

## מטלה מנחה 12

### סוגיית החוקה והרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת

#### שאלה 1: חוקה בישראל

למרות החלטת האו"ם בתוכנית החלוקה והתכנון המקורי, לישראל אין חוקה כתובה, אלא את מגילת הכרזת העצמאות של המדינה, שקיבלה תוקף משפטי בשנת 1992 ואת "חוקי היסוד". בספרם "המערכת הפוליטית בישראל" טוענים יצחק גל-נור ודנה בלאנדר כי בפועל נוצרה בשנת 1949 חוקה, אותה הם מכנים "חוקת 1949", המהווה ביטוי לדגם הדמוקרטיה ההסכמית בציבור היהודי בישראל.

ערב הבחירות לאספה המכוננת הגישה ועדת ורהפטיג את הצעת החוקה שגיבשה. בכנסת הראשונה הוטל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. בסופו של דבר, מליאת הכנסת היא זו שהחליטה על עתידה של החוקה בכך שקיבלה את "החלטת הררי". החלטה זו קבעה הלכה למעשה כי לא תכונן חוקה לישראל באופן מיידי. החוקה תבנה לאורך זמן ותהיה מורכבת מפרקים פרקים, כאשר כל אחד מהם יהווה "חוק יסוד" בפני עצמו. בשלב מסוים, שלא הוגדר, חוקי היסוד יתאגדו לכדי חוקה (גלנור, בלאנדר, עמ' 84-85). החלטה זו השאירה, ולא במקרה, נקודות רבות פתוחות לגבי מעמדם של חוקי היסוד בהשוואה לחקיקה רגילה ומועד כינון חוקה רשמית. הסיבה המרכזית לדחיית החוקה היתה שאלת הפרדת הדת מהמדינה ובשלב מאוחר יותר, החשש של המפלגות החילוניות מפרישתם האפשרית של המפלגות הדתיות מהמערכת הפוליטית. (שם, עמ' 88). סיבה נוספת, שהועלתה על ידי מספר חוקרים היא שחוקה רשמית היתה מגבילה את הדומיננטיות של מפלגות השלטון ואת שלטונו של בן גוריון.

לישראל יש חוקה לא כתובה, שאינה מהווה ישות משפטית, "חוקת 1949", שהיא מקבץ של הסדרים פורמליים ובלתי-פורמליים ששיקפו את הדמוקרטיה הקונסנסואלית (הסדרית) של הפוליטיקה הציונית והיישובית (שם, עמ' 93). חוקה זו מושתתת במידה רבה על הסדרים פוליטיים מתקופת היישוב, שנעשו בין הסוכנות היהודית לבין היישוב. הדגם ההסכמי הדמוקרטי נקבע עוד בשנת 1948 על ידי הקמת "מועצת העם היהודים" שכללה חברים מכל המפלגות והארגונים ביישוב היהודי. לאחר הקמת המדינה, התבססה הדמוקרטיה ההסדרית על דמוקרטיה פרלמנטרית, בית מחוקקים אחד, שיטת בחירות יחסית, לצד מסמכים פורמליים, כגון הכרזת העצמאות, המנשר, פקודות סדרי השלטון והמשפט, חוק השבות ועוד.

הדמוקרטיה ההסכמית, אם כן, שהיא "ירושה" של הסדרים ותפיסות פוליטיות מתקופת היישוב, נובעת מההכרה שבחברה הישראלית יש כמה חטיבות המאופיינים במגזרות גבוהה. כך נכללו

בהסדרים הפוליטיים כל הקבוצות היהודיות הגדולות והמאורגנות ונוצר הבסיס החוקתי הלא פורמלי להסדרים ההסכמיים. מי שלא היה שותף באמנה החדשה היו הנציגים הערבים, ובהמשך העולים (שם, עמ' 94). חוקת 1949 היתה ביטוי לדגם הדמוקרטי ההסכמי בציבור היהודי בישראל – דמוקרטיה של משא ומתן.

בדמוקרטיה הסכמית, כמו ישראל, מתקיימת דמוקרטיה של משא ומתן ויש בה בדרך כלל חפיפה בחלוקת התפקידים בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, בחירות יחסיות, רב מפלגתיות, קבוצות אינטרסים מאורגנות ועוד. זאת לצד חוקתיות פורמלית נוקשה וביקורת שיפוטית (שם, עמ' 123). ישראל מבחינה זו היא חריגה, מכיוון שאין לה חוקה פורמלית, ישנה מחלוקת לגבי עליונותה של הכנסת והמעמד הפורמלי של הביקורת השיפוטית.

הדמוקרטיה ההסדרית עומדת בניגוד לדמוקרטיה הליברלית המתבססת לא על שלטון הרוב, כי אם על חוקה. הדמוקרטיה הליברלית רואה כערך עליון לא את רצונו של הרוב, אלא את הגנה על זכויות הפרט. זכויות אלה, שהעיקריות בהן הן חופש הדיבור, חופש ההתארגנות וחופש הדת, מובטחות באמצעות דמוקרטיה ייצוגית, חוקה, בלמים ואיזונים והפרדת רשויות.

גל-נור ובלאנדר סבורים כי למרות ש"חוקת 1949" הצליחה לאורך השנים לשמר את הדמוקרטיה בישראל, היא אינה יכולה להחליף חוקה רשמית. למרות קיומם של חוקי יסוד ולמרות תפקידו המרכזי של בית המשפט העליון במילוי חסרים, עד היום אין הגדרה ברורה של היחסים בין הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת והיבטים חשובים בדמוקרטיה ליברלית, כגון מקומה של הדת במדינה, מעמדם של האזרחים הערבים, שוויון מגדרי וגבולות המדינה, לא הוסדרו בחוקי היסוד. עם זאת, הם אינם סבורים כי קיומה של חוקה כתובה ורשמית יכול היה לפתור את המחלוקת הקיימות בחברה הישראלית. (שם, עמ' 122)

## שאלה 2: הפרדת רשויות

א. עקרון הפרדת הרשויות נועד למנוע ריכוז כוחות בידי רשות מסויימת אחת, כמו גם לאזן ולבלום את היחסים בין הרשות המחוקקת, המבצעת והשיפוטיות. פיזור הסמכויות נועד למנוע שימוש לרעה בכוחה של אחת הרשויות על חשבון רעותה ולרעת אזרחי מדינת ישראל. חשיבות עקרון הפרדת הרשויות נובע מכך שהוא מונע ריכוז של כוח ושימוש בו לרעה של רשות אחת ובכך מאפשר המשך של שלטון דמוקרטי תקין. הפרדת הרשויות מתבטאת בחלוקת סמכויות ובפיקוח הדדי באמצעות מנגנוני איזון. ישנם מספר עקרונות המגולמים בעיקרון הפרדת הרשויות. מניעת ריכוז הכוח בידי רשות אחת וזאת באמצעות פיזור הכוח בין שלוש הרשויות; איזון בין הרשויות וכוחן על ידי פיזור הסמכויות ביניהן; פיקוח ובקרה הדדיים בין שלוש הרשויות; ממשל תקין והבטחת תפקוד יעיל של