



תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל

הערות לסדרי ממשל בישראל

שלמה אבינרי



מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה

1 מבוא

מוסד נאמן הוקם בשנת 1978 ביוזמת מר שמואל נאמן. מטרת המוסד ודרך פעולתו פורטו במסמכי ההקמה: "מוסד נאמן מוקם לסייע בחיפוש פתרונות לבעיות הלאומיות בתחום הפיתוח הכלכלי, המדעי והחברתי במדינת ישראל"; "בחירת נושאי הפעילות תותנה על ידי השאיפה לעידוד בפתרון בעיות המדינה לטווח בינוני וארוך, תוך ניצול מאגר כוח האדם המדעי והטכנולוגי הנמצא בטכניון וגיוס צוותות המורכבים מאנשי הטכניון ומחוצה לו לתקופות מוגבלות אשר ירכזו מאמציהם בנושאים שנקבעו".

להשגת יעדים אלה מקדם מוסד נאמן מחקרי מדיניות ומדיניות מו"פ מתוך כוונה לגבש על בסיסם ניירות עמדה ומסמכי מדיניות, אשר יובאו לפני הציבור המקצועי והציבור של קובעי המדיניות, ויציגו לפנייהם חלופות שונות לקבלת החלטות.

2 ייעוד והיקף פעולה

הדגש העיקרי בפעילות המקצועית במוסד נאמן היא באותם תחומים שהם בפן הביניים, שבין מדע וטכנולוגיה ובין כלכלה וחברה. הפעילות בתחומי ביניים אלה הינה חשובה כיום יותר מאשר אי פעם בעבר, וזאת משום שבתקופתנו המדע והטכנולוגיה הם הכוח המניע לקידום ושגשוג כלכלי ויש להם השפעה מהותית על איכות החיים ועל מגוון של היבטים חברתיים. זה הייחוד של מוסד נאמן כמכון למחקרי מדיניות. היבט חשוב נוסף לפעילות בתחומי ביניים אלה אמור להיות האימפקט שלהם על המחקר המדעי והטכנולוגי ועל קביעת סדרי עדיפויות בתחומים אלה. קשרי הגומלין ההדוקים בין מדע וטכנולוגיה ובין כלכלה ובין חברה יוצרים מערכת מורכבת של היזונים הדדיים וכתוצאה מכך ההתפתחות המדעית והטכנולוגית כיום אינה מתנהלת בדרך עצמאית לחלוטין כפי שהיה בעבר הלא רחוק. היא מושפעת בצורה גוברת והולכת על ידי צרכים כלכליים וחברתיים. לפיכך, ההבנה של קשרי גומלין אלה הינה אלמנט חשוב נוסף בקביעת מדיניות מחקר ותחומי מחקר באוניברסיטאות ובמכוני מחקר.

3 מבנה ודרך פעולה

מוסד נאמן ממוקם בתוך קמפוס הטכניון ונהנה מהתשתית של מוסד זה. יחד עם זאת מוסד נאמן הינו גוף עצמאי מבחינה משפטית ומנהלית. מבנה זה מאפשר לו פעולה יעילה למילוי ייעודיו בכל הקשור לגמישות בהרכבת צוותי חוקרים ומומחים, הכוללים גם נציגים מאוניברסיטאות וגופים מחוץ לטכניון, הדרושים לפעילות הבין-תחומית.

4 פעילות מקצועית

סקירות של פרויקטים שונים, שבוצעו במוסד נאמן מוצגות בדיווחים השנתיים המופצים בציבור. חומר זה ופרסומים אחרים מוצגים באתר האינטרנט של המוסד www.neaman.org.il.

תחום מחקרי מדיניות לאומית הקשורים במדע וטכנולוגיה הנו גרעין הפעולה של מוסד נאמן. הוא משתלב בפעילויות יישום ופעולות משלימות נוספות, שעיקרן הוא יצירת קשר עם השטח, בכל הקשור לנתונים הנדרשים למחקרי מדיניות, שמטרתן ליצור תודעה בציבור המקצועי ובציבור מקבלי ההחלטות כדי ליישם את מחקרי המדיניות. הפעילות במחקרי מדיניות מקיפה ארבעה תחומים עיקריים: מדע-טכנולוגיה-כלכלה; סביבה תשתית ותכנון לאומי; טכנולוגיה וחברה; חינוך אוניברסיטאי, הון אנושי והתפתחויות מדעיות. פעילויות היישום כוללות, בין השאר, ייזום וניהול של השותפים האקדמיים בקונסורציה שבמסגרת מג"ט ומאגרי מידע לשימוש החוקרים והציבור הרחב.

מוסד ש. נאמן
למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה
הטכניון
מכוון טכנולוגי לישראל

תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל

הערות לסדרי ממשל בישראל

שלמה אבינרי

מאי 2006

פתח דבר

בסוף שנת 2004 הקים מוסד נאמן של הטכניון מפעל לחשיבה ומחקר לטווח רחוק על בעיות היסוד העומדות בפני מדינת ישראל ועל התנאים הנדרשים לשם הבטחת שגשוגה של המדינה. ראש הפרויקט היה פרופ' אביעזר רביצקי מהאוניברסיטה העברית.

החוברת שלפנינו היא אחת מסדרה של חיבורים המציגים את פרויקט של מפעל זה. במסגרת הפרויקט הנדון התכנסה קבוצת חוקרים והוגים מן השורה הראשונה של החברה הישראלית המייצגים תחומי עניין שונים – פילוסופי, מדיני, חברתי, משפטי וטכנולוגי. כל אחד מן המשתתפים קיבל על עצמו לחבר חיבור עצמאי שיתרכז באחד מן התחומים המכונים של ההווה הלאומית, לנתח את המציאות ולגבש הצעות והמלצות לקראת העתיד תוך הדגשת הסיכויים והסכנות העומדים בפנינו. החיבורים נועדו אפוא להתרומם מעל המאורעות התכופים והאינטרסים הדוחקים, להתבונן במציאות במבט-על רפלקטיבי ולהציע דרכים אפשריות לשם תיקונה ושיפור. המחברים גם השתדלו ככל האפשר להתעלם מן המחלוקות הפוליטיות החולפות ולהתרכז בסוגיות תרבותיות, חברתיות ומעשיות בנות קיימא הצפויות להעסיק את החברה והמדינה בעתיד הנראה לעין.

בשלב זה כוללת הסדרה ששה חיבורים:

- עבודתה של הפרופ' רות גביזון - "באין חזון יפרע עם": מטרת על לישראל ונגזרותיה" – מציבה בפני המדינה יעדים ארוכי טווח שיאפשרו לקיים איזון ראוי לבין לכידות חברתית ושותפות במפעל הלאומי, מצד אחד, לבין מחלוקות וריבוי עמדות מצד שני.
- עבודתו של הפרופ' שלמה אבינרי – "הערות לסדרי ממשל בישראל" – מתרכזת בסוגיות שונות המשבשות את מהלך החיים הציבוריים.
- עבודתו של הפרופ' אביעזר רביצקי - "העם היהודי בזמן הזה: בין הכרחיות לחירות" – הוקדשה לשתי שאלות יסוד - התמורה המהירה שהתחוללה בזמננו במצבם של העם ומדינתו והאתגר החדש שמציבה בפנינו 'מלחמת הציוויליזציות' (האמיתית או המדומה).
- עבודתו של הפרופ' משה הלברטל – "זהויות יהודיות ומודרניות ועתידה של מדינת ישראל" – מתרכזת בריבוי הזהויות היהודיות המתייצבות זו מזו במציאות הישראלית.
- עבודתו של הפרופ' זאב תדמור – "בלא מדע אין עתיד - בלא טכנולוגיה אין קיום" טוענת שהצטיינות במדע וטכנולוגיה היא תנאי הכרחי להישרדותה ושגשוגה של מדינת ישראל.
- עבודתו של הפרופ' יחזקאל דרור – "אריגת עתיד למדינת ישראל" מציגה עתידים חילופיים למדינת ישראל ואסטרטגיות למימושם.

