

פרק 12

עקרונות הדמוקרטיה:

עקרון שלטון העם

עקרון שלטון העם קובע בפשטות כי העם הוא הריבון והוא השולט. הדמוקרטיה רואה בעקרון זה עקרון בסיסי. אפילו לעם אסור לוותר על ריבונותו. מדינה שבה העם יוותר על ריבונותו, לא תוכל להיחשב עוד למדינה דמוקרטית.

יחד עם זאת מתברר שבגלל גודלן של המדינות המודרניות העם אינו יכול לשלוט בהן באופן ישיר. לכן, מדינות דמוקרטיות שונות פיתחו שיטות שונות שבעזרתן הן מביאות לידי ביטוי את עקרון שלטון העם. בפרק זה נראה כיצד ובאיזו מידה העם באמת שולט, אלו סוגים שונים של משטרים דמוקרטיים ישנם, כיצד כל אחד ממשטרים אלה מבטא את עקרון שלטון העם וכיצד העם יכול להשפיע על השלטון באמצעות משאל העם ובאמצעות דרכים נוספות.

1. דמוקרטיה ישירה ועקיפה

באופן עקרוני ניתן לחלק את המשטרים הדמוקרטיים לשני סוגים עיקריים:

1. **דמוקרטיה ישירה** - המנהלת ישירות על ידי העם: כל החלטה מובאת לעם עצמו. שיטה זו התקיימה באתונה העתיקה, בה האזרחים היו מתכנסים במקום אחד ומקבלים החלטות בהצבעה על כל עניין בנפרד.
2. **דמוקרטיה ייצוגית/ עקיפה**: האזרחים בוחרים נציגים בבחירות המתקיימות בזמנים קבועים. הנציגים מייצגים את העם בעקיפין עד לבחירות הבאות. בשיטה זו העם אינו שולט באופן ישיר אלא באופן עקיף על ידי נציגים. שיטה זו היא המקובלת היום במדינות הדמוקרטיות.

יתרונה של הדמוקרטיה הישירה הוא שהיא מממשת באופן הברור ביותר את עקרון שלטון העם, היות והעם משתתף בעצמו בתהליך קבלת ההחלטות. יחד עם זאת שיטח זו אינה מעשית היום בשל כמה גורמים:

- א. **נימוק טכני**: בשל מספרם הרב של האזרחים במדינות הדמוקרטיות, לא ניתן לכנס אותם במקום אחד כדי לקבל החלטות.
 - ב. **התמקצעות פוליטית**: הפוליטיקה במדינות המודרניות דורשת מהעוסקים בה רמה גבוהה של מקצועיות, הנובעת מעבודה מתמדת בתחום. הפוליטיקה המודרנית דורשת מהעוסקים בה מספר דרישות שאותן לא יכול למלא אזרח העובד לפרנסתו ממקצוע אחר ועוסק בפוליטיקה רק באופן חלקי ומזדמן. הדרישות המקצועיות שהפוליטיקה המודרנית מציבה בפני העוסקים בה הם:
 - ✓ **ידע**: כמות המידע הזורמת במדינה המודרנית היא עצומה (למשל דוחות מודיעין, שינוי חקיקה ועוד).
 - ✓ **מורכבות הסוגיות הפוליטיות**: הסוגיות המועלות בפוליטיקה המודרנית הן מורכבות ומשפיעות זו על זו. למשל, העלאת תקציב הביטחון, עלולה לבוא על חשבון תקציבי הבריאות והחינוך. לא ניתן לקבל החלטה מעין זו מבלי לבחון את השלכותיה.
 - ✓ **מורכבות המערכת הפוליטית**: המערכת הפוליטית מורכבת מגופים ותהליכים שונים הנמצאים בהשתנות מתמדת. הכרת מורכבות זאת דורשת מהעוסקים בפוליטיקה להכיר את המערכות והתהליכים הפוליטיים ואת השינויים המתרחשים בהם.
- בשל כל הגורמים הללו, כל המדינות הדמוקרטיות הקיימות כיום משתמשות בשיטת הדמוקרטיה הייצוגית.

