

10.5.04

האוניברסיטה העברית

פקולטה למדעי החברה

החוג למדעי המדינה

הדמוקרטיה בישראל

מרצה: יצחק גל-נור

תפקיד חברי הכנסת¹

דובי קננגיסר

ת.ז. 035812924

¹ תודתי נתונה לנתנאל קראוס על הערותיו המחכימות לטיוטת החיבור.

"What's in the public interest is not what the public is interested in."

(Terry Pratchett, The Truth)

נאמן או שליח?

הדילמה העומדת בפנינו שואלת שאלה אלמנטרית לכאורה במשטר דמוקרטי: משנבחר נציג ציבור לכהן בפרלמנט - מה עליו לעשות? רבות נכתב בתחום הזה, ואינספור הסברים ניתנו. Pitkin (1969) ניסתה להרכיב רשימה חלקית של האנאלוגיות שהומצאו כדי להבהיר את תפקידו של נבחר הציבור:

"He is like, they say, an actor, an agent, an ambassador, an attorney, a commissioner, a delegate, a deputy, an emissary, an envoy, a factor, a guardian, a lieutenant, a proctor, a procurator, a proxy, a steward, a substitute, a trustee, a tutor, and a vicar."

עם זאת, שני מודלים עיקריים של הנבחר בפרלמנט חוזרים ועולים בספרות: הנאמן, והשליח. מודל הנאמן נוסח לראשונה על-ידי אדמונד ברק: הנבחר במודל זה מקבל מבחוריו את הסמכות להחליט עבורם מה טוב ונכון לעשות. "...הנציג שלכם, אמר ברק לבוחרים בבריסטול לפני למעלה ממאתיים שנה, "חב לכם לא רק את פעלתנותו, אלא אף את שיקול דעתו; והוא בוגד בכס, במקום לשרתכם, אם הוא מקריב אותו בעבור דעותיכם..." (Burke 1969 [1774], תרגום שלי). לעומת זאת, מודל השליח קובע כי נבחר הציבור הוא נציגם של בוחריו, ולכן עליו לנהוג על פי הוראותיהם, או למצער, על פי העדפותיהם כפי שהוא מזהה אותן.²

חשוב לציין כי ברק לא ראה לנכון להתעלם לחלוטין מעמדות המצביעים. הוא המליץ לנבחר הציבור להאזין לדעות המצביעים בכל עת, ולכלול אותן במערך השיקולים שלו – אך לעד על הנבחר להגיע לידי החלטה שמקובלת עליו מתוך כל השיקולים הפרוסים לפניו, ולא רק בשל רצון הבוחרים.

ההנחה הסמויה מאחורי שני המודלים היא כי הבוחרים הבודדים אינם שוקלים את טובת הכלל בעמדותיהם, אלא מעדיפים את טובתם שלהם. אילו היו אלו שוקלים את טובת הכלל,

² למותר לציין כי לא תמיד מצליחים הנבחרים לזהות נכונה את העדפות הציבור, מה שלעיתים עלול להביא לחריגה מרצונותיהם, עוד יותר מאשר אילו היה נבחר הציבור נאמן לדעותיו הוא (ראה כספי תשל"ו).

ובהנחה כי הנציג הנבחר שלהם חולק את אותה מערכת ערכית שלהם, הרי ששניהם יגיעו לאותה המסקנה. אך אם הבוחרים מאפשרים לטוב האנוכי שלהם להשפיע על עמדותיהם, הרי שהדרישות שלהם עלולות להתנגש בטוב המשותף של כלל הציבור במדינה, והם יעדיפו מהלכים שיפעלו לטובת הקבוצה המצומצמת שלהם, על חשבון קבוצות אחרות באוכלוסיה – כלומר, יעדיפו את השגת התועלת המרבית שלהם עצמם, על פני השגת התועלת המרבית עבור כלל הציבור; או במושגים הלקוחים מתורת המשחקים – יעדיפו לחשוב אודות המאבק על המשאבים כמשחק סכום אפס, ולא כ"דילמת אסיר", בה יש אפשרות ל"הגדלת העוגה". רוסו תיאר זאת בחיבורו "על האמנה החברתית", כאשר הגדיר את רצון הכלל כסך רצונותיהם של הפרטים בחברה, ואילו את הרצון הכללי כסך הרצונות הללו - פחות האינטרסים האישיים של כל אחד ואחד.

