

מ ס פ ר

20

ירושלים, אדר א' תש"ס, פברואר 2000

נ י י ר ע מ ד ה

# משאל-עם: מיתוס ומציאות

דנה בלאנדר  
גדעון רהט



המכון הישראלי לדמוקרטיה

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקריו.

**דנה בלאנדר** היא עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ותלמידה לתואר שני במחלקות למדע המדינה ופסיכולוגיה באוניברסיטה העברית.

**גדעון רהט** הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

הקדמה מאת פרופ' אשר אריאן עמ' 5

מבוא עמ' 9

חלק ראשון: **משאל-עם – ניתוח מרכיביו והשלכותיהם** עמ' 11

1. המעמד החוקתי של משאל-העם עמ' 11

2. מקור היוזמה עמ' 13

3. משאל-העם: מייעץ או מחייב עמ' 16

4. בחירת העיתוי לעריכת משאל-העם עמ' 17

5. הגדרת הנשאלים עמ' 18

6. ניסוח השאלה עמ' 20

7. הכרעה: רוב פשוט או רוב מיוחד? עמ' 23

8. ניתוק נושא המשאל מנושאים אחרים  
והדיכוטומיזציה של השאלה עמ' 30

9. הסברה ותעמולה עמ' 31

10. מימון עמ' 33

11. פרשנות ההכרעה עמ' 39

סיכום עמ' 40

חלק שני: **משאל-עם בהקשר משטרי דמוקרטי**

### כללי וישראלי

עמ' 41

דמוקרטיה ישירה ודמוקרטיה ייצוגית עמ' 41

ביזור וריכוז עוצמה עמ' 47

היחסים בין רשויות השלטון עמ' 47

השפעת משאל-העם על מעמד המפלגות עמ' 48

משאל-עם והחברה הישראלית: השערים ומשאל-העם עמ' 50



עמ' 53	<b>חלק שלישי: חלופות למשאל-העם</b>
עמ' 55	<b>סיכום</b>
עמ' 57	<b>נספחים</b>
	נספח 1: משאלי-עם בנושאים טריטוריאליים, האצלת סמכויות וריבונות
עמ' 57	
עמ' 61	נספח 2: ההיבט החוקי של משאל-עם בישראל
עמ' 79	<b>מראי מקום והערות</b>
עמ' 89	<b>רשימת מקורות</b>
עמ' 93	<b>רשימת ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה</b>



## הקדמה

הקורא נייר עמדה זה יתרשם מהדמיון שיש לבני-האדם בהמצאת שיטות לקבלת החלטות ציבוריות על ידי משאל-עם. דנה בלאנדר וגידי רהט התעמקו בחקר התופעה ומציגים בפנינו חיבור מרתק. מסתבר שתרופת הפלא ששמה משאל-עם בעייתית לא פחות מתרופות פלא אחרות.

מאז שסגן שר הביטחון מוטה גור הודיע מעל דוכן הכנסת בראשית שנת 1994 כי בכוונת הממשלה לערוך משאל-עם על כל הסכם עתידי שיכלול ויתור משמעותי ברמת הגולן, הצדדים נערכים לקרב. בחורף 2000 הגיעה רמת הפעילות לשיאים חדשים כשראש-הממשלה אהוד ברק נסע לארה"ב, נפגש עם שר החוץ הסורי א-שרע ועם הנשיא קלינטון במכללה בוירג'יניה המערבית שם נערכו שיחות אינטנסיביות בנושא הסכם שלום בין ישראל וסוריה. השיחות בקושי המריאו אבל מאבק השכנוע לאמור "כן לגולן" – ו"לא לברק" – היה בעיצומו. אין ספק שהמתמודדים על דעת-הקהל ימצאו את הכוחות, הזמן, והכסף להופיע בצמתים וברחובות הערים פעמים אין-ספור אם ייראה שמתקרב סיכום חיובי לדיונים הדיפלומטיים.

לכאורה, ראוי שיערך משאל-עם במסגרת של משטר דמוקרטי. אבל למי שעתיד הדמוקרטיה הישראלית יקר להם – ולא רק ההווה – ייטיבו לעשות אם יהרהרו שנית בהשלכות לטווח הארוך של המנגנון הנקרא משאל-עם. אם משאל-עם הוא טוב כל כך, מדוע לטרוח להקים גופים דמוקרטיים אחרים כגון בחירות ובית מחוקקים? ואולי הוא חיוני רק במקרים מיוחדים, כגון אשרור של אמנות בינלאומיות? ואם אמנה בינלאומית, מדוע לא הסכם חשוב בין דתיים וחילוניים, שכירים ומעסיקים, או יהודים וערבים?

מדינה קובעת מסגרות לקבלת החלטות ורצוי שהמסגרות האלה תשמרנה בדרך כלל. משאל-עם הוא בהחלט אפשרי ואפילו רצוי במקרים נדירים, אבל הכלל שיש לנהוג לפיו הוא להימנע משימוש בו בגלל סיבות מוצקות של חשש מפגיעה במשילות וביציבות השלטון.

כאשר מתבוננים בתמונה הרחבה יותר, אל ההשלכות המיידיות וארוכות הטווח, מסתבר שהרבה מסתתר מאחורי המיתוס של משאל-העם. בכל



מדינה, ובוודאי בהקשר הישראלי, יש לבחון שני סוגי השלכות השזורים זה בזה – המערכת הפוליטית והמערכת החברתית. קיימת סכנה שחידוד השסעים רק יחריף, שכן קיום המשאל עלול להוות תקדים בנושאים אחרים החוצים את הציבור הישראלי. מלחמה לא מרוסנת על צבורים שיהוו לשון מאזנים, בניגוד לאינטראקציות שנעשות במסגרת כללי המשחק הקואליציוני, תהיה לנו לרועץ, ועלולה לדחוק לפעולות רדיקליות קיצוניות אנשים שאינם מצליחים לשנות את ההכרעה בדרכים חוקיות.

המערכת הפוליטית שלנו נעדרת מערכת משוכללת של איזונים ובלמים, אבל אימוץ משאל-עם כמוסד קבוע או דומיננטי יערער את היחס הזה לחלוטין. משאל-עם מהווה מכה נוספת שתספוג הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית. עם כל חסרונותיה, השיטה הפרלמנטרית היא צורת השלטון הנהוגה אצלנו, והיא המסגרת שנפנה אליה לגבי הרוב העצום של חוקים והחלטות סמכותיות לגבי ניהול חיינו המשותפים מחר ובעתיד הרחוק יותר. מן הראוי שנחפש דרכים לחזק את המסגרת הזאת במקום להחליש אותה על ידי החלטות עוקפות-כנסת. נוכח הבחירה הישירה של ראש-הממשלה והבחירות המוקדמות כפי שהתנהלו במערכות הבחירות האחרונות, הכנסת והמפלגות הפוליטיות מתרוקנות מתוכן ממשי ונגזלת מהמפלגות אפשרות למלא את פונקציות התיווך והאגרגציה של תביעות הציבור.

יתרה מזאת, הלגיטימיות של הכנסת נפגעת על ידי עריכת משאל-עם, אפילו אם יש לכנסת תפקיד מסוים בהכנת המשאל. המסר הוא ברור: לא די ברוב חברי הכנסת, העם יכול להפוך הכרעה של הכנסת והממשלה על פיה ולא באמצעות בחירות חדשות. הריבון מכריע כנגד עצמו, אבל לא באופן כללי וגורף, אלא באופן נקודתי, לגבי נושא אחד בלבד.

המושג של משאל-עם הוא אנטי-פרלמנטרי והוא מסמל ויתור על ליבת הדמוקרטיה הפרלמנטרית והפשרה הפוליטית. ככלי הכרעה חותך ולא מנגנון ייצוגי, משאל-עם לא משאיר מקום לעמדות ביניים. במצב הזה המפסיד נמחק והמנצח זוכה בכל; מתקבלת הכרעה שלא ניתן לערער עליה.

משאל-עם מתאים אולי לדור של פוליטיקאים (מכל המפלגות) שמעדיפים להעביר מעצמם והלאה את ההכרעה בנושאים שנויים במחלוקת, בדרך-כלל אל בתי-המשפט, ועכשיו – אל הציבור. היה רצוי יותר לקבל החלטה אמיצה ולהעמיד מדיניות זאת למבחן האמת בבחירות בפני הריבון עצמו.

עיינו בספר חשוב זה, למדו על הנעשה בעולם הרחב, וחשבו לא רק על  
הנושא של משאל-עם עתידי כאן אלא על צורת השלטון במדינה ועל  
ההשלכות של קיום משאל-עם עליה.

פרופ' אשר אריאן

עמית בכיר

המכון הישראלי לדמוקרטיה



עמ' ריק





## לבוא

מנגנון קבלת ההחלטות של משאל-העם עשוי להראות לאזרחי מדינה דמוקרטית – בייחוד כאלו שעדיין לא חוו את השימוש בו – כביטוי המפותח והמתקדם ביותר של קבלת החלטות דמוקרטית.

בעיני מי שרואה את הדמוקרטיה כמשטר המושתת על עקרונות של ריבונות עממית, שוויון פוליטי, דיון ציבורי, ושלטון הרוב, עשוי משאל-העם להצטייר כמכשיר המבטא את המצרף של העקרונות הללו. בהכרעה המתקבלת באמצעות משאל-עם יכול ציבור האזרחים לזהות את טביעות האצבע של עמדותיו, יותר מאשר אלה המתווכות דרך העדשה, המעוותת לעתים, של נבחרי-הציבור. דימוי זה של דמוקרטיה ישירה מעורר לתחייה, כך נדמה, את הפוליס היווני, שבה נטל האזרח חלק ישיר במעשה הפוליטי. מתוך ראייה זו של הדמוקרטיה כשלטון ישיר ופעיל של העם, משאל-העם נתפס כפסגת השאיפות הדמוקרטיות, כזה המספק בסיס איתן ורחב של לגיטימציה להכרעות המתקבלות לפיו.

בישראל נדמה כי היוזמה לקיום משאל-עם – זו המקודמת בעת כתיבת שורות אלו של משאל-עם שיאשר או ידחה את הסכם השלום עם סוריה – הנה צעד נוסף של אימוץ סממנים של דמוקרטיה ישירה. בסוגיה שעל הפרק יכריעו הפעם האזרחים עצמם, במקום לבחור את אלו שיבחרו את מקבלי ההחלטות המרכזיים, כפי שנעשה במשטר הפרלמנטרי שהיה נהוג בישראל עד 1996; במקום לבחור ישירות את מקבל ההחלטות המרכזי, כפי שנעשה במשטרים נשיאותיים ובשיטת הממשל החדשה שהונהגה בישראל מאז 1996.

נוכח תפיסה זו של מנגנון משאל-העם, מן הראוי לשאול: האם משאל-עם הוא באמת המנגנון הדמוקרטי האולטימטיבי? האם ההחלטות שמתקבלות דרכו מבטאות נאמנה את דעת הציבור? האם אין אפשרות לבעלי-עניין לעשות שימוש במנגנון זה לצורכיהם ולגייס לגיטימציה עממית למדיניותם באמצעות מניפולציות של ההליכים הקשורים בו? בנייר עמדה זה נראה כי לא רק שמנגנון משאל-העם פגיע למניפולציות של בעלי-עניין, אלא שיש בו מרכיבים שכל הכרעה לגבי אופיים – אפילו היא נעשית בידי גוף ניטרלי, בתום-לב ומשיקולים ענייניים ומקצועיים – יש



לה השלכה על התוצאות הצפויות של ההצבעה. כמו לגבי מנגנון דמוקרטי אחר, שיטת הבחירות, אין שום דרך להבטיח כי משאל-העם ייתן ביטוי נאמן לחלוטין לעמדות הציבור בסוגיה העומדת להכרעה.<sup>1</sup>

בנייר עמדה זה נתמקד בסוגיה העומדת כיום על סדר היום הציבורי: שימוש במשאל-עם לצורך הכרעה על אישור או דחיית הסכם שלום עם סוריה הכולל בתוכו יסוד משמעותי של פשרה טריטוריאלית. כמו כן, נעמוד בקצרה על הקשר בין השימוש במשאל-עם לבין התכונות של הדמוקרטיה בכלל והדמוקרטיה הישראלית בפרט.

נייר העמדה מורכב משלושה חלקים. החלק הראשון ינתח את מגוון האפשרויות לעיצוב מנגנון משאל-העם על מרכיביו השונים, ויעמוד על ההשפעות האפשריות של השימוש בהם בהקשר הישראלי. לשם ניתוח המרכיבים השונים והדגמת השפעתם ייעשה שימוש בדוגמאות ממשאלי-עם שנערכו בעולם הדמוקרטי. כמו כן תהיה התייחסות למרכיבים אלו כפי שהם מופיעים בחוק ובהצעות חוק שעלו בישראל בנושא זה.

החלק השני ידון במשאל-העם בהקשר הדמוקרטי, הכללי והישראלי. במוקד החלק השני יעמדו הנושאים הבאים: הויכוח שבין חסידי הדמוקרטיה הייצוגית לבין חסידי הדמוקרטיה הישירה כפי שהוא משתקף בדיון על השימוש במשאל-עם; ביזור וריכוז עוצמה ומשאל-העם; השפעת אימוץ מנגנון זה על היחסים בין רשויות השלטון; השפעת משאל-העם על מעמד המפלגות; והשפעת כינונו של משאל-עם על יחסי הגומלין בין הפוליטיקה והחברה הישראלית המשוסעת. במסגרת חלק זה ננסה להצביע על חולשות ויתרונות של שימוש במשאל-עם בהקשר הישראלי.

בחלק השלישי יוצעו חלופות אפשריות למשאל-העם. בחלק זה נראה כי ישנן חלופות ראויות למשאל-העם כמנגנון קבלת החלטות, כגון הכרעה של הכנסת ברוב מיוחד או עריכת בחירות חדשות.



### 1. המעמד החוקתי של משאל-העם: מנגנון חוקתי קבוע או מנגנון שנקבע אד-הוק?

שאלה מקדימה הנוגעת למנגנון משאל-העם היא מעמדו החוקתי: האם משאל-עם מהווה חלק מהמערכת החוקתית, קרי, האם הוא מהווה חלק אינטגרלי מהכללים החוקתיים ומתהליך החקיקה; או שהוא מרכיב זמני, שקיומו תלוי בחקיקה מיוחדת לזמן, למקום ולנושא מסוימים. הדילמה בין אימוץ מנגנון משאל-עם כמנגנון קבע לבין הותרתו מחוץ למסגרת החוקתית הקבועה אינה פשוטה כלל ועיקר ולכל הכרעה בה יש מחיר.

בהיעדר חקיקה ברורה הקובעת באילו תנאים ובאילו נושאים יערך משאל-עם, עלול משאל-העם להפוך לכלי העומד לרשותו של השלטון. הוא ישתמש בו, למשל, כאשר יהיה לו יסוד להניח כי ההכרעה תהיה לטובת עמדתו, וימנע מכך כאשר הוא יניח כי התוצאה עשויה לעמוד בניגוד לצרכיו. דוגמה מובהקת לכך היא צרפת, שבה נוצלו משאלי-העם לא פעם לקידום האינטרסים האישיים והמפלגתיים של הנשיא דה-גול.<sup>2</sup> כפי שנראה בהמשך, יוזמת השלטון לקיים משאל-עם – אם מתוך קביעתו אד-הוק ואם מתוך העלאת נושא למשאל-עם במסגרת חוקתית – אינה "לשם שמיים", קרי מתוך רצון כן לשמוע את דעת העם, אלא מתוך צורך להעביר את ההכרעה בסוגיה שנויה במחלוקת לזירה אחרת או לשם גיוס לגיטימציה ליוזמה או מהלך שנויים במחלוקת.

כשמשאל-העם הוא חלק אינטגרלי מהכללים החוקתיים של המדינה – קרי, כשהחוקה מגדירה מקרים בהם עריכת משאל-עם היא חלק מההליך החוקתי – יכולת התמרון של השלטון מוגבלת. אימוץ המשאל כמנגנון קבע מנטרל מניפולציות רגעיות אפשריות שלו בידי בעלי עניין משום שלפחות חלק מכללי המשחק נקבעים ללא תלות בנושא, בזמן ובמקום.<sup>3</sup> במספר מדינות, שימוש במשאל-עם נועד לאשר תיקונים חוקתיים מהותיים (בספרד, אוסטרליה, דנמרק, אירלנד ושווייץ). בחלק מן החוקות מוזכרים גם מקרים בהם הפנייה למשאל-עם נעשית רק לאחר שלא הושג הרוב הדרוש לאישור תיקון החוקה בבתי-המחוקקים.<sup>4</sup> גם כשמשאל-עם

הוא חלק מהחוקה, ישנם מקרים בהם עריכתו אינה מחויבת, אלא נתונה לשיקול דעתם של הפרלמנט, הממשלה או הנשיא.

קיום מנגנון קבע של משאל-עם, המגדיר טווח רחב של נושאים שיכולים להיות מוכרעים במשאל-עם, יש בו משום סכנה במדינות בעלות חברות משוסעות, ביניהן ישראל. זאת, משום שעשויים לעלות להכרעה נושאים שעלולים לערער את עצם קיומה של מסגרת מדינתית משותפת. בישראל, הכרעות במשאל-עם בנושאים הנתונים למשא-ומתן מתמשך ולא מוכרע, למשל כשאלות דת ומדינה, עלולות לפגוע קשה ביציבות המשטר הדמוקרטי (ראו דיון להלן). אפילו אם משאל-העם אינו מאומץ כמנגנון קבע, הרי שהשימוש הראשון בו הופך לתקדים וסבירות עריכת משאלים נוספים בעתיד עולה.

כאמור, כשמשאל-עם מהווה חלק אינטגרלי מן המערכת החוקתית, ניתן לפחות לנטרל חלק מן הטענות לגבי מניפולציות בדרך עריכתו, אם כי על פי רוב קביעות חוקתיות אינן נכנסות לכל מרכיבי מנגנון המשאל ומותרות חופש תמרון מסוים. מצב דומה קיים בישראל: הגם שכבר ישנה חקיקה בנושא עריכת משאל-עם בסוגיות טריטוריאליות מסוימות, נושאים רבים נותרו פתוחים ומהווים סלע מחלוקת בין בעלי-עניין משני הצדדים. זאת, אם משום שלא נקבעו בחקיקה המקורית ואם משום שלבעלי-העניין, שמאז חקיקת החוק החליפו ביניהם את השלטון, יש עניין לשנותם (ראו בהמשך).

החקיקה הקיימת בישראל, שנתקבלה בראשית 1999, מציינת את המקרים בהם נדרש השלטון לערוך משאל-עם. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 קובע הליך לאישור החלטת ממשלה, לפיה לא יחולו המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל על שטח מסוים. עם זאת, מציין החוק שמשאל-העם יתקיים רק לאחר שיחוקק חוק-יסוד אשר יסדיר את עריכתו. מעמדו של מנגנון משאל-העם בישראל, בכל הנוגע לסוגיית פשרה ברמת-הגולן, אינו של מנגנון אד-הוק, אולם גם מעמדו החוקתי אינו קשיח. מחד גיסא, מצוין בחוק כי יערך משאל-עם כחלק מהליך ההחלטה על העברת שטחים בהם חל המשפט הישראלי. מאידך גיסא, חלק גדול מנהלי עריכת משאל-העם נותרו פתוחים וחלק אחר עומד חשוף להצעות תיקון מצד גורמים שונים. רבים ממציעי התיקונים, כמו גם המגינים על הנוסח הקיים, מעוניינים יותר בתוצאות שיפיק מנגנון קבלת החלטות זה בשאלה העומדת על הפרק מאשר בהתאמתו למערכת הפוליטית והחברתית בישראל ובעיצוב הוגן של מרכיביו השונים.



יכולת התמרון של השלטון ביחס לעריכת משאל-עם קשורה קשר הדוק לא רק למעמדו במסגרת החוקתית, אלא גם להגדרה של מקור היוזמה למשאל-העם, בו נעסוק להלן.

## 2. מקור היוזמה: מוסדות השלטון או האזרחים?

יוזמת השימוש במשאל-עם לצורך קבלת החלטה כלשהי נובעת בדרך-כלל ממקורות שלטוניים – מהנשיא, מהממשלה או מהפרלמנט. במקרים בהם אין מעמד חוקתי למנגנון המשאל, מעורב הפרלמנט ביוזמה בכל מקרה, משום שמדובר בהכרח לחוקק חקיקה מיוחדת. עם זאת, הממשלה עשויה ליזום העברת חוק להכרעה במשאל-עם ויוזמה זו תעבור בהנחייתה בפרלמנט תחת כללי המשמעת הקואליציונית. בשווייץ, איטליה, ניו זילנד ובמספר מדינות בארה"ב עשויה לצמוח יוזמה מחייבת מבחינה חוקית לעריכת משאל-עם גם מקרב האזרחים.

### יוזמה שלטונית

המוטיבציה העיקרית של השלטון לפנות אל העם מקורה אינו ברצון לשמוע את דעתו. הנשיא, הממשלה או הפרלמנט יטו ליזום משאל-עם כשנראה שזה ישמש את מטרותיהם. בבסיס היוזמות עשוי לעמוד הרצון לפתור בעיות פנים-מפלגתיות וקואליציוניות, כשנטרול חילוקי-דעות קשים נעשה דרך העברת ההכרעה אל מחוץ למסגרות אלו, אל האזרחים. כמו כן, עשוי רצון לגייס לגיטימציה להחלטה תוך עקיפת הפרלמנט להניע את הרשות המבצעת ליזום משאל-עם. כך למשל עשויה ממשלה, אם היא רואה שאין לה רוב בבית המחוקקים לקבלת החלטה, לפנות ישירות אל העם ובכך ליצור לחץ על המחוקקים לפעול בהתאם לגישתה.

בצרפת, ניסה דה-גול לקעקע את האליטה והמפלגות המסורתיות באמצעות משאל-עם והשתמש בהם לא פעם כנשק לעקיפת הרוב הפרלמנטרי שהתנגד ליוזמותיו.<sup>5</sup> בבריטניה היה כל אחד מהמשאלים שנערך ביוזמת ממשלת הלייבור תגובה לבעיה פוליטית ספציפית. המשאל על הישארות בשוק האירופי בשנת 1975 נועד לעקוף חילוקי דעות פנים-מפלגתיים בנושא וכך גם היוזמה למשאל-עם בשנת 1979, ביחס להאצלת סמכויות לסקוטלנד ווילס.<sup>6</sup> היוזמה החוזרת בעניין זה בשנת 1997 כוונה לעשות שימוש בלחץ פופולארי כנגד שמרנים חוקתיים בפרלמנט, אשר



סיכלו בעבר ניסיונות חקיקה בעניין סקוטלנד ווילס. גם היוזמה לפנייה למשאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות בבריטניה, העומדת כיום על הפרק, אמורה לעקוף את המתחים התוך-מפלגתיים במפלגת הלייבור, שעמדת חבריה חצויה ביחס לסוגיה. עצם ההבטחה של פנייה עתידית לעם אפשרה גם לראש-הממשלה טוני בלייר לדחות לעת עתה את ההכרעה אודות שינוי שיטת הבחירות.<sup>7</sup> בשבדיה, בשנת 1979, החליטו כל המפלגות לערוך משאל-עם בסוגיה הגרעינית על מנת לנתק נושא זה מהבחירות הכלליות.<sup>8</sup>

בישראל, על אף שעדיין לא נעשה שימוש במשאל-עם, כבר נעשו ניסיונות ליוזם שימוש בו לטובת צרכים מפלגתיים וקואליציוניים דוחקים. היוזמה לתבוע להעמיד למשאל-עם את סוגיית הפעימה השניה, ביוני 1998, מדגימה כמה מהמניעים האפשריים ליוזמת משאל-עם בידי השלטון. אישור ההסכם במשאל-עם היה מונע מן הממשלה את ההתמודדות עם המתנגדים להסכם מבית, שהיו חברים בקואליציית השלטון. לחילופין, אם ההכרעה במשאל-העם הייתה נגד הנסיגה, יכולה הייתה הממשלה להישען על הלגיטימציה העממית אל מול לחצים של גורמי-חוץ שתבעו ממנה את קידום תהליך השלום. בפעמים אחרות, שימשה הקריאה לעריכת משאל-עם אמצעי למניעת העלאת נושא שנוי במחלוקת ערב בחירות. ראשי מפלגת העבודה הכריזו שוב ושוב כי הם מתכוונים להביא את נושא הנסיגה מרמת-הגולן למשאל-עם, על מנת להימנע מהפיכת נושא זה לגורם בשיקולי הבוחרים בבחירות 1996 ו-1999.

בישראל שימשה לא פעם ההבטחה לפנות להכרעה למשאל-עם גם לפתרון מחלוקות בין שותפות קואליציוניות. כך, בהסכם הקואליציוני שנחתם בין מפלגת העבודה וש"ס בשנת 1992 נקבע כי כל הסכם שלום חוזי הכרוך בויתור על שטחים, יובא להכרעת העם במשאל-עם או בבחירות.<sup>9</sup>

הרצון לעקוף את הכנסת היה המניע שעמד בבסיס הצעת חוק משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות שהציע חבר הכנסת יוסף אלמוגי ממפלגת פועלי ארץ ישראל (מפא"י) בסוף שנת 1958. כישלונה של מפלגתו, מפא"י, להחליף את שיטת הבחירות הארצית-יחסית-רשימתית בשיטה רובית חד-נציגית, הובן על ידו ועל ידי בן-גוריון – שנתן גיבוי למהלך זה – כנובע מרצון רוב המפלגות להגן על האינטרסים המושקעים שלהן, בעיקר שעור ייצוגן בכנסת. הם הניחו כי בציבור יימצא להם רוב לשינוי השיטה, גם מקרב מצביעי מפלגות אחרות, משום שלציבור אין אינטרס מושקע



חזק בשיטה הקיימת כמו למפלגות ולפוליטיקאים. כך, למרות ההתנגדות העקרונית העזה במפא"י לאימוץ מנגנון משאל-העם, במקרה זה דווקא היא יזמה שימוש בו.

על מנת למנוע אפשרות של עקיפת הכנסת דרך העברת הכרעה לגבי הסכם ישירות למשאל-עם, ללא דיון והחלטה בבית המחוקקים, נקבע מנגנון דו-שלבי בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל) התשנ"ט-1999. לפי חוק זה ההכרעה בכנסת תתקבל ברוב מוחלט של שישים ואחד חברי-כנסת, ורק בתנאי זה יערך משאל-עם. לאחר שההכרעה תאושר על ידי הכנסת ברוב מוחלט, נקבע בחוק כי ההסכם יועבר לאישור הציבור ברוב רגיל.

