פרלמנטריזם ופופוליזם:

שאלות אקדמיות על משאלי עם

גד ברזילי

דברי מבוא:

הדיון הציבורי ביחס למשאלי עם הפך לתופעה שכיחה בפוליטיקה הישראלית. בין אם יבוצע בסופו של דבר משאל- עם ובין אם לאו, הדיון הציבורי באמצעי פוליטי וחוקתי זה הוא בלתי נמנע. הסיבה המרכזית לכך, למעלה מאינטרסים של שחקנים פוליטיים, טמונה בהיעדר מוקד כוח פוליטי דמוקרטי אחד בישראל, המסוגל בעידן של אי וודאות פוליטית ליטול אחריות ציבורית לקבלת החלטות מדיניות ואסטרטגיות נועזות, שיכולות לשנות משמעותית את סדר היום הפוליטי, מדומיין יהיה ככל שיהיה.

הניסיון הישראלי אינו חריג בפרספקטיבה השוואתית. מספר המדינות, ומספר הדמוקרטיות שבהן התבצעו משאלי עם, עד שנת 2000 , הוא רב. בין השאר ניתן למנות את: אוסטרליה, איטליה, ארה"ב (ברמת המדינות במסגרת הפדרציה), פינלנד, פרו, צרפת, קנדה, שוויץ, ועוד.. למעשה, האפשרויות ללמוד מן הניסיון של מדינות אלו לגבי ניסיונה הפוליטי והחוקתי של ישראל הן מגוונות ואולי גם בלתי סופיות. עובדה זו מצביעה עוד יותר על דלות הוויכוח הציבורי ביחס לכדאיות או הצדקת קיומם של משאלי עם בישראל וזאת נוכח תשתית המשטר הפוליטי הנוהג בה. מדהים לחשוב כי הכנסת קיבלה תיקון לחוק המחייב עריכת משאלי עם בתנאים מסוימים, מתוך כוונה מרכזית לחייב עריכת משאל עם ביחס לעתיד רמת הגולן, וזאת מבלי שיערך לימוד מחקרי מקיף של נושא זה. הכרחי הוא כי האקדמיה הישראלית, וכל המתעניינים במשטרים וחוקתיות יעלו שאלות ופרספקטיבות הכרחיות לפני שתאומץ, למעשה, בישראל שיטה של משאלי עם.

כוונתו של מאמר זה היא להצביע על מספר קשיים ביישומה של שיטת משאלי עם בישראל. טענתי התיאורטית וטענתי העקרונית היא כי שיטה של משאלי עם נוגדת פרלמנטריזם דמוקרטי. ממילא ברור כי שיטה של משאלי עם עלולה בהקשרים מסוימים, כדוגמת אלה בישראל, לפגוע ביסודות דמוקרטיים. למרות היכולת והצורך ללמוד מניסיונן של מדינות אחרות, התאמת שיטה של משאלי עם למשטר פוליטי כזה או אחר היא במידה רבה עניין התלוי בתרבות פוליטית ובהקשרים מוסדיים מקומיים. לדעתי, שיטה של משאלי עם הולמת במיוחד משטרים פוליטיים נשיאותיים, יותר מכפי שהיא מתאימה למשטרים פוליטיים פרלמנטריים, שכן כפי שעוד יובהר, אפילו משאלי עם השלובים בשיטה הפרלמנטרית פוגמים בכוחו של הפרלמנט יותר מכפי שהם מסייעים לו להיות מרכז כוח ייצוגי של הדמוקרטיה. טענה זו נכונה במיוחד לחברות רב תרבותיות ורב קהילתיות כגון החברה הישראלית.

בחלקו הראשון של המאמר אבהיר מדוע לדעתי מהווה שיטה של משאלי עם בישראל חלק מתהליך התרסקות הפרלמנטריזם הישראלי, וזאת ללא כל אלטרנטיבה דמוקרטית טובה יותר. בחלקו השני של המאמר אתמקד בבעיות מסדר ראשון המפחיתות עוד יותר את כדאיות השימוש במשאלי עם כשיטת ממשל בישראל. חשוב להבהיר כי איני עוסק בשאלה האם צריך או לא צריך לעשות שימוש במשאל- עם מסוים, באופן חד פעמי וביחס לסוגייה קונקרטית אחת, כגון עתידה של רמת הגולן. מאמר זה מתמקד בשיטה של משאלי עם כשיטה דמוקרטית פוליטית אפשרית.

א. פרלמנטריזם ומשאלי עם: פרספקטיבה מרחבית על פוליטיקה וחוקתיות

פרלמנטריזם היא אידיאולוגיה המצדיקה את ריבונותה של מדינה דמוקרטית על בסיס ייצוגיות ציבורית ועליונותו החוקתית של בית המחוקקים. אידיאולוגיה מדינתית כל שהיא אינה ערך המקדש את עצמו, שכן אידיאולוגיות של מדינות נועדו, במידה משמעותית, להיות אמצעי בידיהן של אליטות שלטוניות להצדיק את המסגרת הפוליטית באמצעותה הם מעצבים ומפעילים כוח (על פרלמנטריזם כאידיאולוגיה מדינתית, ראה: Foucault in Gordon: 1976). מובן כי אידיאולוגיה מדינתית כדוגמת פרלמנטריזם צריכה לקבל

מאז שנות השבעים ועד למחצית שנות התשעים התרחש בישראל תהליך בעייתי של התרסקות הפרלמנטריזם. פרדוכסלית- ובאופן בלתי מקרי- התרחשה התרסקות הפרלמנטריזם בתקופה של התגברות מגמות ליברליות וליברטריאניות בחברה הישראלית, וזאת במיוחד בקרב הקבוצה ההגמונית של הרוב היהודי. ניתן להמחיש את הסימפטומים להתרסקות הפרלמנטריזם בדוגמאות שונות; שיטת הבחירות הישירה לראשות הממשלה, כפי עיגונה בחוק -יסוד: הממשלה משנת 1992 , התגברות כוחו הפוליטי של בית המשפט העליון והדרישה למשאלי עם כשיטת ממשל, מבטאות תהליך זה בעייתי זה.