ואכן, במקרים רבים בדמוקרטיה הנצחון ניתן בידיהם של פופוליסטים המבטיחים שמיים וארץ למצביעיהם, לעיתים קרובות על חשבון קבוצות אחרות באוכלוסיה, והכי חשוב: מהר. המצביעים, שאינם מצויידיים בכלל המידע שיש בידי הפוליטיקאים, ושמתקשים יותר להבין את תוצאות מהלכי מדיניות מסויימים בטווח הארוך, יעדיפו להצביע עבור מי שלוחש על אוזנם הבטחות מתוקות, מאשר עבור מי שמטיח בהם את המציאות הקשה. Stokes (1998) בחנה שלושה מקרים של בחירות במדינות דרום-אמריקה שהיו במשבר כלכלי, ובהן זכו מפלגות שהעמידו מצע פופוליסטי שהבטיח מיגור האינפלציה ושגשוג כלכלי בלי לפגוע בתשלומי ההעברה - וזאת מול מועמדים שהציגו לציבור תוכניות קשות אך הכרחיות שכללו מכות כלכליות וביטול למעשה של מדינת הרווחה. בשלוש הדוגמאות שמביאה סטוקס, מיהרו הנבחרים ליישם, תוך ימים בודדים, את אותה המדיניות הקשה שנגדה הם יצאו במערכת הבחירות. פעולה בניגוד לרצון הבוחרים? בהחלט. אך הנבחרים ידעו כי זוהי פעולה למען האינטרסים של אותם בוחרים - למעשה, הם ידעו זאת כבר זמן רב לפני הבחירות! - והחלטתם להתמודד על בסיס מצע פופוליסטי נועדה להביאם לשלטון ותו לא, בזאת בזכות קולותיהם של אותן שכבות באוכלוסיה שהעדיפו את טובתן המיידית (בדמות קצבאות למיניהן) על פני טובת הכלל שהצריכה קיצוץ נרחב בהוצאות הממשלה, לפחות לפרק זמן מסויים. מעניין לציין שבחירתם של הפוליטיקאים בשינוי הדעה הקיצוני הזו הייתה במטרה להשאירם בשלטון: לכל השלושה היה ברור שהתוכניות שהם הציגו במערכת הבחירות תבאנה חורבן כלכלי, ואיתו אובדן השלטון. תחת זאת הם קיוו כי התוכנית הכלכלית הקשה עליה החליטו תניב פירות עוד לפני הבחירות הבאות, והציבור יגמול להם בעין יפה. בשתי המדינות שבהן אכן חל שיפור כלכלי משמעותי בעקבות התוכנית הכלכלית, אף זכו

הפוליטיקאים ההכפכים לתמורה נאה בקלפי, והבחירה שלהם שלא לשמור אמונים לרצון המוצהר של בוחריהם, אלא דווקא לאינטרסים של אותם בוחרים, לא רק שלא פגעה בהם, אלא הבטיחה את המשך שלטונם.

רעיון תיאורטי מעניין עולה מצירוף דוגמא זו לטענתה של Stokes (1999) אודות השפעות העתיד הפוליטי הצפוי של נבחר ציבור על התנהגותו בפרלמנט ובממשלה: נציג שזו לו הקדנציה האחרונה, על-פי Stokes, ינסה לפעול יותר על פי מודל הנאמן מאשר על-פי מודל השליח. הסיבה לכך היא ברורה: הלחץ העיקרי שמופעל על הנציג לקדם את רצונותיהם של בוחריו הוא יכולתם של אותם בוחרים להפילו מכסאו בבחירות הבאות. מכאן, שנציג שאינו מתכוון (או אינו מורשה) להתמודד שוב על כיסאו, לא ימצא לנכון לקדם את רצונותיהם של בוחריו, ויעדיף לקדם דווקא את האגינדה האישית שלו, שיכולה להיות או לא להיות דומה לזו של הבוחרים.

