

בריטניה – דמוקרטיה יציבה בעולם משתנה יחידות 3-4

3.1 הרקע להתפתחות המשטר

בריטניה היא דוגמא מבוהקת למשטר דמו-ליברלי. אף שבידי השלטון נתונות סמכויות רחבות ואפשרות ביצוע מינהליות רבות הוא נוטה להתאים להלך הרוחות בציבור, ומגלה סובלנות וליברליות כלפי קבוצות מיעוט וכלפי בעלי דעות חריגות. בריטניה היא דוגמא יוצאת דופן להתפתחות של משטר דמו-ייצוגי יציב, כי לעומת ארה"ב לא היה בה מהפכות שהשפיעו על ההיסטוריה המודרנית שלה. בריטניה הצטיינה ביכולתה ובנכונותה להתאים את המבנים הפוליטיים שלה לנסיבות חדשות ולסביבה המשתנה במהירות. למעט שוודיה, בריטניה היא המדינה היחידה בעולם, שבה התפתחו מוסדות דמו-ליברלים מתוך העבר הפיאודלי ומורשתו, ולא מתוך ניפוץ המסגרות הישנות. סייע לעיצוב נורמות של שינוי התפתחותי, תוך שמירה על היציבות השלטונית.

בניגוד לצרפת, לגרמניה או ספרד, על עמדות השלטון בנושאים פוליטיים מהותיים מעולם לא הגיע למרי אזרחי והמוני ממושך. דוגמא התנועה הקומוניסטית הבריטית לעומת מפלגות באירופה אף פעם לא נערכה להתקוממות מזוינת נגד הממשלה.

3.1.1 המאפיינים החברתיים

שוב ושוב הוכיחו מאורעות שהתרחשו באירופה, בדרום אמריקה, באסיה ובאפריקה כי מוסדות פוליטיים, הפועלים היטב במסגרת הבריטית, אינם בהכרח מתאימים ל"ייצוא" למדינות אחרות. גם חלק שניסה לא הצליח לקיים משטר דמו-ליברלי הדומה למשטר הבריטי. יכול להיות שהסיבה היא דרך התפתחותם של המשטרים בעוד שבבריטניה המשטר הוא תוצר טבעי של המבנה החברתי ושל הערכים המקובלים על רוב הציבור, מה שלא תאם למושבות הבריטיות שבאסיה ובאפריקה. לכן, רק באותן ארצות הגירה שנוסדו על ידי מתיישבים בריטים צמחו משטרים הדומים באופיים למשטר הבריטי.

3.1.1.1 השפעת הבידוד הגיאוגרפי

בריטניה מורכבת מקבוצה של איים. עובדה זו יכלה לעודד חדירה של גורמים זרים ולהקל על כיבושה. אבל נחשבה לארץ קשה לפלישה, ושקל יחסית להגן על חופיה. ופעם אחרונה שפלש פולש זר היה הפלישה הנורמנית 1066.

הבידוד גרם לכך שהם לעולם לא נחשפו לאותה מידה של השפעה החיצונית, שלה נותנות שכנותיה הקרובות של צרפת המהפכנית, גרמניה הנאצית. הודות לכך יכלו להתפתח בבריטניה מוסדות פוליטיים שהתאימו למנהגיהם ולאורח חייהם של תושביה. ביחסם לאירופה היו הבריטים מעין משקיפים מן הצב, אשר אליה אין שייכים, רק כאשר נשקפת סכנה כלשהי לאינטרסים הלאומיים שלהם. לכן, הרבה חשו שהבריטים רואים עצמם נעלים על שאר האומות ונבדלים יתר ארצות העולם, מסוגרים במקומם וברוחם, לטוב ולרע.

בהיעדר סכנה של פלישה יבשתית הם החזיקו צבא סדיר קטן למדי, שאינו מחייב הוצאות מרובות, אך בשל מיקומם האסטרטגי נתבעה מהם השקעה ניכרת בפיתוח הצי. במשך שנים נחשבה למלכת הימים, וכך יכלה לפרוס חסות על ארצות ויבשות מרוחקות ביותר כמו הודו, אוסטרליה או אמריקה הצפונית.

ההשקעה הרבה בצי וגודלו המצומצם של הצבא השפיעו השפעה מכרעת גם על התפתחות חירויות האזרח בריטניה. צי, לא כמו צבא, נמצא תקופות ממושכות הרחק ממולדתו, מספר המשרתים בו אינו רב, ומורכב ממספר גדול של יחידות קטנות ומפוזרות. בשל מאפיינים אלה אין הוא יכול להוות איום על האוכלוסייה האזרחית, ולכן לא יכלו מלכי בריטניה להשתמש בו כדי להטיל את מרותם על התושבים ולהשליט סדר ברחבי ארצם. ובית המלוכה סמכו על האצולה שיעזרו להם. האצולה, מצידה, פעלה במחוזות שונים בשיתוף פעולה עם בעלי הקרקעות מן המעמדות הנמוכים יותר, שהיו גם הם נאמנים לכתר. שיתוף פעולה מורכב זה תרם ליצירתו של קונסנסוס שלטוני כלל-לאומי, שבלט באופיו האזרחי והביזורי. בזכות קונסנסוס זה בריטניה לא היתה צריכה מעולם ביורוקרטיה ריכוזית ובעלת עצמה כמו שפיתחו פיליפ השני בספרד, לואי הארבעה-עשר בצרפת ועוד.

3.1.1.2 ההרכב האתני-דמוגרפי

האוכלוסייה בנויה מארבע קבוצות לאומיות עיקריות: האנגלים, הוולשים, הסקוטים והאירים. האנגלים מהווים כיום כ- 80% מאוכלוסיית הממלכה המאוחדת. והיו מאז ומתמיד קבוצת האוכלוסייה הגדולה, החזקה ועשירה ביותר.

תוך כדי תהליך השתלטותם על הארץ באו האנגלים בחופשיות ובקלות בקשרי נישואים עם שכניהם הקרובים – הוולשים והסקוטים – שהמגעים אתם היו קלים יחסית, בהיעדר מכשולים טבעיים קשים למעבר. לקשרים אלה ניתנה גושפנקא מדינית בשנת 1536 סופחה ווילס באמצעות חקיקה מתאימה, שהתבססה על דיני ירושה ועל הסקוטים נכפה איחוד בשלבים, והאיחוד הושלם בשנת 1707. היחסים בין אנגליה לאירלנד היתה ועודנה סוערת יותר משתי סיבות עיקריות: מבחינה גיאוגרפית אירלנד היא אי נפרד, שהים האירי חוצץ בינו לבין אנגליה. והסיבה השניה היא שאנגלים שייכים לכנסייה האנגליקנית ואילו חלק גדול מן האירים הם קתולים. ההטרונגיות הלאומית בבריטניה יצרה מתחים לא מעטים: הרגשות הלאומיים העזים של הקתולים בצפון אירלנד גרמו, וגורמים גם כיום התפרצויות חוזרות ונשנות של מהומות, ובווילס ובסקוטלנד הביאו תחושות דומות לידי הקמת מפלגות פוליטיות בדלניות. בנוסף קיימים גם חצי מיליון יהודים ובני גזעים אחרים – שחורי עור, חומי עור וצהובי עור – שרובם הגירו אליה מאזורים שנכללו בעבר במסגרת האימפריה הבריטית. על אף שהם מהווים לא יותר מ- 3.5 אחוזים מהאוכלוסייה כולה, נוצרו בעטיים מתחים ניכרים. ריכוזים גדולים של צבעונים גרמו להתפתחות איבות על רקע גזעי ולהתלקחות מהומות שמקורן בתחושות האפליה והמרירות של המהגרים מחד גיסא, ובטינת המקומיים כלפיהם מאידך גיסא. קיימת שנאה לזרים בקרב האנגלים וזה התבטא במפלגת החזית הלאומית. מבחינה סוציולוגית מוגדרת בריטניה כמדינה רב-לאומית (ואפילו רב-גונית), אך אין להסיק מסקנה לגבי אופיה החברתי והפוליטי. ככלל, בעיות הלאומיים שעמן מתמודדת בריטניה פחותות בהיקפן ובעצמתן מאלה המטרידות את בלגיה, קנדה, או ספרד למשל. במדינות אלה מוחרפים ההבדלים בין האזורים והמחוזות השונים בשל השימוש הרצוף והממושך בשפות השונות, בבריטניה הרוב דובר אנגלית ומעטים דוברים וולשית, אירית וניבים קלטיים אחרים.

3.1.1.3 הריבוד המעמדי

אחת התופעות המשמעותיות ביותר, לאחר הרפורמות הרבות שהונהגו בה בתחומי החברה, הבריאות והחינוך, רחוקה בריטניה מלהיות חברה "חסרת מעמדות". מאפייניו של הריבוד המעמדי ניכרים עדן על כל צעד ושעל: לשיוך המעמדי השפעה רבה על סוג אזור המגורים ועל טיבו, על מגוון ההזדמנויות הפתוחות בפני הפרט, על מוסדות הלימוד שבהם הוא מתחנך, ואפילו על אורח דיבורו ודרכי ההתרועעות שלו עם חבריו למעמד. על אף תיעושה המוקדם נשארה בריטניה מדינה שבה שולט מעמד גבוה, אשר בסיסו מחוץ לעיר. ומעמד זה זקוק לבתי ספר פרטיים כמו איטון. ובה לומדים כ- 4 אחוזים בלבד מאוכלוסיית התלמידים במדינה כולה ולא תופסים חלק גדול בתפקידים. הקריטריונים אשר קובע את זהותו העצמית המעמדית של הבריטי הוא לא רק ההכנסה, אל גם חינוך, מקום עבודה, מקום מגורים, קשרים חברתיים ועוד. בריטניה נחשבת לדמוקרטיה פוליטית, ויש הטוענים כי בשל הפערים המעמדיים אין היא דמו' חברתית במובן האמריקני. גם בתחום הכלכלי נמצא עקבות בולטים לחוסר שוויון בתחום הכלכלי. על אף השמירה על ההבחנות המעמדיות, אין להסיק כי בבריטניה חסומות אפשרויות הניעות המעמדית, וכי המעמדות הגבוהים הם סגורים ומסוגרים. ויש נכונות לקבל אל שורות המעמדות העליונים אנשים מצליחים ובעלי יזמה. ייחודה הבולט ביותר הוא הקלות שבה פתחה את שורותיה.

האפשרות לשינוי המעמד החברתי, הירידה המתמדת במספר העוסקים במלאכת כפיים הם שגרמו לכך שהחברה הבריטית אינה נחלקת כיום, מבחינה חברתית ופוליטית, לפי הגדרות מעמדיות נוקשות, מצב המקל גם הוא על יצירת קונסנסוס לאומי פוליטי.

3.1.1.4 הקונסנסוס הפוליטי

הבידוד הגיאוגרפי והפוליטי, ההומוגניות הדמוגרפית היחסית והעדר קיטוב מעמדי חד סייעו ליצירת קונסנסוס לאומי פוליטי, המאפיין את המשטר בבריטניה והמסייע לו לשמור על יציבותו ועל ייחודו.

להבדיל ממאבקים על תביעות לאומיות, דתיות או אידיאולוגיות, הבעיות המעסיקות את הציבור בבריטניה הן ברובן מן הסוג הניתן לפתרון באמצעות מיקוח או פשרה, מה גם שקיימת לרוב תמימות דעים בקרב האזרחים באשר לנושאים שבהם צריכה הממשלה לעסוק. עיקר הויכוח הפוליטי בבריטניה הינו בנושאי פנים, ורק לעיתים נדירות מתעוררים חילוקי דעות פוליטיים בנושאי חוץ. יתרה מזו, גם נושאי הפנים הלכו והצטמצמו לשתי קטגוריות עיקריות: המדיניות הכלכלית של הממשלה ושאלת חלוקה ההכנסה הלאומית.

אלמונד וורבה במחקרם בנושא התרבות האזרחית מצאו שהבריטים מרוצים מהמשטר הקיים בארצם יותר מאזרחי רוב המדינות אחרות. הם גאים במוסדות הפוליטיים והממשלתיים שהוא המאפיין הלאומי שלהם.

60 אחוז מהנשאלים האנגלים האמינו שביכולתם להשפיע על המדיניות הלאומית, ו- 80 אחוז חשו שהם יכולים להשפיע על המדיניות המקומית.

הקונסנסוס נוצר גם הודות לאמצעי התקשורת, המטשטשים הבדלים תרבותיים, מקומיים ואזוריים. בארצות אירופה העיתונות המקומית בעלת תפוצה גדולה, בבריטניה העיתונות הלונדנית בעלת העדפה ברורה. גם בתחום הרדיו והטלוויזיה הבי.בי.סי תופסים את רוב המקום בלוח המשדרים, אף שמשוּבצות בו גם תכניות מקומיות. עדיפות הכלל ארצית של אמצעי התקשורת תורמת לעיצוב דעת-קהל אחידה למדי המושפעת רק במעט מהבדלים אזוריים ומקומיים ומחזקת את הקונסנסוס הלאומי.

הקונסנסוס הלאומי בבריטניה מוצא את ביטויו בשני אפיקים:

א. תמימות דעים באשר לנוהל – דהיינו, הכרה כי המערכת הפוליטית במתכונתה הקיימת, פועלת בהצלחה וניתן להתאימה מעת לעת למצבים חדשים, בלא צורך בתיקונים ובשינויים מרחיקי לכת.

ב. תמימות דעים באשר למהות – כלומר, העדר חילוקי דעות בלתי גשירים בנושאים מדיניים שונים. כפי שצוין מחלוקות אידיאולוגיות חריפות לא תפסו, ואינם תופסות גם כיום, מקום חשוב בחיים הפוליטיים בבריטניה.

אין להסיק שהבריטים אינם ביקורתיים כלפי ממשלתם. אדרבא, בשנים האחרונות רבתה הביקורת, כמו הטיפול הליקוי ביחסים הבין-גזעיים במדינה, וביחסים שבין הקתולים לפרוטסטנטים בצפון אירלנד. רבות מן התלונות אף כוונו אל הממסד עצמו. דוברי הימין והשמאל יחד קבלו כי ממסד זה הוא חסר מנהיגות דינמית, נטול דימיון, ודואג בעיקר להמשך קיום זכויות היתר שלו. למרות הביקורת אין סכנה מיידית ליציבותה של מערכת השלטון, ודומה, כי רובם הגדול של הבריטים נותנים אמון בסדר הפוליטי הקיים ונוטלים בו חלק פעיל, או לפחות מגלים עניין ומעורבות במתרחש.

