

## שווייץ - 150 שנות דמוקרטיה ישירה

שווייץ ידועה כמדינה שלווה, מסודרת ועשירה, עד כי השם **שווייץ** הפך למונח המתאר כמעט אוטופיה. רבים מניחים כי מצבה של שווייץ נובע בעיקר ממזלה הטוב - מיקומה בלב אירופה, מוגנת על ידי הרי האלפים ועל ידי הניטרליות. האמת היא, כי הסיבה העיקרית בגלל הפכה שווייץ למה שהיא - מדינה מובילה כמעט בכל פרמטר בו נמדדות מדינות, ולמושא קנאה, היא שיטת הממשל הייחודית שלה, המבוססת על **דמוקרטיה ישירה**.

שווייץ היא המדינה העושה שימוש בכלי דמוקרטיה ישירה, באופן המשוכלל והרחב ביותר, ובמשך הזמן הארוך ביותר.

השיטה הפוליטית הייחודית, היא הגורם המאחד את שווייץ - מדינה המורכבת מ-**26 מדינות עצמאיות** (קנטונים), בה תושבים הדוברים **ארבע לשונות** ומאמינים ב**שתי דתות** עיקריות.

### רקע היסטורי

מועד הקמתה של שווייץ, או בשמה הרשמי **הקונפדרציה ההלווטית (Confœderatio Helvetica)**, מיוחס לתחילת אוגוסט שנת 1291, עת נפגשו, בשדה ליד אגם לוצרן, מנהיגי שלושה קנטונים בהרי האלפים וכתנו ברית.

הקנטונים הם מדינות עצמאיות בהן נהגו שיטות שלטון שונות: הקנטונים ההרריים הכפריים התנהלו כרפובליקות דמוקרטיות, אשר קיימו דמוקרטיה ישירה מלאה. קנטונים אחרים, עירוניים בעיקר, היו בעלי שלטון אוליגופולי אריסטוקרטי או שלטון כנסייתי.

מאז ברית הייסוד של שלושת הקנטונים, ובמשך מאות שנים, הלכה הקונפדרציה השווייצרית והתרחבה, על ידי צירוף קנטונים נוספים וכיבוש שטחים, שחלקם הפכו בשלבים מאוחרים יותר לקנטונים עצמאיים.

ההיסטוריה של שווייץ נסובה סביב מספר קונפליקטים: **מאבק לחופש מול שליטים זרים** - בהקשר זה מוכר המיתוס של **וילהלם טל** ומאבקו באוסטרים; **מאבק בין הקתולים לפרוטסטנטים** - זהו השסע העיקרי בחברה השווייצרית; **מאבק בין פדרליסטים לבדלנים**; ובמידה משנית, מאבק בין דוברי הלשונות שונות.

כל הקונפליקטים הללו השפיעו על עיצוב שיטת הממשל השווייצרית, אשר בזכותה חברה כה מגוונת מתקיימת ומשגשגת.

התגבשות שווייץ כמדינה מודרנית, במאה ה-19, הושפעה מעידן הנאורות, המהפכה הצרפתית, וכיבושי נפוליאון, שהקים בשווייץ את **הרפובליקה ההלווטית** - ממשל בסגנון רפובליקאי צרפתי. המודל הרפובליקאי שכפה נפוליאון נכשל, והוביל את שווייץ לתקופת אי-שקט בת כארבעים שנה בה היתה לזירת מאבק בין הזרמים השונים - ליברלים, שמרנים, בדלנים, פדרליסטים, פרוטסטנטים וקתולים. נקודת השיא היתה מלחמת האזרחים, שהתנהלה בשנת 1848 בין מספר קנטונים קתוליים לבדלניים, לשאר הקנטונים, שהעדיפו פדרציה, והסתיימה בניצחון הפדרליסטים.

לאחר מלחמת האזרחים נוסחה חוקה חדשה בהשראת רעיונות עידן הנאורות, החוקה האמריקאית והמהפכה הצרפתית. החוקה אושרה במשאל עם, והפכה את שווייץ למדינה פדרטיבית דמוקרטית.