לאור כל אלו, ניתן לטעון כי מודל הנאמן הברקיאני אינו המודל הקיצוני, ההופכי למודל השליח, אלא דווקא מודל אמצע-הדרך. המודל הקיצוני באמת הוא המודל ההובסיאני. Hobbes [1651] (1962) תיאר את העומד בראש הלוויתן – אותו מונולית חברתי שנוצר באמצעות אמנה חברתית בה העבירו כלל החברים בגוף המדיני את כלל זכויותיהם ורצונותיהם לידי שליט אחד – כלא פחות מאשר נציגו של הגוף המדיני. לכאורה, אין דבר רחוק יותר מייצוג מאשר השליט הטוטאליטרי של הובס: לשליט הזה ניתנה הסמכות להפעיל טרור כנגד מתנגדיו, להרוג בנתיניו ולקחת את כל כספם מהם, ואל מול כל זאת, טוען הובס, אין להם לנתינים לבוא בתלונות אלא לעצמם, שכן השליט מייצג אותם, ולכן כל החלטה שלו כמוה כהחלטה שלהם (Pitkin 1969). אך מהו שליט הובסיאני זה אם לא אותו נאמן ברקיאני, כאשר הוסרו מעליו רסני הדמוקרטיה והבחירות? מהו הדיקטטור הלז אם לא אותם נבחרים דרום-אמריקאיים שאופק האירועים שלהם אינו נמצא ארבע או חמש שנים בעתיד, אלא רק בסוף ימיהם? הנאמן פועל למען האינטרסים של בוחריו, אך הוא גם תלוי בכך שבבוא העת, יבינו הבוחרים כי פעולותיו אכן היו למען האינטרסים הללו. מכיוון שהמעבר מפעולה למען האינטרסים שנתפסת כנוגדת את רצון המצביע, לפעולה שנתפסת כתואמת רצון זה, דורש זמן מה, הרי שככל שמתקרב יום הבחירות, כך יפעל הנציג - כל נציג המעוניין להבחר שוב - יותר ויותר על פי מודל השליח ופחות כנאמן. כזאת היא כלכלת הבחירות שבה נוקטות ממשלות שנהגו בריסון רב כאשר הבחירות עוד היו רחוקות, וכך גם יכולה להיות הפגנת שרירים צבאית אל מול אויב זר בחודשים שלפני הבחירות, במטרה לסחוף עוד אמפטיה מהציבור בבית.

בישראל האחריות האישית של כל נבחר ציבור כלפי בוחריו היא מזערית, בשל השיטה הרשימתית הנוקשה, אך בכל זאת מרבית הבוחרים מאמינים כי המפלגה לה הצביעו צריכה לפעול על פי עמדותיהם בלי לסטות מהן, והאמונה הזו מבוססת היטב בתיאורטיה הדמוקרטית. עם הפתחות המפלגות הגדולות בישראל לפריימריז (או בחירת המרכז) במקרה של הליכוד בשנים האחרונות), התחזקה התפישה הזו את האחריות של הנבחרים כלפי הבוחרים. בין כה וכה ניתן לטעון כי דווקא העובדה שהנציגים אינם נבחרים באופן אישי מחלישה את הטיעון בזכות מודל הנאמנות, פשוט משום שההצבעה אינה נסמכת על אמון באדם ספציפי. הפוליטיקאים הנבחרים, לפיכך, מחוייבים לדבוק בקו המפלגתי כפי שהוצג במצע - שעבורו, לכאורה, הצביעו האזרחים. מאידך, בקרב המפלגות הגדולות יכולים הנבחרים לטעון כי דווקא בסטייתם מהקו המפלגתי הם דואגים לייצוג של גוף הבוחרים המגוון של המפלגה: הליכוד זכה למצביעים הן מקרב השכבות החלשות והן מקרב בעלי ההון, ולכן לא ניתן לקבוע מדיניות אחת של המפלגה בענייני כלכלה שתייצג את שתי הקבוצות גם יחד. ח"כ שילך כנגד צו התנועה וידבוק, לכאורה, במודל הנאמן, יוכל לטעון כי הוא משמש שליח עבור אותם מצביעי המפלגה שמחזיקים בדעות שונות. במילים אחרות – המרחב האידיאולוגי הגדול שמכסה המפלגה הגדולה בקרב הציבור, מאפשרת לנבחר הציבור ניידות גדולה למדי בין אידיאולוגיות, שכן בכל מקרה יוכל הנבחר לטעון כי הוא מייצג פלח מסויים בקרב בוחריו המפלגה.

