



פורום המרצות והמרצים למשפטים  
منتدى محاضرات  
محاظري القانون  
لمعן הדמוקרטיה | من أجل الديمقراطية  
The Israeli Law Professors' Forum  
for Democracy

## פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

### הפורום מסביר – מושגי יסוד והמהפכה המשטרית: שלטון הרוב ומגבלותיו

נייר עמדה מס' 28 הופץ ביום 15.3.2023\*

#### תקציר

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה ובזכויות אדם. נייר עמדה זה מבהיר את היחס המורכב בין הערך הדמוקרטי של "שלטון העם" לבין ההצדקות והגבולות על העיקרון לפיו הכרעת הרוב מחייבת את הציבור כולו, כולל את המיעוט.

#### ערך היסוד: שלטון העם

תובנה דמוקרטית בסיסית היא שהשלטון אמור להיות בידי הנשלטים, דהיינו בידי כל הכפופים לשלטון. זהו בתמצית הערך הדמוקרטי של "שלטון העם". בעצם, משמעות המילה "דמוקרטיה" במקור היווני העתיק (*dēmokratia*) היא שלטון (*kratos*) העם (*Demos*) – כלומר, שלטון כל "העם" ולא של "חלק מסוים מהעם". אין הכוונה שהאידיאל הדמוקרטי מסתכם בשלטון העם, אולם ברור שערך זה נמצא בליבת הדמוקרטיה.

---

\* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: <https://lawprofssforum.org>. עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofssforum>. ליצירת קשר [lawprofssforum@gmail.com](mailto:lawprofssforum@gmail.com).

## עיקרון ההכרעה: שלטון הרוב

כיוון שהאידיאל הדמוקרטי הינו של שלטון "העם" – עולה השאלה כיצד ניתן לעמוד על רצונו של "העם" ומהי הדרך הראויה לבירור העדפותיו? ספציפית, עולה השאלה בדבר אופן ההכרעה הראוי של "העם"? המענה המקובל לשאלה זו הינו: הכרעת רוב. כלומר, הגישה המקובלת היא שכאשר יש חילוקי דעות בקרב העם בנושאים שאין מנוס מלקבל בהם הכרעה ציבורית (כגון גובה המס) אין ברירה אלא לאמץ כלל הכרעה שיחייב את כולם גם אם לא ירצה את כולם. מקובל לחשוב שבמצבים כאלו ראוי לפעול לפי עמדת הרוב, גם אם למורת רוחו של המיעוט, כל עוד ההכרעה התקבלה על ידי גוף שנבחר (או גוף הנהנה מאמון של גוף שנבחר) בבחירות כלליות, פתוחות, ושוות.

## האתגר: עקרונות הכרעה יש להצדיק

מדוע לגיטימי שבני קבוצה אחת בעם יקבלו החלטה שתחייב (גם) את בני הקבוצה האחרת בעם, רק משום שקבוצה אחת מונה מספר חברים גדול יותר (לעיתים, מעט גדול יותר) מהקבוצה השנייה? הרי אם ענייננו שלטון הנשלטים (שלטון "העם"), כיצד ניתן להצדיק מצב בו חלק מהעם (הרוב) "קובע" לכל העם, כולל למיעוט? נדמה שמצב זה בעצם סותר כמעט בהגדרה את ערך שלטון העם.

כמו כן, חשוב לשים לב כי כלל ההכרעה של שלטון הרוב הוא פורמלי, במובן הבא: הוא משיב על השאלה כיצד יש לקבל החלטות בעניין מסוים, לא איזו החלטה ראוי לקבל. דהיינו, עניינו בנוהל אותו ראוי לנקוט כדי להכריע בסוגיות ציבוריות או כדי לבחור ממשלה, אך לא בשאלות המהותיות באשר לתוכן ההכרעה שראוי לקבל או באיזו מפלגה ראוי לבחור. כלל ההכרעה של שלטון הרוב שונה מעקרונות הכרעה מהותיים יותר, כגון עקרונות מבוססי צדק, חירות הפרט, יעילות, הדדיות וכולי. מדוע, אם כן, לאמץ כלל הכרעה פורמלי על פני כלל מהותי? חשיבות השאלה מתחדדת כאשר עולה החשש שהרוב טועה מבחינה מהותית, והצדק הוא דווקא עם המיעוט. מדוע גם אז הכרעת הרוב מחייבת את כולם?

