

דנה אריאלי-הורוביץ

**במבוך הלגיטימציה:
משאלי-עם בישראל**

המכון הישראלי לדמוקרטיה
הוצאת הקיבוץ המאוחד

בעד השימוש במשאל-עם בדמוקרטיה הישראלית

פרופ' ורנון בוגדנור

משאל-העם אינו מהווה סיכון לשיטת הממשל הייצוגית. יותר מכך, יש בכוחו לקרוא תיגר על משטר מפלגות בעל נוקשות-יתר, כמו זה הרווח לפי שעה בישראל. ראשית יש להסיר את ההתנגדות הנשענת על הטענה כי משאל-עם הינו כלי בידם של רודנים, משום שנוצל על ידי היטלר ודיקטטורים אירופיים אחרים בשנות ה-30. אל לנו להשתמש בטיעון זה כנגד משאל-העם. היטלר ניצל לרעה את משאל-העם בדיוק כפי שסטאלין השתמש לרעה בבחירות. אין מקום לטענה כנגד עריכת בחירות משום שנוצלו לרעה בידי רודן כמו סטאלין. באורח מקביל, אין לטעון כנגד משאל-עם מן הטעם של ניצולו לרעה בתקופת שלטונו של אדולף היטלר.

קיימת גירסה מתוחכמת יותר לטיעון הני"ל. עוד בטרם עלה היטלר לשלטון כללה חוקת הרפובליקה הויימארית בגרמניה הסדרים לנקיטת יוזמות. במסגרת הסדר זה ניתנה לאזרחים האפשרות לדרוש קיומו של משאל-עם, בשאלה ספציפית כלשהי. השימוש בזכות נקיטת היוזמה בשנות ה-20 בגרמניה סייעה, קרוב לוודאי, לעלייתו של היטלר, משום שהעניקה הזדמנות למפלגה קיצונית, מחוללת מהומות, לזכות בתמיכה בשאלות לאומניות. איני מאמין שהשוואה בין גרמניה של שנות ה-20 לבין ישראל של היום תקפה, משום שהתנאים בגרמניה דאז היו שונים באורח ניכר מן התנאים בישראל כיום. גרמניה היתה דמוקרטיה חדשה שקמה לאחת תבוסת הרייך הגרמני במלחמה, המבנה החברתי שלה עבר

טלטלות, ותנאים של אי-יציבות כלכלית אפיינו אותה. איני סבור שהתנאים בישראל של היום דומים לאלה. אין איש מציע כיום, להנהיג בישראל את זכות נקיטת היחזמה ברמה הלאומית, אלא רק את משאל-העם. יש צורך להבחין בין השניים. אם מבקשים אנו להנהיג את זכות נקיטת היחזמה, טוב יהיה להתחיל בכך ברמת השלטון המקומי ולבחון כיצד מתנהל הדבר ברמה זו לפי שעה.

אם נתבונן במפת הדמוקרטיה בעולם, נמצא כי ישראל חברה בקבוצה מצומצמת למדי של מדינות שמעולם לא עשו שימוש במשאל-העם. ישנן רק 6 דמוקרטיות, וישראל בכללן, שלא עשו בו שימוש, והן: ישראל, גרמניה, הודו, הולנד, יפן וארה"ב ברמת השלטון הפדראלי.

ברור איפוא שמרבית הדמוקרטיות בעולם אכן עשו שימוש במשאל-העם, שתפקידו העיקרי הוא להגן על החוקה ולשריין אותה כנגד הצעות לשינוי, שאינן זוכות לבסיס תמיכה רחב דיו בקרב ציבור הבוחרים. מנקודת מבט זו, מסייע משאל-העם להגביל ולתחום את כוחו של השלטון. מכאן שמשאל-העם אינו מקנה כוח נוסף בידי השלטון והוא נספח חשוב לכל ממשל קונסטיטוציוני. כאשר מובא שינוי קונסטיטוציוני להכרעת ציבור הבוחרים, הוא בדרך כלל כבר עבר שלבים של חקיקה במוסד המחוקק. לכן תפקידו של הציבור הרחב במערכת מסוג זה הוא שמרני במהותו. העם יכול במקרה זה רק להביע התנגדות ודחיה. אין הבוחרים יכולים להוסיף לחוקה דבר כלשהו, שהממשלה והפרלמנט טרם דנו בו ונתנו לו את הסכמתם. תפקיד העם דומה איפוא לתפקיד הבית השני במדינות רבות. בישראל לא קיים בית שני, בלם מסוג זה אינו בנמצא, ולכן יש לראות את זכות השימוש במשאל-העם כחלק ממערכת בלמים. כאן משמש המשאל ככלי שמרני.