2. סוגים של דמוקרטיות ייצוגיות: משטרים פרלמנטרים ומשטרים נשיאותיים

בקרב המדינות הדמוקרטיות הקיימות לא ניתן למצוא שתי מדינות בעלות משטר זהה- לכל מדינה יש משטר שהוא ייחודי רק לה, וכל מדינה דמוקרטית קובעת דרך שונה שבה העם יכול לבחור ולהשפיע על השלטון. יחד עם זאת, ניתן לחלק את המשטרים הדמוקרטיים לשני סוגים עיקריים: משטרים פרלמנטריים, שבהם הפרלמנט¹ יש עוצמה רבה, ומשטרים נשיאותיים, שבהם לנשיא יש עוצמה פוליטית רבה. הטבלה הבאה מפרטת את ההבדלים בין שני סוגי משטרים אלה. כדי שתוכל להבחין בהבדלים, קרא את הטבלה שורה אחר שורה (ולא טור אחר טור):

קריטריון להשוואה	דמוקרטיה פרלמנטרית	דמוקרטיה נשיאותית
אופן בחירת הרשות המבצעת והמחוקקת	העם בוחר את חברי הפרלמנט, וחברי הפרלמנט בוחרים מתוכם, בהצבעת אמון, את הממשלה ואת ראש הממשלה.	העם בוחר בנפרד את הנשיא ואת חברי הפרלמנט.
אופן פיטורי ראש הרשות המבצעת	הפרלמנט יכול להצביע אי אמון בממשלה ובראש הממשלה ולהפסיק את כהונתם.	הפרלמנט אינו יכול להצביע אי אמון. הפרלמנט יכול, באופן תיאורטי, לבצע הדחה בתהליך ארוך ומסובך, אשר לרוב אינו מצליח.
תפקידי ראש הרשות המבצעת	ראש הממשלה אחראי על ביצוע המדיניות בתחומים השונים: <ul style="list-style-type: none"> ☞ מדיניות פנים: כלכלה, חינוך, משטרה, בריאות וכו'. ☞ מדיניות חוץ: מלחמה, הסכמים בינלאומיים וכו'. הנשיא/ המלך אחראי על תפקידים ייצוגיים בלבד, כמו קבלת כתבי מינוי של שגרירים.	הנשיא מבצע את שני התפקידים: המדיני והייצוגי.
אופן פעולת הממשלה	ראש הממשלה הוא ראשון בין שווים: החלטות הממשלה מתקבלות ברוב קולות. חברי הממשלה (ראש הממשלה והשרים) מחליטים, באמצעות הצבעה, אם לאשר או לדחות את הצעות ההחלטה שהונחו על שולחן הממשלה. לראש הממשלה יש קול אחד, כמו לשאר השרים. ראש הממשלה מוסמך להכריע לבדו רק במקרה של שוויון קולות בהצבעה.	ההחלטות מתקבלות על ידי הנשיא: השרים יכולים ליעץ לנשיא באיזו מדיניות לנקוט, אך אינם מוסמכים לאשר או לדחות את החלטותיו והם חייבים למלא אחר הוראותיו. הנשיא מוסמך לפטר את השרים, ללא אישור הפרלמנט, ודבר זה מחייב את השרים למלא אחר המדיניות שאותה קבע הנשיא.
מדינה לדוגמא	בריטניה. ישראל.	ארצות הברית.

¹ פרלמנט = בית נבחרים/ רשות מחוקקת. בפרלמנט נמצאים נבחרים הציבור שנבחרו בבחירות על ידי העם. הפרלמנט הישראלי נקרא "כנסת".



קיים סוג נוסף של משטר דמוקרטי המערב בין השיטה הפרלמנטארית לשיטה הנשיאותית. סוג זה של משטר נקרא "משטר מעורב". משטר מעורב קיים בצרפת והתקיים בישראל בין השנים 1996-2003:
בצרפת: הנשיא- נבחר ישירות על ידי העם ועוסק בענייני חוץ; ראש הממשלה- נבחר על ידי הפרלמנט ועוסק בענייני פנים.

בישראל (בשנים 1996-2003): הנשיא- נבחר על ידי הפרלמנט (הכנסת) בהצבעה חשאית ועסק בתפקידים ייצוגיים; ראש הממשלה- נבחר ישירות על ידי העם (אם כי המשך כהונתו ותפקודו היו מותנים באמון הפרלמנט- הכנסת) ועסק בניהול המדיניות.

