נקדיש את הפרק הבא.

2(2). היסודות הקונסטיטוציוניים והתפתחותם

לישראל יש חוקה מטריאלית מפותחת מאוד, אך אין לה חוקה פורמלית במובן המקובל. ההתפתחות בעניין המסגרת החוקתית של ישראל החלו עוד בטרם הוקמה המדינה, והעיסוק בהן מאפיין באורח כלשהו את כל 18 הכנסות שנבחרו עד כה. דבר החקיקה הראשון שקיבלה מועצת המדינה הזמנית – פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948, ודבר החקיקה הראשון שקיבלה הכנסת הראשונה – חוק המעבר, תשי"ט – 1949. שימשו אבני יסוד בחוקה המטריאלית של מדינת ישראל. בשני אלה הייתה התייחסות רחבה ושיטתית לנושאים שבהם מטפלת חוקה, ובהם: אופן כינון של רשויות השלטון, היחסים בין הרשויות הללו והיחסים בין הרשויות ובין האזרחים. לדברי החקיקה האלה, שזכו לתיקונים רבים ושהוחלפו ברבות השנים בחוקים אחרים, חברו דברי חקיקה אחרים האופייניים לתכנים המופיעים בחוקה. יתר על כן, גם נורמות נמוכות יותר, נהלים ונהגים שונים שימשו בעבר, ומשמשים כיום חלק מהחוקה המטריאלית של מדינת

¹ למשל, מאז המהפכה שהתחוללה באיראן ב-1979, המשטר בטהרן מערער בעקביות על זכות קיומה של ישראל. לנישה זו שותפים גם גורמים שונים במדינות המערב. עם זאת, גישה כזו לא הייתה מקובלת מעולם על אף ממשלה של אף אחת מן הדמוקרטיות הוותיקות.

² עם זאת, חשוב לציין כי שסעים לאומיים וחברתיים עמוקים קיימים גם במדינות דמוקרטיות אחרות. נתונים רלוונטיים בעניין השסע הערבי-יהודי מצויים בפרקים "זכות ההגדרה העצמית ומדינת הלאום" (ב2(4)), "הקונפליקט הערבי-יהודי בתקופת המנדט" (ב3(5)), "המהפך הדמוגרפי" (ב2(4)), "אוכלוסיות המיעוטים" (ב4(9)). על פי האינדקס השנתי של יחסי ערבים-יהודים בישראל של פרופ' סמי סמוחה, הגיע בדרך כלל שיעור הערבים השוללים את זכות קיומה של ישראל לחמישית מהאוכלוסייה. נוסף על כך, שיעור השוללים את קיומה של ישראל כמדינה יהודית-ציונית, היה בדרך כלל יותר מ-60 אחוז.

³ לצדן של בריטניה וניו זילנד.

ישראל¹. עם זאת, לא היה טיפול של ממש בפקודה מ-1948 ובחוק מ-1949 בזכויות היסוד של האזרחים. יתרה מזו, לשני דברי החקיקה לא היה מעמד עדיף על פני חוקים רגילים, ומשום כך לא היה להם מעמד של חוקה פורמלית.

היעדר חוקה פורמלית עומד בסתירה לכוונות ולהצהרות שליוו את הקמת המדינה. הכרזת העצמאות ציינה במפורש את הכוונה לקבל חוקה על ידי אספה מכוננת². גם הבחירות הראשונות היו לאספה המכוננת, וההנחה הייתה שאספה זו תקבל חוקה. בטרם הוקמה המדינה היו גם גורמים אחדים ששקדו על הצעות לחוקה אפשרית. עם זאת, האספה המכוננת קיבלה את חוק המעבר מיד עם כינוסה, ושינתה את שמה לכנסת הראשונה. בכך לא הייתה אמנם החלטה מיידית על אי קבלת חוקה, אך היה בכך רמז לבאות. החל ויכוח בשאלת קבלת החוקה שבו עלו נימוקים רבים, רלוונטיים ושאינם רלוונטיים.

תומכי החוקה המובהקים היו אנשי האופוזיציה מימין ומשמאל. למשל, חירות, שנחשבה למפלגה הימנית ביותר, תמכה בקבלת חוקה. הוא הדין במק"י – השמאל הקיצוני ובמפ"ם שהייתה המפלגה הציונית השמאלית ביותר, ובציונים הכלליים. שתי הממשלות הראשונות שכינהו במהלך הכנסת הראשונה כללו את מפא"י³, את המיעוטים שהיו קשורים במפא"י, את המפלגה הפרוגרסיבית שהייתה מפלגת הימין המתונה ביותר, ואת החזית הדתית שהייתה סיעה משותפת לארבע המפלגות הדתיות⁴.

אף שאנשי הציונות הדתית היו מעורבים בהכנת הצעת החוקה של מועצת המדינה הזמנית⁵, אנשי המפלגות החרדיות התנגדו לקבלת חוקה, בין היתר בטענה שהתורה היא חוקת ישראל⁶. אנשי מפא"י היו חלוקים בדעותיהם. במהלך דיוני הכנסת העלה מנהיג מפא"י, ראש הממשלה דוד בן-גוריון, נימוקים שונים לדחיית ההחלטה בנושא זה⁷. יש מקום לסברה שהאמונה כי קבלת חוקה עשויה להגביל את יכולת התמרון של הממשלה, לא הייתה זרה לראש הממשלה. עם זאת, ראוי להדגיש שאחרים במפא"י תמכו נחרצות בקבלת חוקה לאלתר⁷.

¹ למשל בכל הנוגע לעבודת הכנסת.

² ראו בשער על הכרזת העצמאות.

³ דמותן של מפא"י ומפלגות אחרות עד להקמת המדינה נידונה בפרק 3(4): "שסעים ומפלגות בתקופת המנדט".

⁴ המזרחי, הפועל המזרחי, אגרי" ופועלי אגודת ישראל.

⁵ ובהם ד"ר זרח וררפטיג, שהיה יו"ר ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית, וד"ר יהודה פנחס כהן שניסח את הצעת החוקה.

⁶ כגון הנימוק שרק חלק קטן מהעם היהודי הגיע בינתיים לארץ, ויש לחכות עד שרוב העם יגיע לארצו. בן-גוריון גם שאף לשנות את שיטת הבחירות, וחשש מפני סמכותו של בית המשפט לבטל את חוקי הכנסת.

⁷ ב-27 ביוני 1948 הועברה למפא"י הצעת חוקה של ועדה שהוקמה על ידי המפלגה. בראש הוועדה עמד צבי ברנזון, לימים שופט בית המשפט העליון.

לאחר ויכוחים ממושכים קיבלה הכנסת הראשונה הצעת פשרה, שהציע חבר הכנסת עו"ד יזהר הררי, איש המפלגה הפרוגרסיבית. ההחלטה שהתקבלה ב־13 ביוני 1950 ידועה בשם "החלטת הררי". וזו לשון ההחלטה:

"הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים־פרקים, באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה".¹

החלטה זו ניתנת לפירוש בכמה דרכים. מכל מקום, הכנסת הראשונה והכנסת השנייה לא השלימו אף פרק מן הפרקים האמורים. בהמשך נתפסה ההחלטה כבסיס לקבלת "חוקי היסוד". חוק היסוד הראשון היה חוק יסוד: הכנסת, שהתקבל ב־1958. עד היום התקבלו 11 חוקי יסוד. חוק יסוד הממשלה התקבל שלוש פעמים בשלוש גרסאות שונות. חוק יסוד: חופש העיסוק, התקבל פעמיים בשתי גרסאות שונות. בניגוד לחוקים רגילים, שמות חוקי היסוד לא כוללים את שנת חקיקתם. הלוח הבא מציג את חוקי היסוד התקפים היום ואת שנת חקיקתם.

רשימת חוקי היסוד	
שם החוק	שנת החקיקה
חוק יסוד: הכנסת	תשי"ח – 1958
חוק יסוד: מקרקעי ישראל	תשי"ך – 1960
חוק יסוד: נשיא המדינה	תשכ"ד – 1964
חוק יסוד: משק המדינה	תשל"ה – 1975
חוק יסוד: הצבא	תשל"ז – 1976
חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל	תשי"ם – 1980
חוק יסוד: השפיטה	תשמ"ד – 1984
חוק יסוד: מבקר המדינה	תשמ"ח – 1988
חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו	תשנ"ב – 1992
חוק יסוד: חופש העיסוק	תשנ"ד – 1994*
חוק יסוד: הממשלה	תשס"א – 2001**
* גרסה קודמת של החוק התקבלה ב־1992.	
** גרסאות קודמות של החוק התקבלו ב־1968 וב־1992.	

¹ שלושים ושבעה חברי כנסת מסיעות האופוזיציה הגישו הצעה נגדית שנדחתה: "הכנסת מחליטה להטיל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין את חוקת המדינה ולהגישה לכנסת הראשונה. על תאריכי גמר עבודת הוועדה תחליט הכנסת".

במהלך השנים עלו הצעות רבות לחוקי יסוד נוספים. כך, בכנסת ה־18 הכינה קבוצה גדולה של חברי כנסת הצעה ל"חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי". לעניין המעמד הפורמלי של חוקי היסוד יש משמעות מיוחדת. אילו נתפסו כל חוקי היסוד מרגע חקיקתם כעדיפים על פני חוקים רגילים, היה אפשר לקבוע כי כל אחד מהם הוא חלק מחוקה פורמלית שטרם הושלמה. במקרה כזה היה בית המשפט יכול לברר קיומן של סתירות בין החוקים הרגילים ובין חוקי היסוד, ולהכריז במקרה הצורך על חוק רגיל, או על חלק בחוק רגיל – שאינו תקף. זו הסמכות של "ביקורת שיפוטית" העולה מהמבנה המדרג של "פירמידת הנורמות".²

בעניין זה חלה התפתחות בתפיסתו של בית המשפט. במשך שנים רבות קבעה הפסיקה באופן עקבי שלחוקי היסוד יש מעמד של חוקים רגילים, אלא אם כן נקבע בהם במפורש שיש להם מעמד עדיף. קביעה זו שונתה בעקבות "המהפכה החוקתית", שנטען כי התחוללה כאשר נחקקו שני חוקי היסוד הנוגעים לזכויות האדם בשנת 1992. כיום הפרשנות המקובלת בבית המשפט העליון היא כי כל חוקי היסוד עדיפים על פני חוקים רגילים, אף אם לא נכללה בהם קביעה כזו.³ ראוי לציין כי בחלק מחוקי היסוד כלולים הסדרים המקנים להם מעמד מיוחד. היום אנו מוצאים בפסיקה קביעות שלפיהן אין לשנות חוק יסוד כלשהו בשינוי עקיף באמצעות חוק "רגיל". יש המערערים על התפיסה החדשה הזאת. שכן, היא לא הייתה מקובלת בעבר, ואומצה על ידי בית המשפט בלא שגובתה בחקיקה הולמת של הכנסת.⁴ בקטעים הבאים בפרק זה נתאר את ההבדלים במעמדם של חוקי היסוד על פי הכתוב בהם. בפרק על הרשות השופטת נתאר כמה ציוני דרך חשובים הנוגעים להתפתחות בתפיסת מעמדם של חוקי היסוד, ובתפיסת סמכותו של בית המשפט לביקורת שיפוטית.

יש שלושה כלים הכלולים בחלק מחוקי היסוד המקנים להם מעמד שונה בהשוואה לחוקים רגילים:

1. חסינות מתקנות לשעת חירום.
2. "שריון" בהתניית שינוי בחוק ברוב מיוחד.

¹ Judicial review.

² כשי שתואר בפרק 151: "חוקה פורמלית וחוקה מטריאלית". עם זאת, יש לציין כי במדינות אחדות בהן קיימת חוקה פורמלית, דוגמת הולנד ושווייץ, לא מתקיימת בפועל ביקורת שיפוטית.

³ בדרך כלל קביעה כזו לובשת צורה של "שריון", דרישה כי החוק ישונה רק ברוב מיוחד. כשיש התנגשות בין שני חוקים רגילים, הכלל המקובל הוא שהחוק המאוחר הוא הקובע. אך בפסק דין מ־2010, שעסק בהשוואת הסיוע לאברכים לסיוע לטטרונטים, דירג בית המשפט חוקים רגילים באופן אחר. הוא קבע כי חוק יסודות התקציב, תש"מ"ה – 1985, עדיף על פני חוק "רגיל".

⁴ ואולם, כל עוד לא התייחסה הכנסת לעניין זה, התפיסה הקובעת היא התפיסה המקובלת על רוב שופטי בית המשפט העליון. לנושאים אלה יש השלכה מידית על מעמדה של הרשות השופטת, ועוד נשוב אליהם בפרק המתאים בהמשך.

3. "שריון" מפני פגיעה עקיפה על ידי חוקים אחרים באמצעות הכללה של "פסקת הגבלה".

1. חסינות מתקנות לשעת חירום

"תקנות לשעת חירום" הן תקנות שאופשרו על ידי פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948¹. סעיף 9 של הפקודה קבע כי בכוחן של תקנות כאלה "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו, או לקבוע בו תנאים"². תקנות מסוג זה יכולה להתקין הממשלה, ויכול להתקין כל אחד משריה בתנאים מסוימים³. ברור כי בנושאים קונסטיטוציוניים יש בסמכות זו הניתנת בידי שרים סכנה של ממש. לכן נקבע כי לשישה מחוקי היסוד תהיה חסינות מתקנות לשעת חירום. ואלה הם החוקים: חוק יסוד: נשיא המדינה, חוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: הממשלה, חוק יסוד: השפיטה, חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו⁴.

מן הראוי לציין כי אפשר להקנות מעמד עדיף גם לחוקים שאינם חוקי יסוד. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969, מחוסן גם הוא מתקנות לשעת חירום⁵.

2. "שריון" בהתניית שינוי בחוק ברוב מיוחד

שריון החוק על ידי קביעה כי אפשר לשנות את כולו או את חלקו רק ברוב מיוחד של חברי כנסת, כלול בכמה חוקים. חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: הממשלה אינם ניתנים לשינוי אלא ברוב של חברי הכנסת⁶.

הסעיף המפורסם ביותר המשוררין באופן זה הוא סעיף 4 בחוק יסוד: הכנסת, שעניינו שיטת הבחירות. הפגיעה בו הייתה המקרה הראשון שבו השתמש בית המשפט בסמכותו

¹ ראו אזכורה של הפקודה בפרק "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות" (4א). בפרק "ביטויים מוסדיים וחוקיים לאופי היהודי של המדינה" (8)4 ובתחילת הפרק הנוכחי. כיום מוסדר עניין תקנות לשעת חירום בחוק יסוד: הממשלה. הכנסת ממלאת תפקיד חשוב באישורו של מצב חירום ובאישורן של התקנות, כפי שמתואר להלן בפרק "הכנסת" (ד2)2).

² יש להבחין בין תקנות לשעת חירום (שע"ח), שמקורן בפקודה הראשונה של מועצת המדינה הזמנית, ובין תקנות ההגנה הבריטיות שבהן כבר עסקנו במקומות אחרים (למשל, בפרק 4: "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות").

³ בנוסח המקורי התנאים היו: קיום מצב חירום על סמך הכרזת מועצת המדינה הזמנית, שימוש בתקנה למטרות ספציפיות שהוגדרו בפקודה, הפגת תוקפה של התקנה לאחר שלושה חודשים.

⁴ בעניין החוק האחרון נקבע כי למרות חסינותו מתקנות לשעת חירום, תקנות כאלה יכולות לפגוע בזכויות המוקנות בחוק, "ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש".

⁵ בהיעדר החסינות הזאת על חוק יסוד: הכנסת ועל חוק הבחירות, יכול היה שר לבטל או לדחות בחירות לכנסת, אם הוציא תקנה שעמדה בתנאים שתוארו בקיצור בהערה קודמת.

⁶ בכל אחד משלבי החקיקה.

לביקורת שיפוטית¹. גם סעיף זה אינו ניתן לשינוי, אלא ברוב של חברי כנסת. בחוק זה קיים שריון על ידי רוב מיוחד בשני עניינים נוספים. סעיף 9א אוסר על הכנסת להאריך את תקופת כהונתה, אלא אם כן כשנסיבותיה מוצדקות, וההארכה זוכה לתמיכה של 80 חברי כנסת. יש לשער שסעיף זה עצמו לא יכול להיות מתוקן בפחות מ־80 חברים, אחרת יכול מספר קטן יותר לבטל את ההתניה, ואחר כך לקבל בהליך רגיל חוק המאריך את תקופת כהונתה של הכנסת. עניין נוסף שאין לשנותו אלא ברוב של 80 חברי כנסת הוא חסינותו של חוק יסוד: הכנסת, מתקנות לשעת חירום.

בחוק יסוד: משק המדינה בנוסחו הנוכחי קובע סעיף 3ב את האופן שבו הממשלה יכולה לממן את פעולותיה, אם הכנסת לא קיבלה חוק תקציב לפני תחילת שנת הכספים. גם סעיף זה משוריין, ואפשר לשנותו רק ברוב של חברי הכנסת². סעיפים 5 ו־6 בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל מגדירים את התחום הטריטוריאלי של ירושלים, ואת האיסור להעביר סמכויות הנוגעות לניהול השטח לגורם זר. סעיף 7 קובע כי אין לשנות סעיפים אלה אלא ברוב מיוחד³.

3. "שריון" מפני פגיעה עקיפה על ידי חוקים אחרים באמצעות הכללה של "פסקת הגבלה"

בסעיף 8 של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובסעיף 4 של חוק יסוד: חופש העיסוק, כלולה "פסקת הגבלה". מטרת הפסקה למנוע חקיקה המבטלת את הזכויות המוקנות בשני החוקים הללו, אלא אם כן התקיימו תנאים מיוחדים. וזה נוסחו של סעיף 8 בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת ב"⁴.

לסעיף זה חשיבות מיוחדת בנושא של זכויות האדם בישראל. בדיון בפרקים קודמים ראינו שזכויות האדם אינן בלתי מוגבלות. "פסקת ההגבלה" קובעת את "המצפן" הראוי על פי המחוקק להגבלת זכויות היסוד⁵.

1 ראו הדיון ב"בג"ץ ברגמן" מ־1969 בפרקים על שיטת הבחירות לכנסת (ד4) ועל בתי המשפט (ד4)37).
 2 עניין זה נתפס על ידי המחוקק כחיוני. יש לשער שאם לא התקבל תקציב, נוצר רוב בכנסת המתנגד לממשלה. ביטול האפשרות לתקצב את פעולות הממשלה היה משתק אותה, ולכן שוריין הסעיף.
 3 מדובר בתיוון לחוק שהתקבל מסיבות פוליטיות. נוסף על כך התקבל ב־1991 חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון) המתייחס לנושא.
 4 בחוק יסוד: חופש העיסוק, הוחלפו המילים "בזכויות שלפי חוק יסוד זה" במילים "בחופש העיסוק".
 5 האופן שבו משתמשים בפסקת ההגבלה שנוי במחלוקת. כיום גם אין כללים ברורים כיצד יכול המחוקק לבטל את הפרשנות שנתן בית המשפט לחוקים כשהכנסת סבורה שפרשנות בית המשפט מעוותת את רצונה.

הלוח הבא מציג את סיכום ההסדרים הנוגעים למעמד המיוחד של חלק מחוקי היסוד.

הסדרים הנוגעים למעמד מיוחד של חוקי היסוד			
שם החוק	רוב מיוחד ועניינו	פסקת הגבלה	חסינות מתקנות לשעת חירום
חוק יסוד: הכנסת	שיטת הבחירות – 61 הארכת כהונה – 80 חסינות מתקנות לשע"ח – 80		יש
חוק יסוד: מקרקעי ישראל	אין שום הסדר הנוגע למעמד מיוחד		
חוק יסוד: נשיא המדינה			יש
חוק יסוד: משק המדינה	הסדר בהיעדר תקציב – 61		
חוק יסוד: הצבא	אין שום הסדר הנוגע למעמד מיוחד		
חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל	שינוי תחום – 61 העברה לגורם זר – 61		
חוק יסוד: השפיטה			יש
חוק יסוד: מבקר המדינה	אין שום הסדר הנוגע למעמד מיוחד		
חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו		יש	יש
חוק יסוד: חופש העיסוק	החוק כולו – 61	יש	יש
חוק יסוד: הממשלה	החוק כולו – 61		יש

אין כל ספק כי תמונת המעמד של חוקי היסוד אינה פשוטה, בין שנראה את כולם כעדיפים על פני החוקים האחרים, ובין שנדבק בנוסחים הכלולים בהם, שאותם תיארו לעיל. מכל מקום, אין ספק כי ב־1992 חל שינוי מהותי במבנה החוקתי של מדינת ישראל. שינוי זה תואר בשם "המהפכה החוקתית"¹. כיום קיימת בישראל מעין חוקה פורמלית, מאחר שלפחות חלק מחוקי היסוד עדיפים על פני החוקים הרגילים².

במרס 1992 התקבלו שלושה חוקי יסוד. אחד מחוקי היסוד הללו קיים גם היום. זהו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק אחר היה חוק יסוד: הממשלה, ששוריין כבר אז בנוסח דומה,

¹ את הביטוי "מהפכה חוקתית" טבע פרופ' אהרון ברק, שכיהן באותה תקופה כשופט בבית המשפט העליון, ושם 1995 כיהן כנשיאו.

² דיון מרחיב בנושא זה מופיע בפרק "בתי המשפט" ד3(4).

אך הוחלף בהמשך בחוק מ־2001. החוק השלישי היה חוק יסוד: חופש העיסוק, שהוחלף בנוסח של 1994. מעניין שחוק זה, הן בנוסחו מ־1992 והן בנוסחו החדש, הוא החוק הבכיר ביותר בין חוקי ישראל מבחינה פורמלית, שכן מעמדו עדיף מכל שלוש הבחינות שתיארנו לעיל.

הצעות חוקה מאוחרות

במהלך השנים הוצעו נוסחי חוקה אפשריים למדינת ישראל על ידי גורמים שונים. שלוש הצעות חוקה "המשקפות את השיח החוקתי העכשווי, על ההסכמות והמחלוקות שבו" נכללו באתר משרד החינוך בשנת 2011. המדובר¹ בהצעות של "המכון לאסטרטגיה ציונית", "המכון הישראלי לדמוקרטיה"² ו"מכון עדאלה"³.

בכל הנוגע לאופייה של המדינה כמדינה יהודית, בהצעות החוקה של "המכון לאסטרטגיה ציונית" ושל "המכון הישראלי לדמוקרטיה" מוקדש מקום נרחב לנושא הגדרתה של מדינת ישראל כמדינת לאום יהודית. הצעת החוקה של "מכון עדאלה" אינה רוצה שישראל תוגדר כמדינה יהודית מבחינת אופייה⁴.

זכויות האדם והאזרח המוגנות בשלוש הצעות החוקה "דומות מאוד זו לזו". אך בהצעת עדאלה "יש פירוט רב יותר של זכויות העציר, נגישות לבתי משפט ושמירה על זכויותיהם של עצירים ואסירים". הצעת "המכון לאסטרטגיה ציונית" מציינת כי "אי מילוי חובות יהיה כרוך בפגיעה בזכויות". בכל הנוגע לזכויות החברתיות, הצעת "המכון הישראלי לדמוקרטיה" והצעת "מכון עדאלה" משקפות "גישה חברתית כלכלית סוציאלי-דמוקרטית"⁵.

"סוגיית השפה משקפת באופן מובהק את הבדלי התפיסות בין שלוש ההצעות". הצעת "המכון לאסטרטגיה ציונית" קובעת כי "עברית היא שפת המדינה". הצעת "המכון הישראלי לדמוקרטיה" קובעת כי הערבית היא "שפה רשמית" אך העברית היא "שפת המדינה", כלומר שתי השפות "הן לא באותו מעמד". על פי הצעת "מכון עדאלה" "יהיה מעמד שווה לשתי השפות בכל התחומים".

גם ההתייחסות להתאזרחות מכוח שבות שונה באורח מובהק. הצעת "מכון עדאלה" מבטלת למעשה את חוק השבות במהותו ובמתכונתו הנוכחית⁶.

¹ הניסוח הוא של תוכנית הלימודים החדשה מ־2011.

² על פי הסדר המופיע באתר.

³ גילוי נאות: מחבר הספר חיבר את ההקדמה להצעת החוקה של "המכון לאסטרטגיה ציונית" ואת הטיוטה הראשונה של הצעת החוקה הזו. בשל כך, הויקה בניתוח שלהלן היא בראש ובראשונה לניתוח הצעות החוקה שהופיע באתר האינטרנט של משרד החינוך בינואר 2011.

⁴ הניסוח לקוח מאתר משרד החינוך. הוא הדין בציטטות שלהלן בעניין שלוש הצעות החוקה.

⁵ באתר לימודי אזרחות המקושר לאתר משרד החינוך נטען כי התנגדות לגישה פוליטית כזו מהותית ויותר על דמוקרטיה "מהותית". קביעות מסוג זה הן פוליטיות במובהק ואין להן אחיזה בספרות המקצועית גם לדעת אנשי מדע המדינה התומכים ברעיונות סוציאלי-דמוקרטיים.

"בכל ההצעות מופיעות מגבלות מפני שינוי, המחזקות את מעמדה של החוקה למעמד על. כל ההצעות מכירות בכך כי מסמך חוקתי צריך להיות נוקשה יחסית, ולשמר את תפיסת העולם שהוא בא לבטא".

בהצעות יש התייחסויות שונות ליחסים בין הרשויות, ובכלל זה ליכולת הביקורת השיפוטית של בית המשפט¹.

ד(3). זכויות האדם בישראל

בבואנו לבדוק את התייחסות הדמוקרטיה הישראלית לנושא זכויות האדם, יש להתייחס להתחייבויות העקרוניות של המדינה, לחקיקה, להתנהגות הרשויות, ובהן הרשות המבצעת בפועל והפסיקה של בתי המשפט.

בנאום שנשא נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק ב־5 ביולי 1998 לציון 50 שנות שיפוט בישראל², הוא הזכיר ארבעה פסקי דין שסימנו בשנותיה הראשונות של המדינה את יחסה לזכויות האדם³. ואכן, פסקי הדין הללו הם אבני דרך בתולדות מיסודן של זכויות האדם בישראל.

פסק הדין הראשון, בג"ץ 48 / 7 אל-כרבוטלי נגד שר הביטחון, פסק בעניינו של חג' אחמד אבו לבן, שנעצר ביפו בספטמבר 1948 בעיצומה של מלחמת העצמאות. המעצר המנהלי היה על פי תקנות ההגנה (לשעת חירום) מ־1945⁴. העציר לא הובא בפני שופט, לא נמסרה הודעה על הסיבה למעצרו, והוא לא הורשה להיפגש עם עורך דין. את העתירה הגיש אחמד שוקי אל-כרבוטלי, ידיד של העצור. בית המשפט קבע כי להכרות העצמאות שעליה הסתמך העותר אין מעמד חוקתי, אך הורה לשחרר את העציר כי היה פגם פורמלי במעצרו. השופט אולשן כתב בין היתר: "השלטונות כפופים לחוק כמו כל האזרחים במדינה, ושלטון החוק הוא אחד היסודות האיתנים של המדינה. יהי בזה נזק חמור לציבור ולמדינה גם יחד אם השלטונות ישתמשו בכוח הניתן מטעם המחוקק, אף באופן זמני מתוך התעלמות גמורה מהסייגים המוצבים על ידי המחוקק על דרך השימוש בכוח זה". פסק הדין הזה קובע הלכות יסוד שלא עורערו מעולם, בעניין שלטון החוק ובעניין הזכות לחירות, גם בעת משבר ובעת מלחמה⁴.

¹ התייחסות לעניין הביקורת השיפוטית מצויה גם בפרק העוסק במוסדות השלטון (בתי המשפט – 37(4)).

² אותם פסקי דין אוכזר על ידי ברק בנוסח הרצאה זהה כמעט לחלוטין בטקס השבעת שופטים ב־2 ביוני 1998, והם מופיעים גם בהקדמה (בנוסח דומה) לספר "בית המשפט: חמישים שנות שפיטה בישראל" שיצא לאור ב־1999.

³ תקנות שישראל ירשה בתוקף רציפות המשפט – כמוסבר בפרק א4: "המעמד המשפטי של הכרות העצמאות".

⁴ הצו הראשוני שניתן היה צו הביאס קורפוס (Habeas corpus) בתרגום מילולי מלטינית: הבא את הגוף. הכוונה היא לשחרור העצור או להבאתו בפני בית המשפט. אין צורך להכביר מילים על המקרים הרבים שבהם "נעלמו" עצורים בידי השלטונות לבלי שוב, גם במשטרים דמוקרטיים, ואפילו בארץ ישראל בתקופת המנדט.

בבג"ץ 49 / 1 בז'רנו נגד שר המשטרה נקבע לראשונה עקרון חופש העיסוק. סלומון בז'רנו עסק בתקופת המנדט במילוי טפסים ובהגשת בקשות מטעם נהגים למשרד הרישוי בתל אביב. מיד לאחר הקמת המדינה נאסר עליו ועל שכמותו להמשיך בעיסוקם. השופט שניאור זלמן חשין קבע כי לכל אדם "קנייה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלח יד אשר יבחר לעצמו". חשין הכיר כמובן בכך שבמקרים מסוימים רשאית המדינה להגביל את עיסוקם של אזרחים¹, אך כל עוד אין התניה מפורשת כזו בחוק, מתקיים העיקרון של חופש העיסוק. מכאן, שקיימות זכויות יסוד המובטחות לבני האדם, כל עוד לא הוגבלו על ידי המחוקק באורח ראוי.

בבג"ץ 50 / 144 שייב נגד שר הביטחון נידונה בקשתו של ד"ר ישראל שייב (אלדר) להתקבל כמורה בבית ספר תיכון. שייב² התקבל לעבודה כמורה, אך מינויו בוטל בשל התנגדות משרד הביטחון. עתירתו של שייב התקבלה. בית המשפט קבע כי הגבלה על חירות הפרט, ובכלל זה הגבלה על מקום העבודה שאליו הוא יכול להתקבל, יכולה להיעשות על פי חוק, ולא על פי החלטה שרירותית של הרשות המבצעת. בפסק הדין התייחסות המרכזית היא לרעיון של שלטון החוק. וכך קבע השופט יצחק אולשן: "לו היינו מסרבים להיזקק לבקשת העותר, היינו מסייעים לכך שעקרון 'שלטון החוק' השולט במדינה ייעשה פלסטר. משמעותו היסודית של עיקרון זה היא שההגבלות – שאין להימנע מלהטילן על חירות הפרט... צריכות להיקבע על ידי החוק. כלומר על ידי החברה המשקפת את דעתה בחוקים הנחקקים בבית המחוקקים המייצג אותה, ולא על ידי השלטון המנהלתי, שתפקידו הוא רק לבצע את הטלת ההגבלות האלה בהתאם לחוקים".

כבר עסקנו בבג"ץ 53 / 73 **קול העם נגד שר הפנים**, בפרק "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות". ראינו שם כי השופט אגרנט קבע בפסק הדין כי אף שלהכרזת העצמאות אין תוקף משפטי³, ראוי לפרש את החוקים על פי הזכויות המובטחות בהכרזה. אך פסק הדין הזה התפרסם לא פחות בשל התייחסותו לעיקרון של חופש הביטוי. בבג"ץ המדובר עתרה חברת "קול העם" נגד שר הפנים⁴, שהורה לסגור את העיתון "קול העם", ביטאונה של המפלגה הקומוניסטית מק"י, וכתבי עת קומוניסטיים אחרים⁵, בהתאם לסמכות שהוקנתה

¹ למשל כשמדובר בעיסוק פלילי, או במקרה שונה לחלוטין, כשהעיסוק דורש הכשרה מיוחדת והוא כרוך בקבלת רישוי מיוחד, כגון עיסוק ברוקחות.

² ד"ר ישראל שייב אלדר היה אחד מראשי הלח"י ערב הקמת המדינה. הוא הנהיג את הלח"י עם יצחק שמיר (יזרניצקי) ועם נתן פרידמן יליךמור. רלוונטי לעניין זה הדין בפרק 4(1): "שאלת הריבונות במדינה החדשה".

³ כפי שראינו שם, עניין זה השתנה בתכלית עם התיקונים בחוקי היסוד מ-1994.

⁴ ישראל רוקח איש הציונים הכלליים.

⁵ כגון עיתון המפלגה בערבית, "אל-איתחאד". סגירת העיתונים בכל המקרים לא נמשכה יותר מ-15 יום.

העדפה מתקנת

העדפה מתקנת, שהמונח המקביל לה בקירוב בשפה האנגלית הוא Affirmative action, הוא שם כולל למגוון דרכים להענקת סיוע לפרטים באוכלוסייה שיש כלפיהם הפליה, בשל השתייכותן לקבוצה מסוימת. בדרך כלל מתוכננת ההעדפה המתקנת לזמן מוגבל, עד אשר יבוטל הקיפוח. למשל: במקרה של שוויון נתונים של מועמדים לתפקיד, כלל של העדפה מתקנת יקבע שהמשתייך לקבוצה המופלית יקבל העדפה. אמצעי אחר הוא קביעת מכסת ייצוג מינימלית לקבוצה המופלית בהקשרים שונים (כגון במוסדות לימוד, בוועדות ציבוריות, במועצות מנהלים וכדומה).

לשלטון על פי פקודת העיתונות המנדטורית מ-1933. ההוראה ניתנה לאחר שנכללה בהם התקפה חריפה על הממשלה, שהייתה מבוססת על הטענה השקרית כאילו ישראל עומדת לסייע באורח צבאי מסיבי לארצות הברית במלחמה בקוריאה. מאמר מערכת ב"קול העם" הסתיים במילים: "נגביר את מאבקנו נגד המדיניות האנטי לאומית של ממשלת בן-גוריון המספסרת בדם הנוער הישראלי". פסק הדין שכתב השופט שמעון אגרנט, ביטל את הצו בקובעו כי חופש הביטוי הוא "זכות עילאית". זכות זו "מהווה את התנאי המוקדם למימושן של כמעט כל החירויות האחרות". האם מותר אם כן לפרסם התקפה כה בוטה

כפי שעשה "קול העם" על סמך טענה כוזבת? בעניין זה קבע אגרנט הלכה הידועה בשם "מבחן הוודאות הקרובה". לדבריו יש לאזן בין אינטרסים ובין עקרונות שונים. כאשר הפרסום יוצר "אפשרות קרובה של עשיית מעשים המסכנים את שלום הציבור", יכולים השלטונות להגביל את חופש הביטוי. במקרה שנידון, סגירת ביטאוני המפלגה הקומוניסטית נעשתה בלא שהוכחה "ודאות קרובה" שכזו.

חלוץ בחקיקה שנגעה לזכויות היה חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א – 1951. במהלך השנים הורחבו האמצעים להבטחת ייצוגן של נשים בגופים שונים, למניעת הפליה כלפי נשים, ולהבטחת השוויון בהעדפה מתקנת במידת הצורך. במקביל החלו לפעול גופים רבים בעניין השוויון בין המינים, ובהם "הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת". ב-1998 הוקמה על פי חוק שקיבלה הכנסת "רשות לקידום מעמד האישה".

מאז 1951 התקבלו עוד חוקים רבים שעסקו בעניינים של שוויון, איסור הפליה והעדפה מתקנת בהקשרים שונים.

הזכרנו לעיל את שני חוקי הזכויות החשובים שהתקבלו ב-1992. חוק יסוד: חופש העיסוק שהתקבל מחדש ב-1994, אכן מוקדש בראש ובראשונה לחופש העיסוק. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עוסק בזכויות רבות: הזכות לחיים, הזכות לחירות, הזכות לכבוד, איסור פגיעה בגופו של אדם והזכות לפרטיות. במהלך הדיונים בכנסת נשקלה הכללה של זכויות

והירויות נוספות. בשל חשיבותו של החוק הוא מובא להלן במלואו בנוסחו לאחר התיקון מ-1994.¹

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

1.	עקרונות יסוד [תיקון: 1]	זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.
א.1.	מטרה	חוק יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
2.	שמירה על החיים, הגוף והכבוד	אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם.
3.	שמירה על הקנין	אין פוגעים בקניינו של אדם.
4.	הגנה על החיים, הגוף והכבוד	כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.
5.	חירות אישית	אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת.
6.	יציאה מישראל וכניסה אליה	(א) כל אדם חופשי לצאת מישראל. (ב) כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל.
7.	פרטיות וצנעת הפרט	(א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו. (ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו. (ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו. (ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו.
8.	פגיעה בזכויות [תיקון: 1]	אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
9.	סייג לגבי כוחות הביטחון	אין מגבילים זכויות שלפי חוק יסוד זה של המשרתים בצבא הגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הביטחון האחרים של המדינה, ואין מתנים על זכויות אלה, אלא לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות.
10.	שמירת דינים	אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד.
11.	תחולה	כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה.
12.	יציבות החוק	אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח-1948, מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

¹ בתיקון זה עסקנו בפרק 4: "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות".

בית המשפט העליון הרבה להשתמש בחוק זה הן כלפי רשויות השלטון השונות, ובכלל זה בהוצאת צווים נגד הרשות המבצעת, והן בענייני ביקורת שיפוטית. בנושאים אלה שהיו לעתים שנויים במחלוקת, נעסוק בפרק "מוסדות השלטון בישראל".

בדיונים בקבלת החוק בנוסחו המקורי ב־1992 וכן בדיונים בתיקונו ב־1994 הועלתה האפשרות לציין בו התייחסות מפורשת בעניין הזכות לשוויון. כבר ראינו שלזכות השוויון יכולים להיות פירושים שונים¹. הכנסת החליטה שלא לכלול בחוק את עניין השוויון. אך בית המשפט פירש את הזכות לכבוד כזכות הכוללת גם היבטים של הזכות הכללית לשוויון.

בבג"ץ 94 / 721 אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ נגד יונתן דנילוביץ, הועלתה השאלה אם בן זוג מאותו מין זכאי לזכויות המוענקות לבן זוג מהמין האחר. חברת אל-על נהגה להעניק הטבות לבני זוג של עובדי החברה, ובמקרה זה היה מדובר בעובד יונתן דנילוביץ, שניהל חיי זוגיות יציבים עם בן זוג שהיה בן מינו. החברה סירבה להעניק לו את ההטבה. הזכות לשוויון מובטחת בחוקים רבים שבית המשפט ציינם בפסק דינו, אך הוא התייחס גם לזכות השוויון על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בין היתר קבע בית המשפט:

"השוויון הוא ערך יסוד במשפט הארץ. הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי וממהותה ומאופייה של המדינה. ביסוד עקרון השוויון עומדים שיקולים של צדק והגינות, והוא מרכיב מרכזי בהסכמה החברתית שעליה מושתתת החברה".

ועוד נאמר בעניין השוויון:

"תחילתו בהכרזת העצמאות, הקובעת כי מדינת ישראל תקיים שוויון בין אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין; המשכו בדברי חקיקה המגבשים שוויון זה במערכות יחסים מיוחדות, ולשיאו הוא הגיע עם חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר עיגן את השוויון כזכות חוקתית על חוקית בגדריו של כבוד האדם".

התייחסות דומה לעניין השוויון הייתה בבג"ץ 94 / 4541 אלס מילר נגד שר הביטחון. במקרה זה העותרת אלס מילר, אזרחית ישראלית בעלת רישיון טיס אזרחי, גויסה לצה"ל במסגרת העתודה האקדמית. היא סיימה לימודי הנדסת אווירונאוטיקה והתייצבה לשירות פעיל. יותר משנה לפני תחילת שירותה הפעיל ביקשה זימון לקורס טיס. בקשתה נדחתה על ידי קצינת העתודה בטענה שעל פי הוראות הפיקוד העליון אין לשלב נשים ב"מקצועות

¹ בעניין זה עסקנו בפרק 41(1): "זכויות האדם – זכויות אוניברסליות". ישנו מובן של דרישת השוויון הכולל "שוויון בזכויות" ו"שוויון בפני החוק". זכויות אלה יסודיות ביותר, וחובה תמיד לקיים אותן. קיים גם איסור הפליה מטעמים פסולים. לעומת זאת, בעניין שוויון כלכלי יש ויכוחים אידיאולוגיים רבים, ואין מדינה המכירה בזכות לשוויון מסוג זה.

² הביטוי "מנשמת אפו של המשטר החוקתי" בהקשר לשוויון לקוח מ"בג"ץ ברגמן" משנת 1969, שבו נדון בפרקים על שיטת הבחירות לכנסת ד(2) ועל בתי המשפט ד(4).

לחגימה". מילר ערערה על ההחלטה, וזומנה לפגישה עם מפקד חיל האוויר. גם לאחר פגישה זו לא שינה הצבא את עמדתו. לנוכח זאת, עתרה מילר נגד ההחלטה. עתירתה התקבלה, והיא שולבה בעקבות פסק הדין בקורס טיס של חיל האוויר. בפסק הדין נאמר בין השאר: "יש לפרש את החוק כחוק המתיישב עם כיבוד הזכות לשוויון בין המינים גם בשל חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שעם חקיקתו התעלה מעמדו הנורמטיבי של עקרון השוויון שהוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו... והוא הפך לעיקרון בעל מעמד חוקתי על חוקי...". לנוכח החלטת הכנסת שלא לכלול את עקרון השוויון בחוק היסוד האמור, יש הטוענים כי "גדריו של כבוד האדם" אינם כוללים את עקרון השוויון במובן הרחב שהקנה לו בית המשפט.

