

המתווה של ליברמן: מנהיג חזק, מיעוטים חלשים

החזון שהציג אתמול יו"ר ישראל ביתנו לחיזוק היציבות השלטונית רווי בהבטחות, אך לפי מומחים — גם בשאלות. למשל: האם החזרת הבחירה הישירה לא תגדיל דווקא את פיצול הקולות, האם הפקדת עוד כוח בידי רה"מ לא תרסק רשויות אחרות והאם חופש בחירה לא כולל גם הימנעות מהצבעה

נעה לנדאו 21.11.2019 05:48 עודכן ב: 06:00

בשיאו של המשבר הפוליטי בחר אתמול איש השעה, אביגדור ליברמן, לשלב במסיבת העיתונאים שכינס גם נאום קצר על הצעתו לשינוי שיטת הבחירות במדינה. כדי למנוע פלונטרים דומים בעתיד ולחזק את היציבות השלטונית, טוען ליברמן כי יש לחתום אמנה משותפת בין "כל המפלגות הציוניות" שתדחק את החרדים והערבים מהשלטון, לחזור למודל הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולהעניק לראש הממשלה זכות וטו על חקיקה בכנסת. זה לא הסוף, לפי ליברמן צריך גם לאפשר לראש ממשלה שלא מצליח להקים קואליציה להקים ממשלת מומחים לשנתיים ולחוקק חוק חובת הצבעה שימנע יום חופש ממי שיעדר מהקלפי.

חזון ליברמן, למעשה אוסף הצעות שנויות במחלוקת, עורר תגובות מעורבות מצד חוקרים ומומחים לשיטת הממשל. חלקם סבורים כי אין מנוס משינויים בשיטה הישראלית, שהובילה את המדינה למצבה הנוכחי. אחרים מזהירים כי הדבר לא יחזק את הדמוקרטיה, אלא יחליש אותה. "זה כביכול מהלך לעומתי לנתניהו, אבל למעשה זה מהלך משלים", אומרת ד"ר גייל טלשיר מהחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית: "זה ניסיון לקעקע את אמון הציבור בכללי המשחק של הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית". לדבריה, הצעת ליברמן מצטרפת להכרזות נוסח "הערבים גנבו את הבחירות" והצעת חוק המצלמות שנועדו לערער את אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים. אם לנתניהו יש סיבות אישיות שנובעות מענייניו המשפטיים, הרי שלדבריה, "עבור אנשים כמו ליברמן ובנט זו תקופה של היערכות מחדש לקראת ירושת נתניהו. אם הם לא עושים את זה דרך הליכוד, הדרך היחידה להגיע להנהגת המדינה זה בחירות ישירות. גם זה מניע אישי". ויש עוד היבט בדבריו של ליברמן, היא אומרת — "אנחנו גם רואים כאן מגמה של ריכוז הסמכויות בידי הממשלה על פני מוסדות אחרים".

אותו ריכוז סמכויות אכן קיבל דגש בדברי ליברמן אתמול, ואולי חלק הארי של סוגיה זו בא לידי ביטוי בקריאתו להשיב מהמתים את מודל הבחירה הישירה שלא יתנה עוד את מינוי ראש הממשלה ברוב פרלמנטרי. אבל הוא לא מסתפק בכך. לבחירה הישירה שלו יש תוספות. "צריך להעניק לראש הממשלה יכולת לפסול חקיקה בכנסת", אמר והסביר שעל הפסילה של ראש הממשלה אפשר יהיה להתגבר רק באמצעות שני שלישים מהח"כים ועוד אחד, קרי 81. מספר הקסם הזה שב בסוגיה נוספת. לפי ליברמן, אם ראש ממשלה לא מצליח להקים קואליציה בתוך 30 יום, צריך לאפשר לו להקים ממשלת מומחים לשנתיים בלבד, "וממשלה כזאת היא שתאשר את תקציב המדינה. גם פה ניתן להפיל את זה באותו רוב של 81".