סיכום

- ההיסטוריה הפוליטית של בריטניה במאות השנים האחרונות היתה רצופה רפורמות הדרגתיות, ולא היו בה מהפכות אלימות. הקוטעות את הרציפות ההיסטורית.
- הבידוד הגיאוגרפי אפשר לבריטניה למתן את השפעת המשטרים והאידיאולוגיות שמקורם ביבשת אירופה.
- בהיותה אי, פיתחה בריטניה את הזרוע הצבאית הימית, שאינה יכולה לשמש כלי לדיכוי פנימי, וזאת בניגוד לצבא היבשתי הגדול שהתפתח ברבות ממדינות אירופה, כגון פרוסיה ורוסיה, ואשר שימש לדיכוי תנועות עממיות ודמויות.
- שיתוף הפעולה בין השכבות החברתיות השונות תרם ליצירת קונסנסוס לאומי ומנע צמחית ביורוקרטיה מלכותית ריכוזית.
- מיעוטים היחסי של הבדלים גזעיים ולאומיים בבריטניה סייע להיווצרות הסכמיות לאומית.
- פתיחותה היחסית של העלית ואפשרות הניעות החברתית תרמו לכך שהפערים המעמדיים הניכריים לא יצרו קיטוב מעמדי פוליטי, שעלול היה לסכן את תהליך הדמוקרטיזציה ההדרגתית בבריטניה.
- הקונסנסוס הלאומי בבריטניה, בשאלות נוהל ומהות כאחת, הוא הבסיס ליציבות השלטונית ולדמו.

3.1.2 המבנה החוקתי

לכל מדינה יש איזה סוג של חוקה כי מוסדותיה פועלים לפי כללים בסיסיים מסוימים. חוקה היא מסכת עקרונות וציוויים המכתבים את דפוסי פעולתה של המדינה. חוקה מסדירה את חלוקת התפקידים והסמכויות בין הרשויות השונות, קובעת את מערכת הזיקות שביניהן, ומגדירה את היחסים שבין השלטון לבין ציבור האזרחים. יש חוקות כמו ארה"ב שבהקדמה שלהם באים לידי ביטוי הערכים המוסריים והשאיפות הפוליטיות והכלכליות האמורות להיות נר לרגלי המדינאים, המחוקקים והשופטים. וכמו ההודית שאפילו קובעות בפירוט את התקנות המשניות, כמו חוקי ביטוח לאומי או דיני עבודה. רוב החוקות הקיימות כיום כלולות במסמך אחד, אם כי אורכו ומידת פירוטו שונים ממדינה למדינה. מבנה חוקתי זה הוא פשוט ומאפשר דיוק ועקביות. ואולם

שהיא מורכבת או ארוכה במיוחד, עלול הדבר לגרום לקשיחות ולנוקשות גם במקרים שבהם עדיפה היתה גמישות יותר.
בבריטניה, בניגוד לכל המדינות העצמאיות בעולם (למעט ישראל), אין חוקה מן הסוג שתיארנו. במקום מסמך כתוב אחד, מעין חוק-על העומד מעל שאר החוקים קיימת בבריטניה חוקה מסוג שונה, אשר ייחודה הן באופן היווצרותה בתוכנה והרכבה. חוקה מורכבת וגמישה, שהתפתחה במשך שנים רבות, תוך התבססות על תקדימים משפטיים ועל נורמות חברתיות, ואשר חלקיה השונים מפוזרים במסגרות נפרדות.

3.1.2.1 היווצרות החוקה

חוקותיהן של צרפת, גרמניה ורוסיה נכתבו לאחר תהפוכה חברתית-פוליטית, חוקת בריטניה התפתחה במשך מאות שנים. אנגליה מעולם לא התנסתה בהפלת מוסדות מושרשים לצורך החלפתם בסדר שלטוני חדש. הואיל וכך לא ניתן היה להינתק באחת ממוסדות ומכללים שראשיתם בעבר הפיאודלי.
בשל צביונה ההתפתחותי של המערכת החוקתית בבריטניה, כולל כל חלק ממנה הנחות ודפוסים שמקורם בעבר הרחוק והקרוב כאחד. גם במתכונת המודרנית והדמו' שומר המשטר הבריטי על היררכיות ועל מבנים ששורשיהם נעוצים בימי הביניים, והמערכת השלטונית עודה גדושה במשרות ומינוחים מאותה תקופה. הממשלה עדין נקראת "ממשלת הוד-מלכותה" השרים מכונים "שרי הכתר" ובעלי התפקידים הבכירים נושאים גם בימינו אלה תארים שהיו קיימים כבר לפני חמש מאות או שש מאות שנים.

תהליך היווצרותה והתפתחותה של החוקה נמשך גם בימינו אנו, בהתאם לנסיבות ולתנאים המשתנים. אפשר לזהות כמו גידול עצמתי של הממשלה במערכת הפוליטית, תהליך המשתקף ביזמות החקיקה והן בתוכנם של החוקים המתקבלים, או שינויי חוקתיים בעקבות מערכת היחסים שנקמה בין בריטניה לבין השוק המשותף, ובינה לבין מדינות הנכללות בחבר העמים הבריטי, או שהיו בעבר תחת שלטונה אימפריאלי. לאור ניסיון העבר יש להניח כי מגמות אלה יכלו ויתמסדו, ויהיו במשך הזמן לחלק בלתי נפרד מן החוקה ולבסיס להתפתחויות נוספות.

3.1.2.2 העדר חוקה כתובה מקובצת

כפי שצוין החוקה הבריטית איננה ערוכה במסמך כול אחד, אבל היא כתובה. מאפיין זה הוא תוצאה ישירה ומובנת של צביונה ההתפתחותי של המשטר.

החוקה הבריטית היא מכלול שבו שלושה מרכיבים:

- א. חוקים שהתקבלו בפרלמנט.
- ב. פסקי דין של בתי המשפט.
- ג. מנהגים ונורמות מקובלות.

החוקה הבריטית אינה כוללת חוקי יסוד, אשר לצורך אישורם או שינויים נדרשים רוב מיוחד בפרלמנט, ואשר יש להם עליונות משפטית על פני חוקים רגילים. כל חוק שהתקבל בפרלמנט הוא למעשה שווה ערך לאחרים ונכלל בחוקה. העדר הצורך ברוב מיוחד או מוחלט מקל כמובן על הפרלמנט לחוקק חוקים, ובמיוחד חוקים עקרוניים כמו חוקים לשע"ח, המאפשרים בתנאים מסוימים להגביל את חירויות הפרט. יש חוקים שהם בעלי מעמד מיוחד בעיני הציבור האנגלי כולו, ואין להניח כי יזמות לשינויים המהותיים בהם יזכו אף ברוב היחסי הדרוש לאישורן. פסקי הדין הנכללים בחוקה הבריטית הם פירושים משפטיים לחוקים שהתקבלו בפרלמנט, ואין בהם משום התייחסות לשאלת תקופתם או אי תקפותם של החוקים עצמם. בניגוד לארה"ב בריטניה לא יכולה להצהיר שפעולה מסוימת של הממשלה, אך לא חוק מסוים, היא מעבר לסמכויות שהוענקו לה בחקיקה קודמת של הפרלמנט. הדבר נובע מן ההכרה בעליונותו של הפרלמנט ובחובתה של המערכת המשפטית להחיל כל חוק שהתקבל בהתאם להליכים הנדרשים. הערכה המשפטית הגבוהה ביותר היא בית הלורדים – שהוא חלק בלתי נפרד מהפרלמנט עצמו, לכן אין בית משפט בבריטניה אזרחי או פלילי – הראשי לדחות חוקים או לבטלם. הממשלה יכולה להביא לתיקון חוק על נקלה אם היא מביאה את החוק לתיקון בפרלמנט שיניק את הסמכויות אשר חסרו לה לפי קביעת בית המשפט.

ואולם, החוקים ופסקי הדין שתיארנו אינם משקפים את תמונת החוקה הבריטית במלואה. חלקים יעילים אלה מוצאים את ביטויים במערכת נורמות, אשר אינן כתובות במסמך רשמי כלשהו, אולם השפעתן על התחיקה היא רבה ביותר. בהעדר חוקה מקובצת, שאת ציווייה לא ניתן להפר, ובהעדרם של חוקי יסוד, ששינויים מצריך אישור רוב מוחלט של חברי הפרלמנט, חשיבותה של המערכת הנורמטיבית היא רבה במיוחד. הנורמות, והן בלבד, עשויות למנוע חקיקת חוקים שרירותיים, הרי מספיק להשיג רוב מתוך חברי הפרלמנט מנוגדת בבירור למוסכמה היסודית של מחויבות הפרלמנט לשמור על האינטרסים של האומה כולה, ולהשגיח שלא יקופח ביוזעין מגזר זה או אחר של האוכלוסייה. חברי הפרלמנט היו תמיד ועודם מודעים ל"כללי המשחק"

המקובלים שהתפתחו במשך דורות רבים, ועל כך יכולות להעיד פעולותיהם השונות בעתות משבר ובעתות רגיעה כאחת.

3.1.2.3 גמישות החוקה

כאשר מכירים את אופן היווצרותה של החוקה הבריטית ואת תבניתה, נראית הגמישות המאפיינת אותה כתכונה טבעית ביותר. לורד ברייס חילק את החוקות לשניים נוקשות וגמישות ואת הבריטית הוא שם בגמישות, מהסיבה שהפרלמנט יכול לשנותה בתהליכי חקיקה רגילים. שני יוצאים מן הכלל האמור והם: חוק הפרלמנט משנת 1911, וחוק הפרלמנט משנת 1949, שלצורך שינויים נקבעו שיטות תיקון מורכבות יותר. גמישותה של החוקה הקיימת בבריטניה, הממשיכה להתרחב ולהשתנות, אין פירושה כמובן שניתן להכניס בה כל שינוי הרצוי לכל אחד, שכן המסגרות הכלליות הן קבועות ומוסכמות.

3.1.2.4 הפרדת הרשויות

בית הלורדים שהוא גוף מחוקק, מתפקד בבריטניה כבית המשפט העליון לערעורים, וחברי הממשלה היא הזרוע המבצעת, הם ברובם, כפי שנראה בהמשך, גם חברי בית הנבחרים, שגם הוא חלק מהרשות המחוקקת. אך היא לא מפורדת חד משמעית, כמו ארה"ב. הקשר שאינו ניתן לניתוק בין הרשויות בבריטניה, המתקיים תוך שמירה קפדנית על כללי המשחק הפוליטיים, הוא המאפשר למערכת השלטונית לפעול בצורה יעילה ודמוקרטית. עקרון הפרדת הרשויות חל על תחום חיוני ביותר, אם כי מצומצם יחסית. הפרלמנט – אם בתפקידו כמחוקק, ואם בתפקידו כמבצע – אינו מתערב בפעולתה השוטפת של המערכת השיפוטית. מינויים של השופטים מוגן מפני לחצים פוליטיים. אותו דין חל על אנשי המקצוע בשירות המדינה, המתמנים על-ידי ועדה בלתי תלויה, על פי כללי תחרות קפדניים (מכרזים). לאחר שמונו, הם כפופים ישירות לשר הממונה, האחראי לפני בית הנבחרים בכל נושא הקשור למשרדו. מבחינה גרידא, הפרדה איננה מתאימה לדגם התיאורטי.

3.1.2.5 אחדות המדינה

אפשר לסווג את מדינות העולם כאוניטריות או כפדרליות, בהתאם לחלוקת העצמה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. במדינה אוניטרית השלטון המרכזי הוא המגדיר את סמכויותיו של השלטון המקומי, ולהלכה הוא אף יכול לשנות הגדרה בהתאם לצרכיו. מדינה פדרלית יש תפקידים וסמכויות שהחוקה מעניקה למדינות המרכיבות את הפדרציה, ואין השלטון המרכזי יכול לבטל באופן חד-צדדי את חלוקת הכוח בינו לבין המדינות. בהתאם לחוקתה, בריטניה היא מדינה אוניטרית. סמכויותיהם ותחומי אחריותם של מוסדות השלטון המקומי נקבעים בחוקים שהתקבלו בפרלמנט, שהוא הגוף המחוקק של השלטון המרכזי, ובעל סמכות עליונה על-ני כל גוף שלטוני מקומי שהוא. המבנה האוניטרי של הממלכה הוא בעל משמעות עקרונית, ואף אפשר לקנדה ואוסטרליה להיות מערכות פדרליות בארצם הם שמרו בקפידה על מבנה האוניטרי בארצם הם, גם הדבר כרוך במחיר דמים, כמו המרד באירלנד, שהסתיים בהקמת רפובליקה נפרדת באי. התפיסה האוניטרית לא השתנתה גם בעקבות העלייה שחלה בשנים האחרונות בחשיבותה של פעילות השלטון המקומי בבריטניה, שצבר כוח בלתי מבוטל כלל, ואף אל בעקבות המלצותיה של ועדת החקירה הרשמית, שהמליצה בשנת 1979 להעניק סמכויות רבות יותר לגופים השלטוניים של סקוטלנד וויילס.

סיכום

- ייחודה של החוקה הבריטית הוא בכך שהיווצרותה נמשכה מאות שנים, ובכך שהיא ניחנה בגמישות רבה ובכושר התאמה מתמדת לתנאים המשתנים.
- החוקה אינה מקובצת במסמך אחד, אלא מורכבת מאוסף של חוקים, פסקי דין, נוהגים ונורמות מקובלות.
- בתי המשפט בבריטניה אינם רשאים לערער על תוקפם של חוקים שהתקבלו בפרלמנט, מצב הנובע מעקרון ריבונות הפרלמנט ועליונותו.
- גמישותה של החוקה מתבטאת במעמדם השווה של כל החוקים, ובהעדרם של חוקי יסוד, שקבלתם או שינויים מצריך רוב מיוחד בפרלמנט.
- הפרדת הרשויות בבריטניה איננה מעוגנת בחוקה ואיננה מושלמת מבחינה פורמלית-טכנית. ואולם, הודות לעקרונות ולערכים המנחים את המערכת, קיימת למעשה הפרדת רשויות במובן של איזון מוקדי העצמה הפוליטית ומניעת שלטון כל-יכול של הממשלה.

- אף שהממלכה המאוחדת כוללת את אנגליה, סקוטלנד, ואת וויילס ואת צפון אירלנד, ואף שקיים בה שלטון מקומי מפותח, וביסודה היא מדינה ריכוזית-אוניטרית.

3.1.3 המסגרת הנורמטיבית

נורמות מסוימות, שהתגבשו במקביל להתפתחות ההיסטורית, הועלו לרמה של עקרונות, המנחים את הוויכוח הפוליטי ואת התרבות הפוליטית בממלכה המאוחדת. ארבע נורמות שהפכו ליסוד מוסד במערכת השלטונית: שלטון החוק, עליונות הפרלמנט, הסובלנות הדתית, הדמוקרטיה. הנורמות האלה עוברות בירושה ומכתיבות לשלטון ולאזרח כאחד את כללי המשחק והציפיות ההדדיות שהם צריכים ורשאים לפתח זה כלפי זה.