בתורת המדינה ישנן הצדקות שונות לכלל ההכרעה של שלטון הרוב כביטוי של שלטון העם או כסוג של קירוב למצב של שלטון העם, שאת חלקן נציג מיד. אולם בשלב זה של הניתוח חשובה התובנה ששלטון הרוב מחייב הצדקה מנקודת המבט של ערך שלטון העם, ושלא די בטענה "שהרוב קובע". לכן, יש להסביר באלו תנאים שלטון הרוב מממש באופן מספק, גם אם לא מושלם, את ערך היסוד של שלטון העם. כמו כן, בחינת ההצדקות להכרעת הרוב מסייעת להעריך את משקלו וממילא גם את גבולותיו. זאת ועוד, כששלטון הרוב מפסיק לבטא (גם אם רק בקירוב) את ערך שלטון העם, הוא מפסיק להיות כלל הכרעה לגיטימי לאור אותו ערך.

## בזכות עקרונות פורמליים

טעם לאימוץ כלל הכרעה פורמלי הוא שבמקרים רבים מחלוקות חברתיות קשורות במתחים שבין השקפות עולם ערכיות שונות. המסגרת הפורמלית של הכרעה לאור שלטון הרוב (הנבחר באופן דמוקרטי) מספקת

פרוצדורת הכרעה ניטרלית (ככל שניתן) ביחס לשאלות הערכיות העומדות על סדר היום הציבורי. לדוגמא, מתן זכות הצבעה לכל אזרח או אזרחית ללא קשר להשקפותיהם. הפוליטיות הוא כלל ניטרלי שיישומו אינו דורש הכרעה במחלוקות הערכיות המרכזיות שעל סדר היום הפוליטי.

אולם, עדיין נשאלת השאלה – מנקודת המבט של ערך שלטון העם – מה יתרוננו של עקרון שלטון הרוב על פני כללי הכרעה פורמליים אחרים, כגון הכרעה לפי "תור" או לאור "רצון בעלי ההון" או "האינטרס המפלגתי"?

### **הצדקה א' לשלטון הרוב: ייצוג רצון העם**

מורכבות החיים וגודלה של האוכלוסייה מחייבים סטיה מהאידיאל הדמוקרטי של שלטון העם. בעצם, בדרך כלל עצם הדיבור על "רצון העם" – כאילו יש ישות כזו, "עם", שיש לה רצון ברור וקוהרנטי – שגוי. במציאות, הציבור עצמו אינו מחליט או נקרא להחליט בעניינים קונקרטיים, אלא בוחר לו נציגים. הקושי הוא שיש בשיטה זו לפתוח פתח רחב להכרעות שלטוניות שלא תואמות את דעת הציבור או אפילו את דעתו של הרוב. ועדיין, אין להכחיש כי בשלטון רוב טמון פוטנציאל לצמצם את הפער בין האידיאל הדמוקרטי של "שלטון העם" לבין המצב (שנדמה שאין מנוס ממנו במקרים מסוימים של מחלוקת ציבורית) בו השלטון מייצג רק חלק מהציבור אולם שולט על הציבור כולו.

הטענה לכן היא לא ששלטון שנבחר בבחירות כלליות, פתוחות, ושוות בהן משתתף העם כולו הוא שלטון המבטא באופן מושלם את רצון העם, אלא רק שברוב המקרים הוא עדיף (או גרוע פחות) מסוגי שלטון אחרים, כגון שלטון ה"נבחר" על בסיס השתייכות למשפחת האצולה, או השתייכות מפלגתית, או רצון המנהיג, או שיוך לקבוצה דתית או אתנית מסוימת, וכיוצא באלו. בעוד ששלטון הרוב אינו מבטא את רצון כל הציבור, הוא לפחות מבטא את רצון רוב הציבור. כמו כן, ככל שמתקיימים תנאים המאפשרים בחירות כלליות, פתוחות, ושוות, השלטון צריך להיות במידה רבה קשוב לרצון הציבור (או לפחות לרצון של רובו), אחרת יוחלף בסופו של יום בשלטון שייצג טוב יותר את עמדות הציבור. לכן, הטענה בזכות כלל שלטון הרוב היא שרוב הזמן וברוב המקרים, כאשר בוחנים את המצב ממעוף הציפור ובאופן יחסי, שלטון רוב עדיף (או גרוע פחות) מצורות שלטון אחרות במימוש האידיאל הדמוקרטי של שלטון העם. כפי שאמר ווינסטון צ'רצ'יל, הדמוקרטיה היא צורת השלטון הגרועה ביותר – מלבד כל היתר.