אני מקווה כי מאמרים אלה יעוררו דיון ציבורי רחב ויהווו אבן מרכזית בבניית החזות העתידית של מדינת ישראל.

פרופ' נדב לירון

מנהל מוסד ש. נאמן.

קריאה בעיתונות ובספרות המחקר העוסקת בסדרי הממשל בישראל מצביעה ללא ספק על תחושה נרחבת של אי-נחת מדרך ההתנהלות השלטונית בארץ. תחושות דומות עולות גם משיחות יום-יום ברבדי החיים השונים. חלק מהבעיות הן נחלתן של כל הדמוקרטיות המערביות היום, הניצבות בפני אתגרים חדשים, שתורות המדינה הקלאסיות - כמו גם המסגרות המוסדיות הקיימות - אינן ערוכות לתת להן מענה נאות: לא כל המתדיינים בישראל בסוגיות אלה מודעים לממד האוניברסאלי של הבעיות. חלק אחר מן הטענות המושמעות נובע מהשקפת עולם פוליטית זו או אחרת, התולה בממשלה שאין אתה מסכים לדעותיה, מגרעות ופגמים שאינם מערכתיים, אלא נובעים מחילוקי דעות פוליטיים. על אף כל זאת, אין ספק שקיימים מספר פגמים ייחודיים בדרך שמדינת ישראל מתנהלת בה כיום, ועל אחדים מהם אבקש לעמוד בדברים דלהלן.

מלחמה מתמשכת

אחת הקלישאות המושמעות ללא הרף בארץ היא כי מאז הקמתה מצויה מדינת ישראל במלחמה. עניין זה מסביר – ולעתים מצדיק – כמה וכמה עיוותים שהשתרשו בחברה ובממשל. כמו כל קלישאה, גם לזו יש צד של אמת וצד מורכב יותר. נכון שמאז הקמתה לא זכתה ישראל לאף יום של "נורמאליות" ביחסים עם שכנותיה. גם הסכמי השלום עם מצרים וירדן וההסכם עם אש"ף לא שינו מצב זה מיסודו - בין אם מדובר בפיגועים קרובים או באיומים איראניים רחוקים. ברור שמבחינה אקסיסטנציאלית, מדינה שרבות משכנותיה אינן מקבלות את עצם הלגיטימיות של קיומה, מצויה בדילמות לא פשוטות.

יחד עם זאת, יש להכיר בכך כי המצב מאז 1967 נעשה חמור יותר באופן פרדוקסאלי - ככל שזה נשמע - נוכח הניצחון המדהים במלחמת ששת הימים. היה זה ניצחון שהבהיר למעשה שאין למדינות ערב אופציה ריאלית להשמדתה של מדינת ישראל. אם כן, כיצד הוחמר המצב?

למלחמת העצמאות, כמו גם למלחמת סיני, היה סוף: על אף שהסכמי שביתת-הנשק של 1949 לא סיימו את מצב המלחמה, וכך אף ההסכמים וההבנות של תחילת 1957 שהביאו לנסיגה ישראלית מסיני ומעזה, הרי בפועל היה משטר שביתות הנשק – על אף אירועים חריגים, פעולות פדאיון והתכתשויות חוזרות ונשנות עם הסורים – מערכת יציבה שהתבטאה, לא רק בהקטנת האלימות היומיומית, אלא אפשרה לישראל, בשני המקרים להתפנות לענייניה הפנימיים. הפעילות בעניינים הפנימיים התרחשה אמנם תוך מודעות לסכנות הקיימות, אך מבלי שהללו יהו נושא יומיומי, העולה לכותרות בעיתונות ומבלי שהן יתפשו – פרט להתפרצויות עונתיות – את תשומת הלב הציבורית השוטפת, או שיהוו את המסד הקבוע לפעולותיה של הממשלה.

תקופת 1949-1956 הייתה התקופה שבה הצליחה ישראל להניח את המסד לבנייתם ולגיבושם של מוסדות המדינה, לפתיחת שערי הארץ לעליית המונים, לפרישת מפת ההתיישבות על כל מרחבי הארץ ולפיתוח המדינה

והחברה. אמנם לא תמיד בהצלחה מושלמת, אך אי-אפשר להתעלם מן הצורה המרשימה שבה נעשו הדברים בנתונים קשים.

תקופת 1957-1967 הייתה תקופת הביסוס והשלווה הטובה ביותר שידעה ישראל מעודה. הקריאה בעיתונות של תקופה זו, העיון בדיוני הממשלה והכנסת מראים עד כמה ענייני ביטחון לא תפשו את מרכז הדיון הפוליטי. גם מערכות הבחירות של שנות החמישים והששים לא נסבו על ענייני ביטחון או על סוגיית יחסי ישראל-ערב או הבעיה הפלשתינית: הבחירות נהלו סביב נושאים של מדיניות כלכלית, בעיות חינוך הקשורות ליחסי דתיים וחילונים, אוריינטאציה בינלאומית בהקשר המלחמה הקרה, השילומים מגרמניה, פרשת קסטנר וסוגיות פנים-מפלגתיות ("פרשת לבון") שהסעירו את המדינה וכיו"ב. עד 1967 לא הייתה מערכת בחירות אחת שסוגיית הביטחון ויחסי ישראל-ערב עמדו במרכזה. כיום שוכחים דברים אלה, כמו גם כמה קטן היה מספר הישראלים שנהרגו בפעולות איבה בין מלחמה למלחמה.

מאז 1967 השתנו הדברים. מלחמת ששת הימים נמשכת כבר כמעט ארבעים שנה – יום-יום בכותרות העיתונים, בפיגועים ובקורבנות, בפעולות-תגובה ישראליות בשטחים ובמגעים בינלאומיים בלתי פוסקים, בוויכוח סביב ההתנחלויות ומעשי המתנחלים: כל אלה מוצאים את ביטויים בשיח החברתי, בזמן ובקפיטל המדיני, כמו גם בדיוני הממשלה. שירות צבאי – בסדיר או במילואים – אינו עוד רוטינה שאחת לכמה שנים מערב את האזרח בלוחמה של ממש, אלא שירות הכרוך בסיכון יום-יומי - עניין המשליך מודעות זו לחיי עשרות אלפי משפחות מדי יום ביומו. גם העליות והמורדות בתהליך השלום אינן אלא היבט אחר של עניין זה.