כעשרים שנה לאחר כינון שווייץ, התעוררה בקרב אזרחי שווייץ דרישה להגברת הדמוקרטיה, בקנטונים וברמה הפדרלית. כתוצאה מהתעוררות זו הונהגו, בשנת 1874, כלי הדמוקרטיה הישירה הראשונים. מאז הלך והתרחב השימוש בדמוקרטיה ישירה, עד כי כיום, נהוגים בשווייץ כ-15 מנגוני דמוקרטיה ישירה ברמה הפדרלית.

## הבסיס הרעיוני של המודל השווייצרי

השיטה השווייצרית מבוססת על הגותו של ז'אן-ז'ק רוסו ועל עיקרון **ריבונות העם**. רוסו גרס כי חופש אינו דבר תאורטי. אדם שאינו משתמש בחופש שלו לקבלת החלטות על גורלו, אינו אדם חופשי. לפיכך, על-פי רוסו, השיטה הפוליטית הנכונה לבני אדם חופשיים, מחייבת קבלת החלטות על ידי האזרחים עצמם ולא על ידי נציגיהם. ההסכמה בין האזרחים באשר לאופן ניהול החברה היא **האמנה החברתית**.

## חוקות בשווייץ - אמנות חברתיות בכל הרמות

חוקות הן אבני הפינה השלטוניות בכל רמות הממשל בשווייץ - מהיישובים, דרך הקנטונים ועד הפדרציה. החוקה הפדרלית השווייצרית, היא הסכם שהצדדים לו הם האזרחים והקנטונים. החוקה השווייצרית, כמו גם שאר החוקות בשווייץ, הן **מסמכים גמישים וחיים**, שנעשים בהן תיקונים ושינויים כמעט מדי שנה. כל אזרח, וברמה הפדרלית גם כל קנטון, יכול ליזום שינוי בחוקה. מאפיין חשוב נוסף בחוקות (הפדרלית והקנטונליות) הוא שהן **מנסחות את ערכי היסוד המוסכמים**. דהיינו, החוקה לא רק קובעת פרוצדורות וסדרי הממשל, אלא מגדירה את ערכי היסוד המוסכמים. במקרה של שווייץ: חירות, דמוקרטיה, אחווה, סולידריות, אחריות לדורות הבאים ועוד. בנוסף, החוקה מפרטת את עקרונות החוק בתחומי הכלכלה, הבריאות, הדיור, הרווחה, כמו גם את המנגנון התקציבי וחוקי המס. החוקה וכן השינויים המוצעים בה, חייבים לקבל את אישור הציבור.

## עקרונות המודל השווייצרי

שני עקרונות היסוד של השיטה השווייצרית הם:

- **דמוקרטיה ישירה כמרכיב עיקרי בקבלת ההחלטות הפוליטית** - הקול המכריע הוא בידי הציבור.
- **ביזור שלטוני לפי עקרון השירות** - לפיו כל החלטה תתקבל בדרג השלטוני הנמוך ביותר הרלוונטי. זו הרחבה של החופש האישי לרמת הקהילה. בדרך זו קהילות שולטות בעצמן ולא נשלטות. הפועל היוצא הוא כי הסמכויות והתקציבים מתחלקים באופן כמעט שווה בין שלוש רמות השלטון: **הפדרציה; הקנטונים; והיישובים**. לכל רמת שלטון יש חוקה משלו וממשל דמוקרטי עם הפרדת רשויות, פרלמנט וכלי דמוקרטיה ישירה. הקנטונים הם האמצעי העיקרי למימוש זכויות קיבוציות של קבוצות לאומיות ו/או דתיות.