לאורך שנים התנהל המשטר הפוליטי בישראל על יסוד מערכת רב- מפלגתית וביסודה מפלגה דומיננטית (הורוביץ וליסק: 1990, שפירא: 1974 . כן ראה גולדברג: 1992). למרות חילוקי דעות תיאורטיים בין מלומדים אלה מהו ההיבט המרכזי יותר של המפלגתיות הישראלית, האם תרבות פוליטית או ארגון הכוח המפלגתי, בלטה טענתם המשותפת כי

חשיבות הפרלמנט הישראלי, בדומה למשטרים פרלמנטריים אחרים, הייתה בריבונות בית המחוקקים, כלומר- חקיקת הכנסת שיקפה קונפליקטים מרכזיים בחברה הישראלית והיא הייתה מקור קונסטיטוטיבי מרכזי לכללי משחק פוליטיים. ביסודו של הפרלמנטריזם הישראלי (על יתרונותיו ותחלואיו) ניצבה מפא"י/ מפלגת עבודה כסוכן (אורגן) מרכזי של גיוס פוליטי והנחיית עבודת החקיקה של הכנסת. הדומיננטיות המפלגתית של מפא"י/ מפלגת העבודה מאז תחילת שנות השלושים ועד לתחילת שנות השבעים הייתה ביטוי מרכזי להגמוניה המפלגתית בכלל (שפירא: 1974). למרות קיומה של אופוזיציה חוץ-פרלמנטרית בכל שנות קיום המדינה, היו המפלגות לערוצי הגיוס והביטוי הפוליטי המרכזיים בישראל, בדומה למספר רב של דמוקרטיות במערב (Galnoor: 1982). אם כן, הפוליטיקה הישראלית על שלל בעיותיה הקשות מצאה ביטוי משמעותי (אם כי מעולם לא ביטוי מוחלט) במסגרת הפרלמנטרית.

המגמה הפוליטית בסוף שנות השמונים, לשינוי שיטת הממשל משיטה יחסית ומפלגתית לשיטת בחירות ישירה ואישית לראשות הממשלה הייתה הרבה יותר מניסיונם של משפטנים לרפורמה חוקית. עניינו של השינוי בשיטת הממשל היה בנוסף לכך, הרבה יותר מאשר תרגיל פרוצדוראלי בניסוח חדש של חוקתיות. הרפורמה הזו כוונה אל ליבו של הפרלמנטריזם הישראלי וזאת נוכח התגברותו של שיח הזכויות הליברלי והחשש של קבוצות ליברליות מצמיחתן של אלטרנטיביות תרבויות למשפט המדינה ולאתוס הציוני. שינוי מבני (סטרוקטוראלי) במפה המפלגתית והתגבשות הדרגתית של שיח זכויות הפרט תוך חיקוי תרבותי של רטוריקה אמריקנית המדגישה אינדיווידואליזם ומודל נשיאותי כמרכז החוויה הפוליטית, היו גורמים חשובים להיווצרות של קואליציית כוחות פרלמנטריים וחוץ פרלמנטריים, שהביאו לרפורמה בשיטת הבחירות.

כוחן האלקטוראלי של המפלגות הגדולות בישראל, מפלגת העבודה והליכוד, ירד בהדרגה מאז הבחירות לכנסת ב- 1981. החל מתחילת שנות השבעים אבדה הדומיננטיות של מפלגת העבודה. במקומה של נאמנות מפלגתית צמחו אלטרנטיבות פוליטיות במסגרת מחנה

תופעה זו של עיצוב שיטות פוליטיות ישירות ופיקוח שיפוטי נרחב השתקפה היטב בשדה המשפטי, וזכתה להארה מחקרית ענפה (אבנון: 1996. ברזילי: 1998 , ברק: 1993 , ברק- ארז: 1999 , גביזון: 1997 , דותן: 1997 , הופנונג: 1997 , זלצברגר וקדר: 1998 , כהן: 1993 , מאוטנר: 1993 , 1994 , שלף: 1996 , שמיר: 1994). עוד במחצית שנות השבעים לימד בית המשפט העליון על שאיפותיו להיות לבית משפט עליון חוקתי המתיימר לשמור על טיפוח זכויות הפרט והמפעיל, כביכול, פיקוח של ממש על מוסדות השלטון האחרים. בעוד שלמעשה בג"ץ נהג לדחות עתירות שהופנו אליו כנגד הממסד הביטחוני, הוא השריש בהדרגה את המודעות כי עליו מוטלת המשימה לפקח על כללי המשחק הפוליטי ועל תכניהם. לא מקרה הוא כי הדבר מצא ביטוי ברור בפסק דינו של בג"ץ בעתירתו של מרדכי אשכנזי, מן הבולטים בלוחמים בקו תעלת סואץ, ומראשי תנועת המחאה שלאחר מלחמת 1973. בג"ץ דחה אמנם את העתירה, ב- 1975 , שדרשה כי בג"ץ יורה לצה"ל על יישום המלצות דו"ח ועדת אגרנט. באותה הנשימה ביקש בג"ץ להבהיר את שאיפתו לעתיד לבוא להיות לבית משפט עליון חוקתי.[7]