כתוצאה מכך, הפנאי ותשומת הלב הציבורית לנושאים אחרים הצטמצמו: אם בשנות החמישים יכלה ישראל לקבל החלטות מבניות, הקשורות בנושאי קליטת העלייה, החינוך והכלכלה, תוך התפנות לדיונים ציבוריים רציניים ומתמשכים בנושא זה (ראה סוגיית החינוך הממלכתי וביטול זרם העובדים), הרי מאז 1967 כל מה שאינו כלול בנושאי ביטחון ושלום נידון רק כאשר פורצים משברים חמורים המחייבים תגובה מיידית. הגדרות "שמאל" ו"ימין" בארץ, שעד 1967 נסבו סביב הבדלים בהשקפת עולם חברתית וכלכלית, הפכו מאז מלחמת ששת הימים לממוקדות כמעט לחלוטין בסוגיית ההתייחסות לעתיד השטחים, ההתנחלויות והיחס לבעיה הפלשתינית (בחודשים האחרונים יש אולי תזוזה – מבורכת – מהתמקדות זו, אך עוד מוקדם לדעת עד כמה היא משמעותית לטווח ארוך).

גם הסוגייה המורכבת של יחסי דת ומדינה במדינה יהודית נסחפה לתוך קיטוב זה, כאשר המחנה הדתי – או חלקים ניכרים ממנו – תופש את עצמו ונתפש על ידי מרבית החילונים, כממוקם על הציר "ניצים-יונים". במלים אחרות: סוגיות הביטחון שאבו לתוכן כמעט את כל הנושאים האחרים של ההווייה הציבורית: די להתבונן בזמן שמקדישה לכך הממשלה בדיוניה השבועיים בהשוואה למה שהיה לפני 1967. גם המעבר של מספר כה רב של

גנרלים-לשעבר למערכת הפוליטית הוא עדות לאותה תופעה: לפני 1967 היה זה רק רמטכ"ל אחד לשעבר (משה דיין) ש"הוצנח" למערכת הפוליטית של מפא"י: אך כדאי לזכור כי כאשר נעשה הדבר, היה זה חלק מעסקת חבילה בתוך מפא"י, שכללה לא רק את דיין (ופרס), אלא גם את אבא אבן וגירא יוספטל. רק מאז 1967 הופך כל אלוף העומד לפרוש כמועמד "טבעי" לחיזורי המפלגות.

להזנחת הסוגיות הלא-ביטחוניות (או אלה שאינן נוגעות לתהליך השלום, שהוא כאמור הצד השני של אותה מטבע) יש כמובן השלכות ליכולתה של המערכת הכוללת לתפקד. השאלה אינה רק גודלו של תקציב הביטחון: העניין הוא הפיכת נושא הביטחון למרכזי בהווה הציבורית, במערכות בחירות, בגיוס מועמדים להנהגה ובהפיכת כל אזרח ישראלי למומחה לביטחון – בשעה שאין זה עולה בדעתו של האזרח הממוצע להיות מומחה לכלכלה, לחינוך לבריאות וכיו"ב. **הבחירות לכנסת ה-17 ב-28 במרס 2006 לא שינו עובדות אלה באורח בסיסי.**

להלן שתי דוגמאות לנושאים שהמערכת הפוליטית לא יכלה להגיע לדיון ממצה ומהותי בעניין בגלל הלחצים הביטחוניים וחוסר הרצון והיכולת לפתוח חזיתות פוליטיות אחרות:

(א) סוגיית היחס למיעוט הערבי בישראל חייבת דיון מהותי לא רק ברמה הנורמטיבית – שהיא אולי בלתי-אפשרית כאשר אין שלום בינינו לבין כל העולם הערבי – אלא גם ברמה המעשית – שיכון ודיוור, סוגיית הבדואים בנגב וכו'. כל זה נידון רק בתגובה לאירועים שוטפים, בעיקר אלימים, בלי לנסות להתמודד עקרונית עם הנושא.

(ב) השלכות מיישומו של חוק השבות במציאות הנוכחית: בהיעדר עולים יהודים פוטנציאליים במספר רב, מתמקדים כיום גורמי העלייה בשטחי ברה"מ לשעבר בעידוד עלייתם של "זכאי חוק השבות" (קרי: לא יהודים מקטגוריות שונות). זוהי סוגייה מרכזית הנוגעת לעתידה של ישראל כמדינת-הלאום היהודית, אך למרות זאת לא התקיים כל דיון עקרוני בשאלה; כיו"ב גם סוגיית בני הפלשמורה, שהיא מורכבת לא פחות ולא זכתה לדיון המהותי שמתחייב מהשלכותיה. כאשר הממשלה עסוקה במשך שנתיים בסוגיית ההינתקות ובבניית הגדר, כל הגורמים שמחים אם ניתן להוריד את סוגיית הפלשמורה מסדר היום על ידי החלטה מנהלית המתקבלת בלחץ האירועים ואינה מתפנה לדון בהשלכותיה החברתיות, שלא לומר העקרוניות, לגבי מהי תפישת הלאום היהודי.

כדי שלא יובנו הדברים שלא כהלכה: ישראל לא הפכה לספרטה ואין היא חברה מיליטריסטית. היסודות האתונאיים - פלורליזם, רוחב-דעת, תרבות משגשגת, אמנות רב-צדדית – הם חלק בלתי-נפרד מן המארג המורכב והעשיר של הווייתה. אולם יש מחיר כבד להתמקדות זו בנושאי ביטחון. מסיבה זו כל ניסיון למתן את הסכסוך – גם אם לא ניתן להגיע להסכם של שלום בשלב זה – הוא חיוני גם להבראתה של המערכת הפוליטית והחברתית של ישראל.

לכך יש להוסיף גם היבט אחר של המציאות שלאחר 1967, והוא השליטה בשטחים הפלשתיניים. אינני מבקש להיכנס כאן לוויכוח הפוליטי הקשור בנושא זה, אך ברור ששליטה על מיליוני תושבים, הרואים עצמם תחת כיבוש, הפיכת הצבא מצבא הגנה הנלחם על מולדתו לכוח שיטור – לכל אלה יש השלכות שאי-אפשר להתעלם מהן. אם נעשו מעשים שלא יעשו במלחמת השחרור, הרי בא סיפור כ"חירבת חזעה" של ס. יזהר והעמידם במרכז התודעה של דור שלם: כיום הסוגיה של יחס הצבא לאוכלוסייה הערבית הוא עניין המתרחש יום-יום, שעה-שעה, בעשרות מחסומים ומעברים.

זאת ועוד (ושוב בלי להיכנס לוויכוח הפוליטי): הימצאותם של מאות אלפי מתיישבים ישראלים בשטחי הגדה, ועד לאחרונה גם בשטחי הרצועה, הביאה מבלי משים וללא כוונת מכוון להיווצרותן של שתי מערכות חוקים: אחת לאוכלוסייה הפלשתינית ושנייה לאוכלוסייה היהודית. מערכת כפולה זו היא פועל יוצא בלתי-נמנע של מפעל ההתיישבות בשטחים – כמו גם העובדה כי את חלקו של מפעל ההתיישבות ניתן היה לבצעו רק בניגוד לחוקיה של מדינת ישראל. **העובדה כי חלק ממפעל ההתיישבות נעשה תוך לגיטימציה לאחר-מעשה של מפעלים שהוקמו בניגוד לחוק ובניגוד להחלטות הממשלה הטילה גם היא משכנתא על תפישת החוק: העובדה כי חלק מן המתנחלים מתייחסים לממשלתו הריבונית של העם היהודי כפי שהתייחס היישוב היהודי בא"י לממשלת המנדט הבריטי, מטילה צל כבד על הממלכתיות היהודית – והיא תוצאה בלתי-נמנעת של העובדה כי תוצאות מלחמת ששת הימים נשארו פתוחות: לא היו הסכמי שביתת-נשק ששמו קץ למלחמה הפעילה ולא הייתה הכרעה, כפי שהייתה במאוס 1957, על חזרה לקווי שביתת-הנשק.**

כפי שכתבה פעם שולמית הראבן: "מדינה ללא גבולות (ועד 1967 היו לישראל גבולות דה-פקטו שמרבית הישראלים היו מאושרים אם מדינות ערב היו מקבלות אותן אז כגבולות-קבע) היא גם מדינה שבה הגבול בין מותר לאסור אינו ברור".