## מבנה הממשל - שילוב דמוקרטיה ישירה וייצוגית

שווייץ אימצה, בהשראת החוקה האמריקאית, מבנה של פרלמנט דו-בתי: סנט (מועצת המדינות - בו מיוצגים הקנטונים) וקונגרס (נקרא המועצה הלאומית - המייצג את העם). שני הבתים שווי כוח וכל חוק צריך להיות מאושר בשני הבתים. אחד מתפקידיו של הפרלמנט הוא לבחור בממשלה הפדרלית. הממשלה בשווייץ היא ועדה בת שבעה שרים. תקופת הכהונה של הממשלה הוא ארבע שנים, ולא ניתן לקצר את כהונתה בהצבעת אי-אמון. פעם בשנה נבחר אחד מחברי הממשלה כנשיא. תקופת הנשיאות היא בת שנה אחת.

הייחוד של השיטה השווייצרית הוא השימוש המאוד רחב בכלי דמוקרטיה ישירה, אשר מקנה לציבור את זכות המילה האחרונה בכל העניינים החשובים, ואם הציבור מעוניין בכך, גם בעניינים אחרים.

כלי הדמוקרטיה הישירה העיקריים (ברמה הפדרלית) הם:

- **רפרנדום (משאל העם) חובה.** כלי זה מחייב לקבל את הסכמת האזרחים לכל שינויי בחוקה. לאישור השינוי נדרש רוב כפול: רוב הציבור ורוב הקנטונים.
- **היוזמה העממית.** מאפשרת לכל אזרח (או לקנטון) להציע תיקון לחוקה הפדרלית. הצעת התיקון נעשית בפרוצדורה מוגדרת, בה נבדקת ההצעה על ידי המינהל הציבורי כדי לוודא שעומדת בתנאי החוקה, ולאחר מכן מתורגמת לשפות השונות. בשלב זה מופצת עצומה לגיוס תמיכה בהצעה. אם יוזמי ההצעה משיגים חתימות של 100,000 אזרחים (כ-2% מהבוחרים) תוך 18 חודש, ההצעה תובא להצבעת הציבור במשאל עם. לאישור היוזמה העממית נדרש רוב כפול.
- **רפרנדום רשות.** זהו כלי המופעל ביוזמת הציבור, והוא נועד לאפשר ביטול חוקים שנחקקו על ידי הפרלמנט או הסכמים בינלאומיים. רפרנדום הרשות יופעל אם, בתוך 100 יום מיום חקיקת החוק, יאספו 50,000 חתימות על עצומה הקוראת לביטולו. הרוב הנדרש לביטול חוק הוא רוב רגיל.

ברמות השלטון הנמוכות יותר - הקנטון והיישוב, ישנם כלי דמוקרטיה ישירה נוספים, כגון יוזמה עממית לחקיקה, חובת משאל עם לאישור תקציב, ואפילו כלי להדחת פקידים מתפקידם. בשני קנטונים, ובמספר רב של יישובים נהוגה, דמוקרטיה ישירה מלאה, בה האזרחים מחליטים באסיפת העם.

השווייצרים הולכים לקלפי כ-4 פעמים בשנה ומצביעים על כ-30 עניינים שונים, ברמה הארצית, האזורית והמקומית - [סרטון הסבר](#).

### השפעת המודל על החברה בשווייץ

- השיטה לא רק יצרה מדינה עשירה ומוצלחת, אלא גם חברה בעלת מאפיינים בעלי ערך כשלעצמם:
- **חברה המושתתת על אמון -** אמון הציבור בשלטון עומד על כ-80% - הגבוה בעולם (סקר ה-OECD משנת 2015), והאזרחים מאמינים אחד לשני. המטבע החברתי של שווייץ הוא אמון.
  - **דמוקרטיה קונצנזואלית -** הדינמיקה של השיטה הפכה את שווייץ ל"דמוקרטיה קונצנזואלית". הביטוי המשמעותי ביותר לכך הוא קיומה, מזה כמעט 60 שנה, של "ממשלת אחדות לאומית" בה מיוצגים כ-85% מהציבור.
  - **אחריות אזרחית -** בחוקה נאמר כי כל אזרח אחראי לעצמו, ויתרום כמידת יכולתו להשגת המטרות המשותפות של המדינה והחברה.
  - **מעורבות אזרחית -** הדמוקרטיה הישירה מחייבת את האזרחים לעסוק כל העת בענייני הציבור. הם נקראים להחליט החלטות גדולות וקטנות - החל מהסכמים ואמנות בינלאומיות (כגון הצטרפות לאו"ם או לאיחוד האירופי), או חוקים פדרליים כגון שכר מינימום, דרך תקציבים (ברמה העירונית) וכלה בשעות פתיחה של חנויות. מתקיים דיון ציבורי מתמשך בנושאים שעל הפרק, והאזרחים צריכים לגבש את דעתם.
  - **מעורבות פוליטית -** ההערכה היא כי [בשווייץ יש כ-150.000 פוליטיקאים נבחרים](#), רובם בהתנדבות או במשרה חלקית. המספר הגדול נובע מריבוי היישובים - מעל 2000. לפיכך