אחת הטענות כנגד השימוש במשאל-העם כמאשר שינוי קונסטיטוציוני, היא זו המצרה על כך שמשאל-העם חותר תחת איתלותם של חברי הכנסת והזרוע המחוקקת.

אני סבור שאין שחר לביקורת זו. משתמע ממנה כאילו אנו חיים במאה ה-19, בה כל חבר-כנסת הוא דמות עצמאית לחלוטין ומצביע כראות עיניו ללא תלות כלשהי. הביקורת מתעלמת מקיומה של משמעת מפלגתית בעידן המודרני, ומשוט ה"מצליף" הסייעתי. חברי הכנסת מצביעים על פי הקו שקבעה הסיעה; דווקא המשמעת הסייעתית היא החותרת תחת איתלותו של חבר-הכנסת כמחוקק, אי תלות המעורערת כבר ממילא. הדמוקרטיה המודרנית במהותה היא ממשל של מפלגות וזוהי נקודת תורפה מרכזית. הבוחרים מעניקים מנדט לחברי הכנסת במגוון רחב של נושאים ושאלות. ללא ספק, מרבית האנשים בישראל מנווטים את הצבעתם על בסיס השקפתם בשאלות שלום ומלחמה, ובשאר

נושאי מדיניות החוץ. אולם המנדט שהם מעניקים למחוקק משמש לקבלת החלטות בנושאים אחרים לחלוטין: נושאי דת, בעיות חברתיות, כלכליות וכו'; כך שלמעשה הבוחרים העניקו למפלגה מנדט בתריסר נושאים. הדבר דומה למצב בו בית־דין יורשה לדון בסוגייה אחת, רק אם יפסוק בעת ובעונה אחת ב-10 סוגיות נוספות; או בית הדין שיוכל להרשיע אדם אחד רק אם הרשיע עשרה אחרים. כאן נחשפת נקודת התורפה של תאורית הממשל על־ידי מתן מנדט.

ישראל הינה, בדומה לדמוקרטיות אחרות, מה שהגרמנים מכנים "מדינת מפלגות"; מדינה הנשלטת על ידי המפלגות הפוליטיות. לכל דמוקרטיה דרושות מפלגות פוליטיות, אך רצוי מאוד להפחית את מידת נוקשותן הנוכחית. תהיה זו טעות לזהות דמוקרטיה עם הדרך בה מאורגנות כיום המפלגות הפוליטיות בישראל. ניתן לראות במשאל־העם שיטה המקרבת את העם אל הפעילות המפלגתית ואל תהליכי החקיקה. המפלגות עדיין אוחזות בידיהן את רסן הכוח, אך אנשים מן השורה זוכים גם הם למלא תפקיד. ישנם הטוענים כי שיטת משאל־העם גורמת להתמכרות. מרגע שהחליטה מדינה על אימוץ דרך זו, היא נעה במהירות אל עבר שיטת הממשל השוויצרית. אך גם השקפה זו בטעות יסודה, שכן שוויץ היא היוצא מן הכלל מבין הארצות המקיימות משאל־עם. מרבית הדמוקרטיות הפונות לשימוש במשאל־עם עושות כך רק לעיתים נדירות, ואך ורק לצורך הכרעה של סוגיות בדרגת חשיבות גבוהה. שוויץ איננה מקרה מייצג, היא בבחינת היוצא מן הכלל. מאז נתקבלה החוקה השוויצרית ב-1848 ועד לשנות ה-80 של המאה העשרים, נתקיימו בשוויץ 355 משאל־עם, ממוצע של כשניים לכל שנה. הארץ הבאה מבחינת תדירות השימוש במשאל־עם היא אוסטרליה, שבה נערכו 42 משאל־עם מאז קבלת החוקה ב-1900; כלומר משאל בכל שנתיים. בשום דמוקרטיה אחרת לא מגיע מספר המשאלים שנערכו ל-20. מכאן שלא מקובל שימוש תכוף במשאל העם ואין השימוש בו בבחינת מגפה מדבקת. אין איש המציע להשתמש במשאל־עם בישראל על בסיס קבוע כדוגמת המודל השוויצרי, וגם בשוויץ עדיין קיים מבנה של ממשל פרלמנטרי. משאל־העם משלים את הפרלמנט, הוא איננו אמור למלא את מקומו.