בניגוד לקריאתו של ליברמן לקיים "דיון משמעותי" בנושא, במפלגתו ישראל ביתנו סירבו אתמול לפניות "הארץ" להוסיף פרטים על ההצעה ועל אופן גיבושה. גורמים במפלגה אמרו כי ממילא רוב סעיפיה אינם רלוונטיים בכלל לעתיד הקרוב ולכן "אין טעם להיכנס כרגע לפרטים". מנגד, גורמים אחרים הדגישו שליברמן אכן מתכוון לקדם את ההצעה הזו אחרי שתוקם הממשלה הבאה. אחד

מחברי הכנסת של המפלגה, הדיפלומט לשעבר אלי אבידר, הפנה אל מומחה המלווה אותו בנושא הזה — ד"ר מתן גוטמן מהמרכז הבינתחומי, בעבר ראש מטה במשרד מבקר המדינה יוסף שפירא ועוזרו לשעבר של פרופ' אהרן ברק, שהנחה אותו במחקר על יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה. "הבעיה שלנו בישראל נעוצה ביחסים הבלתי מאוזנים בין הכנסת לממשלה", אומר גוטמן. "ליברמן בהצעותיו מפנה סוף סוף את הזרקור לכיוון הנכון — הגדרה מחדש של מערכת היחסים בין הכנסת לממשלה". לדבריו, לווטו של ראש הממשלה על חקיקה ודרכי ההתגברות על הוטו, כמו בארה"ב, יש להוסיף אלמנטים נוספים. "כך, למשל, ניתן לאפשר וטו של ראש הממשלה על חקיקה, אך במקביל לנתק לחלוטין את הממשלה מהליך החקיקה בכנסת ולבטל את ועדת השרים לחקיקה". בכך, הוא אומר, יתאפשר לרשות המחוקקת לעשות את מה שהיא אמורה לעשות בדמוקרטיה — לחוקק ללא שליטה של הרשות המבצעת. וכמובן, מוסיף גוטמן, "צריך גם לדון מחדש בשיטת הבחירות. באופן כללי נראה כי הצעותיו של ליברמן, אם יתקבלו, יקרבו אותנו למודל משטר המכונה בספרות נשיאותי למחצה".

גם פרופ' ג'ונתן ריינהולד, מהמחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר אילן, סבור כי הצעת ליברמן תעצים את כוחה של הזרוע המבצעת בנוסח מודל הנשיאות האמריקאי — אבל עם שוני מהותי. "ההבדל הוא שהשיטה האמריקאית מפרידה את שלוש הרשויות, בעוד שליברמן והימין הישראלי רוצים להחליש את תפקיד בית המשפט העליון", הוא מסביר. "זה מצטרף לבעיית היעדר החוקה בישראל".

אבל סוגיית פסילת החקיקה מורכבת יותר, במיוחד אם אין ביזמת ליברמן כוונה לבטל את השיטה הפרלמנטרית. "וטו על חקיקה זה מכשיר שיש רק בשיטה נשיאותית ממש, כשהנשיא לא זקוק לאמון הפרלמנט ואי-אפשר להביע בו אי-אמון", אומר ד"ר עמיר פוקס, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. "בשיטה פרלמנטרית, הרי ממילא כמעט לא יעבור חוק שראש הממשלה מתנגד לו". סוגיית פסילת החוקים היא רק חלק מהיזמה המרכזית של ליברמן, שהיא הבחירה הישירה. אך בעוד יו"ר ישראל ביתנו מנופף בה כדרך לחיזוק המשילות, פוקס שם דגש על היבט אחר. "אם יש שני פתקים, זה מגדיל את הכוח של המפלגות הקטנות והבינוניות כי אנשים מרגישים שהם יכולים להצביע להן לצד ראש ממשלה אחר", הוא מסביר. "זה דווקא מערער את היציבות". ומה ביחס לממשלת מומחים? פוקס מזכיר שבאוסטריה "יכולה להיות סיטואציה שבה הנשיא הוא שממנה ממשלת טכנוקרטים בממשלת מעבר. אפשר לחשוב על דבר כזה כשממנה את הממשלה הזו מישהו מחוץ למערכת — זה לא מה שמציע ליברמן". ואם כבר מזכירים את אוסטריה, גם מדינה זו מצויה היום במשבר פוליטי, שבו המנצח הגדול בבחירות האחרונות, סבסטיאן קורץ, מתקשה להרכיב ממשלה.

היש יציבות?