לחברי הכנסת של המפלגות האידיאולוגיות הקטנות – למשל מרצ או האיחוד הלאומי - לא עומדת הטענה הזו, שכן בקרב קבוצת המפלגות הזו, העמדות במרבית הנושאים נחרצות וברורות מלכתחילה, וציבור הבוחרים הוא הומוגני למדי מבחינה אידיאולוגית. כאשר מפלגת שינוי ביקשה להציג עמדות נחרצות בנושאי כלכלה ופנים מבלי לדחות מצביעים מהימין או השמאל המדיני, היא דאגה לשבץ אל תוך הרשימה מועמדים המזוהים הן עם עמדות שמאלניות (פורז, נאות) והן מועמדים ימניים מובהקים (זנדברג). בכך שהיא יצרה פילוג מוצהר בתוך המפלגה בנושא המדיני, היא מנעה אובדן קולות של מי שדאג "לאבד" את קולו בנושאים המדיניים. אך במרבית המפלגות הקטנות, אין זה המצב, והרשימה כולה מזוהה עם כלל המצע.

כאשר אנו באים לבחון מפלגות סקטוריאליות, כאלו המייצגות במובהק ובמוצהר תת-תרבויות או עדות באוכלוסייה - כמו ש"ס או ישראל בעליה³ - אנו מגלים רובד חדש בדילמה העומדת בפני נבחר הציבור. במקרים הקודמים, הנבחרים יכלו לאמץ אידיאולוגיה מסויימת ולבחור להפעיל אותה באופן ישיר מגוון גדול ככל האפשר של אזרחים, וזאת כדי לרצות כמה שיותר בוחרים פוטנציאליים (המחזיקים באותה השקפת עולם). אך במפלגה הסקטוריאלית, האפשרות הזאת אינה עומדת לנבחר הציבור: הוא חייב לבחור דרך פעולה שתשרת את אותו סקטור באוכלוסייה שמהווה את קהל המצביעים של המפלגה, גם אם על חשבון סקטורים אחרים. כאמור, כפי שהציג זאת רוסו, הרצון הכללי נובע מתוך אגרגציה של רצונות כלל הפרטים, כאשר האינטרסים האישיים מבטלים אלה את אלה בכמעין משחק סכום אפס. אך כאשר קבוצת הבוחרים היא כולה בעלת אינטרס תרבותי או עדתי משותף, אין מי שיאזן את הרצונות שלהם בתוך הקבוצה, ופעולה על פי רצונם תהיה בהכרח מוטת לטובת האוכלוסייה הזו.

בתוך המפלגות הסקטוריאליות, בניגוד למפלגות "סופרמרקט" או מפלגות אידיאולוגיות, לא מתבצע תהליך של משא ומתן פנימי והגעה להסכם שמנטרל אינטרסים אישיים - להפך, הפריט ה"ערכי" היחיד שזוכה להסכמה מקיר אל קיר בתוך המפלגה הוא לא אידיאולוגי, אלא אינטרסנטי. במפלגות הסקטוריאליות מה שמאחד את הבוחרים הוא דווקא האינטרס האישי, בעוד הנטיות האידיאולוגיות נוטות יותר לנטרל את עצמן במאבק התוך-מפלגתי.

אם כן, הדילמה העומדת בפני חבר הכנסת הסקטוריאלי היא חדה פי כמה וכמה מזו של חבר הכנסת ממפלגה המונית: פעולה כשליח תהיה נייטרלית מבחינה אידיאולוגית, ומוטה מבחינת האינטרס שהיא מייצגת, כלומר תפעל שלא לטובת האינטרס של כלל הציבור; ואילו פעולה כנאמן תהיה ההפך המוחלט: היא תהיה מוטת מבחינה אידיאולוגית בניגוד מוחלט לעמדה הממוצעת של מצביעי המפלגה (שכן הנבחר חייב יהיה לבחור עמדה אידיאולוגית שעל בסיסה יפעל), ונייטרלית מבחינת האינטרס שהיא מייצגת - ובכך הוא יחמיץ את הדבר היחיד שמאחד את כלל מצביעי המפלגה.

³ לכאורה גם המפד"ל היא מפלגה סקטוריאלית (ובמשך שנים רבות היא אף פעלה בדרך של סיעתיות, שהפכה את המפלגה למעין דמוקרטיה בזעיר-אנפין עבור הציבור הדתי-לאומי בישראל), אך מאז השתלטות סיעת הצעירים על המפלגה, ניתן לאמר כי מדובר במפלגה שאמנם מייצגת סקטור דתי באוכלוסייה, אך לסקטור הזה יש אידיאולוגיה מפורשת וצרה, ואילו בהרבה מובנים אחרים המפלגה מייצגת מגוון רחב של אינטרסים (לסקירה אודות המפדל ראה קנגיסר 2003).