התפתחותו של שיח זכויות ליברלי, המוצא את ביטויו בהדרגה, ובין השאר, בכתביהם של משפטנים, מדעני מדינה וסוציולוגים ביטא היגד אחד צר בלבד של חוקתיות ושל תרבות פוליטית. שיח זה התבסס על העדפת זכויות פרט על פני הכרה בשאיפות של קבוצות

בנקודה זו התחולל תהליך שעמד בסתירה למיתוס הישירות הפוליטית, שנועד להיות אלטרנטיבה לפרלמנטריזם הישראלי. המשמעות הפרקטית הייתה כי המפלגות החרדיות יכלו לאיים על שלמותן של קואליציות מושלות ולקבל בתמורה תקציבים ייחודיים. הרטוריקה החילונית ליברלית, שייחסה למפלגות החרדיות שחיתות פוליטית יצאה למעשה נגד פרקטיקה פוליטית אשר שיקפה את פניה הרב- תרבותיים של החברה הישראלית. אמנם, עמדת ווטו מפלגתית נושאת בחובה התגברות סכנות של שחיתות פוליטית. אך יותר מכך מאפשרת עמדה פוליטית כזו של עוצמה הצבת אתגרים בפני משפט המדינה ובפני הגיונות היסוד של המשטר הפוליטי. הנה, דווקא בעת פריחה יחסית של שיח זכויות ליברלי המדגיש את העדפת הזכויות על פני הטוב החברתי המשותף, הגיעו המפלגות הדתיות, והחרדיות במיוחד, לעוצמה פוליטית חסרת תקדים במסגרת הפרלמנטריזם הישראלי.

שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה נועדה, במידה גדולה, לפגוע בביטויים אלה של רב- תרבותיות ולהבטיח סדר פוליטי חד- ממדי על בסיס כוח פוליטי אחד, חוץ- פרלמנטרי. מאוחר יותר נראה כיצד בולטת בעייתיות זו במשאלי עם המהווים ביטוי דומה של שאיפה לישירות על חשבון פרלמנטריזם.

נכון אמנם כי בעקבות התמוטטות "ממשלת האחדות הלאומית" ב- 1990 , גברה מאוד הסחיטה הפוליטית של חברי כנסת בודדים וסיעות קטנות, חילוניים כדתיים. תופעה זו של סחטנות פוליטית נבעה מתהליכי הפרגמנטציה המפלגתית. אולם, עיקר טיעוני מצדדי הרפורמה השלטונית היה מכוון כנגד המפלגות הדתיות והחרדיות. כך למשל ח"כ אמנון רובינשטיין בעת התייחסותו בדיוני הכנסת בקריאה השנייה והשלישית בהצעת החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה:

"מיעוט צריך שתהיה לו השפעה. אסור שתהיה לו השפעה שנובעת מהאיום על שלמות הממשלה. זו השפעה בלתי הוגנת, זו השפעה אנטי דמוקרטית. זה גורם לכולנו להרגיש שהמיעוט שולט בנו, ואני לא צריך לתת המחשות. כאן בכנסת הזאת הרוב מעביר חוקים שהוא לא רוצה בהם, ולא מעביר חוקים שהוא רוצה בהם, משום ששותפה פוטנציאלית לממשלה אומרת לו: כך אני רוצה. זה לא יקרה לפי החוק שלנו."[ii]

כך יצא כי הפוליטיקה הישראלית שקעה מאז סיום שנות השמונים באווירה קשה של פופוליזם חברתי, שנישא על ידי אליטות ליברליות, בעיקר. בציבור הרחב השתררה אווירה קשה של חוסר אמון, חוסר שביעות רצון, תחושה של שיתוק ואי עשייה. קבוצות של אקדמאים, קציני צבא לשעבר, ראשי רשויות מקומיות, פעילי תנועות ציבוריות, וחברי כנסת ראו אפשרות לרפורמה שתביא לשיפור המצב וגם לקידומם או לקידום סדר היום והאינטרסים בהם דגלו.

בנימוקיהם של המצדדים בשיטת הבחירות הישירה בלטו מספר טיעונים מרכזיים המשקפים את העייפות מפרלמנטריזם, באופן שהוביל בסופו של דבר גם לאפשרות של אימוץ שיטת משאלי עם בישראל. טענה אחת הייתה כי שיטת בחירות ישירה תצמצם משמעותית את המו"מ הקואליציוני הממושך והמושחת וכי יקטנו הלחצים הקואליציוניים. בהתאמה לכך בלטה טענה שנייה, שלפיה יקטן כוח הסחיטה הקואליציוני של מפלגות קטנות או חברי כנסת בודדים. טענה שלישית הדגישה כי שיטת בחירות ישירה לראשות ממשלה תביא לראש ממשלה חזק יותר כלפי שריו. עוד הושמעה הטענה כי החוק החדש יביא לכינון ממשלה אפקטיבית יותר ויציבה יותר. כל הטענות האלה בזכותה של השיטה האישית