27(4). שיטת הבחירות לכנסת

עקרונות שיטת הבחירות לכנסת נקבעו בסעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת:

"הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת."

שיטת הבחירות מתוארת, אם כן, בשישה תארים.

בחירות כלליות הן בחירות ש"הכול" רשאים להשתתף בהן. המדובר באזרחים בני 18 ומעלה². מובן אחר של כלליות הבחירות הוא ש"הכול" רשאים להתמודד בהן. מועמד חייב להיות בן 21 ומעלה ביום הגשת רשימת המועמדים³. כיום רשאות להגיש רשימות

¹ שוב נדגיש, כי כל עוד לא שינה המחוקק את דברו בחקיקה (ובמקרה הנידון באמצעות חוק יסוד), פרשנותו של בית המשפט היא הקובעת.

² גיל זה הוא המקובל במרבית מדינות העולם כגיל הבחירה. מסיבות טכניות, בעבר היה צריך להיות בגיל הבחירות לפני "תאריך קובע" שקדם ליום הבחירות, אך כיום "התאריך הקובע" הוא יום הבחירות. בסעיף העוסק בגיל הבחירה הותיר חוק יסוד: הכנסת אפשרות לפסול את זכות הבחירה, על ידי החלטת בית משפט "בהתאם לחוק". אך עד כה לא התקבל אף חוק המאפשר ביטול של זכות הבחירה.

³ החוק מונע מסדרה של בעלי תפקידים להיות מועמדים לכנסת: נשיא המדינה, שני הרבנים הראשיים, שופט, דיין של בית דין דתי, מבקר המדינה, הרמטכ"ל, רבנים כוהני דתות אחרות המשמשים ככהונתם בשכר, עובדי מדינה, קציני צבא, שוטרים וסוהרים, ועובדי תאגידים שהוקמו בחוק בדרגות שנקבעו בחוק.

החוק מונע מחבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר סמוך לפרישתו, מלהיות מועמד ברשימת מועמדים שהייתה מיוצגת בסיעה של הכנסת היוצאת. קביעה זו באה כדי למנוע עסקאות דוגמת הצבעה של חבר קואליציה בעד הקדמת הבחירות, כדי לזכות במקום משריין ברשימה של מפלגת אופוזיציה.

אדם שהורשע בפלילים בעברה שיש עמה קלון וטרם חלפו שבע שנים מיום שסיים לרצות את עונש המאסר שהוטל עליו, אינו יכול להיות מועמד.

מועמדים רק מפלגות הרשומות ברשם המפלגות.¹ סעיף 4א של חוק יסוד: הכנסת קובע מגבלות על הגשת רשימת מועמדים. מגבלות אלו מלמדות על אופייה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית:

”רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

1. שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
2. הסתה לגזענות.
3. תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.²

בחירות ארציות הן בחירות שבהן המדינה כולה היא אזור בחירה אחד. במדינת ישראל קיימת חלוקה של המדינה למחוזות בחירה ולאזורי קלפי, אך חלוקה זו אינה משפיעה בדרך כלשהי על תוצאות הבחירות, והיא נועדה לצרכים מנהליים בלבד.

בחירות ישירות הן בחירות שבהן המצביע קובע את הגוף הנבחר עצמו, ולא גוף ביניים, שתפקידו שלו הוא קביעת הגוף הנבחר עצמו. בארצות הברית נבחר הנשיא בבחירות שאינן ישירות. הבוחרים קובעים אלקטורים, שהם חברי גוף בוחר המייצגים אותם. ואילו האלקטורים, הם הבוחרים בסופו של דבר את הנשיא.³

¹ על פי חוק המפלגות, תשנ"ב – 1992.

² סעיף 4א התקבל רק בשנת 1985. אחת הסיבות לחקיקתו הייתה הרצון למנוע מרשימת כך, בהנהגת הרב מאיר כהנא, התמודדות בבחירות הבאות. כהנא נבחר לכנסת ב-1984, אף שוועדת הבחירות המרכזית פסלה את רשימתו. ערעור בחירות שהגיש, התקבל על ידי בית המשפט, ומשום כך התמודד ונכנס לכנסת. ב-1965, שנים רבות בטרם התקבל סעיף 4א, סירבה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית לאשר את רשימת הסוציאליסטים, בנימוק שהרשימה אינה חוקית, היות שיוזמיה שוללים את שלמותה של מדינת ישראל ואת עצם קיומה. התברר כי רוב מועמדי הרשימה השתייכו לקבוצת "אל ארד", שמטרותיה הוגדרו בפסק דין של בית המשפט כשוללות "שלילה גמורה ומוחלטת את קיום מדינת ישראל". בערעור בחירות 65 / 1 ירדור נגד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, ערערה הרשימה על פסילתה. בית המשפט לא קיבל את הערעור, והרשימה לא השתתפה בבחירות לכנסת השישית.

בדרך כלל התקבלו ערעורי בחירות על החלטות של ועדת הבחירות בדבר פסילת רשימות מועמדים. בבחירות לכנסת ה-18 נפסלו ב-12 בינואר 2009 רשימות בליד ורעי'תע"ל על ידי ועדת הבחירות המרכזית, אך ערעורי הבחירות שהגישו לבית המשפט העליון התקבלו. שתי הרשימות התמודדו בבחירות וזכו לייצוג בכנסת.

³ היו מקרים שבהם אלקטורים נבחרו בהנחה שיצביעו למועמד מסוים בבחירות לנשיאות, אך כשהגיע רגע ההכרעה הם שינו את טעמם. אפשר לומר כי בישראל נבחרת הממשלה על ידי האזרחים בבחירות עקיפות. שכן הבוחרים בוחרים את הכנסת בבחירות ישירות, ואילו הכנסת היא הבוחרת את הממשלה.



קלפי בבחירות לכנסת הרביעית (1959)

בחירות שוות הן בראש ובראשונה בחירות שבהן מתקיים הכלל "קול אחד לכל אחד"¹. במילים אחרות, המשקל של כל אחד מן הקולות שווה².
 ב־1969 קיבלה הכנסת הסדר על סיוע במימון הבחירות מטעם המדינה. על פי החוק שהתקבל לצורך זה, המימון נעשה בראש ובראשונה על פי כוחן של המפלגות השונות בכנסת היוצאת. בית המשפט קבע כי כל העקרונות המצויים בסעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת, חלים הן על הבוחרים והן על הנבחרים. כלומר, יש להבין את עקרון השוויון במובנו הרחב, ויש להבטיח באורח סביר גם את שוויון הסיכוי להיבחר. הסדר המימון שנקבע לפני בחירות 1969, פגע לדעת בית המשפט בשוויון הסיכויים הזה. סעיף 4 הוא סעיף "משוריין" שניתן

¹ כלל זה ידוע בנוסחו באנגלית: One man, one vote. אנו משתמשים בתרגום הכלל שהציע בית המשפט בבג"ץ 69/98 ברגמן נגד שר האוצר.

² בפרק "שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות" (ג2) (2) ראינו כי יש שיטות בחירות המעוותות בפועל את משקל הקולות של בוחרים שונים, אף אם להלכה משקל כל הקולות שווה. למשל, הקולות של בוחרים המדינות הקטנות בארצות הברית בבחירות לסנאט גבוה מהמשקל של בוחרים המדינות הגדולות.

לשנותו, כאמור בו, רק "ברוב של חברי הכנסת". חוק המימון התקבל ברוב נמוך בהרבה. משום כך החליט בית המשפט שעל הכנסת לחוקק את חוק המימון מחדש ברוב הדרוש, או "להסיר את חוסר השוויון שבו". זה היה המקרה הראשון בתולדות המדינה שבו ננקטה "ביקורת שיפוטית", ונפסל חוק של הכנסת על ידי בית המשפט.¹

בחירות חשאיות הן בחירות שבהן אין אפשרות לעמוד על האופן שבו הצביע בוחר בודד. חשאיות הבחירות נחשבת לתנאי הכרחי לטוהר הבחירות. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969 קובע הסדרים שונים בעניין זה. פתק ההצבעה נבחר מאחורי פרגוד. הבוחר מכניס את פתק ההצבעה למעטפה אטומה, המוטלת לקלפי אטומה וכדומה. חוק הבחירות מטיל עונשים כבדים למדי על מפרי טוהר הבחירות, ובכלל זה על אלה המפעילים לחצים על הבוחרים (כגון במקרה של מתן שוחד בחירות).

"קולות כשרים"

נקבעו כללים שונים באשר ל"כשרותם" של הקולות. למשל, קול התומך ברשימה נתונה שסומן באופן שיש בו כדי לפגוע בחשאיות הבחירות, אינו קול כשר. דוגמא אחרת: קול שתומך ביותר מרשימת מועמדים אחת.

בחירות יחסיות הן בחירות שבהן כל רשימת מועמדים זוכה בכנסת לייצוג שהוא יחסי בקירוב לשיעור תומכיה באוכלוסיית הבוחרים. רשימות המועמדים יכולות להיות מוגשות על ידי מפלגה או על ידי כמה מפלגות במשותף.² לאחר הבחירות מונים את הקולות הכשרים שקיבלה כל אחת מרשימות המועמדים.

מסכמים את סך הקולות הכשרים שניתנו לרשימות השונות. אחר כך מחשבים את "אחוז החסימה".

"**אחוז החסימה**" הוא מספר קולות המחושב מתוך סך הקולות הכשרים (באחוזים). רשימה שלא השיגה לפחות את מספר הקולות האמור, אינה זוכה בייצוג בכנסת. מטרת אחוז החסימה הוא למנוע ייצוג מסיעות קטנות ביותר בכנסת. השימוש באחוז החסימה פוגע לכאורה בעקרון השוויון. טענה מקובלת היא שמתן אפשרות לייצוג למפלגות קטנות "יתר על המידה" מקשה את הרכבת הקואליציה, מקנה למפלגות הקטנות "יכולת סחיטה"

¹ הכנסת העבירה מחדש את כל חוקי הבחירות ברוב המיוחס הנדרש, ועשתה שינוי כדי לתת מענה לביקורת שהשמיע בית המשפט העליון. במהלך השנים התייחס בג"ץ עוד כמה פעמים לעתירות בדבר פגיעה בעקרון השוויון המובטח בסעיף 4. ברגמן עצמו הגיש עתירה נוספת ב-1973, אך עתירתו נדחתה, כי בית המשפט סבר שהסדר המימון שנקבע אז, הוא סביר. על פי סידור זה, הקיים עד היום, מושלם המימון בהתאם לתוצאות הבחירות, ורק "מקדמות" המימון ניתנות על פי כוחן של הסיעות בכנסת היוצאת.

² בעבר הוגשו רשימות הבוחרים על ידי סיעות בכנסת היוצאת, או על ידי קבוצות של בעלי זכות בחירה, בהיקפים שנקבעו בחוק הבחירות בנוסחיו הקודמים.

ומערער את יציבותן של הממשלה והכנסת. ממצאים של מחקרים רבים מעלים ספק ביחס לטענות אלה.¹

מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה אינן נחשבות בחישובים העוקבים. את סך הקולות הכשרים שקיבלו כל הרשימות שעברו את אחוז החסימה מחלקים ב־120. התוצאה המתקבלת היא "המודד" למושב. כל רשימה זכאית למספר מושבים, כמספר המודדים השלמים שבהם זכתה. הרוב המכריע של המושבים מחולק בשיטה זו. אך תמיד נותרים "קולות עודפים" ומושבים שטרם חולקו. המושבים הנוספים מוקצים לרשימות המועמדים בהתאם ל"שיטת חלוקת העודפים"² ובהתאם ל"הסכמי העודפים"³ בין הרשימות. לאחר חישוב מספר "המנדטים"⁴ המגיע לכל רשימת מועמדים, "יהיו האנשים ששמותיהם נקובים בראש הרשימה, בזה אחר זה, חברי הכנסת"⁵. כשמתפנה מקום בכנסת, האדם הבא ברשימת המועמדים נכנס במקום חבר הכנסת שמקומו התפנה.

ב־1992 התקבל בכנסת הנוסח השני של חוק יסוד: הממשלה. עם קבלת החוק התקבלו שינויים מתאימים גם בחוק הבחירות מ־1969. חוק יסוד זה, הידוע בשם "חוק הבחירה הישירה", קבע כי במקביל לבחירות לכנסת, גם יתקיימו בחירות לראשות הממשלה ובהן ייבחר ראש הממשלה החדש. החוק הופעל ב־1996 וב־1999. בבחירות 1996 נבחר בנימין

¹ בבחירות לאספה המכוננת (הכנסת הראשונה) לא היה אחוז חסימה. רשימה שזכתה במספר קולות כשרים המספיק לייצוג של מושב אחד, קיבלה ייצוג. בפועל עמד אחוז החסימה על 1/120 מהקולות הכשרים. מהבחירות לכנסת השנייה ועד הבחירות לכנסת ה־12 (1988) עמד אחוז החסימה על אחוז אחד מהקולות הכשרים. בבחירות לכנסת ה־13 (1992) הועלה אחוז החסימה ל־1.5 אחוז מהקולות הכשרים. מהבחירות לכנסת ה־17 (2006) הועלה אחוז החסימה לשני אחוזים. יש הטוענים כי העלאת אחוז החסימה מקטינה את עוצמתן הפוליטית של סיעות קטנות בכנסת, מקלה את הרכבת הממשלה ומגבירה את יציבותה. מנגד, יש באחוז החסימה כדי לפגוע בעקרון הייצוגיות. דוגמה קיצונית אירעה בבחירות 1992, שבהן הועלה אחוז החסימה. בבחירות אלו זכו מפלגות הימין ביותר קולות, אך מאחר שיותר קולות במחנה זה בזוזו על מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה, זכה גוש מפלגות השמאל ברוב של 61 מושבים, ויצחק רבין, מנהיג מפלגת העבודה, הרכיב את הממשלה לאחר הבחירות.

² שיטת חלוקת העודפים היא שיטת "הממוצע הגבוה ביותר". היא נהוגה בישראל מ־1973 ומכונה לעתים בשם "שיטת באדר־עופר". השיטה נוטה להועיל במקצת לרשימות הגדולות, בהשוואה לשיטת "העודף הגדול ביותר", שהייתה נהוגה בתקופה 1949–1969. אופן הפעלת השיטה מתואר בסעיף 81 של חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969.

³ כל שתי רשימות מועמדים רשאיות להתקשר בהסכם עודפים. הסכם מעין זה מגביר במקצת את סיכויי הרשימות ליהנות ממושבים "עודפים", והוא מופעל אך ורק אם שתי הרשימות עברו את אחוז החסימה. אופן ההפעלה של הסכמי עודפים מתואר בסעיף 82 של חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969.

⁴ המושבים.

⁵ זו לשון סעיף 83 בחוק האמור. השיטה היא אם כן "רשימתית נוקשה". לבוחר אין אפשרות להשפיע על סדר המועמדים. במילים אחרות, בישראל אין אלמנט של בחירות אישיות כמתואר ב"שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות" 31 (2).

⁶ שנערכו במקביל לבחירות לכנסת ה־14.



23 ביוני 1992 – יום הבחירות לכנסת ה־13. אנשי הליכוד משה ארנס ואריאל שרון מרוצים מהדיווח על התוצאות. אך בתום ספירת הקולות יתברר כי את הממשלה ינהיג יצחק רבין. העלאת אחוז החסימה הביאה לכך שמפלגות הימין זכו רק במיעוט המושבים, אף שזכו ברוב הקולות

נתניהו לראש הממשלה. בבחירות 1999 נבחר אהוד ברק לראש ממשלה. לאחר התפטרותו של אהוד ברק נערכו "בחירות מיוחדות"¹ לראשות הממשלה, ובהן נבחר אריאל שרון. זמן קצר לאחר בחירתו של אריאל שרון לראשות הממשלה בוטל הסדר הבחירה הישירה, והתקבל חוק יסוד: הממשלה בנוסחו הנוכחי. בתקופת הבחירה הישירה חרגה ישראל מההסדר של שיטה פרלמנטרית רגילה, שבה הפרלמנט קובע את הממשלה ואת העומד בראשה.³

תומכי הסדר הבחירה הישירה טענו כי הפעלת שיטה זו תחזק את הממשלה, ותגביר את עוצמתן של המפלגות הגדולות. בפועל לא התממשו התחזיות הללו. הכנסות המשיכו להתפורז קודם זמן, ונוסף על הבחירות הרגילות התקיימו במקרה של 2001 גם "בחירות מיוחדות". רבים מן הבוחרים חשו כי הבחירה הישירה מאפשרת להם לפצל את קולותיהם.

¹ שנערכו במקביל לבחירות לכנסת ה־15.

² כלומר, בחירות שבהן נבחר ראש הממשלה בלא שמתקיימות במקביל בחירות לכנסת.

³ דיון בעניינים קרובים מופיע בפרק 5g (2) "סוגים של משטרים דמוקרטיים".

הם בחרו במועמד של מפלגה גדולה לראשות הממשלה, ונתנו את קולם בבחירות לכנסת למפלגה קטנה. משקלן של המפלגות הקטנות בכנסת גדל¹.

מאז קום המדינה עולות חדשות לבקרים הצעות לשינוי שיטת הבחירות. כבר עסקנו בפרק קודם במאפיינים העיקריים של החלופות השונות². אחת הטענות העולות נגד שיטת הבחירות הנוכחית היא שהבחירות אינן אישיות. שיטת הבחירות הנוכחית היא "רשימתית נוקשה". הבוחר אינו יכול להשפיע על סדר המועמדים ברשימת המפלגתית המועדפת עליו. בעבר נקבע סדר המועמדים ברשימה ברוב המפלגות על ידי צמרת המפלגה. **ועדה מסדרת** שמינתה צמרת המפלגה הציעה את סדר המועמדים³. אחר כך הוגשה הרשימה לגוף העליון של המפלגה, כגון "המרכז" או "הוועידה", וזו הייתה מצביעה על הרשימה כגוש אחד. למעשה, הצבעה זו הייתה בבחינת טקס, והרשימה הייתה מאושרת כפי שהיא. שיטת זו של קביעת המועמדים, הנהוגה עדיין בגרסה כלשהי בכמה מפלגות, זכתה לביקורות. הטענה הייתה שהמפלגות אינן מתנהגות באורח דמוקרטי, ושההתנהלות הפנימית שלהן משקפת שלטון אוליגרכי של צמרת המפלגה. בעקבות ביקורת זו עברו מפלגות רבות לבחירות על ידי גוף נציגים רחב, הניצב בראשות המפלגה, כגון **מרכז המפלגה**. מ-1977 נהגו חלק מן המפלגות לבחור את מועמדיהן בבחירות לכנסת בבחירות כלליות, שבהן השתתפו כל חברי המפלגה⁴. שיטת כזו של קביעת מועמדים ידועה בשם **בחירות מקדימות**⁵.

בחירת המועמדים על ידי מרכז הניבדה גם תוצאות לא רצויות. המתמודדים על מקום ברשימת המועמדים פיזרו הבטחות, שלעתים מומשו, בדרך שגבלה בשחיתות הן על ידי המועמדים והן על ידי חברי המרכז. גם השימוש בבחירות מקדימות הניב לעתים תוצאות מפוקפקות. בטרם הבחירות הייתה לא פעם הרשמות המוניות למפלגות במסגרת ה"התפקדות" למפלגה. קבוצות מאורגנות התפקדו לא פעם למפלגות, אך ורק כדי לתמוך במועמדים מסוימים או כדי למכור את שירותיהן לכל המרבה במחיר. התברר כי הניסיון לפתור את אי הדמוקרטיה הכרוכה בוועדה מסדרת, הולידה הליכים שליליים לא פחות. מדי פעם עולים רעיונות שונים לתיקון השיטות השונות. למשל, האפשרות לאפשר למרכז

¹ לכך היו כמובן סיבות נוספות הקשורות בשסעים הפוליטיים והחברתיים. תומכי הבחירה הישירה טוענים כי השיטה לא הופעלה באורח "מלא", ולכן לא הביאה לתוצאות להן נועדה. לעומת זאת, הכישלון הצפוי של השיטה והגידול בייצוג ובעוצמתן של המפלגות הקטנות, תואר מראש על ידי ח' דיסקין וא' דיסקין בפרסום של "מכון ירושלים לחקר ישראל" מ-1991.

² ראו לעיל: "שיטות בחירות הנהוגות במדינות דמוקרטיות".

³ לעתים נקבע סדר הרשימה על ידי מנהיג בודד, או על ידי גוף חיצוני, כגון "גדולי התורה" באגודת ישראל.

⁴ המפלגה הראשונה שנקטה בשיטה זו הייתה ד"ש – התנועה הדמוקרטית לשינוי – ערב הבחירות לכנסת ב-1977. חולי השיטה התגלו במלואם כבר בבחירות הללו.

⁵ הכינוי המקובל הוא פריימריז (Primaries).

או לכלל חברי המפלגה לתקן את הצעת הוועדה המסדרת בבחירות חשאיות. אמצעי אחר שנעשה בו שימוש במפלגות אחדות, הוא הקפדה על התפקדות למפלגה זמן רב ביותר לפני קיומן של הבחירות המקדימות, אגב הנהגת חובת תשלום של דמי חבר משמעותיים, שהחברים חייבים לשלםם באורח אישי. חוק המפלגות תשנ"ב – 1992 אוסר התפקדות ליותר ממפלגה אחת.

אמצעי אפשרי לפתרון הבעיות הנוגעות לבחירה האישית, הוא שינוי בשיטת הבחירות לכנסת. ניתן לאפשר לבוחרים בבחירות לכנסת להכניס שינויים ברשימת המועמדים שהציעה המפלגה. בשיטות שונות של "בחירות העדפה" מסוג זה, אפשר לקבוע מה תהא חלוקת העוצמה בקביעת המועמדים בין המפלגה ובין הבוחרים בבחירות הכלליות.¹

¹ בבלגיה נהוגה שיטה המאפשרת לבוחר ביטוי של העדפתו למועמד מסוים. אך בוחרים שאינם מממשים אפשרות זו נחשבים כאילו הביעו תמיכה ברשימת המועמדים שהגישה המפלגה.

37(1). נשיא המדינה

"בראש המדינה עומד נשיא". כך קובע סעיף 1 בחוק יסוד: נשיא המדינה. במישור הייצוגי, נשיא המדינה הוא אכן "האזרח מספר אחת". אך בפועל רוב תפקידיו של הנשיא סמליים, ועוצמתו המעשית מצומצמת, אם כי היא תלויה בין השאר בנסיבות הפוליטיות ובאישיותו. בעבר נבחר הנשיא לתקופת כהונה של חמש שנים, ויכול היה להיבחר שנית. בטרם תוקן חוק יסוד: נשיא המדינה, יכול היה הנשיא להיבחר גם לתקופת כהונה שלישית. כך קרה לנשיא השני יצחק בן צבי, שנפטר תקופה לא ארוכה לאחר בחירתו לתפקיד בפעם השלישית. כיום נבחר הנשיא לתקופת כהונה אחת בלבד שאורכה שבע שנים.

מועמדים לתפקיד מוצעים על ידי עשרה חברי כנסת לפחות. את הנשיא בוחרת הכנסת בהצבעה חשאית. המועמד שזכה לתמיכתם של רוב חברי הכנסת נבחר לתפקיד. אם לא קיבל אף מועמד רוב כזה, נערכת הצבעה שנייה. אם גם בהצבעה השנייה לא זכה אף מועמד לרוב, המועמד שמספר התומכים בו היה הנמוך ביותר נמחק מרשימת המועמדים. מן ההצבעה השלישית אין צורך בתמיכת רוב מוחלט של חברי הכנסת, אלא בתמיכתם של רוב המשתתפים בהצבעה.

בתנאים מיוחדים ובשימוש בהליכים מיוחדים יכולה הכנסת להעביר את נשיא המדינה מתפקידו, או לקבוע כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה, דרך קבע, למלא את תפקידו. רוב תפקידי הנשיא הם סמליים. הוא חותם על חוקים, מקבל את האמנתם של נציגים דיפלומטיים לישראל, וחותם על אמנות שאישרה הכנסת. כמו כן, התפתחו נהגים לא פורמליים שונים הנוגעים לתפקיד הנשיא, ובהם השתתפות באירועים ממלכתיים שונים וכדומה. אחד מתפקידיו החשובים של הנשיא נקבע בחוק יסוד: הממשלה. הנשיא הוא הבוחר מבין חברי הכנסת במיועד להרכיב ממשלה חדשה, המועמד גם לעמוד בראשה. להלכה, שיקול הדעת של הנשיא בעניין זה בלתי מוגבל. למעשה, לאחר התייעצויות עם נציגי סיעות הכנסת הנשיא בוחר במועמד שסיכוייו להרכיב את הממשלה הם הטובים ביותר.²

¹ כלומר לפחות 61 קולות.

² בעניין מינוי ראש הממשלה המיועד, היה חריג בעידן הבחירה הישירה המתואר בפרק "שיטת הבחירות לכנסת" (ד4). רק פעמיים נכשל מועמד שהנשיא הטיל עליו את תפקיד הרכבת הממשלה. בי 1990 הטיל הנשיא חיים הרצוג את תפקיד הרכבת הממשלה על שמעון פרס, אך בסופו של דבר הרכיב את הממשלה יצחק שמיר. ב־2008 הטיל הנשיא שמעון פרס את תפקיד הרכבת הממשלה על ציפי לבני, אך היא לא הצליחה במשימה, ועקב כך הוקדמו הבחירות לכנסת ה־18.

תפקיד נוסף שבו יש לנשיא שיקול דעת הוא מתן חנינות לעבריינים או הקלה בעונשם. בדרך כלל הנשיא מקבל בעניין זה את חוות דעתה של ועדה המייעצת לו. הנשיא ממנה את שופטי ישראל. אך בפועל הנשיא ממלא את המלצותיה של ועדת המינויים לשופטים¹.



טקס ההשבעה של נשיא המדינה הראשון חיים ויצמן

רשימת הנשיאים של מדינת ישראל

1952-1949	חיים ויצמן	הנשיא הראשון:
1963-1952	יצחק בן צבי	הנשיא השני:
1963-1973	זלמן שזר	הנשיא השלישי:
1978-1973	אפרים קציר	הנשיא הרביעי:
1983-1978	יצחק נבון	הנשיא החמישי:
1993-1983	חיים הרצוג	הנשיא השישי:
2000-1993	עזר ויצמן	הנשיא השביעי:
2007-2000	משה קצב	הנשיא השמיני:
-2007	שמעון פרס	הנשיא התשיעי:

¹ דיון בעניין זה בפרק "בתי המשפט" (ד4)44.

עד 2010 כיהנו תשעה אישים בתפקיד נשיא המדינה. בשלהי כהונתם של הנשיא השביעי והנשיא השמיני הועלו נגדם חשדות פליליים. נסיבות אלו גרעו מיוקרת התפקיד. פרט לפרופ' אפרים קציר, היו כל הנשיאים האחרים מעורבים בעשייה פוליטית אינטנסיבית. רק אחד מן הנשיאים, יצחק נבון, שב לזירה הפוליטית ונבחר לכנסת, לאחר שסיים את תקופת כהונתו, ואף כיהן כסגן ראש הממשלה וכשר החינוך והתרבות.

ד3(2). הכנסת

להוציא את הנשיא שרוב תפקידיו ייצוגיים, הכנסת עומדת פורמלית בראש פירמידת המוסדות של מדינת ישראל. שני תפקידיה העיקריים של הכנסת: חקיקת חוקי המדינה ופיקוח על הרשות המבצעת (הממשלה). במילים אחרות, הכנסת היא הרשות המחוקקת, ומאחר שבישראל מתקיים משטר פרלמנטרי, היא הממנה את הממשלה בהצבעת אמון, והיא המוסמכת לפטר את הממשלה בהצבעת אי אמון.

מבנה וארגון

עבודת הכנסת מוסדרת בתקנון הכנסת¹. החלק הראשון של התקנון עוסק ב"ארגון הכנסת", והחלק השני עוסק ב"עבודת הכנסת". חלקים אחרים של התקנון עוסקים בפירוש התקנון ובתיקונו, בענייני נוהל ובנושאי אתיקה.

העבודה השוטפת של הכנסת מתנהלת על ידי יושב ראש הכנסת וסגניו. אלה נבחרים על ידי המליאה, מתוך הקפדה על ייצוג הולם לסיעות הבית לרבות האופוזיציה. לעתים מכנים את הגוף של יושב ראש הכנסת וסגניו בשם "הנשיאות".

יושב ראש הכנסת משמש גם כממלא מקומו של נשיא המדינה².

המליאה, הגוף של 120 חברי הכנסת, הוא "מחזיק הריבונות" של המדינה. אך בכנסת פועלות גם ועדות מסוגים שונים: ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות מיוחדות.

חלק הארי של עבודת הכנסת נעשה בוועדות הקבועות המתמחות בתחומי עניין מוגדרים. ב־2011 היו ועדות אלה הוועדות הקבועות: ועדת הכנסת, ועדת הכספים, ועדת הכלכלה, ועדת החוץ והביטחון, ועדת הפנים והגנת הסביבה, ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, ועדת החינוך, התרבות והספורט, ועדת העבודה,

¹ ההחלטה הסופית בעניין שינויים בתקנון מתקבלת על ידי מליאת הכנסת.

² עד כה כיהנו האישים הבאים בתפקיד יושב ראש הכנסת: יוסף שפרינצק (1949-1959), נחום ניר (1959), קדיש לוז (1959-1969), ראובן ברקת (1969-1972), ישראל ישעיהו-שרעבי (1972-1977), יצחק שמיר (1977-1980), יצחק ברמן (1980-1981), מנחם סבידור (1981-1984), שלמה הלל (1984-1988), דב שילנסקי (1988-1992), שבה וייס (1992-1996), דן תיכון (1996-1999), אברהם בורג (1999-2003), ראובן ריבלין (2003-2006) וכן מאז 2009, דליה איציק (2006-2009).

הרווחה והבריאות, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוועדה לקידום מעמד האישה וועדת המדע והטכנולוגיה.

מקום מיוחד יש לוועדת הכנסת, שכן היא מקבלת הכרעות בעניינים הקשורים לפעולת הכנסת עצמה, ובהם: נושאים תקנוניים, חסינות חברי הכנסת והמלצות על הרכב הוועדות הקבועות ויושבי הראש שלהן, תיחום עבודת הוועדות והתיאום ביניהן.

מבחינה פוליטית, יש מעמד מיוחד וזכויות מיוחדות לסיעות. הסיעה מורכבת מהאנשים הכלולים ברשימת מועמדים נתונה שנבחרו כחברי כנסת. עם זאת, יכולות להיווצר סיעות חדשות על ידי איחוד בין סיעות קיימות ועל ידי פרישה מסיעות קיימות. הנהלים בעניין זה אינם פשוטים. יש לזכור שלסיעות הבית יש זכויות שונות, ובהן זכויות הנוגעות למימון שוטף ולמימון בחירות.

חקיקה

כרשות מחוקקת, הכנסת עוסקת בקבלת חוקים, לרבות חוקי יסוד. שני הסוגים העיקריים של הצעות חוק המגיעות לשולחן הכנסת, הן הצעות חוק ממשלתיות והצעות חוק פרטיות. הצעות מהסוג הראשון מוגשות על ידי הממשלה לאחר שעברו הליכי בדיקה והליכי הצבעה מוקדמים. הצעות חוק פרטיות מגישים חברי כנסת בודדים או קבוצות של חברי כנסת.

הליך האישור של הצעת חוק ממשלתית הוא כדלקמן:

- הממשלה מניחה את הצעת החוק על דוכן הכנסת באמצעות יושב ראש הכנסת.
- ב"קריאה הראשונה" מליאת הכנסת מנהלת דיון בהצעת החוק, ובסופו נערכת הצבעה שבה מכריעה הכנסת אם "להחזיר את החוק לממשלה" או אם להעבירו לדיון בוועדה. "החזרת החוק לממשלה" משמעה דחיית הצעת החוק על ידי הכנסת. "העברת החוק לוועדה" משמעה אישור ראשוני של החוק והמשך הטיפול בו.
- שלב הוועדה הוא שלב מרכזי בעיצוב החוק. בשלב זה הוועדה יכולה לערוך שינויים בחוק, למזג בין הצעות חוק שונות, וגם להציע "להסיר את החוק מסדר היום". בדרך כלל החוק מוחזר למליאה, כשלסעיפים שונים מובא נוסח הוועדה, ובו הסתייגויות

¹ הנהוג הוא שחלוקת החברים לוועדות וקביעת יושבי הראש נעשית תוך ניסיון לתת לקואליציה ולאופוזיציה וכן לסיעות הבית השונות ייצוג יחסי. עם זאת, קיימות מסורות שונות. כגון הפקדת ראשות ועדת החוץ והביטחון בידי חבר כנסת מן הקואליציה. בכנסת ה'18 חלה בעניין זה חריגה, כשאיש האופוזיציה (מסיעת קדימה), צחי הנגבי מונה ליושב ראש הוועדה בהסכמת ראש הממשלה. לאחר פרישת הנגבי מהכנסת התמנה לתפקיד שאול מופז (גם הוא מסיעת קדימה).

² לעתים קרובות מבלבלים בין המושגים: מפלגה, סיעה ורשימת מועמדים. מפלגה היא ארגון שקיבל את מעמדו מתוקף רישומו על ידי רשם המפלגות, בהתאם להסדרים שנקבעו בחוק המפלגות, תשנ"ב – 1992. כפי שהוסבר בפרק ד'4): "שיטת הבחירות לכנסת", רשימת מועמדים יכולה להיות מוגשת על ידי כמה מפלגות במשותף.

של חברי הוועדה או של חברי כנסת אחרים. ההסתייגויות משמשות חלופות לסעיפי החוק שתמכו בהם רוב חברי הוועדה.

- "הקריאה השנייה" נערכת במליאה לאחר סיום עבודת הוועדה. בתום הדיון במליאת הבית חברי הכנסת מצביעים ב"קריאה השנייה" על כל אחד מסעיפי החוק בנפרד. כשקיימות הסתייגויות לסעיפי החוק, המליאה מצביעה על הסעיפים מול ההסתייגויות.
- מיד בתום "הקריאה השנייה" נערכת "הקריאה השלישית", ללא דיון. בקריאה זו מצביעים על הנוסח הסופי של החוק כולו, כפי שהתקבל ב"קריאה השנייה".
- "הקריאה השלישית" היא קבלת החוק על ידי הכנסת. על החוק חותמים נשיא המדינה, ראש הממשלה והשר הממונה על ביצוע החוק, והוא מתפרסם ב"ספר החוקים".

במקרה של הצעות חוק פרטיות¹ נוספים שלבים מוקדמים להליך שתיארנו. ההצעה מונחת על שולחן הנשיאות, וזו מחליטה מתי יתקיים בה "דיון מוקדם" במליאה. הדיון המוקדם מכונה בדרך כלל בשם "קריאה טרומית". בתום הקריאה הטרומית מחליטה המליאה אם להסיר את ההצעה מסדר היום, או להעביר אותה לוועדה. הוועדה היא שמכינה את החוק לקריאה הראשונה. הוועדה גם רשאית להציע למליאה להסיר את ההצעה מסדר היום. במהלך השנים הלך וגדל מספר הצעות החוק הפרטיות. אחד האמצעים שנקטו בכנסות האחרונות כדי להבטיח את רצינותן של ההצעות הוא צירוף הערכה של העלות התקציבית של החוק, בטרם מוגש החוק לקריאה ראשונה. הערכה זו נעשית תוך שיתוף פעולה בין הוועדה ובין שר האוצר או מי שהוסמך מטעמו.

פעולות נוספות

פעולות חשובות ביותר של מליאת הכנסת הן הבעת האמון בממשלה חדשה, והבעת אי האמון בממשלה מכהנת. בפעולות אלה נעסוק בפרק "הממשלה".

בין הפעולות הנוספות של מליאת הכנסת ראויות לציון מיוחד ה"שאלות" וה"הצעות לסדר היום".

שאלות מופנות על ידי חברי כנסת בודדים לשר הנוגע בדבר, והן עוסקות בעניין עובדתי שבתחום תפקידי השר. על השרים² להשיב על השאלתה בתוך 21 יום. הם רשאים לבקש

¹ כל חבר כנסת רשאי להגיש הצעות אלה, למעט שר או סגן שר.

² או סגניהם.

ארכה ל-14 יום נוספים, לאחר שפנו ליושב ראש הכנסת ולשואל, והסבירו את הסיבה לעיכוב תשובתם. שר רשאי לטרב לענות על שאלה, אם הוא סבור כי התשובה עליה עלולה לפגוע בענייני המדינה. על השר לנמק את סיבת סירובו, והשואל רשאי לערער על הסירוב בפני יושב ראש הכנסת. נוכח "מבול" שאילתות של חברי כנסת תוקן התקנון, וכיום חבר כנסת יכול להגיש לכל היותר 18 שאילתות במושב החורף, ולכל היותר 12 שאילתות במושב הקיץ.

חברי הכנסת רשאים להציע לנהל דיון במליאה בנושאים שונים. מספר ההצעות מוגבל על פי גודלן של הסיעות. חברי כנסת רשאים לדרוש דיון דחוף בהצעתם. הצעה שנדרש לה דיון דחוף נקראת "הצעה דחופה לסדר היום". החלטה בעניין דחיפות ההצעה מתקבלת על ידי נשיאות הכנסת. ערעורים על החלטות הנשיאות נשמעים בפני ועדת הכנסת. הממשלה רשאית להביע את דעתה בדבר קיומו של דיון על הצעה לסדר היום. החלופות הפתוחות בפני המליאה בעניין הצעות לסדר היום הן: הסרת ההצעה מסדר היום, קיום דיון במליאה, העברת ההצעה לדיון בוועדה.

בכנסות האחרונות מוקדשות 30 הדקות הראשונות של ישיבת המליאה, בשניים מימי השבוע, ל"נאומים בני דקה". נאומים קצרים אלה אינם מוגבלים בנושאים, אך אסור לכלול בהם "חריצת משפט, כינוי או ביטוי מעליב" או "פגיעה בכבוד הכנסת".¹ לנאומים בני הדקה, כמו לשאר הדיונים במליאה, יש כיום חשיבות רבה, שכן הדיונים במליאה מועברים בחלקם הגדול בשידור טלוויזיוני ישיר בערוץ הכנסת.

בפרק "זכויות האדם בישראל" עמדנו על חסינותם של חלק מהחוקים מתקנות לשעת חירום. תקנות כאלה התקבלו בעבר על פי סעיף 9 של פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948. כיום מוסדר הליך קבלתן של תקנות לשעת חירום בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון הכנסת. ההצעה להכריז על מצב חירום היא בדרך כלל של הממשלה. בהצעה דנה ועדה משותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת חוקה, חוק ומשפט. ההחלטה הסופית מתקבלת במליאה. מאז הקמתה נתונה ישראל באורח קבע במצב חירום. עתירות לביטול המצב הזה, נידחו על ידי בית המשפט. תקנות לשעת חירום נבדקות כיום על ידי הכנסת, הן על ידי ועדת החוץ והביטחון והן על ידי הוועדה המשותפת, שהזכרנו לעיל. הכנסת רשאית לבטל תקנות לשעת חירום ברוב חבריה.²

¹ מגבלות דומות חלות גם על שאילתות. נוסף על כך, אסור לפרסם בשאלתות "שם או גילוי דברים" שאינם חיוניים להבנת השאלה. כמו כן, בשאלתה אסור לבקש חוות דעת משפטית מופשטת או תשובה על הצעה היפותטית.

² לאחר הליך המתואר בתקנון הכנסת.

³ כלומר, ברוב של 61 חברי כנסת לפחות.



הכנסת עברה למשכנה הנוכחי ב־1966. בתמונה – טקס חנוכת המשכן

חסינות

עיקרון דמוקרטי חשוב הוא ההגנה על חברי הפרלמנט. ניסיון לשבש את פעילותם של חברי פרלמנט נעשה במדינות רבות על ידי הרשות המבצעת, ולעתים היה זה סימן שבישר את האפשרות לקריסת הדמוקרטיה. בישראל הובטחה חסינותם של חברי הכנסת ב"חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951". נהוג להבחין בין חסינות עניינית¹ ובין חסינות דיונית². חסינות עניינית נוגעת למעשים שחברי הכנסת ביצעו בתוקף תפקידם. למשל, חבר כנסת שהשתתף בהפגנה לא חוקית, יוכל לטעון שעומדת לזכותו החסינות העניינית. חסינות זו היא מוחלטת ואין אפשרות להסירה. המקרה של חסינות דיונית נוגע למקרים שבהם הוגש כתב אישום נגד חבר כנסת בעניין שאינו נוגע במישרין לתפקידו. בעבר היה היקף החסינות הדיונית של חברי הכנסת רחב מאוד. במקור, העיקרון הבסיסי היה שאי אפשר להגיש כתב אישום נגד חבר כנסת, אלא לאחר שהסתיימה תקופת כהונתו. למשל, חבר כנסת שעבר עברת תנועה בעת שפעל בבירור באורח פרטי, לא נהנה מחסינות עניינית, אך בעבר הוא היה יכול לטעון שעומדת לזכותו חסינות דיונית, ואין

¹ המכונה גם חסינות מהותית.

² המכונה גם חסינות פרוצורלית.