מן הסתם, הפרסונליזציה של הפוליטיקה הישראלית, ובמיוחד הבחירה הישירה לראשות הממשלה⁴, הגבירה את הנטייה לכיוון האחריות הישירה של הנבחר כלפי הבוחרים, אך שני כוחות מושכים את התפישה הציבורית בישראל דווקא לכיוון ההפוך, אל עבר מודל הנאמן. הכוח האחד הוא הצורך של המנהיגים בישראל למרווח תמרון ניכר אל מול הדינאמיקה של תהליך השלום מול הפלסטינאים ומול המדינות השכנות לנו. כך הכריז בזמנו ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל "אני אכוון, אני אנווט!", וכך הכריז לאחרונה ראש הממשלה המכהן אריאל שרון "אני אקבע!" - בשני המקרים נאמרו הדברים אל מול ביקורת מצד בוחריהם על הצהרותיהם באשר לנסיגה משטחים שונים במסגרת הסכמי שלום. הכוח השני הוא הרתיעה הטבעית של הציבור ממנהיגים בלתי-עקביים בעמדותיהם (Fearon, 1999: 62-63) - ראש הממשלה בנימין נתניהו, למשל, ספג ביקורת קשה בזמן כהונתו על היותו "שבשבת של סקרים", כלומר, בדיוק על כך שהוא ניסה למדוד את העדפותיו של הציבור ולקיים אותן!

כאמור, ניתן לטעון כי שיטת הבחירות המפלגתית הנוקשה מצביעה לעבר מודל השליח, אך מאידך הצורה שבה מיוצגות המפלגות בפרלמנט וזכויותיהם של חברי כנסת בודדים מצביעים על חולשת המודל הזה. אילו אכן היינו מקבלים את מודל השליח, עלינו לשאול מדוע, בעצם, לייצג כל רשימה בכנסת על-ידי מספר חברי כנסת? מדוע לא לייצג כל מפלגה על-ידי נבחר אחד, שמשקל הצבעתו שווה ערך לאחוז הבוחרים שהצביעו עבורו בבחירות, והוא יצביע לפי החלטה של גוף מפלגתי כלשהו - למשל מרכז המפלגה? מפלגת הלייבור הבריטית התקרבה למודל הזה, בחלק נכבד משנות קיומה, כאשר נציגי המפלגה בפרלמנט היו מחוייבים להצביע כפי שקבע עבורם המוסד העליון של האיגודים המקצועיים - בעלי השליטה במפלגה. בין כה וכה בבריטניה נהוגה הצבעה סיעתית נוקשה מאוד, וחבר פרלמנט שיעז להצביע בניגוד לדעת המפלגה (או אפילו להעדר מהצבעה חשובה) בלי אישור מראש, ימצא את עצמו תחת סנקציות, וספק אם יורשה להתמודד שוב באותה מפלגה.

בישראל, לעומת זאת, ניתן חופש ניכר לחברי הסיעה להצביע על פי צו מצפונם, גם כאשר הדבר מנוגד לקו המפלגתי, וכמעט ואין סנקציות שהמפלגה יכולה לנקוט כנגד חברים סוררים. אפילו כאשר מפלגה חברה בממשלה, היחידים המחוייבים במשמעת קואליציונית הם השרים, ואין כל סנקציה שניתן לנקוט כנגד חברי כנסת מן השורה שבחרו להצביע נגד הקואליציוני.

⁴ שיטת הבחירה הישירה אמנם בוטלה, אך טרם ניתן לאבחן אם השפעתה על תפישת הדמוקרטיה בישראל היא בת-חלוף. הבחירות לכנסת ה-16, בכל אופן, עדיין אופיינו בפוליטיקה פרסונלית מאוד, ורוב המפלגות אופיינו, יותר מכל, על-ידי העומד בראשן. כך, למשל, ניתן היה לשמוע ישראלים רבים מתייחסים לכוונתם להצביע ל"שרון", ל"לפיד" או ל"ליברמן", בעוד המפלגות שמאחורי המנהיג הוצנעו - לעיתים בכונה תחילה, על ידי המפלגות עצמן.