בלי להכריע בשאלה איך על ישראל לעצב את גבולותיה, הרי כל שביקשתי לציין כאן הוא כי מצב המלחמה היום-יומי שנמשך מאז 1967 – וכל השלכותיו – יצרו מצב שמשמעותו לא מצטמצמת בתחום הביטחוני-צבאי בלבד. הקטנת החיכוך והאלימות, ייצוב המצב הביטחוני גם על ידי חתירה ל-conflict management כאשר conflict resolution אינו אפשרי הוא חיוני להחזרת האיזון הפנימי של השיח הפוליטי הישראלי ותיקונו.

מפלגות ופריימריס

המפלגות הגדולות בישראל צמחו מתוך המפלגות הציוניות בעולם וביישוב היהודי בא"י המנדטורית. מסגרת התנועה הציונית, כמו גם זו של היישוב לפני 1948, הייתה מסגרת פלורליסטית, רב-מפלגתית, ששיטת הבחירות היחסית שהייתה נהוגה בה, נתנה ייצוג לקבוצות רבות ומנעה ממפלגה אחת שליטה מוחלטת. מסגרת זו הפכה את הצורך בקואליציות לחיונית לתפקוד המערכת הפוליטית ויצרה את המסד לדמוקרטיה הישראלית הפלורליסטית. שיטה זו לא פתרה בעיות רבות כגון דת ומדינה, אך אפשרה הסדרים פרגמטיים המבוססים מצד אחד על מימוש הכרעות הרוב, אך גם מתחשבים במיעוט מתוך הצורך ליצור מערכת פוליטית מתפקדת מצד שני. השילוב בין פלורליזם לסולידאריות הוא אחד המאפיינים הייחודיים למערכת הפוליטית הישראלית.

עם זאת, המבנה הפנימי של המפלגות – ובייחוד של המפלגות הגדולות – היה צנטרליסטי והיררכי בכל הנוגע לקביעת מועמדים לבחירות. אם נושאים אידיאולוגיים ומדיניים נדונו בהרחבה ובפירוט רב בוועידות ובמרכזי המפלגות (ראה הוויכוח עם סיעה ב' במפא"י בשנות הארבעים ולבטי הפילוג במפ"ם בשנות החמישים), הרי קביעת המועמדים לכנסת נעשתה אף היא מתוך המשכיות לנוהג שהיה מקובל בתקופת המנדט. כלומר, באופן ריכוזי, על ידי מזכירות המפלגה או "ועדה מסדרת". פורמאלית, הובאו אמנם המלצות אלה לאחר מכן לאישור הוועידה או מרכז המפלגה, אך בפועל הייתה זו הכרעה ריכוזית ברורה. בהדרגה נתפשה שיטה זו כפגומה והוחלפה בשתי המפלגות הגדולות בוואריאציות שונות של שיטת הפריימריס או הכרעה במרכז מפלגה, המונה אלפי חברים: בשני המקרים חייב העניין את המתמודדים לחזר אחר אלפי קולות. במקביל, הוחלש לא רק כוחה של הנהגת המפלגה, אלא גם של סניפיה, ומוסד החברות הפעילה במפלגה התחלף במוסד ה"התפקדות" ערב הפריימריס. עניין זה רוקן את מוסד החברות מכל משמעות והפך את גיוס ה"מתפקדים" למדד העיקרי של הצלחת המתמודדים להשיג מקום ריאלי ברשימה.

המעבר מן השיטה הריכוזית לשיטת הפריימריס נעשה בשמה של דמוקרטיזציה התהליך של קביעת המועמדים, ובתורת שכזה היה זה מהלך נכון. מה שמרבית המתקנים אולי לא שמו לב אליו הייתה העובדה כי מוסד הפריימריס נהוג רק במדינה אחת – בארה"ב, שהמבנה הפדראלי שלה והיקף אוכלוסייתה יוצר מציאות השונה מזו הקיימת באיזו מדינה דמוקרטית אחרת. אף לא מדינה דמוקרטית אירופית אחת, למשל, אינה מקיימת פריימריס – עובדה שאני מניח שאינה ידועה למרבית אזרחי ישראל. מה שגם לא נלקח בחשבון הוא הדינאמיקה הפוליטית החדשה ששיטת הפריימריס גרמה לה.

אם בשיטה הישנה היה על מי שמבקש להיכלל ברשימה, או מבקש לשמור על מקומו בה, לחזר אחר מספר של אנשי-שררה במפלגה (תופעה שלילית כשלעצמה), הרי בשיטת הפריימריס הוא חייב לחזר אחר אלפי מצביעים. זאת, לא רק ערב הבחירות, אלא באופן קבוע כמעט מדי יום-ביומו; אם פעם הוא היה חייב להישמע לרצונו של

בוס אחד או שניים, כעת עליו לרצות את רצונם של מאות אנשים – "לעשות טובות לחברים" בלשון המכובסת של מה שנקרא "פעילי השטח". שמחות משפחתיות – חתונות, חגיגות בר-מצווה וברית מילה – חדלו להיות אירועים משפחתיים והפכו אירועים פוליטיים, כמעט לאסיפות עם. מה שקרה הוא שרפורמה שהתכוונה לדמוקרטיזציה הביאה לפופוליזם פרוע, שהוא בבחינת פרצה הקוראת לגנב.

כל זה מחייב לא רק השקעת זמן, אלא גם הרבה, הרבה מאוד כסף: אם פעם היית חייב, כאמור, להתחנף לבוס – כיום אתה חייב להשקיע מאות אלפי שקלים כדי להיבחר. זה מביא את המועמד לתלות בבעלי ההון, פותח אותו לפיתויים של הבטחות לבעלי עניין ומביא לעליית התופעה של קבלני קולות. במלים אחרות – כל זה יוצר נורמות מובנות של שחיתות האימננטיות למערכת פוליטית מסוג כזה. לא מקרה הוא שפעילים פוליטיים רבים כל כך מעורבים בחקירות משטרתיות: לא מפני שניציגי הציבור כיום הם "מושחתים" יותר מאלה אשר בעבר, אלא משום שאם אתה מבקש להיבחר היום, אתה זקוק להרבה מאוד כסף, שברוב המקרים – ובגלל אילוצי חוק מימון המפלגות, שהם לא ריאליים לחלוטין – מחייבים להלך על הקו הדק של שולי החוק, אם לא מעבר לו. בלי להגן על חברי כנסת המואשמים בשחיתות, ראוי להכיר בכך כי מרבית העבירות המיוחסות להם, גם אלה שהוכחו וגם אלה שלא הוכחו, נובעות מצרכים של שיטת הפריימריס. אם שיטת הפריימריס לא הייתה קיימת, העבירות האלה לא היו קיימות.