להעמידו לדין אלא לאחר שתסתיים כהונתו בכנסת. במהלך השנים הייתה ביקורת רבה על ההיקף הרחב של חסינות חברי הכנסת ובהדרגה היא צומצמה מאוד. החסינות הדיונית הרחבה בוטלה. אך כאשר מוגש כתב אישום בנושא שלדעת היועץ המשפטי לממשלה אינו קשור במילוי התפקיד, יכול חבר הכנסת להעלות את אחת הטענות הבאות: העברה שביצע חבר הכנסת כלולה בכל זאת בתחום של החסינות העניינית, כתב האישום הוגש שלא בתום לב, חבר הכנסת נענש על העברה על ידי ועדת האתיקה של הכנסת, ההליכים נגד חבר הכנסת עלולים לפגוע בעבודת הכנסת. ועדת הכנסת היא הדנה בבקשות מסוג זה, וההחלטה הסופית מתקבלת על ידי המליאה.

מ-1979 היו מקרים לא מעטים שבהם הורשעו חברי כנסת בפלילים, ושהוטלו עליהם עונשי מאסר. כיום מגביל החוק, בתנאים מסוימים, מועמדות בבחירות לכנסת על מי שהורשעו בעברות הנושאות עמן קלון.¹

ד(3). הממשלה

סעיף 1 של חוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה". במונח ממשלה אנו מתכוונים לחבר השרים העומד בראש הרשות המבצעת, או לגוף הכולל של כל משרדי הממשלה והגופים הביצועיים האחרים² הכפופים לשרים. בפרק זה נתייחס לממשלה במונח של "חבר השרים". מעמדה של הממשלה מוסדר בחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 3 קובע את האופי הפרלמנטרי של המשטר בישראל:

"הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת".

גם סעיף 4 קובע עיקרון חשוב:

"הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת. שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר".

¹ ראו סעיף 6 (א) בחוק יסוד: הכנסת.

² דוגמת צה"ל.

החלק הראשון של סעיף זה מדבר על עקרון "האחריות הקולקטיבית" – האחריות המשותפת. משמעות אחריות זו היא שהממשלה כולה אחראית למעשיו ולמחדליו של כל אחד מן השרים, ואילו כל אחד מן השרים אחראי למעשיה או למחדליה של הממשלה כולה.

החלק השני של הסעיף קובע את מעמדו המיוחד של ראש הממשלה. השרים אחראים בפניו בין שהם חברי מפלגתו ובין שהם חברי מפלגות אחרות.¹ על פי הסדרים חוקתיים שהיו קיימים בעבר, ראש הממשלה לא היה יכול לפטר שר.² אך סעיף 22 (ב) של חוק יסוד: הממשלה מאפשר כיום לראש הממשלה לפטר שר.³

אחריות אישית ואחריות מיניסטריאלית

לכל שר בממשלה יש הן אחריות אישית למעשיו ולמחדליו שלו, והן אחריות מיניסטריאלית למעשים ולמחדלים של הכפופים לו.

אחד ההסדרים החשובים ביותר שנקבעו בחוק יסוד: הממשלה נוגע להרכבת הממשלה החדשה. אלה המקרים שבהם יש צורך להרכיב ממשלה חדשה:

- נבחרה כנסת חדשה.
- הכנסת הביעה אי אמון בממשלה.
- ראש הממשלה נפטר.
- ראש הממשלה התפטר או שהממשלה כולה התפטרה.

בכל אחד מן המקרים שבהם נוצר צורך להרכבת ממשלה חדשה, הממשלה ממשיכה לכהן. מקובל לכנות ממשלה כזו בשם "ממשלת מעבר".⁴

¹ עם זאת, ברור כי עוצמתו ביחס לשרים תלויה גם במעמדם שלהם, ובוודאי יש להשתייכותם המפלגתית משקל מכריע.

² אפשרות פורמלית ראשונה לפיטורי שרים נוצרה רק עם תיקון שהתקבל לחוק המעבר, יותר מעשור לאחר חקיקתו. עם זאת, מעשית יכול היה ראש הממשלה לפטר גם שרים של מפלגות אחרות בשל העוצמה שהייתה לו. למשל, ראש הממשלה השני משה שרת פיטר ב־1955 את כל ארבעת שרי הציונים הכלליים. פורמלית הוא עצמו התפטר, ובכך יצר צורך להרכיב ממשלה חדשה. הנשיא הטיל עליו את תפקיד הרכבת הממשלה, והוא הרכיב אותה ללא שרי הציונים הכלליים.

³ סעיף 22(א) מאפשר לכל אחד מן השרים להתפטר מהממשלה. הן ההתפטרות והן הפיטורים נכנסים לתוקפם כעבור 48 שעות. פסק זמן זה נקבע כנראה כדי לאפשר לצדדים לסגת מכוונותיהם בתוך זמן קצוב, וגם כדי לאפשר היערכות וחפיפה מסודרת.

⁴ אם כי ביטוי זה לא הופיע מעולם בדבר חקיקה כלשהו. בחוק יסוד: הממשלה הקיים מטפל בנושא סעיף 30, העוסק ב"רציפות הממשלה".

לעתים קרובות נהוג לציין את מספר הממשלות שהיו בישראל כסימן לחוסר היציבות של המערכת הפוליטית הישראלית. בין הבחירות הראשונות (1949) לבחירות לכנסת ה-18 (2009), כיהנו בישראל 31 ממשלות¹. במילים אחרות, משך הכהונה הממוצע של הממשלה היה כשנתיים². ב-17 מהמקרים נפסקה תקופת כהונתה של הממשלה בשל בחירות³. בשני מקרים נפטר ראש הממשלה⁴, רק במקרה אחד הביעה הכנסת אי אמון בממשלה באורח שהצריך הרכבת ממשלה⁵. ב-11 המקרים האחרים התפטר ראש הממשלה. באחד מהמקרים הללו⁶ ההתפטרות נבעה מ"הסכם רוטציה", שהמשיך למעשה את כהונת אותה ממשלה תוך החלפת ראש הממשלה. ברוב המקרים האחרים לא נאלץ ראש הממשלה להתפטר אלא התפטר מעמדת כוח⁷.

שלבי הרכבתה של ממשלה חדשה הם כדלקמן⁸:

- הנשיא מתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת⁹ בעניין הרכבת הממשלה.
- הנשיא מקבל החלטה בעניין הרכבת הממשלה¹⁰, ומטיל על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך את תפקיד הרכבת הממשלה¹¹.

¹ הממשלה שהוקמה לאחר בחירות 2009 היא פורמלית הממשלה ה-32. בתקופה שבין הקמת המדינה לבין הממשלה שהוקמה לאחר בחירות 1949, כיהנה בישראל "הממשלה הזמנית".

² לעומת משך הכהונה הממוצע של הכנסת שהיה כשלוש שנים וחצי.

³ שאכן הוקדמו בחלקן מחמת משבר קואליציוני.

⁴ לוי אשכול נפטר ב-1969. יצחק רבין נרצח ב-1995.

⁵ ב-15 במרס 1990.

⁶ ב-1986.

⁷ כגון במקרה של משה שרת ב-1955, שהוכר בהערה קודמת. הוא הדין בכמה התפטריות של בן-גוריון.

⁸ השלבים הבאים אינם חלים במקרה של הצבעת אי אמון, כי במקרה כזה ההצבעה כרוכה בהצעת מועמד לתפקיד הרכבת הממשלה. במקרה זה נדון בהמשך.

⁹ למעט במקרים יוצאי דופן, הנשיא נוהג להתייעץ עם נציגי כל הסיעות.

¹⁰ ברוב המקרים יש לנשיא שבוע ימים להודיע על החלטתו, מיום שנוצרה העילה להרכבת ממשלה. במקרה של פטירת ראש ממשלה, מוכפל הזמן שניתן לנשיא. במקרים אחדים הנשיא אינו מטיל את התפקיד על אף חבר כנסת, ומתקיימות בחירות לכנסת. כך קורה אם הנשיא מאפשר לראש הממשלה להודיע על פיזור הכנסת, כאשר ראש ממשלה נוכח "כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה" (סעיף 29 בחוק יסוד: הממשלה). מקרה אחר נוצר כאשר יש הצבעת אי אמון בממשלה, וחבר הכנסת שעליו הוטל תפקיד הרכבת הממשלה נכשל בתפקידו (סעיף 28 בחוק יסוד: הממשלה). עניין זה קשור להליך "אי האמון הקונסטרוקטיבי" שבו נדון להלן.

¹¹ לכאורה, יש לנשיא חופש מוחלט בעניין. למעשה, התפקיד מוטל ברוב המכריע של המקרים על חבר הכנסת שהוא בעל הסיכויים הטובים ביותר. אם הנשיא הטיל את התפקיד על חבר כנסת שלא הצליח להרכיב ממשלה, "רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה, בכתב, להטיל את התפקיד על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך". במקרה זה יש למועמד רק 14 ימים להרכבת הממשלה. ב-1990 הוטל התפקיד על שמעון פרס, אך הוא נכשל, והנשיא עצמו הטיל את המשימה על יצחק שמיר, שהרכיב את הממשלה ה-24. חבר הכנסת שעליו מוטל התפקיד מיועד

לחבר הכנסת שעליו הוטלה המשימה יש 28 ימים למילוי התפקיד, אך הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות "שלא יעלו יחד על 14 ימים". אם הצליח המועמד בתפקידו, הוא מודיע על כך לנשיא וליושב ראש הכנסת. הממשלה המיועדת מתייצבת לפני הכנסת, מודיעה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים. הכנסת מביעה את אמונה בממשלה החדשה¹, והממשלה נכנסת לתפקידה. "סמוך ככל האפשר" לאחר הבעת האמון מצהיר ראש הממשלה, ואחריו מצהירים השרים, הצהרת אמונים שבה הם מתחייבים "לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה", "למלא באמונה" את תפקידם, "ולקיים את החלטות הכנסת".

מהאמור לעיל ברור כי ראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת. השרים האחרים אינם חייבים להיות חברי כנסת, אם כי מקרים כאלה הם יוצאי דופן. מקרים חריגים עוד יותר הם אלו שבהם השרים אינם אנשים פוליטיים. עם זאת, אנו מוצאים גם מקרים מהסוג האחרון, החל בממשלה השלישית וכלה בממשלה ה-32. מן הראוי לציין כי בניגוד לשרים, סגני שר חייבים להיות חברי כנסת².

בהקשרים שונים ציינו את העובדה שבמשטר פרלמנטרי יש לפרלמנט הן סמכות לאשר את מינוי הממשלה והן את הסמכות לפטרה. פיטורי הממשלה נעשים ב"הצבעת אי אמון".

במשטרים פרלמנטריים שונים נוצר חשש כי ממשלות יופלו בהצבעות אי אמון, בלא שתהיה אפשרות פוליטית להרכבת ממשלה חדשה. מצבים כאלו יכולים לגרור אי יציבות כרונית של המערכת, ועלולים להסתיים לא רק ברצף של בחירות תכופות, אלא גם בערער

לכהן כראש ממשלה. עד 1968 הופעל תהליך דומה שתואר בחוק המעבר, תש"ט – 1949. אז אפשר היה להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחד, שיכול היה להרכיב ממשלה בראשות חבר כנסת אחר. פורמלית, הדבר התרחש פעם אחת. אך לאחר שהורכבה קואליציה, חזר הנשיא והטיל את התפקיד על חבר הכנסת שיהן בסופו של דבר כראש ממשלה.

¹ בתמיכה של רוב הנוכחים.

² הדבר נאמר במפורש בסעיף 13 (ג) בחוק יסוד: הממשלה.

³ לעתים עולה הצעה המכונה בישראל בשם "החוק הנורווגי". כינוי זה שכיח למדי, אף שההסדר בו מדובר אינו קיים בנורווגיה. הכוונה היא לאפשר לכל השרים להתפטר מן הממשלה, ולמלא את מקומותיהם בחברי כנסת אחרים מסיעותיהם. סידור זה אינו פשוט כלל, והוא מעורר בעיות מעשיות, כגון במקרים שבהם נפסקת חברותם בממשלה של שרים שהיו קודם לכן חברי כנסת. מובן מאליו שהנהגת סידורים מסוג זה כרוכה גם בעלות הנובעת מתוספת של מקבלי משכורת.

⁴ סגני שר מתמנים על ידי השר "בהסכמת ראש הממשלה, ובאישור הממשלה". גם על פי חוק המעבר, תש"ט – 1949 וגם על פי שני הנוסחים הקודמים של חוק יסוד: הממשלה, סגני שר חייבים להיות חברי כנסת.

המשטר הדמוקרטי. יש מדינות שבהן הותנתה האפשרות להפלת ממשלה בהצבעה מקבילה על הרכבת ממשלה חדשה. אם לא מורכבת ממשלה חדשה בד בבד עם נפילת קודמתה, הממשלה הקודמת ממשיכה לכהן, גם אם נכשלה בהצבעת אי אמון. הסדר זה ידוע בשם "הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית"² והוא נהוג בגרמניה ובספרד, שבהן קרס בעבר המשטר הדמוקרטי, בין היתר בשל אי יציבות הממשלות.

בישראל לא היה מקובל בעבר ההסדר של "הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית", אך הוא אומץ באורח מסוים בגרסה השלישית של חוק יסוד: הממשלה מ-2001. וכך קובע סעיף 28 (ב) בחוק יסוד: הממשלה:

"הבעת אי אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה³, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב".

במקרה זה, הנשיא חייב להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר הכנסת האמור. גם במקרה זה יש למיועד 28 ימים להרכבת הממשלה, והנשיא רשאי להאריך את התקופה בתקופות נוספות, "שלא יעלו יחד על 14 ימים". אם המועמד נכשל בתפקידו⁴, מתקיימות בחירות לכנסת חדשה⁵.

מעשית, הממשלה היא הגוף הפוליטי החזק במדינה. לעובדה זו יש ביטוי מפורש בחוק. סעיף 32 של חוק יסוד: הממשלה קובע:

"הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת".

בה בעת מודגשת כפיפותה הפורמלית של הממשלה לכנסת בהקשרים רבים:

- הצורך בקבלת אמון הכנסת בעת הרכבת הממשלה.
- יכולתה של הכנסת להביע אי אמון.
- נוסח השבועה של חברי הממשלה.

¹ כפי שהוסבר בפרק 8ג: "יציבותם של משטרים דמוקרטיים".

² "הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית" פירושה "הצבעת אי אמון בונה". בניגוד ל"הצבעת אי אמון דסטרוקטיבית" שפירושה "הצבעת אי אמון הורסת".

³ כדאי לשים לב שבהצבעת אמון נדרש רוב הנוכחים, בעוד שבהצבעת אי אמון נדרש רוב של חברי הכנסת (כלומר רוב של 61 חברי כנסת לפחות).

⁴ בתוך יומיים.

⁵ כלומר, הודיע לנשיא כי אין ביכולתו להרכיב ממשלה, או שלא מסר לנשיא כל הודעה והתקופה שהוקצה לו חלפה, או שהציג את הממשלה בפני הכנסת אך לא זכה באמונה.

⁶ הבחירות יתקיימו בתוך שלושה חודשים, על פי הסדר מדויק בעניין זה שנקבע בחוק.

הצורך לקבל את אישור הכנסת במקרים הבאים: מינוי שר נוסף¹, שינוי חלוקת התפקידים בין השרים, שינוי בסמכויות ובחובות המוטלות על שרים על פי חוק, הקמת משרדים, חלוקתם, איחודם או ביטולם.

נוסף על כל אלה רשאית הכנסת לכפות את דעתה על הממשלה בחוקים ובהחלטות שהיא מקבלת.

למרות האמור לעיל, יש לזכור כי בתנאים נורמליים נהנית הממשלה מרוב אוטומטי בכנסת, ולכן יש הרואים בכנסת – בישראל ובמשטרים פרלמנטריים אחרים – "חותמת גומי" של הממשלה?²



הישיבה הראשונה של הממשלה ה-11 בראשות לוי אשכול (1963)

¹ אם הממשלה היא "ממשלת מעבר" היא אינה זקוקה לאישור כזה, אך השר החדש חייב להיות חבר כנסת. עוד ראוי לציין כי כאשר שר חדל מלמלא את תפקידו, ממלא את מקומו ראש הממשלה או שר אחר שהממשלה החליטה עליו.
² בנושא זה עסקנו בפרק 25(2): "סוגים של משטרים דמוקרטיים", ונחזור אליו בהקשרים אחרים.

הלוח הבא מסכם נתוני יסוד אחרים על ממשלות ישראל מאז הכנסת הראשונה.

ממשלות ישראל מאז הכנסת הראשונה ועד לכנסת ה-18					
הכנסת	מספר הממשלה	ראש הממשלה	תאריך כינון הממשלה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	סיבת תום הכהונה
ראשונה	1	דוד בן-גוריון	8.3.49	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבים, ספרדים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה
	2	דוד בן-גוריון	30.10.50	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבים, ספרדים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה ובחירות מוקדמות
שנייה	3	דוד בן-גוריון	7.10.51	מפא"י, הפועל המזרחי, המזרחי, אג"י, פאג"י, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה
	4	דוד בן-גוריון	23.12.52	מפא"י, ציונים כלליים, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה
	5	משה שרת	26.1.54	מפא"י, ציונים כלליים, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה
	6	משה שרת	29.6.55	מפא"י, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	בחירות
שלישית	7	דוד בן-גוריון	3.11.55	מפא"י, מפד"ל, אח"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה
	8	דוד בן-גוריון	7.1.58	מפא"י, מפד"ל, אח"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	בחירות
רביעית	9	דוד בן-גוריון	16.12.59	מפא"י, מפד"ל, אח"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	התפטרות ראש הממשלה ובחירות מוקדמות

סיבת תום הכהונה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	תאריך כינון הממשלה	ראש הממשלה	מספר הממשלה	הכנסת
התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	2.11.91	דוד בן-גוריון	10	חמישית
התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	24.6.63	לוי אשכול	11	
בחירות	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	22.12.64	לוי אשכול	12	
פטירת ראש הממשלה	המערך (הקטן), מפד"ל, מפ"ם, ל"ע, פאג"י, מיעוטים	12.1.66	לוי אשכול	13	שישית
בחירות	עבודה, מפ"ם, גח"ל, מפד"ל, ל"ע, פאג"י, מיעוטים	17.3.69	גולדה מאיר	14	
בחירות מאוחרות	מערך, מפד"ל, ל"ע, מיעוטים	15.12.69	גולדה מאיר	15	שביעית
התפטרות ראש הממשלה	מערך, מפד"ל, ל"ע, מיעוטים	10.3.74	גולדה מאיר	16	שמינית
בחירות מוקדמות והתפטרות ראש הממשלה	מערך, ל"ע, ר"צ, מיעוטים	3.6.74	יצחק רבין	17	
בחירות מוקדמות	ליכוד, מפד"ל, אגו"י	20.6.77	מנחם בגין	18	תשיעית
התפטרות ראש הממשלה	ליכוד, מפד"ל, אגו"י, תמי	5.8.81	מנחם בגין	19	עשירית
בחירות מוקדמות	ליכוד, מפד"ל, אגו"י, תמי, התחייה	10.10.83	יצחק שמיר	20	
התפטרות ראש הממשלה (רוטציה)	עבודה, ליכוד, מפד"ל, יחד, ש"ס, מורשה, אגו"י, שינוי, אומץ	13.9.84	שמעון פרס	21	11

הכנסת	מספר הממשלה	ראש הממשלה	תאריך כינון הממשלה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	סיבת תום הכהונה
	22	יצחק שמיר	21.10.86	עבודה, ליכוד, מפד"ל, יחד, ש"ס, מורשה, אגו"י, שינוי, אומץ	בחירות
12	23	יצחק שמיר	22.12.88	ליכוד, עבודה, ש"ס, מפד"ל, אגו"י	הצבעת אי אמון
	24	יצחק שמיר	11.6.90	ליכוד, מפד"ל, ש"ס, התחייה, צומת, מולדת, הרעיון הציוני, דגל התורה (אגו"י)	בחירות מוקדמות
13	25	יצחק רבין	12.7.92	עבודה, מרצ, ש"ס	רצח ראש הממשלה
	26	שמעון פרס	22.11.95	עבודה, מרצ, ייעוד	בחירות מוקדמות
14	27	בנימין נתניהו	17.6.96	ליכוד, גשר, צומת, ש"ס, מפד"ל, ישראל בעלייה, הדרך השלישית	בחירות מוקדמות
15	28	אהוד ברק	6.7.99	ישראל אחת, מרצ, ישראל בעלייה, מפלגת המרכז, ש"ס, מפד"ל יהדות התורה	התפטרות ראש הממשלה ובחירות "מיוחדות"
	29	אריאל שרון	7.3.01	ליכוד, עבודה, ש"ס, ישראל בעלייה, ישראל ביתנו	בחירות מוקדמות
16	30	אריאל שרון	28.2.03	ליכוד, עבודה, שינוי, מפד"ל, ישראל ביתנו, האיחוד הלאומי	בחירות מוקדמות
17	31	אהוד אולמרט	4.5.06	קדימה, עבודה, ש"ס גמלאים	בחירות מוקדמות
18	32	בנימין נתניהו	31.3.09	ליכוד, עבודה, ישראל ביתנו, ש"ס, הבית היהודי, אגו"י	

סוגיה חשובה שיש לתת עליה את הדעת היא מאזן הסמכות והעוצמה שבין הדרג הפוליטי הממשלתי ובין הפקידות הממשלתית, הביורוקרטיה או האדמיניסטרציה הממשלתית. לעתים קרובות הפקידות מפגינה עוצמה רבה, המגבילה את יכולתו של הדרג הפוליטי – ראש הממשלה, השרים וסגני השר. יש לזכור כי רוב הפקידות הממשלתית אינה מתחלפת עם הקמת ממשלה חדשה. חילופים בפקידות הממשלתית נעשים רק במספר מצומצם של "משרות אמון". מחד גיסא, ההנחה היא כי הפקידות היא "מקצועית" ולא "פוליטית", ותפקידה לבצע את תפקידה באורח המקצועי הטוב ביותר. מאידך גיסא, הפקידות כפופה לדרג הפוליטי, ועליה לבצע את הוראותיו. לעתים, כמו במקרה של היועץ המשפטי לממשלה¹, מעוגנת עצמאות הפקידות בנהלים שיש להם אופי חוקתי. במקרים רבים מעוררת עצמאות הפקידים מחלוקות רבות. למשל, לעתים קרובות יש עימותים בין אנשי אגף התקציבים במשרד האוצר, ובין השרים שאנשי האגף ממונים על תקציבי משרדיהם. עימותים מסוג זה אופייניים כמעט לכל המשטרים הדמוקרטיים.²

ד3(4). בתי המשפט

המסגרת הכללית העוסקת ברשות השופטת של מדינת ישראל נכללת בחוק יסוד: השפיטה ובחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד – 1984.

קיימות שלוש דרגות של בתי משפט "רגילים": בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום. רוב העניינים נידונים לראשונה בבית המשפט המחוזי או בבית המשפט השלום. עניינים אזרחיים ופליליים קלים יותר נידונים בערכאה ראשונה בבית המשפט השלום, ואילו עניינים כבדים יותר בשני התחומים נידונים ישירות בבית המשפט המחוזי.³ בתנאים שנקבעו אפשר לערער על החלטות של בית המשפט השלום בפני בית המשפט המחוזי, ועל החלטות של בית המשפט המחוזי בפני בית המשפט העליון.⁴

¹ אשר לו יוקדש פרק ד3(7).

² לעימותים אלו הוקדשו שתי סדרות טלוויזיה מפורסמות "כן, אדוני השר" (Yes, Minister) וסדרת ההמשך "כן, אדוני ראש הממשלה" (Yes, Prime Minister) של רשות השידור הבריטית (BBC). שתי הסדרות הוקרנו בהצלחה רבה בכל העולם וגם בישראל. הפופולריות של הסדרות העידה מן הסתם לא רק על איכות הסדרות, אלא גם על הבנת המתח הבלתי נמנע בין פוליטיקאים נבחרים ובין הפקידות הממשלתית בעולם כולו.

³ למשל, בית המשפט השלום דן ברוב העברות הפליליות שעונשן מאסר לתקופה שאינה יותר משבע שנים. עם זאת, הוא מוסמך לדון בתנאים מסוימים גם בעברות שעונשן חמור יותר. בעניינים אזרחיים קובע בדרך כלל סכום התביעה את ערכאת הדיון הראשונה.

⁴ במערכת בתי המשפט נפתחים בכל שנה יותר מ-600,000 תיקים. כ־80 אחוז מן התיקים הם בעניינים אזרחיים. מצבת השופטים בכל דרגי בתי המשפט היא של יותר מ-600 שופטים. תקן בית המשפט העליון עמד ב־2010 על 15 שופטים.

בנושאים רגילים בית המשפט העליון משמש כגוף שבפניו אפשר לערער על החלטות של בתי המשפט המחוזיים. אך לבית המשפט העליון יש סמכויות מיוחדות בשבתו כ"בית משפט גבוה לצדק" (בג"ץ). בנושאי בג"ץ דן בית המשפט העליון "בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק, ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר".¹ בסמכויותיו של בג"ץ חלו התפתחויות במהלך השנים שבהן נדון בהמשך הפרק. בית המשפט העליון דן גם בערעורים על החלטות שיפוטיות וכעין שיפוטיות שונות.²

נוסף על בתי המשפט שהזכרנו לעיל, פועלים בישראל גם בתי משפט לעניינים מיוחדים וכן בתי דין דתיים ובתי דין אחרים. לבתי המשפט לענייני משפחה, לתביעות קטנות, לעניינים מקומיים, לתעבורה ולבית הדין לשכירות, יש מעמד של בית משפט שלום. גם בבית המשפט לנוער מכהנים שופטי שלום, אך במקרה זה מדובר במערכת נפרדת שמתקיימים בה הליכים מיוחדים כגון חיסיון של הדיונים.³

בתי הדין הדתיים ממשיכים את הדיון בענייני המעמד האישי⁴ במסגרת דתית, כפי שהיה מקובל הן בתקופה העותומנית והן בתקופת המנדט. לכל אחת מהדתות המוכרות בתי דין דתיים משלה. כלומר קיימים בתי דין רבניים, בתי דין שרעיים⁵, בתי דין נוצריים ובתי דין דרוזיים.

מערכת חשובה אחרת היא של בתי דין לעבודה, שבהם יושבים בדין במשותף, שופט, נציג עובדים ונציג מעבידים.

בתי הדין הצבאיים פועלים מכוח חוק השיפוט הצבאי, תש"ו – 1955, והם עוסקים בעניינים פליליים של חיילים ואזרחים הכפופים לצבא. יש להבחין בין בתי הדין הצבאיים לבין בתי המשפט הצבאיים. האחרונים פועלים מתוקף תקנות ההגנה הבריטיות לשעת חירום מ-1945, ועיסוקם בעניינים פליליים וביטחוניים באזור יהודה ושומרון.

¹ סעיף 15 (ג) בחוק יסוד: השפיטה.

² כגון ערעורי בחירות. דוגמה לעניין זה הזכרנו במקרה ירדור (אל ארד) בפרק "שיטת הבחירות לכנסת" (244).

³ אלא אם כן התיר בית המשפט לפרסם.

⁴ כגון בענייני נישואין וגירושין.

⁵ מוסלמיים.

מקובל להבחין בין שלושה עניינים מרכזיים בהם מטפלים בתי המשפט: משפט פלילי, משפט אזרחי, בג"ץ.

ענינו של המשפט הפלילי בתביעות של המדינה כנגד פרטים שעברו על הנורמות המחייבות מטעמה. כך למשל יכולה המדינה להאשים אדם בגנבה, ועל בית המשפט להחליט אם האשמה הוכחה אם לאו. במשפט הפלילי מקובל להוכיח אשמה "מעבר לכל ספק סביר". דרישה זו נובעת מהאמונה שיש להימנע מהרשעת חפים מפשע. זאת, גם אם לעיתים לעבריינים לחמוק מעונש.

עניינו של המשפט האזרחי הוא בהסדרת סכסוכים בין פרטים שונים. המדינה אינה מהווה צד במשפטים האזרחיים. כך למשל במקרה של סכסוך כספי בין שני פרטים. בתי המשפט משמשים מסגרת להכרעה בדבר צדקת התביעה המוגשת על ידי פרט אחד כנגד פרט אחר. ההכרעה במשפטים אזרחיים נקבעת על פי "מאזן ההסתברויות". במילים אחרות, נטל ההוכחה במשפט האזרחי קל בהרבה מנטל ההוכחה במשפט הפלילי: די לתובע להוכיח כי הסיכוי לכך שגרסתו היא הנכונה גבוה מחמישים אחוזים.

לגבי בג"ץ נאמר בסעיף 15(ג) של חוק יסוד: השפיטה:

"בית המשפט העליון יושב גם כבית משפט גבוה לצדק; בשבתו כאמור ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר."

כפי שניווכח קיימות מחלוקות לגבי היקף תחולתו של סעיף זה. העניינים בהם מטפל בג"ץ הלכו והתרחבו במהלך השנים. בדרך כלל, המדובר בעתירות של פרטים כנגד רשויות שלטוניות, כשהעתירה אינה יכולה להתברר במסגרת המשפט הפלילי או במסגרת המשפט האזרחי.

השופטים בבתי המשפט הרגילים מתמנים על ידי נשיא המדינה לפי בחירה של הוועדה לבחירת שופטים. הוועדה מונה תשעה חברים, ויושב ראש הוועדה הוא שר המשפטים. בוועדה משתתף שר נוסף כנציג הממשלה, הכנסת מיוצגת בה על ידי שני חברי כנסת, ללשכת עורכי הדין יש שני נציגים, ואילו בית המשפט העליון מיוצג על ידי שני שופטים נוספים.

¹ המונח "פרטים" כולל לעניין זה גם קבוצות של פרטים, התאגדויות למיניהן וכד.

בשנים האחרונות נמתחה ביקורת על תפקוד הוועדה, שכן בפועל רוב המתמנים – בעיקר לבית המשפט העליון – הם מועמדי קבוצת השופטים. הועלתה הטענה שבית המשפט העליון "בוחר את עצמו". לעומת זאת, חסידי השיטה הנוכחית מציינים כי במדינות דמוקרטיות רבות מתמנים השופטים אך ורק על ידי פוליטיקאים, ומשום כך יש חשש להטיות פוליטיות שלהם. המחלוקת בין הגורמים השונים החברים בוועדה גרמו מדי פעם עיכובים ממושכים במינוי שופטים חדשים. לאחרונה נחקק חוק שלפיו מינוי שופט לבית המשפט העליון דורש רוב של שבעה מחברי הוועדה. הסדר זה נותן בעצם זכות וטו על מינויים לבית המשפט העליון לקבוצת השופטים. הצד השני של המטבע: ההסדר החדש מעניק לראשונה זכות וטו באותו עניין לכל שלושה חברים בוועדה, שאינם שופטים.

השופטים בישראל הם שופטים "מקצועיים" שיש להם וותק בעשייה משפטית והשכלה משפטית כנדרש בחוק. במדינות אחדות, כגון בריטניה וארה"ב, נעשה שימוש בנוסף לשופטים המקצועיים גם ב"חבר מושבעים" המורכב מחברים בקהילה שאינם בעלי השכלה משפטית. במשפטים פליליים תפקידו של חבר המושבעים לקבוע עובדה – האם הנאשם "אשם" או "זכאי". פרשנות החוק וקביעת העונש נתונה בידי שופט מקצועי לאחר קבלת גזר הדין של המושבעים. מקורה של שיטת המושבעים בהעברת חלק מזכויות המלך והשופטים הפועלים מטעמו לידי הציבור או חלק ממנו¹. כיום, רבים המבקרים את שיטת המושבעים בשל חוסר מקצועיותם.

במוקד העניין הציבורי בישראל עומד בית המשפט העליון. הגישה הנוכחית בבית המשפט העליון מכונה בשם "אקטיוויזם שיפוטי"². על פי גישה זו, בית המשפט הגדיל מאוד את סמכויותיו בעניינים שונים, לעתים על בסיס שינויים בחקיקה, ולעתים קרובות הרבה יותר שלא על בסיס כזה. העצמת הסמכויות הזו מתבטאת בעיקר בשני תחומים:

- הרחבת הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת.
- הרחבת הביקורת על פעולות הממשלה באמצעות בג"ץ.

ציינו כמה פעמים שני חוקי יסוד חשובים שהתקבלו ב-1992: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק. גם הזכרנו כי החוק הראשון תוקן משמעותית ב-1994, ואילו החוק השני נחקק בשנה זו מחדש. עוד ציינו כי שני החוקים כוללים בסעיפם הראשון התייחסות לעקרונות של הכרות העצמאות³, וכן כי יש בהם "פסקת הגבלה", הקובעת כי

¹ השיטה הונהגה בבריטניה ב-1215 על ידי המלך ג'ון, במסגרת כתב הזכויות הידוע, המגנה קרטה.

² גישה זו הקרינה על כל הרשות השופטת.

³ עניין זה נידון בפרק 4: "המעמד המשפטי של הכרות העצמאות".

חוקים הסותרים אותם, יכולים להתקבל אך ורק בתנאים מיוחדים¹. חוקים אלו נתפסו על ידי בית המשפט העליון כהרשאה לנקיטת ביקורת שיפוטית על חוקים שהתקבלו על ידי הכנסת. יש להדגיש כי ביקורת מעין זו כבר התקיימה קודם לכן, אך היקפה היה מצומצם ביותר².

נקודת מוצא חשובה לזיכוח על סמכות בית המשפט לביקורת שיפוטית אפשר למצוא בבג"ץ 89 / 142 תנועת לאו"ר נגד יושב ראש הכנסת. כבמקרה ברגמן מ-1969³, מדובר בעתירה בעניין הוראת חוק הנוגע למימון מפלגות, שהפרה לדעת העותרים את עקרון השוויון המובטח בסעיף 4 של חוק יסוד: הכנסת. בהרכב שדן בעתירה ישבו שלושה שופטים. השופט ברק קבע בפסק דינו (בלי שזה השפיע על תוצאת העתירה עצמה) כי במקרים יוצאי דופן יש לבית המשפט סמכות לפסול חוקי כנסת, אם הם מנוגדים ל"עקרונות היסוד של השיטה", גם אם עקרונות אלו אינם מעוגנים בכתובים. שני השופטים האחרים, המשנה לנשיא בית המשפט העליון השופט מנחם אלון והשופט יעקב מלץ, לא קיבלו את דעתו. בפסק דינו קבע יושב ראש ההרכב השופט אלון כי בית המשפט העליון אינו יכול לבטל חוק של הכנסת "מפאת כבודה וריבונותה של הכנסת", אלא אם כן הכנסת עצמה שריינה חוקים, ואינה מכבדת שריון זה. לימים הוכרעה המחלוקת בפסיקה שפירשה את חוקי היסוד של 1992 כמקנים סמכות לבית המשפט לבטל חוקים שאינם מתיישבים איתם.

אך בית המשפט לא הסתפק בקביעת העליונות של שני החוקים האמורים, וקבע כי לכל חוקי היסוד יש עדיפות על פני חוקים רגילים. הלכה זו פורטה לראשונה בפסק הדין בע"א⁴ 93 / 6821 בנק המזרחי המאוחד נגד מגדל כפר שיתופי ואחרים. בין היתר אמר בפסק דין זה השופט ברק את הדברים הבאים:

"כינונו של חוק יסוד מצוי בדרגה הנורמטיבית הגבוהה ביותר. מתבקש מכך, כי אין

¹ עניין זה נידון בפרק "היסודות הקונסטיטוציוניים והתפתחותם" (ד2) ובפרק "זכויות האדם בישראל" (ד3).
² המקרה הראשון של ביקורת שיפוטית היה בבג"ץ ברגמן נגד שר האוצר מ-1969, שבו עסקנו בפרק "שיטת הבחירות לכנסת" (ד4). מן הראוי לציין כי החלטות אחרות של בית המשפט העליון בשנת 1969, בעניין הפעלת הטלוויזיה הממלכתית בשבת, שימשו ציוני דרך בנושא האקטיוויזם השיפוטי במישור היחסים בין הרשות השופטת ובין הרשות המבצעת. ע"ד יהודה רסלר טען אז כי נפגע אישית מהכוונה שלא להפעיל את הטלוויזיה בשבת. השופט ברנזון קיבל את עתירתו, והוציא צו מניעה נגד האיסור לשרר בשבת. בעתירה הפוכה בבג"ץ 69 / 287 מירון נגד שר העבודה, תבע העותר שלא לאפשר את הפעלת הטלוויזיה בשבת, ועתירתו נדחתה. בהחלטת בית המשפט בעניין מירון יש דיון דקדקני בעניין זכות העמידה של העותר. מרבית הכללים שנקבעו אז על ידי בית המשפט נפרצו בינתיים על ידי בית המשפט עצמו, בלא שנשמכו בחקיקת הכנסת.

³ שצוין בפרק "שיטת הבחירות לכנסת".

⁴ בניגוד לפסיקות קודמות.

⁵ ע"א פירושו ערעור אורחי.

לשנות חוק יסוד או הוראה מהוראותיו אלא בחוק יסוד". לפיכך, על פי הלכה זו כל חוקי היסודי עדיפים על פני חוקים "רגילים".²

מאז "המהפכה החוקתית" ועד 2010 פסל בית המשפט חלקים מחוקי הכנסת לפחות בשבעה מקרים.³

בפסק דין שניתן בשנת 2010, פסל בית המשפט חקיקה של הכנסת והסכם שחתמה הממשלה עם גורם פרטי. מדובר בתיקון לפקודת בתי הסוהר, תשס"ד – 2004, שעל פיו הוקם בית סוהר פרטי שהיה אמור לפעול בפיקוח המדינה.⁴

בפסק דין אחר שניתן ב-2010, קבע בית המשפט כלל נוסף למדרג של חוקים שונים. לא זאת בלבד שחוקי היסוד הפכו לעדיפים על פני חוקים אחרים, אלא שגם בין החוקים "הרגילים" יש מדרג, גם אם מדרג זה לא נקבע מפורשות בחוק. בבג"ץ זה נידון ההסדר בחוק התקציב, שהעניק קצבת הבטחת הכנסה לאברכים. בית המשפט קבע שחוק התקציב סותר חוק עדיף, חוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985.

אף שענייני הביקורת השיפוטית על חוקי הכנסת נידונים בדרך כלל בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, הסמכות לבחון אם חוק מנוגד לחוקי היסוד מצויה בידיו של כל בית משפט. ואכן, לא פעם אנו מוצאים התייחסויות לטענות על חוקיות החוק

1 ולא רק אלה המשוריינים, אם בפסקת הגבלה ואם ברוב מיוחד, הנחוץ לשינויים.
 2 פסק הדין בפרשת בנק המזרחי מחזיק מאות עמודים, ולא כל השופטים הלכו באותה דרך. לכן מתנהל ויכוח בשאלה באיזו מידה חלק מקביעותיו של השופט ברק באותו עניין משקפות את דעת בית המשפט כולו.
 3 בג"ץ 95 / 6055 צמח נגד שר הביטחון, בג"ץ 97 / 1715 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נגד שר האוצר, בג"ץ 99 / 1030 אורון נגד יו"ר הכנסת, בג"ץ 05 / 1661 המועצה האזורית חוף עזה נגד כנסת ישראל, בג"ץ 05 / 2605 חטיבת זכויות האדם נגד שר האוצר, בג"ץ 05 / 8276 עדאלה נגד שר הביטחון, בג"ץ 07 / 8823 פלוני נגד מדינת ישראל. לשם השוואה, בארצות הברית שבה יש חוקה פורמלית שאין חולק על פני עדיפותה בהשוואה לכל חקיקה אחרת, המקרה הראשון שבו הופעלה ביקורת שיפוטית היה בפסק דין של השופט מרשל ב-1803, בעניין מארבורי נגד מדיסון (Marbury vs. Madison). רק כעבור 54 שנים הופעל שוב עניין הביקורת השיפוטית במקרה של דרד סקוט נגד סנדפורד (Dred Scott v. Sandford). גם כשכבית משפט משתמש במשורה בביקורת השיפוטית, אין הדבר מנקה אותו מטעויות. למשל במקרה דרד סקוט אפשר להבין את פסק הדין כאילו קבע ששחורים, בין שהם עבדים ובין שאינם כאלה, אסורים בזכויות של בני אדם מן היישוב, אך אפשר ולעתים ראוי להתייחס אליהם כאל "קניין". ראוי לציין כי כיום קצב ביטול החוקים על ידי בית המשפט העליון של ארצות הברית גדול בהרבה מזה שהיה מקובל בעבר. זאת, בפרט אם נכלול בחישוב לא רק ביטול של חוקים פדרליים, אלא גם ביטול של חוקי המדינות.
 4 אחד הנימוקים הרעיוניים לפסק הדין הזה שאוב מדברים הכתובים ב"לוייתן" של הובס (שהזכרנו בפרק 2): "הצורך בשלטון ותורת האמנה החברתית". זו הסתמכות מוזרה במקצת במקרה של ביטול הסכם, שהיה לרצון שני הצדדים ושנעשה בגיבוי המחוקק. שכן, עיקר מרכזי בתורתו של הובס, המודגש ב"לוייתן", הוא כי המשמעות היחידה של צדק (לדעת הובס) היא קיום הסכמים. המדינה טענה שלא יכפה על אסירים להיכלל בין האסורים בכלא הפרטי, ומשום כך, אין בכלל מקום לבג"ץ, כי לא נחוץ במקרה זה "סעד למען הצדק" לגורם כלשהו.
 5 בג"ץ 00 / 4124 יקותיאלי נגד השר לענייני דתות.