נדמה כי לפני העיסוק במתווה ליברמן ופתרוננו לבעיית היציבות בישראל, צריך לשאול אם יש בכלל בעיה כזו. לדברי פרופ' יוסי שייין, ראש בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסי בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב, התשובה שלילית. "לדעתי אין בעיה של חוסר יציבות בישראל, יש אולי בעיה של יציבות יתר", אמר אתמול. "אותו בלוק שולט שמחויב אישית לנתניהו". חלק מאותו בלוק קיבל משקל רב בנאומו של ליברמן. הלא מדובר במפלגות החרדיות. לצד הבחירה הישירה וספיחיה עמד ליברמן על הצורך ש"כל המפלגות הציוניות" יחתמו אמנה משותפת בנושא דת ומדינה. "אי-אפשר שכל פעם החרדים משחקים בין שתי המפלגות הגדולות, סוחטים את אלה וסוחטים את אלה, וכל הזמן מרוויחים", אמר בהתבטאות שגררה אחריה גם טענות לאנטישמיות. "אני כמה שנים טובות מדבר על אמנה של כל המפלגות הציוניות, לא לתת מרחב תמרון לגורמים אחרים". ואולם דברים אלה, העשויים להתפרש כהדרת ציבורים מסוימים (גם הערבי לצד החרדי), מעלים לא מעט חששות. "אנחנו בחברה מקוטבת שכל ריצה לפתרונות נוק-אאוט יכו את המיעוטים", אומר פרופ' מנחם בן ששון, נגיד האוניברסיטה העברית, שכיהן בעבר כיו"ר ועדת החוקה בכנסת מטעם סיעת

קדימה. "למיעוטים יש שני נתיבי ביטוי: הכנסת או הרחוב. אם נמנע מהמיעוטים להגיע לכנסת, נקבל את התגובה ברחוב, ושם לא עוזר וטו, שני שלישים או ממשלת טכנוקרטים".

בדבריו חוזר בן שושן גם לסוגיית הבחירה הישירה ופוסל אותה. "חוק שבו ראש הסיעה הגדולה מרכיב את הממשלה הוא מהלך פחות מורכב, שתוצאותיו עשויות למנוע הרבה מהסבך שאלי נקלענו". לדברים הללו מצטרף גם נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר: "אמנם שינויים במערכת הפוליטית חייבים להיעשות, בהסכמה רחבה, והכוונה ליזום תיקונים בשיטת הבחירות מבורכת, אבל החזרה לבחירה הישירה הוא רעיון רע שיביא לריסוק המערכת הפוליטית. המפתח לשיקום המערכת הפוליטית ולהשבת אמון הציבור בנבחריה היא לחוקק חוק שיביא לשינוי שיטת הרכבת הממשלה, כך שראש הממשלה הוא ראש הסיעה הגדולה".

חובה ואמת

חטיבה נוספת ברפורמה של ליברמן היא להפוך את ההצבעה בבחירות לחובה, ואת השינוי הזה הוא רוצה להעביר עוד לפני סבב בחירות שלישי, שנראה כרגע שאין מנוס ממנו: "אין טעם לעשות יום חופש ושחלק ניכר מהמצביעים לא יבואו", הסביר אתמול. הרעיון הזה אינו המצאה שלו, למעשה הוא קיים כיום ב-29 מדינות, רובן באירופה ואמריקה הלטינית. ההבדלים ביניהן הם בסנקציות ובמידת האכיפה. "חובת הצבעה עשויה להביא לשיעורי הצבעה גבוהים יותר ולייצוג הולם יותר של חלקי האוכלוסייה", אומרת ד"ר חן פרידברג, חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה באוניברסיטת אריאל שמתמחה בין היתר בשאלת חובת ההצבעה. "מובן שהכל תלוי במידת האכיפה. אם יש חובת הצבעה בלי אכיפה משמעותית, המטרה של העלאת שיעורי ההצבעה לא בהכרח תושג". היא מביאה כדוגמה את אוסטרליה, הידועה באכיפה חזקה שבה מוטלים קנסות ואזרחים נדרשים להסביר מדוע נעדרו. "שיעורי ההצבעה שם גבוהים, היא מוסיפה. "סביב 92%".