- יחס הייצוג הוא מאוד גבוה - אחד מכל 35 אזרחים הוא פוליטיקאי - גם הרכיב הייצוגי בדמוקרטיה מתקרב לדמוקרטיה ישירה.
- **אזרחים מועצמים** - ביטוי מעניין לכך שהאזרח הוא במרכז, הוא ההצבעה לקונגרס בפתק פתוח. דהיינו, האזרח יכול לבחור ברשימה של מפלגה מסוימת, אבל הוא גם יכול להרכיב רשימה משל עצמו, הכוללת נציגים מכמה מפלגות, ואפילו להצביע למועמד מסוים פעמיים אם הוא מאוד מעוניין בו.
  - מקטין את עוצמת מרכזי הכוח המפלגתיים, הממנים או בוחרים את נציגי המפלגות.
  - **השיטה הפוליטית היא חלק מהזהות הלאומית** - השיטה היא הגורם המאחד את שווייץ, על ארבעה הלאומים ושתי הדתות שבה. השווייצרים גאים בכך שהם האזרחים החופשיים בעולם.
  - **משילות** - אופן בחירת הממשלה מבטיח יציבות ויכולת ביצוע.
  - **הסכמיות** - יסוד מהותי בשיטה השווייצרית ובשווייץ בכלל. מקורו בכך ששווייץ היא תוצר של בריתות ארוכות ימים בין קנטונים. מגלם הבנה כי שיתוף פעולה ובריתות בין שכנים הם מפתח להצלחה. בניגוד לדימוי, מקובל בשווייץ לקיים משא ומתן.
  - **סובלנות** - ריבוי הלאומים והדתות, קבלת ההחלטות התכופה בקלפיות, בה כל אדם מוצא את עצמו מעת לעת בצד המפסיד בהצבעה, וכן היסוד ההסכמי החזק, יוצרים כבוד הדדי והבנה לאינטרסים של האחר.
  - **המגוון התרבותי כחלק מהזהות השווייצרית** - השווייצרים הפכו את השונות האתנית והדתית מסיבה לשנאה, למקור גאווה ועושר תרבותי. כל תלמיד שווייצרי מחויב ללמוד שתי שפות רשמיות לפחות, מתוך ארבע השפות הלאומיות.
  - **המיעוטים יכולים להזדהות עם המדינה** - הקנטונים הם האמצעי לביטוי עצמי של הקבוצות הלאומיות (או במינוח השווייצרי - קבוצות לשוניות). לכל קנטון שפה רשמית. במספר קנטונים יש שתי שפות רשמיות, ואחד בו שלוש שפות. באופן דומה, ברוב הקנטונים יש הכרה בדתות רשמיות. שני קנטונים מגדירים עצמם כחילונים.
  - התוצאה היא כי גם שווייצרים המשתייכים למיעוטים הלשוניים - צרפתים, איטלקים ורומנש יכולים לחוש הזדהות עם המדינה. באופן דומה גם בני הדתות השונות יכולים להרגיש בבית.
  - **צבא העם** - הצבא השווייצרי הוא צבא העם, עם שירות חובה ומילואים. שלא במקרה - דומה למודל הישראלי, אותו העתקנו משווייץ.
  - **ניטרליות ובטחון** - מדיניות החוץ מונחית על ידי עקרון הניטרליות, אך בצידו עמידה על קיום כוח צבאי. צבא שווייץ נחשב לצבא חזק יחסית למדינה שלא ידעה מלחמה 200 שנה.
  - **משטר כלכלי** - שווייץ דוגלת בכלכלה חופשית, כחלק מתפיסת החופש האישי והאחריות האישית של כל אזרח. אולם היא גם בעלת מרכיב סוציאלי חזק, המכיר בכך כי החברה חשובה לא פחות מהפרטים המרכיבים אותה. לפי החוקה, אדם שאינו יכול לדאוג לעצמו, עומדת לו הזכות לקבל אמצעים כלכליים לקיים רמת חיים נאותה.
  - למרות הכלכלה החופשית, אי השוויון בשווייץ הוא נמוך יחסית (מדד ג'יני 0.29 לעומת 0.36 בישראל). רמת החיים וההכנסה הפנויה בשווייץ היא בערך פי 2.5 מאשר בישראל, ובשווייץ יש יותר מיליונרים מאשר אנשים מתחת לקו העוני.
  - **מיעוט שחיתות** - מקום חמישי ברשימת המדינות הלא מושחתות.
  - **מיסוי נמוך** - רמת המיסוי מוגבלת בחוקה והיא נמוכה יחסית. מהווה כ-29% מהתמ"ג. גם עומס המס על שכר העבודה נמוך משמעותית מאשר בישראל, בכל רמות השכר.