ראינו, אם כן, שהפניה של מקבלי ההחלטות בשלטון לציבור, בעולם הדמוקרטי ובישראל משמשת בידיהם כלי להשגת מטרות פוליטיות – לחיזוק הלגיטימציה של השלטון על ידי אשרור הכרעתו, לעקיפת מתחים בין-מפלגתיים ותוך-מפלגתיים, ולעקיפת הפרלמנט באמצעות הפניה הישירה לעם. הפנייה לציבור, כך נראה, מקורה אינו באמונה לוחטת באיכויותיו הדמוקרטיות של מנגנון משאל-העם אלא בכך שדרכו תושג תוצאה מקווה – התנגדות או תמיכה בעצם העניין – או שיקודמו מטרות אחרות, כמו הצלחה בבחירות או דחיית מועד ההכרעה.

## **יזמה ציבורית**

מקור יזמה נוסף אפשרי הוא הציבור. ניתן לקבוע כי יערך משאל-עם בנושא כלשהו בהתאם לתביעה שמקורה באזרחים. על מנת למנוע תכיפות בלתי-סבירה של השימוש במנגנון זה נהוג לקבוע תנאי מינימום לעריכת משאל-עם: דרישה לאיסוף של מספר חתימות מינימלי של האזרחים בתמיכה ביוזמה במסגרת זמן מוגדרת.<sup>10</sup> לכאורה, מספקת היוזמה העממית משקל-נגד לאפשרות היוזמה מטעם השלטון. ברם, גם כשמקור היוזמה למשאל-העם הוא בציבור, מדובר למעשה בהשפעת קבוצות ופרטים בעלי עניין, משאבים כספיים וארגוניים, ורמת מוטיבציה גבוהה. מהניסיון במספר מדינות בארה"ב עולה כי הנושאים המועלים למשאל-עם אינם בהכרח בעלי-חשיבות בעיני הציבור, אלא קשורים בדרך-כלל לאינטרסים של גופים מסוימים: מקורם של שני-שלישים מהתרומות למימון היוזמות בקליפורניה בשנת 1990 היה בגורמים עסקיים בעלי-עניין.<sup>11</sup>



מתן האפשרות לאזרחים ליזום משאל-עם עלולה להיות מנוצלת לרעה על ידי קבוצות לחץ שישתמשו בה לקידום ענייניהן על חשבון פגיעה בזכויות מיעוטים, ואף לשם קידום יוזמות לא-דמוקרטיות. משאל-העם פותח פתח לאפשרות כזו משום שהוא מבודד נושא מתוך מכלול שלם ומנתק אותו מתוך הפשרה הכוללת שבמסגרתה לעיתים גם הרוב מוותר למיעוט. בתנאים של החברה הישראלית המשוסעת עשויה להיות להכרעה לאפשר יוזמה שכזו השפעה מרחיקת-לכת על לכידות החברה. כך, למשל, מהלך שכזה עשוי להוביל להכרעות של רוב לא דתי שעמן לא יוכל המיעוט הדתי לחיות.



ביחס למשאל-עם בנושא ההסכם עם סוריה נראה כי אין לשלטון ברירה, מבחינה פוליטית, אלא לפנות לאזרחים. מניעים מפלגתיים וקואליציוניים שהובילו לאימוץ החקיקה ולהבטחה לקיים משאל-עם מעמידים את השלטון בפני מצב נתון. עדיין, כפי שנראה, נותרו לשלטון ולמנתגדיו פרצות דרכן יוכלו להשפיע על אופי מנגנון המשאל ובאמצעות זאת גם על תוצאותיו.

### 3. משאל-העם: מיעץ או מחייב

נהוג להבחין בין משאל-עם הנקרא "משאל מיעץ" (advisory), שתוצאותיו אינן מחייבות את השלטון מבחינה חוקתית, לבין משאל מחייב (binding) – שתוצאותיו מחייבות מבחינה חוקתית. לו משאל-עם היה באמת מיעץ בלבד – כלומר, הפרלמנט והממשלה רשאים היו להתעלם מההכרעה שנתקבלה בו – הוא היה דומה יותר לסקר דעת-קהל יקר במיוחד. אולם בפועל, ההכרעה המתקבלת במשאל-עם מהווה גזר-דין פוליטי סופי. לאחר שנושא הועבר להכרעה במשאל-עם, נגזר על הממשלה לא להתעלם מן ההכרעה, שכן אחרת היא שומטת מתחת רגליה את בסיס הלגיטימציה העממית שלה. במספר מדינות באירופה בהן נערך משאל-עם מיעץ (דנמרק, פינלנד, איטליה, נורווגיה, שבדיה ובריטניה) היה ברור כי תוצאות המשאלים יחייבו את הממשלות לפעול לפיהן. אף פרלמנט באירופה לא התעלם באופן מפורש מהכרעה שהתקבלה במשאל-עם.<sup>12</sup> בכל זאת, ניתן ליחס להכרעה לגבי אופי משאל-העם השפעה על התוצאות. הגדרת משאל-העם כמיעץ עלולה לפתוח פתח לאי-הצבעה





או להצבעה "לא-אחראית" של הציבור, מאחר שהציבור עשוי להניח שהפוליטיקאים הם ממילא אלה שיגידו את המילה האחרונה.<sup>13</sup>

אימוץ של משאל מחייב מונע אפשרות חוקתית לגמישות בפעולת השלטון אל מול תנאים משתנים, אך אינו מאפשר לו להתחמק מהכרעת הציבור באופן שעלול לפגוע בבסיס הלגיטימציה שלו. משאל מייעץ, לעומת זאת, פותח פתח לגמישות שעשויה להיות חיונית אולם באותה מידה עלול שימוש בפתח זה לפגוע בבסיס הלגיטימציה של השלטון, אם זה יבחר לפעול שלא בהתאם להכרעה שנתקבלה.

#### 4. בחירת העיתוי לעריכת משאל-העם

בחירת העיתוי לעריכת משאל-עם עשויה להיות מכרעת לגבי תוצאותיו, בין אם היא מקרית ובין אם אינה כזו. דעות האזרחים בנושאים שונים משתנות עם הזמן ומושפעות מאירועים הקשורים או נקשרים – לעיתים בידי בעלי-עניין – לשאלה הנשאלת. ברור שדין משאל-עם שמתקיים לפני חתימת ההסכם אינו כדין משאל-עם שמתקיים לאחר חתימת הממשלה על ההסכם, ולאחר אישורו בפרלמנט. לאחר חתימת הסכם ולאחר שהכריעו המוסדות הנבחרים המציאות משתנה ועמה המשמעות של ההכרעה: מדובר בעמידה במחויבות או בפרישה ממנה, שמחירה בצידה. בישראל קובע החוק כי משאל-עם יערך לאחר שהכנסת תאשר את ההסכם הכולל פשרה טריטוריאלית. גם במסגרת מוגדרת זו נותרת שאלת העיתוי פתוחה לויכוח בין בעלי עניין. כך, ממשלה שתחתום על הסכם שלום תעדיף לקיים משאל-עם סמוך למועד טקס החתימה החגיגי, כשמפלס התקוות בציבור עדיין גבוה. לעומת זה, האופוזיציה תעדיף שההכרעה תתקיים כשכבר תתפזר אווירת האופוריה ויתחילו להתבהר המחירים שנדרשים לשלם בעד הסכם זה.<sup>14</sup>

שורת משאלים שנערכו ברצף במדינות אירופיות בנושא הסכם מאסטריכט תוארו כסינכרוניזציה בין-מדינתית מכוונת. לפי אסטרטגיה זו המשאלים נערכו תחילה במדינות בהן התמיכה באיחוד האירופי הייתה גדולה יותר, אוסטריה ופינלנד. הכוונה היתה שהתוצאות במשאלים אלו ישפיעו על התוצאות במדינות הפחות פרו-אירופיות, שוודיה ונורבגיה. אפקט הדומינו המכוון הצליח רק בחלקו ולא פעל לגבי נורבגיה, האחרונה ברצף המשאלים והיורו-סקפטית ביותר מקרב המדינות הללו, שאזרחיה



דחו את ההצטרפות לאיחוד האירופי.<sup>15</sup> סינכרוניזציה של משאלים בין מדינות שכנות אינה תסריט סביר במקרה הישראלי. לעומת זאת, האפשרות לסינכרוניזציה של אירועים במטרה להשפיע על תוצאות המשאל אינה מופרכת מעיקרה. אם ניתן לעשות כן ברמה הבין-מדינתית, קל וחומר שזה אפשרי ברמה הלאומית.

בהקשר הישראלי, נראה כי שאלת העיתוי עשויה להיות מושפעת לא רק ממניפולציות שלטוניות. מתנגדי ההסכם מבית ומחוץ עלולים לנסות ולהשפיע על ההכרעה במשאל-עם באמצעות פיגועי-טרור. היות שההכרעה במשאל-העם היא "בעד" או "נגד", כל אירוע אשר יעמיד את סיכויי השלום בסימן שאלה עלול להטות את הכף נגדו. השפעת אירוע על ההצבעה במשאל-עם עשויה להיות גדולה עוד יותר מאשר על ההצבעה בבחירות, שבה קיים יסוד חזק של נאמנות מפלגתית קודמת.

היבט נוסף של סוגיית העיתוי הוא קיום משאל-עם חוזר או רצף של משאלי-עם באותו נושא, על מנת להשיג תוצאה שונה, שהיא בדרך-כלל הרצויה לשלטון. כשמדובר בחוזה-שלום הכולל העברת טריטוריות, מספיק שזה יזכה לאישור פעם יחידה לאחר שורה של משאלים חוזרים, משום שהוא בלתי-הפיך.<sup>16</sup> דוגמה להתרחשות שכזו נוגעת למשאל-העם שנערך בדנמרק בנושא ההצטרפות לאיחוד האירופי בהתאם להסכמי מאסטריכט. במשאל-העם הראשון בנושא לא אושרה ההצטרפות לאיחוד האירופי לאחר שההסכם נדחה ברוב זעום (50.7% נגד ו-49.3% בעד). לאחר מכן נערך משא-ומתן בין המפלגות בפרלמנט שבסופו נחתם המסמך המכונה "הסכם אדינבורו" והוא כולל שינויים קלים מההסכם המקורי. למרות שהסכם אדינבורו זכה לתמיכה של יותר מ-5/6 מחברי הפרלמנט, ומכאן שלפי החוקה לא נדרש להעבירו למשאל-עם, היה נראה כי זהו צורך פוליטי להעמיד את ההכרעה למשאל-עם חוזר. במשאל החוזר אושר ההסכם וכך הצליח השלטון בניסיונו השני לגייס לגיטימציה עממית להצטרפות לאיחוד האירופי.<sup>17</sup>

## 5. הגדרת הנשאלים

לכאורה המושג "משאל-עם" מצביע על כך שההכרעה נתונה בידי של העם. אך באיזה "עם" מדובר? זהות הנשאלים היא שאלה מרכזית שיש לה השפעה ברורה על התוצאות: מיהם האזרחים שייקחו חלק בהכרעה?



כשמדובר בהכרעות לגבי כללים חוקתיים, ברור כי כל הנוגעים בדבר, אזרחי המדינה, אמורים לקחת בהן חלק. אולם כשמדובר בסוגיות בעלות ממד טריטוריאלי ובשאלות של הגדרה עצמית, לא ברור כלל ועיקר מי צריך להחליט, מיהו צד מעונין ומי לא. בצרפת שאלו את אזרחי צרפת לגבי גורל אלג'יר ובישראל מתכוננים לשאול את אזרחי ישראל על גורל רמת-הגולן. אולם דוגמאות רבות בעולם הדמוקרטי מלמדות שבשאלות של האצלת סמכויות (devolution), הגדרה עצמית, ריבונות ועצמאות הפנייה במשאל-העם היא לתושבי הטריטוריה שמעמדה שנוי במחלוקת (ראו נספח 1). כך למשל, בשני משאלי-עם הנוגעים למעמדן של סקוטלנד ווילס, שנערכו בשנת 1979 ושוב בשנת 1997, היו הנשאלים תושבי חבלי ארץ אלו ולא כלל אזרחי בריטניה. גם שאלת המשך השתייכותו של חבל קוויבק לקנדה הועמדה להכרעתם של תושבי קוויבק ולא של כלל תושבי קנדה, ביוזמת ממשלת הפרובינציה שתמכה בניתוק. בדומה לכך, הסכם השלום שהושג בצפון-אירלנד בשנת 1997 הועמד למשאל-עם באירלנד ובצפון אירלנד, בעוד שכלל אזרחי בריטניה לא התבקשו להכריע בנושא. לאחר מלחמת העולם השנייה, נשאלו תושבי חבל הסאאר, שנתון היה במחלוקת בין צרפת לגרמניה, לאיזו מדינה ירצו להשתייך. משאלי-עם נוספים כאלו נערכו בקרב הבסקים (1979), הקטלונים (1979), והאנדלוסים (1981), לגבי מעמדם כלפי השלטון המרכזי בספרד. כמו כן התבקשו תושבי גרינלנד (1979) – שהיא חלק מדנמרק – להכריע בשאלת שלטון עצמי.<sup>18</sup>

במציאות הפוליטית בישראל לא עלתה על הפרק האפשרות של הצגת שאלה בנושא הריבונות על הגולן לתושבי חבל-ארץ זה בלבד. מקובל כי כל אזרחי המדינה יכריעו בשאלה זו במסגרת אשור או דחיית הסכם השלום עם סוריה. עניין זה יכול להיות מוסבר בכך שהסוגיה הטריטוריאלית בישראל הנה בעלת זיקה לשאלות בטחון ואינה נתפסת כנוגעת רק לרצון תושבי חבל הארץ שגורלו מוכרע במשאל. אולם להכרעה בדבר זהות הנשאלים יש השפעה על התוצאות וגם חשיבות נורמטיבית. לפי התפיסה המעמידה את עקרון ההגדרה העצמית במרכז, ראוי כי הציבור החי בטריטוריה מסוימת יגדיר את זהותו ויחליט מי ישלוט בו; לפי תפיסות אחרות, מתחרות ומתנגשות לעיתים, הגדרות אלו אינן נתונות לחלקים מציבור זה. בכל מקרה, יש חשיבות לכל הכרעה או אפילו לכך שאין דיון באפשרות הפניה לתושבי חבל הארץ, כפי שקורה בישראל.



כאשר מדובר בשאלה טריטוריאלית אזורית, ניתן לטעון כי יש לשאול רק את דעת אלו שהכרעה נוגעת להם ישירות, קרי תושבי חבל-הארץ שהשליטה עליו נתונה לויכוח. אולם גם במידה שהיה מוחלט שבמשאל-העם ישתתפו רק תושבי האזור, יש להכריע לגבי מספר שאלות: האם רק מי שמתגורר באזור בעת המשאל יקבל זכות הצבעה או שזו תוענק לכל מי שהתגורר בו בעבר? ניתן להדגים את המשמעות של עניין זה בהקשר הישראלי: אילו היה מוחלט כי תושבי הגולן בלבד יכריעו לגבי שיוכם הריבוני והיה מוחלט כי מדובר במי שמתגורר בגולן כעת, הרי שהמאזן הדמוגרפי היה מסייע אולי להכרעה לטובת השתייכות לישראל. אילו היה מוחלט כי גם מי מבין אזרחי סוריה שהתגוררו ברמת-הגולן לפני מלחמת ששת-הימים ישתתפו במשאל-העם, סביר כי ההכרעה הייתה לטובת השתייכות לסוריה. אם משאל-עם אזורי שכזה היה נערך בישיע, הרוב הפלשתינאי באזורים אלו היה מכריע את הכף. בישראל עלה נושא זהות המצביעים דווקא כשהועלתה תביעה כי האזרחים הערבים – בהיותם בעלי זיקה לאומית ואתנית לעולם הערבי – לא ישתתפו במשאל-העם. גם בין תומכי התביעה לקבלת הכרעה ברוב מוחלט מקרב המצביעים או מקרב בעלי זכות הבחירה יש מי שרוצים לנטרל את השפעת קולם של אזרחי ישראל הערביים.<sup>19</sup> אם ביסוד טענה זו עומדת הסברה שעמדתם של האזרחים הערבים ידועה מראש, בהיותה מבוססת על השתייכות אתנית, הרי שניתן להחיל טענה זו על קבוצות נוספות בחברה הישראלית ובכך לחתור תחת עקרון השוויון.<sup>20</sup>

## 6. ניסוח השאלה

גורם נוסף שעשוי לכאורה להשפיע על תוצאות המשאל הוא נוסח השאלה העומדת להכרעה. כפי שידוע למרכיבי שאלוני סקרי דעת קהל וכפי שעלה ממחקרים פסיכולוגיים, לאופן ניסוח שאלה ולמיקומה בשאלון, השפעה על הדרך בה ישיבו עליה אנשים.<sup>21</sup> בסקרים נשאלת אותה שאלה בנוסחים שונים על מנת להתגבר באופן חלקי על בעיה זו; במשאל-עם אין אפשרות שכזו. לפני המשאל בבריטניה על המשך ההשתייכות לשוק האירופי המשותף בשנות השבעים נעשה סקר דעת-קהל בו נשאלו הנסקרים לגבי עמדתם בשבעה נוסחים שונים. ההפרשים בשערי התמיכה שהובעו כתשובה לשאלות השונות הגיעו עד ל-16%.<sup>22</sup> אולם



'נוסח השאלה' הוא אחד ממוקדי התעמולה הצפויים לקראת משאל-עם. מתנגדי ההסכם יבליטו את יסוד הנסיגה הטריטוריאלית ומשמעויותיו ואילו תומכיו של ההסכם ידגישו את הרווח שנובע מהסכם שלום. במסגרת התעמולה תנוסח 'השאלה' בכל מקרה מחדש בידי שני הצדדים. לפיכך סביר כי לנוסח השאלה בישראל, כפי שיופיע על טופס ההצבעה עצמו, לא תהא השפעה משמעותית על המצביע.

למרות שיש נטייה להגזים בחשיבות המיוחסת לנוסח השאלה,<sup>23</sup> רצוי להקטין ככל האפשר את המחלוקות סביב הניסוח, על מנת למנוע מצב שבו לאחר עריכת המשאל יועלו טענות שעלולות לחתור תחת הלגיטימיות של ההכרעה המתקבלת במשאל-העם.<sup>24</sup> מהניסיון בעולם עולות מספר דרכים אפשריות להתגבר על בעיית הניסוח המוטא של השאלה. אלו, כפי שנראה להלן, אינן יכולות להוביל לנטרול מוחלט של הטיית נוסח השאלה.

חשיבות רבה מיוחסת לזהות מנסח השאלה – האם זו הממשלה, בית המחוקקים או ועדה חיצונית בלתי-תלויה? האם יש ביקורת שיפוטית, פרלמנטרית או אחרת על ניסוח השאלה? אחת האפשרויות היא שהממשלה תאפשר לצדדים השונים (בין אם אלה המפלגות או ארגוני-גג) להיות שותפים בדיון אודות נוסח השאלה או אודות נוסח הטקסט המלא שאותו יתבקש הציבור לאשר. כך למשל, ממשלת ניו-זילנד ניסחה את השאלה שהועמדה למשאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות שנערך בשנת 1993, מבלי להתייעץ עם המפלגות האחרות; אולם כאשר הועבר החוק לדיון בוועדה הפרלמנטרית הוזמן הציבור להביע דעתו ביחס לנוסח המוצע. במשאל-העם שנערך בבריטניה בשנת 1975, התייעצה הממשלה על אודות נוסח השאלה עם שני ארגוני-הגג שהוקמו לצורך עריכת התעמולה וכן עם שאר המפלגות.<sup>25</sup> החוק הקנדי לעריכת משאל-עם קובע כי יערך דיון אודות נוסח השאלה בהשתתפות ראש האופוזיציה וראשי שאר המפלגות בפרלמנט. במספר הצעות חוק פרטיות בנושא משאל-העם שעלו בישראל הוצע שנוסח השאלה יאושר על ידי הכנסת.<sup>26</sup>

אפשרות נוספת היא להקים ועדה בלתי-תלויה שתהיה אחראית לניסוח השאלה או לבדיקת הנייטרליות של נוסח השאלה. הצעה ברוח זו מופיעה במספר הצעות חוק פרטיות שהוגשו בכנסת: היו מי שהציעו כי הוועדה תורכב משופטי בית המשפט העליון, והיו שהציעו כי ועדת הבחירות המרכזית היא שתנסח את השאלה.<sup>27</sup> ערוב מערכת המשפט או נציגיה במשימה זו עשוי להבטיח כי השאלה תנוסח באופן הוגן ובכך לתרום ללגיטימציה של תוצאות המשאל. עם זאת, יש בכך גם משום סכנה



לפגיעה במעמד הרשות השופטת, שמעורבות קודמת שלה בעניינים שנויים במחלוקת כבר העמידה אותה בעין הסערה. מאחר שניסוח ניטרלי ואובייקטיבי לחלוטין אינו בנמצא, יש לצפות כי ביקורת מעין זו תועלה ואף יהיו מי שישמחו לאמצה במסגרת מאבקם במדיניות האקטיביסטית של בית המשפט העליון.

דרך אפשרית נוספת היא לא להציג שאלה אלא להציג את נוסח החוק, האמנה או ההסכם עליו חתמה הממשלה ושאושר על ידי הפרלמנט, כפי שהוא. כך ניתנת בידי הבוחר האפשרות להצביע "בעד", דהיינו מתן תוקף להחלטה, או "נגד".<sup>28</sup> בדרך זו נמנע הצורך בניסוח השאלה וההטיות הכרוכות בכך. אולם פרוצדורה זו מעוררת שאלות נוספות, כמו: האם יצורף ההסכם המלא על מאות עמודיו ואותו יתבקש הציבור לאשר? האם יצורף טקסט חלקי שינוסח על ידי הממשלה או הכנסת? אם יוגש טקסט מלא יהיה מי שיטען כי זוהי מניפולציה משום שרוב מכריע לא יטרח לקרוא אותו ואילו בטקסט מקוצר תמיד יוכלו להימצא השמטות והבלטות שיזוהו כמגמתיות.

הסמכת גוף נטול פניות לנסח את השאלה עשויה למנוע אמנם מניפולציה מכוונת, אך אין בה פתרון להטיה צפויה לכיוונים שונים, שתהיה מובנית בכל נוסח של שאלה. ראשית, אין שום דרך להתנתק לגמרי מהמשמעות הערכית של מילים. אפילו לעצם קביעת נוסח "נטול פניות" במציאות פוליטית טעונה ישנה משמעות מהותית. שנית, סביר שבמציאות שכזו, נוסח השאלה יטה לכיוון דעות מרכזיות, וגם זו הטיה. שלישית, כריכת מספר סוגיות בתוך שאלה אחת, או לחילופין פרוק שאלה למרכיבים נפרדים, עשויים להעלות את הסיכוי לקבלת תוצאות מכוונות. כך, למשל, ניתן לכרוך את שאלת הנסיגה מלבנון בסוגיית השליטה ברמת הגולן, או להפריד ביניהן, מתוך הנחה שהצמדה או הפרדה זו יסייעו בהשגת תוצאה מקווה. אחת הדוגמאות בהקשר זה היא נוסח השאלות שהציג דה-גול במשאל-העם שיום. השאלות שהוצגו כרכו שני נושאים זה בזה, כך שהבוחר נאלץ להכריע בעד או נגד "עסקת חבילה" של נושאים – למשל שינויים חוקתיים ועצמאות אלג'יריה. ממחקרים שעסקו במשאלים שנערכו במדינות ארה"ב עולה כי פעמים רבות מנוסחת השאלה כך שהצבעה "בעד" במשאל היא למעשה הצבעה נגד מדיניות מסוימת. ניסוח כמו "האם אתה בעד לבטל מדיניות X" עלול לגרום להיפוך בהצבעה כאשר מי שמתנגד למדיניות X יצביע במשאל "נגד", למרות שעמדתו במשאל אמורה להיות "בעד".<sup>29</sup> שזירת נושאים זה בזה והצגת



מספר רב של שאלות, עלולות במקרים מסוימים לא רק להצטייר כמוטות אלא אפילו להטות את הכף.

## 7. הכרעה: רוב פשוט או רוב מיוחד?

בדרך כלל, אישור של סוגיה העומדת למשאל-עם הוא לפי הכרעת רוב פשוט, ורגיל, של מחצית מן המצביעים ועוד אחד (ראו נספח 1). במיעוט מן המקרים נקבע כי תקפות הכרעה במשאל דורשת תנאים מיוחדים, מעבר לתמיכת רוב פשוט בקרב המצביעים. ישנה דרישה לרוב לא פשוט, 'מיוחד', מסוגים שונים: לעיתים קובעים כי אישור ההכרעה יותנה בכך ששיעור מסוים מקרב בעלי זכות ההצבעה (ולא רק המצביעים בפועל) יצביע "בעד". כך, למשל, הותנה תוקף משאל-העם שנערכו בסקוטלנד ווילס ב-1979 בתמיכה של 40% מכלל בעלי זכות ההצבעה. פעמים אחרות – אם כי לא במשאלים ברמה הלאומית בעולם הדמוקרטי – ישנה תביעה לתמיכה של רוב מיוחס, קרי רוב של למעלה מ-50% מקרב המצביעים בפועל. סוג נוסף לתביעה לרוב מיוחד אופייני למדינות פדרליות; לפיו, בנוסף לרוב מקרב המצביעים, נדרשת תמיכת רוב פשוט בקרב המצביעים ברוב של המדינות המרכיבות את הפדרציה, ללא קשר לגודלן.

### רוב רגיל

ברוב המדינות הדמוקרטיות בעולם וברוב המשאלים שנערכו בהן בסוגיות של ריבונות וטריטוריה לא נדרש רוב מיוחד או רוב מוחלט לשם אישור הכרעה במשאל-עם. הכרעות הרות-גורל התקבלו במדינות שונות מבלי שתהיה דרישה חוקית לרוב שהוא מעבר לרוב רגיל. בצרפת התקבלו הכרעות הרות-גורל – שינוי חוקתי, הכרעות טריטוריליות בעניין אלג'יריה ועצמאותה – ללא קביעה חוקתית של צורך ברוב מיוחד. משאל-העם על ההצטרפות לאיחוד האירופי לפי הסכם מאסטריכט שנערך בצרפת בשנת 1992, הוכרע על חודו של אחוז אחד (51% הצביעו בעד), ושיעור ההצבעה בו עמד על 69.8%, משמע שרק 35.6% מבעלי זכות ההצבעה תמכו בהצטרפות לאיחוד האירופי. גם בבריטניה לא נדרש רוב



מיוחד לשם אישור תוצאות משאל-עם ברמה הלאומית. במשאל-העם שנערך בשנת 1975 בשאלת ההישארות באיחוד האירופי הכריע רוב רגיל את הכף. באירלנד הוכרעו סוגיות של ריבונות בחמישה משאלי-עם ובכולם הספיקה הכרעת רוב פשוט.<sup>30</sup> במשאלים על הצטרפות לשוק האירופי (1972) וההסכם עם צפון אירלנד (1998) תמך רוב מקרב בעלי זכות הבחירה. במשאלים שעסקו בסוגיות הנוגעות לאיחוד האירופי (1987, 1992, 1998), הרוב התומך היווה פחות מ-40% מבעלי זכות ההצבעה.<sup>31</sup> מכל מקום, תוצאות כל המשאלים נתפסו כלגיטימיות ומחייבות באותה המידה. גם באוסטריה, בלגיה, גרמניה, הולנד, נורווגיה, פורטוגל וספרד<sup>32</sup> דרוש רק רוב רגיל על מנת לאשר שינוי חוקתי במשאל-עם. במשאל-העם שנערכו בניו-זילנד בשנות התשעים – שבדומה לבריטניה וישראל חסרה חוקה כתובה פורמלית – נדרש גם כן רק רוב רגיל.