3.1.3.1 שלטון החוק

התפיסה השלטת בבריטניה כי כל אזרח במדינה הוא בעל זכויות מוגדרות, המגיינות עליו בפני שרירות לבו של השליט. בגלל שהמלך כפוף לחוק ולמנהיגים בריטניה מוגדרת כמלוכה קונסטיטוציונית. א.ו.דיסי, המפרש המהולל ביותר של החוקה הבריטית, כתב כי לשלטון החוק האנגלי שלושה היבטים:
א. החוק אינו מכיר בשום הפעלת כוח שרירותית.
ב. כל אדם ויהיו מעמדו ומצבו אשר יהיו, כפוף לחוק המלוכני ולמערכת השיפוטית הקיימת.
ג. עקרונות החוקה, לרבות זכויות הפרט, שאובים מהחלטות המשפטיות בנושאים ספציפיים, ואל מצווים קונסטיטוציוניים כלליים, כנהוג במדינות מסוימות.
משפטנים בני ימינו שינו את קביעתו של דיסי, והוסיפו עליה כדי להתאימה לשינויים שחלו מאז נכתבה.
שלטון החוק קשור כמובן ישירות לשמירה על זכויות האזרח. הזכויות כמו זכות התארגנות, חופש הדיבור ועוד הן המציבות את בריטניה בשורה הראשונה של הארצות הדמויות ביותר בעולם, והן שסייעו לפיתוח תחושות ההזדהות, השיירות והנאמנות של אזרחיה.

3.1.3.2 עליונות הפרלמנט

שורשיו של עקרון עליונות או ריבונותו של הפרלמנט נעוצים בראשית ההיסטוריה החוקתית של בריטניה. לעליונות זו ארבעה היבטים עיקריים:

- א. הפרלמנט הוא הסמכות המחוקקת העליונה.
 - ב. שום ערכאה שיפוטית אינה רשאית לערער על תקופתם של החוקים שחוקק הפרלמנט.
 - ג. הפרלמנט האחד אינו כבול להחלטות קודמיו ואינו יכול לכבול את הבאים אחריו.
 - ד. תחומי החקיקה של הפרלמנט אינם מוגבלים.
- עקרון עליונות הפרלמנט והמבנה האוניטרי המעוגן בחוקה מקנים לפרלמנט שמושבו, כאמור, בארמון וסטמינסטר, סכמות על הממלכה המאוחדת כולה. מי ששולט בפרלמנט הוא בעל הסמכות המחוקקת העליונה בבריטניה כולה. הפרלמנט כולל את הכתר ובית הלורדים, למעשה בית הנבחרים היום הוא המגלם את עליונות הפרלמנט וריבונותו. מצב זה הוא תוצאה של מאבקי כוח ממושכים בין הכתר לבין המוסדות הייצוגיים. הנוהג שלפיו מחוקק המלך חוקים בהתייעצות עם נתיניו, או לפחות עם בעלי ההשפעה שבה. חובת התייעצות עם האצילים בלבד, וזה רק בנושאים של הטלת מיסים חדשים או הכרזת מלחמה. אבל עדין נשאר בידי המלך חופש פעולה נרחב, כי בנושאים שונים לא היה חייב להתייעץ. נציגי האצולה לאו דווקא דאגו לטובת הכלל. השפעת הפרלמנט ובמיוחד של בית הנבחרים, הלכה וגברה החל מן המאה ה-14 כיוון שבית המלוכה נזקק יותר ויותר למסים שעלו לו מעמדות הסוחרים, ואילו האצולה הגבוהה הלכה ונחלשה בעקבות מאבקים פנימיים עזים. מכאן התפתחה ההיסטוריה בכיוון שונה במדינות אירופה האחרות כמו צרפת ורוסיה המלכים גברו על הפרלמנט וכוננו צורות ממשל ריכוזיות ביותר והמלכים האנגליים הכירו בעליונותו של הפרלמנט ובריבונותו, ופעלו שכם אחד עמו.

3.1.3.3 הסובלנות הדתית

החירות הדתית אמנם הוסדר בבריטניה מאוחר, יחסית לזכויות הפרט האחרות, אך מזה כמאה שנים שהיא מוגנת לחלוטין. במאות ה-16 וה-17 מי שלא האמין באמונה האחדה נחשב לבוגד בכתר. והיו מאבקים בין הכנסיות. מאבקים אלה יצרו מתחיות פנימית חריפה.

לקראת סוף המאה ה-17 פסקו בהדרגה ההטרדות מצד השלטון על רקע דתי, אם כי עדיין לא הוסרו המגבלות החוקיות שהוטלו על הקתולים ועל כל הנוצרים שלא השתייכו לכנסייה האנגליקנית. ומנעו את האפשרות למלא משרות ממשלתיות ושללו חלק ניכר מזכויות האזרח שלהם. בשנת 1851 נקבע במפורש בחוק שאין להפלות לרעה אזרח בריטי בשל אמונתו הדתית. החריג הוא המלך אשר חייב גם היום להיות אנגליקני, ואין הוא רשאי להמיר את דתו או לבוא בברית נישואים עם בן דת אחרת, מבלי לאבד את זכותו לשבת על כס המלוכה.

3.1.3.4. עקרון הייצוג

התפתחות הדמוי קשורה בקשר הדוק לתהליך התיעוש שראשיתו בסוף המאה ה-18. עד אז העצמה הפוליטית וההשפעה המדינית מרוכזות בעיקר בידי האצילים בעלי הקרקעות ואנשי הבורגנות העשירה, ואילו זכות הבחירה נקבעה לפי קריטריונים של מעמד ורכוש, אשר השתנו מאזור לאזור. מערכת הפוליטית הוותיקה במידה רבה על פשרות והבנות בסיסיות בין חברי הפרלמנט, אשר רובם היו בעלי אינטרסים משותפים – מעמדיים וכלכליים. אווירת היציבות הפוליטית ששררה באותה עת והעדרם של חילוקי דעות מהותיים היו מן הגורמים הבסיסיים שסייעו להתפתחותה של האימפריה הבריטית ולפריחתה. מצב זה הותיר חלקים גדולים ביותר של האוכלוסייה ללא ייצוג וכמעט ללא אפשרות להשפיע על המדיניות. גם בתקופת הקדם-תעשייתית לא היו לסוחרים ולערי המסחר והנמל ייצוג הולם, וזה הפך למצב בלתי נסבל בעקבות השינויים שחלו עם הגברת התיעוש ושינוי הבסיס שעליו הושתתה המערכת הכלכלית. שינויים אלה היו:

- א. הקמת בתי החרושת גררה שינוי בפיזור האוכלוסייה ובתעסוקתה. בגלל העיור.
- ב. גידולו של המעמד התעשייתי החדש והעלייה בחשיבותו הגבירו בהכרח את הדרישה לייצוג הולם. המעסיקים והמועסקים תבעו עצמה פוליטית ושיפורים מרחקי לכת בתנאי חייהם ועבודתם.
- ג. במקביל לשינויים אלה גדל מספר התושבים בבריטניה במאה ה-19 בקצב שגרם במהרה להתפוצצות אוכלוסין. גידול זה, שאל לוה בהכנת תשתית מתאימה של שירותים חברתיים, כמו חינוך ובריאות, יצר בעיות חברתיות חדשות שדרשו פתרונות מתאימים. לשבחה של המערכת הפוליטית ייאמר, כי הצליחה להתמודד עם קשיים ועם בעיות אלה מבלי להיזקק למהפכה חברתית, וזאת הודות למתינות שאפיינה את כל הצדדים: שליטים ונתינים כאחד.
- השליטים באנגליה במאה הקודמת לא התנגדו לרעיון השינוי, אולי ניסו מחשש להתפרצות דומה לזו שאירעה בצרפת, לשנות את היקף השינוי ולשלוט בו. הם אפשרו עריכת רפורמות פוליטיות ומינהליות בשלטון המקומי, תוך פשרות וויתורים שהפחיתו את סכנת המהומות ואפשרו לקלוט בהדרגה ולחנך את השותפים החדשים בשלטון. האיטיות תרמה שהתהליך עבר ללא מכשלות ואלימות.
- הרחבת זכות הבחירה היתה בחוק הרפורמה הגדולה שהתקבל בשנת 1832, אבל עיקר השינוי היה בחלוקה הגיאוגרפית של אזורי הבחירה. ועדין היתה נתונה ל-7 אחוז מהאוכלוסייה, ורוב חברי הפרלמנט היו עדיין מבני האצולה הכפרית.

סיכום

- ארבעה עקרונות יסוד מנחים את המשטר בבריטניה: שלטון החוק, עליונות הפרלמנט, סובלנות דתית ודמוי ייצוגית.
- שלטון החוק במובן הבריטי פירושו כפיפות הכל – ובכלל זה המלך ושריו – לחוק אחד, והגנה על האזרחים מפני כל פעולה שרירותית של השלטון.
- הפרלמנט הוא הסמכות המחוקקת העליונה, וריבונותו אינה ניתנת לערעור או לחלוקה. הפרלמנט הבריטי חופשי מכל הגבלה על תחומי חקיקתו, אין הוא כבול להחלטות פרלמנטים שקדמו לו, ואין הוא יכול להכתיב את חקיקת הפרלמנטים שיבואו אחריו.
- בהיסטוריה הבריטית ניתן לראות קשר ישיר בין תהליך הדמוי לסיום מלחמות הדת והכפייה הדתית.
- ההרחבה ההדרגתית של זכות הבחירה במאות ה-19 וה-20 היתה פועל יוצא של שינויים חברתיים – תיעוש, עיור וצמיחת מעמדות חדשים. פתיחות העלית לרעיונות חדשים ומתינותם של המעמדות החברתיים האחרים הבטיחו דמוי הדרגתית ומנעו התפוצצות אלימה.

4.1. המערכת השלטונית

המערכת השלטונית בבריטניה מושתתת על מסגרת חוקית מחד גיסא, ועל הסמכות בלתי פורמלית מאידך גיסא. מיזוג זה אפשר לה להתאים עצמה, בתהליך התפתחותי, לנסיבות המשתנות, תוך ביטול או טשטוש חלקים מיותרים ומיושנים, וטיפול גופים מועילים ומתאימים לתקופתם. וולטר בגיט הבחין בין שני סוגים של מוסדות פוליטיים שהיו קיימים בבריטניה: הגוף הפוליטי "הנכבד" שבו נכללו הכתר ובית הלורדים לגוף הפוליטי "היעיל" שהוא בית הנבחרים. יש הטוענים שבית הנבחרים עובר לקטגוריה הראשונה, כיום אפשר לומר שבית הנבחרים הוא המקשר בין הקבינט לבין העם.

מוקד העצמה הפוליטית מצוי אפוא בתהליך של מעבר, ואולי נכון יותר לתאר זאת כניידות בהתאם לנושא. במובן מסוים הממשלה היא הבכירה. במובן אחר הפרלמנט הוא בעל עמדה רמה יותר, שכן הוא המופקד על אישור התקציב הממלכתי, המהווה את הבסיס החומרי לפעולות הממשלה. במובן הממשי העם הוא הריבון, בעיקר כאשר מדובר בתהליך הבחירות. הפרלמנט מופקד על עיצוב המדיניות הכוללת ועל התווית הדרך הפוליטית. כאז כן עתה, תלוי המשך כהונתה של הממשלה ברוב שהיא מצליחה לגייס בבית הנבחרים. הואיל וראש הממשלה הוא גם מנהיגה של המפלגה החזקה ביותר בבית, מרחב התמרון והמניפולציה שלו הוא גדול מאד, וכשם שהוא תלוי בהחלטת הפרלמנט, כך גם יכול הוא להשפיע עליהן.

4.1.1.1 הגוף הפוליטי "הנכבד"

4.1.1.1.1 המונרך

מבחינה חוקית המלך הוא ראש המדינה, והכתר הוא מקור העצמה הפוליטית והסמכות המחוקקת והמבצעת הראשונה במעלה.

תחילתה של המלוכה הבריטית עוד במאה ה-9 כאשר אוחדה המדינה תחת שרביט אחד. מאז נקטע רצף שלטונה רק למשך עשור אחד – בתקופת הרפובליקה של קרומול – אם כי פעמים נוספות אורך ההיסטוריה קראו עליה תיגר. כושר עמידות הוא התוצאה של הסתגלות המלכים לנסיבות החדשות ולשינויים במבנה העצמה הפוליטית במדינה, שהתבטאו במעבר ההדרגתי למלוכה קונסטיטוציונית.

כיום, לאחר השינויים הרבים שחלו במעמד הכתר, מתרכז תפקידו של המונרך בנושאים פורמליים וטקסיים, יותר מאשר בפעולה פוליטית ממשית, והוא מקדיש את זמנו בעיקר להופעות בטקסים רשמיים וייצוגיים. אבל למונרך יש זכויות ותפקידים המעוגנים בחוק ובמסורת, אשר גינוניהם, החיצונים לפחות עדין נשמרים. בתוקף זכותו המוגדרת "לייעץ, לעודד ולהתרע" יש לנושא גישה חופשית לכל מידע ממלכתי. הוא מקבל דו"חות מפורטים על ישיבות הממשלה ומקיים פגישות תכופות עם ראש הממשלה כדי לדון בעניינים מדיניים שוטפים. בתוקף תפקידו כראש הרשות השופטת וראש המדינה המלך הוא הממנה רשמית, אם כי לפי המלצת הממשלה, שופטים, דיפלומטים ואנשי צבא לתפקידים בכירים. בענייני חוץ מופקדת בידיו הסמכות הרשמית להכריז מלחמה, לחתום על חוזים ועל אמנות עם מדינות חוץ, ולקיים משא ומתן טריטוריאלי. למעשה מבוצעים תפקידים אלה רובם ככולם, על ידי ראש הממשלה ושרים אחרים. אחד מתפקידיו הפוליטיים החשובים ביותר של המונרך בבריטניה הוא מינויו של ראש הממשלה. בעבר זה היה ממשי ולא פורמלי. כיום מוכתב על ידי החלטת המפלגה שזכתה ברוב המושבים בבית הנבחרים, וגם פיזורו של הפרלמנט לפני בחירות כלליות נתון רשמית בידיו המלך או המלכה. החוק קובע שהמלך מפזר את הפרלמנט לפי בקשת ראש הממשלה, אך המונרך יכול לסרב, או להפך הוא רשאי לפזר את הפרלמנט גם אם לא הוגשה כל בקשה מצד ראש הממשלה. הקונסנסוס הלאומי המקיף את בית המלוכה מונע ממנו להשתמש לרעה בסמכויותיו. ולפעמים המלך או המלכה צריכים לפעול לפי שיקול דעתם.