3. משאל עם

כפי שאינו, המדינות הדמוקרטיות המודרניות אינן פועלות בשיטת הדמוקרטיה הישירה. עובדה זו אינה מאפשרת מימוש שלם של עקרון שלטון העם, מפני שהעם אינו מעורב באופן ישיר בהחלטות המתקבלות. רעיון משאל העם מאפשר לעם לבטא את ריבונו, מאפשר לו לממש בצורה ברורה וישירה את עקרון "שלטון העם" ומקרב את המשטר הייצוגי לדמוקרטיה הישירה, וזאת מפני שהוא מערב את העם באופן ישיר בסוגיות הפוליטיות העומדות על הפרק.

במשאל עם מובאת בפני העם שאלה פוליטית העומדת על סדר היום הפוליטי. העם ניגש להצבעה בשיטה הדומה לבחירות ומשיב באמצעות בחירה בשני פתקים ("כן" או "לא") על השאלה שהוצבה בפניו. מדינות דמוקרטיות שונות משתמשות בכלי זה במידה שונה. בשוויץ נערכו בשנים 1945-1980 169 משאלי עם, בעוד שבאשראלי מעולם לא נעשה שימוש בכלי זה. למשאל העם יתרונות וחסרונות:

3 (א) יתרונות משאל העם

- ☞ **מימוש מעשי וישיר של עקרון שלטון העם:** מכיוון שהעם עצמו משתתף בתהליך קבלת ההחלטה, משאל העם מאפשר מימוש מעשי וברור של אחד מעקרונות השיטה הדמוקרטית, הוא עקרון "שלטון העם".
- ☞ **מתן ביטוי ישיר לרצון העם:** לעיתים קורה שנבחר העם משרתים אינטרסים פוליטיים שונים, אשר אינם עולים בקנה אחד עם ההבטחות שנתנו לבוחרים במהלך מערכת הבחירות. עובדה זו גורמת לעיוות רצון הבוחר. לעומת זאת, משאל העם מבטיח שההחלטות הפוליטיות יתקבלו בהתאם לרצון העם.
- ☞ **מתן ביטוי לשינויים בעמדת העם:** המציאות הפוליטית אינה קבועה, אלא משתנה ומתפתחת. עקב השינוי בתנאים יתכן שחלקים גדולים בציבור ישנו את עמדותיהם עד כדי כך שנבחר העם לא ייצגו עוד את דעת הציבור. משאל העם מאפשר לעם לבטא את השינויים שחלו בתפיסות הציבוריות בנושאים הפוליטיים העומדים על הפרק.
- ☞ **הכרעה בסוגיות שלא עמדו במרכז סדר היום של מערכת הבחירות:** לעיתים עולים על סדר היום הפוליטי סוגיות שלא עמדו במרכז סדר היום של מערכת הבחירות. נבחר הציבור נבחרו בשל עמדות שהביעו בנושאים אשר אינם רלוונטיים לסוגיות חדשות העומדות במרכז סדר היום הפוליטי, ולכן אינם יכולים לתת ביטוי מלא לתפיסות הרווחות בציבור. משאל העם מאפשר לציבור לבטא את עמדותיו ולהכריע גם בסוגיות פוליטיות חדשות.