- **יעילות** - השווייצרים ידועים כיעילים ביותר. זה חלק מתרבותם, אבל היעילות השלטונית מתמרצת על ידי התחושה כי האזרחים הם המדינה. תחושת האחריות של כל אזרח מכתובה שימוש נכון במשאבי הציבור. השווייצרים יודעים כי מחיר אי-היעילות ישולם על ידם (החוקה אוסרת גרעון תקציבי).
- **תחרות בין קנטונים ורשויות** - ריבוי הקנטונים (26) והיישובים (מעל 2000), אשר לכל אחד מהם סמכויות מהותיות, בתחומי המיסוי, התקציב, הבריאות, החינוך והתרבות, מאפשר לאזרחים בחירה בין סביבות תרבותיות וכלכליות. הדוגמה המוכרת היא קנטון צוג, בו שיעורי המיסוי מאוד נמוכים ולכן מושך אליו תושבים עשירים.
- **יחס הרשות לאזרח** - בשווייץ פקידי הרשות אינם תופסים את עצמם רק כנציגי השלטון, אלא גם כאזרחים עמיתים ומשרתיו של הציבור, ולכן היחס לאזרח שונה לחלוטין. למשל, מקובל כי פקיד השומה בשווייץ מיעץ לאזרח כיצד ישלם פחות מס.

### המודל השווייצרי כמקרה מבחן להתכנות דמוקרטיה ישירה

המודל השווייצרי מספק הזדמנות ייחודית לבחון האם יש אמת בטיעונים המועלים נגד דמוקרטיה ישירה מזה 200 שנה ויותר.

מראשית עידן הדמוקרטיה המודרנית, במאה ה-18, התחרו זו בזו שתי גישות דמוקרטיות - הישירה והייצוגית. במאבק זכתה הדמוקרטיה הייצוגית, והפכה לשיטה הדמוקרטית השלטת. כיום מתקיימת בחירת נציגים דמוקרטית בכ-125 מדינות.

ההכרעה בוויכוח הושגה בזכות הדומיננטיות של הוגים חשובים שדגלו בה - ג'יימס מדיסון, ממנסחי החוקה האמריקאית, ג'ון סטיוארט מיל ואחרים, שהעלו כנגד טיעונים כבדי משקל. מאז ועד היום, נלמדים טיעונים אלו בבתי הספר ובאוניברסיטאות, ומצוטטים, דווקא על ידי גדולי הדמוקרטים, כאמת צרופה שאין לערער עליה.