## רוב מיוחד

### א. דרישה לתמיכת שיעור מינימלי מקרב בעלי זכות ההצבעה

במשאל-עם שנערכו בשנת 1979 בסקוטלנד ווילס בסוגיית האצלת סמכויות הועמדה דרישת סף להעברת ההצעה. לפי דרישה זו, תקפות הכרעת הרוב הותנתה בכך שהתומכים בהאצלת הסמכויות יהיו 40% מבעלי זכות הבחירה. כך, לדוגמא, אם במשאל עצמו שיעור ההשתתפות הוא 80%, צריך שלפחות 50% יצביעו בעד, כדי שאלה יהיו 40% מבעלי זכות הבחירה. בשני המשאלים נדחתה הצעת האצלת הסמכויות: בוילס משום שהרוב הגדול היה נגד, ואילו בסקוטלנד רוב המצביעים במשאל הצביעו "בעד" (51.6%), אולם הם היוו רק 32.9% מבעלי זכות הבחירה (שיעור ההשתתפות עמד על 63.6%).<sup>33</sup> בסיבוב השני של משאלים אלה, שנערך בשנת 1997, לא הועמדה דרישה לרוב מיוחד. בוילס עברה ההצבעה ברוב זעום שהיווה מעט יותר מרבע מבעלי זכות ההצבעה.<sup>34</sup> בשאלה על הקמת פרלמנט סקוטי עמד שיעור התומכים (74.3% מהמשתתפים) על 45.7% מבעלי זכות ההצבעה. בשאלה השניה שהוצגה במשאל-עם זה, לגבי הענקת סמכות מיסוי לפרלמנט זה, עמד הרוב (63.5% מהמשתתפים) על 38.9% מבעלי זכות ההצבעה בלבד, מה שכמובן לא גרע מהתקפות החוקית של ההכרעה.





החוקה הדנית כוללת דרישת סף לתקפות החלטה במשאל-עם. כאשר תיקון חוקתי עומד למשאל-עם אזי תקפות ההכרעה מותנית בתמיכת 40% מכלל בעלי זכות ההצבעה.<sup>35</sup> החוקה גם מציינת שבמקרה שחוק שאושר בפרלמנט עומד למשאל-עם, אזי כדי לדחות את החוק, צריך שרוב המצביעים במשאל יצביעו "נגד" ושאלה יהוו לפחות 30% מבעלי זכות הבחירה. גם בחוקת שבדיה נדרש סף מינימלי של שיעור השתתפות במשאל-עם בנושאי חוקה, לשם קבלת הכרעה. עם זאת, יש לציין שמעולם לא נערך משאל-עם תחת תנאים אלו בשבדיה ובכל המשאלים שנערכו עד כה תקפות ההכרעה הותנתה רק בתמיכת רוב רגיל.<sup>36</sup>

תביעה נוספת הנוגעת לשיעור ההשתתפות – אך לא לאופן התפלגות ההצבעה – היא כי תוצאת משאל-עם תוכר רק במידה ושעור מסוים מקרב בעלי זכות ההצבעה ישתתף בו. באיטליה – לפי סעיף 75 לחוקה – תקיפות הכרעה במשאל-עם, שתכליתו לבטל חקיקה שכבר נתקבלה, מותנית בכך ששיעור ההשתתפות במשאל-העם יעמוד על לפחות 50% מכלל בעלי זכות ההצבעה. כלומר, דרישת הסף מתייחסת לשיעור ההשתתפות במשאל. משמעות קביעה זו היא כי נדרש שרוב תומך במשאל יהווה לפחות 25% מבעלי זכות ההצבעה. אולם כאשר היוזמה היא לשם אישור הצעת חקיקה שלא אושרה בפרלמנט, התוצאה תקפה בכל מקרה, ואין דרישת סף לשיעור ההשתתפות (סעיף 138 לחוקה).<sup>37</sup>

הכלל של רוב מיוחד יוצר תלות בין שתי דרישות נפרדות – הדרישה לשיעור השתתפות, והדרישה לרוב בקרב המצביעים. ככל ששיעור ההשתתפות נמוך יותר, הרוב הדרוש מקרב המצביעים גדול יותר. כך למשל, אם הכלל של הרוב המיוחד הוא 40% מבעלי זכות הבחירה, אזי אם שיעור ההשתתפות עומד על 80%, רוב רגיל (דהיינו 50% + 1 מהקולות) יספיק;<sup>38</sup> אולם אם שיעור ההשתתפות יהיה 70%, אזי על מנת לתת תקפות להכרעה צריך שהרוב יהווה כ-57% מקרב המצביעים; ואם שיעור ההשתתפות יעמוד על 60%, אזי יידרש רוב של כ-67% בקרב המצביעים. מקביעה זו נובע כי מי שאינו משתתף במשאל-העם קובע את המשוכה שעל ההצעה לעבור. תביעות לשיעור השתתפות מינימלי או לקיום רוב מינימלי מקרב בעלי זכות ההצבעה משמען כי היעדרות מתפרשת במשקל כזה או אחר כהצבעת-נגד.

דרישה להתניית תוקף אישור הסכם השלום עם סוריה בתמיכת רוב מקרב בעלי זכות הבחירה, רוב מוחלט, כפי שנדרש בהצעת החוק לעריכת



משאל-העם שהציע הליכוד (ראו נספח 2), יוצרת תלות חזקה בין שיעור ההצבעה לבין שיעור התמיכה. קשה לחזות את שיעור ההשתתפות במשאל-העם בישראל. אם הוא יהיה דומה לזה שבבחירות הכלליות, ויעמוד על כ-80%, הרי שהרוב שיידרש מקרב המשתתפים יעמוד על 62.5%; במקרה ושיעור ההצבעה יהיה נמוך יותר ויעמוד כ-65%, תידרש תמיכה של 76.9% מהמשתתפים. אם הכוונה לתת ביטוי דמוקרטי לקולו של העם, הרי שכלל מעין זה חותר כנגד הדמוקרטיה הישירה, ומעודד החרמה של משאל-העם מצד קבוצות המתנגדות למשאל. קושי נוסף בקביעת שיעור השתתפות או שיעור תמיכה מינימלי בהצעה מקרב בעלי זכות הבחירה, נובע מכך שרישומי פנקס הבוחרים אינם מדויקים ומלאים.<sup>39</sup> בישראל, במידה והכרעה לטובת הסכם שלום תותנה בתמיכת רוב מוחלט מקרב העלי זכות ההצבעה, הרי שאנשים שלא יוכלו להצביע – מי שמתגוררים בחו"ל, מי שנסעו לחו"ל למטרות שונות, אנשים שאינם מסוגלים פיסית להצביע – כל אלו ייספרו הלכה למעשה כמתנגדי ההסכם. השתתפות במשאל מושפעת גם מקיום עמדה בעניין ומעצמתה של עמדה זו. כך, למשל, נמצא כי בסקוטלנד השתתפו במשאל-העם שנערך בשנת 1997 רק כרבע ממי שהציגו עצמם כחסרי עמדה וכי שיעור ההשתתפות עלה ככל שעמדת הנשאלים בנושא המשאל הייתה חזקה יותר.<sup>40</sup> תביעה לרוב בקרב בעלי זכות ההצבעה הופכת גם את קולות אלו שלא הולכים להכריע – חסרי העמדה ובעלי העמדות "החלשות", ביניהם תומכים שלא הולכים להצביע – לקולות מתנגדים.

## **ב. דרישה לתמיכת למעלה ממחצית מהמצביעים בפועל**

יש לציין שבאף מדינה דמוקרטית מערבית לא נדרש רוב מיוחס – למשל של 60% מהמצביעים בפועל – על מנת לאשר משאל-עם ברמה הלאומית. במספר מדינות בארה"ב ישנה דרישה לרוב מיוחס. היות שבמדינות ארה"ב היוזמה יכולה לבוא מן האזרחים, מכוונת מגבלה זו למנוע מצב שבו קבוצות מיעוט פעילות ובעלות-אמצעים יקדמו את האינטרסים הצרים שלהן על חשבון מי שאינם פעילים פוליטית.

דרישה לתמיכת רוב מיוחס של 60% במשאל-עם – כפי שהועלתה בידי חברי כנסת מן הימין – יוצרת יחס של 2:3 (60% – 40%) בין משקל קולם של המצביעים בעד והמצביעים נגד. היא יוצרת מצב שבו על כל שלושה קולות בעד נדרשים רק שני קולות נגד, דהיינו, לא כל קול שווה



לקול אחר. משאל-עם הוא כלי של דמוקרטיה ישירה, והמצדדים רואים בו את הביטוי "הטהור" ביותר של רצון הבוחר, ללא גורמים מתווכים. בהתאם להגיון זה, כל התניה של הרוב הנדרש מוסיפה פריזמה נוספת המעוותת את רצונם של האזרחים. למעשה, כל אחת מדרישות אלה לרוב מיוחס או לרוב מקרב בעלי זכות הבחירה משמעותה מתן מעמד מועדף לאחד מן הצדדים על ידי העדפת הכרעת מיעוט.

### **ג. 'רוב כפול': תקפות הכרעה מותנית בתמיכה של רוב המדינות המרכיבות את הפדרציה**

הדרישה לרוב כפול תכליתה להגביל את השימוש ביוזמה לקיום משאל-עם לשינויים חוקתיים, בקרב מדינות שבהן השימוש במשאל-עם הוא שכיח. בפרט, קיימת דרישה זו במדינות פדרליות, בהן היא באה להבטיח שהרוב המתקבל ישקף רוב (רגיל) ברמה הלאומית וכן רוב של היחידות הפדרליות, הנתפסות כשוויות נפרדות ובעלות רצון ואינטרסים משל עצמן.

בשוויץ מהווים משאל-העם חלק אינטגרלי מהמערכת הפוליטית והם כמעט עניין שבשגרה. לפי מחקרים שנעשו, יותר ממחצית ממשאל-העם שקוימו בעולם, התרחשו בשוויץ. הקריטריונים הנדרשים להכרעה בשוויץ מכוונים להגביל שימוש מופרז ביוזמות למשאל-עם. דרישת הסף לתקפות הכרעה ברמה הפדרלית היא שבנוסף לתמיכת רוב של המצביעים בפועל, יושג רוב שכזה במחצית מהקנטונים לפחות. מגבלה זו של 'רוב כפול' על מנת לאשר שינויים חוקתיים קיימת גם באוסטרליה. שם נדרש רוב פשוט של המצביעים בפועל וכן רוב של מצביעים בארבע משש המדינות המרכיבות את הפדרציה.<sup>41</sup>



בנייר עמדה פולמוסי שהתפרסם ב-1994 – בזכות התניה של תמיכת רוב מיוחד של 50% מבעלי זכות הבחירה בתקפות ההחלטה על ויתור על רמת-הגולן במסגרת הסכם שלום עם סוריה – כורך המחבר, יורם חזוני, את ניסיון של צרפת, בריטניה, וספרד באופן תמוה בנימוקיו לטובת שימוש ברוב מיוחד בישראל: "במשאל-עם שנערכו בשנים האחרונות בצרפת, בריטניה ובספרד היו דרישות לירוב מיוחד' גם לאישור שינויי ריבונות חלקיים בלבד."<sup>42</sup> לפי אותם הפרטים שהוא עצמו מציג לאחר מכן, אין בדוגמאות אלו משום תמיכה בטענתו. בצרפת לא הייתה דרישה



חוקתית לרוב מיוחד במשאל-העם בנושא אלג'יריה אלא קביעה של דה-גול שלא יסתפק ברוב פשוט. מדובר בפרשנות של התוצאות ולא בקביעת סף-חסימה חוקי. בבריטניה, במשאל על הקמת פרלמנט סקוטי וולשי בשנת 1979, נעשה שימוש בסף חסימה נמוך יותר מזה שחזוני מציע לאמץ בישראל – 40% מכלל בעלי זכות הבחירה. במשאל הלאומי ב-1975, על השארות בשוק האירופי כלל לא הועמד סף לתקפות ההכרעה. במשאלים שנערכו ב-1997 בנושא סקוטלנד ווילס – לאחר פרסום נייר העמדה של חזוני – לא הועמד כלל סף חסימה. במשאלים בספרד, כמו גם בבריטניה, בהם נתבע רוב מיוחד – 40% מבעלי זכות ההצבעה בסקוטלנד ווילס ו-50% בפרובינציות הספרדיות – הנשאלים היו תושבי חבלי ארץ אלו, מה שמכנה חזוני "רוב מיוחד מקומי" ולא רוב מיוחד של כלל אזרחי המדינה.

חזוני טוען כי יש להעדיף חסם של 50% מכלל בעלי זכות הבחירה על חסם של 65% מקרב המצביעים בפועל, משום שזה האחרון הנו שרירותי ועושה רושם של גזענות בנטרלו את קולות הערבים. ניתן להצדיק העדפות אלו רק במראית עין משום שמדובר למעשה בסף-חסימה דומה: קביעה שרק תמיכת 50% מבעלי זכות הבחירה יאפשרו לאשרר את הויתור על הגולן, כששיעור ההשתתפות עומד על 77%, מחייבת 65% תמיכה מקרב המצביעים. לעומת זאת, טוענים מחברי דין וחשבון לביצוע משאל-עם בבריטניה כי אין להתנות את תקפות התוצאה בתמיכת שיעור מסוים מקרב בעלי זכות ההצבעה. אם מתקבלת הכרעה לטובת אימוץ התנאי של רוב מיוחד, כלומר סף שמתנה את תקפות הכרעת הרוב – הכרעה שהיא פוליטית במהותה – הרי שיש לעשות זאת בגלוי ולתבוע רוב מיוחס מקרב המצביעים בפועל, תוך הסברת משמעות העמדת הסף למצביעים.<sup>43</sup>

ההשלכה החמורה מכל של הדרישה לרוב מיוחד מסוג כלשהו – שיעור מסוים מקרב המצביעים בפועל, או שיעור מקרב בעלי זכות ההצבעה – היא שדרישה מעין זו משליטה למעשה את "עריצות המיעוט". אם משאל-העם נערך לאחר שהממשלה החליטה, והרשות המחוקקת אישרה את ההחלטה ברוב חבריה, אזי דרישה לרוב מיוחד פירושה שמיעוט מקרב האזרחים הוא שהופך את ההחלטה על פיה. זאת, למרות שבהחלטה תומכים הממשלה – שהעומד בראשה נבחר ברוב קולות ושחבריה מייצגים סיעות שמהוות רוב בפרלמנט – רוב חברי הרשות המחוקקת ורוב האזרחים. דרישה מעין זו היא יותר מתמוהה בחברה דמוקרטית.



הגיוני יותר היה לדרוש, כפי שנעשה הדבר באיטליה, שבמקרה שחוק או הכרעה נתקבלו על ידי הממשלה והפרלמנט, יידרש רוב מיוחד מקרב המתנגדים במשאל-עם על מנת להפוך את ההכרעה על פיה. לאחר שהתקבלה הכרעה במוסדות הדמוקרטיים הלגיטימיים, "חובת ההוכחה" חלה על המתנגדים, ולא על התומכים. אם נשליך תביעה זו להקשר הישראלי, הרי שעל מנת לבטל הסכם שנחתם על ידי ממשלת ישראל וזכה לאישור הכנסת ברוב חבריה, דרוש יהיה רוב מיוחד במשאל-העם בקרב המתנגדים ולא התומכים. בישראל הצליח הימין, שהיה פעיל וערני יותר, להפוך את הגיון תביעה זו על פניו ולתבוע רוב מיוחד במשאל-העם לטובת אשור ההסכם.

בישראל, הקריאה לרוב מיוחד נכרכת בהשפעת הצבעת הערבים אזרחי ישראל. יש בימין מי שקוראים בגלוי או במרומז לקביעת רוב מיוחד על מנת לנטרל את השפעתו של "הקול הערבי", בטענה שצריך להקנות משקל להכרעה של מי שהינו ציוני, קרי למי שמייחס חשיבות להיותה של מדינת ישראל מדינה יהודית.<sup>44</sup> אם זו הטענה העומדת בבסיס התביעה לרוב מיוחד, הרי שיש כאן הפרה גסה של עקרון "קול אחד לכל אחד." שבירותה של הדמוקרטיה הישראלית, בייחוד ביחסה למיעוטים, מחייבת שמירה קפדנית וקנאית על עקרון של קול אחד לכל אחד. שינוי כלשהו במאזן זה יוצר תקדים המהווה סכנה לקיומה של הדמוקרטיה וחשש מפגיעה עתידית במיעוטים נוספים בחברה.

אין לגזור גזירה שווה בין תביעה לרוב מיוחד כאשר מדובר בהכרעות המתקבלות במוסדות הנבחרים שהם ביטוי של דמוקרטיה ייצוגית (למשל, תביעה לאישור חקיקה ברוב של שישים ואחד חברי כנסת), לבין הכרעות המתקבלות בכלי של דמוקרטיה ישירה כמו משאל-עם. התניית אישור תיקוני חוקה ברוב מיוחד בקרב המוסדות הנבחרים מקובלת בעולם אך לא כן תביעה לרוב מיוחד במשאל-עם, כולל אלו שעוסקים בתיקוני חוקה. בארצות-הברית במקרה של שינוי החוקה, דרוש רוב מיוחד בקרב הנציגים, אך אין לציבור האזרחים אפשרות לשנות באופן ישיר את החוקה. בחלק מהמדינות הדרישה לרוב מיוחד אף מתייחסת לכך שדרוש רוב מיוחד בפרלמנט על מנת ליזום משאל-עם (אוסטרליה, ספרד) או שרק במקרה שלא מושג הרוב הנדרש בפרלמנט יש פניה למשאל-עם.<sup>45</sup> יש לזכור גם כי היעדרותו של חבר פרלמנט מהצבעה יש לה משמעות פוליטית ברורה, בעוד שזו של אחד ממיליוני אזרחים תלויה בגורמים שאינם בהכרח מן העניין.



חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 קובע כי החלטה על מסירת טריטוריה בה חל המשפט, השיפוט והמנהל הישראלי טעונה אישור של הכנסת ב"רוב חבריה", דהיינו רוב של שישים ואחד חברי כנסת לפחות. בנוסף, קובע החוק כי לאחר שאושרה ההחלטה על ידי הכנסת ברוב חבריה, היא טעונה אישור גם במשאל-עם "**...שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל**". כך, גודל הרוב בחקיקה שכבר נתקבלה דומה לזה המקובל בדמוקרטיה מבוססת. העמדת שני תנאים לאישור ההסכם – אישור רוב חברי הכנסת ואישור במשאל-עם – הנה מחמירה דייה (ואולי אף יתר על המידה) כדי להרגיע את מי שחושש מ"רוב מקרי".

## 8. ניתוק נושא המשאל מנושאים אחרים והדיכוטומיזציה של השאלה

משאל-העם מנתק לכאורה סוגיה מסוימת שמצויה על סדר היום מסוגיות אחרות. מבין מגוון של הכרעות שנויות במחלוקת נבחרת שאלה או שאלות שבהן מועברת ההכרעה לאזרחים. מתוך כך עולות מספר שאלות: האם באמת ניתן לנתק נושא אחד משאר הנושאים שעל סדר היום? האם וכיצד משפיעים נושאים אחרים על דפוסי ההצבעה במשאל-העם? האם ההצבעה בנושא הטריטוריאלי תושפע, למשל, מאהדה או ביקורת למדיניותה הכלכלית-חברתית של הממשלה? האם יש השפעה לעמדות המפלגה עמה מזדהה המצביע?

עם פתיחתן מחדש של שיחות השלום עם סוריה החלה ההצבעה העתידית של צבורים שונים במשאל-העם להיקשר בנושאים אחרים. קישורים אלו נעשו בידי תומכים ומתנגדים של הנסיגה מהגולן ואף בידי בעלי סדר-יום פוליטי שבו שאלת הגולן אינה נמצאת בראש סולם העדיפויות. התפתחות זו עומדת בניגוד לרעיון שעמד בבסיס ההבטחה לקיים משאל-עם בנושא – כפי שעלה במסעות הבחירות של שמעון פרס בשנת 1996 ושל אהוד ברק בשנת 1999 – דהיינו ניתוקו מיתר הנושאים שעל סדר-היום. אולם זו התפתחות צפויה שרק מדגישה את הבעייתיות שבהפרדה זו ואת היתרון שיש בהצבעה למפלגות שהנן בעלות מצרפים שונים של אינטרסים, לעומת ההכרעה בנושא יחיד שאינו משוקלל במגוון נושאים



אחרים. ראש-הממשלה אהוד ברק – מי שניתק את סוגיית הסכסוך השלום עם סוריה מסוגיות אחרות במסע הבחירות שלו לראשות הממשלה – ניסה, ביחד עם תומכיו, לחבר את דרך ההצבעה במשאל לסוגיות נוספות של חוץ ובטחון (הנסיגה מלבנון, שלום אזורי והצטיידות במערכות נשק חדישות) ואף לסוגיות מתחום אחר, כלכליות-חברתיות (הקשר בין רווחה ושלום).

גם האזרחים אינם מנתקים, הלכה למעשה, את הצבעתם בסוגיה העומדת על הפרק במשאל-העם מנושאים אחרים ומנאמנויות מפלגתיות וקבוצתיות. מחקר שעסק בנייתוח דפוסי הצבעה במספר משאלי-עם שנערכו בדנמרק, נורבגיה ובריטניה מצא כי התנהגות האזרחים – הצבעתם בעד ונגד ההצעה המועמדת להכרעתם – מושפעת מעמדות המפלגות להן הצביעו והקבוצות החברתיות להן הם משתייכים.<sup>46</sup> ההכרעה בסוגיה העומדת לדיון אינה מופרדת משאלת ההשתייכות והזהות. האדם אינו הופך לפתע לחיה פוליטית אוטונומית המכריעה רק לגופו של עניין.

ההכרעה במשאל-העם היא חד-ממדית, בעד או נגד. מחד גיסא, מאפשר מנגנון זה הכרעה ברורה בסוגיה שעל הפרק; מאידך גיסא, משאל-העם לא נותן ביטוי לעוצמה, למגוון ולמורכבות של העמדות שיש לאזרחים בסוגיה. דחייה או קבלה של הסכסוך שלום כפי שהוא אינה מאפשרת ביטוי למרכיבים חשובים בעמדות שניתן היה לבטא בגופים מצומצמים יותר, שבהם מתמשך הדיון, ואפילו בהצבעה למפלגות שונות עם עמדות מורכבות, עמומות או חד-משמעיות בנושא זה.

## 9. הסברה ותעמולה

הממד של המידע במשאל-עם מורכב ומשקף את שני הפנים של משאל-העם: כלי של דמוקרטיה ישירה, וגם משאב פוליטי של המפלגות והממשלה. המידע נחוץ לבחור על מנת להגיע להכרעה, והאופן שבו מוצג המידע משפיע על הכרעת הבחור. מהו הקו החוצה בין הסברה ותעמולה? האם אפשר לשאוף לספק לבחור הסברה "אובייקטיבית?" ההבדל בין הסברה לתעמולה אינו מעניינן של מפלגות וקבוצות בעלות עמדה ידועה בסוגיה שעל הפרק, אולם הוא משמעותי ביחס לתפקידי השלטון



בהסברה ותעמולה.<sup>47</sup> במשאל-העם השלטון חובש שני כובעים: מחד גיסא, הוא בעל עמדה נחרצת בנושא שעל הפרק; מאידך גיסא, הוא אמור להבטיח את הגינותו של ההליך הדמוקרטי. האם יכול המנגנון הממשלתי למצוא דרך להציג בפני הבוחר את העמדות ללא הטיה?

ניתן לבחון את סוגיית המידע בשתי רמות: הרמה האחת נוגעת ליכולת של האזרח להבין את המידע המסופק לו; והרמה השנייה מתייחסת לסוג והיקף המידע המסופק, בפרט כשמדובר בהסכמי-שלום.

ברמה האחת נשאלת השאלה, עד כמה יכול הציבור להתעמק ולהבין את סעיפי הסכם השלום והשלכותיו האפשריות ולהחליט החלטה רציונלית בנושא? אילו כלי-ביקורת יהיו לציבור בבואו לבחון את המסרים של הצדדים השונים? האם הציבור, במידה שיופץ בקרבו הנוסח המלא של ההסכם מוכשר כדי להבינו די הצורך? יהיו מי שיטענו כי כל טענה בדבר חוסר יכולתו של הציבור לקבל החלטות כורתת את הענף הדמוקרטי; אולם מנגד עולה הטענה כי לשם כך פותחה הדמוקרטיה של הנציגים, על מנת שהציבור יבחר באלו שיקדישו את זמנם וכשרונם ללמוד את הסוגיות המורכבות העומדות על הפרק. לפי טעון זה לא רצוי להזמין לפתע את הציבור להצטרף לדיון מבלי שהוכשר לכך.

מחקרים אינם מספקים תשובה חד-משמעית ביחס לידע של האזרחים אודות הסוגיות הסבוכות העומדות להכרעה. מחקר אשר בחן את רמת הידע של הבוחרים בדנמרק, במשאל-העם על אמנת מאסטריכט, הפריך את העמדה לפיה הציבור מתקשה בהבנת נושאים סבוכים העומדים למשאל-עם.<sup>48</sup> ברוח זאת אפשר לראות במשאל-העם גם דרך ל"חינוך אזרחי", ולרכישת ידע מצדם של האזרחים בסוגיה סבוכה. מנגד, הראו מחקרים אחרים כי אזרחים דנים נעדרי השכלה משפטית או כלכלית התקשו להבין את הסכמי מאסטריכט.<sup>49</sup>

הרמה השנייה קשורה לנגישות הציבור למידע. סביר כי מסמכים ומידע מסווג שהם חלק מהסכמי שלום לא ייחשפו לעיני הציבור. מכך עולה השאלה, איזה נוסח של ההסכם מוצג בפני הציבור? האם הממשלה פותחת את כל הקלפים בפני הציבור? מעטה הסודיות פותח פתח למניפולציות משני הצדדים. הם יכולים לטעון לגבי קיומם של מרכיבים נוספים בהסכם, מבלי שניתן יהיה להוכיח אחרת.