גם בפסקי דין של בתי משפט המחוזי והשלום. יש שיטות משפט שבהן הביקורת החוקתית מוגבלת רק לבתי משפט לחוקה. נושא הביקורת השיפוטית, היקפה ותחולתה וזהות המוסד שצריך להיות מוסמך להפעילה, שרוי במחלוקת מתמשכת במערכת הפוליטית, אבל הצעות לתיקון יסודי במצב הקייים, באמצעות חקיקה פרטנית או השלמת החוקה, לא התממשו. מהפכה עמוקה עוד יותר התחוללה מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת ביחסיהן של הרשות השופטת והרשות המבצעת. בפרק "זכויות האדם בישראל" ראינו כי בית המשפט לא היסס להתערב בפעולות הרשות המבצעת במקרים חריגים כבר בשנותיו הראשונות. אך התערבות מסוג זה הוגבלה בעבר הן בכללים בעניין "זכות העמידה"², הן בקביעה חוזרת ונשנית כי קיימים נושאים שאינם "שפייטים", והן בעיקרון כי בית המשפט אינו בוחן מחדש את החלטת הרשות, אלא מסתפק בבדיקה אם החלטתה מנוגדת לחוק. כל ההגבלות האלה כבר אינן קיימות. כיום אין כמעט דרישה למקום עמידה, עקרון השפיטות מוגבל מאוד, ובית המשפט פוסל החלטות רשות אם הן "בלתי סבירות". למהפכה זו דוגמאות רבות מספור. נסתפק בציון פסק הדין המהפכני הראשון בעניין זה: בג"ץ 86 / 910 רסלר נגד שר הביטחון.

יהודה רסלר, עורך דין ורב סרן (מיל'), עתר נגד ההסדר לדחות את שירותם הצבאי הסדיר של תלמידי ישיבות. בפסק דין בעניין זה ביסס בית המשפט את הגישה המרחיבה בנושא מקום העמידה, אשר לפיה העותר בבג"ץ אינו חייב כבעבר להיות בעל אינטרס אישי בנושא העתירה. תפיסה זו סללה את הדרך ל"עותרים ציבוריים" בנושאים שונים. השופט ברק (בדעת יחיד) הניח גם את התשתית לצמצום משמעותי של העיקרון, אשר לפיו בית המשפט אינו דן בנושאים "בלתי שפייטים"³. את גישתו של הנשיא ברק נהוג לתאר כאילו "הכול שפיט". כלומר: אין החלטות ממשל שאינן ראויות לבחינה על ידי בית המשפט. בין היתר נאמר בפסק הדין של השופט ברק כדלקמן:

- "כל פעולה הנה מותרת או אסורה בעולם המשפט. אין פעולה, שהמשפט לא חל עליה"⁴.
- "לשונו של חוק יסוד: השפיטה היא רחבה, והיא מסמיכה את בית המשפט הגבוה

¹ למשל, בעניין המזרחי החליט בית המשפט העליון לא לבטל את החוק שבו עסק, אבל בית המשפט המחוזי שעל החלטתו ערערו בפני בית המשפט העליון, פסק לבטל את החוק בשל היותו "לא חוקתי".

² במונח "זכות העמידה", הכוונה היא לזכותו של אדם לעתור לבג"ץ. למשל, בעבר היה יכול לעתור לבג"ץ רק מי שנפגע אישית בעניין מסוים. כיום יכולים להגיש עתירה גם מי שלא נפגעו, והם נחשבים "עותרים ציבוריים". עניין המגבלות על זכות העמידה, שהיו בעבר חמורות למדי, נידון בבג"ץ 69 / 287 מירון נגד שר העבודה, שהזכרנו בהערה קודמת בפרק זה.

³ חשוב לציין כי למרות זאת נדחתה עתירתו של רסלר. ההלכות החדשות לא השפיעו על תוצאת פסק הדין באותו עניין.

⁴ הוא הרחיב במקום אחר, וקבע כי הטענה שעניין הוא פוליטי ולכן אינו שיפוטי, היא "ערוב מין בשאינו מינו".

לצדק לדון, בין השאר, בכל הפרת חוק על ידי רשות שלטונית, יהא מעמדו של העותר אשר יהא".

"יש להכיר בעותר הציבורי, בשעה שהוא מצביע על עניין בעל חשיבות ציבורית, מיוחדת, או על פגם לכאורה חמור במיוחד בפעולתה של הרשות, או על כך שהפעולה המותקפת היא בעלת חשיבות מיוחדת".¹

לגישת השופט ברק יש שני סוגים של "שפיטות". האחד, שפיטות נורמטיבית שעניינה האפשרות לבחון בכלים משפטיים את החוקיות של פעולות שונות. האחר, שפיטות מוסדית שעניינה מידת ההתאמה של שאלה מסוימת להכרעה דווקא בבית המשפט.

לגישת השופט ברק, כל פעולה שלטונית (וכל פעולה בכלל) היא שפיטה מבחינה נורמטיבית, במובן זה שכל פעולה היא מותרת או אסורה בעולם המשפט. לעומת זאת, לא כל פעולה או החלטה שלטונית היא שפיטה מבחינה מוסדית, במובן זה שיש פעולות שלטוניות שביט המשפט אינו הפורום המתאים לדון בהן, והוא אף יסרב לדון בהן. עם זאת, אף שנקבעה ההלכה כי הכול שפיט מבחינה נורמטיבית, השאלה מה אינו שפיט מבחינה מוסדית נותרה פתוחה.

אף שהדיקף המתואר של הביקורת השיפוטית על חקיקה והמהפך בענייני בג"ץ מקובל במידה כלשהי על הרוב המכריע של השופטים, קמו להלכות החדשות גם מתנגדים לא מעטים. בין אלה אפשר למנות את המשנה לשעבר של בית המשפט העליון מנחם אלון, את כלת פרס ישראל למשפט פרופ' רות גביון, את הנשיא החמישי של בית המשפט העליון משה לנדוי ואת חתן פרס ישראל למשפט ושר המשפטים בממשלה ה-31 פרופ' דניאל פרידמן.

המבקרים טוענים כי הרשות השופטת נטלה לעצמה סמכויות לא־לה בניגוד לפסיקה בת עשרות שנים של בתי המשפט עצמם, בלא שקיבלה את גיבוי המחוקק, ואף בניגוד לחוק. בכך התערערה מערכת האיזונים בין רשויות השלטון. שכן, בית המשפט העליון נוהג כאילו היה רשות־על מחוקקת ורשות־על מבצעת. טענה חוזרת היא שלהיקף הסמכויות שביט המשפט נטל לעצמו אין אח ורע במדינות אחרות. מצב עניינים זה מערער, לדעת המבקרים, את ההסדרים הדמוקרטיים המקובלים.

ראינו כי עקרון הפרדת הרשויות הוא עיקרון יסודי במשטר הדמוקרטי. נוכחנו כי במדינות דמוקרטיות רבות לא מתקיימת הפרדה בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת, בשל קיומו של משטר פרלמנטרי. עם זאת, הן המשטרים הנשיאותיים והן המשטרים הפרלמנטריים מנסים לשמור על עצמאות הרשות השופטת.

¹ במבט לאחור דומה כי העותר עו"ד יהודה רסלר אינו מרוצה כלל מהמהפך שהתחולל בעקבות עתירתו. בריאיון לעיתון "גלובס" מיום 3 ביולי 2009 הוא אמר כי "בג"ץ מגזים בפתיחות שלו... נמאס מכל האגודות שחושבות שהן מנהלות את המדינה ומגישות בג"צים כל שני וחמישי".



טקס חילופי הנשיאים של בית המשפט העליון (2006). מימין לשמאל: שר המשפטים מאיר שטרית, הנשיא היוצא אהרון ברק, יושבת ראש הכנסת דליה איציק, ראש הממשלה אהוד אולמרט, הנשיאה החדשה דורית ביניש

- הרשות השופטת בישראל נהנית לא רק מעצמאות יוצאת דופן בהשוואה למדינות הדמוקרטיות האחרות, אלא גם מעוצמה ייחודית. לכך ביטויים רבים ובראשם:
- אופן מינוי השופטים¹.
 - היקף "הביקורת השיפוטית".
 - היקף סמכויותיו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

עוצמתה ועצמאותה של הרשות השופטת בישראל משמשים מקור לגאווה ולביקורת.

¹ נוסף על כך, האפשרות להפסקת כהונתו של שופט על ידי גורמים ברשות המבצעת וברשות המחוקקת כמעט שאינה קיימת, והיא בוודאי מוגבלת ביותר בהשוואה למקובל במדינות דמוקרטיות אחרות. יש לציין גם כי משכורות השופטים בישראל גבוהות יחסית לאלו של משרתי ציבור אחרים.

ד3(5). השלטון המקומי

אתר האינטרנט הממשלתי העוסק ברשויות המקומיות פותח במילים הבאות: "השלטון המקומי בישראל הוא פסיפס של... רשויות מקומיות, שבהן נכללת כמעט כל אוכלוסיית ישראל. רשות מקומית היא גוף המנהל יישוב כלשהו או קבוצת יישובים. הרשות המקומית נבחרת על ידי התושבים ומייצגת מצד אחד את ענייניהם אצל השלטון המרכזי, ומצד שני משמשת כנציג השלטון המרכזי אצל התושבים. השלטון המקומי מבוסס על שלוש שיטות ארגון: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית"¹.

המעמד של הרשות המקומית נקבע על ידי שר הפנים. המפתח העיקרי הקובע את המעמד הוא גודל היישוב מבחינת מספר תושביו. יישובים המונים יותר מ-20,000 תושבים, זוכים למעמד של עיר ומנוהלים על ידי עירייה². יישובים קטנים המונים לפחות 2,000 תושבים, מנוהלים על ידי מועצה מקומית. ואילו מועצות אזוריות מנהלות אזור גאוגרפי המאגד כמה יישובים קטנים³.

הלוח הבא מתאר את התפלגות הרשויות המקומיות על פי מעמדן, ועל פי השתייכותן למגזר היהודי או למגזר הלא יהודי.

התפלגות הרשויות המקומיות על פי מעמדן ⁴			
מעמד	מגזר יהודי ⁵	מגזר לא יהודי	סך הכול
עיריות	64	11	75
מועצות מקומיות	56	69	125
מועצות אזוריות	50	3	53
מועצות מקומיות תעשייתיות	2	--	2
סך הכול	172	83	255

¹ השלטון המוניציפלי.

² הועתק בספטמבר 2010. נוסף על אלה קיימות גם שתי מועצות מקומיות תעשייתיות.

³ לעתים שר הפנים מקנה מעמד של עיר גם ליישובים קטנים יותר. אך החוק אוסר עליו להקנות מעמד של עיר ליישוב שיש בו פחות מ-5,000 תושבים.

⁴ עם זאת, יש לציין כי המועצות האזוריות מאגדות במשותף כ-1,000 יישובים קטנים. נוסף על כך, ברמת חובב ובמגדל תפן קיימות שתי "מועצות מקומיות תעשייתיות", המנהלות אזור שבו כמה מפעלים בעלי תשתיות משותפות.

⁵ על פי נתוני משרד הפנים לנובמבר 2009.

⁶ כולל ערים מעורבות.

הרשויות המקומיות מטפלות בעניינים מקומיים, ובהם אספקת שירותים מקומיים בנושאים חינוך, תרבות, תברואה, אספקת מים, ביוב, בניין, כבאות, משק לשעת חירום וכדומה. הרשויות הן נדבך מרכזי בתכנון הפיזי של היישוב. הרשויות המקומיות מספקות רשיונות בתחומים שונים, ובהם רשיונות בנייה ורשיונות לעסקים. למועצת עירייה גם יש יכולות חקיקה. היא רשאית להתקין חוקי עזר בנושאים שבתחום טיפוליה. שר הפנים או מי שמונה על ידו רשאי להביע התנגדות לחוק עזר בתוך 60 יום, מהיום שבו הביא ראש העירייה את חוק העזר לידיעתו. תקציב העירייה מבוסס על גביית מסי ארנונה ועל תמיכה ממשלתית.

מספר החברים במועצה של עירייה או רשות מקומית מתואם עם מספר התושבים שבה, ונע בין תשעה ל-31. לשר הפנים יש סמכויות נרחבות בעניין קביעת מספר החברים, ובתנאים מסוימים הוא רשאי להוסיף למועצה נבחרת חברים נוספים שלא נבחרו. המועצות של הרשויות המקומיות נבחרות בדרך כלל אחת לחמש שנים על ידי תושבי היישובים. הבחירות הן בשיטה יחסית, שבה מתמודדות רשימות מועמדים שונות, היכולות להתקשר ביניהן בהסכמי עודפים כמקובל בבחירות לכנסת. מאז הבחירות המוניציפליות של 1978 נבחרים ראשי העיריות בפתק הצבעה נפרד. לראש עירייה מתמנה המועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר. אך אם אף אחד מן המועמדים לא זכה ב-40 אחוז לפחות מן הקולות הכשרים, נערכות בחירות חוזרות, ובהן מתמודדים רק שני המועמדים שזכו במספר הקולות הגבוה ביותר.

לשלטון המרכזי, באמצעות שר הפנים, יש סמכויות מרחיקות לכת הנוגעות לפעילות הרשויות המקומיות. במקרים המנויים בפקודת העיריות² "רשאי השר להורות על בחירת ראש עירייה חדש או מועצה חדשה או שניהם כאחד, ולקבוע את תאריך הבחירות, למנות ראש עירייה ומועצה או למנות מועצה בלבד". מועצה הממונית על ידי השר ללא בחירות במקום המועצה הנבחרת, מכונה "ועדה קרואה"³.

כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל מאוגדות ב"מרכז השלטון המקומי". גוף זה הוקם בשנת 1938, וייצג את הרשויות המקומיות במשותף בפני שלטונות המנדט. המועצות האזוריות מאוגדות ב"מרכז המועצות האזוריות בישראל". שני המרכזים פועלים בשיתוף פעולה, ומייצגים את הרשויות המקומיות בפני הכנסת ובפני גורמים שונים ברשות

¹ אך לא יחיד.

² המדובר בפקודה מנדטורית שהתקבלה בנוסחה הראשון ב-1925, ושבההלך השנים נעשו בה תיקונים רבים. סעיף 143 בפקודה, הרלוונטי לעניינינו, תוקן לאחרונה בשנת 2004.

³ מינוח זה אינו מופיע בלשון החוק.

המבצעת. כמו כן מייצגים המרכזים את הרשויות המקומיות בפני גורמים לא ממשלתיים, כגון ההסתדרות והתאחדות הקבלנים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את היישובים בישראל על פי "מדד חברתי-כלכלי" המאבחן עשרה "אשכולות". אשכול 1 כולל את היישובים ברמה הנמוכה ביותר, ואשכול 10 את היישובים ברמה הגבוהה ביותר. על פי נתוני המדד לשנת 2006, חמש הערים הגדולות משתייכות לאשכולות הבאים: ירושלים – אשכול 4, תל אביב-יפו – אשכול 8, חיפה וראשון לציון – אשכול 7, אשדוד – אשכול 5. היישובים המדורגים במקומות הגבוהים ביותר (אשכול 10) הם (מהגבוה לנמוך): סביון, כפר שמריהו ועומר. היישובים המדורגים במקום הנמוך ביותר (אשכול 1) הם (מהנמוך לגבוה): תל שבע, כסיפה, ערעה-בנגב, שגב-שלום, בית"ר עילית, רהט, מודיעין עילית, חורה ולקיה¹.

ד(6). מבקר המדינה

ביקורת המדינה היא אחד מיסודות הדמוקרטיה. מבקר המדינה הוא חלק ממערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית. מעמדו במערך רשויות המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי. קיומה של ביקורת על הרשות המבצעת מבטא את העיקרון שעוברי ציבור במדינה דמוקרטית הם נאמניו ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והוא משמש מניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות² של המנהל הציבורי ולשקיפות פעולותיו³.

המסגרת החוקית של פעילות מבקר המדינה מוסדרת בכמה חוקים ובהם חוק יסוד: מבקר המדינה, חוק מבקר המדינה, תשי"ח – 1958 וחוקי מימון הנוגעים למפלגות ולבחירות⁴.

סעיף 1 של חוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה".

תחומי הביקורת הם כדלקמן:

¹ בולט מקומם הנמוך של יישובי ערביים ויישובים חרדיים. תופעה זו מרמזת על קיומם של "שטחים חופפים" בישראל. ראו לעניין זה הדיון בפרק 8: "יציבותם של משטרים דמוקרטיים". מבין הערים הגדולות בולט מקומה הנמוך של ירושלים בירת ישראל, שבה אוכלוסייה ערבית גדולה, ואוכלוסייה חרדית ניכרת. יש הקושרים את מדדי אי השוויון בכלל, ואת אי השוויון בין היישובים בפרט, לא רק במעמד הכלכלי-חברתי האמיתי, אלא גם ברמת הדיווח של התושבים על הכנסותיהם.

² "הנשיאה באחריות" מכונה באנגלית Accountability.

³ קטע זה מנוסח על פי אתר מבקר המדינה באינטרנט (ספטמבר 2010).

⁴ טיפול המבקר בענייני מימון פוליטיים החל בשנת 1973. הטיפול בענייני בחירות כולל: בחירות לכנסת, בחירות מקומיות ובחירות פנימיות של מפלגות.

"מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמנהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה".¹ "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך".²

נוסף על כך משמש מבקר המדינה גם כ"נציב תלונות הציבור".³ בתפקידו זה הוא מברר תלונות שמגישים לו גופים שונים ואנשים פרטיים. בפרסומי המבקר כנציב תלונות הציבור הוא קורא לציבור להפנות אליו תלונות:

"אם אתם חשים שגוף שלטוני או רשות ציבורית נהגו בכך בדרך שאינה חוקית, אינה סבירה, מוטעית או פשוט בלתי צודקת, אתם מוזמנים להגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור. תפקידה של נציבות תלונות הציבור הוא לברר תלונות על רשויות השלטון (המרכזי והמקומי) ועל גופים ממשלתיים נוספים, ובהם מפעלים או מוסדות של המדינה וחברות ממשלתיות, וכן על עובדיהם. הפנייה לנציבות יכולה לפתור את בעייתכם האישית, ואולי אף לחולל שינוי שממנו ייהנו גם אחרים".⁴

מבקר המדינה נבחר על ידי הכנסת בהצבעה חשאית לתקופת כהונה אחת של שבע שנים.⁵ "במילוי תפקידו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה".⁶ "המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה – הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה".⁷

המבקר מפרסם כמה סוגי דוחות ובהם: דוחות שנתיים, דוחות בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, דוחות מיוחדים, ביקורת על השלטון המקומי, ביקורת על איגודים, דוחות בעניין מימון מפלגות ודוחות הנוגעים למימון הבחירות ברשויות המקומיות.

הממצאים שמציג מבקר המדינה בדוחותיו אינם מחייבים. הממצאים מועברים לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ולדיעת הגופים הנוגעים בדבר. במקרה של חשד לפלילים מועברים הממצאים לדיעת היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן מתפרסמים עיקרי ממצאיו של

1 סעיף 2 (א) של חוק יסוד: מבקר המדינה.

2 סעיף 2 (ב) של חוק יסוד: מבקר המדינה.

3 תפקיד המכונה בלועזית "אומבודסמן". המבקר משמש בתפקיד זה נוסף על תפקידו המסורתי מ-1971.

4 קטע זה מנוסח על פי אתר מבקר המדינה באינטרנט (ספטמבר 2010).

5 הכללים בעניין אורך תקופת כהונה היו שונים בעבר.

6 סעיף 6 של חוק יסוד: מבקר המדינה.

7 סעיף 6 (א) של חוק מבקר המדינה, תשי"ח – 1958.

המבקר באמצעי התקשורת ההמוניים. יש הטוענים כי המבקר "חסר שיניים", שכן דוחותיו אינם מחייבים. עוצמתו של המבקר בפועל משתנה בהתאם לתקופה ובהתאם לנסיבות. עם זאת, חשיפת הממצאים ברבים, והבאת הממצאים לידיעת גורמים מגוונים מביאה לא פעם לשינויים מהותיים בהתנהלותם של הגופים המבוקרים.

עד 2010 כיהנו שבעה אישים בתפקיד מבקר המדינה: זיגפריד מוזס (1949-1961), יצחק ארנסט נבנצאל (1961-1981), יצחק טוניק (1982-1987), יעקב מלץ (1987-1988), מרים בן פורת (1988-1998), אליעזר גולדברג (1998-2005), מיכה לינדנשטראוס (מאז 2005).

ד3(7). היועץ המשפטי לממשלה

גורם מרכזי אחר הנהגה מעצמאות רבה הוא היועץ המשפטי לממשלה. במהלך השנים חלו שינויים במעמדו של היועץ, ובדרך כלל הלכה וגדלה עצמאותו. יש המבחינים בין שלושה תפקידים עיקריים של היועץ:

1. עמידה בראש התביעה הכללית הפלילית.
2. ייעוץ משפטי לממשלה ולגופיה.
3. ייצוג המדינה בבתי המשפט.

במרבית המדינות קיימת הבחנה בין שלושת התפקידים הללו. במדינות רבות הממונה על התפקיד השני מתמנה באורח פוליטי על ידי הממשלה או על ידי ראש הממשלה. יש הטוענים כי שילוב התפקידים מקנה עוצמה רבה מדי לנושא התפקיד, והוא כרוך בסתירות. למשל, כאשר הממשלה עצמה או אנשיה נתבעים על ידי התביעה הכללית. מצב כזה עלול להכביד על הממשלה להסתייע בשירותי הייעוץ של היועץ המשפטי לממשלה. מתח יכול להיווצר גם אם הממשלה פועלת בניגוד לעצתו של היועץ המשפטי. במקרה כזה עלול היועץ המשפטי להתקשות לייצג את המדינה, ולצורך כך נקבעו פרוצדורות מיוחדות. כחלק מתפקידו כעומד בראש התביעה הכללית ממונה היועץ על פרקליט המדינה ועל גורמים נוספים.

כחלק מתפקידי הייעוץ לממשלה ולגופיה, היועץ הוא הפרשן המוסמך של החוק כלפי גופי המדינה¹, הוא מייעץ ומסייע לממשלה ולשר המשפטים בהכנת הצעות חוק, ובדוק הצעות חוק פרטיות המוגשות מטעם חברי הכנסת.

כחלק מתפקידו כעומד בראש התביעה הכללית אמור היועץ המשפטי לממשלה לשמור על האינטרס הציבורי בתחום המשפטי. לעומת זאת, כיועץ לממשלה הוא אמור אמנם

¹ בכפוף לביקורת שיפוטית.

לשמור על שלטון החוק, אבל גם לסייע לממשלה במילוי תפקידה על פי חוק. בכל הנוגע לייצוג, העיקרון הוא כי כל נתבע זכאי ליומו בבית המשפט. חשוב להבטיח כי המדינה תזכה לייצוג לא פחות מכל נתבע אחר. לכן ריבוי התפקידים של היועץ המשפטי יוצר תפקיד שיש בו מתחים פנימיים לא קלים.

ב־1998 פורסמו מסקנות של ועדה שהוקמה לבדיקת היקף תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. בראש הוועדה עמד נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר. שלושה מחברי הוועדה, פרופ' דוד ליבאי, עורך הדין משה נסים ועורך הדין חיים צדוק, כיהנו בעבר כשרי משפטים. נוסף עליהם כיהנה פרופ' רות גביון כחברה בוועדה. הוועדה גרסה כי למרות הביקורת, ולמרות הייחודיות של ישראל באיחוד מכלול תפקידי היועץ, אין מקום להפריד ביניהם. היא המליצה שמועמדים לתפקיד היועץ ייבחרו על ידי ועדת סינון מקצועית, והשאירה את הבחירה הסופית בידי הממשלה. כמו כן המליצה הוועדה כי היועץ יכהן תקופת כהונה אחת בת שש שנים. הממשלה אימצה את ההמלצות האלה בהחלטה, ואכן מאז כך נבחרו יועצים משפטיים. שרי המשפטים בממשלה ה־31 ובממשלה ה־32, פרופ' דניאל פרידמן ופרופ' יעקב נאמן, ביקשו להוביל מהלך של פיצול התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, אבל מהלך זה לא צלח.

מאז כיהן מאיר שמגר עצמו בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, נוהג היועץ לפרסם באורח קבע הנחיות המכוונות מבחינה משפטית את פעילות הממשלה. במהלך השנים התפרסמו מקרים רבים שבהם נכפתה דעתו שלה היועץ המשפטי לממשלה על הממשלה. כמו כן היו מקרים רבים שבהם הועמדו אנשי ציבור ובהם חברי כנסת, שרים, נשיא וראש ממשלה לדין בעקבות הכרעתו של היועץ.

ד4(ו1). המפלגות ותוצאות הבחירות לכנסת

נוכחנו כי למפלגות הפוליטיות היה משקל מכריע בפוליטיקה של תקופת המנדט ובתהליכים שקדמו להקמת המדינה. כך הושקע מאמץ בקביעת ההרכב המפלגתי של מועצת העם. בתקופת המנדט שימשו המפלגות כסוכן שבאמצעותו הופעלו מוסדות שונים ושירותים שונים. למשל, חלוקת רשיונות העלייה נעשתה על פי "מפתח מפלגתי"¹. זאת ועוד, ארגוני עובדים, קופות החולים, אגודות ספורט, המחותרות וגופים אחרים היו קשורים בטבורם למפלגות הפוליטיות.

במהלך השנים התעמעמו הגוונים הפוליטיים המובהקים של המפלגות והנאמנות של הבוחרים והנבחרים למפלגות ולהשקפותיהן. כיום אנו עדים לכך שהעברת התמיכה של בוחרים ממפלגה למפלגה שכיחה הרבה יותר מבעבר. יתר על כן, גם הנבחרים נודדים לעתים מזומנות בין המפלגות ובין המחנות הפוליטיים השונים².

עד לקבלת חוק המפלגות ב-1992, לא היה מוסדר מעמדן של המפלגות בחוק. החוק הכיר פורמלית ב"סיעות כנסת" וב"רשימות מועמדים", אך לא במפלגות. כיום התהפכו היוצרות, ומבחינה פורמלית אין עוד אפשרות להגיש רשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אלא על ידי מפלגה שנרשמה כחוק ברשם המפלגות³.

גורם מרכזי המבחין בין מפלגות שונות הוא עמדותיהן בשאלות מדיניות שונות. דומה כי שלוש השאלות המרכזיות המבחינות בין המפלגות בישראל נוגעות לעמדותיהן בשאלות חוץ וביטחון, בשאלות חברה וכלכלה ובשאלות דת. הבדל משמעותי נוסף נוגע לאופי הלאומי של המפלגה, אם מבחינת תומכיה ואם מבחינת מועמדיה. מתקופת היישוב והכנסת הראשונה ועד לעת האחרונה אנו עדים גם לקיומן של מפלגות שיש בהן גוון עדתי מובהק.

מפת המפלגות הישראלית מורכבת למדי. במהלך השנים שינו המפלגות שמות, התאחדו והתפלגו, ואף קמו ונעלמו. לא נוכל לעמוד על כל המאפיינים של המפלגות ועל כל

¹ נושא זה הוזכר בפרק "מוסדות היישוב" 33(2).

² גם בעבר היו מעברים כאלה של בוחרים ונבחרים, אבל הם היו נדירים הרבה יותר, ולעתים קרובות נעשו משיקולים אידיאולוגיים. דומה כי מעברים של פוליטיקאים ממחנה למחנה נעשים בשנים האחרונות גם מטעמים אישיים מובהקים.

³ הזכרנו עניין זה בפרק "שיטת הבחירות לכנסת" (ד4(4)).

ההתפתחויות של מפת המפלגות. עם זאת, ראוי לציין כמה מאפיינים והתפתחויות עיקריים. לצורך כך נחלק את המפלגות לכמה קבוצות:¹

בתקופה שקדמה להקמת המדינה ובשנים הראשונות לאחר הקמתה היה משקל מכריע למפא"י. מפא"י הייתה המפלגה הגדולה ביותר. אפשר להחשיבה כמפלגה "הפחות שמאלנית" בין מפלגות השמאל. בשנים הראשונות כל ראשי הממשלה וכל השרים הבכירים היו חברי מפלגה זו. את מפ"ם – מפלגת שמאל ציונית נוספת – יש להציב שמאלה למפא"י. מפלגת השמאל הקיצוני הייתה מק"י. ב-1955 התפצלה מפ"ם. החלק הימני יותר נקרא אחדות העבודה (אחה"ע).

בבחירות של 1965 התמודדו מפא"י ואחה"ע ברשימת מועמדים משותפת – המערך (הקטן). באותה שנה פרשו בן-גוריון וחברים נוספים ממפא"י והקימו את רפ"י.² ב-1965 התפצלה גם המפלגה הקומוניסטית. מק"י³ נעלמה כעבור תקופה לא ארוכה מן הזירה, ואילו רק"ח⁴ הקימה בהמשך רשימה משותפת עם גורמים לא קומוניסטיים במסגרת חד"ש.⁵ ב-1968 הקימו מפא"י, רוב חברי רפ"י שחזרו אליה ואחה"ע את מפלגת העבודה. בבחירות של 1969 הוקם המערך (הגדול) בין מפלגת העבודה ומפ"ם. המערך התקיים עד לאחר הבחירות של 1984. אז פרשה ממנו מפ"ם. בבחירות 1988 עדיין החזיקו מפלגת העבודה ושותפיה הנתורים בשם המערך, אך בבחירות העוקבות הופיעה רשימת המועמדים שלה בשם "העבודה".⁶ בבחירות 1999 שבהן שיתפה העבודה פעולה עם תנועת מימד⁷ ועם גשר⁸ של דוד לוי, כונתה רשימת המועמדים בשם "ישראל אחת".

ב-1973 פרשה שולמית אלוני ממפלגת העבודה, והקימה את ר"צ.⁹ בהמשך הקימה ר"צ

¹ כדאי לעקוב אחר התיאור תוך התבוננות בלוח המתאר את תוצאות הבחירות לכנסת בין השנים 1949 ל-2009. כמו כן, ראוי לעיין בפרק "שסעים ומפלגות בתקופת המנדט" (ב34).

² "רשימת פועלי ישראל". מפלגה שיש להציבה ימינה למפא"י. עם החברים במפלגה זו נמנו גם משה דיין, שמעון פרס וטדי קולק. פרישת בן-גוריון וחבריו באה על רקע מחלוקת קשה בין בן-גוריון ליורשו בתפקיד ראש הממשלה, לוי אשכול על רקע "פרשת לבון". פרשה זו שתחילתה בתפיסת סוכנים מטעם המודיעין הישראלי במצרים ב-1954, זעזעה את מדינת ישראל במשך שנים רבות. בכנסת הרביעית (1959-1961) היא עוררה "מרד" נגד מפא"י ונגד מנהיגותו של בן-גוריון, והביאה להקדמת הבחירות. הברית בין חירות למפלגות שבמרכז המפה הפוליטית בעניינים הקשורים ב"פרשה" העניקה לה לגיטימציה, שבישרה מבחינות מסוימות את המהפך בבחירות 1977. לעומת זאת הקרע במפא"י בישר לה רעות.

³ המפלגה הקומוניסטית הישראלית.

⁴ הרשימה הקומוניסטית החדשה.

⁵ חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון.

⁶ בבחירות 1992 היה השם הפורמלי של הרשימה "העבודה בראשות רבין".

⁷ הדתית-לאומית המתונה.

⁸ ראו הערה נוספת בעניינה בהמשך.

⁹ על רקע דחייתה למקום לא ריאלי ברשימת המועמדים על ידי ראש הממשלה גולדה מאיר.

עם אנשי מפ"ם ועם אנשי תנועת שינוי את מרצ. המכנה המשותף של מרכיבי מרצ היה עמדותיהם היוניות. מרצ, בניגוד למפלגות שמאל אחרות שקמו במהלך השנים, היא מפלגה ציונית מובהקת. מפלגות שמאל אחרות שקמו ונעלמו במהלך השנים היו: העולם הזה, מוקד, שלי"י והרשימה המתקדמת.

בין רשימות השמאל יש מקום מיוחד לרשימות הנתמכות על ידי הציבור הערבי. בשנים הראשונות התפלגו קולות הבוחרים הערבים בין הרשימות הקומוניסטיות ובין רשימות המיעוטים. האחרונות, שהגיעו לשיא כוחן בשלוש הבחירות של שנות ה-50, היו סמוכות על שולחנה של מפא"י, ותמכו בקואליציות הממשלתיות שבהנהגתה. מפלגות המיעוטים נעלמו מן המפה לאחר הבחירות לכנסת התשיעית. לאחר מכן צמחו בגוש השמאל מפלגות ערביות שונות: מד"ע,¹ רע"מ, תע"ל ובל"ד, שהמכנה המשותף שלהן הוא שלילת הרעיון הציוני. אף שמפלגות אלו שונות מאוד זו מזו, הן הקימו מדי פעם רשימות משותפות ביניהן וגם עם חד"ש.²

בבחירות הראשונות זכו לייצוג שלוש מפלגות ימין. חירות,³ הציונים הכלליים והפרוגרסיבים. בחירות אפשר לראות מפלגת ימין לאומי, בעוד שבשתי המפלגות האחרות אפשר לראות מפלגות ימין כלכלי. ב-1961 הקימו הציונים הכלליים והפרוגרסיבים את המפלגה הליברלית. ב-1965 התפצלה מפלגה זו. הרוב⁴ הקים את גח"ל⁵ עם חירות. המיעוט⁶ הקים את רשימת ל"ע.⁷ ב-1973 הורחב גח"ל והוקם הליכוד, רשימה משותפת של גח"ל ואחרים. עמם גם נמנו גורמים כמו אנשי הרשימה הממלכתית ואנשי תנועת העבודה למען ארץ ישראל השלמה, שמקורם בגוש השמאל. בהמשך הפך הליכוד למפלגה מאוחדת. השותפות של חירות עם הליברלים, ואחר כך עם גורמים שמקורם בשמאל, מיצבה את הליכוד בסמוך למרכז המפה הפוליטית, בניגוד לתפיסת חירות כמפלגת ימין קיצונית, בשנים הראשונות למדינה. למיקום המרכזי יותר תרמה גם השתתפות גח"ל בממשלה מ-1967. תחילה הצטרפו שני אנשי גח"ל⁸ לממשלת אשכול כשרים בלי תיק, ערב מלחמת ששת הימים. לאחר בחירות 1969 הצטרפה גח"ל לממשלת גולדה מאיר אך היא פרשה ממנה באוגוסט 1970. בדיעבד,

1 שינוי הייתה פלג של ד"ש, תנועה שבה נדון בהמשך. בהמשך פרשה שינוי ממרצ והתמודדה בבחירות בנפרד.

2 שהוקמה על ידי עבדאלוהאב דראושה, חבר כנסת שפרש ממפלגת העבודה.

3 בעיקר משיקולים אלקטורליים.

4 מיסודו של האצ"ל.

5 בדרך כלל אנשי הציונים הכלליים.

6 גוש חירות-ליברלים.

7 בדרך כלל הפרוגרסיבים.

8 ליברלים עצמאיים.

9 מנחם בגין ויוסף ספיר.

התברר כי פרישה זו הועילה לליכוד, יורשו של גח"ל. שכן אנשיו לא היו חברים בממשלה בתקופת מלחמת יום כיפור¹.

במהלך השנים פרשו כמה גורמים מגח"ל ומהליכוד, והתמודדו בבחירות באופן עצמאי. עם המפלגות הללו נמנו: המרכז החופשי, שלומציון, אומץ² ויחד. המרכז החופשי חזר לליכוד עם הקמתו³. שלומציון חברה לליכוד מיד לאחר המהפך של 1977⁴. יחד⁵ הצטרפה בהמשך למערך ולמפלגת העבודה. לקבוצה זו אפשר לצרף גם את "תל"ם". רשימה זו הונהגה על ידי משה דיין, שנבחר ב־1977 במסגרת רשימת המועמדים של המערך, אך חבר לממשלת בגין לאחר הבחירות בתפקיד שר החוץ. הוא פרש מן הממשלה, והקים את תל"ם ערב הבחירות לכנסת העשירית.

כמה מפלגות אחרות שהקימו אישים שפרשו מהליכוד, או שחברו אליו בהמשך, היו: התחייה, צומת, גשר⁶ וישראל ביתנו. בדרך כלל החזיקו אנשי המפלגות הללו בעמדות נציות למדי. ישראל ביתנו הוקמה על ידי אביגדור ליברמן, שפרש מהליכוד. מפלגתו זוכה כיום בין היתר לתמיכה רחבה של עולים מברית המועצות לשעבר.

בתווך, בין המערך לליכוד, אנו מוצאים כמה מפלגות מרכז. אנשי רפ"י שלא חזרו למפלגת העבודה ובראשם בן-גוריון, הקימו את הרשימה הממלכתית. ב־1977 השתתפה בבחירות ד"ש – התנועה הדמוקרטית לשינוי – בראשות הפרופסורים יגאל ידין ואמנון רובינשטיין. תנועה זו הייתה הרשימה החדשה המצליחה ביותר עד לתקופתה. אך היא התפרקה בשל מחלוקות פנימיות, בעיקר על רקע השותפות בממשלה שהקים מנחם בגין לאחר הבחירות. שינוי, אחד מפלגי ד"ש, המשיכה להשתתף בבחירות אם כגורם עצמאי ואם כחלק ממרצ. ב־1996 זכו ישראל בעלייה שהקים נתן שרנסקי והדרך השלישית שהקימו פורשים ממפלגת העבודה ואחרים, לייצוג בכנסת. לישראל בעלייה הייתה תמיכה משמעותית של עולים ממדינות ברית המועצות לשעבר. ב־1999 הוקמה מפלגת המרכז על ידי פורשי ליכוד ואנשים שמקורם בשמאל. בבחירות 2006 הקים אריאל שרון את קדימה, שזכתה להצלחה רבה גם בבחירות 2009, והנהיגה את הממשלה שהוקמה לאחר הבחירות על ידי אהוד אולמרט. רשימת הגמלאים שהצליחה בבחירות 2006, לא הצליחה לעבור את אחוז החסימה בבחירות 2009, אך קדימה שחזרה את הישגה האלקטורלי בבחירות הקודמות בהנהגת ציפי לבני.

1 הממשלה זכתה לביקורות רבות לאחר המלחמה.

2 מנהיג אומץ יגאל הורוביץ היה קודם לכן חבר ברפ"י וברשימה הממלכתית.

3 אך מנהיגה שמואל תמיר הצטרף בהמשך לד"ש.

4 מנהיג שלומציון היה אריאל שרון. בבחירות של 1973 הצטרף שרון למפלגה הליברלית בליכוד, והיה ממקימי הרשימה החדשה, אך הוא פרש ממנה בהמשך.

5 בהנהגת עזר ויצמן, ממקימי הליכוד.

6 דוד לוי מנהיג גשר החזיק לעתים בעמדות נציות למדי, אך כפי שראינו ב־1999 הוא חבר למפלגת העבודה במסגרת ישראל אחת.