המצב בישראל, אם כן, הוא מעורפל: מחד ניתן למצוא בשיטה ובעמדות הציבור סממנים רבים של מודל השליח, ומאידך קיימים במערכת גורמים הסוחפים לעבר מודל הנאמן ומאפשרים לחברי כנסת לפעול על פי צו מצפונם האישי (או על פי האינטרסים האישיים שלהם) מתוך טענה כי הם "יודעים טוב יותר" מה נכון למדינה, גם אם הציבור מתנגד לכך. עם זאת יש לציין כי לרוב, כאשר חברי כנסת יפעלו כנגד הקו המפלגתי, הם יטענו כי הם מייצגים נאמנה את ציבור המצביעים של המפלגה, בעוד שהסיעה עצמה היא שסטתה מדרך הישר. כזו הייתה, למשל, סיעת "הדרך השלישית" שטענה (בצדק) כי הנכונות של רה"מ יצחק רבין ז"ל לוותרים בגולן מנוגדת למצע שהוצג לציבור בבחירות, וכי דווקא הפורשים הם המייצגים את עמדות הציבור ומשמשים כשליחיו בכנסת.

בחינה אמפירית של המצב בכנסת השביעית (כספי תשל"ו) העלתה כי אכן חלק גדול מחברי הכנסת דאז התאימו למודל הנאמן, בגרסא קיצונית או מעודנת יותר שלו, ואילו רק מיעוט פעלו באופן התואם את מודל השליח. כאמור, אפשר להניח שהפרסונליזציה המוגברת של הפוליטיקה בישראל הגדילה את קבוצת השליחים על חשבון קבוצת הנאמנים, אך מידת ההשפעה המעשית של תהליכים כאלו על התנהגותם של חברי כנסת צריכה להבדק באופן שחורג מהיקפו של חיבור זה.

איזה מודל עדיף?

כדי להחליט איזה מבין המודלים הוא עדיף, בטווח הארוך ולטובת הכלל, כדאי לשקלל את הסבירות לייצוג לוקה של עמדות הציבור בתנאי ידיעה טובים ככל הניתן, בכל אחד מהמודלים. במפלגות סופרמרקט, ניתן להניח בסבירות גבוהה כי גם אם האינטרסים האישיים של חברי הפרלמנט אינם תואמים לאלו של רוב המצביעים, הרי שהמערכת הערכית שבבסיס העמדות שלהם דומה - שהרי הבסיס הערכי (רחב ככל שיהיה) הוא שמאחד את חברי המפלגה. לפיכך, ניתן להעריך בזהירות מה כי שינוי בעמדותיו של חבר כנסת של מפלגה שכזו אודות הפתרון הנכון, ישקף בסבירות גבוהה שינוי בעמדותיהם של לפחות חלק ממצביעי המפלגה - או לפחות שינוי שהיה חל בעמדותיהם אילו היו חשופים למידע שיש בידי חבר הכנסת מתוקף תפקידו. כלומר, מכיוון שהתפיסה של הדרך הנכונה להשגת הטוב הכללי אצל חבר-הכנסת ואצל ציבור בוחריו היא הגורם המשותף ביניהם, ניתן להניח בסבירות גבוהה כי החלטות של הפוליטיקאי הנובעות מתוך המערכת הערכית הזאת, יתאמו במידה לא מבוטלת לעמדותיהם של (חלק מ)הבוחרים. ההנחה המובלעת בדברים הללו היא כי גם פעולה בניגוד לעמדותיהם של הבוחרים תהיה, תמיד, פעולה למען האינטרסים שלהם, והדבר יתחוויר להם במוקדם או במאוחר. אם לא - ימצא הנציג את דרכו אל מחוץ לפרלמנט. מכאן, בחירה במודל הנאמן במצב זה לא תביא לפגיעה משמעותית בריבונות של אזרחי המדינה, בעוד שבחירה במודל השליח עלולה להביא לנוקשות מופרזות בעמדות, גם כאשר ההחלטות של הציבור נובעות ממידע חסר או לקוי, בשל מחסום בהעברת המידע לציבור (למשל, חיסיון בטחוני), או בשל עיוות בהעברת המידע אל הציבור (למשל בשל צרכי התקשורת) או מהציבור לפוליטיקאים.