יתר על כן: הצורך להיות באורח מתמיד בעין הציבור, מביא את הח"כים לעשות כל מאמץ להשתתף בתוכניות טלביזיה (רבות מהן על גבול הבידור), כמו גם להעלות בכנסת הצעות-חוק שאין להן שום סיכוי להתקבל, אך עצם העלאתן יוצרת הד תקשורתי ורושם של פעילות למען קבוצה זו או אחרת. זה חל כמובן גם על השרים, הנמצאים במרוץ מתמיד לשמירת מקומם. אחת התוצאות היא מתן ראיונות בלתי-פוסק של שרים, מעשה ימו-ביומו, על כל גבעה ותחת כל עץ רענן, באמצעי התקשורת: אין עוד מדינה בעולם ששריה מתראיינים ללא הפסק במקום, למעשה, לעסוק בענייני משרדיהם. כבר נאמר כי מכל מדינות העולם, ישראל היא מדינה בשידור ישיר – ואין כמותה.

במקביל, קשה לומר כי שיטת הפריימריס הביאה להעלאה של רמת הנציגות הפרלמנטארי. נדמה כי הכול מסכימים היום, כי קרה דווקא ההפך. מעטים הם המועמדים האיכותיים – מתחומי הכלכלה או האינטליגנציה – המוכנים ליטול חלק במאבק המחייב השתתפות בשמחות משפחתיות של עשרות, אם לא מאות איש, ובצורך להזדקק למניפולציות כספיות שהן בחלקן על גבול המפוקפק אם לא הבלתי-חוקי. מאידך גיסא, לגורמים כלכליים רבי השפעה, לעתים גם על גבול העבריינות, יש עניין "להריץ מועמדים" משלהם.

ביטול הפריימריס הוא הכרחי להבראת מוסד הנציגות הפרלמנטארי, להקטנת ממדי השחיתות שבו

ולהעלאת רמתם של חברי הכנסת. אין, כמובן, לחזור לשיטת "הוועדה המסדרת", אם כי יש משקיפים שיש להם נוסטלגיה מובנת – אם כי לא מוצדקת – לשיטה זו. יש ללמוד מניסיון של דמוקרטיזציה מתוקנת באירופה, שבמרבית מפלגותיהן - ובייחוד במפלגות הגדולות – נהוגה שיטה מעורבת של קביעת מועמדים: חלק מן המועמדים נבחר בסניפים, חלק במחוזות, חלק באיגודים מקצועיים ובאגודות פרופסיונאליות הקשורות למפלגה, חלק בארגוני נשים ונוער – וחלק נקבע על ידי הנהגת המפלגה, שבדרך זו יכולה למשוך אישים צעירים ואיכותיים אל נציגותה הפרלמנטרית, מבלי לחייב אותם לעבור את הווייה דולורוזה של פעילות רבת-שנים במפלגה ובמוסדותיה. המינון והתמהיל של מרכיבים אלה יכולים להיקבע בדרכים שונות, אך שיטות אלה מבטיחות מערכת של איזונים ובלמים ומונעות מגורם אחד להשתלט על המפלגה. חיוני להצלחת שיטה זו הוא חזרה למוסד החברות הקבועה במפלגה – קרי: בכל המערכות הללו יכולים להשתתף רק חברים שהם חברים קבועים במפלגה – נאמר, ששילמו מסי חבר במשך שנתיים או שלוש קודם לקיום הבחירות הללו. לא "מתפקדים" שהם שלוחיהם של המתמודדים.

לא קל לראות כיצד תעבורנה המפלגות הגדולות מן המצב הנוכחי, שבו המפלגות הן למעשה אך ורק מכונות לקביעת מועמדים, למצב מתוקן יותר: הן צריכות לתקן את עצמן, ויש יותר מדי אינטרסנטים בכל אחת מהן, המעוניינים בהמשך המצב הנוכחי. חלק מן התיקון ניתן להיעשות על ידי חקיקה ממלכתית, הצריכה אמנם להיזהר מפני "משטור" המפלגות, אך יכולה בכך לקבוע כמה אמות מידה בסיסיות המשותפות לכל מפלגה: (א) מינימום של זמן חברות, כדי לשים קץ ל"מתפקדים" ו-ב) קביעה של תהליכים בתקנון המפלגה שאינם ניתנים לשינוי אלא בהליך מורכב, ובוודאי לא רק ברגע האחרון לפני הבחירות, כפי שמקובל עתה בשתי המפלגות ההיסטוריות הגדולות (מה שיקרה ב"קדימה" זו שאלה גדולה – ואולי הזדמנות חד-פעמית לעשות את הדברים אחרת). קיימת הצעת חוק ברוח זו שהועלתה בשעתו של ידי מי שהיה אז שר המשפטים, מאיר שיטרית, אך היא לא זכתה לדיון רציני.

השירות הציבורי

מבין אתגרי השירות הציבורי אבקש לבחור רק שני נושאים המשבשים את פעילותו התקינה.

הנושא הראשון נוגע למינויים פוליטיים בצמרת השירות הציבורי. בשעתו נקבע כי לכל שר הזכות למנות מספר מוגבל של עובדים למה שקרוי "משרות אמון" (מנכ"ל, מזכירה, נהג, ראש לשכה). מה שהחל כחריג סביר הידרדר בשנים האחרונות לשיטפון, וזאת משתי סיבות: אי-היציבות בהרכב הממשלות גרם לחילופים תכופים של שרים, מה שהביא לחילופים תכופים של צמרות המשרדים ופגע בהמשכיותה של המדיניות. שנית, בהדרגה התוספו, בקומבינציות כאלה או אחרות, עוד משרות שמותר לשר למנות אנשים אליהן מחוץ לשירות המדינה הקבוע (יועצים לתפקידים שונים, עוזרים למיניהם וכיו"ב), כך שסביבתם הקרובה של שרים רבים מלאה במינויים מחוץ לשירות הציבורי. ברוב המקרים מדובר במקורבים פוליטיים של השרים, התלויים בו ייחודית ועיקר תפקידם לקדם את מעמדו של השר ואת הפרופיל הציבורי שלו (שוב מכה חולה שמקורה בפריימריס).

עניין זה פוגע בתפקודה התקין של הצמרת המקצועית במשרדי הממשלה, יוצר לעתים חיץ בין השר לצמרת הפקידות המקצועית ומביא לדה-מורליזציה בקרבה: אם אתה מבקש להתקרב למוקדי ההשפעה, הדרך הסלולה אינה הטיפוס ההדרגתי, המתיש – אך גם המקצועי – בשירות המדינה, אלא "פריצה" באמצעות פעילות פוליטית המקרבת אותך לפעיל פוליטי מרכזי, או לח"כים העשויים להיות שרים. כך קורה לעתים שעוזרי שרים צעירים, חסרי ידע והשכלה מסודרים וללא אתיקה של שירות ציבורי, אך בעלי מרפקים ואמביציות פוליטיות משל עצמם, דוחקים הצדה עובדי מדינה ותיקים ומנוסים. לא פלא הוא שבנסיבות אלה חלה הידרדרות ברמת המבקשים להתקבל לשירות הציבורי ולהישאר ולהתקדם בו.