גם לגבי המידע הגלוי קיימות בעיות הקשורות לאיזון שבהצגתו: האם ניתן להבטיח איזון ובאיזו דרך? ניתן לנסות ולאזן את ההסברה במספר





דרכים. האחת, לדאוג באמצעות מימון ציבורי לאספקת מידע מצד שני הצדדים. בכך תמלא הממשלה את חובתה להגינות ההליך הדמוקרטי (ראו גם דיון במימון מסע ההסברה, להלן). במשאל-העם שנערך בבריטניה בשנת 1975 הפיזה הממשלה חוברת הסברה לכל המצביעים. בחוברת הוצגה עמדתם של הצדדים השונים בנוגע ליתרונות ולחסרונות ההצעה (כפי שנוסחה על ידי כל אחד מארגוני-הגג שהוקמו לצורך מסע התעמולה) וצירפה את עמדתה שלה. בכך הבטיחה הממשלה נגישות לכל אזרח לעמדות הצדדים השונים, ולא קיפחה את עמדתה היא.<sup>50</sup> דרך נוספת היא להקים גוף ניטרלי או מאוזן בהרכבו, דוגמת ועדת הבחירות המרכזית בישראל. גוף זה יהיה אחראי – בנוסף לתפקידי פיקוח וניהול המשאל – על אספקת מידע מאוזן למצביעים במשאל-העם, לחלוקת המימון הציבורי, ולבקרה על נגישות שווה לתקשורת.<sup>51</sup>

בחלק מהמדינות מוקצה לארגוני-הגג השונים או לארגונים החוץ-פרלמנטריים משני צדי המתרס זמן לשידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו, בדומה לנהוג בבחירות בישראל. הקצאת זמן חשיפה באמצעי התקשורת תאפשר לספק מידע מאוזן כשהצדדים השונים יציגו את עמדותיהם בזמן המוקצה להם. אחת הטענות שעומדות בבסיס הצורך להקצאת משאבים תקשורתיים, היא שלממשלה, בהיותה "יצרנית תקשורת", יש יתרון התחלתי בחשיפה תקשורתית. לאור זאת דרוש מנגנון מבקר אשר יאזן במידת מה את החשיפה. אפשר אף שתעמולה תרסן את השיח הציבורי ותייחד לו מרחב בתקשורת, אם כי מהניסיון בישראל לגבי תעמולת בחירות קשה לגזור מסקנה כזו. עם זאת, עשויה להתעורר בעייתיות בשאלת אופן ההקצאה. בדומה למימון (ראו להלן), גם חלוקה מפלגתית של הקצאת זמן תעמולה עשויה להעניק יתרון לצד מסוים שבו תומך רוב בפרלמנט, והלא יסוד חשוב בכינון המשאל הוא דווקא ניתוק של הסוגיה מהפוליטיקה המפלגתית היומיומית; אולם גם הקצאה שווה אינה פתרון אידיאלי וניתן לטעון שהיא יוצרת הטיה מלאכותית, במידה שמחנות התומכים והמתנגדים אינם שווים בגודלם בנקודת הפתיחה.

## 10. מימון

בעולם הדמוקרטי ישנו מגוון גישות לעצם מימון מסעות ההסברה לקראת משאלי-העם ולאופן מימונם. בחלק מהמדינות לא ניתן כלל מימון ציבורי



למסע ההסברה (צרפת, איטליה, שווייץ). במדינות אחרות ניתן מימון רק לעמדת הממשלה (אוסטריה). באירלנד נהגה הממשלה לספק מימון ציבורי רק להצגת עמדתה בנושא משאל-העם, עד שבשנת 1995 פסק ביהמ"ש העליון כנגד נוהג זה.<sup>52</sup> במספר מדינות ניתן מימון לקבוצות משני הצדדים (דנמרק, פינלנד, נורווגיה), או שמוקמים שני ארגוני-גג המקבלים מימון לניהול מסע ההסברה (שבדיה, בבריטניה במשאל-העם בשאלת ההצטרפות לשוק האירופי בשנת 1975).<sup>53</sup> אפליה במימון מסע-ההסברה עלולה להטות את הכף. לא פחות חשוב מכך, גם אם אין השפעה בפועל לפערי המשאבים, הטיה במימון עלולה ליצור מראית-עין של אפליה, ובכך לחתור תחת הלגיטימיות של תוצאות משאל-העם.

בסוגיית המימון של מסע ההסברה לקראת המשאל עומדות על הפרק מספר שאלות: האם דרוש מימון ציבורי למסע התעמולה לקראת משאל-עם? אם דרוש מימון ציבורי, האם יש לפקח על ההוצאות והאם יש דרך לעשות זאת? האם יש לדרוש שקיפות ביחס להכנסות ולהוצאות במסע ההסברה? באילו ערוצים יש לחלק את המימון הציבורי?

העמדה של הממשלה כלפי מימון ציבורי היא אמביוולנטית: מחד גיסא, יש מי שטוען שהיעדר מימון ציבורי עשוי לתת לממשלה – בהיותה יצרנית תקשורת מרכזית – יתרון התחלתי, ולהטות בכך את התוצאה. מכאן שלממשלה אין אינטרס לספק מימון ציבורי. גם השיקול הכלכלי, לפיו מימון ציבורי של מסע התעמולה עלול להטיל עול כלכלי כבד על הקופה הציבורית, עשוי להיות בסיס להתנגדות הממשלה. מאידך גיסא, יש הרואים במימון ציבורי הזדמנות לממשלה להפגין את אחריותה הדמוקרטית כלפי הציבור. המימון הציבורי הוא ערוץ שבאמצעותו מבטיחה הממשלה יידוע של הציבור במידה מספקת בנוגע לחלופות שעל הפרק. המימון מספק בסיס מינימלי לתעמולה של שני הצדדים, ובכך מבטיח את נגישות הציבור למידע אודות החלופות השונות. במובן זה מספק מימון ציבורי בסיס לחיזוק הלגיטימיות של משאל-העם, שכן הממשלה מספקת לפחות נקודת זינוק שווה לשני הצדדים.

המצדדים במימון ציבורי גורסים כי הוא הרע במיעוטו, שכן באמצעות מימון ציבורי מצמצמים את הצורך בהשגת כספים ממקורות עלומים. כמו כן, היעדר מימון ציבורי יעלה את קרנם וכוח השפעתם של בעלי אינטרסים בעלי-אמצעים. כמו לגבי בחירות כלליות, מקובלת הטענה כי מימון בלתי-שוויוני עשוי להשפיע על התוצאה של המשאל.<sup>54</sup> אין די במימון



ציבורי על מנת ליצור שוויון בהוצאות, בייחוד בהעדר הגבלה על גיוס מימון נוסף, ובהעדר תקרת הוצאות למימון התעמולה. בבריטניה, ב-1975, המימון הזהה שניתן לשני ארגוני-הגג אומנם סייע למסע-התעמולה של המתנגדים להישארות באיחוד האירופי, אולם ארגון-הגג של התומכים השקיע פי אחד-עשר מארגון-הגג המתחרה.<sup>55</sup>

ביחס לפיקוח על ההוצאות, למשל באמצעות קביעת תקרה להוצאות, הדעה הרווחת היא שהפיקוח על ההוצאות בפועל הוא כמעט בלתי-אפשרי. אפשר אף שהגבלה מעין זו עלולה לפגוע בחופש הביטוי, שכן גיוס כספים הוא אחד הביטויים של השתתפות פוליטית בדמוקרטיה. בבריטניה ובמדינות אחרות לא הוטלו מגבלות על תקרת הוצאות מסע התעמולה מהטעמים שצוינו. יוצא דופן בהקשר זה הוא משאל-העם שנערך בקוויבק, שבו ההגבלה הייתה הוצאה מקסימלית של דולר אחד על כל בוחר.<sup>56</sup>

היבט נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא השקיפות של מקורות המימון. האם מחויבים הצדדים לחשוף את מקורותיהם הפיננסיים? המצדדים בשקיפות לגבי מקור התרומות ולגבי ההוצאות גורסים כי זהו ביטוי למימוש זכות הציבור לקבל מידע אודות כל הכרעה פוליטית שהוא נדרש להביע בה את עמדתו. בנוסף, פיקוח ושקיפות עשויים למנוע ניסיונות "לקנות" את ההכרעה באמצעות מימון מסיבי של אחד הצדדים על ידי בעלי-אמצעים. פרסום מקורות המימון אף עשוי להגביר בציבור את האמון לגבי ההוגנות של משאל-העם.<sup>57</sup> בישראל קיימת בעיית שקיפות גם לגבי הבחירות הכלליות, כשעמותות שונות ואפילו גופים המתוקצבים בידי המדינה מספקים משאבים למתמודדים שלא תחת הכללים שנקבעו בחוק מימון המפלגות. מבקר המדינה אף הקדיש לאחרונה לנושא זה דו"ח מיוחד וחמור, על בחירות 1999. לעומת זאת, יש המצביעים על כך שהצורך בדיווח על כל תרומה "מברייח" תורמים פוטנציאליים, ובכך פוגע באחד מאפיקי הפעילות הפוליטית הדמוקרטית. בדנמרק ובנורווגיה אין חובת דיווח על תרומות מתוך קבלת טענה זו.<sup>58</sup> אחת הדרכים לפשר בין העמדות היא דרישת דיווח רק על סכומים מגובה מסוים. כך תימנע "קניית" ההכרעה, יהיה תמריץ לפניה להרבה תורמים קטנים כך שלא תיוצר תלות אך תעודד ההשתתפות, והפיקוח לא יטיל עול גדול מדי על מערכת התעמולה.



## ערוצים לחלוקת המימון הציבורי

בהנחה שיינתן מימון ציבורי, עומדות על הפרק שלוש דרכים אפשריות לחלוקתו:<sup>59</sup> האחת, מימון קבוצות חוץ-פרלמנטריות. השנייה, מימון של שני גושים גדולים – ארגוני-גג – שיתאגדו סביב שתי העמדות, "בעד" ו"נגד" הסוגיה העומדת במשאל. השלישית, הענקת מימון למפלגות לצורך הסברה לקראת המשאל.

### א. מימון קבוצות חוץ-פרלמנטריות

מימון באמצעות קבוצות חוץ-פרלמנטריות משמעו שהמדינה מקצה מימון באופן מבוזר למספר גדול של ארגונים אשר נרשמים לפי חוק לניהול תעמולה. בפינלנד, למשל, במשאל-העם שנערך בשנת 1994 בשאלת ההצטרפות לאיחוד האירופי, סיפקה המדינה מימון לקבוצות חוץ-פרלמנטריות שונות ומגוונות. במסגרת זו זכו במימון אפילו קבוצות שלא היו "בעד" או "נגד", אלא הכריזו על עצמן כמספקות מידע "נייטרלי" למצביע אודות הסוגיה.<sup>60</sup>

למרות היתרון שעשוי לנבוע מהזמנת קבוצות שונות ליטול חלק בהסברה לקראת הכרעה לצורך פוליטית משמעותית, דומה כי התרבות הפוליטית הישראלית אינה מתאימה לכך. קשיי הפיקוח הנוכחיים על מימון עמותות בישראל מעידים על כך. ניהול המימון דרך מנגנון ביזורי שכזה יחייב חקיקה אשר תסדיר את הליך הרישום של קבוצה כזו, זכויותיה (למשל קבלת יחידת מימון על כל חבר) וחובותיה (דיווח על הוצאות, איסור קבלת תרומה מגורמים מסוימים וכד'). הפיקוח על צורת מימון זו הנו סבוך ונתון למניפולציות רבות.

### ב. מימון דרך ארגוני-גג

"ארגוני-גג" הם ארגונים שיאגדו קבוצות, מפלגות ויחידים סביב אחת משתי העמדות במשאל-העם, "בעד" ו"נגד". התנאי לחלוקת מימון ציבורי באמצעות ארגוני-גג הוא שהצדדים השונים יזוהו בבירור. לעיתים משימת ההבחנה בין המתנגדים והתומכים היא עניין של מה בכך. בניו-זילנד, במשאל על שינוי שיטת הבחירות, זוהו בבירור קבוצת התומכים וקבוצת המתנגדים. אולם לעתים עלולה להתעורר בעיה בזיהוי הצדדים ובמיצגיהם "האמיתיים". יתכן מצב שבו השאלה העומדת למשאל-עם יוצרת בריתות שלכאורה אינן צפויות בין מתנגדים או תומכים מטעמים



שוניים. במקרה כזה יהיה קשה לאחד תחת קורת גג אחת קבוצות אשר ניצבות מאותו צד של המתרס בשל הטעמים השונים לעמדתם. כך קרה למשל במשאל-העם שנערך באוסטרליה בנובמבר 1999 בשאלת ניתוק הזיקה של אוסטרליה מהמלכה והפיכת אוסטרליה לרפובליקה עצמאית. המלכונים אשר התנגדו לניתוק הזיקה מן המלכה מצאו בני-ברית דווקא בקרב אלה שתמכו בניתוק הזיקה מן המלכה, אך התנגדו לחלקה השני של ההצעה – לכך שהנשיא יבחר על ידי הפרלמנט ולא בבחירות ישירות. יש המעלים דאגה זו ביחס למשאל-עם בבריטניה בשאלת שינוי שיטת הבחירות. התומכים אומנם הסתופפו תחת קורת-גג אחת, אולם יהיה קשה להקים ארגון-גג אחד למתנגדים.<sup>61</sup>

בנוסף לכך, יש לתהות כיצד יוקמו ארגוני-גג. מה יהיו הקריטריונים להכרזה על גוף מסוים כעומד בראש ארגון-גג? מה יהיה מקומן ויחסן של המפלגות לארגונים אלה? האם בסופו של דבר ארגוני-הגג יהיו למעשה המפלגות שתופענה תחת שם אחר? איזה פיקוח יהיה על פעילות ארגוני-הגג? האם אין בהקמת ארגוני-גג צמצום של מגוון הדעות העולות בשיח הציבורי? נשאלת גם השאלה האם יש לחלק שווה בשווה את המימון הציבורי לשני ארגוני-הגג? במקרה שגודל המחנות דומה, נראה שלא מתעוררת בעיה, ואפשר שזהו המצב בישראל. אולם מה אם הסוגיה העומדת למשאל-עם אינה חוצה את העם אלא שמחנה אחד גדול ומחנה שני מצומצם. האם גם אז צריך להינתן מימון שווה לשני הצדדים, לתעמולה "בעד" ו"נגד"?

נראה כי הקמת ארגוני-גג אינה מתאימה למדינות כישראל בה נהוגה מערכת רב-מפלגתית.<sup>62</sup> בישראל, עשוי להתעורר קושי בזיהוי הצדדים לצורך מימון: למשל, האם יחברו מתיישבי רמת-הגולן למתיישבים בשטחים ולקבוצות ימין קיצוניות בארגון מסע התעמולה כנגד משאל-עם אודות הסכם שלום עם סוריה? האם תחבור מפלגת העבודה למפלגות וארגונים המזוהים באופן מובהק עם ה"שמאל" לשם הסברת עמדתה? במשאל-עם, כשהקול החציוני הוא שיכריע, קשה לראות כיצד יכול המרחב האידיאולוגי להיות מצומצם. בבחירות לראשות הממשלה יש אמנם התלכדות סביב מועמד בכל צד, אך יש גם מפלגות שונות בתוך כל מחנה, המתמודדות ביניהן ומבליטות את ההבדלים. נראה כי מגוון המניעים העומדים בבסיס העמדות בשיח הציבורי יקשה על הכפפת קבוצות שונות תחת קורת ארגון-גג אחד.



## ג. מימון מפלגות

כנהוג במימון בחירות, תקבל כל מפלגה יחידת מימון לכל חבר-כנסת, שתאפשר למפלגות לנהל מערכה סבירה על דעת-הקהל לקראת המשאל. בנוסף יוכלו המפלגות לגייס תרומות ולא תיאסר פעילותן של קבוצות חוץ-פרלמנטריות.

מימון מפלגות עשוי לחזק את מעמדן של המפלגות, שיתפסו מקום מרכזי במסע-ההסברה, ביחס לסוגיה החשובה העומדת למשאל-עם. אחד היתרונות המרכזיים של מימון מפלגות הוא שהמפלגות הן בעלות תשתית, מומחיות, רשת ארגונית וניסיון במסעות הסברה.<sup>63</sup> בעוד שמימון מפלגות עשוי להיות מתאים במקרה שבו הסוגיה שעל הפרק נחצית לאורך קווים מפלגתיים, הרי שבמקרה בו הסוגיה חוצה מפלגות מימון כזה עלול להיות בעייתי. מימון מפלגות כופה על כל מפלגה הצגת עמדה ברורה ומאוחדת ביחס לשאלה שעל הפרק, בשעה שלא לכל אחת מהמפלגות יש בהכרח עניין בכך. קיימת סכנה שמפלגות מסוימות ינצלו את הכספים לאו דוקא למימון התעמולה למשאל-העם. מימון מפלגות על פי גודלן הנוכחי אף עלול ליצור הטיה. אם ההחלטה תאושר בכנסת ברוב גדול, אזי למחנה ה"בעד" יוקצה מימון גדול יותר ובכך עלולה להיות הטיה מוקדמת ביחס לתוצאה במשאל-עם.<sup>64</sup> במילים אחרות, מימון המבוסס על כוחן האלקטורלי של המפלגות מקבע ומחזק את המצב הקיים.

במדינות הדמוקרטיות המערביות לא נוהג לחלק מימון מפלגות לצורך תעמולה במשאל-עם. יחד עם זאת, במספר מדינות היוו המפלגות כוח דומיננטי בארגוני-הגג שהוקמו לצורך ניהול מסע התעמולה, בפרט כאשר מפלגות שונות היו חלוקות בעמדותיהן ביחס לסוגיה שעמדה להכרעה.

לאור חולשתן וירידת מעמדן של המפלגות בישראל,<sup>65</sup> היעדר מימון מפלגתי עשוי להיות בעל חשיבות מכרעת. המערך המפלגתי בישראל ערוך ברובו על הציר היוני-ניצי ולפיכך סביר כי רוב המפלגות יטו להשקיע את המשאבים שיוקצו להן בסוגיית הסכם השלום עם סוריה. היעדר מימון ציבורי יקשה על המפלגות להציג את עמדותיהן בנושא שעומד בלב המערכת המפלגתית. בהיעדר מימון מפלגתי עלולות המפלגות להיחלש עוד יותר, להפוך לפחות ופחות רלוונטיות. מימון דרך ארגוני-גג או קבוצות חוץ-פרלמנטריות עלול לחזק מגמה זו.



מן הדיון בנושא ערוצי המימון השונים עולה כי לא רק שאין בנמצא הסדר שמוסכם כי יעניק הזדמנות שווה לשני הצדדים להציג את העמדה בפני הציבור, אלא שלא ברור כלל מהי אמת המידה לקביעת שוויון זה. מנקודת ראות של ההליך הדמוקרטי התקין יש מקום לשאוף לאיזון מסוים בנקודת ההתחלה ולתמוך במימון ציבורי. בדומה למימון ציבורי של מפלגות בבחירות, נועד מימון ציבורי של מסע-התעמולה במשאל-העם לתרום לאיזון ההתמודדות ולרסן תלות בגורמים אינטרסנטיים בעלי משאבים. עם זאת, אין ביכולתו של מנגנון זה לספק תשובות מוחלטות לבעיית השוויון, השקיפות ואי-התלות בבעלי ממון ואינטרסים.

## 11. פרשנות ההכרעה

יש להבחין בין התוקף החוקתי של ההכרעה במשאל-העם לבין המשמעות הפוליטית של ההכרעה כבסיס לגיטימציה למדיניות הממשלה. משאל-עם עשוי (וצריך) להיות מוכרע ברוב רגיל. אך רוב זה עשוי להיות זעום. האם הכרעה ברוב זעום מספקת את בסיס הגיטימציה הרחב שאמור משאל-העם לספק? האם נדרש משאל-עם נוסף במקרה של תוצאה שהיא קרובה ל"תיקו"? קביעה חוקתית שרק תמיכת רוב מיוחד תספיק לקבלת הכרעה אינה פתרון לבעיה זו. אם קבלת הכרעה של רוב קטן אינה מספקת לגיטימציה, קל וחומר שלדחיה בידי מיעוט לא תהא לגיטימציה.

ההכרעה במשאל-העם אודות הסכם מאסטריכט אושרה בצרפת בתמיכת 51% מהמשתתפים והתנגדות 49% מקרבם, ובדומה לכך הוכרעו הבחירות לראשות הממשלה בישראל בשנת 1996 על חודו של אחוז. אין להטיל ספק בעצם הגיטימיות של ההכרעה שנתקבלה בשני המקרים. עם זאת, יש מקום לתהות על המשמעות הפוליטית-ציבורית של הכרעה ברוב זעום, ועל ההשלכות שיש לתוצאה כזו על מעמדה של הממשלה. תוצאות משאלי-עם בעולם מלמדות שלעיתים אכן צצו טענות קשות לגבי לגיטימיות הכרעות במשאל-העם על חודו של רוב זעום. בוויילס הוכרעה שאלת הגדלת האוטונומיה בידי תושבי החבל ברוב זעום של 50.3%, בהפרש של 6,271 קולות מתוך 1,112,117. גם שעור ההשתתפות היה נמוך ועמד על 50.1% בלבד. במצב זה, התפתח ויכוח מהותי על



התוצאה משום שהפרש הקולות הקטן עשוי היה להיות מושפע מהחלטות שנתקבלו במהלך יום המשאל לגבי פסילת פתקי הצבעה.<sup>66</sup> בקוויבק נפלה הכרעה על המשך ההשתייכות לקנדה ברוב קטן וגורמים מקרב חסידי ההתנתקות ערערו על לגיטימיות ההכרעה בטענה שהמיעוטים האתניים וביניהם היהודים הם "סייפקו" את ההפרש המנצח.<sup>67</sup>

היתרון העיקרי של קבלת הכרעה במשאל-עם היא מידת הלגיטימציה הרבה הצפויה לנבוע מכך. אולם כשכללי המשחק נמצאים בוויכוח עוד לפני שהמשאל קוים, נפתח פתח לצד המפסיד לערער לאחר המשאל על לגיטימיות התוצאות. בכך יפגע בעצם ההישג המרכזי שכינונו של משאל-עם יכול להוביל אליו. לא רק לגודל הרוב אלא גם לדרך ניהול מסע-התעמולה, המימון, ניהול ובקרת מסע-ההסברה וההצבעה תהיה השפעה על מידת הלגיטימציה של התוצאה. חילוקי דעות בנושא מרכיבי משאל-העם כבר התגלעו ולא נתפלא אם אלו יעלו לאחר המשאל, כטיעונים מן הצד המפסיד על תקפות ההכרעה. די אם נזכיר את הסוגיה הקודמת, זו של "רוב יהודי" בפרשנות התוצאות: אם יוכרע המשאל לטובת הסכס השלום ברוב של פחות מ-55%, צפוי כי מן הימין הקיצוני יעלו קולות לגבי אי-לגיטימיות של הכרעה שלא זכתה בתמיכת "רוב יהודי."

## סיכום

בחלק זה פרשנו את מגוון הדילמות הכרוכות בעריכת משאל-עם. לגבי כל מרכיב, ישנן מספר חלופות שיש לבחור בינן. בחירה זו, בין אם היא נעשית מתוך אינטרס ובין אם היא נעשית בתום-לב, יש לה השלכות על תוצאות המשאל ופרשנותן. כפי שראינו, משאל-עם אינו מנגנון ההכרעה הדמוקרטי האולטימטיבי, אלא מנגנון הסובל מחולשות מובנות ומפגיעות למניפולציות, בדומה למנגנונים אחרים. "שיקוף" דעת הציבור במשאל-עם עובר גם הוא דרך עדשה המעוותת, על ידי בעלי-עניין, אך גם בתום לב, עקב תכונות המובנות במנגנון עצמו. הבעיה היא שבייחוד בכל הנוגע למשאל-עם, קיים פער עצום בין תפיסתו המיתולוגית, בהיותו מכשיר שמבטא לכאורה את דעת העם, לבין אופיו הלכה למעשה.





## משאל-עם בהקשר משטרי דמוקרטי כללי וישראלי

נושא משאל-העם מתקשר לסוגיות מרכזיות בדיון על הדמוקרטיה בכלל ועל הדמוקרטיה הישראלית בפרט. בחלק זה יידונו בקצרה הסוגיות הבאות: דמוקרטיה ישירה וייצוגית; ביזור וריכוז עוצמה; היחסים בין רשויות השלטון; השפעת משאל-העם על מעמד המפלגות; השפעת אימוצו של מנגנון משאל-העם ככלי לקבלת החלטות בחברה הישראלית המשוסעת.

### דמוקרטיה ישירה ודמוקרטיה ייצוגית<sup>68</sup>

המושג דמוקרטיה ישירה מתאר מצב שבו האזרחים עצמם מקבלים החלטות בנושאים העומדים לסדר היום; בדמוקרטיה ייצוגית, האזרחים בוחרים נציגים אשר משמשים באי-כוחם או נאמניהם, והם אלה שמקבלים את ההחלטות. משאל-העם, שבו משתתפים כלל האזרחים בקבלת החלטות, מהווה מנגנון של דמוקרטיה ישירה. לאור זאת מתקשר השימוש בו לזיכרון הכולל בין חסידי הדמוקרטיה הייצוגית לבין חסידי הדמוקרטיה הישירה. המצדדים בדמוקרטיה הייצוגית מצביעים על חולשת כלי משאל-העם והסכנות הטמונות בשימוש בו, ואילו המצדדים בכלים של דמוקרטיה ישירה רואים במשאל-עם ביטוי ממשי לעקרון לפיו דמוקרטיה פירושה "שלטון העם".

### טענות בזכות משאל-עם

**"משאל-עם מבטא באופן ישיר וחד את מהות הדמוקרטיה כשלטון העם"**

משאל-עם נותן לאזרחים הזדמנות לבטא ישירות את דעתם בסוגיה מסוימת. השימוש במשאל-עם מונע עיוות ופרשנות של עמדת האזרחים על



ידי הנציגים ועמדת הציבור מתבטאת ללא כחל ושרק. טיעון זה חותר תחת עצמו במובן זה שהוא מניח כי עמדותיהם של הפרטים הן בהכרח דיכטומיות, וכי עוצמת התמיכה או ההתנגדות של כל אזרח ואזרח היא שווה. טיעון זה גם מעקר מתוכן את הדמוקרטיה המהותית, ומתייחס להגדרה צרה של דמוקרטיה כביטוי פרוצדורלי לעמדתו של הרוב. התכלית של המיסוד הפוליטי היא להעביר את עמדות היחידים דרך מסננת אשר תאפשר צרוף של האינטרסים ולא ביטוי של כל עמדה גולמית לכשעצמה.