באופן דומה, ואף מובהק יותר, מהווה האידיאולוגיה את הבסיס המשותף של מצביעי ונבחרים המפלגות האידיאולוגיות. מכאן שהבחירה המיטבית עבור הפוליטיקאי במפלגה שכזו היא להפעיל את האידיאולוגיה המשותפת באופן שייטיב עם רבים ככל האפשר בציבור. במפלגות כאלו, לכן, יש חפיפה בין שני המודלים: האינטרס ה"ממוצע" של הבוחר במפלגה שווה-ערך לאינטרס הכללי, ואילו האידיאולוגיה של נבחר הציבור בהכרח קרובה מאוד לאידיאולוגיה בוחריו, בשל הטווח האידיאולוגי המצומצם שמייצגת המפלגה.

במפלגות סקטוראליות, הבחירה במודל השליח היא שתייצג בצורה הטובה ביותר את הגורם המשותף לבוחרים ולנבחר, אך כפי שכבר ציינתי, הגורם הזה הוא אינטרסנטי ואינו מכוון כלל למעט טובת הכלל. דווקא החלטה שלא לייצג את הגורם המשותף הזה, אלא נקיטה במודל הנאמן, היא שתביא לפחות לאפשרות לכך שהחלטותיהם של חברי הכנסת של המפלגה תושפעה מתפיסתם את טובת הכלל, ולא מהאינטרס אותו נשלחו לייצג. הבעיה בטענה זו, מן הסתם, היא כי חברי כנסת שכאלו, למעשה, לא ייצגו כלל את עמדות בוחריהם, שכן אלו הן מגוונות ואינן בהכרח סובבות סביב אותה מערכת ערכית בסיסית. אך זוהי מגבלה אינהרנטית למפלגות הסקטוראליות, שהן תופעה שלילית מעיקרה בדמוקרטיה (Madison 1901 [1788]). מכאן אנו למדים כי לבחירה במודל הנאמן תהיה גם השפעת לוואי מבורכת של הפיכת המפלגות הסקטוראליות לבלתי-רלוונטיות עבור חלק גדול ממצביעיהן.

לפיכך, דומני כי האפשרות כי חברי הכנסת ייצגו בעיקר את בוחריהם היא נחותה לעומת מודל הנאמן, לפיו חברי הכנסת צריכים לייצג את טובת הכלל כפי שהם תופסים אותה. ברק עצמו הציג את הדברים בבהירות רבה בנאומו אל מול בוחריו בבריסטול:

You choose a member, indeed; but when you have chosen him

he is not a member of Bristol, but he is a member of *Parliament*.

(Burke 1969 [1774], italics in original)

הפרלמנט, כשמו כן הוא, גוף דליברטיבי. אין טעם לשלוח נציגים אליו, אם עמדותיהם קבועות מראש ואינן ניתנות לשינוי. אין טעם, אומר ברק, להשמיע טיעונים במקום אחד, אם ההחלטות תתקבלנה על-ידי הבוחרים מאות מילין משם. אין טעם לשלוח את נבחר הציבור לדון בנושאים בפרלמנט עם יתר נבחרי העם, אם אסור לו להאזין לטיעוניהם ולהשתכנע לכאן או לכאן. דווקא בבריטניה, שם נאמרו הדברים, מודל השליח נראה הגיוני יותר: מכיוון שהשיטה הבריטית מביאה כמעט תמיד לרוב של מפלגה אחת, הרי שאותה מפלגה יכולה להרשות לעצמה לקבל החלטות של מדיניות בפורומים חוץ-פרלמנטריים כמו מרכז המפלגה או ועידה של ראשי ועדי העובדים, והחלטות אלו תחייבנה את הנבחרים. בישראל, לעומת זאת, תהליך האגרגציה של הדעות ברמת המפלגה הוא רק חלקי, בשל ריבוי המפלגות. הנבחרים, לפיכך, נאצלים להמשיך ולעסוק באגרגציה של האינטרסים והעמדות גם בין המפלגות בפרלמנט כדי ליצור קואליציית רוב. הצורך הזה בפשרה בין המפלגות השונות מחייב גמישות יתרה של הנבחרים ויכולת להשתחרר מדרישות הציבור.