איזה תפקיד יש ליעד למשאל־העם בישראל? ראשית יש לקבוע את התפקיד הקונסטטיטוציוני כפי שכבר הוצג לעיל. לישראל אין חוקה לפי שעה, אך ניתן לחייב כי לא יתקבל שינוי בחוקי היסוד ללא אישורו במשאל־עם. ניתן גם לקבוע כי לאחר שתושלם חקיקת חוקי היסוד יועמדו כולם כחטיבה לאישור העם, באמצעות משאל־עם.

שאלה נוספת העולה בדיון זה היא, האם יש צורך בלמעלה מ-50% מקולות המצביעים, במשאל־עם העוסק בסוגייה קונסטטיטוציונית, כדי לאשר את השינוי

המוצע. קיימת סכנה כאשר לא נדרש רוב מיוחד במשאל-העם ותיעד על כך דוגמה מן ההסטוריה של צרפת: בשנת 1946 אושרה חוקת הרפובליקה הרביעית על ידי 36% מן הבוחרים, כאשר 32% התנגדו לה ו-32% נוספים נמנעו. ניתן לטעון כי רוב זה הינו זעום מכדי להעניק לגיטימציה לחוקה, ואכן הרפובליקה הרביעית קרסה כעבור 12 שנים, בשנת 1958. מספר ארצות מחייבות רוב מיוחד לצורך אישורו של שינוי קונסטיטוציוני. עבור ישראל יכולה דנמרק להוות דוגמה טובה לחיקוי. בדנמרק נדרש לא רק רוב לצורך שינוי קונסטיטוציוני, אלא תמיכה של מינימום 40% מסך בעלי זכות ההצבעה. כך יקרה שאם אחוז ההצבעה מגיע ל-80%, יספיקו 50% לאישור השינוי, אך אם אחוז ההצבעה יורד, יש צורך ברוב גבוה יותר לאישורו. כך מובטחת תמיכה עממית רחבה בשינוי. לחילופין אפשר להציב את הדרישה כי שינוי בחוקה יחייב אישור במשאל-העם, או רוב מיוחד בבית-המחוקקים. בנירזילנד נדרש רוב של 75% בפרלמנט לצורך שינוי של חוקי היסוד או רוב פשוט במקרה של משאל-עם. ברפובליקה החמישית של צרפת נדרש רוב של 60% בשני הבתים לצורך שינוי קונסטיטוציוני, ו-80% של המצביעים במשאל-העם. באיטליה עולה הרף ל-2/3 מקולות שני בתי המחוקקים, או שמתקיים משאל-עם.

תפקיד חשוב נוסף יש למשאל-העם בהענקת לגיטימציה להחלטות, שבית המחוקקים לבדו אינו יכול להעניק. ישנם כמה נושאים בהם הכרעת הכנסת בלבד אינה מספקת. סוגיות הנוגעות לעצם הקיום במדינה, דורשות בסיס תמיכה עממי רחב ככל האפשר. אביא לכך דוגמה, וגם היא מצרפת: הנשיא דה-גול קיים משאל-עם בנושא הענקת זכות ההגדרה העצמית לאלג'יריה. תפקידו העיקרי של משאל-העם היה לנטרל את כוחות הימין הקיצוני, ארגון ה-OAS שהפעיל טרור בהתנגדותו לדה-גול. משאל-העם בודד את הקיצוניים. אם תרצה ישראל לסגת מחלק מן השטחים, או מכולם, תוכל החלטה בנושא זה לזכות בלגיטימציה באמצעות משאל-עם, אשר יביא לבידודם של הקיצוניים בימין; אלה עשויים מתוקף התנגדותם לנסיגה לאחוז בנשק. כך יכול משאל-העם למנוע קונפליקט אזרחי הרה סכנות.