מובן מאליו, כי מידת ההשפעה המעשית של נושא הכתר תלויה במידה לא מבוטלת גם באישיותו ובכישוריו. ברוב המקרים קשה לעמוד על משקלו של מלך מסוים במערכת הפוליטית תוך כדי תקופת שלטונו, כיוון שמרבית הדיונים והמפגשים שבהם הוא נוטל חלק חסויים. המלך מנוע מלהביע דעה בפומבי בעניינים פוליטיים, או לפרסם את השקפותיו בענייני המדינה. ולפעמים מתגלה רק לאחר מותו.

4.1.1.2 בית הלורדים

מקורו של בית הלורדים הבכיר שבשני בתי הפרלמנט, כיום שאין לו תפקידי חקיקה מעשיים. חוקי הפרלמנט משנת 1911 ומשנת 1949 שללו ממנו את הסמכות לדחות הצעות חוק בענייני כספים שנתקבלו בבית הנבחרים או להטיל וטו על חוקים בנושאים אחרים. ונותר בידו רק להשהות את הצעות החוק לשנה אחת לכל היותר. שום הצעת חוק אינה מקבלת תוקף של חוק אלא אם אושרה בבית הלורדים ובבית הנבחרים, אולם תפקידיו של בית הלורדים הם עתה בעיקר תפקידי ייעוץ, והמונח "פרלמנט מתייחד יותר ויותר לבית הנבחרים, הממלא את פונקציות החקיקה המעשיות. מנקודת השקפה הדמו' מייצג בית הלורדים פרדוקס מסוים בחוקה הבריטית,

שכן במהותו הוא היפוכו של גוף ייצוגי. חברי הבית מתמנים, ורובם נמצאים בו בזכות מוצאם, ולא בזכות הכישורים. בבית הלורדים יושבים כ- 1000 איש אבל רק רבע מהם נוכחים. כ- 800 מהם מחזיקים בתוארי אצולה שבאו להם בירושה, ומוצאם משושלת ארוכת יומין. שאר חברי בית הלורדים הם אצילים שקיבלו את תוארם בזכות תפקידם, או בזכות שירותם המיוחד לאומה, ותואר כזה לא עובר בירושה.

לגבי מסמכותו לעכב חקיקה, ממלא בית הלורדים שלוש פונקציות חשובות:

- א. הוא מתפקד כערכאה מועילה ונוחה להגשת הצעות חוק שאינן שנויות במחלוקת.
- ב. הוא משמש במה, שמעליה אפשר לדון בנושאים בעלי חשיבות לאומית ללא המגבלות של משמעת מפלגתית נוקשה הקיימות בבית הנבחרים.
- ג. הוא פועל כמבקר וכבודק של הצעות החוק שהוגשו בבית הנבחרים. אין הממשלה אחראית כלפיו, מקובל לשתף את בית הלורדים בבחינת ההצעות, מתוך הנחה כי חבריו פנויים יותר מעמיתיהם בבית הנבחרים לבדוק בקפדנות את פרטי החקיקה המוצעת ולפעמים מסייע להתחמק ממכשלות חוקיות שונות ולחסום פרצות בחוק המוצע. הפונקציה הקשה ביותר להערכה של בית הלורדים היא השפעתו הגלויה והסמויה כאחת על המערכת הפוליטית. כמו למלך יש לבית הלורדים זכות "לעודד, ליעץ ולהתריע" בפני הממשלה על ידי שאילתות, ויכוחים כללים ומגעים בלתי פורמליים בווסטמינסטר. במשך מאה שנים האחרונות דובר רבות על הצורך ברפורמה בבית הלורדים כדי להתאימו למעמדו הנוכחי במערכת הפוליטית. לא היה צורך בנקיטת צעדים קיצוניים או מהפכניים לגבי בית הלורדים. בהתאם לנוהג הפוליטי נעשו השינויים בצורה הדרגתית ומצטברת. תיקון חוק הפרלמנט משנת 1949, ושינוי אחר שעליו הוחלט בשנת 1958, היה הנהגת תשלום לחברי בית הלורדים עבור נוכחותם בישיבות. הדבר נעשה במטרה להפיח רוח חיים חדשה במוסד. גם לאחר שינויים אלה נותר עתידו של בית הלורדים בלתי ברור.

סיכום

- בבריטניה אפשר להבחין בין המוסדות הפוליטיים "הנכבדים" (הכתר ובית הלורדים), שתפקידיהם סמליים בעיקרם, לבין המוסדות הפוליטיים "היעילים" (ממשלה ופרלמנט) שבידיהם מרב העצמה הפוליטית.
- במאה ה- 20 אנו עדים לחיזוק מתמיד של הממשלה והחלשה הדרגתית של הפרלמנט.
- מבחינה חוקית מלך בריטניה הוא ראש המדינה, מקור העצמה הפוליטית, והסמכות המחוקקת והמבצעת העליונה. למעשה, מתמצה כיום תפקידו בנושאים פורמליים וטקסיים, אם כי בנסיבות מסוימות עדין נתונות בידי הכרעות פוליטיות ממשיות.
- בית הלורדים, שרוב חבריו ירשו את תואריהם, הוא לכאורה מוסד אנכרוניסטי, ואולם גם הוא עובר שינויים בהתאם לרוח התקופה, כמו למשל כניסת חברים חדשים שמונו בשל הישגיהם האישיים, ואשר תואריהם אינם עוברים בירושה, וכניסת נשים כחברות מלאות בבית.
- אף שלהלכה בית הלורדים הוא עדיין הבכיר שבין שני בתי הפרלמנט, סמכויותיו קוצצו מאד במאה הנוכחית. כיום מוגבלים תפקידי ליעוץ, לביקורת "בונה", ולעיכוב חוקים לזמן קצוב, כדי לאפשר הכנסת תיקונים ושיפורים.

4.1.2 בית הנבחרים

משנתמעטה עצמתם הפוליטית של בית המלוכה ובית הלורדים, גדלו עצמתו והשפעתו של בית הנבחרים. בסוף המאה הקודמת, ריכז מוסד זה בידיו את מרב יזמות החקיקה ומימש את זכותו לעצב את המדיניות הלאומית הכוללת. כיום בית הנבחרים נמצא בירידה מתמדת, ותפקידו המעשי בעיצוב המדיניות הולך וקטן, במקביל לריכוז העצמה והיזמה בידי הממשלה. יתר על כן, חלק לא קטן מפעילותו של בית הנבחרים מוכתב על ידי הרשות המבצעת, ההולכת ותופסת את מקומו בקטגוריית המוסדות הפוליטיים "היעילים". בית הנבחרים הבריטי עדיין מהווה עדות קיימת ומכובדת לזכותו של העם לבחור את נציגיו, ולסמכותם של הנציגים אלה להתכנס ולפעול כמיטב יכולתם והבנתם למען האינטרס הציבורי הכללי.

4.1.2.1 הרכבו האנושי של הבית ומבנהו הפיסי

בית הנבחרים מורכב מ- 635 חברים, שכל אחד מהם מייצג מחוז בחירות גיאוגרפי מוגדר. הם נבחרים בתהליך של הצבעה כללית במחוזותיהם, בבחירות הנערכות לפחות אחת לחמש שנים. במסגרת חמש השנים אין מועד הבחירות קבוע, והוא נתון לשיקול דעתו של ראש הממשלה, הזכאי לקבוע את תאריך הבחירות הכלליות לפי ראות עיניו. שחבר פרלמנט מתפטר או נפטר במהלך כהונתו, נערכות, באזור הבחירה שלו בלבד, בחירות משנה לקביעת הנציג החדש בפרלמנט.

אנשים היושבים מייצגים קשת רחבה של גילים, השלכה ועיסוקים אך יש אפיונים כלליים של הקבוצה. בשנים האחרונות חל גידול מתמיד במספר אנשי העסקים והנציגים החיים מהכנסה קבועה, מרכוש או מקרקעות, הולך וקטן.

בית הנבחרים מתכנס כל שנה בנובמבר למושב שסופו בשלהי הקיץ של השנה שלאחריה. המושב ננעל על ידי המלך או המלכה, לפי בקשתו של ראש הממשלה. כמובן, עם הנעילה נפסקות כל פעולות החקיקה והדיון, ולכן הצעת חוק שלא עברה את כל השלבים הדרושים בטלה, ויש להציגה במושב הבא.

בית הנבחרים מתכנס באחד מאגפיו של ארמון וסטמינסטר. המבנה במשך השנים נהרס בגלל שריפה, ואח"כ שוקם עם הכנסת אבזרים מודרניים מעטים, יש הטוענים כי למבנה הבסיסי, שנשמר בכוונה בצורתו המקורית, השלכות מרחיקות לכת על אופן תפקודו ועל פעולתו של בית הנבחרים. ראשית אולם הישיבות קטן למדי ויש לו מקום רק ל-346. ויש הטוענים שזה טוב כי זה מסתיר את נוכחות המועטת בישיבות. וזה יוצר לאוירה אינטימית, ומאפשרים מגע בלתי אמצעי בין המתדיינים.

האולם בנוי בצורה מלבני, ושולחן ארוך מחלק אותו לשני אגפים. בראש השולחן יושב יו"ר בית הנבחרים שנבחר מבין אנשי מפלגת הרוב, אך הוא מנוע מלהצביע. משני צדיו של השולחן מצויים ספסלים ארוכים שעליהם יושבים חברי הפרלמנט. מצד ימין יושבים אנשי מפלגת השלטון ותומכיה ולשמאלה יושבים האופוזיציה.

על הספסל הסמוך לשולחן, לימינו של היו"ר יושבים שרי הממשלה, ועל הספסל הקדמי משמאלו יושבים מנהיגי האופוזיציה. שרים לשעבר, ואנשים אחרים שנשאו משרות דומות כאשר מפלגתם היתה בשלטון, תופסים את המושבים בספסלים הקדמיים. רק לחברי שתי קבוצות אלה ניתנת הזכות המיוחדת לפנות אל הבית מאחורי שולחן. והשאר נואמים מהמקום בו הם יושבים, לכן הם קצרים ועניינים.

4.1.2.2 הדיונים

הדיונים מתקיימים כמעט תמיד בהתאם לקו מפלגתי ברור. כל חברי מפלגת השלטון אמורים להצביע בעד מדיניות הממשלה והצעותיה, ואילו כל חברי האופוזיציה אמורים להתנגד להן ולבקר אותן. אבל אין אוירה שתרשה החרמה של מפלגה או חבר פרלמנט יחיד, ואפילו חרג מן המקובל. וזאת מהסיבה שהאופוזיציה היא אינטגרלי וחיונית במערכת הממשל, המאזן ובולם את הממשלה. האופוזיציה מוכרת כ"אופוזיציה הנאמנה של הוד מלכותו", מנהיגה מקבל משכורת מהמדינה והמצליפים מקבלים חדרי משרדים בפרלמנט. במקרים רבים מתייעצים עם ראשי האופוזיציה בקביעת סדר היום של בית הנבחרים.

רק במקרים מעטים יכולה האופוזיציה לצפות להפיל את הממשלה בהצבעה בבית הנבחרים. כאשר מספר ניכר מתוך חברי הפרלמנט התומכים בממשלה אינו מצביע בהתאם למדיניות הרשמית של מפלגתם בנושא שהוא חשוב דיו, יכולות התוצאות להיות דרמטיות. אין הכרח שראשי ממשלה וממשלותיהם יובסו בהצבעה בבית הנבחרים או בבחירות כלליות כדי שיתפטרו. במיוחד בעתות של משבר לאומי, כאשר הם נוכחים לדעת שאיבדו חלק גדול מהתמיכה בהם, חשים לא מעטים מהם חובה מוסרית לוותר על מוסרות השלטון, או להעמיד עצמם מחדש במבחן האמון של הציבור.

אולם התפטרויות של ממשלה הן תופעות יוצאות מן הכלל. ברוב המקרים חותרת האופוזיציה בפרלמנט לשלוש מטרות מוגבלות יותר: להשיג מהממשלה תיקונים לחוק מסוים, לחשוף חולשות וסתירות במדיניות הממשלה ולהביא בכך לביטולה או לתיקונה של מדיניות זו, וחשוב מכל, ליצור אווירה של ביקורתיות בקרב קהל הנבחרים, זאת אפשר לעשות באמצעות פרסום טוב או הבלטה של פעילות האופוזיציה בתוך הפרלמנט. השפעה רבה עוד יותר יש להצלחה של מפלגת האופוזיציה בבחירות משנה אזוריות. אף על פי שהבחירות המשנה אינן מדד מדויק להלך הרוח הלאומי הן מכניסות יסוד של דינמיות מתמשכת למערכת הפוליטית של בריטניה, והמוות מדד אמין למדי לקביעת הלך הרוחות בציבור.

4.1.2.3 מעמדו של בית הנבחרים ותפקידיו

בית הנבחרים אינו רק חלק מן הרשות המחוקקת, אלא במובנים רבים הוא גם שלוחה של הרשות המבצעת.

ראשית בווינגטון שולט כל אחד משני בתי הקונגרס – הסנט ובית הנבחרים – בהליכו הוא, ללא תלות באחר או בבית הלבן. בבריטניה כמעט כל החוקים המתקבלים בפרלמנט מקורם ביזמת הממשלה, ומשרדי הממשלה הם המכניסים אותם בהתאם ללוח הזמנים שאושר בקבינט. שנית, נשיא ארה"ב יכול לבקש את הקונגרס לחוקק חוק, אולם אינו יכול לאלצו לאשררו, ויכול לקחת סיכון בכך שהחוק יגיע עם תיקונים שיפחיתו מחשיבותו של הבית הלבן. בבריטניה לא יכול לקרות דבר כזה כי הממשלה תיפול, וגם ראש הממשלה הוא מנהיג המפלגה החזקה ביותר בבית

הנבחרים. ולבסוף, התקציב שמגיש הנשיא לעולם אינו המסמך הסופי, לעומת זאת אין לבית הנבחרים הבריטי שליטה ממשית לא במיסוי ולא בהוצאות, אף שהוא הדן בתקציבים והוא גם המאשר אותם.

למרות ההגבלות יש לבית הנבחרים בבריטניה שלושה תפקידים עיקריים:

א. הוא הנותן גושפנקא חוקית להחלטות שנתקבלו בקבינט, הצעות חוק אינן יכולות לעבור לבית הלורדים כדי לקבל את אישורו אלא אם התקבלו בשלוש קריאות על ידי רוב חברי הבית. הדרישה לשלוש קריאות זה להבטיח שהחקיקה המוצעת תזכה לפרסום ולבדיקה ביקורתית. אך למעשה הרשות המבצעת – הממשלה – שולטת בכל התהליך, מכמה סיבות, ראשית כל החקיקה שמציעה הממשלה מובטח לה שתובא לדיון בבית הנבחרים. שנית, הדיונים בהצעת החקיקה הם לרוב תמרונים המתוכננים מראש, ולא דיונים ממשיים. וזאת בשל המשמעת המפלגתית הקפדנית השוררת בבית, המבטיחה כמעט באופן אוטומטי רוב להצעות הממשלה. שלישית, כל שלוש הקריאות נערכות על פי לוח זמנים שקובעת הממשלה, והיא תנסה להגיע להסכמה עם האופוזיציה, ואם אין יכולה לעשות זאת, בכוחה לנעול את הוויכוח בעזרת "הגלוטניה" כלומר לקיים הצבעה במועד שנקבע מראש, בין אם הצעת החוק נדונה במלואה ובין אם לאו.