*"רבותי, השיטה הזו יצרה במהלך הזמן מידה של ניכור בין העם לבין הנבחרים. [כוונתו לשיטה היחסית פרלמנטרית. ג.ב.] אי-אפשר להתעלם מהעובדה הזאת. אי-אפשר להתעלם מהעובדה, שחלק גדול מהתחושות שיש היום בציבור כלפי הכנסת, כלפי הנבחרים, כלפי השלטון, הוא גם תוצאה של אותה שיטה, **שיטת בחירות מפלגתית**. [הדגשה שלי. ג.ב.] היא יוצרת ניכור והיא יצרה ניכור. הוא קיים."* [iii]

באותו הנאום הבהיר ח"כ אוריאל לין כי "הבעיה המרכזית" שמגישי הצעות החוק שמו נגד עיניהם הייתה יציבותן של ממשלות ישראל נוכח הקיטוב הפוליטי והעלייה בכוחן של "מפלגות זעירות." לטענתו הביא מצב זה לכדי "עיוות מוחלט של רצון העם."[iv] תומכי השינוי האלקטוראלי הניחו כי "רצון העם" הוא מושג ברור ומוחלט. בכך הם התעלמו מקיומה של חברה רב-קהילתית המביאה לביטוי שלל מושגים סותרים על טוב חברתי רצוי. מגישי הצעות החוק הניחו כי נחוץ סדר פוליטי שייאכף על ידי ממשלה יציבה, וכי פרוצדורה מתאימה- קרי: בחירה אישית וישירה- המקודמת על ידי אישים בעלי תפיסות ליברליות (וחלקם בעלי תפיסות ליבראטריאניות) תפתור את ה'סכנות' שנבעו מן העלייה בכוחן הפוליטי של קהילות לא ציוניות או כאלו שאינן באות לביטוי במפלגות הגדולות. אך, הבעיה המרכזית לא הייתה טמונה בהעדר ממשלות יציבות עקב פרלמנטריזם רוגש. הבעיה המרכזית הייתה העדר יכולתו של המשטר הפוליטי להיענות לאתגר הרב תרבותיות ולהכיר בלגיטימיות של רב תרבותיות הגלומה בתהליכים קונפליקטואליים בהן תרבויות שונות וזהויות שונות מתמודדות זו בזו ללא הכרעות מידיות.

נוכח כל זאת, בהקשר של ירידה חריפה בעוצמת ורלוונטיות של פרלמנטריזם בישראל, העדר מוקד כוח פוליטי אזרחי אחד, וכמיהה ציבורית ופופוליסטית לעיצוב שיטות ממשל ישירות, עוקפות או משלימות לפרלמנטריזם, רצוני לבחון מספר הגיונות אפשריים של שיטת משאלי עם. בכוונה תחילה, אני ערוך ניתוח זה ברמה עקרונית ותוך התייחסות אגבית בלבד לאינטרסים הפוליטיים המיידיים בעד או נגד משאל עם ביחס לרמת הגולן.

ב. מדוע לא רצויה שיטה של משאלי עם

1. דמוקרטיה ישירה?

שיטה של משאלי עם מיועדת לכונן נגישות ישירה של מקבלי החלטות אל ציבורי הבוחרים ולאפשר אולי לציבורי הבוחרים נגישות ישירה יותר אל מקבלי החלטות. מובן כי בלי קשר ישיר לאופייה המדויק של שיטת משאלי העם היא מיועדת להביא לפיחות במעמדה של הרשות המחוקקת. לכך יכולות להיות שתי משמעויות תיאורטיות מרכזיות. האחת, משאלי עם משמשים כמוקד לקבלת החלטות בדבר חקיקה, והרשות המחוקקת הופכת למעשה לגוף המבצע את הכרעות המשאל. קיימת גם האפשרות, שלפיה שיטת משאלי העם מאפשרת הטלת ווטו על הכרעות הרשות המחוקקת, בלי קשר לשאלה אם בהכרעות הרשות המחוקקת נפול פגמים עקרוניים. מובן כי כל דיון עקרוני בשאלה של משאלי עם חייב להניח כי במרווחי הזמן בין פעילות הרשות המחוקקת למשאלי העם מתקיימים תהליכים פוליטיים דינמיים, שעלולים לפגוע מאוד בתפקוד הרשות המחוקקת ולסכל את משמעויות הכרעותיה. האם לנוכח זאת שיטת משאלי עם מכוננת דמוקרטיה ישירה?

למשאלי עם יש היבט אליטיסטי והיבט פופוליסטי מובהקים. ההיבט הראשון בא לביטוי על ידי השפעות של אליטות שלטוניות על עמדותיו של הציבור. מחקרים מלמדים כי במצבים בהם אליטות שלטוניות מעצבות עבור הציבור הרחב את סדר היום, באמצעות שאלה מסוימת או שאלות קונקרטיות, ספק אם יש לציבור הרחב שליטה של ממש על אינפורמציה ועל אלטרנטיבות אפשריות העומדות או שאינן עומדות לבחירה חברתית (Gamble: 1997 , Bright: 1999, Nurmi: 1997). הפוליטיקה הישראלית מתאפיינת במעורבות

ההיבט המרכזי השני בהקשר של דיון בשיטת משאלי עם כדמוקרטיה ישירה, הוא ההיבט הפופוליסטי. כל עוד מנוהל הדיון הציבורי במסגרת פרלמנטרית, על מגבלותיה הידועות, ניתן להניח כי הדיון הציבורי יתאפיין בביקורת פרלמנטרית מסוימת על הצעות הממשלה (למשל, וכדוגמא, הצעת חוזה שלום ישראלי- סורי). משמעותה של שיטת משאלי עם, כשיטת ממשל, היא הפקעת הדיון הציבורי ממסגרות וככלי משחק פרלמנטריים והעברתו לשדה ציבורי בו האליטות תעסוקנה בפניות ישירות לציבור הרחב בניסיון לשכנעו, אולי לשחדו פוליטית, בתמיכה במדיניות כזו או אחרת. אפילו מידת השקיפות והדיווחיות המינימלית המבוצעת בפרלמנט תיעלם לחלוטין.