**“משאל-עם מגביר את השתתפות האזרחים ותורם לחינוכם הדמוקרטי”**

אם האידיאל הדמוקרטי הוא אזרח פעיל, יש הרואים במשאל-עם כלי להשגת מטרה זו. אחת הטענות בזכות משאל-עם היא שהוא מקרב את האזרח לליבת התהליך הדמוקרטי. משאל-העם מגדיל את הידע של האזרח לגבי סוגיה מסוימת ונוטע באזרח תחושה של אחריות. בכך תורם משאל-העם להערכה העצמית הדמוקרטית של האזרח, ועשוי לחזק את יסודות התרבות הדמוקרטית. אולם קשה להעריך האם טענה זו היא נכונה, האם אכן רוכש האזרח יותר ידע, או שמא הוא דווקא נתון יותר להשפעות דמגוגיות. יתרה מכך, לא ברור האם ידע הוא הגורם המכריע בהצבעה של האזרח במשאל. העברת ההכרעות לדרג הפוליטי מתרחשת לא רק משום שקשה לקבל הכרעות בחברות גדולות, או משום שיש קושי בקבלת הכרעות ישירות וחד-משמעיות על ידי הציבור בסוגיות סבוכות; אלא גם משום ששחרור הציבור מעול קבלת ההכרעות מאפשר בנייה של חברה אזרחית, והשקעת משאבים של האזרחים בספירה הפרטית.

יש מקום לשאול האם בכלל חפץ הציבור להשתתף באופן ישיר בתהליך קבלת ההחלטות? דומה שהתשובה לכך היא חיובית, למרות שלא ברור כי האזרחים בטוחים כי כך יתקבלו ההכרעות הנכונות.<sup>69</sup> האם משאל-עם מגביר את השתתפות הפוליטית של האזרחים? נתונים אודות שיעור ההשתתפות במדינות שונות בעולם מלמדים שבממוצע שיעור ההשתתפות במשאל-עם נמוך משיעור ההשתתפות בבחירות.<sup>70</sup>

**“משאל-עם כאבן שואבת לגיטימיות”**

אחת הטענות הנשמעות בזכות משאל-עם היא שזהו ערוץ להשגת לגיטימיות רחבה מהציבור. הלגיטימציה מן הציבור היא אחד היסודות עליהם נשען המשטר הדמוקרטי. מכאן שאחד מהערוצים לביסוס



הלגיטימיות הוא קבלת החלטות באופן שמקובל על רוב הציבור. אין משמעות הדבר העברת כל עניין ודבר להכרעת הציבור, אך יש מי שטוען כי: "...כשדמוקרטיה ייצוגית רוצה שהחלטה מסוימת תתקבל עם לגיטימציה מקסימלית, היא תפעל נכון אם תשתמש במשאל-עם [ת.ח.]."<sup>71</sup> מנקודת מבט זו השימוש במשאל-עם אינו תכלית כשלעצמה אלא הוא משמש כלי בידי השלטון לכינון ולחיזוק הלגיטימציה שלו. מכל מקום, קשה להעריך מהי מידת הלגיטימציה הנגזרת ממשאל-עם. כך למשל, ביחס לאיחוד האירופי קשה להעריך אם הלגיטימציה לאינטגרציה האירופאית הייתה גדולה יותר במדינות שבהן נערך משאל-עם, בהשוואה למדינות שבהן אושרה ההצטרפות ללא משאל-עם (בלגיה, גרמניה, יוון, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל וספרד). יתירה מזו, לעיתים גם כשנדחית הצעה במשאל-עם אין בכך כדי לרפות את ידיהם של האוחזים בעמדה פוליטית מסוימת. למשל, לאחר כשלון בשני משאלי-עם המשיכו הבדלנים בקוויבק לתבוע את עריכתו של משאל-עם נוסף בנושא ההפרדות מקנדה. גם בישראל התקבלו הכרעות חשובות – דוגמת הסכמי קמפ-דייב – שזכו ללגיטימיות רבה מן הציבור, ללא עריכת משאל-עם.

### **"משאל-עם משמש כמפלט של השלטון מפני הצורך להכריע הכרעות קשות"**

לא רק "העם עם המשאל." לעיתים גם מקבלי ההחלטות עצמם מעדיפים להעביר את שרביט ההכרעה לידי של הציבור. העברת סוגיה למשאל-עם חוסכת מן הרשויות הנבחרות את האחריות להכרעה שנתקבלה. למשל, באמצעות משאל-עם יכולה הרשות המבצעת לכפות רצונה על הרשות המחוקקת. בנוסף, יכולה המערכת הפוליטית לחסן עצמה מפני הצורך להתמודד עם סוגיות הנתונות במחלוקת על ידי העברת ההכרעה לעם. אולם "חסינות" זו של המערכת הפוליטית חותרת תחת העקרון לפיו המערכת הפוליטית אמורה לווסת קונפליקטים בחברה ולא להעצימם על ידי העברת ההכרעה ישירות לציבור. הפניה למשאל-עם יכולה גם לשמש אצטלה להפרת התחייבויות בינלאומיות, כאשר השלטון נתלה בציבור כאילן גבוה ממנו, אשר זכות ההכרעה בידי.



## טענות כנגד משאל-עם

**“הציבור חסר את הידע והיכולת הדרושים לשם קבלת הכרעה רציונלית”**

אחת הטענות השכיחות כנגד אימוצה של דמוקרטיה ישירה, ובפרט כנגד השימוש במשאל-עם, היא חוסר-ידע וחוסר-אחריות של ציבור האזרחים. השימוש בכלים של דמוקרטיה ישירה מניח את קיומו של ציבור בוחרים מידע, אחראי, מעורב ורציונלי. טיעון על בורות וחוסר-אחריות של הציבור עלול לכרות את הענף הדמוקרטי, ולהישמע כפרישת חסות פטרנליסטית של האליטה על הציבור הרחב. בפועל, גם בדמוקרטיה ייצוגית, הנציגים נבחרים על ידי אותו ציבור “בור וחסר-אחריות.” בנוסף, גם הנציגים אינם מחוסנים מפני קבלת החלטות שגויה, וגם הם מונעים לא פעם מאינטרסים ושיקולים שלא ממין העניין. ככלל, קשה לומר מהי הכרעה שגויה במשאל-עם. יש מי שיאמר שהחלטה שאינה רציונלית היא שגויה. דהיינו, הכרעה שהנוק הכרוך בה עולה על התועלת, אולם בעיניו של כל אזרח וכל צד לעניין מוגדרים הנזק והתועלת באופן שונה ואף הפוך.

אחת הדוגמאות השכיחות המוצגת בהקשר זה היא ההכרעה אודות “הצעה 13” (Proposition 13) בשנת 1978 בקליפורניה. אז הצביע ציבור הבוחרים הקליפורני על צמצום המיסוי ובמקביל הביע רצון להגדיל את השירותים הציבוריים, מבלי להתחשב בעובדה שרצונות אלה אינם עולים בקנה אחד. אפשר לפרש דוגמא זו כמעידה על חוסר יכולתם של הבוחרים לשקול באופן רציונלי את האלטרנטיבות ולהבין את השלכות ההכרעה. אולם אפשר גם לראות בכך ביטוי למדיניות בה חפצים האזרחים: לשלם פחות ולקבל יותר.<sup>72</sup> כמו כן, הרצייה של מדיניות סותרת אינה זרה גם בפוליטיקה של נציגים. בדיוני התקציב בישראל, חברי הכנסת אינם מפגינים מידה יתירה של רציונליות. למרות שעוגת התקציב מוגבלת; למרות שיש הסכמה על אי-פריצת מסגרת התקציב; ושיש שאיפה לא להגדיל את הגירעון, עדיין תובעים חברי הכנסת הגדלת תקציבים, כשלא תמיד ברור מהיכן יגויס הכסף.

**“משאל-עם הוא כלי שמתאים למשטר טוטליטרי”**

יש הטוענים כי משאל-עם הוא כלי שמקומו יכירנו רק במשטרים טוטליטריים, בהם הוא משמש להבעת תמיכה בלתי מסויגת במנהיג (היטלר, מוסוליני, נפוליאון, סדאם חוסיין). אולם טענה זו היא דמגוגית



במובן זה שההקשר שבו נערך משאל-עם במדינה דמוקרטית הוא שונה: התרבות הפוליטית שונה ומשאל-העם משמש לתכליות אחרות. רק חמש דמוקרטיות לא ערכו מעולם משאל-עם ברמה הלאומית: הודו, ישראל, יפן, הולנד וארה"ב. טענה בעלת משקל רב יותר היא כי גם במשטר דמוקרטי יכול לשמש משאל-העם כלי פופוליסטי, שעשוי להחליש את הגורמים המתווכים בין האזרח והשלטון.<sup>73</sup> בנוסף, ההכרעה המתקבלת במשאל-עם, והלגיטימיות הנגזרת ממנה, עשויה לשמש לאו דווקא כבלם לעוצמה הפוליטית של השלטון אלא כחיזוק משמעותי לעוצמתו. חיזוק זה אף עלול להפר את האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון.

### **"משאל-עם חותר תחת הדמוקרטיה הייצוגית"**

יש הטוענים כי הקריאה לעריכת משאל-עם מבטאת חתירה תחת הדמוקרטיה הייצוגית. כאשר נערך משאל-עם ההכרעה המתקבלת בו שוללת את הלגיטימציה של כל הכרעה אחרת – של הממשלה ושל הפרלמנט. בהקשר זה עלול משאל-עם שהכרעתו תהיה הפוכה לעמדת הממשלה והפרלמנט לזעזע את המערכת הפוליטית ולגרום למשבר קונסטיטוציוני.

יש מי שטוען שעילות זה הנו עקר מעיקרו, היות שהדמוקרטיה הישירה, שכנגדה קובלים המבקרים, אינה קיימת בשום מקום הלכה למעשה. דמוקרטיה ישירה ודמוקרטיה ייצוגית הם שני היבטים משלימים של המשטר הדמוקרטי, שאינם יכולים להתקיים האחד בלא השני. משאלי-העם עלולים לכאורה להחליש את הדמוקרטיה הייצוגית, אולם בפועל, כאשר אין אפשרות ליוזמות מצד הציבור, משאל-העם אינו פוגע בדמוקרטיה הייצוגית, אלא דווקא משמש כלי בדיה. במרבית המדינות הדמוקרטיות באירופה, הזכות ליזום משאל-עם נתונה בידי הנבחרים, ובהרבה מהמדינות דרוש רוב בפרלמנט על מנת ליזום משאל-עם. אולם שימוש שכזה במשאל-עם באמצעות המנגנונים הייצוגיים שומט את העקרון לפיו ההכרעה נתונה בידי הציבור. למעשה, הציבור נתון לחסדיו של השלטון, וזה מערב את הציבור בהכרעה כראות עיניו. כאשר השימוש במשאל-עם מעוגן דרך קבע בהליך החוקתי, יכולת התמרון של השלטון קטנה. מכך נובע שמשאל-העם, יותר משהוא מאיים על הדמוקרטיה הייצוגית, הוא כלי שרת בדיה. רק במדינות כמו שוויץ ואיטליה, שבהן הציבור יכול ליזום משאל-עם, מעצבים משאלי-העם את סדר היום הציבורי ומשפיעים על הדמוקרטיה הייצוגית.<sup>74</sup>



## **“עריצות הרוב”**

אחת הסכנות האורבות לפתחו של המשטר הדמוקרטי היא עריצות הרוב. בהיעדר בלמים ואיזונים עלול הרוב להכריע הכרעות אשר יפגעו בזכויותיו של המיעוט ויעשו דה-לגיטימציה לעמדותיו. מאחר שמנגנון משאל-העם הוא מנגנון של דמוקרטיה ישירה ויסוד מוסד בו הוא הכרעת הרוב, אין בניסיון להציע “רוב מיוחד” מכל סוג שהוא כדי להתגבר על הסכנה הטמונה בעריצות הרוב. החשש מפני השימוש בדמוקרטיה ישירה אינו שהרוב לא יהיה רוב “אמיתי”. החשש הוא מכך שהכרעה במנגנונים של דמוקרטיה ישירה פתוחה למניפולציות דמוגיות. זהו אינו הדין לגבי דמוקרטיה ייצוגית, שבה על מנת למנוע השפעה של הלכירוח משתנים על מבנים קונסטיטוציוניים מוצבים סייגים לרוב הנדרש. אולם כאשר אנו עוברים מדמוקרטיה של נציגים לדמוקרטיה ישירה אין עוד מקום לסייגים מעין אלה. למעשה, סייגים מעין אלה מחליפים את סכנת עריצות הרוב באפשרות של עריצות המיעוט (ראו לעיל).

### **“משאל-העם הוא כלי של הכרעה חד-משמעית ולא של פשרה פוליטית”**

אחד המנגנונים המרכזיים בדמוקרטיה המכוון למנוע את עריצות הרוב הוא הפשרה. הפשרה היא ליבת התהליך הדמוקרטי, והיא מאפשרת להימנע מהכרעות דיכוטומיות אשר מפצלות את החברה הדמוקרטית לרוב ומיעוט – “טובים ורעים”, “צודקים וטועים”, בהתאמה. המנגנון הייצוגי הוא זה שמאפשר להגיע לפשרה ואילו השימוש במשאל-העם מחייב הכרעה חד-משמעית.



לסיכום, נראה כי הדוגלים בדמוקרטיה ישירה אינם שמים לנגד עיניהם את יציבות המערכת הפוליטית, חשיבות הפשרה הפוליטית, מיתון וויסות קונפליקטים, ואת הנגישות של כל הקבוצות בחברה למוקדי קבלת ההחלטות, אלא מעדיפים על פני אלה את הכרעת הרוב, גם במחיר של קונפליקט.<sup>75</sup> מנקודת ראותנו, המערכת הדמוקרטית בישראל והחברה הישראלית מצויות עדיין בשלב התפתחותי שבו היא זקוקה לכוחות של מיתון, ויסות, פשרה והגנה על מיעוטים יותר מאשר לכוחות של שינוי, תחרות והכרעות ניצחות.



## ביזור וריכוז עוצמה

מנגנון משאל-העם היה אחד מהמאפיינים המוסדיים אותם בחן ארנד ליפארט, אחד ממדעני המדינה הבולטים בתקופתנו, במיון שלו את המשטרים בדמוקרטיות המבוססות. לפי מחקרו, נמצא כי אין קשר אמפירי בין שימוש או אי-שימוש במשאל-עם ואף במידת התכיפות של השימוש בהם, לבין מידת ריכוז או ביזור העוצמה המאפיינת את המשטר, כפי שהיא מתבטאת באימוץ מוסדות שלטוניים אחרים. עניין זה צריך להיות מובן בדואליות המובנית באופיו של מנגנון זה. מצד אחד, הוא מסמן ביזור של עוצמה, משום שהוא מכניס למעגל מקבלי החלטות גורם נוסף – הציבור. בנוסף לממשלה, לבית המחוקקים (או בתי המחוקקים), לשלטון המרכזי והמקומי ולבתי המשפט, משותפים האזרחים, כגוף נפרד של מקבלי החלטות. מצד שני, ההכרעה במשאל-עם היא רובית, שלא כנהוג במבנים הסכמיים דוגמת ממשל קואליציוני ומערכת רב-מפלגתית.<sup>76</sup>

בישראל מהווה הפניה לאימוץ משאל-עם ביטוי נוסף להיחלשות המוסדות השלטוניים. אנו עדים לתהליך שחיקה של הרשות המחוקקת והמבצעת המתבטא בפנייה לרשות השיפוטית לשם קבלת הכרעה. כך מסירות מעל עצמן הרשויות הנבחרות את האחריות לקבלת הכרעות חשובות, וכך גם יעשו באמצעות ה"הפרטה" של ההכרעה הפוליטית על ידי העברתה ישירות לציבור הבוחרים.

## היחסים בין רשויות השלטון

משאל-עם מציב שחקן נוסף על המגרש הפוליטי, וככזה הוא משפיע על היחסים בין רשויות השלטון. האיזון העדין ביחסי העוצמה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת עלול להיות מופר על ידי השימוש במשאל-עם. העברת ההכרעה למשאל-עם עשויה לשמש אמצעי בידי הרשות המבצעת או גורמים אחרים רבי-עוצמה לעקוף התנגדות של הרשות המחוקקת.

בישראל, המנגנון המוצע למשאל-עם הוא כזה שבו לאחר אישור הסכם על ידי ראש-הממשלה, הממשלה והכנסת, אשר יונקים את סמכותם מהציבור, ישנה פנייה ישירה לציבור. מהו מקור התוקף להחלטתם של



הגופים הנבחרים, אם הציבור הבוחר בהם הופך על פיה הכרעה שהתקבלה על ידם? בנוסף, האם תהיה ביקורת שיפוטית על הכרעת העם? בארה"ב הופעלה ביקורת חוקתית כנגד מספר יוזמות למשאל משום שהן סתרו את החוקה האמריקאית.<sup>77</sup> בישראל פסק בית-המשפט העליון כי הוראת חוק שנתקבלה על ידי הכנסת אינה עולה בקנה אחד עם חקיקת יסוד.<sup>78</sup> האם יוכל בית המשפט העליון בישראל לפסול יוזמות למשאל-עם או אף הכרעות שיתקבלו בו משום שהן נוגדות חקיקת יסוד?

משאל-העם כמוסד במערכת הפוליטית מהווה מעין רשות רביעית במאזן הרשויות. דרושים איזונים ובלמים לא רק בין שלוש הרשויות הקיימות אלא גם ביחס להכרעות המתקבלות על ידי "הרשות הרביעית". אולם אופייה של "הרשות הרביעית" מעורר בעיה משום שהציבור הוא גם הריבון, ומכאן שעלול להתערער מקור הסמכות של ההכרעות שהתקבלו על ידי כל אחת מהרשויות האחרות.

הפנייה לציבור אף עלולה להפוך הרגל, בפרט בחברה הישראלית שבה ישנן סוגיות מרכזיות שנויות במחלוקת שרשויות השלטון מתקשות להכריע בהן. האם נראה מצעד של משאל-עם שיהא דומה למצעד העתירות לבית הדין הגבוה לצדק (בג"צ)? בעבר, העתירה לבג"צ הייתה עניין נדיר, אולם כיום הפך ערוץ זה לשכיח והוא נמצא בשימוש יומיומי. הכרעות חשובות וסבוכות מועברות להכרעת בג"צ, בשל אוזלת ידיהן של רשויות השלטון האחרות. משאל-עם עלול להפוך למוסד שאליו "יעתרו" רשויות השלטון ובעלי עניין כשלא יהיה לאל ידם להכריע. בעוד שהיום אנו עדים ל"משפטיזציה של הפוליטיקה", משאל-עם עלול לפתוח פתח ל"משאלזציה", או "רפרנדומיזציה של הפוליטיקה", תופעה שעלולות להיות לה השלכות חמורות על היציבות של הדמוקרטיה הישראלית ועל המרקם החברתי.

## השפעת משאל-העם על מעמד המפלגות

כיצד משפיע קיום משאל-עם על המפלגות? האם הוא מחליש את מעמדן, מפקיע מהן את תפקידן כמנגנוני ייצוג וצירוף אינטרסים, והופך אותן ללא רלוונטיות או שהוא משמש ערוץ נוסף דרכו יכול הבוחר להביע הזדהות עם מפלגתו?





מספר דוגמאות ממערכות מפלגתיות בעולם מלמדות שמשאלי-עם יכולים לעורר משברים ולהחליש את המערכת המפלגתית המסורתית. אחת הדוגמאות הקיצוניות בהקשר זה היא משאלי העם אודות הרפורמה האלקטורלית שנערכו באיטליה במהלך שנות התשעים, אשר הפכו על פניה את המערכת המפלגתית הקיימת. דוגמא נוספת היא היחלשותה של מפלגת הלייבור בנורווגיה לאחר הכישלון במשאל-העם בשנת 1972. אחד הלקחים שלמדה מפלגת הלייבור בנורבגיה היה לא לקשור את גורלה בהכרעה שתתקבל במשאל-העם, וכך עשתה במשאל-העם בשנת 1994, בו נדחתה הצטרפות נורבגיה לאיחוד האירופי. יש המייחסים גם את המהפך, שכונה "רעידת האדמה", בבחירות בדנמרק בשנת 1973 לתוצאות משאל-העם שנערך בשנת 1972 בשאלת ההצטרפות לקהילייה האירופית.<sup>79</sup>

אחד המשתנים שמעצבים במידה רבה את ההשלכות שתהיינה למשאל-עם על המפלגות הוא הסוגיה הספציפית שעל הפרק. אם העמדות בסוגיה שעל הפרק חלוקות בקרב חברי אותה מפלגה או בקרב מפלגות שיש ביניהן ברית פוליטית (למשל, מפלגות השותפות בקואליציה), אזי קיימות שתי אפשרויות. האחת, שהעברת ההכרעה למשאל-עם תסייע לעקוף את ה"מוקש" המפלגתי, ובכך תסייע למפלגה לשרוד את המחלוקת הפנימית. עמדה זו מניחה כי מאחר שההכרעה נתונה בידי העם, יכולה המפלגה להימנע מנקיטת עמדה ברורה וחד-משמעית בסוגיה. במובן זה, העברת נושאים כמו סוגיות מוסריות (הפלה, אלכוהול וכד') להכרעת משאל-עם מגינה על המערכת המפלגתית הקיימת בכך שהיא מאפשרת להימנע מהתמודדות עם נושאים שמאיימים על המרקם המפלגתי או הבין-מפלגתי העדין. יחד עם זאת, אי-נקיטת עמדה ברורה עשויה להחליש את קולה של המפלגה בשיח הציבורי. אפשרות אחרת היא שחילוקי דעות פנימיים דווקא יובלטו במקרה שיערך משאל-עם ויחלישו את המפלגה. פיצול פנימי של עמדות חברי המפלגה יכול להיות מווסת בהכרעות המתקבלות בפרלמנט אך כאשר הנושא עומד למשאל-עם, עלולים מנגנוני הוויסות המפלגתיים להיות מנוטרלים.

ראיית משאל-העם כערוץ נוסף לביטוי הזדהות של הבוחר עם עמדת מפלגתו שומטת את הקרקע מתחת לעצם עריכתו. אם אכן הבוחר מצביע בלאו הכי לאור הזדהותו המפלגתית ולאור יחסו הכללי לממשלה הנוכחית, אזי די בכך שנציגי המפלגות בפרלמנט, שנבחרו על ידי הציבור, יכריעו בסוגיה שעל הפרק. זאת במיוחד אם משאל-העם נערך רק לאחר



שהושג הרוב הדרוש בפרלמנט, כפי שאמור להיות משאל-העם בישראל. אולם המחקרים אינם חד-משמעיים בעניין התנהגות בוחרים במשאל-עם. הנאמנות המפלגתית היא אומנם משתנה בעל משקל רב בנוסחת ההצבעה של הבוחר, אך לא המשתנה היחיד המשפיע. אומנם נראה שעמדות הבוחרים במשאל הן בעלות מתאם גבוה לעמדה של המפלגה המועדפת עליהם, אך יחד עם זאת, מפלגה אינה יכולה להישען על קולות בוחריה באופן אוטומטי. בהשפעה על ההצבעה במשאל-עם מעורבים גורמים נוספים אשר עשויים לעצב את עמדת הבוחרים.

בשנים האחרונות, אנו עדים להיחלשותן של המפלגות בישראל כמנגנוני ייצוג וצרוף אינטרסים כתוצאה ממספר התפתחויות, ביניהן ההתפתחות הגדולה של אמצעי תקשורת המונים בישראל, אימוץ חוק הבחירה הישירה ואימוץ שיטות הפריימריס. שימוש במשאל-עם, בעיקר באופן שנקבע בחקיקה, לפיו יערך משאל-עם לאחר שהכנסת תכריע בסוגיה ברוב של שישים ואחד חברי-כנסת, עלול לשמוט מתחת רגליהן של המפלגות את הבסיס ללגיטימציה של קיומן כמייצגות הציבור. משאל-העם מפקיע את ההכרעה הסופית מנציגי הציבור בכנסת, ובכך הוא עלול לגרום לפגיעה נוספת בתפקוד המפלגות כמייצגות וכמצרפות של אינטרסים. אם משאל-העם יהפוך על פיה את החלטת הכנסת, הדבר מעורר סימן שאלה גדול ביחס לאופן שבו מייצגות המפלגות את ציבור בוחריהן. כיוון שלא נמצא עד היום תחליף ראוי למפלגות במסגרת משטרים דמוקרטיים, וגם לא בחברה הישראלית המשוסעת, מן הראוי לקחת בחשבון גם מחיר זה.

## **משאל-עם והחברה הישראלית: השעיים ומשאל-העם<sup>80</sup>**

כל מנגנון דמוקרטי – בין אם המדובר בשיטת בחירות ובין אם המדובר במשאל-עם – אינו פועל בחלל ריק, אלא בחברה ובתברות פוליטית קיימת. משום כך חשוב לבחון את השלכות השימוש במשאל-עם בהקשר הישראלי.

החברה הישראלית היא חברה משוסעת, ובשנים האחרונות ניתן לכך יותר ויותר ביטוי ברמה הפוליטית. האם מנגנון משאל-העם מתאים לחברה שכזו? כפי שראינו, מנגנון משאל-העם עשוי לתרום לביזור עוצמה



שלטונית, כשגורם נוסף – הציבור – מתווסף אל המשחק הפוליטי, בנוסף לרשויות השלטון השונות. אולם אם נזכור את רמת הלגיטימציה העצומה שעשויה להיות לתוצאות משאל-העם, הרי שלא מדובר בביזור של תהליך קבלת ההחלטות אלא בהעברתו המלאה לציבור האזרחים. ההחלטה לא תוכרע במשא-ומתן אלא באמצעות מנגנון רובי שבו יש רוב מנצח שלוקח הכל ומיעוט שמפסיד. בפוליטיקה שבה השסעים החברתיים – בין דתיים וחילוניים, ספרדים ואשכנזים, יהודים וערבים, עשירים ועניים – מתוספים לשע האידאולוגי בנושא חוץ וביטחון, הכרעה חד-משמעית עם רמת לגיטימציה כה גבוהה עלולה להגביר את הפיצול. כמו כן, לא יהיה ניתן לתלות את האשם בקבלת החלטה שאינה אהודה על חלק גדול מהציבור ב"פוליטיקאים", או במשרת שר, משרה ציבורית או תגמול חומרי שמישהו קיבל תמורת הצבעתו. אפשר אף שבמשאל-עם ייווצר מצב חמור יותר שבו תהיה החרמה של ההשתתפות מצד קבוצות מסוימות בחברה הישראלית. החרמה מעין זו עלולה לערער את יציבות הדמוקרטיה הישראלית משום שהיא תבטא ניכור מצד המחרימים כלפי המערכת הפוליטית.