ב. תפקידו השני של בית הנבחרים הוא לבדוק חקיקה מוצאת של הממשלה. ההזדמנות הנאותה לעשות זאת היא בין הקריאה השנייה שלישית על הצעת חוק כלשהי, כאשר היא מועברת לוועדה לשם דיון מפורט. תפקידם של הוועדות הוא לתקן שגיאות ולמנוע פרוצדורות בניסוח הצעות החוק. המשמעת בוועדות היא כמו במליאת הבית, אין הדבר בהכרח כך בדיונים המקודמים. לשתי וועדות של בית הנבחרים חשיבות רבה במיוחד בשמירה על העיקרון החיוני של פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת. אחת היא לבדוק את הוצאות הממשלה ובלבדוק את החשבונות שמגישים לה המבקרים ור"ח של הבית. הוועדה עורכת ביקורת לאחר מעשה כיוון שהכסף כבר הוצא אבל בגלל הביקורת יש עדין חששות במשרדי הממשלה ושל העובדים בפני הבוז. הוועדה השנייה שהוקמה בשנת 1971 כדי לצמצם תת-וועדות תפקידה אינו לבדוק הוצאות שכבר נעשו אלא את התוכניות להוצאות ציבוריות.

ג. תפקידו השלישי של בית הנבחרים, שאותו הוא ממלא על הצד הטוב ביותר, הוא לשמש במה להשמעת תלונות וקובלנות ולהעלאת נושאים בעלי עניין ציבורי לדיון בבית.

בית הנבחרים יכול לפקח על הממשלה בארבע דרכים נוספות: ראשית חברי הפרלמנט מציגים שאלות לשרים. כך ניתנת לנבחרי הציבור ההזדמנות לדרבן את השרים לפעולה בנושאים רבים, שעלולים היו להיות מוזנחים, או להסב את תשומת לבם לליקויים בפעולות המשרדים שעליהם הם מופקדים.

שנית, חברי פרלמנט יכולים לנצל את ההזדמנות במסגרת הזמן המוקצב להם ולהגיש הצעות חוק פרטיות. אם אין מחלקות בנושא הן זוכות באישור מהיר כמו הצעותיה של הממשלה. ואם נכשלות מגלים את דעתו של חבר הפרלמנט.

האפשרות השלישית לביקורת היא במסגרת ויכוחי מחצית השעה המסיימים בכל יום את הדיונים בבית הנבחרים. התשובות צריכות להינתן על ידי נציג המשרד.

ולבסוף, בבית הנבחרים מתקיימים, דיונים מקיפים על פעולות הממשלה. ויכוחים אלה יכולים להתנהל בחמש הצורות הבאות:

- א. דיונים על הצעות או חקיקה שהציעה הממשלה.
 - ב. דיונים "דחופים" שנקבעו תוך הודעה קצרה מראש, בענייני דיומא.
 - ג. דיונים על נאום המלכה
 - ד. דיונים על "ההקצבה להוצאות" המקודשים לבחינת אומדני התקציב המוגשים לבית. האופוזיציה מנצלת זאת כדי להגיש אי-אמון בממשלה.
 - ה. הצעות גינוי, אשר לא נקבע להן זמן קבוע, אולם על פי הנהגה הפרלמנטרי מסכימה הממשלה לדון בהצעות כאלה של האופוזיציה מזמן לזמן במיוחד בעיתות משבר.
- תהליך התחזקותו של בית הנבחרים הוא, ורבים גורסים כי אף נעצר כליל, ומרכז כיום מן הרשות המחוקקת אל הרשות המבצעת (הממשלה בשם הכתר). יש הטוענים שזה מהמשמעת המפלגתית הנוקשה. חברי הפרלמנט מצביעים לפי המפלגה ומפה שהפיקוח על הממשלה חלש וזה יהפוך במשך הזמן לגוף ציבורי "יעיל" לגוף ציבורי "נכבד" בלבד.

סיכום

- להלכה, ראש הממשלה בריטניה הוא ראשון בין שווים, אך הסמכות המצויה בידו להחליט על פיזור בית הנבחרים מקנה לו כושר מיקוח ועדת יתרון על-פני שאר חברי הממשלה.
- עצמתו של בבית הנבחרים עולה על זו של הכתר ושל בית הלורדים, אך נמצאת בירידה מתמדת יחסית לכוחה הגובר של הממשלה.

- אף שעצמתו של הפרלמנט הבריטי מוגבלת, נתונים בידיו תפקידים חשובים, כגון אישור, שינוי או דחייה של יזמות חקיקה, העלאת נושאים מרכזיים לדיון ציבורי, ופיקוח על פעילות הממשלה.
- בפרלמנט שומרות הן הממשלה והן האופוזיציה על משמעת מפלגתית קפדנית, וזאת על אף שהבחירות הן אישיות.
- האופוזיציה בבריטניה היא חלק אינטגרלי ממערכת השלטון, ומשמשת מאזן ובלם ליזמות הממשלה. "ראש האופוזיציה הנאמנה של הוד מלכותו" ממלא תפקיד ממלכתי ומקבל שכר מן המדינה עבור עבודתו.
- בבריטניה השתרש הנוהג שראש הממשלה, החש שאיבד את תמיכת הציבור ואת תמיכת מפלגתו, מתפטר גם ללא הצבעת אי-אמון פורמלית.
- בחירות המשנה המתקיימות כאשר חבר פרלמנט נפטר או מתפר מעניקות ממד דימני לפוליטיקה הבריטית. הן משמשות גם כלי למדידה שוטפת של הלך הרוח בקרב ציבור הבוחרים.

4.1.3 הממשלה

הדרג הקרוי בהכללה "הממשלה" מורכב מאנשי הרשות המחוקקת, אשר רובם ככולם חברי בית הנבחרים.

לפי המקובל, משזכתה מפלגה ברוב בפרלמנט, מזמין אליו המלך את מנהיגיה ומבקש ממנו להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה. ראש הממשלה בוחר את יתר השרים, בהתאם לשיקוליו, ומביא את הרשימה לאישורו הרשמי של המלך. הממשלה הנבחרת היא קבוצה גדולה למדי. זה גוף גדול ומסורבל אשר אינו מסוגל לעצב מדיניות ולדאוג לביצועה. ולכן בוחר ראש הממשלה קבוצה מצומצמת מבין חברי הממשלה, שהתהווה את הגוף שיכוון את העשייה המדינית, ואשר בהחלטותיו מצופה הממשלה כולה לדבוק. קבוצה מצומצמת זו של שרים מוכרת יותר בשם "קבינט"

4.1.3.1 הקבינט

הקבינט ממלא כיום את התפקיד השלטוני המרכזי בבריטניה, אף שמבחינה היסטורית התפתחותו מאוחרת מכולם. אין מספר קבוע של חברים בקבינט. הסיבה לכך שרוב הכללים הקשורים בהרכבו ואף סמכויותיו ופעולותיו אינם כתובים בחוקה הבריטית. הישיבות נערכות אחת לשבוע ומשתתפים בהן כל השרים החברים בו. חברי ממשלה שאינם חברי קבינט משתתפים בישיבות אלה לאחר שקיבלו זימון מיוחד.

רשמית, כל שרי הממשלה הבריטית הם שרי הכתר, כלומר, נציגו של השליט עצמו, הממונים מטעמו על ניהול המדיניות. העומד בראש הקבינט הוא ראש הממשלה, והוא גם הממנה למעשה את השרים. סמכותו הרשמית של המלך להטיל וטו על מינוי כלשהו של ראש הממשלה היא בעצם אשליה חוקית בלבד, אך אין להסיק מכך שהוא יכול לבחור באופן חופשי. יש לזכור שהוא חבר מפלגה ובראש ובראשונה הוא צריך למנות את חברי מפלגתו למשרות השרים הבכירים. אילוץ נוסף המגביל את ראש הממשלה בבחירה שריו הוא הכלל המקובל לבחור לקבינט רק שרים שהם חברים בבית הנבחרים או בבית הלורדים. במקרים נדירים נבחרים כאלה בלי ניסיון פרלמנטרי או שנכשלו בבחירות הכלליות האחרונות. יש לציין כי מינוי לקבינט לא מחייב הצלחה בבחירות הכלליות.

ראש הממשלה הבוחר את שריו חייב להתחשב גם בצורך היסודי ליצור ישות הרמונית, שחבריה יהיו מוכנים ליטול על עצמם את האחריות המשותפת למעשיהם ולדבר בקול אחד. אחדות הפעולה והדיבור הבאה לידי ביטוי באחריות המשותפת של הקבינט, היא אבן יסוד במערכת הפוליטית הבריטית. עיקרון זה שכל ההחלטות המתקבלות בקבינט בהרכבו המלא, ואם שר לא מוכן לקחת אחריות חייב להתפטר. לגבי התנהגות אישית ובהיבטים הנוגעים לחובותיהם במסגרת המשרדים שעליהם הם מופקדים, אחראים השרים אישית בפני בית הנבחרים.

4.1.3.2 פעולתו של הקבינט ותחומי אחריותו

בשנת 1918 קבעה ועדת הולדן שדנה בפעולת המנגנון הממשלתי, כי לקבינט שלוש פונקציות עיקריות:

- א. קביעת המדיניות אשר תוצג בפני הפרלמנט.
- ב. פיקוח על המינהל הציבורי בהתאם למדיניות שאושרה על ידי הפרלמנט.
- ג. תאום פעולותיהם של המשרדים הממשלתיים והגדרת תחומי אחריותם.

בפועל נתונות כיום רוב הסמכויות הלאה בידי ראש הממשלה, ואילו השרים עצמם עוסקים בעיקר בתפקידים שהוא מקצה להם. יש הגורסים שהקבינט הוא קבוצה מאורגנת של מינהלנים, הפועלים באמצעות ועדות שונות. ועדות הקבינט שמספרן כשלושים, מרוכבות בד"כ משלושה או ארבעה שרים. חלקן קבועות, אך רובן מוקמות אד-הוק לצורך טיפול בנושא מוגדר, ומתפזרות עם סיום הטיפול. מבנה הוועדות והרכבן נקבע במידה רבה על ידי ראש הממשלה, ותפקידן לדון בבעיות ובנושאים מסוימים לפני שיובאו בפני הקבינט כולו. רק שאלות דחופות ביותר מוכנסות לסדר יומן של הקבינט, לפי החלטת ראש הממשלה, בטרם יידונו בוועדה המתאימה. לכל שר בקבינט שלושה תחומי פעילות: ראשית, הוא משתתף בישיבות השבועיות של הקבינט, אשר בהן נדונות השאלות הפוליטיות העיקריות העומדות בפני הממשלה. שנית, חבר הקבינט עומד בראש אחד המשרדים הממשלתיים החשובים, הוא חייב להכריע בנושאים הקשורים בענייני משרדו, לפקח על פעילותו, ולהיות נכון להגן על מדיניות המשרד בפני הפרלמנט. ולבסוף, השר הוא גם החבר באחת או יותר מוועדות הקבינט. כדי להתגבר על העומס ולהכניס סדר בדברים הוקמה אפוא מזכירות הקבינט, הדואגת להכין את סדר היום, לחלק התזכירים הדרושים לשרים, ולדאוג לרישום הישיבות ולתיעודן. הקבינט הוא כאמור, מרכז העצמה במערכת השלטון בבריטניה. הוא זכה למעמד זה משום שחבריו ממלאים שלושה תפקידים בעת ובעונה אחת:

- א. כשרים, הם עומדים בראש המשרדים הממשלתיים – דהיינו, הם "הרשות המבצעת" במשמעותה המדויקת של המלה.
 - ב. כגוף המשמשים ועדת ההיגוי של הרשות המחוקקת. הם היוזמים כל חקיקה חשובה, והם המליטים על סדר הדיון בפרלמנט ועל הלוח הזמנים של הפעילויות.
 - ג. כצמרת ההנהגה של המפלגה החזרה ביותר הם המעצבים את מדיניותה, המוצאת את ביטוייה גם בפרלמנט.
- מסיבות אלה נכון לומר שהרשות המבצעת בבריטניה היא שלוחה של הרשות המחוקקת, באותה מידה כמו שהרשות המחוקקת היא שלוחה של הרשות המבצעת. הרשות המבצעת פועלת בהסכמת הרשות המחוקקת ובאישורה, ואילו הרשות המחוקקת מעניקה את הסכמתה משום שהרשות המבצעת – דהיינו הקבינט היא המכתיבה את מדיניות הפרלמנט בתוקף היותה מעצבת דרכה של מפלגת הרוב בבית.

4.13.3. ראש הממשלה

- ראש הממשלה הוא בעל עמדה בכירה ללא עוררין בקבינט. יש הטוענים שהיום בבריטניה יש משטר מעין-נשיאותי, כיון שהשרים חשים אחראים כלפי ראש הממשלה יותר מאשר כלפי בית הנבחרים. ראש הממשלה ממנה על ידי המלך, ומנהיג המפלגה החזקה ביית הנבחרים. תפקידיו של ראש הממשלה בבריטניה כמעט שאינם מעוגנים בחוק, אלא תולדה של מוסכמות ושל צורכי השעה גם יחד. ניתן לאתר ארבעה מישורים עיקריים שבהם פועל ראש הממשלה:
- א. הוא מנהיג האומה, דובר, ובמקרים רבים אף מייצגה, אם כי רשמית, עומד בראש המדינה מונרך. הוא אחראי על עיצוב המדיניות הלאומית בפרלמנט ובקבינט, ועל הצגתה לפני הציבור מבית, הן לפני מנהיגי מדינות הזרות, כדי שיכול למלא את תפקידו הראשון ראשי לפנות ישירות לאומה, באמצעות כלי התקשורת בכל עת שימצא לנכון לעשות זאת.
 - ב. מתפקד כראש הקבינט. ממליץ על מינויים או על פיטוריהם של יתר השרים. אם מתפטר כל הקבינט צריך גם כן להגיש התפטרות. קובע את סדר היום לדיונים בישיבות הקבינט, ממנה את ועדותיו וקובע מי יקבל את רשות הדיבור בדיונים. החשוב הוא מסכם את כל ישיבת קבינט בהצעות החלטה, כלומר, הוא המנסח בסופו של דבר את עמדתו הרשמית של הקבינט בנושא זה או אחר.
 - ג. מנהיג המפלגה החזקה ביותר בפרלמנט בעת כהונתו. ממנה על תכנון האסטרטגיות והטקטיקות המפלגתיות, וממלא את תפקיד החשוב ביותר בהתוויית המדיניות ובתכנון לקראת הבחירות הבאות. סמכותו להכריז על בחירות לפני תום חמש שנות כהונתו של בית הנבחרים.
 - ד. מנהיג הסיעה הפרלמנטרית של מפלגתו. נבחר על ידי הסיעה גם להחליט על הדחתו, אבל אין זה סביר. הוא ממנה את חברי ממשלתו וחברי הקבינט והידיעה שהוא יכול לקדם את אנשיו מרתיעה אותם מלעשות כן וזה מבטיח לו את תמיכת הרוב בבית הנבחרים בהצעותיו ובהצעות ממשלתו המוגשות לבית לאישור.
- בפועל ראש הרשות המבצעת, ראש הרשות המחוקקת וראש המנגנון הביורוקרטי.