מקומן של הצעות לסדר יום, שאילתות, חילופי דברים בין אופוזיציה לקואליציה, אפילו במידה המינימלית בה הדברים מבוצעים כיום, יומר במידה רבה בנאומי כיכרות, דמגוגיה עוד בשיעורים רבים מאלו הידועים כיום, ומניפולציות חריפות במידע כדי לעצב את דעת הקהל בעת משאל עם. ניתן להניח כי כך יהיה לא רק מתוך השוואה למקרים אחרים בעולם, למשל- קוויבק (Levine: 1997), אלא גם מתוך הקונטקסט של המרחב הפוליטי והחוקתי אותו ניתחתי לעיל. ספק אם תופעות אלו יביאו לחיזוקם של יסודות דמוקרטיים. בשני מובנים אלה של אליטיזם ופופוליזם משלים החוק הישראלי בדבר משאלי עם את הרעות של שיטת הבחירות הישירה לרשות הממשלה ב- 1992 , כפי שניתחתי בחלקו הקודם של המאמר. משאלי עם בדומה לשיטת הבחירות הישירה מחזקים את האליטות על חשבון

זאת ועוד, ובשולי טענתי זו. שיטת משאלי העם המוצעת בישראל אינה מתיימרת להחליף את הכנסת אלא לשמש כאמצעי ווטו אפשרי על החלטותיה. לכן אין בשיטה זו, ולו בהגדרתה הפורמלית, כדי לשמש שיטת ממשל ישירה. אם כן, מה ערך יש לשיטה כזו ומה תרומתה ליסודות דמוקרטיים נוכח נזקיה הקשים? הנה, בסעיף הבא אפרט את הנזק שעלולה שיטת משאלי עם לגרום לאחד היסודות הדמוקרטיים החשובים ביותר- זכויות מיעוטים.

2. <u>משאלי עם וזכויות אדם</u>

החברה הישראלית אינה רק חברה רב- סקטוריאלית אלא היא מגוונת עוד יותר בהיותה ישות רב- קהילתית, באופן בו הפוליטיקה מביאה לכדי ביטוי זהויות מגוונות וקונפליקטואליות של קהילות שונות ומתחרות. הספרות מלמדת כי פעמים יהיו משאלי עם אמצעי לחץ של קבוצות חברתיות שונות על האליטות השולטות (Trechsel and Sciarini: 1998). ימים יגידו באיזו מידה תשמש הצבעה במשאל עם, אם וכאשר יערך, ביחס לעתיד רמת הגולן אמצעי לחץ על ראש הממשלה. בעיקרון, נכון אמנם כי במדינות שונות כקנדה, וקליפורניה בארה"ב, נערכו משאלי עם מסוימים כתולדה של לחץ חברתי. אך, לחץ ציבורי כזה נוצר בעקבות תהליכים אינטנסיביים של מוביליזציה חברתית, שהביאה לתמיכה ציבורית מקיפה בעריכתו של משאל עם.

לעומת זאת, ספק רב עד כמה שיטה של משאלי עם יכולה לשמש אמצעי להגנה על זכויות מיעוטים. עקב סיבות אותן כבר הבהרתי, משאלי עם משרתים את קבוצות הכוח החזקות בכל חברה נתונה. לקבוצות אלה יהיו האמצעים להשפיע על דעת הקהל. מובן לכן כי משאלי עם יכולים להוות אמצעי לחץ על קבוצות מיעוטים, שאינן בעמדות שליטה או שמצויות בעמדות שליטה חלקיות בלבד. סכנת רודנות הרוב צפויה בישראל. ממצאי

קבוצות מיעוט שונות בישראל צריכות להיות מודאגות מאוד מן ההשלכות של משאלי עם, כאמצעי לשליטת הרוב, על מעמדן החוקי, והחברתי- פוליטי בישראל. בעוד הכנסת מתאפיינת למעשה במשא ומתן בין ועם קבוצות המיעוט השונות בפוליטיקה הישראלית, ובעוד הכנסת מאפשרת לקבוצות המיעוט מוביליזציה פוליטית אפקטיבית למדי, תביא שיטה של משאלי עם, ועמה הנזק לפרלמנטריזם, לכדי פגיעה קשה ביסוד דמוקרטי חשוב של משא ומתן פוליטי וזכויות לבני ובנות מיעוטים. המשטר הפוליטי הישראלי צריך לשאוף לקונסוציונליזם המאפשר הידברות מתמדת בין קבוצות מיעוט שונות ובין קהילות שונות. לעומת זאת, משאלי עם דווקא מצמצמים את המרחב הציבורי המאפשר התדיינויות ציבוריות מקיפות בסוגיות שנויות במחלוקת, וזאת אפילו כאשר קיימים שיעורי השתתפות גבוהים במשאל העם (Steelman and William: 1997).