העניין השני קשור לעצם מהותו של השירות הציבורי: המשכיותו וקביעותו. במדינות שקיים בהן שירות ציבורי תקין, מקובל כי מי שמצטרף אליו רואה בו את מסלול הקריירה המקצועית שלו. מעטים המקרים שבהם אלה המצליחים להתקבל עוזבים את השירות לפני מועד הפרישה, בוודאי אם מסלול התקדמותם הוא מוצלח ומאתגר. במציאות הקיימת אצלנו, התרחשה לא אחת התפתחות דיספונקציונאלית: מי שנשארו בשירות המדינה אינם דווקא המצליחים או המתקדמים, אלא דווקא אלה הממשיכים לדשדש בדרגי הביניים. לעומת זאת, אלה הנחשבים מצליחים, המתקדמים לעתים במהירות מסחררת לראש הפירמידה, עוזבים לאחר מספר לא רב של שנים ופונים לעסקים פרטיים – לרוב תוך ניצול הקשרים והידע שצברו בשירות המדינה – ועוד זוכים לתנאי פרישה מוגדלים ולפנסיות נדיבות מקופת הציבור, בה בעת שהם מתקבלים לתפקידי מפתח עתירי משכורת בשוק הפרטי.

תופעה זו בולטת במיוחד במשרד האוצר ובמידה פחותה במשרדים הכלכליים האחרים. מצד אחד אין ספק כי בייחוד משרד האוצר מושך אליו את הטובים שבבוגרי המחלקות לכלכלה באוניברסיטאות; מצד שני, ההתקדמות לתפקידים בכירים באוצר היא מהירה: אנשים מגיעים למשרות של מנכ"ל, ראש אגף תקציבים ומשרות אחרות, שהן בדרג משכורת של מנכ"ל, בגיל צעיר יחסית (סביב גיל ה-40, לעתים פחות). לאחר מספר שנים קטן יחסית הם פונים לסקטור הפרטי המציע היום תנאים נדיבים ביותר, בייחוד לאור הצמיחה המרשימה של תעשיית ההיי-טק והבנקאות. לא יהיה זה מופרז לומר כי מי שמתקבל היום לאוצר וצופה עלייה מהירה במסלול קידומו שם פוזל כבר בעין אחת ליום שבו יעזוב את השירות הציבורי ויצטרף לסקטור הפרטי.

גם אם אין זה מביא מיידית לניגוד אינטרסים במשמעותו המשפטית הצרה של המושג, מסלול כזה הופך את השירות הציבורי לכעין מסלול הכנה וחניכות – על חשבון הציבור – לקריירה עסקית בסקטור הפרטי. פקדי האוצר הבכירים רואים את עצמם – וכך רואים אותם אחרים – כראשי חברות עסקיות לעתיד, וגם אם שיקוליהם אינם בהכרח משתבשים על ידי שיקולים זרים, אי אפשר להתעלם מכך כי מי שמשמש היום ראש אגף התקציבים רואה עצמו תוך מספר מועט של שנים – וכך רואים אותו אחרים – כמנהל של חברה עסקית פרטית.

מעבר לכך, פירושו של דבר הוא תחלופה מהירה של הצוותים המקצועיים, פרישה של הטובים ביותר ובמידה מסוימת סלקציה שלילית של אלה המתמידים בשירות הציבורי. בז'רגון הישראלי הוולגרי והאלים, אתה באמת "פרייאר" אם אתה נשאר בשירות הציבורי אחרי גיל 45-35 במקום להיפך ליו"ר חברה עסקית או בנק.

תופעה כזו אינה קיימת במדינות כמו בריטניה וצרפת ששירות המדינה הציבורי בהן ממוסד כראוי. מה שמקשה על המציאות בארץ – בנוסף לאמביציות ולתאווה-הממון הבלתי-מרוסנות של ישראלים צעירים ומוכשרים רבים (למה לא נקרא לדבר בשמו?) – הוא היעדר מסלולים של קידום אופקי (או אלכסוני), דהיינו אפשרות מעבר-תוך-כדי-קידום ממשרד למשרד. בישראל, מי שמתחיל במשרד החינוך יישאר שם; מי שמתחיל במשרד האוצר יישאר ויתקדם שם. במדינות אחרות, מי שמתחיל בתפקיד מינהלי במיניסטרוני אחד, יכול שיעבור שניים או שלושה מיניסטרוני עד שיגיע לגיל הפרישה. מעברים אלה אינם פוגעים בהכרח במקצועיות השירות הציבורי: בארץ מקובל כי רבים ממלאי התפקידים המנהליים במשרד החינוך היו מורים בעבר (או מנהלי בתי מספר, שגם הם מתגייסים על פי רוב מציבור המורים): האם מבטיח הדבר מיומנות מנהלית? מובן שבמציאות המעוותת הישראלית, מה שקורה הוא שעובדים כאלה עוברים תוך כדי עבודתם קורסים לניהול – או נשלחים על חשבון משרדי הממשלה – ללימודי תואר מתקדמים במינהל בארץ או בחו"ל: זהו עיוות הנובע מן העובדה שכל אחד מהמשרדים נהפך אצלנו למעין-אחזזה פיאודלית, שחס וחלילה להביא אליו מישהו מבחוץ.

לא קל לתקן שני עיוותים אלה: קשה יהיה להפוך את מסלול הקידום במשרד האוצר, לאיטי יותר, אך זה לא בלתי-אפשרי; ניתן גם להביא לכך – אם כי זה לא יהיה פשוט לקבוע – שפקידים בכירים העוזבים את שירות

המדינה יקבלו את הפנסיה המגיעה להם עבור שנות עבודתם רק בהגיעם לגיל הפרישה ולא – למשך עשרות שנים – מיד עם פרישתם; גם ניתן לפתח מסלולי קידום בינמשרדיים - מה שיחייב מאבק לא פשוט עם צמרות המשרדים השונים הרואים את תחומיהם כנחלות בלעדיות. דברים רבים השתבשו במערכת השירות הציבורי שלנו, וחלקם נבע גם ממינויים של אישים חלשים כנציבי שירות המדינה: ניסיונותיו של פרופ' יצחק גלנור בעת שירותו כנציב מעידים עד כמה קשה עבודתו של איש מקצועי ותקיף, בעל ידע השוואתי ומעמד בינלאומי מוכר, כשהוא נתון ללחצים הצולבים של המערכת וללא גיבוי מספיק מטעם הצמרת השלטונית העסוקה בנושאים אחרים – למשל, בביטחון.

בית המשפט העליון

תרומתו של בית המשפט העליון להבטחת זכויות האזרח ולריסון של הזרועות האחרות – ובייחוד המבצעת – היא ללא ספק אחד ההיבטים החיוביים ביותר של מימוש העקרונות הליברליים בהווה הישראלית.

עם זאת, ראוי לשאול האם לא תרם בית המשפט העליון בשבתו כבית-דין גבוה לצדק (בג"ץ) לשיבוש הליכי השלטון בישראל. עצם הצגת השאלה נתפשת כפגיעה בתקינות הפוליטית, אם לא ערעור תחת שלטון החוק: לא פלא הוא כי מעטים הם עורכי-הדין והמשפטנים המעיזים להעלות שאלה זו, שהרי הם עלולים להופיע בבית המשפט או אולי אפילו היו מבקשים להימנות עם שופטיו. האירועים האחרונים הקשורים למועמדותה של פרופ' רות גבזון לבית המשפט העליון מעידים על כך, כי מי שמבקש להעלות ספקות באשר להיקף סמכותו של בג"ץ עלול להתחייב, אם לא בנפשו, אזי בעתידו המשפטי.