בישראל, משאל-העם אינו כלי המלכד את הציבור אלא מהלך המנכר חלקים ממנו. כך למשל נשמעות קריאות לא לשתף את האזרחים הערבים בהכרעה "ציונית". קולות הערבים, לדידם של אלה המשמיעים קולות אנטי-דמוקרטיים, אינם שווים לקולם של היהודים בדמוקרטיה הישראלית. טיעונים מעין אלה עלולים להתדרדר במדרון חלקלק ולהישמע גם ביחס להצבעת חברי-כנסת ערבים בכנסת (עמדה המושמעת לא פעם), ואולי גם לגבי ההצבעה בבחירות. עמדה של הזרה כלפי קבוצות בחברה הישראלית עשויה להיות חרב פיפיות גם לאלו הנוקטים בה. בנושא שעומד היום על הפרק ההזרה היא כלפי הערבים, ומחר עשויה להיות מופנית אצבע כזו כלפי העולים, החרדים וקבוצות אחרות.<sup>81</sup> בישראל, הנעדרת תרבות פוליטית ליברלית, עצם רעיון השימוש בכלי של דמוקרטיה ישירה כבר מעורר משבים של רוחות אנטי-דמוקרטיות.

ההכרעה הרובית העומדת בבסיס מנגנון משאל-העם, עלולה אף היא לפגוע בדמוקרטיה הישראלית. משאל-העם עלול לחזק דווקא את הממד הפרוצדורלי, דהיינו, של הכרעת הרוב, וזאת על חשבון העקרון הליברלי של הגנה על מיעוטים, שהוא ממד חלש ממילא בדמוקרטיה הישראלית. אפילו אם לא יאומץ משאל-העם כמכשיר חוקתי אלא רק כמכשיר לצורך



הכרעה בהסכמים הכרוכים בויתורים טריטוריאליים, ייווצר תקדים.<sup>82</sup> צפוי כי בנושאים רבים אחרים יעלו יוזמות לכינון משאל-עם, ואלו יאומצו ביתר קלות נוכח היווצרות התקדים.

בקרוב המצדדים בקיום משאל-עם בישראל נשמעת הטענה כי אישור נסיגה טריטוריאלית באמצעות משאל-עם יבודד את המתנגדים הקיצוניים לנסיגה, ובכך עשויה הפניה למשאל-עם למנוע אחיזה בנשק מצדם של הקיצוניים. הדוגמא הצרפתית, לפיה משאלי-העם אודות אלג'יריה ניטרלו את כוחות הימין הקיצוני מספקות תמיכה לכך.<sup>83</sup> בישראל, חשנו את נחת זרועה של האלימות הפוליטית כאשר נרצח ראש-הממשלה יצחק רבין ז"ל, על ידי רוצח שפל, בניסיון נואש ואכזר להחזיר לאחור את גלגלי הסכם אוסלו. אין לפסול את האפשרות שדווקא משום שההכרעה במשאל-עם היא סופית, בלתי הפיכה, וממיטה מכה ניצחת על המתנגדים, עלולים הקיצוניים שביניהם לנקוט באמצעים אלימים. לאחר שההכרעה תיפול ידרשו אמצעים קיצוניים ביותר על מנת להפוך אותה על פיה. במובן זה משאל-עם "מנטרל" את הדרכים הלגיטימיות לפעולה כנגד הכרעות של השלטון, אך לא בהכרח את הדרכים האנטי-דמוקרטיות הנתפסות לאחריהם כאמצעי האפשרי היחיד.



משהגיה רעיון משאל-העם לאוויר העולם נדמה היה כאילו נסתתמו כל הדרכים האחרות האפשריות לקבלת הכרעות. אולם יש עדיין מקום לבחון האם ניתן להשתמש בדרכים שהן יסוד מוסד במערכת הקיימת לשם קבלת הכרעות חשובות.

אחת הדרכים השכיחות לקבלת הכרעות חשובות בדמוקרטיה היא קביעת סף של רוב מיוחד בבתי המחוקקים על מנת לשנות הכרעה קודמת. סעיף חמש לחוקת ארה"ב קובע הליך מורכב לשינוי חוקתי, שבו נדרש רוב מיוחד בבתי המחוקקים אך אין בו כל מרכיב של משאל-עם. מכאן, שרוב מיוחד בבית המחוקקים עשוי לשמש חלופה לשימוש במשאל-עם. יש גם בין מי שמצדדים עקרונית בשימוש במשאל-עם הסבור שדרך חלופית לקבלת הכרעה באמצעות משאל-עם היא הצבת הדרישה כי שינויים בחוקה יחייבו אישור של רוב מיוחד בבית-המחוקקים.<sup>84</sup> המנגנון שהוצע בישראל אינו מציע שתי חלופות – רוב מיוחד בבית המחוקקים או פנייה למשאל-עם (חלופות הקיימות בדנמרק, ניו-זילנד, צרפת ואיטליה), אלא דורש את שתי הדרישות בזו אחר זו. לא די שהסכם יאושר בכנסת ברוב חבריה (לפחות שישים ואחד ח"כ) אלא נדרש גם אישור במשאל-עם ברוב רגיל. תנאי זה מכוון למנוע אפשרות לעקוף את הכנסת על ידי הבאת ההסכם ישירות למשאל-עם, ללא דיון בבית המחוקקים. אולם יש מקום להציע מנגנון חלופי, שבו רק במקרה שלא מתקבלת ההכרעה ברוב מוחלט בכנסת, אלא רק ברוב רגיל, יועבר ההסכם למשאל-עם. במקרה כזה גם תימנע האפשרות שתהיה סתירה בין הכרעת הכנסת, השואבת את כוחה מן הציבור, לבין הכרעת הציבור עצמו.

חלופה אחרת היא לראות בבחירות כאילו הן משאל-עם. בבחירות 1999, כאשר השמיע אהוד ברק את ההבטחה כי במקרה של הסכם שלום עם הפלשתינים ועם הסורים יערך משאל-עם, טען כנגדו בנימין נתניהו כי "הבחירות הן משאל-העם האמיתי על עתיד הסדר הקבע."<sup>85</sup> לא פעם נשמעו גם קולות דומים מן העבר השני, כך שנראה שבשיח הציבורי הפוליטי מקובל להתייחס לבחירות ככלי הכרעה גם בסוגיה ספציפית. אומנם בישראל הבחירות אינן חד-נושאיות, ועל הפרק עומדות גם סוגיות

חברתיות וכלכליות. אבל אפשר שהצגת הבחירות ככאלה שבהן יוכרע לא רק עתידה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל, אלא גם עתידו של הסכם השלום עם הסורים ו/או עם הפלשתינאים, תאפשר את בסיס הלגיטימציה הרחב להכרעה. בנוסף, ההכרעה באמצעות הבחירות לא תנתק את סוגיית משאל-העם משאר הנושאים שעל הפרק, שהרי ניתוק זה הוא מלאכותי ומכלול הנושאים, הן במציאות הפוליטית והן במוחו ובלבו של הבוחר, שזורים זה בזה.

יש לזכור כי קיימת חקיקה ולפיה על הממשלה לערוך משאל-עם אם היא חותמת על הסכם לפיו לא יחולו המשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל על שטח מסוים.<sup>86</sup> יחד עם זאת, במצב החוקי הקיים אין הממשלה מחויבת לערוך משאל-עם משום שהסעיף המתייחס לעצם קיומו של משאל-עם יכנס לתוקפו רק לאחר שיחוקק חוק-יסוד: משאל עם.<sup>87</sup> החוק, בצורתו הנוכחית, מחייב רק אישור של הכנסת ברוב מוחלט של חבריה.



## סיכום

הדמוקרטיה, בפרט הדמוקרטיה הליברלית, אינה מושתתת רק על עקרונות של ריבונות עממית ושלטון הרוב. הדמוקרטיה כוללת גם עקרונות כמו פלורליזם, הגנה על זכויות המיעוטים, קונסנזוס ופשרה. כמו כן מקובלת התפיסה ובעיקר המעשה לפיהם ההכרעות בדמוקרטיה צריכות להתקבל על ידי "ממשל של נציגים," הן על שום גודלן של החברות הדמוקרטיות המודרניות והן על שום אופיין המורכב של הסוגיות בהן דרושה הכרעה. מנקודת מבט זו מצטייר משאל-העם ככלי פופוליסטי, שעלול לא רק לקעקע את הדמוקרטיה הייצוגית ומוסדותיה (בתי-הנבחרים, המפלגות, הממשלה), אלא גם לשסע את המרקם המורכב של החברה בגרסתה הדמוקרטית, הפלורליסטית והרב-תרבותית.

חשוב לזכור, כי כל מנגנון דמוקרטי – בין אם המדובר בשיטת בחירות ובין אם המדובר במשאל-עם – אינו פועל בחלל ריק, אלא בחברה ובתרבות פוליטית קיימת. יש לתת את הדעת על ההשלכות האפשריות של כל שיטה וכלי בהקשר הספציפי שבו היא מופעלת. יש לשקול היטב אימוץ כלים ממערכות פוליטיות ממדינות אחרות, משום שאותו כלי בהקשר פוליטי, חברתי ותרבותי שונה, יכול לשמש חרב פיפיות. עיינו אומנם נשואות אל המדינות בעלות מסורת דמוקרטית, ואנו שואפים להידמות להן ולאמץ את דרכיהן, אך העיצוב של המערכת הפוליטית בישראל ודרכי ההכרעה בה צריכים להיות מותאמים לאופיה של החברה הישראלית. חשוב להעריך את ההבטחות והסכנות הטמונות בשימוש במשאל-עם בישראל. אין דינו של משאל-עם הנערך בשוויץ, קליפורניה או בריטניה כדינו של משאל-עם שנערך בישראל. השימוש במשאל-עם בחברה משוסעת אינו דומה לשימוש בו בחברה הומוגנית; השימוש בו בסוגיות שמהוות קו שבר בחברה אינו דומה לשימוש בו בהכרעות שאינן מקטבות את החברה למחנות ברורים; השימוש בו בחברה נעדרת מסורת ליברלית אינו זהה לשימוש בו בחברה שיש לה מסורת כזו.

הדגשנו כי נעסוק בנייר העמדה במשאל-עם בנושא טריטוריאלי, אך תהא זו טעות חמורה לחשוב כי השימוש במשאל-עם הכרחי שיהיה חד-פעמי. השימוש במשאל-עם עלול להוות תקדים, ואפשר שיוזמות לשימוש בו בנושאים אחרים יטילו צל על הדמוקרטיה הישראלית. האם הכרעות



בנושאי יחסי דת ומדינה צריכות לעמוד למשאל-עם? מה יהא תפקידן של רשויות השלטון אם ההכרעות הקשות – שדווקא מעצם היותן סבוכות, אינן נתונות לחיתוך בתער משאל-העם – יועברו לציבור? הפשרה היא ליבת הדמוקרטיה, ובישראל על אחת כמה וכמה חשובים המנגנונים המתווכים את רצונו של הציבור, משום שהם מווסתים ומרסנים את המתחים והקונפליקטים.

**באם יערך משאל-עם יש לתת את הדעת לאופן שבו מותווים מרכיביו השונים, שכן לאלה עשויה להיות השפעה רבה על מידת הלגיטימיות של ההכרעה המתקבלת. משאל-עם עשוי להיות בעל השלכות מרחיקות לכת על מעמדן של קבוצות שונות בחברה הישראלית, על מאזן העוצמה במערכת הפוליטית, ועל אבני היסוד הדמוקרטיים שעליהן מושתתת מדינת-ישראל. אי-קיומו של משאל-עם בישראל עדיף על קיומו, משום שגם ביום שאחרי ההכרעה על הסכם שלום עם סוריה יש צורך בהמשך קיומה של המערכת הפוליטית הדמוקרטית בישראל, ומשאל-העם יהווה תקדים מסוכן שעלול לפגוע ביציבותה. אך גם אם תתממש האפשרות הסבירה יותר בעת כתיבת שורות אלו ומשאל-העם יתקיים, יש לדעת כיצד להתייחס אליו ולתוצאותיו ובכך למזער את נזקיו. מחד-גיסא, תוצאות המשאל מחייבות, בהיותו חלק מכללי המשחק הדמוקרטי שאומצו בידי באי-כוח הריבון, נציגיו של הציבור בכנסת. מאידך גיסא, אין ליחס להכרעה יותר ממה שיש בה: זוהי הכרעה על ידי מנגנון קבלת החלטות הרחוק מלהיות אופטימלי. זהו אחד משורת מנגנונים שאנו כבני-תמותה נאלצים להסתפק בהם במקרה של צורך בהכרעה בשאלות חשובות, ולפי תפיסתנו, לא המנגנון המועדף בכלל ובישראל בפרט.**





## נספח מס' 1:

### משאלי-עם בנושאים טריטוריאליים, האצלת סמכויות וריבונות<sup>†</sup>

מדינה	שנה	נושא	הרוב הדרוש לאישור ההצעה	בעלי זכות ההצבעה
אוסטריה	1994	הצטרפות לאיחוד האירופי	רוב פשוט	אזרחי אוסטריה
אוסטרליה	1999	הפיכה לרפובליקה עצמאית*	רוב פשוט כפול (רוב פשוט בקרב כלל המצביעים ובארבע משש מדינות)	אזרחי אוסטריה
אירלנד	1972	הצטרפות לקהיליה האירופית	רוב פשוט	אזרחי אירלנד
	1987	אישור "החוק האירופי האחד"	רוב פשוט	אזרחי אירלנד
	1992	אישור אמנת מאסטריכט	רוב פשוט	אזרחי אירלנד
	1998	אישור הסכם אמסטרדם וההסכם בצפון אירלנד	רוב פשוט	אזרחי אירלנד
בריטניה	1975	הישארות בשוק האירופי	רוב פשוט	אזרחי בריטניה
סקוטלנד	1979	הגדלת אוטונומיה אזורית*	רוב שיהווה לפחות 40% מבעלי זכות הבחירה	תושבי סקוטלנד
	1997	הגדלת אוטונומיה אזורית	רוב פשוט	תושבי סקוטלנד
וויילס	1979	הגדלת אוטונומיה אזורית*	רוב שיהווה לפחות 40% מבעלי זכות הבחירה	תושבי וויילס
	1997	הגדלת אוטונומיה אזורית	רוב פשוט	תושבי וויילס
צפון אירלנד	1973	השארות במסגרת בריטניה	רוב פשוט	תושבי צפון אירלנד
	1998	אישור הסכם השלום בין הקתולים והפרוטסטנטים	רוב פשוט	תושבי צפון אירלנד



מדינה	שנה	נושא	הרוב הדרוש לאישור ההצעה	בעלי זכות ההצבעה
דנמרק	1972	חברות בקהילייה האירופית	רוב של לפחות 40% מבעלי זכות הבחירה	אזרחי דנמרק
	1992	אמנת מאסטריכט*	רוב של לפחות 40% מבעלי זכות הבחירה	אזרחי דנמרק
	1993	אמנת מאסטריכט (הסכם אדינבורו)	רוב של לפחות 40% מבעלי זכות הבחירה	אזרחי דנמרק
גרינלנד	1979	שלטון עצמי	רוב פשוט	תושבי גרינלנד
נורווגיה	1972	הצטרפות לקהילייה האירופית*	רוב פשוט	אזרחי נורווגיה
	1994	הצטרפות לאיחוד האירופי*	רוב פשוט	אזרחי נורווגיה
<b>ספרד**</b>				
אנדלוסיה	1980	הגדלת אוטונומיה	רוב מוחלט (50% + 1 מבעלי זכות הבחירה) בכל אחת מהפרובינציות באזור	תושבי האזור בלבד
גליציה	1980	הגדלת אוטונומיה	רוב מוחלט (50% + 1 מבעלי זכות הבחירה) בכל אחת מהפרובינציות באזור	תושבי האזור בלבד
חבל הבסקים	1979	הגדלת אוטונומיה	רוב מוחלט (50% + 1 מבעלי זכות הבחירה) בכל אחת מהפרובינציות באזור	תושבי האזור בלבד
קטלוניה	1979	הגדלת אוטונומיה	רוב מוחלט (50% + 1 מבעלי זכות הבחירה) בכל אחת מהפרובינציות באזור	תושבי האזור בלבד
פינלנד	1994	הצטרפות לאיחוד האירופי	רוב פשוט	אזרחי פינלנד
צרפת	1961	הגדרה עצמית לאג'יריה	רוב פשוט	אזרחי צרפת
	1962	הסכם עם האלג'יראים	רוב פשוט	אזרחי צרפת
	1988	אישור ההסכם עם קלדוניה החדשה	רוב פשוט	אזרחי צרפת
	1992	אישור אמנת מאסטריכט	רוב פשוט	אזרחי צרפת



בעלי זכות ההצבעה	הרוב הדרוש לאישור ההצעה	נושא	שנה	מדינה
				קנדה
תושבי האזור בלבד	רוב פשוט	עצמאות החבל*	1980	קוויבק
תושבי האזור בלבד	רוב פשוט	עצמאות החבל*	1995	קוויבק
אזרחי שבדיה	רוב פשוט	הצטרפות לאיחוד האירופי	1994	שבדיה

\* בכוכבית מסומנים אותם המקרים בהם דחו הנשאלים את ההחלטה שהועמדה במשאל-העם.

+ הנתונים מתוך:

Broughton, 1998; Butler and Ranney, 1994; Denver, 1998; Gallagher and Uleri, 1996; Miles 1998; Morel, 1996; O'Mahony, 1998; Seyd, 1998; Melanie Sully, "The Austrian Referendum of 1994," **Electoral Studies**, vol. 14, no. 1, 1995, pp. 67-69; Siune, Svensson and Tonsgaard. 1994; Suksi, 1996; Svensson, 1996; [www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html](http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html); Wyller, 1996.

++ לא נערך משאל-עם בנושא טריטוריאלי ברמה הלאומית, רק ברמה האזורית.



עמ' ריק

### ההיבט החוקי של משאל-עם בישראל

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 מגדיר לראשונה את התנאים בהם נדרש שימוש במשאל-עם בישראל. החוק קובע מנגנון דו-שלבי לאישור החלטת ממשלה לפיה, לא יחולו המשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל על שטח מסוים. החוק קובע כי החלטה כזו דרושה אישור של הכנסת ברוב חבריה<sup>87</sup>. דהיינו, רוב של 61 חברי כנסת לפחות. בנוסף קובע החוק כי לאחר שאושרה ההחלטה על ידי הכנסת ברוב חבריה, היא טעונה אישור גם במשאל-עם "שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל". כמו-כן מציינ החוק שמשאל-העם יתקיים רק לאחר שיחוקק חוק יסוד אשר יסדיר את דרכי עריכתו.

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 שוזר שני חידושים זה בזה. לא רק שהוא מתנה ויתור טריטוריאלי בהכרעה של משאל-עם, הוא גם קובע כי "החלטת הממשלה לפיה המשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח, טעונה אישור של הכנסת בהחלטה שתקבל ברוב חבריה". עד לחקיקת החוק לא חלה חובה כזו על הממשלה. הממשלה הייתה רשאית להלכה לאשר ולאשרר כל אמנה בינלאומית, בכפוף לסמכותה של הכנסת לבקש דיון תוך זמן מוגבל לאחר הנחתה של האמנה על שולחן הכנסת. אולם במשך השנים נוצר נוהג, שעל פיו מביאה הממשלה כל הסכם, שמשמעותו ויתור על שטחים המצויים בחזקתה בפועל, לאישור הכנסת. כך היה הנוהג לגבי הסכמי קמפ-דיוויד, הסכמי אוסלו, הסכם השלום עם ירדן, וכן לגבי הסכם וואי. הביטוי לנוהג זה קיים בתקנון הממשלה שבו נקבע כי "הממשלה רשאית לקבוע כי אמנה פלונית בשל חשיבותה תובא גם לאישור הכנסת או לאשרורה"<sup>88</sup>.

בעת כתיבת שורות אלה עומדות על הפרק מספר הצעות לחקיקת חוק יסוד: משאל-עם. ההצעות נבדלות זו מזו בחלק מאותם מרכיבים שהוצגו בחלק הראשון של נייר העמדה. ההבדלים בין הצעות החוק השונות



משקפים תפיסה שונה של תפקיד משאל-העם במערכת הפוליטית והחוקתית בישראל. לא פחות מכך, הבדלים אלו משקפים רצון של יוזמי ההצעות להשיג תוצאה מקווה במשאל-העם.

על מנת לעמוד על הבדלים אלה נשווה בטבלה שלהלן ארבע הצעות חוק: הצעת החוק שנוסחה במשרד המשפטים ושאושרה על ידי ועדת השרים של הממשלה; הצעת חוק פרטית שהוגשה כהצעת סיעת הליכוד (הכנסת ה-15, פ/1107); הצעת החוק שהוגשה על ידי חמשה-עשר חברי כנסת מן האופוזיציה (הכנסת ה-15, פ/663); והצעת חוק שהציג יו"ר הכנסת, שנוסחה בידי אנשי המרכז הבינתחומי בהרצליה. נוסח חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999 ונוסחים של ארבע הצעות-החוק מופיעים בהמשך הנספח.



## השוואה בין ארבע הצעות החוק – חוק יסוד: משאל-עם\*

הצעת משרד המשפטים (תזכיר)	הצעת סיעת הליכוד	הצעת 15 חברי כנסת מהאופוזיציה	הצעת יו"ר הכנסת
<p>הפניה למשאל-עם היא חובה רק אם נקבע בחוק (אחר) כי נדרש אישור להחלטה במשאל-עם.</p> <p>הממשלה רשאית לפנות למשאל-עם, אך לא חייבת לעשות זאת, במקרים נוספים (ראו להלן).</p>	<p>חובה לערוך משאל-עם במקרה שהממשלה מחליטה כי המשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח מסוים, או בעקבות החלטת ממשלה, שאושרה על ידי הכנסת, לשינוי גבולות המדינה.</p>	<p>אם נקבע בחקיקה אחרת כך.</p>	<p>לא.</p>
<p>מגוון הנושאים מוגבל ביותר. משאל-עם יערך בשני מקרים:</p> <p>1 לאישור החלטת הממשלה כי המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח מסוים.</p> <p>2 אם הממשלה מחליטה כי הסכם או אמנה שעליהם חתמה, הקובעים או משנים את גבולות המדינה, מותנה באישור במשאל-עם.</p>	<p>מגוון הנושאים מוגבל – ראו לעיל.</p> <p>"בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית עליונה", כאשר למשאל יועמדו חוק או הסכם מדיני.</p>	<p>מגוון הנושאים רחב ועמום:</p> <p>"בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית עליונה", כאשר למשאל יועמדו חוק או הסכם מדיני.</p>	<p>מגוון הנושאים רחב ועמום:</p> <p>"בעניינים המהותיים לעתידה ולקביעת אופיה של מדינת ישראל."</p> <p>למשאל יועמדו – הסכם שאושר על ידי הכנסת; חוק או חוק יסוד; חוקה.</p>
<p>הממשלה.</p>	<p>חובה (ולא יוזמה) לערוך משאל-עם במקרים שצוינו לעיל.</p>	<p>1 הכנסת. 2 הממשלה. 3 שלושה אחוזים מבעלי זכות הבחירה. 4 לפי חוק.</p>	<p>1 הממשלה. 2 לפחות שליש מחברי הכנסת.</p>
<p>מי רשאי ליוזם משאל-עם</p>	<p>ההכרעה תועבר למשאל-עם רק לאחר שהכנסת אישרה את החלטת הממשלה.</p>	<p>לא.</p>	<p>ההכרעה תועבר למשאל-עם רק לאחר שהכנסת אישרה את החלטת הממשלה.</p>
<p>האם דרוש אישור מוקדם של הכנסת</p>	<p>ההכרעה תועבר למשאל-עם רק לאחר שהכנסת אישרה את החלטת הממשלה.</p>	<p>לא.</p>	<p>נדרש אישור הכנסת לעצם עריכת המשאל.</p>



<p><b>הרוב הנדרש בכנסת</b></p>	<p>לפחות שישים ואחד חברי כנסת לאישור ההחלטה שתועמד למשאל-העם.</p>	<p>לפחות שישים ואחד חברי כנסת לאישור ההחלטה שתועמד למשאל-העם.</p>	<p>–</p>	<p>לפחות שישים ואחד חברי כנסת צריכים להסכים להעביר את הנושא למשאל-עם.</p>
<p><b>נוסח השאלה</b></p>	<p>האמנה או ההסכם שהממשלה והכנסת החליטו לאשר יועמדו בפני הציבור.</p>	<p>השאלה תנוסח בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת + שני שופטים מכהנים מבית המשפט העליון.</p>	<p>השאלה תנוסח בידי ועדה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון. ניתן יהיה לערער על הנוסח לבית המשפט העליון.</p>	<p>השאלה תנוסח בידי ועדת הבחירות המרכזית.</p>
<p><b>הרוב הדרוש על מנת לתקף את ההכרעה במשאל</b></p>	<p>רוב רגיל.</p>	<p>יותר מחמישים אחוזים מבעלי זכות ההצבעה.</p>	<p>רוב של לפחות שישים אחוזים מהקולות הכשרים או רוב של חמישים אחוזים מבעלי זכות הבחירה.</p>	<p>לפחות ארבעים אחוזים מבעלי זכות ההצבעה.</p>
<p><b>מועד עריכת משאל-העם</b></p>	<p>לא פחות מארבעים וחמישה יום ולא יותר משישים יום לאחר החלטת הכנסת.</p>	<p>לא פחות משישים יום ולא יאוחר ממאה ועשרים יום לאחר החלטת הכנסת.</p>	<p>לא פחות משישים יום לאחר אישור השאלה.</p>	<p>תוך שישים יום מיום פרסום נוסח השאלה.</p>
<p><b>תעמולה</b></p>	<p>אפשר שיקבע בחוק, יחול איסור שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולה.</p>	<p>לפי חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) תשי"ט-1959, בשינויים המתחייבים.</p>	<p>לפי חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) תשי"ט-1959; בנוסף יורשו לנהל תעמולה גופים בעלי עניין.</p>	<p>המפלגות יורשו לנהל תעמולה לפי חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) תשי"ט-1959; תעמולת גופים חוץ-פרלמנטריים תהיה מותרת תחת מגבלות נוספות.</p>
<p><b>מימון</b></p>	<p>אפשר שיקבע בחוק.</p>	<p>לפי חוק מימון מפלגות התש"ל-1973, בשינויים המתחייבים.</p>	<p>מימון ינתן לפי חוק מימון מפלגות, ובנוסף ינתן מימון לגופים בעלי עניין. עצם המימון לגופים אלה והיקפו יקבע בידי ועדה ממלכתית בראשות שופט.</p>	<p>מימון ינתן לשני ארגוני-גג שיורכבו מהמפלגות המיוצגות בכנסת.</p>

\* בסעיפים המתייחסים לזכות ההצבעה וליציבות ונוקשות החוק אין הבדלים בין ההצעות.