נכון אמנם כי במצבים ייחודים וחריגים אפשרית הסכמה בין קבוצות מיעוטים שונות, עד כדי הקמת קואליציה של תמיכה בנושא מסוים (כמו למשל, הקמת קואליציית כוחות המתנגדת או לחילופין המסכימה לנסיגה מרמת הגולן). אך אירועים חריגים כאלו של אגרגצייה קואליציונית של קבוצות מיעוטים, רק מטשטשת את העובדה כי משאלי עם טובים יותר לרוב התומך באליטות שליטות, מאשר למיעוטים. נוכח העובדה כי זכויות מיעוטים הם נייר לקמוס חשוב ליסודות דמוקרטיים, ברור הנזק של שיטת משאלי עם, וזאת במיוחד בחברות מפוצלות ומקוטבות כגון החברה הישראלית.

ניתן לסבור, עם זאת, כי דווקא בחברות מפוצלות יכולה שיטה של משאלי עם להיות אמצעי ללגיטימציה ציבורית, שמעניקה גיבוי ציבורי להחלטות שלטוניות שנויות במחלוקת בקרב קהילות מגוונות וסקטורים שונים (על משאל עם פלבסיטי, ראה: אריאלי- הורוביץ: 1993). בסעיף הבא אבחן סוגיה זו של לגיטימציה באמצעות משאלי עם.

3. משחקי לגיטימציה

ראייה השוואתית תלמד כי אליטות פוליטיות נוטות פעמים להשתמש במשאלי עם כאמצעי לקבלת לגיטימציה ציבורית מקיפה בנושאים שנויים במחלוקת. דוגמא לכך היא השימוש הנרחב שעשו ממשלות אירופה במשאלי עם כדי לאשר את הצטרפות מדינותיהם לאיחוד האירופאי (Bjorklund:1997). אך ספק הוא עד כמה משאלי עם, מעבר להיותם אמצעי מיידי להפגנת אחדות לאומית, אכן תורמים בטווח הארוך לחיזוק הלגיטימציה של היסודות הדמוקרטיים. בקנדה, למשל, מהווים משאלי עם מקור בלתי אכזב לערעור על הדמוקרטיה הקוויבקינית. מידי כמה שנים מבוצע משאל עם בנוגע לאפשרות הפרישה של קוויבק, ובכל עת מהווה הדרישה למשאל עם תביעה המעלה ספקות ביחס למידת הלגיטימיות של הסטטוס קוו (Conley: 1997).

הנזק אותו יכולה שיטה של משאלי עם לגרום ללגיטימציה הדמוקרטית נובע משני מקורות אפשריים. ראשית, שיטה של משאלי עם מהווה מקור מתמיד של היווצרות מוקדי לחץ לערעור סמכותו של הפרלמנט. בהקשר הישראלי תגרום שיטה זו נזק מתמיד לניסיונות הפרלמנטריזם הישראלי לאשש את עצמו לאחר שנים רבות של ירידה בעוצמתו. באותה מידה יכולה שיטה של משאלי עם להביא לערעור כוחן של מפלגות ולעליית עוצמתם של מוקדי כוח אחרים, חלקם עלולים להיות בעלי אידיאולוגיות אנטי דמוקרטיות.

בנושאים מגוונים העומדים על סדר היום הפוליטי בישראל- כגון בנושאי דת ומדינה, יהוו משאלי עם מקור מתמיד למתיחויות. מובן כי אופוזיציה חוץ פרלמנטרית היא חיונית ביותר למשטר דמוקרטי, מובן גם כי ביקורת חברתית מתמדת היא מנשמת אפה של דמוקרטיה. אך הדרישה המתמדת למשאלי עם פירושה איננה ביקורת סדר היום הפוליטי הקיים, אלא משמעותה היא המרת פרוצדורות דמוקרטיות קיימות בפרוצדורות אלטרנטיביות ובעייתיות.

לדוגמא, כותב שורות אלה הוא תומך נלהב בהפרדת דת ממדינה. מובן כי המצב הקיים כיום בזירה הפרלמנטרית בישראל מונע בטווח הזמן הקרוב רפורמות משמעותיות במשטר הפוליטי בהקשר זה של הפרדת דת ומדינה. עם זאת, הדרישה למשאל עם כדי להביא להפרדת דת ממדינה (דרישה שיכולה לזכות בתמיכת רוב הציבור הישראלי) היא הרת אסון

זאת ועוד, משאלי עם אינם מסייעים ללגיטימציה גם מנקודת מבטו של השליט. היה וממשלה או נשיא זוכים במשאל עם, הרי בכך הם הפגינו כי ניתנת להם תמיכה ציבורית מקיפה, אך מקור הלגיטימציה לשלטונם היה ונשאר הבחירות מכוחם הם/הן נבחרו. במובן זה משמעות הרפרנדום היא קצרת טווח וצפויה. לעומת זאת, היה וממשלה או נשיא לא הצליחו לזכות במשאל עם בתמיכה לה קיוו, בנוגע לנושא מסוים, משמעות הדברים היא אובדן לגיטימציה או התפטרות למרות תוצאות הבחירות. יוצא כי שליטים זקוקים למשאלי עם כאמצעי לשחזר תמיכה ציבורית בה הם רוצים נוכח הימנעותם מקבלת אחריות היסטורית או כדי להפגין, סמלית, תמיכה ציבורית רחבה. מתנגדיהם, לעומת זאת, זקוקים למשאל עם כדי לערער את דפוסי הלגיטימציה הקיימים. בכל מקרה, עלות השימוש במשאלי עם היא גבוהה ועלולה להיות הרת אסון.