איזה רוב נדרש? ברור שהגם שמדובר ברוב קטן, הרי שגם רוב של מעל 51% הוא קירוב טוב יותר של רצון "העם" מאשר מיעוט של 49%. יחד עם זאת, ככל שהנושא העומד להכרעה הוא בסיסי יותר, משפיע על החברה כולה, ונוגע ביסוד ההסדרים החברתיים הקיימים, כגון מבנה ואופי המשטר, ערכי היסוד של השיטה המשפטית, ושינוי "כללי המשחק" המשטריים, נדמה שגודל הרוב הנדרש גדל, וזאת בכדי לתת ייצוג מהימן יותר של רצון "העם" כולו. באופן לא מפתיע, במקומות רבים בעולם שינויים חוקתיים למבנה המשטר דורשים רוב מורכב וגדול יותר מאשר הצבעת רוב רגילה בפרלמנט או בציבור עצמו. בין אם מדובר ברוב מיוחס (נגיד של 75%) או ברוב נמשך על פני זמן (נגיד בפרלמנט אחד וגם בזה שנבחר אחריו) או במגוון מנגנונים אחרים שתפקידם לתת ביטוי מקיף

ומלא יותר של רצון הציבור, כגון הליך של הדברות ארוך ומעמיק בציבור או שיתוף גורמים שונים בעיצוב ההצעות לשינוי.

**לסיכום, ביתרון היחסי של שלטון הרוב לבטא את רצון הציבור טמונות גם מגבלות על הלגיטימיות של שלטון הרוב, מגבלות שחלות גם במקרים בהם הרכב הקואליציה – הביטוי המודרני של שלטון הרוב בשיטות משטר כגון אלה של ישראל – מייצג נאמנה את חלוקת העמדות בציבור. מקום בו הכרעות הרוב חותרות תחת ההיגיון שהשלטון בעיקרון כפוף לבחירת העם כולו, או סוטות רחוק מדי מהאידיאל של ייצוג רצון העם, אותו שלטון רוב מאבד את ההצדקה עליה הוא נשען.**

### **הצדקה ב' לשלטון הרוב: כל בני האדם שווים**

טיפוס אחר של הצדקות לכלל ההכרעה של שלטון הרוב מתמקד בערכים המגולמים בתוך שלטון הרוב עצמו. במשפחת הצדקות זו, הדומיננטית ביותר נובעת מהאידיאל שיש להתייחס לכל בני האדם כאל שווים. הכוונה איננה שיש תמיד לתת יחס שווה לכולם. זה הרי בלתי אפשרי, וגם לא תמיד צודק. תחת זאת, הרעיון הוא שכל אדם באשר הוא אדם הנו בעל ערך מוסרי וכבוד אנושי בסיסי ששווים לזה של כל אדם אחר.

בחלקו, עקרון שוויון זה מגולם בערך שלטון העם. כיון שהאידיאל שהנשלטים כולם יחדיו – ולא רק מעמד מיוחס זה או אחר – הם אלו הקובעים את זהות ואופי השלטון, מגלם את ערך השוויון בין הנשלטים. כלל ההכרעה של שלטון הרוב עושה קונקרטיזציה לעיקרון השוויון הזה. שכן ההליך לגיבוש שלטון הרוב מעניק לכל אזרח ואזרחית קול זהה במשקלו. כך שהכרעה לפי הרוב מתייחסת לכל האזרחים כשווים, ואין מי שקולו שווה יותר או פחות משל האחרים. משטר כזה לוקח ברצינות את ערך שלטון העם, דהיינו את האידיאל שהנשלטים כולם משתתפים בקביעת מי שולט בהם.

**בראיה זו, חשוב לשים לב שהכרעת רוב איננה לגיטימית אם היא חותרת תחת ערך השוויון המגולם בהשתתפות הפוליטית השווה של כל חברי העם. הכרעת רוב כזו חותרת, למעשה, מתחת להצדקה שלה עצמה.**

### **מעבר לשלטון העם: מגבלות על שלטון הרוב מכוח ערכים אחרים**

עד עתה, עסק נייר עמדה זה ביחס בין שלטון הרוב לערך הדמוקרטי הבסיסי של שלטון העם, ובמגבלות לשלטון הרוב הנגזרים מיחס זה. אולם, חשוב להדגיש שעיקרון שלטון העם איננו הערך היחיד במשחק. כמו כן, כפי שמוסבר לעיל, שלטון הרוב הוא לא ערך בעצמו אלא רק קירוב או ביטוי של ערך שלטון העם, ולכן בעוד שיש לכבדו יש להישמר מלהפריז בערכו. לכן, גם אם שלטון רוב הוא על פניו לגיטימי, קיימים תנאים ומגבלות נוספים על כוחו. בוודאי שלא כל פעולה ספציפית של הרוב – למשל, כל חקיקה בהכרעת רוב – היא בהכרח ראויה. לדוגמא, חלוקת תקציבי מדינה על פי שיוך מפלגתי או הגבלת חירות דרקונית איננה הופכת לגיטימית רק מפני שהיא נעשית על ידי שלטון שנבחר באופן לגיטימי.