לדבריה, חובת ההצבעה מביאה ל"העלאת רמת המודעות הפוליטית של האזרחים משום שאם הם יודעים שהם חייבים להצביע, הם יצטרכו לברר מה החלופות ויצברו ידע פוליטי, מה שיחזק בסופו של דבר את הדמוקרטיה". אך יש עוד היבטים, היא מדגישה. מעבר לכך שיוזמה זו עשויה להמאס את הפוליטיקה על האזרחים, "קיימת שאלת זכותו של אדם במדינה דמוקרטית להחליט אם להצביע, והטעון המרכזי היא שלמדינה אין זכות להתערב בכך".

טיעון נוסף נגד חובה זו, היא אומרת, "הוא שיש בכך ניסיון להשיג לגיטימציה בדרך הדומה למשטרים אוטוריטריים. בהקשר של ישראל, יכול להיות שתהיה בעיה עקרונית לכפות הצבעה על האוכלוסייה הערבית".

ואולי יש דרך ביניים. לדברי ד"ר פוקס, הרעיון של חובת ההצבעה כמו באוסטרליה עם סנקציות הוא "קצת קיצוני", אבל כן אפשר "לתת תמריצים: למשל להתנות את יום החופש בהצבעה בפועל. זה נראה לי נכון. זה לא קנס, זה מתן הטבה. אני לא רואה בזה פגיעה קיצונית במי שלא רוצה להצביע".

ישראל לא לבד

ישראל אינה המדינה היחידה שבה משבר מאיים על שיטת הממשל. ד"ר עמנואל נבון, עמית בכיר בפורום קהלת, מזכיר כי "שיתוק ומשברים פוליטיים פוקדים גם מדינות בעלות שיטות ממשל ובחירות שאחדים מבקשים לייבא לישראל". כך, למשל, "השלטון הנשיאותי של ארה"ב נתון בעימות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת; הממשל של פרו משותק לאחר שהנשיא פיזר את הקונגרס שהדיח אותו; בריטניה, בעלת שיטת בחירות שיוצרת מערכת דו-מפלגתית, נמצאת במשבר פוליטי בשל הברקזיט; ובבחירות האחרונות בקנדה, שמתנהלות לפי השיטה הרובנית הבריטית, קיבלו השמרנים יותר קולות, אך פחות מושבים מהליברלים שלא השיגו רוב".

ואכן, דוגמאות לבעיות מעבר לים לא חסרות, גם במדינות שבהן שיטות הבחירה שונות לחלוטין מאלה הנהוגות בישראל. במאמר של ד"ר עופר קניג שפורסם השבוע באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוא מתייחס לנושא נוסף שעלה באחרונה לסדר היום בישראל — ממשלת מיעוט. לדבריו, הטענה ש"הקמת ממשלת מיעוט היא פגיעה חמורה בדמוקרטיה" שגויה ומטעה עובדתית כי ממשלות מיעוט

הן כלל לא דבר חריג בימים אלה בעולם. "ספרד הלכה החודש לבחירות בפעם הרביעית בפחות מארבע שנים; אזרחי בריטניה ילכו בעוד כחודש להצביע בפעם השלישית בתוך ארבע שנים (רביעית אם נחשיב גם את משאל העם על הברקזיט); בגרמניה ובשוודיה התנסו לאחר הבחירות האחרונות בשיחות קואליציוניות תקדימיות באורכן ובמורכבותן; ובבלגיה ובאוסטריה עדיין מחפשים פריצת דרך שתוביל להרכבת ממשלה חדשה אחרי הבחירות". בלגיה, למשל, היא לדבריו "בין המדינות המעטות בעולם הדמוקרטי שרמת הפיצול המפלגתי בהן גבוה מזה שבישראל". ואם יש מי שסופר בישראל שבעה חודשים בלא הכרעה פוליטית, הרי שעבור הבלגים זה זמן קצר, אפילו קצר מאוד. כ-540 ימים (שנה וחצי) חלפו בין הבחירות ביוני 2010 ועד שהושבעה ממשלה בדצמבר 2011. ואם מישהו תוהה — גם כיום נמצאת בלגיה במבוי סתום פוליטי, כמו ישראל.