סיכום

- בריטניה היא דוגמה למשטר פרלמנטרי שבו, בניגוד למשטר נשיאותי, הממשלה צומחת מתוך הפרלמנט, נשענת על רוב בפרלמנט, ומורכבת מחברי הפרלמנט.

- הרשות המבצעת בבריטניה מרוכבת ממשלה רחבה ומקבינט מצומצם, שהוא הגוף העליון הקובע מדיניות ומקבל החלטות.
- בעת הרכבת הקבינט חייב ראש הממשלה להתחשב באילוצים מוסגים שונים: פנים-מפלגתיים, אידיאולוגיים ואישיים. ככלל עליו לגבש צוות שיוכל לפעול בהרמוניה לייצג את מגוון הקבוצות במפלגת השלטון, ולהבטיח לעצמו את תמיכת הסיעה בפרלמנט.
- לקבינט שלוש פונקציות עיקריות: קביעת מדיניות, פיקוח על המינהל הציבורי ותיאום פעולותיהם של המשרדים הממשלתיים.
- כל שר שותף לקביעת המדיניות הכוללת והוא נוטל חלק באחריות הקולקטיבית, בנוסף לאחריותו המינסטריאלית לגבי המשרד שעליו הוא מופקד.
- ראש הממשלה הוא האיש המרכזי בידי את העצמה הפוליטית הרבה ביותר בבריטניה: הוא משמש מנהיג לאומי וראש הקבינט, וכן הוא עומד בראש המפלגה החזקה ביותר בבית הנבחרים ובראש סיעתה בפרלמנט.
- ראש הממשלה ממנה ומפטר שרים, מסכם את ישיבות הקבינט ומוסמך להחליט, הן על התפטרות הממשלה, והן על עריכת בחירות חדשות.

4.1.4 המנגנון הממשלתי

הרשות המבצעת בבריטניה קשורה בקשר בל ינותק עם המנגנון הביורוקרטי. הידוע יותר בשם civil service. לא ניתן לנסח כיאות החלטה כלשהי של הקבינט, וודאי לא לבצעה, ללא סיועם של אנשי הפקידות הממשלתית ברמותיה השונות. אנשי המנגנון מבצעים את רוב הפעילות הנזקפת לזכותו, או לחובתו של השר הממונה על המשרד, והם גם מקבלים מספר רב מאוד של החלטות ביצועיות מכריעות ההופכות את החוק מהוראה כתובה לקביעה ליישום מעשי. חשיבותו של המנגנון הממשלתי מקורה בחלוקה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

4.1.4.1 מבנה המנגנון הממשלתי והרכבו

במנגנון זה קיימים בכפיפה אחת משרדים ותיקים וחדשים, אשר תחומי אחריותם משתנים מעת לעת. ראשי הממשלות משנים מדי פעם את הנושאים המופקדים באחריותו של משרד זה או אחר, או להעביר את הטיפול בבעיות מסוימות ממשרד אחד למשנהו. הסיבה שאפשר לשנות זה בגלל שהם אינם גופים חד-תכליתיים, אלא קיבוץ של יחידות מינהליות נפרדות, הקשורות זו בזו בקשרים חזקים יותר או פחות. כיום יש רק משונה משרדים ממשלתיים שהתפתחו ללא הפרעה מהמאה ה-19. עבודתם של המשרדים השונים דורשת תיאום יומיומי ויעיל, שיאפשר גיבוש מדיניות כללית עקיבה. וזה נעשה בראש ובראשונה על ידי הקבינט, המתווה קווי פעולה כלליים, המחייבים את המשרדים כולם. וקיימות גם התייעצויות שונות על מנת למנוע סתירות פנימיות במדיניות הממשלתית. אמצעי התיאום השלישי, שהוא אולי גם היעיל ביותר, אינו אלא הפיקוח הכולל של האוצר, ומשרד האוצר מפקח לא רק על תקציבי המשרדים אל אגם על הוצאות הפנימיות שלהם. ומשרד האוצר אחראי למעשה על מינוי ודירוגו ושכרו של כל עובד במנגנון הממשלתי, והעומד בראש האוצר הוא בפועל ראש המנגנון הממשלתי כולו. כל משרד ממשלתי בנוי בצורה פירמידה, שבראשה ניצב השר הממונה על המשרד. והוא מייצג את משרדו בקבינט ובפרלמנט ומייצג את הקבינט בפני עובדי משרדו. בידי גם הסמכות להכריע בנושאים חיוניים ולקבל החלטות הסופיות המחייבות את עובדי המשרד כולו. סמכות זו היא מהחייבת את השר לשאת באחריות המלאה לכל פעולות הגוף שעליו הוא מופקד. לשר כפופים שרים זוטרים אחדים, שהם חברי מפלגתו אשר נבחרו ישירות על ידו, והם מופקדים על תחומים מוגדרים של פעולות המשרד. והם צריכים להשיב לשאלות בפרלמנט בנושאים שעליהם הם מופקדים. המערך הביורוקרטי הכפוף לשרים נחלק גם הוא לדרגים. הדרג הבכיר והמצומצם ביותר הוא זה אדמיניסטרטיבי תפקידם של פקידי הדרג הוא פוליטי במהותו, כיוון שהם אחראים לניסוח החלטת המשרד בהתאם להנחיות הקבינט והשרים. הם מייצגים לשר, ומציגים בפניו את האפשרויות הפעולה בכל הנושאים שבהם מטפל המשרד. הדרג הבא הוא המינהלי-ביצועי שאנשי נבחרים בהתאם להצלחתם במבחנים אחידים בהתאם לכישוריהם המקצועיים והוא כול בעיקר סגל מקצועי, מדעי, ואני. ואח"כ הסגל הפקידותי שאין צורך ידע מקצועי מיוחד או שיקול דעת ואין אחריות מרובה.

4.1.4.2 עקרונות הפעולה של המנגנון

המנגנון הממשלתי בבריטניה משתית את פעולתו על שלושה עקרונות מרכזיים: ניטרליות פוליטית, ציות ונאמנות ויעילות.

אחד מהיסודות ניהול התקין בבריטניה היא הישארותם של אנשי השירות הממשלתי בתפקידם למרות חילופי הממשלה או המפלגה האוחזת ברסן השלטון. מסורת זו קובעת שהמנגנון הוא קבוע וא-פוליטי, אבן יסוד במשטר הבריטי. כל עובד לא יפגע בשר שהוא כפוף אליו. והפקיד חייב לדאוג לכך שעמדתו הפוליטית לא תפגע במחויבויות הנובעות מתפקידו או תשפיע על שיקוליו המקצועיים.

הניטרליות מתקשרת טוב גם לחובת הציות והנאמנות של הפקיד לכתר ולא לשר הממונה עליו בלבד. והוא חייב לשרת את האינטרס הלאומי והן את הממונים עליו, אבל כאשר יש סתירה ביניהם עליו להעדיף את האינטרס הלאומי.

ועדת פולטון התריעה על המנגנון שמעדיפים אנשים שעמדו בבחינות ואל בעלי מקצוע. כמו כן התריעה על ליקויים במבנה המנגנון, הסיווג המקצועי הוא נוקשה מדי, ולכן מתעכבת ההסתגלות הארגונית לתפקידים חדשים, נמנע ניצול כישרונות אישיים ונוצר חוסר שיוויון בסיכויים לקידום.

סיכום

- במינהל הבריטי יש איזון בין ריכוז לביזור – מחד גיסא מרוכזות מרב הסמכויות בידי השלטון המרכזי, ומאידך גיסא יש נכונות להאציל סמכויות לרשויות המקומיות.
- בראש ההיררכיה המשרדית מצוי הדרג הפוליטי: שר בכיר: שרים זוטרים: אחריו בא הדרג המינהלי הבכיר, שתפקידיו וחשיבותו הפוליטיים אינם מוטלים בספק: מתחתיו מצוי דרג מינהלי-ביצועי וסגל פקידותי זוטר (הדרג הביצועי במובן המילולי של המושג).
- הסגל המינהלי-ביצועי המרוכב ברובו מאנשי מקצוע, נבחר לפי קריטריונים אחדים קבועים וא-פוליטיים.
- הנייטרליות הפוליטית של המינהל חייבת להבטיח שהנאמנות הראשונית תהיה למדינה, ולא לשר או לממשלה המכהנים ברגע מסוים.
- רוב רובם של בעלי התפקידים במנגנון הממשלתי אינם מתחלפים גם אם מתחלפת הממשלה או המפלגה האוחזת ברסן השלטון. כך מובטחת המשכיות הממשל בבריטניה.
- בגיוס העובדים למנגנון הממשלתי בבריטניה קיימת עד היום העדפה ברורה של איש המינהל בעל ההשכלה הכללית על פני המומחה המקצועי. יש הטוענים שמצב זה פוגם ביכולתו של המנגנון להתמודד עם בעיות השעה.

4.2 הייצוג הפוליטי וגורמי ההשפעה על המדיניות

במדינות דמויות נודעת חשיבות ראשונה במעלה לשאלת הייצוג הפוליטי, להשתקפות רצון הבוחרים בפרלמנט ובממשלה ולאפיקי השפעה של האזרחים על המדיניות.

עיקר עניינה של שיטת הבחירות בבריטניה היא להשיג ביטוי בהיר וחד –משמעי להעדפותיו של ציבור האזרחים. התבנית היא הדו-מפלגתית. לבחור באחת משתי המפלגות הגדולות או לכל היותר לתמוך במפלגה הליברלית הקטנה בהרבה פוגע אולי באפשרות ההשפעה של גופים קטנים יותר, אך מונע את הצורך להרכיב קואליציות מרובות משתתפים, צורך המחייב התפשרות על עקרונות האידיאולוגיים שהציגו המפלגות במצעיהן.

הייצוג הפוליטי בבריטניה מושתת על שלושה עקרונות יסודיים. העיקרון הראשון גרוס כי לפרט יש זכות להביע את דעתו בשאלות מדיניות לפחות פעם בחמש שנים – בבחירות כלליות. העיקרון השני קובע כי רצון הרוב ייחשב, מסיבות מעשיות כרצון העם, אף שהדבר בא על חשבון המיעוט, שאינו זכיה בייצוג הולם. העיקרון השלישי הוא זה האומר שבין מערכת בחירות אחת לשנייה זכאים האזרחים להפעיל לחצים והשפעה על הממשלה באמצעות פעילות משותפת בקבוצות מאורגנות, לפי בחירתם. קבוצות אלה יכולות להיות מפלגות פוליטיות או קבוצות לחץ בעלות אינטרסים ויעדים מצומצמים יותר.

4.2.1 המסגרת הפוליטית

4.2.1.1 המבנה הדו-מפלגתי

המשמעות היא ששתי מפלגות גדולות מתחרות על קולותיהם של הבוחרים בבריטניה, וכן שרוב הבוחרים חשים שעליהם לבחור באחת משתי מפלגות אלה, ולא במפלגה אחרת קטנה יותר. מפלגת הלייבור תפסה את מקומם של הליברלים כחלופה לשמרנים, ואילו הליברלים הלכו ונחלשו עד כדי שהם בקושי נבחרו.

עליונותן של המפלגות הגדולות בולטת במיוחד אם נבדוק את דפוסי ההצבעה של אזרחי בריטניה. מתברר כי 9 מתוך 11 מערכות הבחירות הכלליות שנערכו מאז מלחמת העולם השנייה קיבלו שתי המפלגות הגדולות יחד יותר מ- 80 אחוז מקולות הבוחרים.

המערכת הדו-מפלגתית בבריטניה משפיעה במספר אופנים על יכולת התפקוד של הממשלה ועל הזירה הפוליטית כאחת. ראשית, היא מבטיחה כי למפלגה יהיה רוב ברור בבית הנבחרים, אשר יאפשר לה להרכיב ממשלה יציבה, שאינה תלוי בקואליציה כלשהי, ואשר יש ביכולתה לזכות בתמיכת הפרלמנט במדיניותה. תנאים אלה מסייעים לממשלה לפעול לפי הקו שהתוותה לעצמה ולפי המצע שהציגה בעת מערכת הבחירות. שנית, המערכת הדו-מפלגתית גורמת לכך, שהניגודים בין המפלגות הגדולות הם החולשים על מערכת הבחירות, ואילו הנושאים שאותם מעלות המפלגות הקטנות יותר, ויהיו חשובים כאשר יהיו, הם משניים לעומתם. הניגודים נשמרים ואף מתחדדים גם בפרלמנט, עקב המשמעת הסיעתית הקפדנית, המונעת טשטוש הקו המפריד בין השמרנים לליברלים. השפעה של המפלגות הקטנות על עיצוב המדיניות היא קטנה, במקרה הטוב ביותר, להשיג עמדת לחץ שממנה יוכלו להשפיע על הענקים המתמודדים. בנוסף כיוון שהמאבק שרוחש ציבור הבוחרים למועמדיהן ובהתאם לבחירתו בין שני המצעים השונים, מתחזק מעמדו של המנגנון האדמיניסטרטיבי של המפלגות, האחראי הן לבחירת המועמדים והן לניסוח המצע.