שלטון רוב יכול לפגוע – ולעתים קרובות אכן פוגע – בחירות, באינטרסים קהילתיים, בעקרונות הצדק, ובזכויות אדם. כמו כן, גם שלטון רוב פותח לעתים במלחמות לא צודקות, חוטא בשחיתות, נוהג בשרירות, ומתייחס בעריצות למיעוטים. בעוד שאומנם הסיכוי לפגיעה כזו (והן עוצמתה של הפגיעה) הוא על פי רוב יחסית נמוך יותר מאשר במשטרים "הנבחרים" באופן אחר מאשר על ידי הרוב, עדיין חיוני לזכור שגם כאשר ההצדקות לשלטון הרוב מכוח ערך שלטון העם מתקיימות, לא כל שלטון רוב הוא בהכרח לגיטימי ובוודאי לא כל החלטה שלטונית היא לגיטימית, גם אם השלטון נבחר באופן לגיטימי על ידי הרוב.

הדיון החשוב בצורך לאזן בין ערך שלטון העם לבין שיקולים ערכיים אחרים שחייבים להנחות כל ממשלה, חורג מהדיון שלנו שעיקרו במושכלות היסוד של מושג שלטון הרוב. הגם שברור שישנם מקרים בהם אין די בערך שלטון העם כפי שהוא בא לביטוי בשלטון הרוב, בכדי לגבור על ערכים מתחרים כגון אלו הנזכרים לעיל בזכות הגבלת כוחו של השלטון.

### המהפכה המשטרית והחתיירה תחת ערך שלטון העם וערכים נוספים

בישראל שלטת כיום ממשלה הנסמכת על רוב פרלמנטרי, כפי שנקבע בבחירות כלליות, פתוחות, ושוות. אלא שאותה ממשלה פועלת עתה לשינוי משטרי שיפגע אנושות באופי הדמוקרטי של המדינה וישנה את סדרי היסוד של המשטר הישראלי. היא עושה זאת על בסיס רוב דחוק בפרלמנט ובתמיכת לא יותר מ 50% מהאוכלוסייה, בדרך של הצעות חוק אשר יחדיו ייצרו מציאות משטרית חדשה בה אין מגבלות אפקטיביות על כוחה של הממשלה לקדם מדיניות ולחוקק חוקים (דרך הרוב שלה בכנסת). ההסכמים הקואליציוניים, ההכרזות של חלק מחברי הקואליציה ושריה, וניסיון הדורות מלמדים שבמסגרת מבנה משטרי כמו זה שהממשלה מקדמת, הרוב הפרלמנטרי צפוי לפגוע באופן אנוש באופי הדמוקרטי של המדינה ובשוויון האזרחי – ומכאן בעצם לפגוע בבסיס הלגיטימיות עליו עומדת, לפי הטענה, הקואליציה שנבחרה ברוב קולות לגיטימי. ספציפית, עולה החשש, כי נציגי הרוב בכנסת יוכלו לפסול את מפלגות המיעוט מלהתמודד בבחירות, לפגוע בזכותם וביכולתם של מיעוטים מלהשתתף בבחירות, ולפגוע בתנאים אחרים הנדרשים לבחירות כלליות, פתוחות, ושוות, וזאת ללא כל מגבלה. במצב כזה השלטון מפסיק לבטא את ערך שלטון העם, כיון שהוא מפסיק להיות כפוף לבחירת הציבור כולו ואין הוא מכבד את עיקרון השוויון האזרחי ביחס לבחירת השלטון. ממשלה כזו חותרת באופן טראגי תחת הלגיטימיות שלה. וזאת אפילו מבלי להתייחס למגוון הפגיעות הצפויות לערכים אחרים, כגון זכויות אדם, עקרונות צדק, ומשטר תקין. שכן החרבת המוסדות הדמוקרטיים של ישראל ללא ספק תגרור עמה פגיעה אנושה – ובלתי לגיטימית – במגוון זכויות וערכים, ואגב כך תקעקע עוד יותר את הלגיטימיות של פעולות הממשלה, גם אם אלה תיתמכנה על-ידי הרוב.

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

פרופ' אורי הרשטיין, האוניברסיטה העברית  
פרופ' דוד אנוך, האוניברסיטה העברית  
פרופ' צבי כהנא, הקריה האקדמית אונו

פרופ' יאיר לוברבוים, אוניברסיטת בר אילן  
ד"ר יאיר שגיא, אוניברסיטת חיפה