תוצאות הבחירות לכנסת 1949-2009

חירות 14			החזית הדתית 16	תימנים 1 ויצ"ו 1	ספרדים 4 לוחמים 1	האספה המכוננת (כנסת ראשונה) 25.1.49	
חירות 8	הפועל המזרחי 8	המזרחי 2	פאג"י 2	אגו"י 3	ספרדים 2 תימנים 1	הכנסת השנייה 30.7.51	
חירות 15		חזית דתית לאומית 11		חזית תורתית 6		הכנסת השלישית 26.7.55	
חירות 17		המפד"ל 12		חזית תורתית 6		הכנסת הרביעית 3.11.59	
חירות 17		המפד"ל 12	פאג"י 2	אגו"י 4		הכנסת החמישית 15.8.61	
		המפד"ל 11	פאג"י 2	אגו"י 4		הכנסת השישית 2.11.65	
המרכז החופשי 2		המפד"ל 12	פאג"י 2	אגו"י 4		הכנסת השביעית 28.10.69	
		המפד"ל 10		חזית תורתית 5		הכנסת השמינית 31.12.73	
שלומציון 2		המפד"ל 12	פאג"י 1	אגו"י 4	פלאטו שרון 1	הכנסת התשיעית 17.5.77	
התחייה 3	תמ"י 3	מפד"ל 6		אגו"י 4		הכנסת העשירית 30.6.81	
התחייה צומת 5	תמ"י 1	מפד"ל 4	מורשה 2	אגו"י 2	ש"ס 4	כ"ך 1	הכנסת ה'11' 23.7.84
התחייה 3	צומת 2	מולדת 2	מפד"ל 5	דגל התורה 2	אגו"י 5	ש"ס 6	הכנסת ה'12' 1.11.88
	צומת 8	מולדת 3	מפד"ל 6	יהדות התורה 4		ש"ס 6	הכנסת ה'13' 23.6.92
		מולדת 2	מפד"ל 9	יהדות התורה 4		ש"ס 10	הכנסת ה'14' 29.5.96
	האיחוד הלאומי 4		מפד"ל 5	יהדות התורה 5		ש"ס 17	הכנסת ה'15' 17.5.99
	האיחוד הלאומי 7		מפד"ל 6	יהדות התורה 5		ש"ס 11	הכנסת ה'16' 28.1.03
		האיחוד הלאומי/ מפד"ל 9		יהדות התורה 6		ש"ס 12	הכנסת ה'17' 28.3.06
	האיחוד הלאומי 4	הבית היהודי 3		יהדות התורה 5		ש"ס 11	הכנסת ה'18' 10.2.09

מק"י 4	מפ"ם 19			מפא"י 46	מיעוטים 2	המפלגה הפרוגרסיבית 5		ציונים כלליים 7		
מק"י 5	מפ"ם 15			מפא"י 45	מיעוטים 5	המפלגה הפרוגרסיבית 4		ציונים כלליים 20		
מק"י 6	מפ"ם 9	אחדות העבודה 10			מפא"י 40	מיעוטים 5	המפלגה הפרוגרסיבית 5	ציונים כלליים 13		
מק"י 3	מפ"ם 9	אחדות העבודה 7			מפא"י 47	מיעוטים 5	המפלגה הפרוגרסיבית 6	ציונים כלליים 8		
מק"י 5	מפ"ם 9	אחדות העבודה 8			מפא"י 42	מיעוטים 4	ליברלים 17			
רק"ח 3	מק"י 1	העולם הזה 1	מפ"ם 8	המערך (הקטן) 45		מיעוטים 4	רפ"י 10	ל"ע 5	גח"ל 26	
רק"ח 3	מק"י 1	העולם הזה 2			המערך 56	מיעוטים 4	רשימה ממלכתית 4	ל"ע 4	גח"ל 26	
רק"ח 4	מוקד 1		רצ 3	המערך 51		מיעוטים 3	ל"ע 4		ליכוד 39	
חד"ש 5	שלי"י 2		רצ 1	המערך 32		מיעוטים 1	ד"ש 15	ל"ע 1	ליכוד 43	
חד"ש 4			רצ 1	המערך 47		שינוי 2		תלים 2	ליכוד 48	
חד"ש 4	הרשימה המתקדמת 2		רצ 3	המערך 44		שינוי 3	יחד 3	אומץ 1	ליכוד 41	
חד"ש 4	מד"ע 1	רשימה מתקדמת 1	רצ 5	מפ"ם 3	המערך 39	שינוי 2			ליכוד 40	
חד"ש 3	מד"ע 2	מרצ 12		העבודה 44					ליכוד 32	
חד"ש בל"ד 5	מד"ע רע"ם 4	מרצ 9		העבודה 34		הדרך השלישית 4	ישראל בעלייה 7	הליכוד, גשר, צומת 32		
חד"ש 3	בל"ד 2	רע"ם 5	מרצ 10	שינוי 6	ישראל אחת 26	עם אחד 2	מפלגת המרכז 6	ישראל בעלייה 6	ליכוד 19	ישראל ביתנו 4
חד"ש 3	בל"ד 3	רע"ם 2	מרצ 6	שינוי 15	העבודה מימד 19	עם אחד 3	ישראל בעלייה 2		ליכוד 38	
חד"ש 3	בל"ד 3	רע"ם תע"ל 4	מרצ 5	העבודה מימד 19		קדימה 29		גמלאים 7	ליכוד 12	ישראל ביתנו 11
חד"ש 4	בל"ד 3	רע"ם תע"ל 4	מרצ 3	העבודה 13		קדימה 28		ליכוד- אח"י 27	ישראל ביתנו 15	

את הדיון בפרק "שסעים ומפלגות בתקופת המנדט" פתחנו בתיאור שני סוגים של מפלגות דתיות: מפלגות ציוניות – המזרחי והפועל המזרחי, ומפלגות חרדיות – אגו"י¹ ופאג"י². החלוקה בין שתי קבוצות המפלגות הללו נכונה עד היום. בבחירות הראשונות הריצו ארבע המפלגות רשימה מאוחדת, ובבחירות לכנסת השנייה הן התפצלו. ב־1955 הקימו שתי הרשימות הציוניות חזית משותפת שהפכה למפלגה – המפד"ל³. המפלגות החרדיות הופיעו לעתים במשותף ולעתים ברשימה משותפת⁴. מתחילת שנות ה־80 החלו להופיע בזירה מפלגות דתיות חדשות. ב־1981 הוקמה תמ"י⁵. ש"ס, מפלגה חרדית־עדתית, הופיעה לראשונה בבחירות לכנסת ב־1984, אם כי התמודדה עוד קודם לכן בבחירות המקומיות בירושלים. מנהיג רוחני בולט שעמד מאחורי הקמתן של ש"ס ודגל התורה, שפרשו מהמחנה החרדי המסורתי, היה הרב אליעזר שך⁶. המנהיג הרוחני הבולט של ש"ס הוא הרב עובדיה יוסף. אגודת ישראל ודגל התורה משתתפות מאז 1992 בבחירות ברשימת מועמדים משותפת. בכמה מסגרות היה שיתוף פעולה בין מועמדים דתיים ובין מועמדים שדגלו בעמדות נציות, בשאלת הקונפליקט הערבי־ישראלי. בין המסגרות הללו רשימות המועמדים של התחייה, מורשה, מולדת, והאיחוד הלאומי. המפלגות הנוגעות בדבר שונות מאוד זו מזו, מבחינת המשקל של המרכיבים הדתיים ומבחינת העמדות. בבחירות 2009 התפצל האיחוד הלאומי. הבית היהודי הוא במידה רבה מפלגת המשך למפד"ל. אך גם רוב נציגי האיחוד הלאומי בכנסת הם דתיים לאומיים⁷.

רשימות קטנות אחרות שזכו לייצוג בכנסת היו הספרדים והתימנים (בשתי הכנסות הראשונות), הלוחמים וויצ"ו (בכנסת הראשונה), פלאטו שרון בבחירות לכנסת התשיעית, וכך בבחירות לכנסת ה־11⁸.

כל הסיעות שזכו לייצוג בבחירות לכנסת מופיעות בלוח המתאר את "תוצאות הבחירות לכנסת 1949–2009"⁹.

¹ אגודת ישראל.

² פועלי אגודת ישראל.

³ המפלגה הדתית הלאומית.

⁴ החזית הדתית התורתית.

⁵ התנועה למסורת ישראל שהוקמה על ידי פורש מהמפד"ל אהרון אבו חצירא, מועמדי המפלגה לכנסת היו דתיים יוצאי צפון אפריקה.

⁶ יליד 1898 שנפטר ב־2001, בסמוך ליום הולדתו ה־104.

⁷ למעט פרופ' אריה אלדר, בנו של ישראל אלדר שייב, שהוכר בפרק "זכויות האדם בישראל" (ד3(3)).

⁸ הערה בעניינה של כך מופיעה בפרק "זכויות האדם בישראל" (ד3(3)).

⁹ במהלך תקופת כהונתן של הכנסות השונות קמו סיעות נוספות בעקבות פילוגים ואיחודים.

ד4(2). הקואליציות הממשלתיות

במונח קואליציה הכוונה לברית בין כמה מפלגות התומכות במשותף בממשלה. בדרך כלל למפלגות אלו יש במשותף רוב בכנסת. בדרך כלל זכות המפלגות הכלולות בקואליציה לייצוג בממשלה. המפלגות שאינן כלולות בברית נחשבות מפלגות אופוזיציה. מטבע הדברים, עיקר הנטל של ביקורת הכנסת על הממשלה נופל על כתפי מפלגות האופוזיציה. בדיונונו במרכיב היחסיות של שיטת הבחירות בישראל¹ כבר התייחסנו לטיעונים מקובלים בדבר מגרעותיה של ממשלה קואליציונית. יש הטוענים כי ממשלות קואליציוניות אינן יציבות וכי המשילות שלהן מוגבלת בשל השותפות של מפלגות בעלות אינטרסים מנוגדים. לעומת זאת, מקובל להדגים את היציבות והאחידות של ממשלות הנשענות על מפלגת רוב, המתרחשות בדרך כלל במדינות בהם מקובלת השיטה הבריטית. רוב הטיעונים הללו שנויים במחלוקת. בבריטניה לא השיגה אף מפלגה רוב בבחירות של 2010 והוקמה ממשלה קואליציונית. בבחירות 1974 בבריטניה לא השיגה אף מפלגה רוב ולכן לא היה מנוס מעריכת שתי מערכות בחירות באותה שנה². בסקירה השנתית של כתב העת European Journal of Political Research מתברר כי במשך עשרות השנים האחרונות, ברוב המכריע של הדמוקרטיות היציבות התקיימה מערכת רב מפלגתית שהצריכה הקמת קואליציה. רוב הממשלות הקואליציוניות נהנות מיציבות ומפגניות יכולת משילות. חוקר אמריקאי, לורנס דוד³, הוכיח בשנות השבעים של המאה העשרים כי ממשלות קואליציוניות שיש להן רוב בפרלמנט, נהנות מיציבות רבה יותר דווקא כשמספר התומכים בהן בפרלמנט נוטה להיות מינימלי.

לנוכח העובדה שאף מפלגה לא זכתה מעולם ברוב המושבים בכנסת, ומאחר שבישראל נהוגה שיטת ממשל פרלמנטרית מובהקת⁴, יש חשיבות מיוחדת להבנת ההליכים הפוליטיים המלווים את מלאכת הרכבת הקואליציה הממשלתית בישראל. מן הראוי להבחין בין ההליכים הללו ובין ההליך הפורמלי של הרכבת הממשלה⁵.

קיימות תאוריות רבות בדבר "חוקי ההתנהגות" המשפיעים על המעורבים בהרכבת קואליציה. בהקשר הנוכחי נתרכז אך ורק באותם חוקי התנהגות המאפיינים את הרכבת

¹ פרק ד4(2).

² אלה היו שני המקרים היחידים בבריטניה בהן לא השיגה מפלגה בודדת רוב בבחירות לפרלמנט מאז שנות העשרים של המאה העשרים. עם זאת, קיימות דוגמאות רבות במדינות אחרות. למשל, בנסיבות שהביאו להקדמת הבחירות בקנדה ב־2011. לעיתים קרובות קורה שמפלגת הנהגית מרוב בפרלמנט מתקשה להפגין משילות בשל מחלוקת פנים מפלגתיות.

³ Lawrence C. Dodd.

⁴ להוציא את התקופה 1996-2001 שהזכרנו בפרק ד4(2): "שיטת הבחירות לכנסת".

⁵ שתיארנו בפרק ד3(3): "הממשלה".

הקואליציות בישראל. עם זאת, ראוי להדגיש כי אופן התנהגות דומה ביותר אנו מוצאים גם במשטרים פרלמנטריים רב מפלגתיים אחרים.

שני הגורמים המרכזיים המשפיעים על הרכבת הקואליציה קשורים בגודלה ובמרחקים האידאולוגיים בין שותפיה.

מרכיבי קואליציות ממשלתיות מנסים להרכיב קואליציה שתהיה בעלת רוב בפרלמנט. אין טעם להרכיב קואליציה שאינה נהנית מרוב, כי במקרה כזה תתקשה הקואליציה לגייס את תמיכת הפרלמנט, מצב שיקשה עליה לתפקד. יתר על כן, כשקיים רוב נגד הקואליציה בפרלמנט, נשקפת סכנת נפילה לממשלה בעקבות הצבעת אי אמון.¹ קואליציה בעלת רוב בפרלמנט מכונה בשם קואליציה זוכה. קיימים טיעונים מנוגדים בדבר גודלה הרצוי של קואליציה, אם מובטח לה רוב בפרלמנט. יש הטוענים כי מרגע שהובטח רוב, החיפוש לשותפים נוספים מיותר. מכיוון שהשותפים שלהם כבר יש רוב פרלמנטרי צריכים להתחלק בתגמולי השלטון עם שותפים מיותרים.² רוב מרכיבי הקואליציות בישראל מחזיקים בדעה הפוכה. רצוי שהקואליציה תהיה בעלת רוב גדול מהמינימלי, כדי להבטיח למרכיבי הקואליציה, ראש הממשלה, "שולי ביטחון" במקרה של חיכוכים עם חלק מן השותפים.

אשר למרחקים האידאולוגיים, הנטייה הטבעית היא ליצור קואליציה שהמרחקים האידאולוגיים בין שותפיה הם המצומצמים ביותר, כדי לאפשר לה פעולה שוטפת מתוך הרמוניה גדולה ככל האפשר. בהקשר זה משתמשים לעתים במושג של "טווח הקואליציה", שהוא המרחק האידאולוגי בין השותפה הקואליציונית הקיצונית ביותר מימין, ובין השותפה הקואליציונית הקיצונית ביותר משמאל. טענה מקובלת למדי היא שפוליטיקאים מנסים בדרך כלל להרכיב קואליציות שהן בעלות טווח מינימלי.³

מהטיעונים הנ"ל נובעת נטייה חשובה נוספת: לא מדלגים על שותפה קואליציונית אפשרית בטווח המדיניות של הקואליציה. להוספה של כל המפלגות בטווח אין "מחיר אידאולוגי", והצטרפותן מגדילה את שולי הביטחון של ראש הממשלה.⁴ קואליציה שבה

¹ אימוץ רעיון "אי האמון הקונסטרוקטיבי בישראל", שתיארנו בפרק 3(3) "הממשלה" מצמצם במקצת את הסכנה הזאת, אם הצליחה הממשלה לזכות מלכתחילה באמון הכנסת. זאת, מכיוון שלעיתים קרובות יימצאו מתנגדי הממשלה בקצוות מנוגדים של הקשת הפוליטית, ומשום כך יקשה עליהם להצביע "קונסטרוקטיבית" למועמד חלופי.

² היגיון מסוג זה הוליד את הרעיון של "קואליציה זוכה מינימלית", שהגה אחד מראשוני חוקרי הקואליציות, ויליאם רייקר (William Riker).

³ עם זאת, אנו עדים לא פעם ליצירת קואליציות שאינן בעלות טווח מינימלי.

⁴ נניח למשל שהמפלגות מימין לשמאל הן: א' ב' ג' ד' וה'. נניח שב' וד' הגיעו להסכם על הקמת קואליציה בעלת רוב. הנטייה תהיה לשתף גם את ג', שכן לשותפות זו אין "מחיר אידאולוגי", והיא מגדילה את מספר חברי הפרלמנט התומכים בממשלה. עם זאת, אנו עדים לא פעם ליצירת קואליציות שאינן בעלות "טווח מינימלי".

אין דילוגים על שותפות המצויות בטווח המדיניות, נקראת בספרות מדע המדינה קואליציה סגורה.¹

כאשר מטרת הרכבת הקואליציה היא השגת רוב בפרלמנט, ללא דילוג על שותף כלשהו בטווח המדיניות של הקואליציה, נוצר מעמד מיוחד למפלגה המצויה במרכז המפה הפוליטית. כלומר מפלגה שאין רוב פרלמנטרי למפלגות שניצבות לשמאלה, ואין רוב פרלמנטרי למפלגות שלימינה. מפלגה זו מכונה לעתים בשם מפלגת הציר. בתנאים האמורים, המפלגה הזו היא המפלגה היחידה ששותפותה בקואליציה מובטחת. נתבונן בדוגמה המתוארת בלוח הבא.

דוגמה למעמדה של מפלגת הציר						
המפלגה:	א	ב	ג	ד	ה	ו
מספר המושבים:	5	9	10	25	21	30

בדוגמה זו מדובר בפרלמנט בן 100 מושבים, שבו המפלגות מסודרות מימין (מפלגה א') לשמאל (מפלגה ו'). מפלגה ה' היא מפלגת הציר. לכל המפלגות שלימינה אין רוב בפרלמנט כי יש להן במשותף רק 49 מושבים. למפלגה שלשמאלה יש רק 30 מושבים. לכן אין אפשרות להקים קואליציה זוכה וסגורה, ללא השותפות של מפלגה ה'. ההשתתפות של מפלגות ד' וו', שלשתיהן מספר מושבים רב מזה של מפלגה ה', אינה מובטחת אם נעמוד על התנאים של הרכבת קואליציה זוכה וסגורה.²

בחיים הפוליטיים המעשיים מצב העניינים אינו כה פשוט, שכן לעתים קרובות קשה לסדר את כל המפלגות ברצף אידאולוגי ברור אחד. אפשר להביא דוגמאות רבות לכך בהקשר הישראלי. בשנות ה-70 קבע חוקר מפורסם³ כי ישראל היא אחת המדינות הבודדות שאינן מקיימות את הכלל שתיארנו. הוא מיקם את אגו"י במרכז המפה, ימינה למערך. אגו"י לא השתתפה בקואליציות מאז הממשלה השלישית בשל מחלוקת בענייני דת. מאחר שבדרך כלל השתתפו גורמי ימין כלשהם בממשלה, הקואליציות לטענתו לא היו סגורות. עם זאת, ברור שבמרכז מעייניה של אגו"י לא עומד הנושא המרכזי הקובע את מיקום המפלגות, שהוא בישראל העמדות בנושא הקונפליקט הערבי-ישראלי.⁴ כדי לבדוק אם הנטייה להרכיב

¹ Closed Coalition. לעתים משתמשים במונח מקביל קואליציה מחוברת (Connected Coalition).

² אם מפלגה ה' היא מפלגת שמאל מובהקת שיש לה חילוקי דעות מהותיים עם מפלגה ד', הקואליציה שתקום היא של מפלגות ה' וו'.

³ ההולנדי Abram De Swaan.

⁴ רצף זה מקביל בחלקו (אך לא במלואו) לרצף העמדות בעניינים חברה וכלכלה (כלומר רצף ימין-שמאל במונח המסורתי), שהוא הרצף הקובע ברוב המדינות.

קואליציות זוכות וסגורות מתקיימת בישראל, עלינו להתייחס בראש ובראשונה למפלגות המשתייכות בבירור לרצף המדיניות המרכזי.

בלוח "תוצאות הבחירות לכנסת 1949-2009" סימנו את המשבצת של מפלגת הציר ברקע אפור. כדאי להתבונן בלוח זה בעת קריאת התיאור הבא. כמו כן אפשר להיעזר בלוח המופיע בפרק "הממשלה".

מתברר כי התאוריה עבדה היטב בישראל. עד לבחירות 1977 שלטו במערכת הפוליטית מפא"י ויורשתה מפלגת העבודה. מפא"י ומפלגת העבודה לא היו מעולם מפלגות רוב. אך הן היו המפלגות הגדולות ביותר בתקופה האמורה, ונוסף על כך היו "מפלגות ציר". למפלגות שלימינין¹ לא היה רוב, ובוודאי לא למפלגות שלשמאלן. משום כך היו מנהיגי מפא"י ומפלגת העבודה בתקופה 1949-1973 מרכיבי הממשלה, והם תמרנו בין המפלגות האחרות על פי שיקוליהם. זאת ועוד, גם המפלגות שהשתייכו לשלושת הגושים העיקריים: ימין, שמאל ודתיים, הצטרפו לממשלה על פי מידת הקרבה למרכז. למשל, אם אגו"י שנחשבה למפלגה הדתית הקיצונית ביותר, הייתה חברה בקואליציה, משמעות הדבר הייתה שכל יתר המפלגות הדתיות הצטרפו לקואליציה. כשחירות הצטרפה לקואליציה, היו חברות בה כל יתר מפלגות הימין. מק"י לא הייתה מעולם חברה בקואליציה, אך כשמפ"ם הצטרפה לקואליציה, ברור היה שגם אחתה² תהיה חלק ממנה.

בבחירות המהפך ב-1977 לא כבש המערך את עמדת הציר. אפילו ד"ש, לימינו של המערך, לא הייתה מפלגת ציר. לכל מפלגות הימין והדתיים היה רוב, וכך יכול היה מנחם בגין להרכיב את ממשלתו. מן הראוי לציין שמפלגות דתיות השתתפו בדרך כלל בקואליציות שהרכיבו מפא"י ומפלגת העבודה. אך כשהיה רוב למפלגות הימין והדתיים במשותף, לא קרה שמפלגה דתית חצתה את הקווים, וחברה למפלגות השמאל כדי להרכיב ממשלה.³

מאז בחירות 1977 הרכיבו את ממשלות ישראל מנהיגים של הליכוד, העבודה וקדימה בהתאם לזהותה של מפלגת הציר. בכל המקרים שבהם היה רוב למפלגות הימין והדתיים, הרכיב מנהיג הליכוד את הממשלה. בכל המקרים שבהם היה רוב למפלגת העבודה ולכל המפלגות ששמאלה לה, הרכיב מנהיגה של מפלגת העבודה את הממשלה.³ ב-1984 נוצר

¹ גם אם נכליל בגוש הימין את כל המפלגות הדתיות.

² בניגוד לטענה מקובלת על "כוח הסחיטה" של המפלגות הדתיות, שהיו כביכול לשון מאזניים. הצבעת אי האמון ב-15 במרס 1990, שהייתה הצבעת אי האמון המוצלחת היחידה בתולדות המדינה, התבססה על ברית בין פוליטיקאים ממפלגת העבודה וסיס, שתכננו להקים ממשלה ללא הליכוד ובהנהגת שמעון פרס. אך התוכנית (שאותה כינה יצחק רבין "התרגיל המסריח") לא צלחה.

³ יש לזכור כי ב-1996, ב-1999 וב-2001 נקבע ראש הממשלה בבחירות ישירות. ב-1996 שתי מפלגות קטנות – ישראל בעלייה והדרך השלישית – היו מפלגות הציר. שתיהן העדיפו להצטרף לממשלה בהנהגת הליכוד, שמנהיגה בנימין נתניהו וכה גם בבחירות הישירות שנערכו במקביל. בכנסת שנבחרה ב-1999 נוצר תיקו בין מחנה הימין ובין מחנה השמאל. מעניין שבכנסת זו נבחר פעם מנהיג העבודה בבחירות הישירות (אהוד ברק ב-1999). ופעם מנהיג הליכוד (אריאל שרון בבחירות המיוחדות של 2001).



בבחירות 1984 נוצר תיקו בין הגושים. הדבר הביא להקמת ממשלת רוטציה. בתמונה – חתימת ההסכם על ממשלת הרוטציה בין מנהיגי המערך והליכוד. יושבים מימין לשמאל: יצחק נבון, שמעון פרס, יצחק שמיר, דוד לוי, יצחק מודעי ומשה נסים

תיקו בין הגושים והוקמה ממשלת רוטציה, שבה התחלפו שמעון פרס ויצחק שמיר בתפקיד ראש הממשלה. ב-2006 לא היה רוב למפלגות שימינה לקדימה או שמאלה לה. אהוד אולמרט, איש קדימה, הרכיב את הממשלה ועמד בראשה.

מקרה מיוחד אירע בבחירות 2009, כאשר זכתה קדימה במספר המושבים הגבוה ביותר – 28, אך למפלגות הימין והדתיים היה רוב של 65 חברי כנסת. בנימין נתניהו מנהיג הליכוד, שמפלגתו זכתה רק ב-27 מושבים, הרכיב את הממשלה. רבים מאנשי קדימה שלא היו מודעים ככל הנראה לנטייה החזקה להרכיב ממשלה "זוכה וסגורה", בהנהגת מפלגת הצייר, סירבו להשתתף בממשלתו של נתניהו. דווקא סירוב זה הביא לשבירת "החוק ההתנהגותי" שתיארנו. מפלגת העבודה הצטרפה לקואליציה הממשלתית שהקים נתניהו, אגב דילוג על קדימה¹. בהמשך היה לכך ביטוי במבנה מפת המפלגות. בינואר 2011 פרש יושב ראש

¹ שאותה אפשר כנראה למקם בין הליכוד ובין העבודה.

מפלגת העבודה ושר הביטחון אהוד ברק מסיעת העבודה בכנסת, עם ארבעה חברים נוספים בסיעה. קבוצה זו, סיעת עצמאות, המשיכה לתמוך בממשלה, בעוד חברי הכנסת האחרים של סיעת העבודה הפכו לחברי אופוזיציה לכל עניין ודברי. הפיצול במפלגת העבודה תאם את החוק ההתנהגותי שתיארנו, שכן את אנשי סיעת עצמאות אפשר למקם ימינה לקדימה.

ד(3). תקשורת ההמונים

מקום מרכזי בהליך הדמוקרטי יש לאמצעי תקשורת ההמונים². זאת, אף שאמצעים אלה, ובהם העיתונות הכתובה, התקשורת האלקטרונית, האינטרנט ואפילו הקולנוע והספרות, אינם חלק מהמערך השלטוני הפורמלי. עם זאת, בשל חשיבותם של אמצעי תקשורת ההמונים להליך הדמוקרטי, כל שלוש רשויות השלטון מכירים בחשיבותם. כבר הזכרנו מספר פעמים פסיקה חלוצית שנגעה לחופש העיתונות ולחופש הביטוי³.

- התקשורת מפקחת באורח לא פורמלי על זרועות השלטון. למשל, במהלך השנים היינו עדים למקרים רבים של חשיפת שחיתויות על ידי התקשורת.
- בדמוקרטיה הייצוגית מתקבלות הכרעות מרכזיות, ונעשות פעולות הנוגעות לכלל הציבור בלא ידיעתו. אך ידוע הכלל של זכות הציבור לדעת. התקשורת ממלאת תפקיד מרכזי במימוש זכות זו. יתר על כן, יש המכנים את אמצעי התקשורת ההמוניים בשם "כלב השמירה של הדמוקרטיה". זאת, מאחר שבהעדר חשיפה ציבורית יכולת הפיקוח של הציבור על גורמי השלטון למיניהם מצומצמת ביותר.
- הן בתפקידה כמפקחת על השלטון, והן בתפקידה כמדווחת על פעילות השלטון, התקשורת משמשת מעין מתווך קבוע בין זרועות השלטון ובין האזרחים.

במשטרים לא דמוקרטיים רבים, ובעיקר בדיקטטורות המודרניות של המאה ה-20, הכירו השליטים בחשיבות המרכזית של התקשורת, ופיקחו על פעולתה באורח צמוד. מאפיין מרכזי של המשטרים המכונים דיקטטורות טוטליטריות⁴ היה המונופול של השלטון בכל אמצעי תקשורת ההמונים. אמצעים אלו פעלו בראש ובראשונה כדי לשרת את השלטון. בה בעת פעל השלטון כדי לבטל את קיומם של אמצעי תקשורת עצמאיים, לעתים בברוטליות.

¹ שלושה מחברי הכנסת הללו שכיחנו כשרים, פרשו מן הממשלה.

² Mass media.

³ המדובר בפסק הדין בעניין "קול העם" שהוזכר בפרקים: "המעמד המשפטי של הכרזת העצמאות" (א4), "הגדרת הדמוקרטיה ומאפייניה בעקבות אברהם לינקולן" (ג1), "זכויות האדם בישראל" (ד32).

⁴ את המונח דיקטטורה טוטליטרית (Totalitarian Dictatorship) טבעו מדעני המדינה קארל פרידריך וביגניב בוז'ינסקי (Carl Friedrich and Zbigniew Brzezinski). הם התייחסו בין השאר למשטר הסובייטי ולמשטר הנאצי, ושמו דגש מיוחד בעניין המונופול על אמצעי תקשורת ההמונים ובשימוש שעשה השלטון במונופול זה.

חברה דמוקרטית מודרנית ניכרת בריבוי ובגיוון של אמצעי התקשורת שלה, מה שמעיד על האופי הפלורליסטי של החברה. גם במשטרים דמוקרטיים קיימים אמצעי תקשורת הקשורים למערכת השלטונית. עם זאת, במשטרים כאלה גם קיימים אמצעי תקשורת לא תלויים. כלומר, אמצעי תקשורת שקיומם מכל בחינה שהיא אינו תלוי בחסדי השלטון.

בין יתר תפקידיה תורמת התקשורת לעיצוב דעת הקהל בנושאים פוליטיים שונים. זו תרומה חשובה, אך טמונה בה סכנה במקרים שבהם התקשורת היא חד-צדדית. תרומתה של התקשורת בתחום זה מבליטה את הצורך בפלורליזם של אמצעי התקשורת. יש לציין כי מחקרים רבים מעידים על כך שברוב המדינות המודרניות נוטים רוב אמצעי התקשורת לצד הליברלי-שמאלני של המפה הפוליטית. הפלורליזם של אמצעי התקשורת מאפשר בכל זאת ביטוי למגוון דעות. לכן במקרים רבים אנו עדים לכך שרוב התקשורת נוטה לצד האמור של המפה הפוליטית, אך הדבר לא מונע בהכרח את הצלחת הצד האחר, השמרני-ימני, בתחרות האלקטורלית.

בשנותיה הראשונות של המדינה היו כל אמצעי התקשורת האלקטרוניים ממלכתיים. במקביל, לרוב העיתונות הכתובה הייתה זיקה מפלגתית ברורה, אם כי העיתוננים המצליחים ביותר היו עצמאיים. בעולם כולו אנו עדים לשינוי מהותי במפת התקשורת, בין היתר בשל התפתחות האמצעים האלקטרוניים השונים. שינויים מסוג זה אינם פוסחים על ישראל. במקביל, חלק הארי של העיתונות הישראלית הכתובה הוא כיום עצמאי. אך לעתים קל להצביע על נטיות פוליטיות שונות של העיתוננים. כמו כן, התקשורת האלקטרונית מתאפיינת בריבוי תחנות רדיו וטלוויזיה ובשימוש הולך וגובר באינטרנט.

למרות הצורך להבטיח את חופש העיתונות, מהסיבות שהזכרנו, יש לזכור כי חופש הביטוי בהקשר זה ובהקשרים אחרים אינו מוחלט. לא נרצה למצות את חופש הביטוי ואת זכות הציבור לדעת עד תום, אם הדבר כרוך למשל בהפרה גסה של הזכות לפרטיות, או אם יש בו כדי לסכן חיים, או לסכן בוודאות קרובה את שלום הציבור או את ביטחון המדינה. גם לא ראוי שהתקשורת תוציא את דיבתו של אדם ללא בסיס.

בכל זאת, ברוב המדינות הדמוקרטיות יש נטייה להעניק כמה זכויות יתר לתקשורת בהשוואה לגורמים אחרים. דוגמה מובהקת לכך היא ההכרה, אם בחקיקה עצמה ואם על ידי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, בזכותם של אמצעי התקשורת לשמור במקרים מסוימים על "חסיון מקורות". פירוש הדבר הוא שכאשר התקשורת מפרסמת ידיעה, אין היא חייבת לפרסם את מקור המידע. עם זאת, חשוב להזכיר כי מבחינה אתית מוטלת על התקשורת החובה של אמירת האמת. כשמתפרסמת ידיעה לא נכונה הפוגעת בגורם כלשהו,

¹ הזכרנו מושג זה בפסק הדין של השופט שמעון אגרנט בפרשת "קול העם". ראו "זכויות האדם בישראל" (ד3/2003).

קיימת אפשרות לתביעת המפרסם על ידי הנפגע¹. גם אם הוכח שאכן היה בפרסום משום "לשון הרע", עדיין עומדות לזכות המפרסם הגנות אחדות, ובהן הטענה "אמת דיברתי". סוגיה מיוחדת המקשרת בין התקשורת ובין הדמוקרטיה נוגעת לפרסומי המפלגות השונות בתקופת בחירות. בישראל נקבעו הסדרים מיוחדים בעניין זה שהביאו בעבר לכמה פסיקות בג"ץ². הנוהל המקובל הוא הענקת זמני שידור ברדיו ובטלוויזיה יחסית לגודלן של הסיעות בכנסת, תוך הקצבת זמני שידור מינימליים לרשימות מועמדים חדשות. במדינות רבות אין הקצבת זמני שידור מטעם המדינה. מפלגות ומועמדים יכולים לרכוש את זמני השידור, תוך היענות לכללים המחייבים אותם מטעם המדינה.

ד4(4). גורמים חוץ ממשליים אחרים

על פעילות מוסדות השלטון משפיעים גורמים חוץ שלטוניים רבים ביותר. אחד מהם נידון בפרק הקודם, תקשורת ההמונים. אך קיימים גורמים רבים נוספים המשפיעים על פעילות מוסדות השלטון. עם הגורמים הללו אפשר למנות אורחים פרטיים הפועלים באופן פרטי או במשותף, קבוצות לחץ וארגונים שונים. כל אלה יכולים לפעול בשל אינטרסים שיש להם³ או בשל סיבות ערכיות, הערכות מצב שונות, רקע אידאולוגי וגורמים אחרים.

כבר הזכרנו דוגמאות אחדות לאופן ההשפעה של אורחים פרטיים על הממשל. דוגמאות רבות שהבאנו נגעו לעתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. ראינו כי בית המשפט מכיר כיום במעמדו של "העותר הציבורי", כלומר במעמדו של עותר שאינו נפגע אישית מפעולה או ממחדל של הרשויות. כמו כן, הזכרנו את תפקידו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. תלונות פרטיות שנבדקו על ידי המבקר בתפקידו זה שינו לא פעם מדיניות, פעולות והליכים של רשויות השלטון. מדי פעם אנו עדים לפניות של פרטים לתקשורת באורח שמשפיע על מקבלי ההחלטות. יתר על כן, הולכת ומתעצמת התופעה של אנשים פרטיים הפונים ישירות לפוליטיקאים. רוב חברי הכנסת מקיימים קשר ישיר עם הציבור.

בכמה מקרים הביאו הפגנות להתפתחויות ממשליות ופוליטיות מרחיקות לכת. ב־1967 ערב מלחמת ששת הימים הביא לחץ ציבורי לשינוי הרכב הממשלה. ראש הממשלה לוי

¹ חוק חשוב המטפל בנושא זה בישראל הוא חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה – 1965. חקיקת החוק הייתה אחת הסיבות להתמודדותה של תנועת "העולם הזה" בבחירות 1965. עורך העיתון אורי אבנרי טען כי החוק נועד לפגוע בחופש הביטוי ובחופש העיתונות.

² העתירות שהוגשו נגעו בדרך כלל לעניין הפרת עקרון השוויון, והלכו בעקבות בג"ץ ברגמן מ־1969, שבו דנו בפרק "שיטת הבחירות לכנסת" (ד42(4)). תיקון העיוות בשוויון, המתאפשר במקרה מימון בחירות, על ידי השלמת תמיכת המדינה על פי תוצאות הבחירות (דבר שהביא לדחיית עתירה שנייה של ברגמן ב־1973), אינה אפשרית במקרה של הקצבת זמני שידור.

³ לרבות אינטרסים כלכליים.

אשכול ויתר בין היתר על תפקיד שר הביטחון לטובת משה דיין. כמה פעמים הביאו לחץ ציבורי והפגנות להקמת ועדות חקירה ממלכתיות. דוגמאות מובהקות הן הקמת ועדת אגרנט בעניין מלחמת יום כיפור ב־1973, הקמת ועדת קֶהֶן בעניין הטבח במחנות הפליטים בסברה ובשתילה ב־1984, והקמת ועדת וינוגרד בעקבות מלחמת לבנון השנייה ב־2006. למרות ההבדלים בין הדוגמאות הללו, בכל המקרים הביא הלחץ הציבורי לא רק להקמת ועדת החקירה, אלא בסופו של דבר לשינויים בממשלה, בצה"ל ובהליכי קבלת ההחלטות.

בהקשר זה מן הראוי להדגיש כי ועדות החקירה הממלכתיות מהוות חלק חשוב במערך הפיקוח והבקרה על פעולות גופי השלטון. זאת, למרות שוועדות אלה אינן עוסקות תמיד בפעילות השלטונית¹. ועדות החקירה הממלכתיות פועלות על פי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט – 1968. ועדות חקירה הוקמו עוד בטרם נחקק חוק זה. גם לאחר קבלת החוק מתמנות מדי פעם ועדות חקירה שאינן ועדות "ממלכתיות". סמכויותיהן של ועדות כאלה מוגבלות. ועדות חקירה ממלכתיות מוקמות ביוזמת הממשלה, או ביוזמת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בעקבות דיון בדוח של מבקר המדינה. הרכב הוועדה נקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון. ועדות החקירה מוסמכות לזמן עדים ולחייבם להעיד בפניה. עם זאת, הליכי הדיון והחקירה בוועדות החקירה שונים מאלה המקובלים בבתי המשפט ואין בממצאים או בעדויות כדי לשמש כראיות במשפטים פליליים של הנוגעים בדבר. נהוג שהוועדה מזהירה עדים המופיעים בפניה אם קיים סיכוי לכך שכתוצאה מממצאיה הם עלולים להיפגע.

דרך מקובלת להשפיע על השלטון בחברות דמוקרטיות היא בהתארגנות של קבוצות לחץ². התארגנויות מסוג זה מתקיימות מתוך כוונה להשפיע על השלטון, אך לא להשתתף בו. דוגמאות מובהקות לקבוצות כאלה הם ארגוני איכות הסביבה, בעולם כולו ובישראל. יש המבחינים בין קבוצות לחץ ובין קבוצות אינטרס. אך ההבחנה בין שני אלה היא בדרך כלל מלאכותית. בשני המקרים מדובר בקבוצת אנשים שיש להם מטרה משותפת, שכוללתניסיון להשפיע על השלטון. בשני המקרים מדובר בפעילות משותפת של חברי הקבוצה, החל בהתוויית דרך הפעולה הפוליטית, וכלה בהחלטות הטקטיות הנוגעות ליישום הדרך הזאת. יש להדגיש כי ברגע שקבוצה מסוג זה מחפשת דרך להשתתף בשלטון, למשל בהרצת רשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אין לראות בה עוד קבוצת לחץ אלא מפלגה פוליטית³.

¹ דוגמא מובהקת היא של "וועדת בכור", שעסקה בין השנים 1982 ל־1985 בחקירת רצח חיים ארלוזורוב ב־1933.

² Pressure Groups.

³ כיום הדבר מובן מאליו, כי על פי החקיקה הקיימת רק מפלגות יכולות להריץ רשימות מועמדים. אבל גם בעבר קבוצת בעלי זכות בחירה, שניסתה להשתתף בשלטון על ידי הרצת רשימת מועמדים, הפכה למעשה למפלגה, אף אם פעלה קודם לכן כקבוצת לחץ.



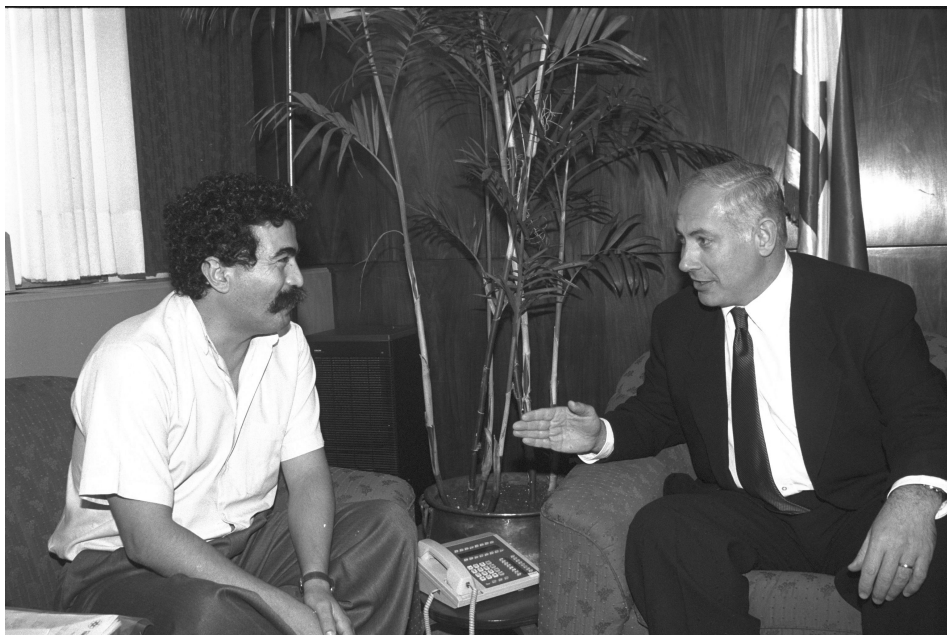
הפגנת חרדים בכיכר השבת בירושלים

אנו נבחין בין קבוצות לחץ ובין ארגונים המשמשים הן קבוצות לחץ והן למטרות אחרות. ההסתדרות! היא דוגמה מובהקת לעניין. אין ספק שבמשך עשרות שנים הייתה ההסתדרות גורם פוליטי בעל עוצמה רבה ביותר. ראשיה לא רק השפיעו על קבלת ההחלטות בנושאים כלכליים ובנושאים אחרים, אלא אף השתתפו בפועל בקבלת ההחלטות. במקביל התקיימו ארגוני עובדים אחרים שעוצמתם הייתה שולית בהשוואה להסתדרות.¹ בשנים האחרונות קטן כוחה של ההסתדרות. עם זאת, לעתים קרובות נעשים ניסיונות לקבוע את ההחלטות

¹ במהלך השנים החליפה ההסתדרות כמה פעמים את שמה ואת מעמדה המשפטי. כשהוקמה ב־1920 היא נקראה "ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל". היום ידוע הכינוי המקוצר של הארגון שירש אותה: "ההסתדרות החדשה".

² למשל "הסתדרות העובדים הלאומית" שהייתה מקורבת לחוגי הימין הלאומי, לעומת ההסתדרות הכללית שהייתה מקורבת למפלגות השמאל.

הכלכליות תוך שיתוף פעולה של הממשלה, ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים. גם לארגוני המעסיקים, בדומה להסתדרות ולארגוני עובדים אחרים, יש משימות נוספות לפעילותם כקבוצות לחץ.



ראש הממשלה בנימין נתניהו ומוכ"ל ההסתדרות החדשה עמיר פרץ בפגישת עבודה (1996)

את כלל הארגונים הפועלים ללא כוונת רווח ושאינם פועלים מטעם המדינה נהוג לכנות "המגזר השלישי". בישראל פעלו בעשור הראשון של המאה ה-21 כ-25,000 ארגונים מסוג זה, והיו בכל אחד מן הארגונים הללו כעשרה נושאי משרות בממוצע. היקף ההתארגנות והיקף הפעילות של המגזר השלישי בישראל גדול מהמקובל במרבית המדינות. חלקם של כלל ארגוני המגזר השלישי בתפוקה המקומית הגולמית של מדינת ישראל הוא כשבעה

¹ עם ארגוני העובדים נמנים: הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הסתדרות העובדים הלאומית, הסתדרות הפועל המזרחי, ההסתדרות הרפואית, ארגון המורים העל יסודיים, הסתדרות המורים, ארגוני העובדים בבנקים, ארגוני הסגל במוסדות להשכלה גבוהה ועוד.