אך הדברים חייבים להיאמר – לפחות להישאל.

בשני היבטים הדברים אמורים:

(א) הוא הפרשנות המקיפה שנתן בג"ץ למשמעות החוקתית של שני חוקי היסוד (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ו-חוק היסוד: חופש העיסוק) בכל מה ששייך לסמכותו ולנכונותו לבטל חקיקה של הכנסת;

(ב) הרחבת זכות העמידה בפני בג"ץ מעבר למי שנפגע ישירות על ידי מעשה הרשויות – מה שהפך למעשה את בג"ץ לבית משפט לערכאה ראשונה ואחרונה גם יחד.

לא נדון כאן בהיבט הראשון, שנידון בהרחבה בספרות המשפטית. לזכותו של בג"ץ יש לומר כי על אף שנטל לעצמו סמכות זו (וניתן לפקפק אם היה זה מסמכותו לעשות כן – אך לפי טבע העניין אין בפני מי לערער, אלא אם כן תחוקק הכנסת מפורשות אחרת), הרי בפועל המעיט להזדקק לסמכות זו, שיותר ממה שהיא ממומשת היא תלויה כחרב דמוקלס מעל ראשה של הכנסת, ואולי טוב שכך הוא. בהיעדר חוקה יש סיבות טובות לרצון לרסן את ריבונותה הבלתי-מוגבלת לכאורה של הכנסת, בייחוד לאור ההידרדרות שחלה ברמת חברי הכנסת ובנורמות ההתנהגות הכלליות של רבים מהם.

אך לעניין השני – זכות העמידה בפני בג"ץ, הפתוחה בפני כל אזרח ואזרח – יש משמעות מרחיקת-לכת הרבה יותר והיא הופכת, למעשה, את בג"ץ לשותף הפועל בכל מעשה מינהלי ומדיני של רשויות המדינה.

בתחילת דרכו ובהתאם למקובל במסורת האנגלו-סכסית, שממנה שאב בג"ץ את מורשתו, הייתה זכות העמידה בפניו מוגבלת למי שטען כי נפגע ישירות על ידי מעשה או מחדל של רשות שלטונית כלשהי. בהדרגה – ולא כאן המקום להיכנס לפרטים – הורחבה זכות זו והיא היום זכות אוניברסאלית הנתונה לכל איש ואישה ולכל ישות משפטית בישראל; במקביל – וכאן לא באורח אוניברסאלי – הורחבה זכות זו גם כך שהיא מאפשרת לתושבי השטחים לפנות ישירות לבג"ץ.

אין אח ורע למציאות כזו בשום מקום בעולם. בארה"ב, שממנה שואבת הגותו של בג"ץ רבות מהשראתה ומטיעוניה העיוניים בתחום הקונסטיטוציוני, המציאות שונה לחלוטין:

(א) רק מי שרואה עצמו נפגע ישירות מפעולה של רשות כלשהי רשאי לפנות לבית המשפט העליון.

(ב) אין פנייה ישירה לבית המשפט העליון – הדרך להגיע אליו היא אך ורק בדרך של ערעור על סמכות שיפוטית נמוכה יותר. במציאות הפדראלית של ארה"ב פירושו של עניין הוא צורך לעבור משוכות רבות של בתי משפט מדינתיים ואח"כ בתי משפט פדראליים אזוריים. משמעותו של דבר היא **כי אין בית המשפט העליון בארה"ב יכול להתערב באיזו סוגיה שהיא בזמן אמת.**

(ג) אין בית המשפט העליון דן בכל הסוגיות המובאות בפניו. בתחילת כל מושב שנתי סוקר בית המשפט את הערעורים המובאים בפניו וקובע – ללא שום צורך בהנמקה – מהם המקרים שידון בהם ודוחה על הסף את כל הפניות האחרות. מקובל כי בית המשפט דן בפחות מ-5% מן המקרים המובאים בפניו, כאשר שיקוליו – שכאמור אין עליהם ערעור – קשורים בחשיבותו העקרונית החוקתית של המקרה, ולא בפרטים הקונקרטיים.

כל הריסונים הללו אינם קיימים בפני בג"ץ: הייתה זו החלטתו שלו לא לנהוג לפני המודל האמריקני אלא ליטול לעצמו, ללא שום הסמכה בחוק – אם כי ברור שלא בניגוד לחוק – סמכות מקפת זו. כתוצאה מכך, אין היום החלטה של הממשלה או של אחת מרשויותיה שלא ניתן לנסות לעצור אותה בזמן אמת – קרי למנוע את ביצועה – על ידי ניסיון פנייה לבג"ץ. נוצרה רשת של ארגונים וולונטאריים, לרוב בעלי אג'נדה פוליטית ברורה, שרואים זאת כתפקידם לעשות כן. כך קרה שלא רק בג"ץ, אלא גם ארגונים וולונטאריים כאלה – שאיש, למעט מפעיליהם, לא הסמיך אותם להיות "כלבי השמירה של הדמוקרטיה", כלשונם – הפכו לשותפים לא נבחרים של תהליך קבלת ההחלטות הממשלתיות.

אין מצב כזה בשום מדינה דמוקרטית אחרת בעולם – בוודאי לא בארה"ב, כפי שמלמד ההיסוס הרב שמגלה בית המשפט העליון בארה"ב בעניין המעצרים בגוואנטאנאמו ובפעילויות אחרות של הממשל לאחר 11 בספטמבר: לא רתיעה מלהיכנס לעניין ביטחוני רגיש יש כאן, אלא פילוסופיה מושכלת של עקרון הפרדת הרשויות.

ניתן למנות מאות מקרים שבהם נכנס בג"ץ לעובי הקורה של החלטות ממשלתיות ומנהליות והשים את עצמו כפוסק אחרון של מה שחוקי ומה שאינו חוקי, תוך שהוא משתמש בקריטריונים שהם פרובלמאטיים לפחות – למשל "סבירות" על מידותיה השונות, "ודאות" מול "ודאות קרובה", "מידתיות" וכו'. אלה הם מושגים שלא עוגנו בחוק מעולם והפכו למכשיר סובייקטיבי למדי של בג"ץ בקביעת עמדותיו. יתר על כן: הידיעה כי כל מעשה שלטוני יכול להגיע לבג"ץ הפכו את היועץ המשפטי לממשלה – שהוא, בסופו של עניין, רק עורך-הדין של הממשלה ואמור לייצגה בפני פורומים משפטיים – לפוסק הלכה בעצמו האומר לממשלה מה חוקי או לא ("בג"ץ" בז'רגון הפרקליטים). היועץ המשפטי אף קובע שאם לא תקבל הממשלה את עמדותיו, הפרקליטות לא תייצג אותה בבג"ץ. שוב, לא ידוע לי על שום מדינה דמוקרטית בעולם שהחלטות הממשלה בה כפופות לשיקול דעתו של היועץ המשפטי שלה: מובן שעל הממשלה להאזין לדעתו של היועץ המשפטי, אך היא הגוף שנבחר על ידי הכנסת, הנבחרת על ידי העם; במדינה מתוקנת, היועץ המשפטי של הממשלה מקבל את עמדת הממשלה – ואם זו לא נראית לו, פתוחה בפניו הדרך להתפטר (כך קרה, למשל, בארה"ב, בעת פרשת ווטרגייט ובמקרים אחרים).