3 (ב) חסרונות משאל העם

- ☞ **ניסוח השאלה עלול להשפיע על תוצאות המשאל:** מנסחי השאלה, שעליה נדרש הציבור להשיב במסגרת המשאל, עלולים לנסח כך שתכוון את המצביעים להצביע באופן שהוא רצוי עבורם.²
- ☞ **החלשת המוסדות הנבחרים:** אם הציבור יתרגל לכך שהחלטות פוליטיות מרכזיות מתקבלות על ידי, ולא על ידי נציגיו בשלטון, עלולה להתפתח תרבות של זלזול בפוליטיקאים ובמוסדות הנבחרים. מצב זה עלול לפגע ביכולתם של הפוליטיקאים למלא כראוי את תפקידם כנציגי העם. כתוצאה מכך, כל החלטה שתקבל על ידי השלטון עלולה להיתפס כבלתי לגיטימית. במקרים קיצוניים אף קיים חשש כי השלטון עצמו ייתפס כבלתי לגיטימי, היות והציבור עלול להסיק כי השיטה הייצוגית אינה שיטה יעילה.
- ☞ **העם אינו בקיא בכל פרטי הסוגיה העומדת על הפרק:** חלק מהשיקולים שאותם יש לקחת בחשבון במסגרת קבלת ההחלטות הפוליטיות עשויים להיות חשאיים וכאלה אשר לא ניתן לפרסמם בתקשורת ולשתף בהם את כלל הציבור. קושי זה קיים בעיקר בסוגיות ביטחוניות.
- ☞ **קושי בקיום דיון מסודר בתקשורת:** בשל מאפייניה של תקשורת ההמונים,³ לא ניתן להעביר דרכה מסרים ארוכים ומורכבים. כתוצאה מכך הדיון בתקשורת נוטה להיות קצר ושטחי. עובדה זו מונעת מהמצביעים לקבל את כל המידע הדרוש להם לקבלת החלטה מושכלת.
- ☞ **השאלה המוצגת בפני האזרחים אינה מאפשרת תוצאות ביניים:** האזרחים יכולים להשיב על השאלה המוצגת בפניהם במשאל רק בשתי תשובות אפשריות: "כן" או "לא". האזרחים אינם יכולים להשיב תשובה מורכבת, כמו "כן, בתנאי ש...". כתוצאה מכך האזרחים נאלצים לבחור בין שתי חלופות, שלעיתים אינם מסכימים עם אף אחת מהן.

4. השתתפות פוליטית

- כפי שראינו, הדמוקרטיה הייצוגית פוגעת בעקרון שלטון העם. כדי להתגבר על בעיה זו, הדמוקרטיה הייצוגית מאפשרת לאזרחים להשתתף בפוליטיקה בדרכים שונות. אולם, השתתפות האזרחים בפוליטיקה אינה אחידה: אזרחים שונים משתתפים בפוליטיקה במידה שונה ולפיכך גם משפיעים עליה במידה שונה. ברשימה הבאה ניתן לראות את הדרכים השונות שבעזרתם יכולים האזרחים להשפיע על הפוליטיקה (לפי סדר השפעה יורד):
1. **ראש הרשות המבצעת (הנשיא / ראש הממשלה):**⁴ קובע את סדר היום של ישיבות הממשלה והרשות המבצעת בכללה. מנהל ומתאם את פעילותה של הרשות המבצעת.
 2. **חברי הממשלה (השרים):**⁵ משתתפים בישיבות ובתהליכים שבהם מתקבלות החלטותיה של הרשות המבצעת. חברי הממשלה הנושאים בתיק כלשהו נהנים מהשפעה רבה על הנעשה בתחומי משרדם.
 3. **חברי הפרלמנט:**⁶ משתתפים בישיבות ובתהליכים שבהם נחקקים חוקים. יש ביכולתם לבקר ולפקח על תפקודה של הרשות המבצעת.
 4. **חברי ופעילי מפלגות:** חברי המפלגות משפיעים על חברי הכנסת ונהנים מהשפעה על פעילותם הפוליטית. בתוך קבוצה זו ניתן למנות את החברים במרכז המפלגה, רבנים, סופרים ועוד. השפעתם של

² דוגמה לניסוח מוטעה של שאלה: "האם אתה תומך בנסיגה משטחי יהודה ושומרון שתבטיח שלום למדינת ישראל?" במקרה זה צפוי שניסוח השאלה יגרום למשתתפים רבים במשאל לתמוך בשאלה המבטיחה "שלום". דוגמה נוספת: "האם אתה תומך בנסיגה משטחי יהודה ושומרון וביצירת סיכון של הפגזת קטיושות על ירושלים?". במקרה זה צפוי שניסוח השאלה יגרום לחלק ממשתתפי המשאל להתנגד לשאלה הכוללת איום ב"הפגזה" על ירושלים.

³ להרחבה על מאפייניה של תקשורת המונים במשטר הדמוקרטי ראה פרק נפרד.

⁴ להרחבה על תפקידיו וסמכויותיו של ראש הממשלה בישראל ראה הפרק העוסק בממשלה בישראל.

⁵ להרחבה על תפקידיהם וסמכויותיהם של השרים בישראל ראה הפרק העוסק בממשלה בישראל.

⁶ להרחבה על תפקידיהם וסמכויותיהם של חברי הכנסת בישראל ראה הפרק העוסק בכנסת בישראל.