² עם ארגוני המעסיקים נמנים: התאחדות התעשיינים, לשכות המסחר, התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל, התאחדות המוסכים, התאחדות המלונות, הפורום המתאם של המוסדות להשכלה גבוהה, התאחדות הקבלנים ועוד.

אחוזים. הארגונים מעורבים בפעילויות בתחומים מגוונים, נוסף על אלו שהוזכרו לעיל ובהם: חינוך, דת, בריאות, תרבות, רווחה, פנאי וספורט. מעמד החוקי של ארגוני המגזר השלישי אינו אחיד. ארגונים רבים רשומים כעמותות, ופעילותן מוסדרת באורח פורמלי בחוק העמותות, תש"ם - 1980. אך קיימים ארגונים רבים של מגזר זה שאינם פועלים במסגרת חוק העמותות. אף שארגוני המגזר השלישי אינם פועלים מטעם המדינה, המקור של כמחצית מתקציבם הוא הקצבות

"המגזר הראשון" – המגזר הממשלתי, כלומר ארגונים של המדינה ובראשם ארגונים ממשלתיים
 "המגזר השני" – המגזר העסקי, כלומר ארגונים הפועלים מתוך שאיפה לרווח כלכלי
 "המגזר השלישי" – ארגונים ללא כוונת רווח הפועלים למען עשייה בתחומים חברתיים וציבוריים למיניהם

ממשלתיות. כמו כן נהנים ארגונים רבים מהקלות במיסוי לארגונים עצמם ולתורמים להם. היחסים בין המדינה ובין הארגונים הם דו־צדדיים, שכן אנו עדים להעברה של חלק מהשירותים שסיפקה בעבר הממשלה לידיהם של ארגוני המגזר השלישי. קיימת גם השפעה משמעותית של ארגונים אלה על מדיניות הממשלה ועל פעילות הכנסת.

בשנים האחרונות הולך וגובר בכנסת השימוש בלוביסטים¹. פעילותם של שדולנים (לוביסטים) בשירותם של קבוצות לחץ וארגונים מסוגים שונים נפוצה ביותר בפרלמנטים במדינות דמוקרטיות ובכללם בכנסת. ב־2008 קיבלה הכנסת חוק המסדיר את פעילות השדולנים ומטיל עליהם מגבלות ומחויבויות שונות².

תופעה בולטת מאוד המאפיינת את פעילות הכנסת זה שנים רבות, היא ההשתתפות הרבה של אורחים שונים בישיבות הוועדות, ובהם גורמי שלטון שונים. אך רבה מאוד השתתפות של נציגי קבוצות לחץ לסוגיהן, ארגונים שיש להם אינטרסים ישירים בהחלטות הוועדה, ארגוני "המגזר השלישי", ומומחים שונים, ובהם אנשי אקדמיה.

¹ במשך שנים רבות הופעלו העמותות בהתאם לחקיקה שנקבעה כבר בתקופת השלטון העותומני בארץ ישראל, ולכן נקראו בשם "אגודות עותומניות".

² בעברית: שדולנים. מקור המונח הוא במילה Lobby (מסדרון). לוביסטים הם פעילים במסדרונות השלטון, ומנסים להשפיע על מקבלי ההחלטות.

³ מעניין שאת החוק יזמו במשותף חבר הכנסת גדעון סער מהליכוד וחברת הכנסת שלי יחימוביץ' ממפלגת העבודה.

4(5). גורמי אי יציבות בדמוקרטיה הישראלית

בפרק "יציבותם של משטרים דמוקרטיים" ציינו כי במקרים רבים במהלך המאה ה-20 קרס המשטר הדמוקרטי. בישראל אנו עדים הן לגורמים של יציבות דמוקרטית והן לגורמי אי יציבות.

גורם אי יציבות אחד כרוך בריבוי השסעים בחברה הישראלית. שסעים אלו הם חברתיים ופוליטיים.

שסע בולט אחד נוגע לשאלת העדתיות בחברה היהודית. לשסע הזה היו ביטויים רבים הקשורים במעמד החברתי, במעמד הכלכלי, בפערים תרבותיים ובנטיות פוליטיות. אנו עדים לכמה התפתחויות המציינות את מיתון השסע הזה במישור החברתי. לעומת זאת, אנו עדים להחרפת השסע בתחום הפוליטי. מפלגות עדתיות נעלמו מן המפה הפוליטית לאחר הבחירות לכנסת השנייה, אך משנות ה-80 אנו עדים להופעה משמעותית של מפלגות עדתיות מסוגים שונים. אנו עדים גם לקשר בין הופעת המפלגות העדתיות ובין השסעים בענייני דת.¹

השסע הפוליטי בענייני דת ומדינה קשור גם בשסעים המסורתיים בענייני ימין ושמאל בישראל. שסעים אלה נוגעים למדיניות החברתית-כלכלית ולמדיניות בענייני חוץ וביטחון. למחלוקות בנושא מדיניות החוץ והביטחון משקל בולט במיוחד בפוליטיקה הישראלית. עם זאת, אנו עדים לבחורים ולמנהיגים רבים הנוטים לערב כיום עמדות ימין ועמדות שמאל. מחד גיסא, התעמעה התקווה להשיג "שלום עכשיו". מאידך גיסא, התעמעה הנאמנות ל"ארץ ישראל השלמה".²

השסע הבולט ביותר המאפיין את החברה הישראלית כיום הוא השסע בין יהודים לערבים. בקרב האוכלוסייה הערבית יש נטיות גוברות לשלילת ההכרה באופייה היהודי של המדינה.³ עם זאת, יש לזכור כי בפועל מתקיים שיתוף פעולה קבוע בתחומים רבים בין יהודים לערבים.⁴

גורם חשוב אחר הקשור ביציבות הדמוקרטית הוא הגורם הכלכלי. קשה לומר שכלכלת

¹ כך למשל, גדל מאוד שיעור הנישואין המעורבים בין אשכנזים לספרדים, בניגוד בולט לשסעים עדתיים דומים במדינות אחרות.

² ש"ס, מחד גיסא, היא מפלגה חרדית. "המפלגות הרוסיות", מאידך גיסא, נטו מדי פעם לבקר בחריפות את הממסד הדתי ואת ההסדרים הקיימים היום בישראל בשאלות דת ומדינה.

³ דומה כי מדיניותו של ראש הממשלה אריאל שרון במהלך ההתנתקות החד צדדית מצרעת עזה הייתה ביטוי עז לשתי הנטיות החדשות הללו.

⁴ הזכרנו סימנים לנטיות אלו בפרקים "אוכלוסיות המיעוטים" (ב49) ו"מאפיינים בסיסיים של הדמוקרטיה הישראלית" (ד211).

⁵ לרבות פלסטינים תושבי יהודה ושומרון, שאין להם אזרחות ישראלית.

ישראל מאופיינת בתפקוד לקוי. בעבר היו משברים בתחום הכלכלי, וגם כיום אנו עדים למדדים גבוהים למדי של אי שוויון כלכלי. עם זאת, הצמיחה הכלכלית בישראל היא בדרך כלל גבוהה. התפוקה הלאומית הגולמית לנפש היא הגבוהה ביותר במזרח התיכון, ודומה לסטנדרטים האירופיים. ישראל צלחה בהצלחה יחסית את המשבר הכלכלי שפרץ ב־2007, והיא התקבלה ב־2010 כחברה מלאה בארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח¹.

כפי שנוכחנו² נהוג לגנות את אי היציבות הממשלתית בישראל. אך למעשה הממשלה בישראל יציבה הרבה יותר מהרושם המתקבל במבט שטחי. אין כל דמיון בין אי היציבות של ממשלות ישראל, לאי היציבות שהובילה לקריסת דמוקרטיה במדינות אחרות.

להערכת הרקע ההיסטורי של ישראל והתרבות הפוליטית שלה פנים רבות. בישראל היו מקרים מעטים למדי של אלימות פוליטית, אך הם כללו רצח של ראש ממשלה מכהן. כפי שראינו³ ישראל זוכה להערכות גבוהות למדי בתפקודה בתחום החירויות ובתפקודה הדמוקרטי, אך מאז 1967 היא שולטת בשטחים שבהם מצויה אוכלוסייה נטולת אזרחות⁴.

הקונפליקט הערבי־ישראלי בכלל והסכסוך הפלסטיני־ישראלי בפרט, מאיימים על עצם קיומה של המדינה, והביאו למאבקי דמים הן במלחמות בין ישראל לשכנותיה והן בקונפליקטים בין הפלסטינים לישראל. דומה שהמאבקים הללו החריפו את הקיטוב בין יהודים לערבים, והשליכו על המתח בין גורמי ימין ובין גורמי שמאל בישראל. דומה כי אחת השאלות הפוליטיות המרכזיות המכתיבות את סדר היום הפוליטי בישראל, היא שאלת עתיד השטחים. יש הטוענים כי המשך השליטה לפחות בחלק מן השטחים הללו מסכן מבחינה דמוגרפית את עתידה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ומעמיד סימן שאלה על אופייה הדמוקרטי של המדינה. לעומת זאת, יש הטוענים⁵ שהמשך השליטה בשטחים אינו מסכן את הרוב היהודי בארץ ישראל⁶. רבים טוענים כי האפשרות להשיג הסדר בדבר מעמדם האזרחי של הפלסטינים נמנעה בשל עמדות מכשילות, הן בקרב ההנהגה הפלסטינית והן בקרב מנהיגי מדינות ערב.

¹ OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. בארגון זה חברות יותר מ־30 מדינות דמוקרטיות מפותחות כלכלית.

² בפרקים "הממשלה" (3ד) ו"הקואליציות הממשלתיות" (4ד2).

³ בפרק 3(4): "חירויות פוליטיות וחירויות אזרחיות".

⁴ לאחר מלחמת העצמאות סיפח המלך עבדאללה את שטחי הגדה המערבית לירדן, ותושביה זכו לאזרחות ירדנית. לעומתם, תושבי רצועת עזה שנשלטה על ידי מצרים באמצעות מושל צבאי לא זכו לאזרחות, והרצועה לא סופחה למצרים.

⁵ על סמך מחקרים דמוגרפיים חדשים, המצביעים בין השאר על הירידה הדרסטית בשיעורי הפרייון כמעט בכל החברות המוסלמיות.

⁶ בפרט לאחר ההתנתקות מרצועת עזה ב־2005.

מאז תחילת שנות ה־90 נעשו ניסיונות רבים, על ידי ממשלות שונות, לפתור את "לב הסכסוך". כלומר את המחלוקת בעניין הקמת מדינה פלסטינית. בין הניסיונות הללו בלטו הסכמי אוסלו מ־1993 ואילך, המגעים בקמפ דייוויד ובטאבה בשנת 2000, והמגעים בתקופת הממשלה ה־31 בראשות אהוד אולמרט. כל הניסיונות הללו כשלו.



שמעון פרס, יאסר ערפאת ויצחק רבין בטקס קבלת פרס נובל לשלום ב־1994

"החרב המתהפכת" מעל לראשה של ישראל, והצורך המתמיד של ישראל "להישען על חרבה" כדי להבטיח את עצם קיומה, מאיימים על ההוויה הדמוקרטית. אך למרות התנאים הקשים הללו שמרה ישראל בקפדנות על מאפייני הדמוקרטיה הפורמליים והמהותיים.

ביום י"ב בחשוון, תשנ"ה (4 בנובמבר 1995) עברה ישראל זעזוע מחריד. ראש הממשלה יצחק רבין נרצח. דווקא התגברות המערכת על הזעזוע הוכיחה את חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית. מצמררים ומאלפים דברים שאמר יצחק רבין דקות אחדות בטרם נורה:

"העם באמת רוצה בשלום ומתנגד לאלימות.

אלימות היא כרסום יסוד הדמוקרטיה הישראלית...

יכולות להיות מחלוקות, אך הכרעה תהיה בבחירות דמוקרטיות."

שאלות ושיעורים¹

שאלות ידע

1. השווה בין הדמוקרטיה הישראלית ודמוקרטיות אחרות.
2. האם קיימת בישראל חוקה מטריאלית?
3. האם קיימת בישראל חוקה פורמלית? סקור את ההתפתחויות בנושא זה מאז הקמת המדינה.
4. מהי "החלטת הררי"?
5. מהם חוקי היסוד הקיימים כיום?
6. ציין שלושה הבדלים בין הצעות החוקה של "המכון לאסטרטגיה ציונית", "המכון הישראלי לדמוקרטיה" ו"מכון עדאלה".
7. הסבר את המאפיינים המקנים לחלק מחוקי היסוד מעמד שונה מהמעמד של חוקים רגילים.
8. ציין והצג שלוש פסיקות בג"ץ המדגימות כיצד הקפיד בית המשפט העליון על זכויות האדם כבר בשנותיה הראשונות של המדינה.
9. הסבר את המושג "העדפה מתקנת".
10. מהן הזכויות המוגנות במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו?
11. מתי וכיצד נכללה התייחסות מפורשת להכרזה על הקמת מדינת ישראל בחוקי היסוד?
12. האם עקרון השוויון כלול בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו? הסבר את הדעות השונות.
13. הסבר את המושגים הבאים: "בחירות כלליות", "בחירות ארציות", "בחירות ישירות", "בחירות שוות", "בחירות חשאיות", "בחירות יחסיות".
14. הסבר את המושג "אחוז החסימה". כיצד השתנה אחוז החסימה בישראל במהלך השנים?
15. [שאלת רשות: מהם הסכמי עודפים?]
16. הצג את השיטות השונות שבהן נקבעות רשימות המועמדים של המפלגות השונות בבחירות לכנסת. מה היתרונות ומה החסרונות של כל אחת מהשיטות?

¹ השאלות והמשימות מנוסחות בלשון זכר ומיועדות לתלמידות ולתלמידים כאחת.

17. הצג את המגבלות על הגשת רשימת מועמדים על פי סעיף 7א בחוק יסוד: הכנסת.
18. [שאלת רשות: מה היה המקרה הראשון בתולדות המדינה שבו ננקטה "ביקורת שיפוטית"? כיצד קשור עניין זה לאופן שבו אפשר להבין את עקרונות שיטת הבחירות בישראל?]
19. [שאלת רשות: כיצד קשורה ההתפתחות במעמדם המשפטי של חוקי היסוד לשאלת הביקורת השיפוטית?]
20. מהי "שיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה"?
21. שלוש פעמים נבחר ראש ממשלת ישראל בבחירה ישירה. הסבר כיצד קשור רעיון הבחירה הישירה לסוג המשטר הדמוקרטי הקיים בישראל.
22. כיצד נבחר נשיא המדינה?
23. מהם תפקידיו של נשיא המדינה?
24. [שאלת רשות: מי כיהנו בתפקיד נשיא המדינה עד היום?]
25. מהם שני התפקידים העיקריים של הכנסת?
26. הצג את שלב הקריאה השנייה ואת שלב הקריאה השלישית בחקיקת חוק במדינת ישראל.
27. תאר את אופן החקיקה של חוקים שהציעה הממשלה.
28. השווה בין אופן החקיקה של הצעות ממשלתיות לפרטיות.
29. מהן שאילתות?
30. השווה בין חסינות עניינית (חסינות מהותית) ובין חסינות דיונית (חסינות פרוצדורלית).
31. הסבר את המושג "אחריות משותפת" (קולקטיבית) של הממשלה.
32. מהי אחריות מיניסטריאלית של שר בממשלה?
33. מהם המקרים שבהם יש צורך להרכיב ממשלה חדשה?
34. תאר את האופן שבו מורכבת ממשלה חדשה.
35. מהי "הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית"? מה קובע בעניין זה חוק יסוד: הממשלה בנוסחו מ'2001?
36. הסבר מדוע כפופה הממשלה באורח פורמלי לכנסת.
37. יש הטוענים כי למרות הכפיפות הפורמלית של הממשלה לכנסת, הכנסת משמשת למעשה כ"חותמת גומי" בידי הממשלה. הסבר את הטענה.
38. [שאלת רשות: מי כיהנו בתפקיד ראש הממשלה עד כה?]
39. מהם שני התפקידים העיקריים של בית המשפט העליון?
40. הצג שני תפקידים של בית משפט מחוזי.
41. באילו נושאים מטפלים בתי הדין הדתיים?
42. כיצד מתמנים השופטים במדינת ישראל?

43. תאר את התרחבות האפשרות ל"ביקורת שיפוטית" בישראל.
44. תאר את התרחבות הביקורת על פעולות הממשלה באמצעות בג"ץ.
45. הצג את הסימנים המאפיינים את עוצמתה ואת עצמאותה של הרשות השופטת בישראל.
46. הצג דוגמאות לעירוב סמכויות בין רשויות השלטון בישראל.
47. מהם תפקידיו של השלטון המקומי בישראל? מהם יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי?
48. תאר את מבנה השלטון המקומי בישראל.
49. ציין והצג את תפקידיו של מבקר המדינה?
50. כיצד מתמנה מבקר המדינה?
51. מהם תפקידיו של נציב תלונות הציבור?
52. מהו "חוק המפלגות, תשס"ב – 1992? במה שינה חוק זה את המצב הקודם בעניין רישומן ומעמדם של המפלגות?
53. [שאלת רשות: איזו סיעה הייתה הסיעה הגדולה בכנסת בעקבות כל אחת ממערכות הבחירות?]
54. [שאלת רשות: איזו מפלגה הייתה מפלגת הצייר בעקבות כל אחת ממערכות הבחירות?]
55. הצג את היתרונות והחסרונות שיכולים להיות לממשלה המבוססת על קואליציה רחבה.
56. הצג את היתרונות והחסרונות שיכולים להיות לממשלה המבוססת על קואליציה צרה.
57. הצג את תפקידיה הדמוקרטיים של תקשורת ההמונים.
58. הצג את הגורמים החוץ ממשלתיים המשפיעים על הפוליטיקה בישראל.
59. השווה בין קבוצות לחץ, קבוצות אינטרס ומפלגות?
60. מהו "המגזר השלישי"?
61. [שאלת רשות: מהם גורמי אי היציבות של הדמוקרטיה הישראלית?]

אירועים¹

1. שוטרים הגיעו לדירתו של חשוד, כשבידיהם צו חיפוש חתום כחוק. העימות בין השוטרים לחשוד עורר מהומה, ומנע פעילות סדירה של יתר הדיירים בבניין שבו התגורר החשוד. חברת כנסת שהתגוררה בדירה סמוכה באותו בניין ביקשה מן

¹ האירועים המתוארים בחלק זה הם פיקטיביים.

- השוטרים לעזוב את המקום, כי החיפוש "לא רק מפריע את מנוחת השכנים אלא גם פוגע בזכויות החסינות המוקנות לה כחברת כנסת".
- האם החסינות העניינית או החסינות הדיונית של חברי הכנסת מונעות מהשוטרים מלבצע את החיפוש? האם המהומה משפיעה על חוקיות החיפוש?
2. בדיון בכנסת התבטא אחד השרים בתקיפות נגד עמדת הממשלה. ראש הממשלה החליט לפטר את השר.
- מה העיקרון שבגללו פיטר ראש הממשלה את השר? בסס את תשובתך על חוק יסוד: הממשלה?
3. במדינה מסוימת אירעה תאונה בנמל התעופה הבינלאומי. ראש הממשלה החליט לפטר את שר התחבורה, מאחר שנמל התעופה שבו אירעה התאונה נמצא בפיקוח משרד התחבורה.
- מה העיקרון שבגללו פיטר ראש הממשלה את השר? מהן ההתייחסויות למקרה מסוג זה בחוק יסוד: הממשלה?
4. מפלגה מסוימת החליטה להתמודד בבחירות לכנסת בסיסמה: "יש לפסול את זכות הבחירה ממי שאינו יהודי". ועדת הבחירות המרכזית פסלה את רשימת המועמדים שהגישה המפלגה, ובית המשפט העליון אישר את החלטתה. המפלגה טענה כי ההחלטה לפסול את רשימתה נוגדת זכויות יסוד המובטחות ב"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם".
- מהו הבסיס בחוק יסוד: הכנסת שחייב את פסילת הרשימה?
 - האם בית המשפט היה יכול לבסס את החלטתו גם על האמור בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (לאחר תיקונו ב-1994)?
 - מהן הזכויות ב"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" שהופרו על פי טענת המפלגה?
 - מהן הזכויות ב"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" שהמפלגה עצמה הפרה?
 - בסס את תשובותיך על הכתוב בקטע.

טקסטים¹

1. במאמר מסוים נכתבו הדברים הבאים:
 "לישראל אין אמנם חוקה פורמלית כמקובל ברוב המדינות הדמוקרטיות, אבל מאז

¹ חלק מהטקסטים פיקטיבי.

הקמתה הייתה בה הקפדה על פיתוח של חוקה מטריאלית. עם זאת, החוקה המטריאלית הזו לא הדגישה את עניין זכויות האדם אלא את סדרי השלטון".

- האם בישראל תמיד התקיימה חוקה מטריאלית? הסבר והדגם.
- מדוע נכונה הטענה כי בישראל אין חוקה פורמלית "כמקובל ברוב המדינות הדמוקרטיות"? מה ההתפתחויות שחלו במשך השנים בעניין זה?
- ממתי התייחסו חוקי היסוד לעניין זכויות האדם? כיצד הובטחו זכויות האדם על ידי בית המשפט גם לפני שהתקבלו חוקי יסוד בנושא?

2. בחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969 נאמר:

"מי שמחמת מחלה או מום אינו מסוגל לבצע את הפעולות המעשיות בתא הצבעה לבדו, רשאי להביא אתו מלווה... כדי לעזור לו בפעולת ההצבעה".

- ציין והצג תנאי הכרחי של בחירות דמוקרטיות אותו מקדם הסידור האמור.
- ציין והצג תנאי הכרחי של בחירות דמוקרטיות אשר נפגע בסידור האמור.
- בסס את תשובתך על פי הכתוב בקטע.

3. בחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט – 1969 נאמר:

"וכך מצביעים: בתא המסתיר את הבוחר מעיני זולתו, נותן הבוחר פתק הצבעה לתוך מעטפת ההצבעה שניתנה לו על ידי ועדת הקלפי; את המעטפה הוא מטיל לעיני ועדת הקלפי לתוך הקלפי". במקום אחר נאמר: "מעטפות ההצבעה יהיו אטומות".

- ציין והצג תנאי הכרחי של בחירות דמוקרטיות אותו מקדם הסידור האמור.
- בסס את תשובתך על הכתוב בקטע.

4. בבג"ץ 7426 / 08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נגד שרת החינוך ואחרים, קבעה

השופטת איילה פרוקצ'יה:

"הזכות לחינוך הנה זכות יסוד מוכרת של האדם; ערך השוויון הוא מינשמת אפוי של המשטר החוקתי כולו; הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך, שכנגדן עומד איסור ההפליה בין ילד לילד, מהוות זכויות חוקתיות בהשתלבותן בזכות לכבוד האדם ולכבוד הילד. ההפליה בחינוך, המתבטאת בין היתר באי קבלת ילדים לבתי ספר על רקע השתייכות עדתית-קבוצתית, או מוצא, כרוכה באי שוויון הגובל בהשפלה וביזוי בכבוד האנושי".

- ציין והצג את הזכויות המצוינות בפסיקה ומוזכרות במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- ציין והצג את הזכויות המצוינות בפסיקה ומוזכרות במפורש ב"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם".

- על פי הקטע המצוטט, על מה מבססת השופטת את הזכות לשוויון בחינוך?
- בסס את תשובותיך על האמור בקטע (היעזר בפרקים "זכויות האדם", "זכויות האדם בישראל" ו"בתי המשפט").

5. במדינת ישראל נהוגות כל חמש שנים בחירות דמוקרטיות למועצת הרשות המקומית וגם לתפקיד ראש הרשות המקומית. בדרך זו יכולים כל תושבי הרשות המקומית להשתתף בניהול ענייני הציבור במקום מגוריהם. בשלטון המקומי יש לנבחרים מחויבות כלפי ציבור בוחריהם, אולם לא תמיד הנבחרים מצליחים לעמוד במחויבות זו. רבות מהרשויות המקומיות סובלות ממשבר מבחינה כספית ומבחינה ארגונית. בחלק מהרשויות המקומיות המצב חמור במיוחד, משום שרבים מהתושבים מתפרנסים מעבודה ברשות המקומית. בהיעדר מפעלים, עסקים ותקציבים מספיקים לפיתוח, הרשויות מקומיות הפכו למעסיקים המקומיים העיקריים, והגירעון הכספי שלהן פוגע במקור הפרנסה של תושביהן. בשל המשברים במספר רב של רשויות מקומיות וביניהן עיריות, פיזר שר הפנים את המועצות של הרשויות האלה, ומינה במקומן ועדות קרואות. לדעתי, השלטון המקומי נכשל במשימתו להוות רשות חברתית ואזרחית, המשרתת את תושבי המקום, מאחדת ביניהם ופועלת לקידום היישוב. כדי להביא לשינוי המצב אני מציע לעודד יוזמה של תושבים שישפיעו על נבחר הציבור לקדם את צורכי היישוב ולפתח אותו. השינוי צריך לבוא מתוך החברה האזרחית, והיא צריכה להתאחד, להקים עמותות, ולפעול לקידום צורכי התושבים. בדרך זו נוכל לשינוי המיוחל. (מעובד מתוך "פנורמה" 1.6.08)

- הצג אחד מהתנאים לבחירות דמוקרטיות (מחזוריות או כלליות או התמודדות חופשית). כיצד התנאי שהצגת בא לידי ביטוי בדבריו של כותב המאמר.
- הצג את המושג ועדה קרואה. על פי הקטע, הסבר כיצד מינוי של ועדה קרואה מבטא את המעמד של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי.
- מהי קבוצת אינטרס? הסבר כיצד פעילות של קבוצת אינטרס באה לידי ביטוי בהצעה של כותב המאמר.

6. במדינות רבות בעולם מתנהל ויכוח על שיטת הבחירות הרצויה לפרלמנט. גם בישראל מתקיים דיון ציבורי על שיטת הבחירות לכנסת: יש הטוענים שצריך לשנות את השיטה הקיימת, ויש התומכים בהמשך קיומה.

- הבע את עמדתך בעניין זה. הצג שני נימוקים התומכים בעמדתך ומתבססים על מושגים מתחום האזרחות.
- בכתובתך הקפד על הרכיבים האלה:
- טענה – הצגת עמדתך באופן ברור.

- הנמקה – הצגת שני נימוקים, שבאמצעותם תבסס את טענתך על מושגים וידע מתחום האזרחות.

7. בתוניסיה השתתפו אלפי אזרחים בהפגנות סוערות בדרישה להפיל את השלטון במדינה ולכונן בה משטר דמוקרטי.

פרשנים טוענים כי לרשתות חברתיות באינטרנט כגון 'פייסבוק' או 'טוויטר' היה תפקיד חשוב בהפלת השלטון, מכיוון שמה שנכתב בהן עודד את האזרחים לפעול לשינוי המציאות במדינה.

- ציין והצג את סוג מנגנון הפיקוח והביקורת (פורמאלי או בלתי פורמאלי) שהביא להפלת השלטון בתוניסיה. הסבר כיצד סוג מנגנון זה בא לידי ביטוי בקטע.

טקסטים לדיון

מתוך זיכרונותיו על הטבח בחברון (24.8.29)

...בשבת בבוקר, י"ח באב (24.8.29) הגיעה לירושלים הידיעה האיומה על הטבח בחברון. הקהילה היהודית בחברון, שבה נתיישב לפני אלפי שנים העברי הראשון, אברהם אבינו, ובה נקברו במערת המכפלה שרכש אברהם אבינו מאת עפרון החתי בארבע מאות שקל כסף שלושה האבות – אברהם, יצחק ויעקב, ושלוש האמהות – שרה, רבקה ולאה – הייתה בימים ההם הקטנה בארבעת ערי הקודש (ירושלים, צפת, טבריה וחברון). בה התגוררו בימים ההם קרוב ל־600 יהודים ספרדים ואשכנזים. הספרדים היו בעלי מלאכה וסוחרים, האשכנזים התפרנסו רובם מן החלוקה. ערביי חברון, מוסלמים קנאים ומפורסמים בכל הארץ כבריונים חמומיי־ראש, סבלו את קיומו של קומץ היהודים, ואילו היהודים היו מצוויים על זהירות יתירה ברגישותם הדתית של שכניהם הקנאים, שאסרו עליהם את הכניסה למערת המכפלה שבה נקברו אבות האומה היהודית ואמותיה...

...קרוב לשעה תשע בבוקר התגודדו הערבים בני חברון והכפרים הסמוכים ברחובות וקראו לטבח ביהודים. בראשם הלכו השייך טאליב מארקה ונכבדים אחדים והכריזו בשם המופתי כי "הגיע היום להרוג ולאבד את כל היהודים, מנער ועד זקן, וכי חכמי הדת התירו להם את הנשים והרכוש". הפורעים עברו מבית לבית באין מפריע והרגו ושחטו בלי הבדל זקן ונער, איש ואישה.

...רק בשעה 10:30 החל ההמון להתפור...

...אסירים ערבים מן הפורעים הובאו לחפור חמישה קברות אחים בבית הקברות היהודי. רק חמישה אנשים הורשו להשתתף בלוויה, כשמשמר של שוטרים אנגלים מלווה אותם. כשהופיעו היהודים עם גופות הקדושים פרצו הערבים חופרי הקברות בשירה... ביום השני הועברו הנשים והילדים לירושלים, וביום השלישי באו מכוניות לקחת את השאר. "שתי שיירות צפופות של שוטרים עומדות מפתח המשטרה עד הכביש. אחד־אחד יוצאים היהודים רצוצים ומדוכאים, עוברים בין השורות ונכנסים לתוך המכוניות. ערבים למאות ממלאים את הגגות ואת הגדרות מסביב, ומסתכלים מתוך סקרנות ביהודים האחרונים העוזבים את עיר ההריגה". המכוניות זזו, חברון הייתה ל"יודנריין".

נאום הפתיחה של האסיפה המכוננת (14.2.49)

ברגש של יראת כבוד והדרת קודש אני קם לפתוח את האסיפה המכוננת של מדינת ישראל, את כנסת ישראל הראשונה בימינו, בעיר הנצחית ירושלים.

ברגע הגדול הזה בתולדות עמנו ניתן שבח והודיה לאלוהי ישראל שבחסדו זכינו לראות בגאולה לאחר דורות של סבל וייסורים.

מעמד זה הוא פרי ההתערורות הכבירה של הרצון הלאומי שקמה בעמנו בדורות האחרונים. לפני כשבעים שנה היה האות. מיטב בני האומה, מנהיגי הדור הנעלמים והאלמונים, קמו להגשים את חלום הדורות של שיבת ציון וחידוש הקוממיות הלאומית. בשתי דרכים פעל מאמץ ההגשמה.

הראשונה הייתה דרך התערורות הלבבות, השיבה למקורות הרוח של המסורת היהודית, החייאת השפה והספרות העברית, כינוס כוחות העם הפזורים לאגודה אחת, פעולת חינוך ותעמולה, הכרזה בשער־בת־רבים על זכותנו ההיסטורית ורכישת עזרתם ותמיכתם של שליט עולם. שני כינוסים גדולים שימשו תחנות מכריעות בדרך הזאת: ועידת קאטוביץ והקונגרס הציוני הראשון.

הדרך הזאת הביא לידי יצירת ההסתדרות הציונית העולמית, זה בית היוצר למפעל ההגשמה ולהקמת הסוכנות היהודית, זהו המוסד המדיני העליון והמכשיר ההתיישבותי הגדול של התנועה הציונית, אשר בביתה אנו מתכנסים הערב. בלשון החוזה הגדול של המדינה היהודית בתקופתנו, הייתה זו מדינה יהודית בדרך. בלכתנו בדרך ההיא השגנו את הצהרת בלפור, זו ההכרה החיצונית הראשונה בזכותנו לתקומה לאומית בארץ אבות. הדרך השנייה הייתה דרך המעשה החי והמגשים, בה הלכו אלה שקצרה רוחם לחכות לריכוז כוחות העם בגולה ולהכרת אחרים בזכותו. הם ביקשו לדחוק את הקץ – העפילו לעלות לארץ וחתרו להביא גאולה לעמם בפועל כפיהם ממש, בזיעת אפם ובדמם. אלה היו החלוצים הראשונים, הבילויים וכל החונים על דגלם, מפלסי נתיבות העלייה ומניחי יסודות הבניין. בנקבותיהם הלכו דורות העלייה וההתיישבות הבאים, עד שנוצר הישוב רב־האוניים הזה אשר בחלבו ובדמו, בזכות גבורתם וקורבנותיהם של בניו, הקים את מדינת ישראל.

אף ההולכים בדרך השניה יצרו מסגרות של ארגון ומוסדות לשלטון עצמי – ועדי המושבות והערים, כינוסי הישוב החדש, אסיפת הנבחרים והוועד הלאומי, שגם הוא שכן בבית הזה.

שתי הדרכים נתאחדו זה מכבר וכשתי זרועות של גוף אחד חיזקו זו את זו, עד שבא היום

הגדול שמלפני תשעה חודשים, יום ה' אייר תש"ח, 14 במאי 1948, בו הכרזנו על עצמאותנו ועל הקמת מדינתנו – ותהיי אחדות שני היסודות שלמה.

בימים ההם, כשמסביבנו דם ואש ותימרות עשן, מלחמת ערב לנו מבחוץ ותהו שהוריש שלטון המנדט מבית, לא יכולנו לערוך בחירות ולהקים אל המדינה על יסודות של קבע. הוקם שלטון זמני, מורכב ממוסד מחוקק ומוסד מבצע, ששאב את סמכותו מבחירות קודמות. בשלטון הזמני הזה התחברו והתמזגו יחד שני המוסדות העליונים הקודמים – הנהלת הסוכנות היהודית והוועד הלאומי.

היום אנו ניצבים על סף תקופה חדשה. יצאנו מפרוודור המשטר הזמני ואנו נכנסים לטרקלין של המשטר הדמוקרטי המסודר והקבוע. הכנסת הזאת נבחרה על ידי כל קהל אזרחי ישראל. רצון העם כולו בא לידי ביטוי חופשי ומלא בבחירות האלו. אנו ניגשים להקים את בנינו הממלכתי על יסודות הוגנים ואיתנים – יסודות של חופש, שוויון, אחריות הדדית ומשמעת משותפת. לא עוד ישוב של שבט חלוצים בודד הכפוף לשלטון זר בחר בכנסת הזאת. היא נבחרה על ידי עם עצמאי היושב בארצו החופשית.

את העם הזה יש לראות כקיבוץ גלויות, כי אין עדה יהודית ברחבי תבל שאין ליוצאיה חלק במדינת ישראל. בעצם הימים האלה, לאושרנו ולשמחת לבנו, נכנסים בשערי הארץ הפתוחים לרווחה אלפים ורבבות מאחינו הבאים מארצות קרובות ורחוקות. אנו תקווה ותפילה, כי קיבוץ גלויות זה ילך ויתרחב ויקיף המונים יותר ויותר גדולים של בני עמנו, אשר יכו פה שורש ויטו שכם עם כולנו לבניין מדינת ישראל ולהפרכת שממותיה. נעלה את משאת נפשנו זאת בראש מעיינינו ונכוון אליה את כל היגיינו ומעשינו.

מה כבדה האחריות המוטלת על הבית הזה. את הדבר שהתחלנו באותו יום לפני תשעה ירחים אנו משלימים הערב: חידוש ממלכת ישראל. אנו משתמשים בדפוסים של חיי מדינה שנתגבשו במסורת העולם הנאור של זמננו, אבל אנו יודעים היטב כי דפוסים אלה אוצרים בקרבם מרוח מורשת ישראל.

בעולם הקדמון נשאה ארצנו הקטנה הזאת את דגל המרד הרוחני נגד שלטון העריצות וכוח הזרוע שהשתולל סביבה. תורת ישראל וחזון נביאי ישראל קבעו מוסר חדש ביחסי אדם והנהיגו משטר חדש בחיי החברה האנושית. סמכות המלך בישראל הייתה מוגבלת על ידי התורה והמסורת. נביאי ישראל לא נרתעו מלדבר משפטים עם מלכים ורוזנים ובשבת לשונם הגנו על עני ומקופח, גר ועבד, יתום ואלמנה.

עצם מוסד המלוכה היה למורת רוח למאשריה הרוחניים של האומה. "לא אמשול אני בכם ולא ימשול בני בכם, ה' ימשול בכם", קורא השופט באוזני העם. אזהרת הנביא איש הרמה על סכנות העריצות מצלצלת באוזני העם עד דור אחרון.

התקוממות זו נגד שלטון יחיד בישראל מקורה ברעיון הנעלה, שאומה בת חורין המקבלת עליה מרותו של חוק ומשפט צדק אינה זקוקה לשום כפייה מלמעלה למען תוכל

לחיות חיי חברה מתוקנים. אם עיקר שורשה של חוקת המדינה החדשה היא בהגבלת סמכותו של המלך, הרי המשטר הקדמון של העם העברי אב הוא לחוקת העולם הנאור. והנה נפל בגורלו של דורנו זה לחדש את שלשלת חיי החירות שנותקה בזרוע עריצים לפני כאלף ותשע מאות שנה. אינני יודע במה זכה דווקא דורנו זה שיבוא לידו לקיים את המאויים והכיסופים של כל הדורות הקודמים שנמקו בחשכת הגלות. אפשר זכינו לכך בשל כל הלאות והפורענויות, הסבל והייסורים, שהיו מנת חלקנו בשבעים השנים האחרונות, עת נגדע מגוף עמנו אבר אחר עבר עד שהושמד באחרונה שלישי העם כולו. אין אומה בעולם שנתנסתה בייסורים ובעינויים כמונו, עד שנתקיים בנו סוף־סוף חזון שאר־ישוב. אבל מפני שאנחנו השאר, אחריות כפולה ומכופלת רובצת עלינו. מוטל עלינו למלא את החלל הנורא שנוצר בחיי עמנו עם רצח טובי בניו, נוצרי רוחו ונושאי תרבותו.

אנחנו העם שנתן פעם לעולם כולו את בשורת הרוח שהייתה ליסוד התרבות האנושית. עינו הבוחנת של העולם צופה עכשיו אלינו לראות איזו דרך נבור לנו בסידור חיינו, מה דמות נעצב למדינה שלנו. אוזנו קשובה לשמוע אם תצא בשורה חדשה מציון ומה תהיה הבשורה.

אכן לא קלים הם חבלי הלידה של בשורה חדשה. בשורת הרוח היוצר רואה אור רק לאחר הרבה עמל ויגיעה, סבל ותלאה. רוח היצירה של עמנו עומד במבחן חדש וחמור חוקת יסוד זו שהוטל על הכנסת לקבוע לישראל היא אבן בוחן ראשית. לאחר שהשתפנו במלחמות הרוח הגדולות של המין האנושי כולו, לאחר שמסרנו את נפשנו ושפכנו דמנו על שחרור עמים רבים, כבשנו לנו את הזכות לעמול וליצור לביטוי עצמינותו הלאומית, וכאומה חופשית ושוות זכויות לתרום את תרומתנו לאוצר הרוח של העולם כולו.

הבה ונשקוד קודם כל להגדיל את כוח יצירתנו על ידי הרמת קרן המדע והמחקר במדינת ישראל. מדע ומחקר הם יסודות היצירה האנושית כולה. את כל החייל שעשינו במדע ובמחקר בקרב אומות העולם עלינו לגייס עכשיו לבנין מולדתנו. אך עם כל החשיבות המכרעת של המדע לא בו בלבד ניוושע. עלינו לבנות גשר חדש בין המדע לבין רוח האדם. "באין חזון ייפרע עם", ועדים אנו לאן מובילה ההתקדמות המדעית שאין חופף עלי החזון מוסרי: אל הפצצה האטומית המאיימת להחריב תבל ויושבי בה.

כל חיי עמלתי וחתרתי לעשות את המדע והמחקר יסוד למפעלנו הלאומי. אבל ידעתי גם ידעתי כי מעל למדע יש ערכים נשגבים אשר רק בהם מרפא לנגעי האנושות – ערכי צדק ויושר, שלום ואחוה.

"ציון במשפט תפדה ושביה בצדקה".

יום גדול היום הזה בחיינו. אל ייחשב הדבר לנו ליהירות יתירה, אם נאמר כי יום גדול הוא גם בחיי העולם. בשורת עידוד ותקווה טובה יוצאת בשעה זו מן הבית הזה, מעיר הקודש הזאת, לכל הנרדפים והמדוכאים בעולם כולו הנאבקים על חרות ושוויון. יש שכר

למלחמת מצווה. אם אנחנו, העם הדווי והסחוף, המדולדל והנדכא, זכינו למעמד זה, יש תקווה לאחריתם של כל הנושאים נפשם לדין צדק.

מן הבית הזה, מעיר הקודש הזאת, בשעה הגדולה הזאת, אנו שולחים ברכת אחים לכל פזורי עמנו הנידחים בקצווי תבלף אנו מושיטים ידנו לשלום עם המדינות השכנות, לידידות עם כל אומות העולם השוחרות שלום. ברכתנו ותודתנו שלוחות לכל המדינות הגדולות והקטנות שהכירו בישראל, ואנו מקדמים בברכה נלכבת את נציגי המדינות הזרות וראשי הדתות שהואילו לכבד את המעמד הזה בנוכחותם.