הטיעונים שהועלו כנגד הדמוקרטיה הישירה הם רבים ומגוונים. טיעונים אלו נושאים כותרות שונות: פופוליזם, אנרכיה, עריצות הרוב, אי יעילות, חוסר ישימות ועוד. בחינת הטיעונים מעלה כי הם מתחלקים לשלוש קבוצות: דמוקרטיה ישירה אינה אפשרית, דמוקרטיה ישירה אינה טובה, דמוקרטיה ישירה מסוכנת.

ייאמר מיד, קיומה של דמוקרטיה ישירה, במשך זמן כה ארוך, מעיד כי לפחות עד כה, במקרה של שווייץ, לא התממשו הטיעונים של מתנגדי הדמוקרטיה הישירה. עם זאת, בחינת הטיעונים לאור המקרה השווייצרי, תאפשר להבין מהם גורמי המפתח שאפשרו לשווייצרים ליישם מודל של דמוקרטיה ישירה בהצלחה כה גדולה.

נבחן את שלוש קבוצות הטיעונים, אחת לאחת:

**דמוקרטיה ישירה אינה אפשרית** - קבוצת טיעונים זו כוללת את הטיעונים הטכניים: גודל האוכלוסייה אינו מאפשר דיון; היישום כרוך בעלויות גבוהות; התהליך מורכב ואיטי. כמובן שיש אמת בכל הטיעונים הללו, אך השווייצרים התגברו עליהם במגוון אמצעים:

- הסתמכות על מודל מעורב של דמוקרטיה ישירה וייצוגית, אך מבלי לוותר על שמירת זכות ההכרעה בידי הציבור. בכך ניתן להינות משני העולמות. ככל שירידים ברמות השלטון "עוצמת" הדמוקרטיה הישירה גדלה עד לדמוקרטיה ישירה מלאה בקנטונים היישובים בעלי אוכלוסייה מעטה.
- בניית כלים ברורים ופשוטים ליישום דמוקרטיה ישירה - דמוקרטיה ישירה, המיושמת במשאלי עם, קצת יותר מורכבת מדמוקרטיה ייצוגית. השווייצרים החלו ביישום דמוקרטיה

- ישירה באמצעות כלים מעטים, והרחיבו אותה בתהליך מתמשך. דבר זה, בשילוב עם השימוש התכוף בכלים, יצרו הכרות של הציבור עם השיטה.
- **מיסוד הדיון הציבורי** - הליכי הדיון הציבורי מתקיימים בשווייץ באופן מתמשך, לאור העובדה כי משאלי עם מתבצעים כל רבעון כמעט. מעבר לדיון בסוגיות שעל הפרק במדיה הכללית, מנהל המדינה, מכין מסמך המפרט באופן ברור את טיעוני שני הצדדים לגבי כל הצעה המובאת להצבעה. מסמך זה נשלח לביתו של כל מצביע, וכמובן נמצא באינטרנט. בדרך זו מבטיחים כי ישמע קולם של שני הצדדים.
  - **השווייצרים הסכימו לשאת בעלות העודפת** של דמוקרטיה ישירה, וכן באיטיות המובנית שבה. המקרה השווייצרי מוכיח כי ההשקעה והסבלנות משתלמות. איכות השלטון והניהול המושגת בשיטה מחזירים את ההשקעה. כמובן שהשווייצרים מנסים להקטין העלויות בדרכים שונות, למשל על ידי הצבעה בדואר ובשנים האחרונות הצבעה אלקטרונית.

**דמוקרטיה ישירה אינה טובה** - קבוצת טיעונים זו מתייחסת לאיכות התוצאה שניתן לצפות מדמוקרטיה ישירה. על פי טיעונים אלו, דמוקרטיה ישירה תוביל להחלטות לא טובות. הטיעונים הנכללים בקבוצה זו הם: האזרח השכיח אינו מבין מספיק בנושאים שעל הפרק ו/או אין לו זמן מספיק ללמוד הנושא ו/או יהיה אדיש - כלומר **האזרחים אינם כשירים להחליט**. כל האמצעים שנמנו בפסקה הקודמת, מסייעים בהתמודדות עם הקושי של קבלת ההחלטה על ידי האזרחים.