בחירות חופשיות הן כידוע אמצעי לגיטימציה מרכזי של דמוקרטיות. לכאורה, משאל עם מהווה מנגנון של בחירות ביחס לנושא קונקרטי העומד על סדר היום. בנקודה זו ממש טמונה בעייתיות קשה נוספת בשיטה של משאלי עם. בחירות לכשעצמן מהוות למעשה משאל עם ביחס לסדרת נושאים ואישים ביחס אליהם מתבקשים הבוחרים/ות לגבש סדרי העדפות. מובן לכן כי חסידי שיטת משאלי עם מגדירים אותה כרלוונטית לסוגיות הרות גורל, ביחס להן ראוי כי הציבור ישאל ביחס לדעתו וזאת בנפרד מענייני דיומא אחרים הנדונים בבחירות. הגיון הדברים נעוץ בעובדה כי אם לא ייוחד מקום מוגבל למשאלי עם, ואם שיטת משאלי עם תאומץ כשיטה רחבה, הרי יהיה בה כדי לקעקע את שיטת הבחירות הנוהגת. זוהי אפשרות בלתי רצויה, גם לדעתם של חסידי שיטת משאלי עם.

יוצא כי מלכתחילה מוגבלת שיטה של משאלי עם למקרים בלתי שכיחים של סוגיות עקרוניות העומדות על סדר היום הציבורי. כך אכן מוגדרת שיטת משאלי העם בחוקות ובהסדרים חוקיים אחרים בדמוקרטיות שונות. מהו קנה המידה הנכון והראוי לקבוע אלה

קל יחסית לפתח טיעון נורמטיבי או תיאורטי מדוע עתיד ההשכלה הגבוהה יכריע את גורלנו לפחות כמו ישיבתנו או ירידתנו מרמת הגולן. מדוע דווקא הסוגיה האחרונה תימסר להכרעת הציבור במשאל העם, והאחרות תידונה (אם בכלל) בבחירות? או אולי נחליט כי כל השאלות הללו ימסרו להכרעת משאלי עם? ועל סמך איזה קריטריון נכריע בדברים? הנה, לא החוק הקובע כי סוגייה מסוימת תהיה נתונה לרפרנדום הוא החשוב אלא מסגרות הקונפליקט הפוליטי המביאות להגדרות של "חשוב וחיוני", הן הקובעות את אופיים הפוליטי של משאלי עם במשטרים פוליטיים ובמדינות שונות. נוכח השרירותיות הרבה הטמונה בהכרעות ציבוריות מסוג זה, בולטת עוד יותר הסכנה בעריכת משאלי עם. נוכח השרירותיות הזו תגבר נטייתם של פוליטיקאים לעשות שימוש בשיטה הרפרנדרית לשימושם התועלתני תוך פניות ישירות ופופוליסטיות לציבור הבוחרים ותוך כדי פגיעה, עד כדי ריקון מתוכן, של הבחירות החופשיות מתכניהן ומטעמן. פניות ישירות כאלו של שליטים לציבור אגב פגיעה ישירה במוסדות ובפרוצדורות האלקטורליות הקיימות, מהוות סכנה מוחשית ביותר לדמוקרטיות.

משאלי עם נתונים לשליטה מניפולטיבית של אליטות עוד יותר מכפי שניתן להשפיע על בחירות בדמוקרטיות. הסוגיות הנדונות בבחירות דמוקרטיות מעוצבות בתהליך דינמי יחסית. המפלגות השונות מעלות סוגיות וזאת תוך כדי קונפליקטים בין אינטרסים פוליטיים שונים. מצב זה עדיף מן ההיבט הנורמטיבי על פני סיטואציות אופייניות של משאלי עם בהן האליטות הפוליטיות מעצבות ומציבות על סדר היום את השאלה/ות העומדות להכרעה. הנזק במשאלי עם עלול להיות משמעותי במיוחד כאשר הסוגיה היא

הכרעה בשאלת החזרת או אי החזרת רמת הגולן יכולה להתברר במסגרת נאראטיבות דיון שונות לחלוטין מאלה המיוצגות בשאלה האמורה לעיל. הנה למשל, יתכן כי חילוני בעל עמדות ניציות יחסית יתמוך בנסיגה אם יגיע למסקנה כי הסכם שלום יגביר בעתיד את הלחצים הציבוריים להפרדת דת ממדינה. ייתכן כי דתי יוני יתנגד לנסיגה כאמור בדיוק מאותו הטעם. סופם של דברים הוא כי הצבת שאלה או מספר מצומצם של שאלות למשאל עם מצמצמת מאוד את היקפה של שיטה פוליטית זו באופן המסכן את אופי הדיון הדמוקרטי, וזאת במיוחד בחברה מפוצלת ומקוטבת כזו הישראלית.

שיטות של משאלי עם עלולות לפגוע במידת הייצוגיות הדמוקרטית בכך שניסוחה של השאלה עלול להטות את התפלגות התשובות. חשוב להבהיר כי אמנם וועדות פרלמנטריות או וועדות פוליטיות אחרות יכולות להגיע להסכמות בין מפלגתיות על ניסוח משאל עם בסוגיה קונקרטית, אך בכך אין כדי למנוע מן המשאל לצמצם מאוד את זירת הויכוח הציבורי ואת יכולתו של הציבור להתדיין על היבטיה השונים של סוגיה ציבורית נתונה. מצב דברים זה מבהיר מדוע משאלי עם משרתים את האליטות הפוליטיות לצורכי גיבוש וקידום של לגיטימציה יותר מכפי שיש בהם, במשאלי העם, כדי לשרת את הציבור הרחב על הסקטורים השונים בו (Toumey:1997).