אפשרי שימוש נוסף במשאל-העם ככלי לפתרון בנושאים שאינם במוקד התהליך הפוליטי, אך הם מאיימים לזרוע פירוד ומחלוקת פוליטית. מדינות רבות מסתייעות במשאל-העם לפתרון שאלות מוסריות, כגון סוגיית ההפללות או בשאלות הקשורות להסדרת רישוי. אלו סוגיות היוצרות מחלוקות בתוך המפלגות פנימה. בשבדיה התקיים בשנת 1980 משאל בנושא האנרגיה הגרעינית, שגרר למחלוקת ופילוג בין מפלגות הקואליציה דאו. בישראל, ניתן להניח, תיושב שאלת יחסי דת ומדינה באמצעות משאל-עם באופן טוב הרבה

יותר מאשר באמצעות המפלגות הפוליטיות.

לבסוף, ניתן לנקוט יוזמה ברמת השלטון המקומי. יתכן ובכך נעודד אזרחים ליתר מעורבות בניהול ענייניהם ברמה המקומית.

אני מניח כי לשימוש במשאל-העם בישראל יש תפקיד חינוכי בכך שהוא זחייב את האזרחים לחשוב לא רק במונחים מפלגתיים אלא במונחים רחבים כלליים יותר, ולגבש לעצמם עמדה עצמאית. רפורמה קונסטיטוציונית עולה גל הפרק בשעה זו בישראל, ובדיון בנושא זה נחשפה עמדה דרמשמעית בחוגי התנועה למען רפורמה וחוקה. המערכת הישראלית נעשית פתוחה יותר וגוברים לחצים ציבוריים להשתתפות בתהליך הפוליטי. יצחק גל-נור טוען, כי מקור העוצמה העיקרי במערכת הפוליטית הישראלית, מאז תקופת המדינה שבדרך ועד לאמצע שנות ה-60, היתה ההשענות על כוחם של ארגונים ומוסדות ולא על תמיכתם הישירה של הבוחרים. בתנאים אלו היתה למפלגות הפוליטיות תרומה מכרעת ליציבות והמשכיות המערכת, וליכולת ההנהגה של השלטון. אולם מערכת כזו התאפשרה רק כאשר שררה תרבות פוליטית שבה היתה מרות ההנהגה חזקה יותר מאשר כיום. ישראל עוברת תהליך של התערערות מרותה של ההנהגה ורצון גובר של ציבור הבוחרים ליטול חלק בתהליכי קבלת ההחלטות. כפי שביטא זאת גל-נור, המערכת פתוחה יותר, הפוליטיקה הפכה נוילה יותר והולך וגובר שוויון ההזדמנויות; המעורבות הישירה במסעי בחירות נמצאת בעליה, גוברת פעולתן של קבוצות לחץ והתארגנויות וולונטריות, ומסתמנת עליה ניכרת במספר ההפגנות הפוליטיות והשביתות. רבות מן בעיות של המערכת הפוליטית הישראלית נובעות מהתרחבות והעמקת הנורמות הדמוקרטיות ולא מאיום כלשהו על השיטה הדמוקרטית. אך במוחם של אינטלקטואלים ליברלים המצדדים ברפורמה, קיימת סתירה בלתי מיושבת, שכן נקודת המוצא שלהם היתה דרישה לתיקון המערכת הפוליטית בישראל ופתיחתה לכוחות חדשים; והנה על פי תחושתם, עשויה מגמה זו להביא לעליתו של פופוליזם מהימין. זוהי איפוא הסיבה להתנגדותם למשאל-העם.