חברי ופעילי המפלגות על חברי הכנסת אינה אחידה, היות והיא תלויה בכושר מנהיגותם ובעוצמתם הפוליטית האישית.⁷

5. **פעולות של אזרחים שנועדו להשפיע על התהליכים הפוליטיים:** אזרחים המשתתפים בהפגנות, או אזרחים המפרסמים את עמדותיהם בכלי התקשורת, יכולים להפעיל לחץ ציבורי על מקבל החלטות כדי להשפיע על החלטותיהם.

6. **תומכי מפלגות המסייעים להן בזמן בחירות:** פעילותם, המתבצעת בזמנים בהן מתנהלת מערכת הבחירות, משפיעה על הצבעתם של אזרחים אחרים ועשויה להשפיע על תוצאות הבחירות.

7. **אזרחים המצביעים בבחירות:** אזרחים המסתפקים בסוג זה של פעילות משפיעים במידה הנמוכה ביותר על הפעילות הפוליטית השוטפת.



שים לב!

ככל שאנו עולים ברשימה ניתן למצוא פחות אזרחים.

ככל שאנו עולים ברשימה ניתן למצוא השפעה רבה יותר.

5. לסיכום

1. עקרון שלטון העם הוא תנאי הכרחי לקיום הדמוקרטיה.
2. לא ניתן לממש באופן ישיר ומלא את עקרון שלטון העם.
3. המשטרים הדמוקרטיים המודרניים נחלקים למשטרים נשיאותיים ופרלמנטאריים.
4. ישנן רמות שונות של השתתפות פוליטית, דבר הפוגע בעקרון שלטון העם.
5. שיטת משאלי העם מקרבת את המשטרים הדמוקרטיים לעקרון שלטון העם, אך בדרך כלל המדינות הדמוקרטיות אינן מרבות להשתמש בה בשל חסרונותיה.



שאלות לתרגול⁸

1. הסבר את ההבדל שבין דמוקרטיה ישירה לדמוקרטיה עקיפה. הסבר מדוע מדינות דמוקרטיות אינן משתמשות כיום בדמוקרטיה הישירה?
2. ציין שלושה הבדלים בין הדמוקרטיה הפרלמנטאריה והדמוקרטיה הנשיאותית, והסבר שניים מהם.
3. הסבר כיצד עקרון שלטון העם מממש את רעיון האמנה החברתית.
4. איזה משטר דמוקרטי עשוי לתרום ליציבות פוליטית רבה יותר: המשטר הפרלמנטארי, או המשטר הנשיאותי? נמק⁹.
5. הסבר כיצד משאל העם מבטא את עקרון שלטון העם.
6. איזו שיטה דמוקרטית, ישירה או עקיפה, באה לידי ביטוי במשאל העם? נמק¹⁰.

⁷ לדוגמה, הרב עובדיה יוסף, מנהיגה הרוחני של תנועת ש"ס, נהנה מעוצמה פוליטית רבה למרות שאינו חבר כנסת. עוצמה פוליטית זו נובעת מהעובדה שחברי הכנסת מטעם סיעת ש"ס ושרי ש"ס בממשלה מצייתים להנחיותיו הפוליטיות.

⁸ לפני שתיגש לענות על השאלות, ודא שאתה מכיר את מילות השאלה ואת משמעותן. להרחבה בנושא זה קרא את ההנחיות "כיצד עונים על שאלות במבחן" שבהקדמה לספר.

⁹ שים לב: שאלה זו היא שאלת חשיבה ויתכנו לה שתי תשובות אפשריות. הניקוד שתקבל ייקבע על פי סוג הנימוק שתיתן.



7. הבא יתרון אחד וחסרון אחד של משאל העם.
8. רוב המדינות הדמוקרטיות אינן נוטות להשתמש במשאלי העם. הבא לכך שני הסברים.
9. אחד מחסרונותיו של משאל העם הוא בכך שהוא נותן ביטוי לשיטת הדמוקרטיה הישירה. הסבר מדוע.
10. "למרות שעקרון שלטון העם הוא עקרון יסודי בדמוקרטיה, העם אינו שולט, אלא רק משפיע על השלטון. כמו כן ישנם אזרחים המשפיעים על השלטון יותר מאחרים". מדוע לא ניתן לממש לחלוטין את עקרון שלטון העם? תאר שתי דרכים שונות שבעזרתם יכולים האזרחים להשפיע על השלטון.

¹⁰ שאלה משלבת.