אולם הסיבה העיקרית לכך שטיעון זה אין בו ממש, היא העובדה המוכרת, שאנשים המקבלים לידיהם סמכות עוברים שינוי תודעתי והופכים למתעניינים וחשים אחריות. יתרה מזו, גם ההיפך הוא נכון - אנשים סבילים וחסרי יכולת החלטה, לא מתעניינים, ובצדק גם אינם חשים אחריות, כפי שקורה הרבה יותר בדמוקרטיה ייצוגית. כלומר, הטוענים את טיעוני "האזרח הבלתי כשיר" הופכים סיבה ומסובב - אי הכשירות לכאורה של האזרחים היא תוצאה של השיטה הייצוגית, ולכן בוודאי אינה סיבה לאי מימוש דמוקרטיה ישירה.

**דמוקרטיה ישירה היא שיטה מסוכנת** - נראה כי אלו הם הטיעונים שהכריעו עד כה בוויכוח, בעיקר משום שהם פונים אל הפחד.

נתאר ונפרט את קבוצת הטיעונים לגבי סיכוני הדמוקרטיה הישירה:

- **עריצות הרוב** - זהו טיעון של ג'ון סטיוארט מיל. שלטון העם, יותר משלטון הנציגים, מועד להחלטות קיצוניות נגד קבוצות מיעוט שיפגעו בזכויות הייסוד שלהן.
- **פלגנות** - זהו טיעון של מדיסון, שטען שדמוקרטיה ישירה תוביל למצב בו כל קבוצה תפעל רק לטובת עצמה. התרופה לדעת מדיסון היא בחירת נציגים, אנשים דגולים אשר ידעו להתעלות על העדפת האינטרסים הצרים של הציבור שבחר בהם ויוכלו לראות את טובת הכלל.
- **פופוליזם** - "ההמון" הוא ישות הנוטה להחלטות לא רציונליות וניתן לתמרון והשפעה קלה. זהו ניסוח, באופן ציורי ומפחיד, של טיעון האזרח הלא כשיר. דהיינו, ציבור גדול - "המון", יקבל החלטות אמוציונליות וחפוזות.
- **אנרכיה** - טיעון זה מתייחס כנראה בעיקר לדמוקרטיה ישירה מלאה ואפילו נזילה, בה ההחלטות מתקבלות ללא מנגנון מרכזי ובצורה לא מוסדרת. לא ברור מה ההקשר של טיעון זה, שהועלה באחרונה על ידי הנשיא ריבלין, למציאות: דמוקרטיה ישירה אינה מנוגדת לסדר ולארגון, ובוודאי ששווייץ יכולה לשמש דוגמה לכך.

למרות השימוש המקומם בפחד, של הטוענים כי דמוקרטיה ישירה היא מסוכנת, אין לבטל טיעונים אלו, משום שהם מעלים קושי אמיתי - ההתנגשות בין שני עקרונות יסוד בדמוקרטיה: **ריבונות העם** מול **שלטון החוק**. כלומר, זכותו של העם, בהיותו הריבון, לשנות את החוק, כך שהחוק עצמו יהיה "לא חוקתי" ויפגע בזכויות היסוד של פרטים וקבוצות.

מתח זה קיים גם בדמוקרטיה ייצוגית, אלא שבדמוקרטיה ייצוגית, הגוף שעשוי לפגוע בשלטון החוק, אינו הציבור אלא הפרלמנט - גוף פחות אמורפי ולכן פחות מפחיד. ניתן להעלות דוגמאות רבות בהן חוקקו פרלמנטים בדמוקרטיה ייצוגיות חוקים הפוגעים בשלטון החוק - מחוק הגנת המולדת בארה"ב ועד חוקים המפלים על רקע דתי בישראל.