4.2.1.2 שיטת הבחירות

הבחירות הן תחרות רשמית, הנערכת לפי כללים ברורים ומקובלים, המבטיחים העברה מסודרת של השלטון מן הממשלה היוצאת אל הממשלה הנכנסת. המפלגות ומועמדיהן המשתתפים מקבלים עליהם מראש את התוצאות, ומתחייבים לנסות ולשנותן רק באמצעים חוקיים. המועמדים מתחרים כנציגים של מפלגה. הם נבחרים על ידי המנגנון המפלגתי במחוזות הבחירה שלהם, אך זקוקים גם לאישורו של מטה המרכזי של המפלגה. והוא יכול להיות אישיות פוליטית מקומית, אך גם יכול להיות גם פעיל מחבל ארץ אחר, שהמפלגה מעוניינת בכניסתו לבית הנבחרים. החוק לא מחייב מגורים של המועמד באזור שאותו הוא מייצג, ורבים מייצגים מחוזות בחירה הרחוקים ממקום מגוריהם. יש לציין כי רבים מאזורי החברה בבריטניה מזוהים בקביעות עם מפלגה זו או אחרת, ויותר משני שליש מהם לא עבר מעולם ממפלגה אחת לשנייה. היציבות מעניקה חלק גדול מעצמתה של המפלגה, וכך להבטיח את בחירת מועמדיה. האסטרטגיות הכלליות לקראת הבחירות נקבעות, במטות הבחירות של המפלגות שמושבים בלונדון. הם קובעות את קו המדיני שיציגו המועמדים לפני הציבור במהלך מערכת הבחירות. מערכת הבחירות נערך כשלושה שבועות בלבד מיום הכרזה של ראש הממשלה על פיזור הפרלמנט. גם שאין יתרון מכריע לאחת המפלגות, אין בכך כדי לפגוע בהעברה מסודרת של השלטון מן הממשלה היוצאת אל זו הנכנסת. לא היה עד עתה שינויים דרמטיים ומהסיבה ששיטת הבחירות הבריטית מאפשרת שינוי גדול בהרכב בית הנבחרים גם כאשר תנודת הקולות ממפלגה אחת לשנייה היא קטנה.

שיטת הבחירות בבריטניה היא אזורית ולא יחסית, פירושו שכל איזור מיוצג על ידי המועמד שזכה בו במספר הקולות הגבוה ביותר מבין המועמדים המתחרים. אין בהכרח שהוא יזכה ברוב מסך כל קולות המצביעים באזור זה. החוק דורש חוק פשוט ולא רוב מוחלט. תוצאה ישירה של שיטת בחירות זו היא שבאזורי בחירות לא מעטים "מבוזבזים" רוב הקולות, ובסופו של דבר בחישוב ארצי, גדול הסיכוי לניצחונה בבחירות של מפלגה שאינה מייצגת את רוב המצביעים. לא זו בלבד שמפלגה הזוכה ברוב המושבים בבית הנבחרים אינה בהכרח זו שקיבלה את רוב קולות הבוחרים, אלא ששיטת הבחירות בבריטניה יוצרת עיוות נוסף, לכל אזור בחירה נציג אחד בבית הנבחרים, אולם מספר הבוחרים הנכללים בכל אזור הוא שונה. ב-1944 הוקם גוף קבוע של "נציגי גבולות" אשר תפקידו להבטיח שחלוקת המושבים תתואם לשינויים הדמוגרפיים בבריטניה, אולם אינה נעשית לעיתים תכופות ולכן נפגע העיקרון הקובע שלכל קול ערך שווה.

סיכום

- המבנה הדו-מפלגתי בבריטניה קשור בשיטת הבחירות האזורית-רובית, שיעדה העיקרי אינו ייצוג מדויק של כל מגוון הדעות והקבוצות באוכלוסייה, אלא הכרעה ברורה וחדה מי תהיה המפלגה השלטת.
- השיטה הייצוגית הבריטית מתבססת על שלושה עקרונות יסוד – הצורך להעניק לאזרחים אפשרות להחליף את השלטון באמצעות בחירות: ההנחה שבין מערכת בחירות אחת לשנייה הממשלה הנבחרת מייצגת את הכלל: חירות המיעוט לפעול באופן שוטף באפיקים דמוקרטיים פרלמנטריים וחופץ פרלמנטריים, נגד הממשלה.
- המערכת הדו-מפלגתית מאפשרת, בד"כ הקמת ממשלה על ידי מפלגה אחת.
- אם כי שיטת הבחירות הנהוגה בבריטניה היא לכאורה אזורית-אישית, הנבחרים הם למעשה פוליטיקאים המייצגים את המפלגות ממונים על-ידי המנגנון המפלגתי, ופועלים בפרלמנט בהתאם לתכתיב המשמעת המפלגתית.

- בד"כ אין בבריטניה תנודות אלקטורליות דרמטיות, אך בשל הבחירות הנהוגה, די בתנודה של אחוזים ספורים כדי לחולל שינויים גדולים בהרכב בית הנבחרים ולגרור לחילופי שלטון.

4.2.2 המערכת המפלגתית

4.2.2.1 ראשיתן של המפלגות בבריטניה והתפתחותן

התארגנויות פוליטיות בעלות אופי כמו-מפלגתי הופיעו בבריטניה כבר בסוף המאה ה-17, ואפילו במהלך המאה ה-18 לא היו עדין הוויגים (הליברלים) והטורים (השמרנים) אלא התאגדויות בלתי פורמליות של אנשים בעלי דעות דומות או קואליציות זמניות לצורך עניין זה או אחר. בעבר היה בסיס אישי לחלוטין ולא על בסיס מפלגתי.

החל מאמצע המאה ה-19 השתנו פני הדברים והמפלגות נהפכו לגופים המרכזיים בפוליטיקה הבריטית, בן ברמה הלאומית והן ברמה הפרלמנטרית. הסיבה החשובה ביותר לשינוי היתה ההרחבה הדרגתית של זכות הבחירה בעקבות חוקים שהתקבלו. הגידול שחל במספר המצביעים שבכוח יצר את הצורך בבניית ארגונים מפלגתיים כלל ארציים, שיעסקו בגיוס תמיכה ציבורית ובפנייה תדירה להמון המצביעים, פעולות שהן כיום מובנות מאליהן בבריטניה, ואופייניות מאד למערכת הפוליטית שלה. כל מפלגה הקימה מנגנון שתפקידו לשמור על הקשר שבין הציבור למפלגה ולהבטיח את תמיכתו.

התגבשות המערכת הדו-מפלגתית במאה ה-19 הושפעה לא מעט גם מן היריבות הארוכה ששררה בין שני מדינאים – ליברליים ושמרנים. והם הקיפו כמעט כל נושא שהיה בעל עניין פוליטי באותה עת. בחילוקי הדעות הם תרמו לא רק להעמקת המודעות הפוליטית של הקהל הרחב, אלא גם ליצירת מסורת של תמורה פוליטית תוך שמירה על יציבות השלטון, תכונה שהפכה לסימן ההיכר של החיים הפוליטיים בבריטניה.

המפלגה השמרנית והליברלית צמחו מתוך הפרלמנט עצמו. ראשיתן בקבוצות של חברי הבית, ושלב מאוחר נוספו עליהן ארגונים חיצוניים, שנועדו למשוך את ציבור הבוחרים. התפתחות מפלגת הלייבור היתה שונה, ראשיתה בתחושה שרווחה בקרב הפועלים ואנשי האיגודים המקצועיים, שיש צורך בהקמת מפלגה חדשה אשר תשרת את האינטרסים הכלכליים שלהם ותגן עליהם. במשך עשרים השנים הראשונות היתה כפדרציה רופפת של איגודים מקצועיים, אגודות סוציאליות וארגונים שיתופיים למיניהם.

מפלגת הלייבור נוסדה מאוחר מאד. האידיאולוגיה המנחה את הלייבור מאז הקמתה היא קיצונית פחות מזו של המפלגות המקבילות לה בארצות אחרות, עמדתה לגבי מימוש הסוציאליזם היא מתונה יותר.

מפלגת הלייבור נוסדה מאוחר מאד, בהשוואה למפלגות הסוציאליסטיות בצרפת, גרמניה באיטליה ובספרד. אבל זה ההבדל היחיד בניהם. האידיאולוגיה המקבילה היא קיצונית פחות משאר הארצות. ומתונה יותר, בניגוד לשאר היא בעלת זיקה חזקה לזרם הפרוטסטנטי המתודיסטי ולכיתות דתיות לא אנגליקניות אחרות, אשר נרדפו שנים רבות בגלל אמונתן החרגה. אחד מהישגים החשובים הם פיתוח "מדינת הרווחה" ומימושו. הממשלה הראשונה שהעניקה רווחה כמו ביטוח רפואי, קצבת אבטלה הם הליברלים ורק שמפלגת הלייבור עלתה קבעה אימץ הפרלמנט תכנית שקבעה רמת הכנסה מינימלית לכל אזרח, והנהיג תכניות ביטוח לאומי מקיפות שנועדו להבטיח את האזרח לכל חייו. הממשלות השמרניות לא ביטלו את ההטבות הסוציאליות אלא ההפך עודדו את המשך המדיניות המתונה של מפלגת הלייבור, אשר יכלה להמשיך ולדבוק בשינוי חברתי הדרגתי, ולא נזקקה להטיף לרעיונות מהפכניים ולשינויים רדיקליים במשטר ובכלכלה.

חברות במפלגה פירושה מחויבות מוצהרת הכרוכה במעורבות פעילה ורצופה.

4.2.2.2 המסגרת האידיאולוגית של שתי המפלגות הגדולות

מפלגות השמרנית ולייבור יצרו לעצמן מסגרות רעיוניות-אידיאולוגיות מגודרות ומוצהרות, השונות זו מזו. האידיאולוגיה מוצאת את ביטוייה העיקרי במצע, שהוא מסמך מעמיק ומפורט, הנבחן והמנוסח מחדש על ידי צוותי חשיבה שמקימה כל מפלגה ערב הבחירות. מצעי הבחירות כוללים התייחסות לנושאים מדיניים ושינויים במחלוקת. הניצחון הוא למעשה ביטוי לאימון של הציבור הבוחרים בדרכה המוצהרת, תוך ציפייה שהמפלגה אכן תממש את הבטחותיהם בתקופת שלטונה.

ההבדלים באופן התגבשותן של שתי המפלגות הגדולות משפיעים ללא ספק השפעה נכבדת על השוני האידיאולוגי שביניהן. יש לקחת גם את השפעת האינטרסים הכלכליים המנוגדים של הקבוצות התומכות בכל אחת מהן: כמו האיגודים המקצועיים, הניצבים מאחורי מפלגת הלייבור, והקונפדרציה של התעשיות התומכת בשמרנית.

השוני האידיאולוגי בולט במיוחד בנושאי הרווחה החברתית. הלייבור מושפעת גם היום מרעיונותיה של האגודה הפביאנית, הגורסת, שאין להשיג רפורמה חברתית באמצעים מהפכניים, אלא בשינויים הדרגתיים, וכי המדינה איננה מכשיר לדיכוי מעמדי שיש להרסו, אלא מוסד בעל ערך שיש לקדמו. האידיאולוגיה של תנועת העבודה הבריטית, יש להשפיע על פעולות המדינה בעיקר באמצעות רוב בבית הנבחרים, ולא באמצעים חוץ-פרלמנטריים או אלימים. כמו כן היא גורסת, שיש לדבוק במדיניות רווחה לכל ולגלות עניין מיוחד במצבם של מעוטי היכולת. לפי האידיאולוגיה תשלומי הרווחה הם שלב ראוי בחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית, אשר תהיה כמצופה שוויונית יותר.

המפלגה השמרנית המייצגת בעיקר את האינטרסים של אנשי המעמדות הבינוניים והגבוהים, חוזרת וטוענת, כי יש אמנם לדאוג לאלה המקופחים מבחינה כלכלית, אולם יש לצמצם ביותר את התשלומים האחרים של שירותי הרווחה. מפלגה זו שרבים מהתומכים בה הם המעסיקים הגדולים, מדגישה את ערכו החיובי של מניע הרווח, ומתנגדת משום כך להגברת המעורבות הממשלתית בכלכלה. האידיאולוגיה של המפלגה השמרנית מייחסת לבעלי ההון ולמעסיקים הגדולים תפקיד מכריע בשיפור מצבה הכלכלי של בריטניה. לכן ראשי המפלגה נוהרים מלאמץ תכניות כלכליות שיטילו נטל כבד מדי על התעשייה.

במסגרת האידיאולוגית מוצאת ביטוי גם נושאי המשמעת המפלגתית הנוקשה המאפיינת את דיוני הפרלמנט. הומוגניות זו נשמרת לא מעט בזכות הדיונים התכופים שמנהלים חברי הסיעות בפרלמנט בענייני מדיניות שוטפים. חשיבותן של פגישות אלה היא רבה ביותר, כיוון שבמהלכן זכאים הנוכחים להביע את דעותיהם האישיות, גם אם הן מנוגדות לקו הרשמי של המפלגה. הוויכוח הפתוח מאפשר לכל סיעה לגבש עמדה מוגדרת ולהציג כלפי חוץ חזית אידיאולוגית אחידה.

ההבדל בין המפלגות יותר למראית עין מאשר הלכה למעשה. אמנם הם מנסים להציג דימויים שונים לחלוטין זה מזה, אך בפועל קיימת ביניהם קרבה לא מבוטלת בשאלות מדיניות רבות. אנשי הלייבור והשמרנים, מקבלים את המסגרת החוקתית הקיימת, אם כי קיימים ביניהם חילוקי דעות בשאלת מעמד בית הלורדים ותפקידיו. קשה להבחין בשאלות כמו פיתוח נשק גרעיני, חברות בשוק האירופי המשותף ועוד. בחירות הכלליות, מאבק על המרכז, שבו מצויים רוב הקולות ואשר עליו רוצות שתי המפלגות כאחת לקנות להן שליטה. שבדקים את מבנה הפנימי של המפלגות רואים שהם למעשה קואליציות, והשוני האידיאולוגי שבין הקבוצות השונות בתוך אותה מפלגה גלול להיות גדול באותה מידה כמו זה שבין המפלגות היריבות. אף אחת מן המפלגות איננה הומוגנית לחלוטין מבחינת השקפותיהם של חבריה, או מבחינת האינטרסים והקבוצות שהיא מייצגת, ולמעשה קיימת מידה רבה של הסכמה בין המרכזים של שתי המפלגות. התיאור המקובל של השמרנים כמפלגה ימנית ושל הלייבור כמפלגה שמאלית, הוא נכון רק לגבי האגפים הקיצוניים של שני המחנות. כיוון שההבדלים בין שתי המפלגות אינם כה חריפים, אין קושי להחליף תכופות את המפלגה שבשלטון – חילופין המאפיינים כל כך את המשטר הבריטי.

4.2.2.3 הארגון המפלגתי

המפלגות פועלות בשני רבדים: ברובד הלאומי וברובד הפרלמנטרי. הרוב הלאומי הוא זה הכולל את החברים מן השורה ואת המנגנונים הרבועים, המטפלים במערכת הבחירות ובקשר השוטף שבין הציבור לנושאי התפקידים שבמפלגה. הרובד השני שהוא הסיעה הפרלמנטרית, מופקד על הפעילות הפוליטית במוסדות השונים לאחר הבחירות.