**חוק סדרי השלטון והמשפט [ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל], התשנ"ט-1999 \***

- |  |                    |
|--|--------------------|
| <p>1. לענין חוק זה -<br/> "החלטת ממשלה" - החלטה של הממשלה, בדרך של אישור אמנה או הסכם או בדרך אחרת, לרבות התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים;<br/> "שטח" - שטח שחלים בו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל.</p> | <p>הגדרות</p>      |
| <p>2. החלטת ממשלה לפיה המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח, טעונה אישור של הכנסת בהחלטה שתקבל ברוב חבריה.</p>   | <p>אישור הכנסת</p> |
| <p>3. החלטת ממשלה, שאושרה על ידי הכנסת, כאמור בסעיף 2, טעונה גם אישור במשאל עם, שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל.</p>   | <p>משאל עם</p>     |
| <p>4. תחילתו של סעיף 3 ביום תחילת תוקפו של חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם.</p>  | <p>תחילה</p>       |

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

דן תיכון  
יושב ראש הכנסת

עוז ויצמן  
נשיא המדינה

\* נתקבל בכנסת ביום ח' בשבט התשנ"ט (25 בינואר 1999); הצעת החוק ודברי ההסבר פורסמו בהצעות חוק 2779, מיום ב' בטבת התשנ"ט (21 בדצמבר 1998), עמ' 214.



## הצעת משרד המשפטים (תזכיר)

### הצעת חוק-יסוד: משאל-עם

- מטרה
1. מטרת חוק-יסוד זה לקבוע את המקרים בהם ייערך בישראל משאל-עם ואת העקרונות בדבר דרכי עריכתו.
- משאל-עם
2. משאל-עם ייערך באחת מאלה:  
 (1) החליטה הממשלה כי המשפט השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחול עוד על שטח מסוים, והחלטה זו טעונה, על פי חוק, אישור במשאל-עם;  
 (2) החליטה הממשלה לאשר אמנה או הסכם הקובעים או המשנים את גבולות המדינה, וקבעה בהחלטתה כי תוקף ההחלטה יהיה מותנה באישורה במשאל-עם.
- אישור הכנסת -  
 תנאי לעריכת משאל-עם
3. לא ייערך משאל-עם, אלא אם כן אישרה הכנסת, בהחלטה שנתקבלה ברוב חבריה, את החלטת הממשלה כאמור בסעיף 2.
- המועד
4. (א) משאל-העם ייערך במועד שתקבע הכנסת, בהחלטתה לפי סעיף 3; המועד יהיה לא פחות מארבעים-וחמישה ימים ולא יותר מששים ימים אחרי יום קבלת ההחלטה על ידי הכנסת.  
 (ב) נקבע מועד בחירות לכנסת ולראש הממשלה או בחירות מיוחדות לראש הממשלה בתקופה שבין שלושים לתשעים ימים אחרי יום קבלת ההחלטה על ידי הכנסת, יתקיים משאל-העם באותו מועד, על אף האמור בסעיף-קטן (א).
- הזכות להשתתף במשאל-העם
5. זכאים להשתתף במשאל-העם מי שהיו זכאים לבחור בבחירות לכנסת, אילו נערכו באותו יום.
- החלת הוראות
6. על עריכת משאל-העם יחולו הוראות הדין בענין הבחירות לכנסת, בשינויים המחויבים, ככל שלא נקבעו הוראות אחרות באותו ענין בחוק או על פיו.
- פרסום
7. החלטת הממשלה, החלטת הכנסת, וכן האמנה או ההסכם, כאמור בסעיף 2, יפורסמו ברשומות, ויובאו לידיעת הציבור, בדרך שיורה יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, לפחות עשרים ואחד ימים לפני מועד משאל-העם.
- ההצבעה והתוצאות
8. (א) בוחר במשאל-עם יצביע "כן", שמשמעו תמיכה במתן תוקף להחלטת הממשלה, או "לא", שמשמעו התנגדות למתן תוקף.  
 (ב) היה מספר המצביעים "כן" גדול ממספר המצביעים "לא", יינתן תוקף להחלטת הממשלה.



תעמולה ומימון 9. (א) הוראות בדבר תעמולה ומימון בקשר למשאל-עם יכול שייקבעו בחוק.

(ב) הוראות החוק בדבר איסור השימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי תעמולה לקראת משאל-עם.

יציבות 10. אין בכוחן של תקנות-שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.

נוקשות 11. אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.



## הצעת סיעת הליכוד

### הכנסת החמש-עשרה

יולי-יואל אדלשטיין	סילבן שלום	הצעת חוק של חברי הכנסת:
דוד אזולאי	זבולון אורלב	
בנימין אלון	מיכאל איתן	
נעמי בלומנטל	משה ארנס	
חיים דרוקמן	יצחק גאגולה	
צחי הנגבי	אברהם הירשזון	
נסים זאב	צבי הנדל	
אליעזר זנדברג	רחבעם זאבי	
דוד טל	עופר חוגי	
אמנון כהן	אליעזר כהן	
ישראל כץ	חיים כץ	
לימור לבנת	ציפי לבני	
נחום לנגנטל	אביגדור ליברמן	
רחמים מלול	עוזי לנדאו	
מיכאל נודלמן	יהושע מצא	
יצחק סבן	דני נוה	
יאיר פרץ	גדעון עזרא	
משה קצב	מיכאל קליינר	
ראובן ריבלין	איוב קרא	
יובל שטייניץ	גנדי ריגר	
יורי שטרן	מאיר שטרית	
	אריאל שרון	

107/פ

### הצעת חוק יסוד: משאל עם

1. מטרת חוק יסוד זה, לקבוע כי ייערך משאל עם בישראל ואת העקרונות בדבר דרכי עריכתו במקרים המנויים בסעיף 2. מטרה
2. משאל עם ייערך אם החליטה הממשלה כי המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל, לא יחולו עוד על שטח מסוים, או החליטה החלטה לשינוי גבולות המדינה וההחלטה אושרה על ידי הכנסת. משאל עם
3. אישור הכנסת, כאמור בסעיף 2 צריך להתקבל ברוב של חברי הכנסת. אישור הכנסת
4. משאל העם יערך לא לפני תום שישים ימים ולא יאוחר מ-120 ימים מיום קבלת ההחלטה בכנסת כאמור בסעיף 2. מועד



5. יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יעמוד בראש הוועדה למשאל עם לפי חוק זה; חברי ועדת הבחירות לכנסת יהיו חברים בוועדה למשאל עם.	עריכת משאל עם
6. השאלה או השאלות השנויות במשאל העם ינוסחו בידי יושב-ראש הוועדה ביחד עם 2 שופטים נוספים מקרב שופטי בית המשפט העליון שייבחרו על-ידי נשיא בית המשפט העליון.	השאלה במשאל העם
7. הזכות להשתתף במשאל העם תנתן למי שהיה זכאי לבחור בבחירות לכנסת אילו נערכו במועד המשאל.	הזכות להשתתף במשאל העם
8. בוחר במשאל העם יצביע "בעד" שמשמעו תמיכה בהחלטת הממשלה והכנסת או "נגד" שמשמעו התנגדות להחלטת הממשלה והכנסת; בוחר יוכל להצביע כי הוא נמנע מתשובה לשאלה.	ההצבעה במשאל העם
9. הרוב הנדרש לאישור השאלה במשאל העם יהיה רוב של יותר מחמישים אחוזים מקרב בעלי זכות ההצבעה.	הרוב הנדרש במשאל העם
10. היה רוב המצביעים "בעד" גבוה מהרוב הנדרש לפי סעיף 9, יאושר המשאל ותוצאותיו יחייבו את הממשלה ואת הכנסת.	תוצאות ההצבעה במשאל העם
11. בערעור על תוצאות משאל העם יחולו הוראות החוק הנוגעות לערעור על תוצאות הבחירות לכנסת, בשינויים המתחייבים.	ערעור
12. על משאל העם יחולו בשינויים המחוייבים, חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.	תעמולה
13. מימון משאל העם יעשה בהתאם להוראת חוק מימון מפלגות התשל"ג-1973 <sup>2</sup> בשינויים המתחייבים.	מימון
14. אין בכוחן של תקנות שעת-חרום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.	יציבות
15. אין לשנות חוק יסוד זה, אלא בחוק יסוד, שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.	נוקשות

1. ס"ח התשי"ט, ע"מ 92.

2. ס"ח התשל"ג, ע"מ 52.



## דברי הסבר

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999, מחייב כי החלטת ממשלה לפיה המשפט, השיפוט והמנהל של המדינה לא יחולו עוד על שטח מסוים, יאושר במשאל עם.

עוד קובע החוק כי הסדרת עריכת משאל העם תעשה בחוק יסוד. הצעת חוק יסוד זה באה לקבוע את החובה האמורה בחוק יסוד ולהסדיר את אופן עריכתו של משאל העם.

ההצעה מסדירה את מכלול הנושאים הקשורים בעריכת משאל עם לרבות: אופן ניסוח השאלה, הזכות להשתתף במשאל, הרוב הנדרש וכדומה.

-----

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
י"א בטבת התש"ס - 20.1.99



## הצעת חמישה עשר חברי הכנסת מהימין

### הכנסת החמש-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת:

גדעון עזרא	עוזי לנדאו
דוד אזולאי	מיכאל נודלמן
מיכאל איתן	יאיר פרץ
משה ארנס	איוב קרא
אליעזר כהן	ראובן ריבלין
ישראל כץ	יובל שטייניץ
ציפי לבני	יורי שטרן

אביגדור ליברמן

663/פ

### הצעת חוק יסוד: משאל עם

1. עקרונות יסוד  
מדינת ישראל הינה מדינה יהודית ודמוקרטית, המושתתת על הכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, ברוח העקרונות שבהכרזה על מדינת ישראל.
2. מטרה  
חוק יסוד זה מטרתו לקבוע את ההסדרים לעריכתם של משאלי עם בישראל.
3. משאל עם  
משאל עם מיועד לאפשר קבלת הכרעה דמוקרטית של הבוחר בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית עליונה בלא עריכת בחירות לכנסת או לראשות הממשלה; משאל עם יהיה כללי, ארצי, ישיר חשאי ושווה.
4. עריכת משאל עם  
משאל עם יערך באחת מאלה:  
(1) לפי החלטה של הכנסת;  
(2) לפי החלטת הממשלה;  
(3) לפי בקשת שלושה אחוזים מבעלי זכות הבחירה בבחירות לכנסת ולראש הממשלה במועד הגשת הבקשה;  
(4) במקום שנקבעה הוראה על כך בחוק.
5. השאלה במשאל עם  
(א) השאלה במשאל עם תהיה שאלת מתן תוקף להסכם מדיני או לחוק שאישרה הכנסת, באופן שיאפשר מתן מענה חד משמעי של "כן" או "לא"; לא תהא יותר משאלה אחת במשאל עם.  
(ב) ועדה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון שימנה נשיא בית המשפט העליון תנסח את השאלה במשאל עם.



- (ג) המבקש לערער על נוסח השאלה שאושר על ידי הועדה הממלכתית, יהיה רשאי לעשות כן בערעור לבית המשפט העליון, אשר ישב לדין בהרכב מיוחד שיקבע על ידי נשיאו.
- (ד) אין בסעיף זה כדי לגרוע מדרישת רוב של חברי הכנסת או רוב אחר, הקבועה בחוק יסוד או בחוק, אם באופן כללי ואם לענין מסויים.
6. המועד למשאל עם
- (א) משאל עם יערך במועד שתקבע הכנסת.
- (ב) משאל עם יערך שישים ימים לפחות לאחר אישור השאלה במשאל העם כאמור בסעיף 5.
- (ג) לא יערך משאל עם בתקופת תשעים הימים שלפני בחירות לכנסת ולראש הממשלה, או אחריהן.
- (ד) לא יערך משאל עם פחות משישים ימים לאחר עריכתו של משאל העם.
7. הזכות לבחור
- הזכות לבחור במשאל עם תהא נתונה לכל מי שהוא בעל זכות לבחור בבחירות לכנסת ולראש הממשלה במועד עריכתו של משאל העם.
8. הרוב במשאל עם
- הרוב הדרוש לאישור השאלה שהועמדה במשאל עם הוא רוב של יותר משישים אחוז מן הקולות הכשרים במשאל העם או רוב של חמישים אחוז מבעלי זכות הבחירה במשאל העם.
9. תוצאות משאל העם יחייבו את הממשלה ואת הכנסת.
- (א) תוצאות משאל העם יחייבו את הממשלה ואת הכנסת.
- (ב) חוק או הסכם מדיני שאושרו במשאל עם יכנסו לתוקפם שישים ימים מיום משאל העם.
- (ג) חוק או הסכם מדיני שלא אושרו במשאל עם - בטלים.
10. ערעור
- על ערעור על תוצאות משאל עם יחולו הוראות החוק הנוגעות לערעור על תוצאות הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, בשינויים המחוייבים; ערעור על החלטת בית המשפט המוסמך בערעור על תוצאות משאל עם ידון בפני בית המשפט העליון, אשר ישב לדין בהרכב מיוחד שיקבע על ידי נשיאו.
11. מימון
- (א) על מימון משאל עם יחולו הוראות החוק החלות על מימון מפלגות; ואולם למימון יהיו זכאים גם גופים בעלי עניין בשאלה שבמשאל העם שאינם מפלגות.
- (ב) הגופים בעלי העניין והיקף המימון שניתן להם יקבעו בהחלטה על ידי ועדה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון שימנה נשיא בית המשפט העליון, ארבעים וחמישה ימים לפחות לפני מועד משאל העם. ערעור על ההחלטה בדבר קביעת הגופים בעלי העניין או על היקף המימון ידון בפני בית המשפט העליון, אשר ישב לדין בהרכב מיוחד שיקבע על ידי הנשיא.





- תעמולה 12. על התעמולה במשאל עם יחולו הוראות החוק החלות על תעמולת בחירות; ואולם ההוראות יחולו, בשינויים המחויבים, גם על גופים בעלי עניין כאמור בסעיף 11.
- יציבות 13. אין בכוחן של תקנות שעת חרום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.
- נוקשות 14. אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.

### דברי הסבר

בחוק יסוד סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 נקבע כי החלטת ממשלה לפיה המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח טעונה גם אישור במשאל עם. בחוק האמור נקבע גם כי תחילתה של ההוראה בדבר עריכת משאל עם תהיה בקבלתו של חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם.

כדי לוודא כי אכן המחויבות לעריכת משאל עם תקיים כהלכתה, מוצע לחוקק חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתם של משאלי עם.

בנוסף על כך, מיועד חוק היסוד לקבוע מספר עקרונות בסיסיים אשר יבטיחו את ההגיונות ואת השוויוניות של משאל העם, ואשר יבטיחו את סיכוייהם הדמוקרטיים של כל בעלי העניין בשאלה שתועלה במשאל העם לשכנע את הציבור המצביעים בצדקת עמדתם, במיוחד בכל הנוגע לתעמולת הבחירות ולמימון הוצאות משאל העם, הן על ידי המפלגות והן על ידי גופים אחרים בעלי עניין בשאלה שבמשאל העם.

מכיוון שחוקי היסוד נועדו, כפרקים בחוקתה העתידית של מדינת ישראל, לקבוע הסדרים ראשוניים, חוק היסוד מנוסח באורח תמציתי וכולל את העקרונות לעריכתם של משאלי עם בלבד. לאחר מכן תדרש השלמה בחוק מפורט, אשר יקבע את ההסדרים הדיוניים והטכניים לעריכתם של משאלי עם בישראל. הצעות חוק דומות הונחו על שולחן הכנסת הארבע עשרה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ד בתשרי התש"ס  
4 באוקטובר 1999



## הצעת יו"ר הכנסת – נוסחה על-ידי המרכז הבינתחומי הרצליה

מטרה	1. חוק יסוד זה מטרתו להסדיר הליך דמוקרטי, בו יכריע הבוחר ישירות באמצעות משאל עם, בנושאים מהותיים למדינה ולחברה הישראלית.
הגדרות	2. בחוק זה - "משאל עם" - הליך בו מתבקש ציבור הבוחרים להכריע בסוגייה אחת שהופנתה אליו על ידי הכנסת. "הסכם" - אמנה בינלאומית שישראל הנה צד לה. "הוועדה" - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, שהוקמה לפי סעיף 15 (א) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.
ייחוד	3. לא ייערך משאל עם בישראל אלא על פי חוק זה. מטרת פסקת הייחוד הנה למנוע מצב בו הממשלה או העומד בראשה עורכים משאל עם שתכליתו עקיפת סמכות הכנסת.
שיטת המשאל	4. משאל העם יהיה ארצי, כללי, שוויוני וחשאי. באנלוגיה לעקרונות היסוד של הבחירות לכנסת - סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.
נושא משאל	5. הנושא עליו יסב משאל העם יעסוק בעניינים המהותיים לעתידה ולקביעת אופיה של מדינת ישראל. תכלית הסעיף הנה להסדיר את הנושאים אותם רשאית הכנסת להפנות למשאל עם.
היוזמה להצעת משאל עם	6. (א) רשאים להציע עריכת משאל עם: (1) הממשלה, בהחלטת ממשלה. (2) ארבעים חברי כנסת לפחות. (ב). ההצעה לערוך משאל עם תוגש ראשית לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה אשר יבחן, האם נושא הצעת המשאל תואם מבחינה משפטית להגדרה הקבועה בחוק זה. עם קבלת אישור היועץ המשפטי, תוגש ההצעה לכנסת שתחליט האם ראוי לקיים את משאל העם המוצע. סעיף זה קובע כי לממשלה ולכנסת הזכות הבלעדית ליוזם משאל עם, כאשר מן העם נמנעת זכות זו בשל החסרונות הרבים שבכך. באמצעות הגשת ההצעה ליועץ המשפטי לממשלה עוברת היוזמה למשאל עם סינון ובקרה שתכליתם למנוע ריבוי משאלי עם בסוגיות מינוריות.



<p>7. החלטה באשר לקיום משאל עם כאמור בסעיף 6(א) תתקבל בהכרעת רוב חברי הכנסת.</p> <p>בשל חשיבות משאל העם ולנוכח הרצון שלא להפריז בשימוש בכלי זה, על ההחלטה באשר לקיום משאל עם להתקבל ברוב של חברי הכנסת.</p>	<p>החלטה על עריכת משאל עם</p>
<p>8. (א) התקבלה החלטה על קיום משאל עם, יועבר הנושא לוועדה לניסוח כותרת ושאלת המשאל שתוצג בפני הציבור.</p> <p>(ב) נחתה ההצעה לקיים משאל עם, לא ניתן יהיה להעלות את אותה הצעה במשך ששת החודשים שלאחר מועד ההצעה הראשונה.</p> <p>בדומה להליך חקיקת חוק בכנסת.</p>	<p>תוצאות ההחלטה</p>
<p>9. (א) הוועדה תדון בנושא המוצע למשאל עם ותנסה את כותרת ושאלת המשאל. השאלה תנוסח באופן שיאפשר מענה של "בעד" או "נגד" המסמך בלבד.</p> <p>(ב) כותרת המשאל תישא את שם החוק או ההסכם נשוא המשאל.</p> <p>(ג) החלטה על הנוסח הסופי של כותרת ושאלת המשאל תתקבל בהסכמת רוב חברי הוועדה ותאושר על ידי יושב ראש הוועדה.</p> <p>בשל החשש מהטית תוצאות המשאל באמצעות ניסוח מטעה של כותרת ושאלת המשאל קיבענו את שאלת המשאל כך שהשאלה שתוצג תנוסח באופן הבא: "האם את/ה בעד או נגד המסמך המצ"ב?". כותרת המשאל לעומת זאת, תנוסח כך שתישא את שם ההסכם או החוק נשוא המשאל.</p> <p>ועדת הבחירות תפקח על אופן ניסוח כותרת ושאלת המשאל.</p>	<p>נוסח כותרת ושאלת המשאל</p>
<p>10. (א) השאלה שתופנה לציבור הבוחרים, תסתמך על אחד מהמסמכים הבאים שיוצג בפני העם:</p> <p>(1) הסכם שאושר על ידי הכנסת.</p> <p>(2) חוק או חוק יסוד.</p> <p>(3) חוקה.</p> <p>(ב) על ציבור הבוחרים יהיה להכריע האם הוא תומך בתוכן המסמך או מתנגד לו.</p> <p>דרישה זו מהווה מנגנון נוסף שמטרתו לצמצם את אפשרות הטית תוצאות המשאל על ידי ניסוח מטעה. הרעיון העומד בבסיס הסעיף הוא שבמשאל העם יוצג הנוסח הסופי של ההסכם או החוק נשוא המשאל, והעם יחליט האם הוא תומך בהסכם/חוק או מתנגד לו.</p>	<p>אופן הצגת המשאל</p>
<p>11. (א) הנוסח הסופי של כותרת ושל שאלת המשאל יועבר ליושב ראש הכנסת שיביאו לידיעת חברי הכנסת תוך עשרים וארבע שעות.</p>	<p>פרסום</p>



(ב) נוסח שאלת וכותרת המשאל בצירוף המסמך נשוא המשאל יפורסמו ברשומות תוך עשרה ימים מיום אישורם בוועדה.

מטרת הפרסום ברשומות הנה לאפשר לכל המעוניין להתוודע לכל פרטי נשוא המשאל, ובמקרה הצורך לפנות לבית המשפט לצורך ביקורת שיפוטית.

12. הוחלט על קיום משאל עם, ייערך המשאל ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מיום הפרסום כאמור בסעיף 11(ב).

מועד  
עריכת  
משאל  
העם

הגבלת פרק הזמן בין מועד ההחלטה על קיום משאל העם לבין מועד ביצועו, תכליתה לאפשר זמן סביר לתעמולה ולדין ציבורי שבמהלכם יוצג מסמך משאל העם לציבור כך שיוכל ללמוד את הנושא, להבין את המשמעויות הנגזרות מהמסמך המוצג בפניו, ולהכריע בהתאם. כמו כן, קביעת מועד מוגדר למשאל בחוק, מונעת אפשרות של מניפולציה והטיית מועד המשאל כך שיותאם להלך הרוח הציבורי בו חפצה הממשלה.

13. (א) במהלך פרק הזמן מיום קבלת ההחלטה בכנסת ועד ליום עריכת משאל העם תתקיים תעמולה.

תעמולה

(ב) לצורך התעמולה תתחלק הכנסת לשני גופים: התומכים באישור משאל העם והמתנגדים לו, בראשות כל צד יעמוד יושב ראש המפלגה הגדולה ביותר באותו גוף.

(ג) מימון התעמולה יוסדר כך שסך הסכום המוקצב לתעמולה יתחלק באופן שווה בין שני הגושים הפנים פרלמנטריים, בהתאמה לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) בשינויים המחויבים.

(ד) תעמולה בעד או נגד המשאל תותר לגופים חוץ פרלמנטריים וזאת במגבלות הבאות:

(1) ההגבלות הקבועות בסעיפים 2א, 3, 4, 6, 8-14, 17, 17א, לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) תשי"ט-1959 בשינויים המחויבים.

(2) לא תותר תעמולה ברדיו ובטלוויזיה. לעניין זה תיחשב תעמולה כזמן שידור שנקנה מאמצעי התקשורת לצורך הבעת דעה על המשאל.

(ה) תעמולת הגופים הפנים פרלמנטריים תוסדר באופן הבא:  
(1) בהתאם לסעיפים 2, 2א, 3, 4, 6, 8-14, 16-21, לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) בשינויים המחויבים.

(2) כל צד בוויכוח יביע דעתו בנושא משאל העם במסמך שאורכו אינו עולה על אלפיים מילים ושני המסמכים, בעד ונגד ההסכם יפורסמו באמצעי התקשורת ויישלחו לבתי כלל בעלי זכות הבחירה.

(3) הסדרת שידורי התעמולה ברדיו ובטלוויזיה תיעשה על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות, כך שלכל גוף יינתן זמן שידור שווה.

(1) על אופן ביצוע התעמולה תפקח ועדת הבחירות המרכזית.



התעמולה הוסדרה כך שישנה הפרדה בין נושא המימון לנושא דרכי התעמולה. המימון הנו נפרד וניתן רק לגופים פנים פרלמנטריים בעוד שדרכי התעמולה מוסדרות באופן המאפשר תעמולה גם לגופים חוץ פרלמנטריים אך במגבלות שתכליתן למנוע את האפשרות של שימוש במקורות מימון חיצוניים ללא כל הגבלה ו"קניית" דעת הקהל.

14. ביצוע משאל העם ייעשה בהתאם לחוק הבחירות לכנסת בשינויים המחויבים.

אופן  
ביצוע  
משאל  
העם

הרעיון הוא להסתמך על גופים ומוסדות קיימים ולהמעיט ככל האפשר בפרוצדורות חדשות.

15. הזכות להצביע במשאל עם תהא נתונה לכל בעלי זכות הבחירה לכנסת ולראשות הממשלה במועד עריכת משאל העם.

הזכות  
להצביע

ההנחה היא שהנושא בו עוסק משאל העם הוא נושא מהותי הנוגע לכלל אזרחי המדינה, ולכן הוא נתון להכרעת העם כולו ולא לחלק יחסי ממנו.

16. ההכרעה במשאל עם תתקבל ברוב שלא יפחת מארבעים אחוזים מכלל בעלי זכות הבחירה.

הרוב  
הדרוש

המשמעות של דרישת קוורום זו היא שעל מנת לקבל את משאל העם, נדרשת הצבעה של לא פחות מארבעים אחוזים מכלל בעלי זכות הבחירה בעד ההסכם. דרישה זו מהווה מנגנון נוסף לצמצום השימוש בכלי משאל העם, שכן רק בנושאים מהותיים בהם יש עניין רב לעם ניתן יהיה להשיג רוב של מעל לארבעים אחוזים מבעלי זכות הבחירה.

17. (א) חוק, חוק יסוד, חוקה או הסכם כאמור בסעיף 10 (א) אשר הוחלט לערוך משאל עם לאישורם, ואושרו ע"י הרוב הדרוש כאמור בסעיף 16, תחילתם ביום שלאחר פרסום התוצאות, אלא אם נקבע אחרת בנושא המשאל. (ב) הסכם שאושר במשאל עם תוקפו כחוק.

תוקף  
המשאל

(ג) נפקות נשוא משאל העם, השפעתו על דבר חקיקה קיימת והדרכים לשינויו או ביטולו יהיו כמפורט שהופנה למשאל עם.

(ד) במידה ולא הוסדר אופן שינוי או ביטול נשוא משאל העם, שינויו או ביטולו ייעשה על-פי אחת מן חלופות הבאות:

- (1) ברוב של שבעים חברי כנסת.
- (2) במשאל עם.