עם זאת, הניסיון ההיסטורי מראה, כי אובדן דמוקרטיה התרחש בדמוקרטיה ייצוגית. בדמוקרטיה הישירה היחידה, שווייץ, מעולם לא אבדה הדמוקרטיה. בשנות ה-30, במקביל להתעררות הנאצית בגרמניה, נעשה ניסיון לנצל את הדמוקרטיה הישירה על מנת לנסות לשנות את החוקה השווייצרית לחוקה פשיסטית. בשנת 1935 העלתה **מפלגת החזית הלאומית** יוזמה עממית לשינוי כולל בחוקה ברוח גזענית, פשיסטית ואוטוריטרית. היוזמה הובאה להצבעה ונחלה מפלה כבדה במשאל העם. תוצאה מרשימה על רקע הפשיזם המתערור בכל המדינות מסביב: גרמניה, אוסטריה, איטליה ועוד.

היוזמה העממית לשינוי החוקה הוא הכלי הדמוקרטי המסוכן מבחינת הפגיעה בשלטון החוק, בשנים האחרונות, בשנת 2009 ובשנת 2010, ארעו שני מקרים בהם שונתה החוקה בשווייץ תוך פגיעה בזכויות של מיעוטים. המקרה הראשון הוא איסור בניית המינרטים (צריחי מסגדים), והשני הוא חוק ההגליה האוטומטית של אזרחים זרים שהורשעו בעבירות פליליות קשות או השיגו הטבות סוציאליות בדרכי רמיה.

שני מקרים אלו הם מקרים חריגים, ולמעשה המקרים היחידים בהם התקבלו הצעות לא חוקתיות במידתיותן.

ההתמודדות עם הדילמה המובנית בין שלטון העם לשלטון החוק בשווייץ נעשית בעיקר באמצעות החוקה. כאמור, החוקה היא האמנה החברתית וקובעת את ערכי היסוד של החברה. בנוסף, החוקה קובעת כי יש לציית לחוק הבינלאומי, דהיינו אותו קורפוס של חוקים ואמנות בינלאומיות העוסקות בזכויות אדם וחירויות יסוד. בכך, ובאמצעות סדרי הגשת היוזמה העממית, מגבילה החוקה את היכולת להציע הצעות לא חוקתיות.

מעבר לחוקה, הציבור בשווייץ סומך על עצמו, ובצדק. משום שהנתון הכולל הוא, כי מתוך 193 יוזמות עממיות שהובאו להצבעה עד היום, התקבלו רק 19 - פחות מ-10%. מכאן ברור כי יוזמות עממיות, שנוטות להיות בעלות אופי יותר רדיקלי, מתקבלות לעיתים רחוקות. במקרה היחיד בו נעשה ניסיון בוטה לשינוי חוקה ברוח טוטליטרית, ההצבעה היתה ברורה, למרות רוח אותה תקופה.

יתרה מזו, המעורבות הפוליטית והאזרחית והחינוך יוצרים אזרחים המבינים מהן זכויותיהם ומכבדים את זכויות האחרים.

בסופו של חשבון, אין הבדל מהותי בין המודל השווייצרי לדמוקרטיה ייצוגית, מבחינת החשש לפגיעה בשלטון החוק. ההבדל הוא בדימוי שהודבק לדמוקרטיה ישירה על ידי טיעוני מתנגדיה והפחד שהוא מעלה.

## מקורות וחומר נוסף

[Swiss confederation brief guide 2017](#) - הורדת קובץ

[Guidebook to direct democracy in switzerland and beyond](#)

[Switzerland as a Model for Constitutional Reform in Israel](#) - prof. Daniel J. Elazar

[נאומו של מנחם בגין ב 9.7.1956 - בעניין חוקה לישראל ורפרנדום](#)

[הבעיה האמיתית - יצחק זמיר, הארץ, דעות 3/10/2011](#)

[החוקה השווייצרית - תרגום לאנגלית](#)

טל. 050-8919111;

יולי 2017

אבי כהן

avinco55@gmail.com