המתנגדים יאמרו כי זוהי עמדה אליטיסטית, השוללת מהציבור הלכה למעשה את זכותם הדמוקרטית להשפיע על התהליך הדמוקרטי: למעשה, ובהמשך לדברים שטענתי בראשית דברי, ניתן להגיד כי אני מציע כאן לבחור פרלמנט של דיקטטורים לארבע שנים.

אך אני נוטה לחשוב כי שיטת הבחירות התקופתיות נועדה בדיוק למטרה זו: כדי לאזן את הנטיות הדיקטטוריות שבהכרח תהיינה לכל נבחר ציבור, עם רצון הציבור כפי שהוא יכול לבוא לידי ביטוי בבחירות באמצעות סילוקו של נציג שלא היה נאמן לאינטרסים של הבוחרים. בוודאי שאין טעם לבחור פרלמנט של בובות אחת לארבע שנים, בובות שתייצגנה בדיוק רב את רצונות הציבור שלהן בלי להכניס לשיקוליהן את צרכי הגוף המדיני ככלל, ובלי לנהל משא ומתן עם נבחרי ציבור אחרים. שהרי אילו ניתן היה לשקף במדויק את רצונות הציבור, לא היינו נזקקים לכלי הבחירות כלל: זהו כלי שעוצב מאל"ף ועד ת"ו ככלי לרתימת האמביציה האישית של נבחרי ציבור לשירות האינטרס הכללי של הציבור כולו.

כיצד ניתן ללמד את הנושא בכיתה?

החיים בישראל מציגים בפנינו באורח קבע דוגמאות לדילמה מהסוג שנידון בחיבור זה: נכונותו של רבין ז"ל לויתורים בגולן, הסכמתו של נתניהו לקבל עליו התחייבויות של ממשלות קודמות לפלסטינאים, נכונותו של ברק לויתורים בירושלים, ולאחרונה – תוכנית ההתנתקות של שרון שבמערכת הבחירות האחרונה דווקא הייתה גולת הכותרת של התוכנית המדינית שהציגה מפלגת העבודה.

אך הדוגמאות הללו כולן מהוות בעיה בשל המטען הרגשי שמאחורי כל אחד מהנושאים הללו. העלאת דוגמאות שכאלו בכיתה עלולה לדרדר את הדיון לויכוח פוליטי רגשי בעיקרו, והנושא המרכזי יאבד בהמולה.

לפיכך, לדעתי הדרך הטובה ביותר להעלות את הנושא בכיתה היא דווקא באמצעות דיון בסוגיה כלכלית: בפני התלמידים תוצגנה מספר חלופות למדיניות כלכלית, כשלכל אחת מהן עלות ותועלת כלכליות, חברתיות ופוליטיות, בטווח הקצר ובטווח הארוך. התלמידים יתפקדו כנציגים של אוכלוסיות שונות בציבור, וידרשו לבחור בין האופציות ולנמק את בחירתם. לאחר מכן, יספרו ה"קולות" בסוגיה, והתוצאה הסופית תוכרז בכיתה, על השלכותיה השונות. לאחר מכן ניתן לנהל בכיתה דיון על השיקולים השונים שעמדו לעיני התלמידים, ואילו שיקולים אחרים עשויים לבוא לידי ביטוי כאשר שאלה דומה עומדת בפני פוליטיקאים בכנסת.

ביבליוגרפיה

כספי, ד. (תשל"ו). **בין הנציגים למיוצגים: תפיסת חברי הכנסת את דעות הציבור**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

Burke, E. (1969 [1774]). "The English Constitutional System," in H.F. Pitkin (ed.) **Representation**. New-York, NY: Atherton Press, pp. 157-176.

Fearon, J.D. (1999). "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance," in A. Przeworski, S.C. Stokes and B. Manin (eds.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 55-97.

Hobbes, T. (1962 [1651]). **Leviathan**. New-York, NY: Collier Books.

Madison, J. (1901 [1788]). "No. 10: The Same Subject Continued, The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection" in Alexander Hamilton, John Jay and James Madison **The Federalist: A Collection of Essays**. New-York, NY: The Colonial Press.

Pitkin, H.F. (1969). "The Concept of Representation," in her (ed.) **Representation**. New-York, NY: Atherton Press, pp. 24-50.

Stokes, S.C. (1998). "Constituency Influence and Representation." **Electoral Studies**, 17 (3), 351-367.

Stokes, S.C. (1999). "Political Parties and Democracy." **Annual Review of Political Science**, 2, 243-267.