ההצטרפות למפלגה השמרנית כרוכה בהצטרפות לסניף מקומי ובתשלום דמי חברות שבועיים. והיא מבחירה אישית וישירה. במפלגת הלייבור, קיימות שתי דרכי הצטרפות: האחת, הדומה לזו של השמרנים, הצטרפות כפרט בודד, ואילו השניה היא הצטרפות בתוקף השתייכות לאגוד מקצועי המסונף ללייבור. רוב חברי הלייבור משתייכים לאגודים המקצועיים למיניהם או לאגודות הסוציאליסטיות המסונפות גם הן למפלגה. וקשה לקבוע את מספרם המדויק של חברי המפלגה הזו.

שתי המפלגות מקיימות מנגנונים ביורוקרטיים מסועפים, המקבלים את הוראותיהם מן המטות המרכזיים שמושבים בלונדון. למנגנונים אלה שלושה תפקידים עיקריים: א. לשמור על הקשר בין ציבור הבוחרים למפלגה בתקופה שבין מערכת בחירות אחת לשנייה. ב. לבחור את מועמדי המפלגה לפרלמנט. ג. לפקח על המשמעת המפלגתית בקרב חברי הסיעה הפרלמנטרית. התפקיד הראשון מתבצע בעיקר בעזרת הפצתו של מצע המפלגה והצגתו בפני הקהל הרחב. עובדים בשכר משתי המפלגות מקיימים פעילויות קבועות שבהן מחולק חומר הסברתי ותעמולתי רב, אשר מטרתו לשכנע מצביעים שבכוון לתמוך במועמדי המפלגה שבשמה הם פועלים. השמירה על קשר קבוע גורמת לחיזוק המודעות הפוליטית, והודות לכך ההשתתפות בבחירות היא בדי"כ גבוהה למדי.

בשתי המפלגות תפקידו השני של המנגנון הוא, לבחור את מועמדי המפלגה לפרלמנט. בחירת המועמד על ידי המנגנון מבטיחה כמעט את בחירתו לפרלמנט. להלכה דומה תהליך בחירת המועמדים בשתי המפלגות: המטה המרכזי חייב לאשר את המינוי אך הבחירה המעשית מוטלת על הוועד הפועל של הסניף המקומי של המפלגה באזור הבחירות עצמו. למעשה קיימים הבדלים חשובים בין שתי המפלגות: במפלגה השמרנית רשאי כל חבר להגיש את מועמדותו, אולם במפלגת הלייבור יש צורך באישור המועמדות על-ידי גופים המסונפים למרכז המפלגה, כמו האיגוד המקצועי למשל. כתוצאה מכך השמרנים תלויים בסניפים המקומיים מזו של נבחר הלייבור, ואילו תלותם של נבחר הלייבור באישורה המתמיד של ההנהגה הארצית המרכזית גדולה הרבה יותר מזו של נבחר השמרנים. מערכת יחסים זו היא בעלת השלכות משמעותיות, במיוחד כאשר חבר פרלמנט אינו מסכים לקו הרשמי של מפלגתו. בנסיבות אלה, ההסתברות שמרכז המפלגה השמרנית ינקוט צעדים, כמו הרחקת חבר הפרלמנט משורות המפלגה היא קטנה בהרבה מאשר במפלגת הלייבור. השמרנים ישאירו בד"כ צעדים אלה לשיקול הסניף המקומי בעוד הלייבור תיפול ההכרעה במרכז המפלגה.

תפקידו השלישי של המנגנון המפלגתי קשור בתפקודה של הסיעה הפרלמנטרית, והוא השמירה על המשמעת המפלגתית. בנושאים ספורים מוכנות המפלגות להרשות "הצבעה חופשית" של חברי הפרלמנט מטעמן. ואולם בד"כ מוסרים מצליפי הסיעות לחברי בית הנבחרים מהו הקו המפלגתי אשר לפיו עליהם להצביע, ודואגים לנוכחותם בהצבעות.

העצמה הרבה הנתונה בידי המנגנון המפלגתי עוררה את מורת רוחם של אנשים רבים, החרדים לדמותה של המערכת הפוליטית בבריטניה ולערכיה.

אין המדיניות המפלגתית מעוצבת על ידי הסיעה הפרלמנטרית בלבד, אם כי קיים שוני בנושא זה בין המפלגה השמרנית והלייבור. שתיהן מקיימות ועידה שנתית, ובה יכולים החברים להשמיע את דעותיהם. קיים שוני גם בועידות השמרנים מתנהלות על מי מנוחות וזה בעיקר משום שאין להן סמכות לעצב את המדיניות המפלגתית. וועידות הלייבור הן לעיתים קרובות סוערות מאד, מפני שהם אמורות לעצב מדיניות ולנסח את מצע הבחירות. ולייבור בוחר גם את ועד הפועל הארצי של המפלגה, שמתפקידו לגבש את הקו המדיני ולפקח על פעולות המנהיג במשך כל השנה. תהליך בחירה זה מתקיים גם כאשר נמצאת מפלגת הלייבור באופוזיציה, במקרים אלה נבחרת ממשלת צללים המשמשת אלטרנטיבה כוללת לממשלה הלאומית.

השוני מוצא גם ביטוי בבחירת המנהיג. הלייבור נבחר על ידי חברי הפרלמנט ומטעם המפלגה מדי שנה בשנה, אלא אם כן הוא ראש ממשלה. השמרנים בוחרים בפורום דומה, אך לא בתדירות קבועה. וזה מצביע על השינוי שעברו השמרנים בתפיסתם המסורתית שגרסו בעבר, כי מנהיג המפלגה אינו צריך להיבחר, אלא "לעלות" באופן טבעי מתוך שורות המפלגה.

4.2.24 ציבור הבוחרים ודפוסי ההצבעה

איך הבוחרים בוחרים במחקר נמצא כי קיים קשר בין זהותו העצמית המעמדית לבין הזדהות הפוליטית. ולא קשור לסוג העבודה.

באופן כללי ניתן לומר, כי מפלגת הלייבור היא מפלגתם של הפועלים המאורגנים ושל השכבות הנמוכות ביותר. עם זאת היא זוכה גם למספר ניכר של מצביעים מקרב המעמד הבינוני. לשמרנים יש אוכלוסיית מצביעים הטרוגנית יותר: המעסיקים, התעשיינים ואנשי הכספים הם המענקים לה את עיקר התמיכה הכספית, אך בבחירות היא זוכה גם בתמיכה של יותר משליש מאנשי מעמד הפועלים והשכבות הנמוכות ביותר.

נוסף לגורם המעמדי אפשר למנות עוד משתנים אחדים המשפיעים על הפוליטיות של הפרט למשל – הזדהות הדתית.

גורם אחר בקביעת דפוסי ההצבעה הוא ההבחנה בין האזורים התעשייתיים "הוותיקים" אשר נשארו נאמנים למפלגת הלייבור לבין האזורים "החדשים" הנוטים יותר לבחור בליברלים או בשמרנים. גם להזדהות האתנית-לאומית יש השפעה.

סיכום

- בסוף המאה ה-19 עם הרחבת זכות הבחירה, החלו לצמוח המפלגות הפוליטיות הגדולות, שתפקידן היה להגיע אל ציבור הבוחרים ולזכות בתמיכת ההמונים.
- המפלגה השמרנית והמפלגה הליברלית צמחו מתוך הפרלמנט, בעוד שמפלגת הלייבור היתה בראשיתה התארגנות של איגודים מקצועיים מחוץ לפרלמנט.
- המפלגה השמרנית דוגלת בכלכלה קפיטליסטית ורואה בתמריץ לרווח גורם חיוני בכל מדיניות כלכלית. עם זאת, דוגלים גם השמרנים בהטחת רמת חיים מינימלית לדלת העם.

- מפלגת הלייבור היתה מראשיתה מפלגה סוציאליסטית מתונה, שדגלה ברפורמות הדרגתיות וסלדה מכל מהפכנות. היא פיתחה את רעיונות מדינת רווחה המודרנית, ודגלה בחקיקה סוציאלית מעמיקה ובצמצום הדרגתי של פערים חברתיים.
- שתי המפלגות אינן ישויות הומוגניות, אלא קואליציות של קבוצות בעלות השקפות מגוונות, אם כי קיים ניגוד מהותי בין הימין השמרני לבין השמאל של הלייבור, אי מרחק רב בין השמאל של השמרנים והימין של הלייבור.
- עמדותיהן של המפלגות הגדולות בשאלות יסוד רבות – כמו אפיו של המשטר החוקתי, מדיניות החוץ והביטחון, הפיקוח על ההגירה והבעיה האירית – הן מתונות וקרובות למדי זו לזו.
- סוגיה חשובה בפוליטיקה הבריטית היא יחסי הכוח בין מנגנון המפלגה ומוסדותיה הנבחרים לבין הסיעה הפרלמנטרית. יש הרואים בדאגה את גידולו של המנגנון הביורוקרטי, שאינו אחראי בפני ציבור הבוחרים ואינו עומד תחת פיקוח ציבורי שוטף.
- הריבוד המעמדי הוא המשתנה החשוב ביותר בהסבר התנהגות הבוחרים. רוב הפועלים מצביעים עבור הלייבור, ורוב בני המעמד הבינוני מצביעים עבור השמרנים. גורמים חברתיים נוספים, ובהם השתייכות דתית ואתנית-לאומית, משפיעים גם הם על דפוסי ההצבעה.

4.2.3 קבוצות לחץ

החברה הבריטית מושפעת בקבוצות לחץ בעלות מטרות שונות וצורת התארגנות מגוונות, הממלאות תפקיד חשוב ביותר בהשפעה על הרשת המבצעת. ההבדל בין מפלגה פוליטית לבין קבוצות לחץ הוא מהותי ביותר. בעוד שהתארגנויות מן הסוג הראשון מציגות מצע מדיני כול ומעוניינות ליטול לידיהן את רסן השלטון, מעוניינות קבוצות הלחץ למיניהן להשפיע על השלטון הקיים בנושא מצומצם ומוגדר בלבד. הן לא חייבות לעסוק אך ורק במדיניות הממשלה, והן עשויות להציב לעצמן מטרות נוספות. קבוצות הלחץ הן מאפיין יסודי והכרחי בכל הדמויות הליברליות, וקיומן מושתת על חופש התאגדות המונח ביסודם של כל המשטרים מסוג זה.

בבריטניה אפשר למצוא שני סוגים, קבוצות הלחץ שהן בעלות זיקה ישירה למפלגות פוליטיות המיוצגות בעיקר על ידי האיגודים המקצועיים, השומרים על הזיקה המיוחדת וההדוקה שבינם לבין מפלגת הלייבור במסגרת תנועת העבודה. קבוצות לחץ המנותקות מזיקה מפלגתית כלשהי הן למשל ארגון צער בעלי חיים.

אפשר גם לחלק לפי מטרות ההתארגנות. הקטגוריה הראשונה היא בסיס של אינטרס ישיר, כלכלי בד"כ, של חבריה, במטרה לפעול לקידומו, כמו האיגודים המקצועיים.

הקטגוריה השנייה כוללת התארגנויות שמטרתן לטפל בבעיה מסוימת, שאיננה נוגדת ישירות או באופן בלעדי באינטרסים האישיים או הקבוצתיים של חבריה, כמו ארגוני צדקה וולונטריים. כדי להשיג את המטרה מכוונת קבוצות הלחץ את פעולותיהן כלפי שלושה מושאים: הרשות המבצעת (הממשלה המנגנון הממשלתי) הפרלמנט והציבור הרחב. השפעה נקבעת לפי שיקולים רציונליים של תועלתיות, אולם כללית נראה, שהקבוצות שמטרתן לשרת אינטרס ישיר של חבריהן מגלות נטייה חזקה יותר לפנות אל הפקידות הממשלתית או אל הפרלמנט. ומי שמטרתו אינו אינטרס ישיר של החברים נוטרה לפנות לציבור הרחב.

מנקודת מבטו של חבר הפרלמנט אין הבדל בקבוצות הלחץ. כולן כאחת מנסות לגייס את דעת הקהל לטובתן. הצלחה של קבוצת לחץ לזכות בתמיכת הציבור מחייבת את חבר הפרלמנט המייצג את אזור הבחירות לפעול בנושא כדי לענות לציפיות הבוחרים שלו. קבוצות הלחץ הראשונה מנסות לשכנע את חברי הפרלמנט לפעול בגלוי כדובריהן בבית הנבחרים. האיגודים המקצועיים עושים זאת באופן הכי בולט.

ההבדלים העיקריים והיסודיים בדרכי הפעולה של קבוצות הלחץ השונות קשורים במערכת היחסים שלהן עם המנגנון הממשלתי. בעוד שהקשר בין המנגנון לבין קבוצות הלחץ האידיאולוגיות נתון, ברוב המקרים, לבחירתו של המנגנון, הרי הקשר עם קבוצות הלחץ המייצגות אינטרסים ישירים עשוי במקרים רבים להיות כורח המציאות. ללא שיתוף פעולה עם קבוצות אלה יישום המדיניות הממשלתית קשה ביותר או אף בלתי אפשרי.

כתוצאה מתלותה של הממשלה בקבוצות לחץ מסוימות נוצר מצב, שבו השינוי החזקות שבקבוצות אלה מעמד "מייצג" רשמי של הרשות המבצעת. נציגיהן מוזמנים לחוות את דעתם, בנושאים הקשורים לתחום פעולתן בפני ועדות ממשלתיות או ועדות פרלמנטריות רשמיות, והם אף מוזמנים לכהן בקביעות בוועדות מייצאות הקשורות למשרדי הממשלה. לעיתים גם השרים באופן לא פורמלי מתייעצים עם ראשי קבוצות הלחץ עוד לפני גיבוש מדיניות העלולה להשפיע על ענייניהן.

גם הקבוצות וגם הממשלה ומנגנוניה מפקים תועלת הדדית מן השותפות וההבנה ההדדית שביניהם. קבוצות הלחץ נהנות מאפשרות של גישה ישירה לממשלה, ואילו הממשלה נהנית מתמיכתן והשפעתן הציבורית של הקבוצות.

סיכום

- קבוצות לחץ, בניגוד למפלגות מעוניינות להשפיע על השלטון הקיים בנושאים מוגדרים, ואינן מציגות אלטרנטיבה מדינית כוללת.
- בבריטניה יש קבוצות לחץ בעלות זיקה ישירה למפלגות ויש קבוצות לחץ שהן נייטרליות לחלוטין מבחינה פוליטית.
- יש להבחין בין קבוצת לחץ המייצגת אינטרסים ישירים (בד"כ כלכליים) של חברה, לבין קבוצות לחץ "אידיאולוגיות", שמטרתה לקדם את הטיפול בבעיה מסוימת שאינה נוגעת ישירות או באופן בלעדי באינטרסים של חברה.
- קבוצות לחץ המייצגות אינטרסים ישירים נוטות ליצור קשרי גומלין עם הביורוקרטיה הממשלתית, בעוד שקבוצות הלחץ "האידיאולוגיות" פונות בד"כ יותר לעזרתו של הציבור הרחב.