אישי הכנסת! שאו ברכה לכינוסכם הראשון. זכרו כי עיני כל העם היהודי אליכם נשואות וכי הכיסופים והתפילות של דורות עברו מלוות את צעדיכם. מי ייתן והיינו כולנו ראויים לגדל השעה ולכבוד האחריות.

ובטרם ניגש לעבודתנו נעלה בזיכרוננו את מנהיגי העם ומוריו, אבות התנועה וקברניטי המפעל, אשר חזונו ופועלם הביאונו עד למעמד הזה. נפקוד במיוחד את מנהיגי התנועה, יוצרי הציונות המדינית, תיאודור הרצל; את חברו, תובע עלבון עמו, מכס נורדוי; את נחום סוקולוב; את מורג'מוכיחנו אחד-העם; את גאון שירתנו ותרבותנו הלאומית חיים נחמן ביאליק; את מחייה לשוננו העברית, אליעזר בן יהודה; את עמוד הנאמנות לציון, מנחם אוסישקין; את פאר יהדות ארצות הברית, לואיס בראנדייס; את הנדיב הגדול, אבי ההתיישבות, אדמונד רוטשילד.

יזכרו כל אחינו ואחיותינו, בישוב ובתנועה הציונית, שהלכו לעולמם ולא זכו להגיע אתנו יחד עד הלום. נעמוד דום ונפקוד ברטט של קדושה את זכר בנינו ובנותינו, היקרים והאהובים, אשר בגבורת עלומים מסרו את נפשם על תקומת מדינת ישראל והגנתה.

הכנסת הראשונה למדינת ישראל פתוחה!

נתן אלתרמן

“הנזיפה בתופיק טובי” (18.11.49)

הנזיפה בתופיק טובי שהעלה את חמת הרוב בכנסת בהשמיעו דברי אשמה חמורים על מנהגו של הצבא בשעת חיפושים אחרי מסתננים בגליל. ערעורו של טובי גרר סערת נזיפות בתוך השאר צוין כי הוא חייב להודות על עצם הזכות שנתנה לו לשבת בבית הנבחרים ולנאום בו. בהצבעה נתקבלה הצעת ראש הממשלה לעבור לסדר היום.

ובכן: מי תופיק טובי? הוא חבר הכנסת.
הוא קומוניסט ערבי. בבית הנבחרים
יושב הנו בזכות מלאה ולא בחסד...
כבר עת אולי לזכור זאת חברים.

ואין הוא חב בזה כל חוב על גודל נפש.
ישיבתו היא חוק.
היא צו.
היא אלף-בית.
לא! אין הפרלמנט צריך ביד מונפת
לזרוק לו מדי פעם את הגט.

ואין הפרלמנט, בשום פנים ואופן,
צריך לקרוא: אתה דובר בעין מחריד
מפני שטוב אני... נדיב... דוגל בחופש...
אין זה הולם אפילו מסיבה פרטית.

עת להחליט סוף-סוף: ככל צירי הבית
גם טובי יושב בתוף המשטר!
ואם זה רציני, אין צורך כל יומיים
על זו הפריבילגיה להגיש לו שטר.

זה טיב הדמוקרטיה. אין נושאי כליה
נושים תודה באיש. חלקה אולי לא קל,
אך אם היא לא תהיה מובנת מאליה,
היא לא תהיה מובנת לנו כלל!

עבשיו אל העיקר:

יד הצבא סורקת.

שבוע לא יצא בלי פעולת סריקה,

וכל אדם נבון יודע: אין זה טקס

אשר כולו קידות חן-חן בלי חריקה.

אומנם אין מזעיקים לשם את כתבינו,

כמו חסיושלום אל מסיבות-צילום –

אף שנדמה כי אילו שם אותם הבאנו,

הם לא היו יוצאים ריקם בלא כלום.

דבר אחד ברור:

בקום חבר הכנסת

ולו תמונה אחרת של החיפושים,

אין זה חשוב פחות מהודעות הפרסה

המהללות לי את "עזרת האוכלוסים"...

בפיו היו עובדות לא-הופרכו-עדיין

וחקירה דרש הוא. מהוא המוצא!

לא!... לער לא בריא הוא יער הידיים

אשר חרץ מראש כי זוהי השמצה.

ללא דין הוסר זה הנושא. מדוע?

האם מתוכן הוא נעור וריק!

אנחנו מסרקים במרץ, כידוע...

ומאוד לא טוב לסרוק מבלי להסתרק.

אם קומוניסט ערבי דרש זאת, אין זה טעם

במחי אחד לקרוע את המשאלה!

לא! ביחוד אם יש סברה שזאת-הפעם

עשה הוא את שלא עשתה הממשלה.

קטע מיומנו, ערב יום העצמאות השלישי (2.5.51)

בחג העצמאות הראשון חגגנו ניצחונות צבא הגנה לישראל. בשני – היצור משטר דמוקרטי במדינה, כניסתנו לחברת האומות בנות החורין, כינון ירושלים מחדש לבירת ישראל. השנה נחוג אחד המאורעות הגדולים ביותר בתולדותינו – קליטת שישים ריבוא העולים הראשונים והכפלת הישוב היהודי במשך שלוש שנות קיום מדינתנו. נוסף לגלויות פולין, רומניה, צפון אפריקה, מצרים ותורכיה גאלנו השנה שתי הגלויות העתיקות ביותר – גלות תימן וגלות בבל. נתברו כל הנבואות השחורות והחששות הקשים ביחס לעלייה רבתי זאת. שרינו עם הגורל ויכולנו.

הספד לרועי רוטנברג (30.4.56)

אתמול עם בוקר נרצח רועי. השקט של בוקר האביב סנוורו, ולא ראה את האורבים לנפשו על קו התלם.

אל נא נטיח היום האשמות על הרוצחים. מה לנו כי נטען על שנאתם העזה אלינו? שמונה שנים הנם יושבים במחנות הפליטים אשר בעזה, ולמול עיניהם אנו הופכים לנו לנחלה את האדמה והכפרים במ ישבו הם ואבותיהם.

לא מהערבים אשר בעזה, כי אם מעצמנו נבקש את דמו של רועי. איך עצמנו עינינו מלהסתכל נכוחה בגורלנו ומלראות את יעוד דורנו במלוא אכזריותו? הנשכח מאתנו כי קבוצת נערים זו היושבת בנחל עוז נושאת על כתפיה את שערי עזה הכבדים?

מעבר לתלם הגבול גואה ים של שנאה ומאוויי נקם המצפה ליום בו תקהה השלוה את דריכותנו, ליום בו נאזין לשגרירי הצביעות המתנכלת הקוראים לנו להניח נשקנו.

אלינו ורק אלינו זועקים דמי רועי מגופו השסוע. על שאלף נדרנו כי דמנו לא ייגר לשוא, ואתמול שוב נפתינו, האזנו והאמנו.

את חשבוננו עם עצמנו נעשה היום, דור התנחלות אנו, ובלי כובע הפלדה ולוע התותח לא נוכל לטעת עץ ולבנות בית. אל נרתע מלראות את המשטמה המלבה וממלאת חיי מאות אלפים ערבים היושבים סביבנו. אל נסב את עינינו פן תחלש ידנו. זו גזרת דורנו. זו ברירת חיינו – להיות נכונים וחמושים, חזקים ונוקשים, או כי תשמט החרב מאגרופנו ויכרתו חיינו. רועי הנער אשר הלך מתל-אביב לבנות ביתו בשערי עזה להיות חומה לנו, האור שבלבו עוור את עיניו ולא ראה את ברק המאכלת. הערגה לשלום החרישה את אזניו ולא שמע את קול הרצח האורב. כבדו שערי עזה מכתפיו ויוכלו לו.

דברים במליאת הכנסת בעניין חוק איסור גידול חזיר (19.2.62)

...המותר לי, אדוני היושב־ראש, להזכיר כאן ניסיון אישי שלי? באתי פעם, כילד קטן, לבית־ספר גויי. וההתרחשות הראשונה באותו יום, שלא אשכחנה לעולם, הייתה קשורה בניסיון של תלמידים אחרים להאכילני את הבשר הזה, או למרוח שפתותיי בשומן שלו. הייתי ילד, והם היו רבים. ואני זוכר את המלחמה, את ההיאבקות, את כל מה שהתרחש באותו רגע בתוכי; את הניסיון למנוע את הדבר הזה; את הזעזוע הנפשי. בן עשר הייתי. ואני סובר שכל ילד, שעבר עליו ניסיון כזה, כמוני נהג.

באנו מבתיים יהודיים. קיבלנו חינוך מסוים. בתיים אלה נחרבו. אבותינו הושמדו. אנו למדנו צו נצחי: "כבד את אביך ואת אמך". זה אחד החזיונות ההיסטוריים הכבירים במסורתנו, כי הרי בצו זה ישנם כל הרגשות הטובים, הנעלים, הנאים והגדולים בלב האדם; יחסו של ילד לאמו, של בן לאביו; טוב־הלב, הרחמים, החסד – כל אלה כלולים בצו "כבד את אביך ואת אמך". ואבותינו אינם. הצו "כבד את אביך ואת אמך" חל על אב ואם חיים. לפי הכרתי, צו זה חל במידה גדולה עוד יותר על אב ואם שאינם...

...נתאר לנו, כל חברי הכנסת, שאבותינו אמותינו נותרו בחיים למיליוניהם, בעיר, בעיירה, בכל רחבי אירופה. ורובם עדיין לא יכולים היו להגיע למדינת ישראל, אלא הם היו יושבים בוורשה, בסופיה, בפראג, בפרסבורג, ועוד. מיליוני יהודים תמימים ופשוטים שחינכו אותנו להיות יהודים, להאמין באלוקי ישראל, בארץ ישראל, בזכותנו על ארץ ישראל – אחרת לא היינו באים הנה – והם שומעים, ואליהם מגיעה הבשורה שבמדינת היהודים שזכינו להקימה בדם בנינו – דירי חזירים בדרך בין תל־אביב וירושלים. אני סובר שהם היו שמים אפר על ראשיהם, היו קוראים אבל על מה שמתרחש במדינת ישראל שדרים בה ביניהם ובני בניהם.

אבל הם אינם. הלכו לקידוש השם. יהודים פשוטים. לא גיבורים. משום שהיו יהודים, משום שהחזיקו באמונתם, משום שנתנו לנו את החיים, – ואנו רק על פי צו השגחה, שאיש לא יוכל להסבירו, ניצלנו מן הגורל שפקד אותם, ואנו איננו טובים מהם. – הם קידשו את שם אלוקי ישראל במותם ובדם. הם אינם. היכולים אנו להתעלם מאותו צו "כבד את אביך ואת אמך" ביחס לאלה שאינם עוד, אשר קידשו את שם עמנו במותם?

אני קורא לחברי הבית בדיון זה, ללא הבדל השקפה וללא הבדל סיעה, להראות אותו יחס כבוד הדרוש על־פי צו זה ולומר – מלבד כל שאר הנימוקים: למענם ולמען זכרם לא נקיים במדינת ישראל דירי חזירים. ונקבל את החוק שהוא בלתי־מושלם, ובכל זאת יש בו תרומה לכיבוד אב ואם ולכיבוד המסורת העברית המקודשת מדורי דורות.

שידור לאומה ב"קול ישראל" (28.5.67)

אזרחים יקרים,

הממשלה קיימה היום ישיבה לדיון במצב. בסיום הדיונים נתקבלו ההחלטות הבאות:

א. הסכנה הנשקפת לישראל לרגל הריכוז של צבא מצרים בסיני ולרגל ההסגר על השיט הישראלי בים סוף היא במלוא תוקפה. לנוכח סכנה זו, כל עוד היא קיימת, עומד בעינו הצורך להוסיף ולקיים כוננות צבאית שלנו. הממשלה קיבלה דוח על אמצעי הכוננות שנקטו והיא קובעת כי צבא הגנה לישראל ערוך כהלכה לגונן על ביטחונה של ישראל. הממשלה מציינת בסיפוק את רוחו האיתנה של העם ושל צבא הגנה לישראל, שהם ביטוי וערובה לעוצמתה של המדינה.

ב. ממשלת ישראל מגלה את דעתה כי חסימת מצרי טירן בפני הספנות הישראלית כמוה כמעשה תוקפנות כלפי ישראל. אנו נתגונן בפניה בשעת הצורך בתוקף הזכות להגנה עצמית השמורה לכל מדינה.

ג. הממשלה שמעה מפי שר החוץ דוח על שיחותיו עם נשיא צרפת, ראש ממשלת בריטניה ונשיא ארצות הברית, והיא שמעה על המגעים עם מדינות רבות אחרות, כולל ברית המועצות, ועל הנכונות הגוברת בזירה הבינלאומית לעשות ללא דיחוי לביטול מהיר של ההסגר אשר מצרים הטילה במצרי טירן, אין ספק כי ההתגייסות של צה"ל ונכונותו לכל מבחן היוו ומהווים גורם מכריע בהמרצת הפעילות המדינית העולמית.

הממשלה קבעה הנחיות להמשך הפעילות המדינית בזירה העולמית, המכוונת להמריץ את הגורמים הבינלאומיים לנקיטת אמצעים יעילים להבטחת חופש השיט הבינלאומי במצרי טירן. כמו כן נקבעו קווי פעולה להזזת הריכוזים הצבאיים מגבולה הדרומי של ישראל ולפעולה לשמירת זכויותינו הריבוניות, לביטחוננו על הגבולות ולמניעת תוקפנות, למען לא נצטרך לפעול להתגוננות בכוחנו הצבאי.

הממשלה קובעת ומודיעה כי כוחו של צבא הגנה לישראל עמו להכריע כל תוקף ולהבטיח את זכויותיה הריבוניות של ישראל.

מחר תהיה לי הזדמנות להבהיר עמדת הממשלה בפני מליאת הכנסת.

¹ במקור נכתבה במקום המילה "להזזת" המילה "להסגת". תיקון שנעשה בכתב יד על הנוסח המודפס גרם לבלבול בדבריו של ראש הממשלה אשכול בשידור. "גמגום" זה שימש בידי מבקריו של אשכול והביא לשינוי בהרכבה של הממשלה. אשכול התפטר מתפקידו הנוסף כשר ביטחון. משה דיין שובץ בתפקיד זה ואתו צורפו לממשלה כשרים בלי תיק אנשי גח"ל מנחם בגין ויוסף ספיר.

דברים שנישאו בעת קבלת התואר דוקטור לשם כבוד בקמפוס האוניברסיטה העברית בהר הצופים (15.6.67)

כבוד נשיא המדינה, ראש הממשלה, נשיא האוניברסיטה העברית, רקטור האוניברסיטה, חבר הנאמנים, מורי ורבותי.

ביראת כבוד עומד אני לפניכם, מורי הדור, כאן, במקום הקדום ומלא ההוד, הנשקף אל בירת הנצח שלנו וצופה על פני במותיהן של קדמוניות עמנו.

יחד עם אנשים דגולים אחרים, שבוודאי ראויים הם לכך מאוד, מבקשים אתם לחלוק לי את הכבוד הגדול, בהעניקכם לי את התואר "דוקטור לפילוסופיה". הרשו לי לומר את אשר על לבי: רואה אני את עצמי כאן כנציגם של אלפי המפקדים ורבות החיילים, שהביאו למדינה את הניצחון במלחמת ששת הימים; הנני נציגו של צה"ל כולו.

יכולה להישאל השאלה: מה טעם ראתה האוניברסיטה, להעניק דוקטור של כבוד בפילוסופיה דווקא לחייל, כאות הוקרה על פעולותיו במלחמה? מה לאנשי הצבא ולעולמה של האקדמיה המסמלת את חיי התרבות? מה לאלו העוסקים, לפי מקצועם, באלימות ולערכי הרוח? אך רואה אני בכבוד הזה, שהנכם חולקים באמצעותי לחברי אנשי הצבא, הכרה עמוקה שלכם, בייחודו של צה"ל, שאינו אלא ביטוי לייחודו של עם ישראל כולו.

מוסכם ומקובל בעולם שצה"ל שונה מצבאות רבים אחרים. אף על פי ששימתו הראשונה במעלה היא המשימה הצבאית והביטחונית, נוטל הוא על עצמו שורה ארוכה של משימות, המכוונות לענייני שלום; לא לחורבן, כי אם לבניין והאדרת כוחה התרבותי והמוסרי של האומה. מפעלנו החינוכי ידוע לשבח ואף זכה להכרת האומה כולה, בהעניקה לצה"ל את פרס ישראל לחינוך לשנת תשכ"ו; הנח"ל, המשלב את עבודת הצבא עם עבודת האדמה, מורות הספר, הנרתמות למפעלי פיתוח חברתי, וכיוצא באלו, הן רק דוגמאות מספר לייחודו של צה"ל בתחום זה.

אולם היום באה האוניברסיטה העברית ומעניקה לנו תואר של כבוד, כאות הכרה ביתרונו הרוחני והמוסרי של צה"ל, דווקא בלחימה עצמה, שהרי הגענו למעמד זה כתוצאה מהמערכה הכבדה, שאף כי נכפתה עלינו, יצאנו ממנה בניצחון, שהפך כבר היום לפלא. המלחמה היא עניין קשה ואכזרי בעיקרו, מלווה בהרבה דם ודמעות. אך דווקא במלחמה זו, שעברה עלינו, באו לידי ביטוי גילויים מופלאים ונדירים של אומץ לב וגבורה, בצדם של גילויים אנושיים של אחווה, רעות ואפילו שאר רוח.

מי שלא ראה אנשי צוותו של טנק, הממשיכים בתקיפת הסתערות, כאשר מפקדם הרוג ורכבם פגוע קשה. חבלנים שסיכנו חייהם, למלט חברים הפצוע בשדה מוקשים. מי שלא

ראה את הדאגה, התזוית והמאמץ, שמגלה חיל האוויר כולו, כדי לחלץ טייס שצנח בשטח אויב – אינו יודע מסירות של חבר לחבר מהי.

העם כולו עמד נפעם ורבים אף בכו, לשמע הבשורה על כיבוש העיר העתיקה. הנוער הצברי, קל וחומר החיילים, אינם נוטים לסנטימנטאליות או מתביישים לגלותה ברבים. אולם מאמץ הלחימה, החרדות שקדמו לה – תחושת הישועה והנגיעה שנגעו הלוחמים, הישר אל תוך לב ליבה של ההיסטוריה היהודית, הבקיעו את קליפת הבושה והנוקשות ועוררו מעינות של רגש והתגלות רוחנית.

הצנחנים, שכבשו את הכותל, עמדו נשענים עליו ובכו. וסימלית, זוהי תופעה נדירה, שספק אם יש רבים כמותה בתולדות העמים. אין מרבים בצה"ל לדבר בנוסחאות נמלצות שכאלה, אך ההתגלות של השעה הזאת, בהר הבית, גדולה מהרגלי הלשון, שהרי היא הבליטה אמת עמוקה זו כברק.

זאת ועוד. צהלת הניצחון אחזה בעם כולו. אף על פי כן נתקלים אנו, יותר ויותר, בתופעה מוזרה בקרב עדת הלוחמים עצמם. אין הם יכולים לשמוח בלב שלם, ויותר מקב של עצב ותדהמה נמסכים בחגיגתם. ויש אפילו שאינם חוגגים כלל. הלוחמים בקווים הקדמיים ראו במו עיניהם, לא רק את תפארת הניצחון, אלא גם את מחירו – חבריהם נפלו לידם, מתבוססים בדמם. ויודע אני שהמחיר הנורא, ששילם האויב, נגע אף הוא עמוק בלבם של רבים מהם. יתכן שהעם היהודי לא חונך ולא הורגל, לחוש את שמחת הכיבוש והמנצח. לכן מתקבל הדבר ברגשות מעורבים.

במלחמת ששת הימים היו גילויי גבורה, מעבר להסתערות החד-פעמית הנועות, המתפרצת, ללא הרבה חשבונות. במקומות רבים מאוד התחוללו קרבות ארוכים ונואשים. ברפיח, באל-עריש, באום כתף, בירושלים, ברמת הגולן, במקומות אלו וברבים אחרים, התגלה הלוחם של צה"ל בגבורת רוח ובאומץ שבהתמדה. אין איש שלא יעמוד משתאה מול התופעה האנושית המדהימה והמרהיבה הזו.

מרבים לדבר על "מעטים מול רבים". במלחמה זו, אולי לראשונה מאז פלישת צבאות ערב באביב תש"ח ומלחמות נגבה ודגניה, עמדו יחידות צה"ל בכל הגזרות, מעטים מול רבים. ומשמעותה של עובדה זו היא שקבוצות קטנות, יחסית, של לוחמים נקלעו לעיתים לתוך ים של ביצורים, ערוכים ועמוקים. משמעה שמאות מחיילינו נתקלו, לא אחת, באלפי חיילי אויב והיה עליהם לחזור, לחתור ולהבקיע, בתוך ים הסכנות הזה, שעות רבות, גם לאחר שתנופת ההסתערות הראשונה – התנופה המלהיבה – נפוגה. בשעות אלה נשאר רק ההכרח להאמין בכוחנו וב"לית-ברירה" שלפנינו. להאמין בייעודה של המלחמה ולהרות את כל משאבי הכוח הרוחני, כדי להמשיך וללחום עד סוף המסילה.

כך הבקיעו ופרצו השריונאים בכל הגזרות; כך לחמו הצנחנים ברפיח ובירושלים; כך פינו אנשי חיל ההנדסה שדות ממוקשים עמוקים, תחת אש אויב. הפלוגות שבקעו את הקווים והגיעו עד לסוף הדרך, לאחר לחימה של שעות על שעות, כשהם חותרים הלאה

והלואה, ומימינם ומשמאלם נופלים חברים רבים, והם הולכים הלאה קדימה – רק קדימה! פלוגות אלה נישאו על גבי ערכים מוסריים, על גבי מאגרים רוחניים ולא על גבי הנשק והטכניקה הקרבית.

תמיד תבענו את הטובים ביותר לשורותיו של צה"ל, כשאמרנו הטובים לטיס. בביטוי זה, שהפך למושג, לא התכוונו רק לבחינה הטכנית ולכשרון הכפיים. התכוונו שעל מנת שיהיו טייסנו מסוגלים להביס את כל חילות האויב, של ארבע מדינות, תוך שעות ספורות, חייבים הם להיות דבקים בערכים של טוב מוסרי, ערכים של טוב אנושי.

הטייסים שפגעו במטוסי האויב, במידה רבה כזאת של דייקנות, עד שאין איש בעולם מבין איך זה קרה ומחפשים לדבר פרושים טכנולוגים, בתחומי הנשק הסודי. השריונאים שעמדו והכו באויב, אף כאשר איכות צידם נחותה הייתה. הלוחמים בזרועות האחרות של צה"ל שיכלו לאויב בכל מקום, על אף עדיפותו וביצוריו – כל אלה לא רק גילו אומץ קרב וקור רוח. הם גילו גם אמונה עזה בצדקתם. ידיעה שרק היחלצותם האישית, על הגדולה שבסכנות, תביא לארצם ולמשפחתם את הניצחון, שאם לא יושג פירושו של דבר יהיה כליה. ועוד – בכל הגזרות בלטו בעדיפותם המפקדים של צה"ל, בכל הדרגים, על פני מפקדי האויב. התושייה, התבונה, הנכונות, כושר האלתור, הדאגה לחייל, ובעיקר ההליכה קדימה, לפני פיקודיהם – כל אלה אינה טכניקה או עניינים של חומר. אין להם הסבר סביר, אלא במונחים של הכרה עמוקה במוסריותה של מלחמתם.

גילויים אלה ראשיתם ברוח וסופם ברוח. התעלותם של לוחמינו, לא בזכות הברזל באה אלא בזכות התודעה של שליחות עליונה, של הכרה בצדקת ענייננו, של אהבה עמוקה למולדת ושל זה במחיר חייהם, זכותו של עם ישראל לחיות את חייו במדינתו בשלום ובשלווה, כעם חופשי ועצמאי.

צבא זה, שעמדה לי הזכות לעמוד בראשו במלחמה הזאת, מהעם בא ואל העם חוזר. עם המתעלה בשעת דחק והיכול לכל אויב, בזכות רמתו המוסרית, הרוחנית והנפשית, העומדת לו בשעת מבחן.

כמיצגו של צה"ל, בשם החיילים כולם, מקבל אני בגאווה את הוקרתכם.

מתוך נאומו בכנסת בעת ביקור נשיא מצרים, אנואר סאדאת (20.11.77)

...אדוני הנשיא, אדוני נשיאה של מצרים. בבית הדמוקרטי הזה יושבים מפקדים של כל ארגוני המחותרת העברית הלוחמת. הם היו חייבים לנהל מערכת מעטים נגד הרבים, נגד כוח עולמי אדיר. כאן יושבים בכירי המפקדים והמצביאים שלנו שהוליכו מחנות שלמים... לקרב שנכפה עליהם ואלי ניצחון שהיה בלתי נמנע משום שהם הגנו על הזכות. הם שייכים למפלגות שונות, יש להם השקפות שונות. אבל בטוחני, אדוני הנשיא, שאבטא את דעת כולם ללא יוצא מן הכלל, שיש לנו שאיפה אחת בלב, רצון אחד בנפש, וכולנו מאוחדים בשאיפה ורצון אלה – להביא שלום, שלום לעמנו, שלא ידע שלום אפילו יום אחד מאז החילונו שבים ציונה, ושלום לשכנינו, שאנו מאחלים להם כל טוב. ואנו מאמינים שאם נעשה שלום, שלום אמיתי, נוכל לעזור איש לרעהו בכל שטחי החיים ותיפתח תקופה חדשה במזרח התיכון, תקופת פריחה וצמיחה, פיתוח והתפתחות וגידול כפי שהיה בימי קדם.

לכן יורשה לי היום לקבוע מהו תכנו של השלום על פי הבנתנו. אנחנו מבקשים שלום מלא, אמיתי, תוך התפייסות מוחלטת בין העם היהודי והעם הערבי. לא לשקוע בזיכרונות העבר. היו מלחמות. הייתה שפיכות דמים. נפלו בני דור צעיר מופלאים משני הצדדים. אנו כל ימינו נישא את זכר גיבורינו אשר מסרו נפשם כדי שיום זה יגיע, גם יום זה יבוא. אנחנו מכבדים אומץ לב של יריב ואנחנו נותנים כבוד לכל בני הדור הצעיר בקרב העם הערבי שאף הם נפלו. לא לשקוע בזיכרונות העבר אפילו הם קשים לכולנו. לגבור עליהם. לדאוג לעתיד, לעמינו, לילדינו, לעתיד המשותף שלנו. לראות שבאזור הזה נחיה כולנו יחד, נחיה לדורי דורות, העם הערבי הגדול ומדינותיו וארצותיו והעם היהודי בארצו ישראל...

מתוך דבריו בדו־שיח "ישראל חלום ומציאות" (אוניברסיטת בר אילן, 24.5.01)

...האם קרה דבר כזה בכל דברי הימים של העולם? עם שהיה בגולה אלפיים שנה בלי כוח, בלי שלטון, נרדף, עונה והושפל – עם זה התנער לתחייה, הקים מדינה, נלחם במלחמות, נטע שדות, בנה ערים, קיבץ נידחים, הציל קהילות בסיכון, בנה חברה פתוחה וכוון ממשל דמוקרטי. האם קרה דבר כזה בהיסטוריה? אני אומר בפה מלא: מדינת ישראל היא נס ופלא, היא תחיית המתים. בשבילי, כאיש אמונה, כל איש ואישה בישראל, דתי או חילוני, שבא לכאן לגור פה, לשרת בצבא, לתרום לחברה הישראלית – הוא או היא מקיים מצוות ישוב הארץ ומצוות "לא תעמוד על דם רעך", ובין מדעת ובין שלא מדעת – מלאכתם היא מלאכת קודש. אין לי אכזבות. לא באתי לבקר או לגנות, אלא לשבח ולומר: "אשרי העם שככה לו". אמרו חז"ל: בקריעת ים סוף – "ראתה שפחה על הים מה שלא ראה יחזקאל בן בוזי". אנשים פשוטים ראו מה שלא ראו גדולי הנביאים? זהו סיפור ימינו. ראינו בעינינו מה שישעיהו הנביא ראה רק בחזון. אני אומר: מאת ה' הייתה זאת והיא נפלאה בעינינו".

אבל אם תשאלו אותי לא על העבר וההווה, אלא על העתיד – האם עבודת הצינונות נגמרה ועין עוד מה לעשות – תשובתי היא: יש הרבה לעשות. יש בתנ"ך מילת מפתח בפי על נביאי ישראל – "תשובה", וכרוכות בה שתי פעולות ביחד – תשובה פיזית של עם לארצו ותשובה רוחנית של אונה לאמונתה. זהו תהליך אחד, פעולה אחת ואי אפשר להפריד ביניהם. כך האמינו כל נביאי ישראל בלי יוצא מן הכלל. עד עכשיו קרתה רק תשובה פיזית, תשובה רוחנית עדיין לא ראינו...

מספרים על הרב קוק זצ"ל, כשנתקע בלונדון במלחמת העולם הראשונה, היה הולך תמיד לגלריה הלאומית הבריטית לראות תמונות של רמברנדט. וכך היה אומר: "המדרש מלמדנו שביום הראשון של בריאת העולם ברא הקב"ה אור מיוחד, וגנו אותו לצדיקים לעתיד לבוא". והוסיף הרב קוק: "לקה הקב"ה קצת מן האור הזה ונתן אותו לרמברנדט, וזה מה שאני רואה בתמונות שלו. איפה נמצא היום רב, או אפילו חילוני, שיכול לחשוב מחשבה כזאת?"

מתוך דבריו בדו־שיח "ישראל חלום ומציאות"
(אוניברסיטת בר אילן, 24.5.01)

...קודם כל אני מבקש את רשותכם לקבוע בפשטות, שמכל החזיונות הגדולים, השונים, המשונים, הנפלאים, הפחות נפלאים, מכל החזיונות של המאה התשע עשרה, החזון הציוני הוא החזון היחיד שקם והיה לממשות. אגל ככל חלום שהתגשם, גם החלום הציוני איננו דומה למה שהיה כשעדיין היה רק חלום. זה לא שייך לטבעה של החזיונות. זה שייך לטבעם של החלומות...

...מן הרגע הראשון של המפעל הציוני, האבות המייסדים והאמהות המייסדות תלו בו תקוות רבות, אבל היו אלו תקוות שונות ולעיתים – תקוות שמבטלות זו את זו...
...ומה יצא? לא מלכות דוד ושלמה, לא שטעטל, לא גן עדן מרכסיסטי, וגם לא אגודה של קהילות אנרכו רליגיוזיות. יצאה ארץ ים תיכונית, חמת מזג, חמת לב, לפעמים נדיבה, לפעמים מסובכת עם עצמה. הר געש תרבותי, הר געש דתי, חברתי, עדתי; ואני רוצה לומר לכם, זה לא נורא כשלעצמו. יש בזה אפילו איזה דבר נכון, יש בזה איזה קסם, כל עוד המתחים האמיתיים, מתחת לפני השטח של מפלגות וסיעות וקואליציות ובחירות, הם מתחים רוחניים ומוסריים; ואני מזהה אנרגיות מוסריות, פאתוס מוסרי, כמעט בכל המחנות, לרבות סוגים של פאתוס מוסרי הנראים לי איומים ונוראים. אבל כל עוד הליבה של היוכוח הזה, היא במחלוקת מוסרית, בשאלות: מי אנחנו? מה באנו להיות כאן? מה מותר לעשות? מה אסור לעשות? איזו מטרה מקדשת את האמצעים ואילו אמצעים? האם כל מטרה מקדשת את האמצעים? האם המטרה מקדשת את כל האמצעים? כל עוד זוהי ליבת היוכוח, לא נורא, בתנאי שהיוכוח לא יהיה ויכוח אלים.

...כמעט הכל שנוי במחלוקת. יש כאן שישה וחצי מליון אזרחים. שישה וחצי מליון ראשי ממשלה, שישה וחצי מליון נביאים, שישה וחצי מליון משיחים. כולנו צועקים בבת אחת ואף אחד לא מקשיב... כל תור ליד תחנת אוטובוס במדינה הזאת תופס בקלות ניצוץ, והופך לסמינר סוער, שבו זרים גמורים מתווכחים לא רק על אסטרטגיה ועל כלכלה ועל משפחה, אלא גם על מהות ההיסטוריה, על משמעות המוסר, על התיאולוגיה על הקשר בין עם לאלוהים ועל מטאפיזיקה. ובעוד הם מתווכחים על עמדות מוסריות, זה לא מפריע להם למרפק את דרכם אל ראש התור...

...הטמפרמנט הזה קרוב ללבי, מפני שהוא טמפרמנט יהודי, מפני שבמקורו הוא מייצג את העובדה שיש גרעין אנרכיסטי נפלא במורשת ישראל...

עזמי בשארה, ג'מאל זחאלקה, ואסל טאהא

מתוך "דברי הסבר להצעת חוק יסוד: המיעוט הערבי כמיעוט לאומי" (7.7.03)

החוק הישראלי אינו מכיר בזכויות קולקטיביות לערבים אזרחי מדינת ישראל, אלא על בסיס של שייכות דתית. הרשויות בישראל מדברות באופן רשמי על "בני מיעוטים" או על "אוכלוסייה לא יהודית" ולא על מיעוט לאומי ערבי.

מטרתו של חוק זה הינה להכיר במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי ערבי הזכאי לזכויות קולקטיביות ולבסס אותן על שוויון זכויות אזרחי מלא של האזרחים הערבים כיחידים. הכרה בזכויותיו של המיעוט הלאומי כקולקטיב משמעותה גם הכרה בזכותו לנהל את ענייניו התרבותיים.

ליברלים ובעלי נטיות רפובליקניות אינטגרטיביות מנסים לאתר ולמצוא סתירה בין שוויון זכויות אזרחי לבין זכויות קולקטיביות. הם רואים בכל זכות קולקטיבית של מיעוט לאומי או אחר כרצון להיבדלות, והאמת היא שבמקרים מסוימים אין אפשרות להבטיח שוויון מלא לאזרחים ללא הכרה חוקית בזהותו של הקולקטיב וצריך למצוא את האיזון הנכון בין שני האספקטים של היחס בין היחיד למדינה: הסטטוס שלו כאזרח שווה זכויות במדינה והשייכות הלאומית שלו למיעוט לאומי ערבי, שהתגבשותו הלאומית הערכית קדמה להקמת המדינה. מן הדין להוסיף כאן הסד המייחד את האוכלוסייה הערבית בישראל והוא היותה אוכלוסיית ילידים מקוריים שאינה מהווה מיעוט של מהגרים שהגיע למדינה במטרה להשתלב כאומה חדשה או ליצור אומה אחרת חוץ מזו שלה הוא משתייך.

מתוך נאומו בכנסת בטקס השבעתו לנשיא המדינה (15.7.07)

...אני ניצב היום נרגש ואסיר תודה על האמון שנתתם בי בשם העם. אמונכם יקר לי, הוא מטיל עלי חובה גדולה, שאותה אשא עימי כנשיא המדינה ביראה, ובתחושת שליחות עמוקה. אני מתחייב לטפח ללא הרף את אותם חוטי אריג עדינים השוזרים אותנו יחד כאומה, כאשר יש בתוכנו בעלי דעות שונות הנאבקים עליהן בחירוף דעת, וצריך לזכור תמיד שאנו בניה ובנותיה של ארץ ישראל אחת. אין לנו, ואנו לא מחפשים, ארץ אחרת.

אתם, כאן בכנסת תוסיפו לקיים את הפולמוס הקיומי, כי כך צריך בפרלמנט דמוקרטי. ואילו אני אתמסר אל המאחד, שלא יפגע בסערה מתלהטת...

...שוב איני שליח מפלגה אלא נאמן של העם. של כל אזרחי המדינה. מרגע זה אהיה לפה ולכתובת לכל אזרח ואזרחית במדינת ישראל. לעולל ולתינוק, לאישה ולאיש, לדרך ולזקן. ביתי יהיה פתוח לכולם. ידי תהא מושטת לכל אחת ואחד.

...לפני 15 שנה באתי לוישנייבה שליד וולוז'ין, המקום שבו נולדתי, בעריסה ישראלית על אדמת ניכר. העיירה כולה כלתה באש. עמדתי דומע ליד גל האבנים שכיסה את קבר האחים של אחרוני היהודים שהובלו לבית הכנסת העשוי מעץ ונשרפו חיים, כאשר טליתותיהם על כתפם ובראשם ר' צבי מלצר, סבי עליו השלום...

...ב-1947, שנה לפני מלחמת השחרור, גויסתי על ידי דוד בן גוריון ולוי אשכול ועברתי מאלומות למטה ההגנה. נפלה בגורלי זכות שאין שנייה לה, לשרת תחת גדול היהודים שידעתי – דוד בן גוריון. ממנו למדתי שמגודל המצוקה נגזר גודל הישועה. שאין דבר חכם יותר בחיים מאשר להעדיף את השיקול המוסרי. למדתי ממנו שבמלחמה אין ברירה. חייבים לנצח... אולם כאשר נוצרת ברירת שלום – אסור להחמיצה.

...גם מבקריה הקיצונים של ישראל לא יצליחו להסתיר את הישגיה יוצאי הדופן. את פסגותיה המתנשאות מעל לקו הרקיע של ההיסטוריה... לבי גאה על מה שעשינו, כולנו ביחד. ועל מה שאנו חולמים כאיש אחד: לחיות באמונה, לשחר שלום, לבנות עתיד טוב יותר... לא חלמתי להיות נשיא. חלומי כנער היה להיות רועה צאן או משורר של כוכבים. משנבחרתי, זכות היא לי, ואיני מזלזל בה, לבטא את כמיהתו הכמוסה ושאיתו הגלויה של העם לקיים צדק, למצות את המאחד ולכבד את המייחד...

תרשו לי להישאר אופטימי. ותרשו לי להיות חולם בעמו. ותרשו לי להציג את הצד הטוב שבמדינתנו. וגם אם לעיתים האווירה סתווית. וגם היום, היום נראה לפתע אפרורי, הנשיא שבחרתם לעולם לא יתעייף לעודד, לעורר ולהזכיר כי האביב הרי ממתין לנו בפתח...

...תחי מדינת ישראל.

“נולדתי אשכנזי עיוור צבעים” (ישראל היום, 4.4.10)

נולדתי אשכנזי. ולא סתם אשכנזי אלא אשכנזי מבית בורגני פולני (אם כי איני מזהה את הבדיחות על הפולנים עם הווי משפחתי).

נולדתי עיוור צבעים לגבי בני אדם. צבע עורם ומוצאם מעולם לא עניין אותי. עניין אותי רק דבר אחד: מה קורה בלבם ובמוחם. ייתכן שנולדתי עיוור צבעים בשל ילדותי בבית רוויזיוניסטי. המאבק הלאומי בבריטים למען הקמת המדינה מחק כל הבדל עדתי. נערותי עמדה בסימן מעשה הגבורה של מאיר פיינשטיין ומשה ברזני – שני לוחמי אצ"ל ולח"י – שהצמידו רימון לחזם התחבקו ופוצצו עצמם כדי שהבריטים לא יבצעו את זממם ולא יצליחו לתלות אותם. מעשה גבורתם וזכרם ליוו אותי שנים רבות.

במשך השנים למדתי לסלוד מהשימוש בנושא העדתי בהקשר פוליטי והתרעמתי על השימוש שעשה הימין בנושא זה בהסתה נגד “הקיבוצים העשירים”. אך מדי פעם בפעם חזרתי לסורי הרוויזיוניסטי. כמו למשל ב־28 ביוני 1981 כאשר העלה מנחם בגין את זכרם של השניים באסיפת בחירות בכיכר מלכי ישראל. היה זה למחרת הערב שבו נשא דודו טופז את נאום הצ'חצ'חים הידוע לשמצה שחיסל את סיכוייה של העבודה להביס את הליכוד.

באותן שנים הייתי פעיל במרצ אך נאום בגין וזכרם של שני הגיבורים האשכנזי והעיראקי הריצו בעורקי את הדם הרוויזיוניסטי של ילדותי. מכיוון שלא נולדתי עיוור ראיתי מה מתרחש בחברה הישראלית. ראיתי את ההישגים לצד הכישלונות ותמיד עמדה לנגד עיני מטרה עילאית: לצמצם את הפערים בין מרכיביה של החברה הישראלית. זאת כדי להגיע ליעד הנכסף: עתידו של ילד ישראלי – אשכנזי מזרחי ערבי או דרוזי – לא יהיה מותנה במוצא משפחתו או במקום מגוריו.

לא הייתי עיוור להישגים: מעטות החברות שעמדו בפני אתגרים חברתיים כמו החברה הישראלית. ייתכן שהישגה הגדול ביותר הוא שהבדלים מהותיים רבים בתחום חיי המשפחה – מספר הילדים שיעור הנישואים והגירושים – נמחקו וליהודים אשכנזים ומזרחיים נתונים דומים מאוד. ועוד: הבדלים אחרים כרוכים לא במוצא עדתי אלא במשתנים אחרים כמו מגורים במרכז או בפריפריה שירות או אי שירות בצבא וכיו"ב. בעולם העסקים בצבא בתחומי האמנות ובפוליטיקה – בכנסת ובמשלה – השתלבות המזרחיים מרשימה ביותר ועומדת בניגוד דרמטי למצב בחברות אירופיות.