האופן בו הסדרנו את תוקף משאל העם נבע מחד מהרצון להעניק למשאל העם תוקף מחייב, ומאידך מההבנה כי יש לאפשר לכנסת גמישות מסוימת במקרה הצורך. אי לכך, תוקף המשאל, הדרכים לשינויו או ביטולו והשפעתו על דבר חקיקה קיים ייקבעו על ידי הכנסת ויוצגו לעם במשאל. היה ולא הסדירה זאת הכנסת מראש, תוקף המשאל יחייב את הכנסת וכל שינוי או ביטול ייעשה במשאל עם ולחלופין, יתקבל ברוב של שבעים חברי כנסת.



הגבלות	<p>18. לא יועלה יותר מנושא אחד במשאל עם אחד. משאל עם שתכליתו אישור או דחייה של יותר מנושא אחד חסר כל תוקף. הוראה זו, תכליתה למנוע מצב של ריבוי נושאים במשאל עם אחד שיכול ויגרום למורכבות יתר בנושא המשאל ולהטעית ציבור הבחורים.</p>
ערעור	<p>19. תוצאות הליך משאל העם יהיו ניתנות לערעור. על ערעור כאמור יחולו ההוראות החלות על ערעור על תוצאות הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה, בשינויים המחויבים. הביקורת השיפוטית על הליך משאל העם מוסדרת באופן דומה להליך הבחירות, כך שהערעור מופנה ראשית לוועדת הבחירות המרכזית, ובנוסף ניתנת האפשרות לעתור לבג"ץ.</p>
יום שבתון	<p>20. יום עריכת משאל העם יהיה יום שבתון ויחולו עליו הוראות החוק החלות על יום בחירות בשינויים המחויבים. בהנחה ונושא המשאל הנו מהותי, יש להבטיח התייחסות נאותה ואחוז הצבעה מתאים על ידי יום שבתון.</p>
נוקשות	<p>21. אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת. המטרה בדרישת הנוקשות הנה למנוע שינוי של חוק זה לצרכים פוליטיים עכשוויים מחד, ולאפשר גמישות ויכולת לעשות בו תיקונים מאידך.</p>
יציבות	<p>22. על אף האמור בכל דין אחר, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. באנאלוגיה לחוק יסוד הכנסת ולחוק יסוד חופש העיסוק.</p>



## מרא' מקום והערות

1. לגבי שיטות בחירות, הוכח כי אין שום דרך לאמץ שיטה שמרכיביה יבטיחו עמידה בתנאים הבסיסיים ביותר שניתן לדרוש מהליך בחירה דמוקרטי. ראו: חנה דיסקין ואברהם דיסקין, **ניצוד בוחרים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1988, עמ' 4-9; גדעון דורון, "ההגיון הפוליטי של רפורמות בשיטות בחירה דמוקרטיות," אצל גדעון דורון (עורך), **המהפכה האלקטורלית**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1996, עמ' 54-78.
2. ראו: Michael Gallagher, "Conclusion," in Michael Gallagher and Pier V. Uleri (eds.), **The Referendum Experience in Europe**. London: Macmillan, 1996, p. 246  
דה-גול התבסס ביוזמותיו לשינויים חוקתיים על סעיף אחת-עשרה לחוקה של הרפובליקה החמישית באופן שנראה תמוה ואף בלתי-חוקתי בעיני מבקרים רבים. סעיף זה מגדיר באופן הפתוח לפרשנות באילו נושאים יכול הנשיא ליזום משאל-עם. ראו: Vernon Bogdanor, "Western Europe," in David Butler and Austin Ranney (eds.), **Referendums Around the World**. London: Laurence Morel, "France: וכן: Macmillan, 1994, pp. 47-61. Towards a Less Controversial Use of the Referendum?" in Gallagher and Uleri, 1996, p. 71.
3. ראו: יורם חזוני, "משאל-עם על עתיד הגולן: שאלת הרוב הדרוש," **עמדת מפתח**, מס' 5, 1994. וכן: Hansard Society for Parliamentary Government, "Referendums, Guidelines for the Ben Seyd, "Regulating the Future," Oxford, 1980. Referendum," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 191-199.
4. בדנמרק נדרש לקיים משאל-עם במידה ואין לתיקון חוקתי תמיכה של לפחות חמש שישיות מחברי הפרלמנט; בצרפת קובע סעיף 89 לחוקה כי אם הוחלט להעביר תיקון חוקתי להכרעת הפרלמנט (ולא למשאל-עם) אזי נדרש רוב של שלוש חמישיות מקרב חברי שני בתי-המחוקקים יחדיו; באיטליה קובע סעיף 138 לחוקה כי רק אם אין



- רוב של שני שלישים מחברי שני בתי-המחוקקים יחדיו יועבר תיקון חוקתי להכרעה במשאל-עם.
5. דה גול – ביוזמתו לעריכת משאל-עם בנושא העצמאות לאלג'יריה – הסתמך על כך שסעיף 11 לחוקה הצרפתית אינו תובע שהרפורמות המוצעות יאושרו על ידי הפרלמנט. אולם שימוש זה עמד בניגוד לסעיף 89 לחוקה אשר קובע נוהל אחר לשינוי חוקתי, שבו נדרש אישור של שני הבתים של הפרלמנט. ראו: Morel, 1996, pp. 71-72.
6. ראו: David Denver et. al., "The Devolution Referendum in Scotland," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 210-218.
7. **The Economist**, "How to Run a Referendum," 23.11.1996, p. 48.
8. Hansard Society, 1980, p. 5.
9. ראו: "נספח 4: הסכם קואליציוני בין מפלגת העבודה הישראלית ובין תנועת ש"ס – התאחדות הספרדים שומרי תורה; נספחים," סעיף 3ג, אצל יצחק גל-נור ומנחם הופנונג (עורכים), **משטר מדינת ישראל – ספר מקורות**. ירושלים: נבו, 1993, עמ' 1039.
10. באיטליה נדרש לאסוף חצי מליון חתימות אזרחים כדי לזום משאל-עם ואילו בשוויץ נדרשות רק חמישים-אלף. בהצעת חוק פרטית מטעם חמישה-עשר חברי כנסת מהימין (הכנסת ה-15 פ/663) מופיעה אפשרות לעריכת משאל-עם ביוזמת שלושה אחוזים מהאזרחים (ראו נספח 2).
11. ראו: David B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney, 1994, p. 240, 243.
12. ראו: Gallagher, 1996, p. 246; Hansard Society, 1980. דוגמא אנקדוטלית בהקשר זה היא משאל-עם שנערך בשבדיה בשנת 1955 בסוגיית הנהיגה בצד ימין. עשור לאחר ההכרעה במשאל-העם קיבל הפרלמנט החלטה הפוכה להכרעת המשאל.
13. ראו: Gallagher, 1996, p. 246.
14. אחת העדויות למחלוקת בשאלת העיתוי עולה מההבדל בין הצעת החוק הממשלתית לעריכת משאל-העם, הצעת החוק הפרטית שהגיש הליכוד והתביעות מצד מפלגת העבודה: בהצעת החוק של הממשלה נקבע כי משאל-העם יערך בין ארבעים וחמישה לשישים יום לאחר





אישורו בכנסת; חברי הכנסת מהימין וסיעת הליכוד תבעו כי משאל-  
העם יערך לא פחות משישים יום לאחר אישורו בכנסת ואילו סיעת  
העבודה תבעה את עריכתו ארבעים וחמישה יום לאחר אישור  
ההסכם (ראו נספח 2).

15. ראו: Detlaf Jahn and Ann-Sofie Storved, "Legitimacy Through Referendums: The Nearly Successfully Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway," **West European Politics**, vol. 18, no. 4, 1995, pp. 18-37.

16. חבר הכנסת צחי הנגבי הציע שההכרעה במשאל-עם לגבי עתיד יהודה, שומרון ועזה תהיה תקפה לעשרים וחמש שנה (הארץ, 26.9.94; הכנסת ה-13, הצח"פ איתתעח, 12.6.94). גם תביעה זו הנה בעייתית, משום שהיא מנסה להגביל הכרעות עתידיות במצב שלא רק דעת-הקהל תשתנה אלא ישתנו גם התנאים שתרמו לעיצוב דעה זו.

17. ראו: Karen Siune, Palle Svensson and Ole Tonsgaard. "The European Union: The Danes said 'No' in 1992 but 'Yes' in 1993: How and Why?," **Electoral Studies**, vol.13, no. 2, 1994, pp. 107-116.

18. ראו: Markku Suksi, **Bringing it to the People**. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 209, 248-249; [www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html](http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html)

19. באופן פרדוכסלי, בתביעה להכרעת רוב מקרב בעלי זכות הבחירה במקום ברוב פשוט השתמש הימין לביסוס תביעתו בדוגמאות בהן נשאלו רק תושבי אזור לגבי מעמדם אל מול השלטון המרכזי.

20. ראו טענה שכזו אצל: מרטין שרמן, "ההגיון של הרוב המיוחס", **הארץ**, 26.1.2000.

21. ראו: Robyn M. Dawes. **Rational Choice in an Uncertain World**. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1988.

22. ראו: Hansard Society, 1980.

23. ראו: דנה אריאלי-הורביץ, **משאלי-עם בישראל**. תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1994, עמ' 18.



24. בשנת 1994, כאשר נשמעו קולות לעריכת משאל-עם בנושא הגולן הצהיר בנימין נתניהו, יו"ר הליכוד דאז, כי ממשלת ליכוד בראשותו לא תכבד תוצאות משאל-עם בנושא הגולן אם עריכת המשאל וניסוח השאלות לא ייעשו בתיאום עם מפלגתו. ראו: **הארץ**, 19.9.94.
25. ראו: Seyd, 1998, p. 197.
26. ראו למשל הצעות חוק פרטיות שהוגשו בכנסת החמש-עשרה: חנן פורת, פ/251, רענן כהן, פ/247.
27. בהצעת חוק פרטית מטעם אבי יחזקאל מהעבודה הוצע להסמיך את שופטי ביהמ"ש העליון לנסח את השאלה (הכנסת ה-14, פ/362). בהצעת חוק פרטית של 15 חברי כנסת מהאופוזיציה הוצע שוועדה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון תנסח את ההצעה וכי ניתן יהיה לערער על נוסח השאלה לבית המשפט העליון (הכנסת ה-15, פ/663 סעיפים 5 ב' ג'). הצעה זו פותחת פתח לביקורת שיפוטית על ניהול של משאל-העם, ולמעשה קובעת כי זכות ההכרעה האחרונה בדבר השאלה תהיה נתונה לבית-המשפט העליון. בהצעת חוק פרטית שהגיש דני נוה מהליכוד נקבע כי ועדת הבחירות המרכזית היא שתנסח את השאלה (הכנסת ה-15, פ/430).
28. כפי שמופיע בנוסח ההצעה לחוק יסוד: משאל-עם שנוסח על ידי משרד המשפטים (ראו נספח 2).
29. ראו: David Butler and Austin Ranney, "Practice," in David Butler and Austin Ranney (eds.) **Referendums Around the World**. London: Macmillan, 1994, p. 18.
30. אישור שינוי חוקתי באירלנד דורש רק רוב רגיל לפי סעיף 46 לחוקה. לשם ביטול חקיקה נדרש רוב שמהווה שליש מבעלי זכות הבחירה (סעיף 47 לחוקה). מעולם לא נערך משאל-עם "מבטל" כזה באירלנד. ראו: Jane O'Mahony, "The Irish Referendum Experience," **Representation**, vol 35, no. 4, pp. 225-236.
31. מבוסס על חישובים על בסיס נתוני O'Mahony, 1998.
32. שינוי חוקתי בספרד דורש רק רוב רגיל במשאל-עם. דרישה לאוטונומיה אזורית צריכה להיות מאושרת במשאל-עם על ידי רוב בכל אחת מהפרובינציות באזור השואף לאוטונומיה (סעיף 151 לחוקה). הפרוצדורה כוללת אישור של היוזמה על ידי הפרלמנט האזורי והכללי. יש להדגיש כי הרוב הנדרש הוא רק של תושבי



האזורים התובעים אוטונומיה ולא של כלל בעלי זכות הבחירה בספרד.

33. מכל מקום, חשוב להדגיש כי מאחר שהסוגיה שעמדה על הפרק נגעה להאצלת סמכויות, בעלי זכות ההצבעה היו תושבי האזורים בלבד – כלומר, במשאל-העם השתתפו רק תושבי סקוטלנד ווילס ולא כלל אזרחי בריטניה.

34. הפער בין התומכים לבין המתנגדים בוילס היה 6,721 קולות בלבד. ראו: David Broughton, "The Welsh Devolution Referendum: Representation", vol. 35, no. 4, 1998, p. 206.

35. לפני התיקון החוקתי של 1953 נדרש שהרוב יהווה 45% מבעלי זכות ההצבעה. חוק זה שונה לאחר שבמשאל-העם שנערך בשנת 1939 נוצר מצב אבסורדי שבו 91.8% מהמצביעים במשאל היו בעד החוקה החדשה שהוצעה, אולם שיעור ההשתתפות היה נמוך (48.9%) ולכן היוו התומכים רק 44.5% מבעלי זכות ההצבעה, מה שגרר את דחיית הצעת החוקה. ראו: Palle Svensson, "Denmark: The Referendum as Minority Protection," in Gallagher and Uleri, 1996, p. 39.

36. ראו: Olof Ruin, "Sweden: The Referendum as an Instrument for Diffusing Political Issues," in Gallagher and Uleri, 1996, p. 172.

37. Pier V. Uleri, "Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime," in Gallagher and Uleri, 1996, pp. 108-109.

38. שיעור השתתפות של 80% דומה לשיעור ההשתתפות בבחירות בישראל. אם נניח ששיעור ההשתתפות במשאל-העם יהיה דומה לזה של הבחירות הרי שלדרישה לרוב מיוחד של 40% מקרב בעלי זכות ההצבעה לא צפויה השפעה מרובה, אלא אם המשאל יוכרע על חודם של קולות בודדים. אם תהיה ירידה דרסטית בשיעור ההצבעה, למשל, בשל החרמה של המשאל על ידי קבוצות שונות בציבור, אזי צפויה השפעה גדלה לכלל זה.

39. מחקר שהשווה בין מידת עדכון פנקס הבוחרים בבריטניה לבין נתוני המפקד מצא ששבעה אחוזים מן השמות נשמטו ואילו כשבעה אחוזים הופיעו פעמיים. מתוך כך עלתה הטענה כי תביעה לסף מינימלי מכלל בעלי זכות ההצבעה אינה הוגנת בתנאים אלו. ראו:



- Report of the Commission on the Conduct of Referendums**, London: The Constitution Unit, 1996, p. 40  
ראו גם: Hansard Society, 1980.
40. Denver et.al., 1998.
41. Richard Miles, "Australia's Constitutional Referendum: A Shield, not a Sword," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 237-246.
42. חזוני, 1994, עמ' 1.
43. ראו: **Report of the Commission on the Conduct of Referendums**, 1996, p. 43.
44. בהצעת חוק פרטית ברוח זו שהגיש צחי הנגבי (איתתעח) נקבע כי כל מי שישתתף במשאל יצטרך לחתום בקלפי על הצהרה בזו הלשון: "אני משתתף בהצבעה מתוך הזדהות מלאה עם העקרונות לפיו מדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי." כמו כן צוטטו אמירות של ח"כ רחבעם זאבי ("אקרא לערביי ישראל לא להכניס את האף שלהם למשאל") וח"כ צבי הנדל בדבר הבעייתיות הכרוכה בהצבעה הערבית בעניין שהוא בעיניהם של העם היהודי. ראו: **הארץ**, 13.12.99.
45. ראו הערה 4 לעיל.
46. ראו: Sparre S. Nilson and Tor Bjorklund, "Ideal Types' of Referendum Behaviour," **Scandinavian Political Studies**, vol. 9, no. 3, 1986, pp. 265-278.
47. ראו: Thomas Chr. Wyller, "Norway: Six Exceptions to the Rule," in Gallagher and Uleri, 1996, p. 143.
48. במחקר נמצא כי קרוב ל-40% מהדנים גילו בקיאות בנושא, כ-51% ידעו רק מעט על הנושא, ורק 9% לא ידעו דבר או אפילו לא שמעו על הנושא. ראו: Mads Qvortrup, "Voter-Knowledge and Participation: A Comparative Study of Referendums in Denmark and Switzerland," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 255-264.
49. אריאלי-הורביץ, 1994, עמ' 23.
50. Austin Ranney, **The Referendum Device**. Washington: American London Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 95.



51. Seyd, 1998, p. 198.
52. O'Mahony, 1998, pp. 234-235.
53. Gallagher, 1996, p. 247.
54. כך, למשל, הצליחו מתנגדי הרפורמה האלקטורלית בניו זילנד – שהשקיעו פי שמונה יותר במסע ההסברה שלהם – לצמצם את הפער בינם לבין תומכי הרפורמה באופן משמעותי, אם כי הרפורמה אושרה בכל זאת. ראו: Seyd, 1998.
55. שם, עמ' 196.
56. שם, עמ' 195.
57. Ranney, 1981, p. 92.
58. שם, שם.
59. אפשרויות אלו עלו בהרצאתו של ד"ר מנחם הופנונג בכנס של החוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית, 29.12.99.
60. Markku Suksi, "Finland: The Referendum as a Dormant Feature," in Gallagher and Uleri, 1996, p. 60.
61. Seyd, 1998, p. 196.
62. ראו: עקיבא אלדר, "מומחה למשאלי עם: 'למתיישיבי הגולן אין סיכוי מול ברק'", **הארץ**, 21.1.2000.
63. Denver et. al., 1998.
64. טעון דומה הועלה בדיון בבג"צ **ברגמן נ' שר האוצר ואח'** (98/69) כנגד חוק מימון מפלגות. הטענה אז היתה ששיטת מימון המתבססת על המצב הקיים יוצרת אי-שוויון בין המפלגות הקיימות ומפלגות חדשות.
65. דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1998.
66. Broughton, 1998, p. 200-209.
67. ראו: **הארץ**, 2.11.95.
68. הדיון שיוצג להלן מבוסס על: אריאלי-הורביץ, 1994; Gallagher, 1996; Butler and Ranney, 1994.
69. מחקרים אשר בחנו עמדות של הציבור האמריקאי כלפי משאלי-עם הראו כי רוב האנשים חושבים כי חקיקה המתקבלת על ידי המחוקקים היא בדרך-כלל טובה יותר מזו שמאושרת על ידי אזרחים מן השורה. יחד עם זאת סברו רוב הנשאלים (77%-85%)



- שמשאל-עם הם דבר טוב, ושצריך שתהיה לאזרחים זכות להצביע  
 ישירות בסוגיות מסוימות. המחקרים מצוטטים אצל: Butler and  
 Ranney, 1994, pp. 14-15.
70. ראו לעניין זה: שם, עמ' 16-17.
71. שם, עמ' 15.
72. Gallagher, 1996, p. 242.
73. דנה אריאלי-הורביץ, 1994, עמ' 25.
74. Gallagher, 1996, p. 243.
75. Butler and Ranney, 1994, p. 21.
76. Arend Lijphart, **Democracies: Patterns of Majoritarian and  
 Consensus Government in Twenty-One Countries**. London:  
 Yale University Press, 1984.
77. Magleby, 1994, pp. 235-6.
78. בג"צ 1715/97, **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**.
79. Gallagher, 1996, pp. 238-240.
80. לדיון מעמיק וכולל בסוגיה ראו: אריאלי-הורביץ, עמ' 45-53. וכך: ירון  
 אזרחי, "הטענות כנגד השימוש במשאל-עם בדמוקרטיה הישראלית,"  
 אצל אריאלי-הורביץ, 1994, עמ' 57-61. ורנון בוגדנור, "בעד השימוש  
 במשאל-עם בדמוקרטיה הישראלית," אצל אריאלי-הורביץ, 1994,  
 עמ' 63-67. חיים י. צדוק. "משאל-עם – כלי מועדף לאשרור הסכמי  
 שלום," אצל אריאלי-הורביץ, 1994, עמ' 69-72.
81. בוגדנור, התומך בכינון משאל-עם בישראל, מעלה את האפשרות  
 ששאלת יחסי דת ומדינה תיושב באמצעות משאל-עם. אולם נראה  
 כי לאור העובדה שיש רוב חילוני בישראל, הכרעה שכזו עלולה לבודד  
 את החרדים ולא ליצור קונסנזוס. ראו: בוגדנור, 1994, עמ' 66.
82. אפשר לראות סימן ראשון של הרחבה בכך שלמרות שהחקיקה  
 הקיימת – חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט  
 השיפוט והמינהל) – תשנ"ט 1999, מתייחסת רק לוותורים על  
 שטחים שבהם חל השיפוט והמנהל של מדינת ישראל, הרי שבהצעת  
 חוק היסוד: משאל-עם של משרד המשפטים נקבע כי הממשלה יכולה  
 להביא לאישור במשאל-עם כל הסכם המשנה את גבולות המדינה.  
 בהצעות חוק אחרות מורחב עוד יותר תחום הנושאים שיכולים  
 לעמוד למשאל-עם (ראו נספח 2).



83. בוגדנור, 1994, עמ' 66.
84. שם, שם.
85. **הארץ**, 13.4.99; **ידיעות אחרונות**, 12.4.99.
86. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999.
87. כפי שקובע הפרשן המשפטי זאב סגל: "...חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט השיפוט והמינהל) ... אינו מטיל חובה לערוך משאל-עם בטרם ויתור על שטח. [...] החובה לאשר את ההחלטה גם במשאל-עם תהיה תקפה ... רק אם אכן יתקבל חוק יסוד שיסדיר את עריכת משאל-העם. ראו: זאב סגל, "אפשר לרדת ממשאל עם", **הארץ**, 20.12.99.
88. אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (מהדורה חמישית). תל-אביב וירושלים: הוצאת שוקן, 1996, עמ' 795-796.



עמ' ריק





## מקורות

- אזרחי, ירון. "הטענות כנגד השימוש במשאל-עם בדמוקרטיה הישראלית," אצל אריאלי-הורביץ, עמ' 57-61.
- אלדר, עקיבא. "מומחה למשאלי עם: 'למתיישבי הגולן אין סיכוי מול ברק', " **הארץ**, 21.1.2000.
- אריאלי-הורביץ, דנה. **משאלי-עם בישראל**. תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1994.
- בג"צ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר ואח'**.
- בג"צ 1715/97, **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**.
- בוגדנור, ורנון. "בעד השימוש במשאל-עם בדמוקרטיה הישראלית," אצל אריאלי-הורביץ, עמ' 63-67.
- גל-נור, יצחק ומנחם הופנונג (עורכים). **משטר מדינת ישראל – ספר מקורות**. ירושלים: נבו, 1993.
- דורון, גדעון. "ההגיון הפוליטי של רפורמות בשיטות בחירה דמוקרטיות," אצל גדעון דורון (עורך), **המהפכה האלקטורלית**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1996, עמ' 54-78.
- דיסקין, חנה ואברהם דיסקין. **כיצד בוחרים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1988.
- חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל)**, התשנ"ט-1999.
- חזוני, יורם. "משאל-עם על עתיד הגולן: שאלת הרוב הדרוש," **עמדת מפתח**, מס' 5, 1994.
- סגל, זאב. "אפשר לרדת ממשאל עם," **הארץ**, 20.12.99.
- צדוק, חיים י. "משאלי-עם – כלי מועדף לאשרור הסכמי שלום," אצל אריאלי-הורביץ, עמ' 69-72.
- קורן, דני (עורך). **קץ המפלגות**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1998.



רובינשטיין, אמנון וברק מדינה. **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**. מהדורה חמישית, תל-אביב וירושלים: הוצאת שוקן, 1996.

שרמן, מרטין. "ההגיון של הרוב המיוחס," **הארץ**, 26.1.2000.

Bogdanor, Vernon. "Western Europe," in Butler and Ranney (eds.), 1994, pp. 24-97.

Broughton, David. "The Welsh Devolution Referendum 1997," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 200-209.

Butler, David and Austin Ranney. "Practice," in David Butler and Austin Ranney (eds.), **Referendums Around the World**. London: Macmillan, 1994, pp. 1-10.

Dawes, Robyn M. **Rational Choice in an Uncertain World**. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1988.

Denver, David et. al. "The Devolution Referendum in Scotland," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 210-218.

**The Economist**. "How to Run a Referendum," 23.11.96, p. 48.

Gallagher, Michael. "Conclusion," in Michael Gallagher and Pier V. Uleri (eds.), **The Referendum Experience in Europe**. London: Macmillan, 1996, pp. 226-252

Hansard Society for Parliamentary Government. "Referendums, Guidelines for the Future," Oxford, 1980.

Jahn, Detlef and Ann-Sofie Storsved. "Legitimacy Through Referendums: The Nearly Successfully Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway," **West European Politics**, vol. 18, no. 4, 1995, pp. 18-37.

Lijphart, Arend. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries**. London: Yale University Press, 1984.

Magleby, David B. "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney (eds.), 1994, pp. 218-257.



Miles, Richard. "Australia's Constitutional Referendum: A Shield, not a Sword," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 237-246.

Morel, Laurence. "France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 66-85.

Nilson, Sparre S. and Tor Bjorklund. "'Ideal Types' of Referendum Behavior," **Scandinavian Political Studies**, vol. 9, no. 3. 1986, pp. 265-278.

O'Mahony, Jane. "The Irish Referendum Experience," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 225-236.

Qvortrup, Mads. "Voter-Knowledge and Participation: A Comparative Study of Referendums in Denmark and Switzerland," **Representation**, vol. 35, no. 4, .1998, pp. 255-264

Ranney, Austin. **The Referendum Device**. Washington: American London Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

**Report of the Commission on the Conduct of Referendums**, London: The Constitution Unit, 1996.

Ruin, Olof. "Sweden: The Referendum as an Instrument for Diffusing Political Issues," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 171-184.

Seyd, Ben. "Regulating the Referendum," **Representation**, vol. 35, no. 4, 1998, pp. 191-199.

Siune, Karen, Palle Svensson and Ole Tonsgaard. "The European Union: The Danes said 'No' in 1992 but 'Yes' in 1993: How and Why?," **Electoral Studies**, vol.13, no. 2, 1994, pp. 107-116.

Suksi, Markku. **Bringing it to the People**. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Suksi, Markku. "Finland: The Referendum as a Dormant Feature," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 52-65.



Sully, Melanie. "The Austrian Referendum of 1994," **Electoral Studies**, vol. 14, no. 1, 1995, pp. 67-69.

Svensson, Pelle. "Denmark: The Referendum as Minority Protection," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 33-51.

Uleri, Pier V. "Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 106-125.

[www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html](http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/politics/election/regional.html).

Wyller, Thomas Chr. "Norway: Six Exceptions to the Rule," in Gallagher and Uleri (eds.), 1996, pp. 139-152.