אבקש לדון במקרה אחד שבו גרמה גישה זו לבג"ץ ליהיפך למעין שר ביטחון עליון בפועל של מדינת ישראל – זאת בסוגיית גדר ההפרדה. בלי להתייחס לסוגיה הפוליטית של הקמת הגדר – סוגייה הנתונה להכרעת הממשלה, להכרעת הכנסת וסופו של דבר להכרעת הבוחרים – מה שקרה בשנים האחרונות בסוגיה כה קריטית למדינת ישראל ולחיי אזרחיה ולביטחונם הוא כי בג"ץ – ולא מערכת הביטחון – הוא שקובע את תוואי הגדר ושם את עצמו לבורר עליון באשר לצורך לאזן בין ביטחון תושבי ישראל לבין הפגיעה בזכויות הקרקע ובחופש התנועה של הפלשתינים. עניין זה של דיני נפשות מעכב את השלמת הגדר באזורים מסוימים. אם ליטול דוגמה היפותטית מארה"ב, הרי שם, רק **לאחר** הקמת הגדר, יכול היה אזרח הרואה עצמו נפגע מהקמתה, לערער לבתי משפט – מקומיים או פדראליים – ורק לאחר שהיה נדחה יכול היה לנסות לערער בפני בית המשפט העליון, שהיה מחליט – כרצונו – אם בכלל לדון בבקשה או לא. בינתיים הגדר הייתה נבנית על ידי מי שמוסמך לקבל הכרעות כאלה – קרי: הרשות המבצעת, שלשם כך נבחרה.

מקרים דומים הם התערבותו של בג"ץ – תוך עצירתו של התהליך – בגירוש עצורי החמאס ללבנון ומעורבותו הנוכחית בסוגיית החיסולים הממוקדים. בייחוד במקרה האחרון הפך בג"ץ את עצמו גם למפקד העליון של צה"ל בשטח בסיטואציה של לחימה – עניין ששוב אינו קיים בשום מדינה דמוקרטית אחרת בעולם: ממשלות ארה"ב ובריטניה, המצויות עתה בהליכי לחימה בעיראק, אינן זקוקות לאישור בתי המשפט במדינותיהן למהלכי לחימה כאלה ואחרים. לשם כך קיים ההליך הדמוקרטי, הכולל לא רק בחירות, אלא גם גיוס דעת קהל, הפגנות, עצומות וכו"ב – אך לא את הרשות המשפטית. רק אסיפת העם באתונה התערבה ישירות בשיקולי המפקדים בעת מלחמה, והתוצאות, כזכור, לא איחרו לבוא.

אין ספק כי בג"ץ זוכה בגלל עמדותיו הללו לשבחים רבים בחוגים משפטיים ומדיניים בחו"ל, בייחוד כאלה החולקים על מדיניות ממשלות ישראל. אך בנושאים אלה ובעשרות נושאים טעונים פחות מונע בג"ץ את הפעלת התקינה של המשטר הדמוקרטי: שלטון החוק אינו שלטון בית-המשפט, והעובדה כי כל אזרח יכול – להלכה – לעצור כל פעולה שלטונית, גם אם הוכרעה על ידי הממשלה והכנסת, מהווה פגיעה בהליך הדמוקרטי.

אישית שמחתי שבג"ץ לא התערב בסוגיית ההתנתקות, אך אני מרשה לעצמי לשער כי אי-רצונו במקרה זה נבע לפחות בחלקו מכך שרוב שופטיו הסכימו עם המהלך: אם היו מתנגדים לו, אני מניח כי אינני מסתכן בהוצאת לשון הרע אם אומר כי היו מוצאים ק"ן טעמים משפטיים טובים להתנגד לו (למשל: זכויות האזרח והקניין של המתנחלים, פגמים בקבלת תהליך ההחלטות, אי-הסדרה סופית של סוגיית הפיצויים). עובדה שזו הייתה דעתו של אחד השופטים בחוות-דעת המיעוט.

סמכותו של בג"ץ בישראל – כפי שהגדיר אותה לעצמו – היא חריג בנוף המשפטי הבינלאומי ואינה אבן-פינה לשלטון החוק: מדינות כמו ארה"ב ובריטניה אמונות על שמירת שלטון החוק ללא סמכות כה גורפת של בית המשפט העליון. אפשר להבין כיצד נוצרה המציאות הקיימת בארץ, אך זו אינה סיבה לקדש אותה ויש מקום לדיון ציבורי, שאינו נובע מעמדותיהם הפוליטיות של הצדדים, אלא מדאגה עמוקה לסדרי שלטון תקינים, שבהם כל רשות – וזה כולל את הרשות השופטת – חייבת לפעול בתחומה מתוך מודעות לצורך בריסון עצמי. עניין זה חל בייחוד על הרשות השיפוטית בגלל הפרטיז'ה הגדולה שלה והיעדר היכולת המוסדית לערער על הכרעותיה אלא בדרכים "עוקפות בג"ץ", שההזדקקות להן בוודאי שאינה רצויה.

דווקא חוגים ליברליים חייבים להיות ערים לפרובלמטיקה שבמעמדו של בג"ץ – הן מסיבות עקרוניות והן משום שייתכן שיום אחד יהיה הרכבו האידיאולוגי של בית המשפט שונה. דיון ציבורי בסוגיית העמידה במשפט בפני בג"ץ עשוי לתקן רבים מעיוותים אלה.

ניסיתי להעלות כאן כמה סוגיות שלהערכתי משבשות את מהלך החיים הציבוריים אצלנו. אינני משלה את עצמי כי תיקון הוא קל או אוטומאטי: קרוב לוודאי שאחדות מהערוטי לא תהיינה מקובלות על רבים בציבור. אך החשוב הוא כי יתקיים בהן דיון ציבורי. אין נושא – בין אם הוא קשור בפריימריס או בסמכויות בג"ץ – שהוא בגדר טאבו. רק חברה סגורה, בלתי בטוחה עצמה ואטומה לביקורת עצמית מטילה חרם על דיון בנושאים רגישים.

פרופ' שלמה אבינרי



פרופ' שלמה אבינרי הוא פרופסור למדע המדינה באוניברסיטה העברית. פרופ' אבינרי שימש בעבר כמנכ"ל משרד החוץ. ספריו על הגל, מארכס, הרעיון הציוני ותנועות לאומיות תורגמו לשפות רבות. כמו כן שימש מר אבינרי פרופ'-אורח באוניברסיטאות קורנל, ייל, האוניברסיטה של קליפורניה, אוכספורד, האוניברסיטה האוסטרלית הלאומית (קנברה) והאוניברסיטה המרכז-אירופית (בודפשט). פרופ' אבינרי הוא עמית-מחקר במכוני ברוקינגס וקארנגי בושינגטון, במכון לכלכלה וליחסים בינלאומיים במוסקבה וחתן פרס ישראל.



הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה
טל. 04-8292329, פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 32000
www.neaman.org.il