אך אדם שאינו עיוור יראה גם את העובדות הלא נעימות אלה הנוגעות גם להישגים חינוכיים וגם להתנהגותן של האליטות הישראליות. אני נתקל למשל בממצא מדהים: ממחקרו של ישראל בלכמן “על ההרכב האתני של אוניברסיטאות המחקר בישראל”

(תיאוריה וביקורת, סתיו 2008), שנכתב לגבי שנת 2005, עולה ש־90 אחוזים מאנשי הסגל האקדמי באוניברסיטאות הם יהודים אשכנזים. שיעור המזרחיים הוא 8.9 אחוזים בלבד ושיעור הערבים – אחוז אחד (בכל הקבוצות הרוב המכריע הוא גברים).

באוניברסיטת תל אביב שיעור המזרחיים נמוך במיוחד: פחות משמונה אחוזים. יש להניח שאחוזים אלה נמוכים עוד יותר לגבי פרופסורים. האם ניתן להסביר נתונים אלה ברמה האיכותית הנמוכה של המועמדים המזרחיים? אם כן איך מסבירים את הצלחתם הרבה בתחומים אחרים? לדוגמה בצמרת האוצר בשנים האחרונות גדל מאוד חלקם של הבכירים המזרחיים אך בחוגים המקבילים – מינהל עסקים וכלכלה – באוניברסיטאות ובמכללות אין תופעה מקבילה.

אקדמאים מזרחיים שלא מצאו מקום באקדמיה הישראלית מכהנים באוניברסיטאות מכובדות בחו"ל. איני חושב שיש כאן אפליה מטעמי מוצא. הסיבה היא אחרת: אנשי האקדמיה הישראלית – בעיקר במדעי החברה – נוטים לשכפל את עצמם ולהעדיף אנשים כמותם כולל מועמדים הזרים להם מבחינת התנהגות חברתית והעדפות אידיאולוגיות. כל מי שמכיר את האקדמיה יזהה מיד קיומם של "שטנצים" מחלקתיים מסוג זה.

ברור הדבר שבצד תופעה זו של סלקציה לא מאוזנת באוניברסיטאות יש גם פערים חינוכיים בין העדות. בעבר קיוונו שבקרב בני הדור השלישי – אלה שהוריהם נולדו בישראל – יימחקו ההבדלים בין מזרח למערב. עתה באו ינון כהן, יצחק הברפלד וטלי קריסטל ומוכיחים במחקרם כי הפערים בין בני הדור השלישי אינם מצטמצמים (המצב מעט יותר טוב לגבי בנות) וכי בני הזוגות הבין־עדתיים מצויים באמצע – בין האשכנזים למזרחיים.

אבל החוקרים מציינים גם פתח תקווה רב משמעותי: "מכללות פרטיות ובמיוחד ציבוריות באזורי פריפריה מאפשרות לשיעור גבוה יותר של ישראלים לקבל השכלה גבוהה. יש הוכחות ששיעור המזרחיים במכללות אלה שנפתחו לאחרונה – הגם שמעמדן נמוך יותר – גבוה יותר מאשר שיעורם באוניברסיטאות."

אני מתנגד לקביעה ש"הסטטוס של המכללות נמוך יותר". ממצא זה לא נקבע במחקר כלשהו. הוא הפך להיות מקובל בשל הרכילות המקובלת באליטה הישראלית. כך למשל התבטא דיקן הפקולטה למשפטים בחיפה על הסטודנטים במכללות כעל אספסוף. בקוראי זאת נזכרתי בצ'צ'חים ובדבריו של בגין. אני לא עיוור ומשום כך אני גם רואה כיצד האליטות של החברה הישראלית מוכות סנוורים.

מתוך: "מדינה עם חזון חיובי", דברים בטכס לקבלת פרס ישראל (10.5.11)

...מדינה וחברה נמדדות גם בצורה בה הן מציינות את חגיגה. האירוע המרכזי בבוקר יום העצמאות היה פעם מצעד צבאי. לפני קרוב לחמישים שנה אף השתתפתי בו כחיילת צעירה. העוצמה הצבאית היא הכרחית להגנה על המדינה ותושביה, וחיוני לשמר אותה. אך היא אינה מטרה בפני עצמה. טוב בעיניי שחידון התנ"ך הבינלאומי החליף את המצעד. גם המדינה חשובה משום שהיא מאפשרת לנו קיום, ובעיקר קיום בעל ערך ובעל משמעות. מבחנה הוא באופן שבו היא מספקת צרכים ומאויים יסודיים של הפרטים ושל הקבוצות החיים בה; של החברה הנבנית במסגרתה.

חברה זקוקה לחזון משותף – ובייחוד החברה הישראלית: חברה הנתונה באיומים בלתי פוסקים; הנדרשת לשלוח את בניה וננותיה להרוג ולהיהרג; הצריכה עדיין להתמודד עם מחלוקות עמוקות בנושאים הרייגורל.

כחברה דמוקרטית אנחנו מכבדים חילוקי דעות ומכירים בריבוי תרבויות. אך כדי לחיות יחד דרושה לנו גם מידה של שותפות ושל סולידאריות חברתית. ישראל הוקמה כמדינת הלאום של העם היהודי, וכאז כן היום זהו טעם קיומה. תחיית העם היהודי במולדתו ההיסטורית, החייאת שפתו והקמת מדינתו הם הישגים מרגשים של התנועה הציונית. אבל משעה שהוקמה, מדינת ישראל זקוקה לחזון היכול להתייחס לכל האזרחים. יהודים וערבים. ימין ושמאל. ותיקים וחדשים. עניים ועשירים. נשים וגברים. המחזיקים בכל האמונות ובכל הדעות. מימוש החזון וההנאה מפירותיו צריכים להיות נחלתם של כולם.

יש לישראל חזון כזה. הוא איננו חדש. הוא מגולם בהכרזה על הקמת המדינה, שגם אותה אנו מציינים היום: מדינה יהודית פתוחה לקיבוץ גלויות, אך גם מקיימת שוויון מדיני וחברתי מלא לכל תושביה. מדינה בה חיים בני המיעוט הערבי כשותפים על בסיס ייצוג ושוויון. מדינה שזהותה אינה היתר להפליה, וגם לא מתכון להשלטת הדת. מדינה הנכונה להילחם על מימוש השאיפה הציונית לתחייה לאומית, במקום היחיד שבו היהודים הם רוב ותרבותם הציבורית יהודית ועברית; וגם מדינה המושיטה יד לשלום אל שכניה, ומוכנה לפעול לפיתוח ולרווחה של האזור כולו. מדינה שאינה בושה להצהיר על עקרונותיה, אך גם אינה מתעקשת לתבוע הכרעה בסוגיות של זהות והשקפת עולם, שעצם הויכוח יפה להן. מדינה שיהדות בה אינה רק דת והלכה רבות פנים, אלא גם לאום ותרבות ומורשת. מדינה שיש בה אזרחות אחת, חשובה ומשותפת לכול, ובה בעת הזדמנות ומקום לטיפוח מרכיבי זהות ייחודיים.

חזון המדינה יכול להיות נכון, מלהיב ומוצדק – כיום לא פחות מאשר לפני 63 שנים. זה

הוא חזון שכולו "בעד"; אין בו "נגד". עלינו לדבוק בו על כל מרכיביו. ישראל יכולה ואף חייבת להיות גם יהודית וגם דמוקרטית. גם מימוש החלום לעצמאות יהודית וגם בית לכל אזרחיה וקבוצותיה. גם התגלמות הרוח וגם הישגי החומר. גם ספרא וגם סייפא. גם מקום האמונה וגם ביתם של המדע והטכנולוגיה. גם חינוך ליוזמה, לאחריות ולמצוינות אישית וגם רשת ביטחון ציבורית, נדיבה, לכל הזקוקים לה. כוחו של חזון המדינה הוא בשלמותו.

חזון מורכב הוא דבר שמתווכחים על פרטיו ועל השלכותיו. הוא לעולם לא יושג בשלמות. כוחו בכך שאנו הולכים לאורו, חותרים למימושו ומוכנים להילחם ולהקריב לקידומו. חובה היסטורית מוטלת עלינו ליישב את המתחים בין מרכיבי החזון הזה, מתוך הקשבה לזולת וכבוד הדדי. כך מצווים עלינו ערכים יהודיים ודמוקרטיים גם יחד. מחויבות עמוקה לערכים כלל-אנושיים יונקת תמיד מתרבות ייחודית ועשירה. ואכן, בחזון אחרית הימים של המורשת היהודית, עמים נשמרים בייחודם אך אינם נלחמים אלה באלה. "לא יישא גוי אל גוי חרב, ולא ילמדו עוד מלחמה". וכלל גדול בתורה הוא "אל תעשה לחברך מה ששונא עליך".

לישראל ולחברה האזרחית שלה הישגים עצומים. חשוב להשתבח בהם דווקא בימים שבהם רבים שוללים את עצם קיומה של ישראל כמדינת הלאום היהודי. אך ניצבים בפני ישראל גם אתגרים עצומים, מבית ומחוץ. שינויים דרמטיים מתחוללים סביבנו: בארץ, באזור ובעולם כולו. צריך להתמודד עם האתגרים האלה עכשיו. ביושר, ביצירתיות ובאומץ. אף זו חובה היסטורית המוטלת עלינו בעת הזאת...

הפרפר והשושנה

פרפר אחד, זקן גדול ואפור, היה מרפרף בשארית כוחותיו בין פרחי הגן. יום אחד פנתה אליו השושנה היפה בשאלה: "האמנם הכל, כפי שאומרים 'בעיני המסתכלי'?"

התיישב הפרפר הזקן על הגדול בחוחי השושנה, כינס את כנפיו, ואמר: "אם תסכיתי ותשמעי את דברי עד תומם, אשיבך דבר."

"ברור", אמרה השושנה, "תמיד האזנתי בקפידה ובסבלנות לכל דבריך".

"אם כך", אמר הפרפר, "אספר לך סיפור".

"בבקשה, בבקשה", הפצירה השושנה.

התרווח הפרפר על החוח, שדקר מעט את כנפו השמאלית, ופתח בסיפורו:

"על יד ביתו של רשע אחד שכן זוג נאהבים. הם היו יפים, חכמים, טובים, ונדיבים. הכל אהבו אותם על כנותם ואומץ ליבם.

כשנקלעו לצרה, הרימו ראש, קפצו שפתיים ושחו בגבורה ובאמונה כנגד הגלים.

כשהגורל האיר לנאהבים את פניו, התבוננו השניים סביבם, והושיטו יד לכל ידיד, זר וצר. הכל עשו הכל באהבה גדולה.

גם אהבה עשו באהבה גדולה.

היושב במרומים הבחין בטוב ליבם ובעוז רוחם, והרעיף עליהם נסים הרבה.

רק הרשע קינא בשכניו והרבה ללהג בגנותם. תמיד סמך את דבריו בעובדות ובהוכחות.

רבות דיבר בגנות ריח פליטתם וקרעי מלבושיהם – אף שריח פליטתם לא היה שונה מריח

פליטתו, וקרעי מלבושיהם היו כמנהג המקום.

כמו הרשע הזה היו רשעים הרבה. אבל בני אדם ראויים, היו פוטרים את דבריו בחיור,

והרבו לדבר בשבחם של הנאהבים..."

הפרפר רצה להמשיך בסיפורו, אבל השושנה קטעה את דבריו וצווחה: "אכן, 'הכל בעיני המסתכל'. בעיני, אינך פרפר זקן וחכם אלא עש צעיר וטורדני שאיבד את דרכו. בפעם הבאה

תביא סיפור מוצלח יותר!"

כחכה הפרפר התשוש בגרונו. "תהיי בריאה", אמר. אחר כך פרס את כנפיו ועף למרומי

הגן כשעיניו הישישות תרות אחר קורבן אחר לסיפורו.

עפתח

,104, 103, 102, 101, 100, 97, 96, 95, 94, 93	אבות, מסכת 51
,115, 114, 113, 111, 110, 108, 107, 106	אברהם אבינו 27, 43, 291
,129, 128, 127, 122, 121, 120, 118, 117	אבנרי, אורי 274
,143, 139, 136, 135, 134, 133, 132, 131	אגודת ישראל (אגו"י) 35, 67, 86, 87, 88, 118,
,163, 162, 161, 158, 155, 152, 151, 149	270, 269, 266, 265, 264, 244, 243, 242
,176, 175, 173, 172, 171, 170, 165, 164	אגרנט, שמעון 129, 217, 218, 273, 275
,195, 194, 188, 187, 185, 183, 182, 181	אדם לאדם – זאב / וגר זאב עם כבש 52, 53,
,219, 217, 216, 215, 209, 208, 201, 197	109
,279, 274, 272, 247, 246, 222, 221, 220	אוזבקיסטן 85
,309, 308, 307, 301, 293, 288, 287, 280	אוטונומיה 59, 61, 62, 85, 111, 159, 160, 173,
313, 312	196, 174
,243, 242, 93, 67 (אחה"ע)	אובלוסיית המיעוטים (ערבים); ראו גם
270, 261	פלסטינים, דרוזים, צירקסים, בדואים) 21,
282, 263, 226, 225, 224, 145, 35	,73, 71, 70, 69, 68, 65, 59, 47, 42, 28, 27
,237, אחריות אישית ואחריות מיניסטריאלית	,106, 105, 104, 103, 102, 97, 96, 80, 79, 78
283	,123, 122, 118, 116, 114, 111, 108, 107
אחריות משותפת (ממשלתית) 283, 237	,308, 299, 291, 280, 279, 262, 208, 124
אחרי רבים להטות 150	312, 311
איזונים ובלמים 169, 256	אולמרט, אהוד 244, 253, 263, 271, 281
איטליה 55, 164	אולשן, יצחק, 184, 216
אייכמן, אדולף 98, 99	אור"ם – האומות המאוחדות 19, 21, 22, 27, 28,
אימבר, נפתלי הרץ 83	,75, 60, 56, 55, 47, 43, 40, 33, 32, 30, 29
איסלנד 164	,160, 157, 153, 97, 96, 92, 87, 79, 78, 76
איציק, דליה 231, 253	206, 163
איראן 81	אומץ (מפלגה) 243, 244, 263, 265
אירועי אוקטובר 106	אונרי"א 78, 79
אירלנד 147, 164	אוסטרליה 21, 60, 85, 147, 164, 189
אלון, מנחם 249, 252	אופוזיציה 76, 171, 209, 210, 221, 231, 232,
אלטלנה 47, 73, 74, 75, 76, 118	272, 267
אלמוני 314	אור, תאודור 106
אלנבי, פילדמרשל אדמונד 64	אורוגוואי 21, 164, 189
אמנה חברתית 47, 51, 52, 53, 54, 59, 118, 121,	אורתודוקסים – הזרם ביהדות 92, 93, 95, 116,
181, 128	121
אנגלס, פרידריך 177	אזרבייג'אן 85
אסיפה מכוונת 30, 31, 152, 166, 167, 209, 264,	אזרחים, אזרחות 28, 32, 33, 36, 42, 48, 50, 51,
292	,92, 91, 90, 88, 86, 63, 61, 59, 56, 55, 54

בג"ץ 94 / 4541 אליס מילר נגד שר הביטחון	אפלטון 130
221, 220	אצ"ל – ארגון צבאי לאומי 72, 73, 74, 75, 310
בג"ץ 95 / 6055 צמח נגד שר הביטחון 250	אקצין, בנימין 50, 51
בג"ץ 95/6698 קעדאן נגד מנהל מקרקעי ישראל	ארו, קנת' (טענת "אי האפשרות") 127, 141,
119, 103, 102	143, 142
בג"ץ 97 / 1715 לשכת מנהלי ההשקעות	אריסטו 130
בישראל נגד שר האוצר 250	ארלוזורוב, חיים 275
בג"ץ 99 / 1030 אורון נגד יו"ר הכנסת 250	ארצות הברית (ארה"ב) 21, 23, 42, 47, 55, 56,
בג"ץ 00 / 4124 יקותיאלי נגד השר לענייני	57, 60, 74, 81, 93, 115, 116, 120, 136, 144,
דתות 250	145, 149, 152, 161, 163, 164, 169, 170,
בג"ץ 05 / 1661 המועצה האזורית חוף עזה נגד	172, 173, 174, 178, 179, 182, 189, 201,
כנסת ישראל 250	218, 222, 223, 248, 250, 261, 295, 301
בג"ץ 05 / 2605 חטיבת זכויות האדם נגד שר	ארגנטינה 21, 98, 164, 189
האוצר 250	אשכול, לוי 238, 241, 243, 261, 275, 301, 309
בג"ץ 05 / 8276 עדאלה נגד שר הביטחון 250	אתונה 129
בג"ץ 07 / 8823 פלוני נגד מדינת ישראל 250	אתחלתא דגאולה 67
בדואים 62, 103, 106, 107	
בודן, ז'אן 54	בגין, מנחם 41, 42, 44, 75, 143, 243, 262, 263, 270,
בורג, אברהם 231	300, 305, 310, 311
בורדה, 141, 142, 143	בגין, עליזה 143
בוז'ינסקי, זביגנייב 272	בג"ץ 48 / 7 אל-כרבוטלי נגד שר הביטחון 181,
ביוקן, גיימס 172	216
ביקורת שיפוטית 211, 212, 213, 216, 220, 223,	בג"ץ 10/48 צבי זיו נגד הממונה בפועל על
244, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 258,	האזור העירוני תל אביב (יהושוע גוברניק)
284, 283	ואחרים 37, 41
בית החופש 163, 164, 195, 206	בג"ץ 49 / 1 ביזרנו נגד שר המשטרה 217
בלגיה 21, 81, 85, 147, 189, 228	בג"ץ 50 / 144 שייב נגד שר הביטחון 184, 217,
בל"ד (מפלגה) 104, 222, 262, 265	266
בלום, ליאון 23	בג"ץ 73/53 חברת 'קול העם בע"מ' נגד שר
בלפור, הלורד ארתור גיימס 26, 27, 28, 61, 64,	הפנים 38, 41, 217, 218, 272, 273
68, 292	בג"ץ 72/62 רופאייזן נגד שר הפנים 93, 94, 108,
בן גוריון, דוד 20, 22, 23, 27, 35, 41, 87, 209,	118, 120
309, 298, 291, 261, 243, 242, 238	בג"ץ 58/68 שליט נגד שר הפנים 94, 95, 108, 118
בן עמי, שלמה 106	בג"ץ 69 / 98 ברגמן נגד שר האוצר 213, 220,
בן פורת, מרדכי 78	223, 224, 249, 274
בן פורת, מרים 258	בג"ץ 69 / 287 מירון נגד שר העבודה 249, 251
בן צבי, יצחק 27, 35, 229, 230	בג"ץ 86 / 910 רסלר נגד שר הביטחון 249, 251,
בר יהודה, ישראל 93	252
ברזיל 21, 164, 189	בג"ץ 89 / 142 תנועת לאור נגד יושב ראש
בריטניה 21, 28, 30, 59, 60, 61, 62, 63, 81, 85,	הכנסת 249
115, 145, 146, 148, 152, 164, 166, 173,	בג"ץ 94 / 721 אל-על נתיבי אוויר לישראל בע"מ
182, 189, 194, 208, 248, 267, 301	נגד יונתן דנילוביץ' 220

- דנמרק 21, 85, 164, 189
 דראושה, עבד־אלוהאב 262
 דרוזים 58, 69, 103, 106, 107, 108, 114, 119,
 246, 310
 דרום אפריקה 21, 164
 דרשר, מלווין 138
 ד"ש – התנועה הדמוקרטית לשינוי 262, 263,
 265, 270
 האזנר, גדעון 98, 99
 האח דניאל – ראו בגי' 62/72 רופאייון נגד שר
 הפנים
 האיחוד האירופי 56, 175, 192
 האיחוד הלאומי (מפלגה) 244, 264, 266
 הארדין, גארט 138
 הביאס קורפוס 216
 הבית היהודי (מפלגה) 244, 266
 הגדרה עצמית 30, 47, 56, 57, 58, 59, 93, 94,
 96, 97, 105, 208
 הגנה, ארגון ה' 67, 72, 73, 74, 76
 הדרך השלישית (מפלגה) 244, 263, 265
 ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם
 127, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161,
 162, 163
 הובס, תומס 51, 52, 54, 118, 132, 250
 הודו 21, 43, 164, 189
 הוועד הלאומי 22, 65, 66, 72, 292, 293
 הוועד הערבי העליון 71
 הולנד 21, 80, 81, 108, 164, 189, 211
 הונגריה 96, 164
 הורוביץ, יגאל 263
 החוק הנורווגי 239
 החלטה 181 של עצרת האו"ם – ראו החלטת
 כ"ט בנובמבר
 החלטת הררי, יזהר הררי 167, 210, 282
 החלטת כ"ט בנובמבר 19, 21, 24, 26, 27, 28, 29,
 32, 33, 40, 43, 69, 76, 78, 86, 96
 הטרגדיה של הכלל – ראו דילמת האסיר
 היועץ המשפטי לממשלה 98, 99, 245, 257,
 258, 259
 הלוי, בנימין 105
 הלל הזקן 139
- ברית המועצות (ברד"מ) 55, 56, 67, 80, 95, 103,
 162, 254, 263, 301
 ברית שלום 111
 ברכת "שהחיינו" 23
 ברמן, יצחק 231
 ברנדוט, הרון פולקה 47, 73, 74, 75, 76, 118,
 ברנוון, צבי 209
 ברנר, יוסף חיים 70
 ברק, אהוד 104, 106, 226, 244, 270, 272
 ברק, אהרון 102, 117, 119, 214, 216, 249, 250,
 251, 252, 253
 ברקת, ראובן 231
 בשארה, עומי 104, 119, 308
 גביון, רות 97, 114, 120, 160, 252, 259, 312
 גולדברג, אליעזר 258
 גח"ל – גוש חירות ליברלים 262, 263, 265, 301
 גטיסבורג, נאום 130, 131, 194
 גיימס הראשון 131, 132
 גלובליזציה 192, 193, 195
 גרימנדריינג 145, 194
 גרינבוים, יצחק 35, 87, 88
 גרמניה 60, 79, 80, 81, 96, 147, 148, 164, 173,
 185, 189, 240
 גשר (מפלגה) 263, 265
 דאהל, רוברט 133, 134
 דבר המלך במועצתו, 1922 64, 65, 84, 86, 100,
 118
 דברים, ספר 161
 דגל התורה (מפלגה) 244, 264, 266
 דהיהאן, יעקב 67
 דוד, לורנס 267
 דודגסון, צירלס (לואיס קארול) 142
 דילמת האסיר 127, 136, 137, 138, 139, 177
 דינא דמלכותא דינא 183
 דיקטטורה 143, 178, 272
 דמוקרטיה הסכמית 187
 דמוקרטיה ישירה 168, 174, 175, 195, 206
 דמוקרטיה ייצוגית 174, 175, 195, 272
 דמוקרטיה מתגוננת 184, 185, 186, 195
 דמוקרטיה רובנית 150

- ההל, שלמה 231
- המהפכה הצרפתית 152, 133, 53
- המזרחי, הפועל המזרחי (מפלגות) 242, 209
- 277, 265, 264
- הממשלה הזמנית 238, 76, 40, 37, 31
- המרכז החופשי (מפלגה) 264, 263
- הנטינגטון, סמואל 189, 144, 134
- המגזר הראשון 278
- המגזר השני 278
- המגזר השלישי 284, 278, 277
- המנשר 37
- המערק (רשימת מועמדים וסיעה בכנסת) 207,
- 271, 270, 263, 261, 243
- המפריי, ג'ון פיטרס 163
- הסוכנות היהודית 22, 88, 87, 66, 92, 98, 102,
- 293, 292, 115, 103
- הסכם עודפים 282, 255, 225
- הספר הלבן (1922, 1930, 1939) 118, 71, 62
- הסתדרות העובדים 277, 276, 256, 206
- העבודה, מפלגת ה- 262, 261, 244, 243, 225
- 310, 278, 272, 271, 270, 265, 263
- העולם הזה (מפלגה) 274, 265, 262
- הפועל הצעיר (מפלגה) 67
- הפקודה למניעת טרור, תש"ח – 76 1948
- הפרדת הרשויות 252, 195, 190, 169, 168
- הצבעת אמון, הצבעת אי-אמון 233, 231, 170
- 270, 268, 244, 240, 239, 238, 237, 236
- 283
- הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) 98
- הרמב"ם 161
- הרצוג, חיים 230, 229
- הרצל, בנימין זאב (תאודור) 111, 83, 28, 26, 7
- 295, 112
- הרשימה הממלכתית (מפלגה) 265, 263, 262
- הרשימה המתקדמת (מפלגה) 265, 262
- השנוא עליך אל תעשה לחברך 139
- התחייבה (מפלגה) 266, 263, 243
- ווילסון, וודרו 59, 58, 57, 56, 47, 30
- וולטר 159
- וולפסון, דוד 83
- וועדת חקירה 275, 106, 92
- וועדת פיל 118, 78, 71
- וותיקן 56, 55
- וייס, שבח 231
- ויצ"ו (מפלגה) 266, 264, 35
- ויצמן, חיים 292, 230, 68, 62, 61
- ויצמן, עזר 263, 230
- ויקרא, ספר 161
- ורסיי, חוזה 57
- ז'בוטינסקי, זאב 159, 118, 73, 69, 68
- זילברג, משה 94
- זכות המרד 151, 132
- חבר הלאומים 26, 27, 28, 30, 47, 50, 57, 59,
- 62, 61, 60
- חברון 291, 70, 27
- חד"ש (מפלגה) 265, 262, 261
- חסיין, השריף 61
- חסייני, חאג' אמין אל (המופתי) 70, 69
- חופש הביטוי 38, 135, 151, 156, 159, 162, 185,
- 274, 273, 272, 234, 218, 217, 195
- חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב – 1962 100, 100
- חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה – 1965 274
- חוק בתי דין רבניים, תשי"ג – 1953 99
- חוק דחיית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות
- שתורתם אומנותם (הוראת שעה), תשס"א
- 100 2001
- חוק האזרחות, תשי"ב – 1952 118, 115, 91,
- 120
- חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט –
- 1969 286, 225, 224, 221, 212
- חוק הדיינים, תשט"ו – 1955 100, 99
- חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, תש"ט –
- 1949 82
- חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, תשנ"ו –
- 1996 100
- חוק המפלגות, תשנ"ב – 1992 232, 228, 222,
- 284, 260
- חוק המעבר, תש"ט – 1949 238, 208, 167, 83,
- 239
- חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם – 1980 100
- חוק השבות, תשי" – 1950 91, 90

- טאקר, אלברט 138
 טבריה 27, 291
 טוניק, יצחק 258
 טרומן, הארי 23, 163
 טרומפלדור, יוסף 69
 ידן, יגאל 263
 יוון 21, 55, 96, 189
 יום האדמה 106
 יוסף, עובדיה 266
 יחד (מפלגה) 263, 265
 יחזקאל, ספר 306
 יחימוביץ, שלי 278
 ילין-מור (פרידמן), נתן 76
 יפן 164, 189
 יעקובסון, אלכסנדר 96
 ירדן 24, 31, 60, 61, 62, 71, 78, 122, 158, 164,
 193, 280
 ירושלים 27, 28, 30, 31, 63, 64, 67, 69, 70, 71,
 76, 82, 87, 97, 98, 116, 128, 175, 189, 200,
 210, 213, 214, 256, 266, 276, 291, 292,
 298, 300, 303
 ירמיהו, הנביא 180
 ישי, אלי 95
 ישעיהו, הנביא 43, 306
 ישעיהו-שרעבי, ישראל 231
 ישראל, אף על פי שחטא, ישראל הוא 94
 ישראל ביתנו (מפלגה) 244, 263, 265
 ישראל בעלייה (מפלגה) 244, 263, 265, 270
 כפר קאסם 105, 106, 183, 184
 כצלסון, ברל 67
 לאפאייט, המרקוז דה 152
 לבנון 24, 60, 81, 104, 106, 189, 275
 לבני ציפי 229, 263
 לואי ה' 14, 131, 132
 לזו, קדיש 231
 לוי, דוד 261, 263, 271
 לויד, ויליאם פורסט 138
 לוק, ג'ון 51, 52, 118, 132, 151, 152, 194
 לחיי – לוחמי חירות ישראל 35, 73, 74, 76,
 217, 310
 ליבאי, דוד 259
 חוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז
 – 1967 100
 חוק וועדות חקירה, תשכ"ט – 1968 275
 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ז – 1957 101
 חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם
 וחובותיהם, תשי"א – 1951 235
 חוק יסוד: הכנסת 135, 144, 187, 210, 212, 213,
 214, 221, 222, 223, 236, 283, 285
 חוק יסוד: הממשלה 212, 237, 238, 239, 240,
 283, 285
 חוק יסוד: הצבא 210, 214
 חוק יסוד: השפיטה 210, 214
 חוק יסוד: חופש העיסוק 37, 39, 210, 212, 213,
 214, 215, 217, 218, 248
 חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל 210, 214
 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו 37, 39, 210,
 212, 213, 214, 248
 חוק יסוד: מבקר המדינה 210, 214
 חוק יסוד: מקרקעי ישראל 210, 214
 חוק יסוד: משק המדינה 210, 214
 חוק יסוד: נשיא המדינה 210, 214
 חוק יסודות המשפט, תש"ם – 1980 100, 119
 חוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985 250
 חוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, תשי" –
 1951 98
 חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון
 מספר 8), תשע"א – 2011 103
 חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית –
 הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג
 – 1952 98
 חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד – 1953 98
 חוק רשות השידור, תשכ"ה – 1965 101
 חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א – 1951 218
 חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב),
 תשל"א – 1971 100
 חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951 99
 חותמי הכרות העצמאות 34, 35
 חיטיב, שאוקי 104
 חירות (מפלגה) 35, 264, 262
 חנינא סגן הכהנים, רבי 51, 183
 חסינות חברי כנסת 232, 235, 236, 283, 285
 חשין, שניאור זלמן 217

- מרקס, קרל 176, 177, 178, 179, 195
 מרשל, גורגי (מזכיר המדינה) 23
- נאמן, יעקב 259
 נאצר, גאמל עבד אל 71
 נבון, יצחק 230, 231, 271
 נבנצאל, יצחק ארנסט 258
 נורווגיה 21, 85, 158, 164, 175, 189, 239
 ניו זילנד 21, 85, 164, 182, 189, 208
 ניקסון, ריצ'רד 170
 ניר, נחום 231
 נסים משה 259, 271
 נתניהו, בנימין (ביבי) 42, 43, 62, 201, 226, 244,
 270, 271, 277
 נתניהו, שרה 62
- סאדאת, אנואר 305
 סבירור, מנחם 231
 סוקרטס 130
 סוריה 21, 24, 31, 60, 61, 62, 104, 106, 164,
 87, 88, 89, 98
 סטוטס קוו, הסכם ה־ 48, 77, 86, 87, 88, 98,
 112, 118, 119
- סמואל, הלורד הרברט 63, 64
 סמית, אדם 176, 177, 178, 179, 195
 סנהדרין 139, 161
 סער, גדעון 278
 ספיר, יוסף 262
 ספרד 58, 164, 189, 240
 ספרדים (מפלגה) 264, 266
 סרוואנטס, מיגל דה 51
- ע"א 93 / 6821 בנק המזרחי המאוחד נגד מגדל
 כפר שיתופי ואחרים 249, 250
 עבאס, מחמוד (אבו מאזן) 71, 79
 עבדאללה (הראשון) 61, 62, 280
 עלייה חדשה (מפלגה) 35
 ערפאת, יאסר 281
 ערביי ארץ ישראל – ראו פלשתינאים,
 אוכלוסיית המיעוטים
 ערעור בחירות 65 / 1 ירדור נגד יושב ראש
 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית
 185, 222, 246
- ליברלית, המפלגה ה־ 262, 264, 265
 ליברלית העצמאית, המפלגה ה־ 262, 264, 265
 ליברמן, אביגדור 263
 לייפהארט, ארנוד 150, 160, 187, 194
 ליכוד, ה־ 226, 243, 244, 262, 263, 265, 270,
 271, 278, 310
 לינדנשטראוס, מיכה 258
 לינקולן, אברהם 113, 127, 129, 130, 131, 133,
 136, 151, 172, 173, 188, 194, 272
- ליפטס, סיימור מרטין 190
 לנדוי, משה 252
 לקט, שכחה ופאה 180
- מאיר, גולדה 35, 243, 262
 מדיסון, גיימס 169, 170, 171
 מד"ע (מפלגה) 262, 265
 מודעי, יצחק 271
 מווס, זיגפריד 258
 מוטנסקיייה 168, 169, 170, 171
 מונרכיה, מונרך 52, 132, 170, 194
 מועצת המדינה הזמנית 35, 36, 37, 82, 83, 84,
 86, 208, 209, 212
 מועצת העם 20, 21, 22, 23, 30, 31, 35, 36, 37,
 40, 41, 67, 86, 260
 מוקד (מפלגה) 262, 265
 מיטראן, פרנסואה 171
 מיל, ג'ון סטיוארט 174
 מימד (מפלגה) 261, 265
 מלץ, יעקב 258
 מנהלת העם 31, 37, 40, 86
 מפא"י, מפלגת פועלי ארץ ישראל 35, 67, 68, 74,
 76, 209, 242, 243, 261, 262, 265, 270
- מפד"ל (מפלגה) 93, 242, 243, 244, 264, 266
 מפ"ם – מפלגת הפועלים המאוחדת 35, 68, 76,
 242, 243, 261, 262, 265, 270
 מצב הטבע 49, 52, 53
 מצרים 21, 31, 41, 71, 78, 106, 164, 261, 280,
 298, 301, 305
- מק"י – המפלגה הקומוניסטית הישראלית 209,
 217, 261, 265, 270
 מרכז מציל"ה 97
 מרצ (מפלגה) 244, 262, 263, 265, 310

- ציננות 33, 41, 48, 67, 68, 71, 89, 102, 111, 112,
114, 118, 209, 295, 306, 307
- ציונים כלליים 35, 68, 209, 217, 237, 242, 262,
265
- צפת 27, 291
- צרפת 21, 23, 51, 53, 59, 60, 61, 62, 74, 76, 81,
85, 115, 133, 142, 146, 152, 159, 164, 168,
- 169, 171, 177, 189, 301
- צרציל, ווינסטון 130, 188
- צ'רקסים 103, 106, 107
- קדימה (מפלגה) 232, 244, 263, 265, 270, 271, 272,
קואליציה 86, 146, 205, 221, 224, 232, 238,
267, 271, 270, 269, 284
- קובהיטאסיון 171
- קונדורסה 127, 141, 142, 143
- קימליקה, וויל 85
- קלינטון, ביל 170, 179
- קנדה 21, 81, 85, 115, 164, 173, 189, 197, 267,
קניגהם, אלן 30
- קפריסין 50, 55, 56, 81, 108, 164, 189
- קצב, משה 230
- קציר, אפרים 230, 231
- רבי עקיבא 139
- רבין, יצחק 225, 226, 238, 243, 261, 270, 281,
302
- רובינשטיין, אמנון 96, 114, 263, 310
- רוויזיוניסטים, המפלגה הרוויזיוניסטית 35, 68,
73, 159, 310
- רוזולט, אליגור 163
- רוזולט, פרנקלין דילנו 163
- רוסו, ז'אן ז'אק 132, 133, 136, 175
- רוטשילד, בני משפחת 23, 28, 41, 295
- רוסיה 158, 164, 178
- רות, ספר 180
- ריבלין, ראובן 231
- רייקר, ויליאם 268
- רע"מ (מפלגה) 222, 262, 265
- רפורמים – הזרם ביהדות 93, 116, 121
- רפ"י (מפלגה) 263, 265
- ר"צ (מפלגה) 243, 261, 265
- פולין 21, 59, 67, 68, 93, 99, 164, 189, 298
- פועלי אגודת ישראל 35, 67, 209, 242, 243,
264, 265
- פועלי ציון 67
- פייסל 61
- פיל, ויליאם; תוכנית פיל 71, 118
- פינלנד 81, 85, 164, 189
- פירמידת המוסדות 127, 166, 167, 170, 195,
231
- פירמידת הנורמות 127, 166, 167, 170, 211
- פישמן (מיימון), הרב יהודה ליב 23, 23, 87, 88,
פלוד, מריל 138
- פלורליזם 183, 184, 185, 186, 187, 195, 273
- פליטים 47, 48, 78, 79, 95, 97, 118, 275, 299
- פלמ"ח 47, 72, 73, 74, 76
- פלסטינים (ראו גם אוכלוסיית המיעוטים) 43,
56, 71, 78, 79, 97, 104, 106, 108, 113, 114,
116, 193, 208, 279, 281
- פסחים, מסכת 83
- פקודה בלתי חוקית בעליל 105, 119, 183
- פקודת בתי הסוהר, תשס"ד – 2004
- פקודת מאכל כשר לחיילים, תש"ט – 1948
- פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948
84, 97, 208, 212, 219, 234
- פקודת צבא הגנה לישראל, תש"ח – 1948
- פ.ק.פ (פאלעסטינישע קומוניסטישע פרטיי) 68
- פרהוד 79
- פרדוקס ההצבעה 127, 141, 142, 143
- פרוגרסיבים (מפלגה) 210, 242, 262, 265, 269
- פרידמן, דניאל 252, 259
- פרידריך, קארל 272
- פרס, שמעון 229, 230, 238, 243, 244, 261, 270,
271, 281, 309
- פרשת לבון 261
- צדוק, חיים 259
- צה"ל 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 86, 87, 106,
107, 119, 219, 220, 236, 275, 298, 301,
- 302, 303, 304, 305, 310
- צום גדליה 183
- צומת (מפלגה) 244, 263, 264, 265
- צור ישראל 20, 23, 34, 35, 36

- "רצון הכללי" ו"הרצון הכללי" – ראו רוסו
 רציפות המשפט 20, 36, 37, 40, 64, 97
 רק"ח (מפלגה) 261, 265
 רשימת הגמלאים (מפלגה) 263, 265
 רשימת הלוחמים (מפלגה) 264, 266
- שביתת הנשק, הקו הירוק 25, 31, 78, 106, 107
 שדה המרעה הציבורי – ראו דילמת האסיר
 שדלנים (לוביסטים) 278
 שואה 26, 29, 30, 84, 101, 104, 124 (ראו גם
 אייכמן)
 שוודיה 21, 75, 81, 85, 164, 189
 שוויץ 28, 55, 81, 85, 164, 173, 174, 189, 211
 שומפטר, גיוזף 133
 שור, זלמן 230
 שילנסקי, דב 231
 שינוי (מפלגה) 243, 244, 262, 263, 265
 שיראק, זאק 171
 שך, אליעזר 266
 שלומציון (מפלגה) 263, 264
 שלי"י (מפלגה) 262, 265
 שליט, בנימין 94, 118
 שמגר, מאיר 259
 שמואל הנביא 52
 שמיר, יצחק 217, 229, 231, 238, 243, 271
 שמיר (שפטלוביץ), גבריאל ומקסים 84
- שמרנים (קונסרבטיבים) – הזרם ביהדות 116,
 121
 ש"ס (מפלגה) 243, 244, 264, 266, 270, 279
 שפירא, משה חיים 35, 93
 שפרינצק, יוסף 231
 שרון, אריאל (אריק) 226, 244, 263
 שרון, פלאטו 264, 266
 שרנסקי, נתן 263
 שרת, (שרתוק) משה 23, 29, 35, 62, 83, 237,
 242, 238
- תורכיה, האימפריה העותומנית 21, 50, 55, 56,
 59, 60, 61, 64, 65, 71, 85, 86, 87, 164, 189,
 246, 278, 298
- תיכון, דן 231
 תימנים (מפלגה) 35, 68, 264, 266
 תל"ם (מפלגה) 263, 265
 תמ"י (מפלגה) 243, 264, 266
 תמיר, שמואל 263
- תנועת העבודה למען ארץ ישראל השלמה 262
 תע"ל (מפלגה) 222, 262, 265
 תקנות ההגנה לשעת חירום (מנדטוריות) 37,
 40, 185, 216, 246
 תקנות כנסת ישראל 65
 תקנות לשעת חירום (ישראליות) 185, 211, 212,
 213, 214, 219, 234

ספר זה מיועד בראש ובראשונה ללימודי האזרחות של תלמידי החטיבה העליונה בבתי הספר התיכוניים.

הספר מותאם במלואו לתוכנית הלימודים החדשה. הוא כולל את כל העדכונים הנובעים מהשינויים בפוליטיקה ובמשטר של מדינת ישראל. בספר תיקונים רבים לטעויות שנכללו בחומרי הלימוד הקיימים.

מדברי הבוחנים:

"שיפור משמעותי לעומת הספרים הנוכחיים העומדים היום לרשות התלמידים".

"מדובר בספר המעיד על בקיאות רבה, ידע נרחב ומעמיק בתחומי הידע הרלוונטיים".

"הכתיבה בהירה וקולחת".

"הספר משלב העמקה ובהירות".

"יש בספר בשורה החורגת ממקצוע האזרחות... זהו מקרה ללא תקדים, בו מומחה אקדמי, אשר הוא בשורה הראשונה של חוקרי התחום בעולם, כותב ספר לימוד לתלמידי תיכון".

המחבר, **פרופ' אברהם דיסקין**, התמחה במשטר ובפוליטיקה של מדינת ישראל, ופרסם קרוב ל-20 ספרים ומונוגרפיות ויותר מ-100 מאמרים אקדמיים במיטב כתבי העת הבינלאומיים בנושאים אלה. בין יתר תפקידיו שימש יושב ראש המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, יושב ראש האגודה הישראלית למדע המדינה, ויושב ראש ועדת המקצוע באזרחות במשרד החינוך והתרבות.



הוצאת מגי בע"מ



0 0840000014 9
84-14 דאנאקוד

המחיר: 39 ש"ח