להערכתי קיים חשש לשחיקת בסיסי הלגיטימציה של יסודות דמוקרטיים, בהיבט נוסף. שיעורי ההשתתפות בבחירות בישראל הם גבוהים בפרספקטיבה השוואתית למשטרים דמוקרטיים. הסיבות לכך מגוונות וחורגות בהרבה מהיקפו של מאמר זה. שיעורים גבוהים אלה, במיוחד של השתתפות בבחירות הארציות, לא נשחקו במהלך השנים למרות ירידת הפרלמנטריזם הישראלי וגוויעה הדרגתית של המפלגות הגדולות. עובדה זו מלמדת על נכונות של הציבור להתגייס לצורכי השפעה פוליטית, רגעית ככל שתהיה, ועל מודעות פוליטית גבוהה. משאלי עם יכולים לגייס שיעורי השתתפות ציבורית גבוהים ביותר, לאפשר רמות גבוהות של מניפולציות אליטיסטיות בציבור בעל מודעות פוליטית גבוהה, ולהביא דווקא לירידה בנכונות הציבורית להשתתף בבחירות הארציות לכנסת, עקב התפיסה המוטעית כאילו ממילא הדרישות הציבוריות מוצאות את ביטוין, בנושאים חשובים, באמצעות משאלי עם. וכל זאת עלול להתרחש כחלק מן התהליך המורכב יותר של ירידת הפרלמנטריזם בחברה ובפוליטיקה הישראלית.

ג. סיכום:

במאמר זה ניסיתי להעלות מספר תמיהות ביקורתיות על שיטה של משאלי עם, בכלל, ועל יישומה בישראל, במיוחד. חילקתי את טיעוני הכללי לשניים: איתור המרחב ההיסטורי, חוקתי ופוליטי בו אנו דנים, המעיד על התרסקות הפרלמנטריזם הישראלי, ואחר כך העליתי ביקורת עקרונית ביחס למשאלי עם, וזאת בשים לב למרחב זה.

מובן כי יש מצבים בהם משאל עם קונקרטי יכול לסייע בגיבוש מדיניות ציבורית או בניסיונות לכונן יסודות דמוקרטיים. ניסיונות כאלה ידועים מן הספרות ההשוואתית, במיוחד ביחס למדינות לא דמוקרטיות העוברות למצבים דמוקרטיים תוך שימוש במשאלי עם כיסוד לגיטימציוני מכונן. כן ידועים מקרים כאלה מן הספרות התיאורטית שעוסקת בתיאורמות קונדורסה. אך מחקרים אלה מלמדים כי רק בהתקיים תנאים מסוימים או בהתקיים הנחות מסוימות כדאי לעשות שימוש במשאל עם.

לעומת זאת, בכל האמור במשאלי עם כשיטת ממשל, נושאו העיקרי של מאמר זה, בולטת הבעייתיות הרבה במיוחד כאשר שיטת המשטר הפוליטי הרצויה היא פרלמנטרית. נוכח

ביבליוגרפיה:

אבנון דן. 1996 . ""הציבור הנאור": יהודי ודמוקרטי או ליברלי ודמוקרטי" **משפט וממשל** ג (2) עמ' 417 – 451 .

אריאלי- הורוביץ. 1993 . **משאלי- עם בישראל**. ת"א: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

ברזילי גד. 1998 . "גוויעת המפלגות והמערכת המשפטית" אצל דני קורן (עורך) **שקיעת המפלגות.** ת"א: זמורה ביתן. עמ' 116 – 125.

ברק אהרן. 1993 . "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות" **משפט וממשל** 1 (2): 9 – 35 .

ברק-ארז דפנה. 1999 . "השפיטות של הפוליטיקה" **פלילים ח: 369 – 388 .**

גביזון רות. 1997 . "המהפכה החוקתית- תיאור המציאות או נבואה המגשימה את עצמה?" **משפטים** כח , עמ' 21 – 33 .

גולדברג גיורא. 1992 . **המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטוראליות**. ת"א: רמות.

דותן יואב. 1997 . "חוקה למדינת ישראל: הדיאלוג הקונסטיטוציוני לאחר ,המהפכה החוקתית"" **משפטים** כח, עמ' 149 – 209 .

הופנונג מנחם. 1997 . "סמכות, עוצמה והפרדת רשויות- ביקורת שיפוטית בישראל בפרספקטיבה השוואתית" **משפטים** כח, עמ' 211 – 238 .

הורוביץ דן, משה ליסק. 1990 . **מצוקות באוטופיה**. ת"א: עם עובד.

זלצברגר עלי, קדר אלכסנדר (סנדי). 1998 . "המהפכה השקטה- עוד על הביקורת השיפוטית לפי חוקי- היסוד החדשים". **משפט וממשל** ד (2) 489 – 520 .

כהן נילי. 1993 . "ההסכם הפוליטי". **המשפט** א, עמ' 59 – 80 .

מאוטנר מנחם. 1993 . **ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי**. ת"א: מעגלי דעת.

מאוטנר מנחם. 1994 . "הסבירות של הפוליטיקה." **תיאוריה וביקורת** 5.

פרס יוחנן, יער- יוכטמן אפרים. 1998 . **בין הסכמה למחלוקת, דמוקרטיה ושלום בתודעה הישראלית.** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שלף ליאון. 1996 . **מרות המשפט ומהות המשטר**. ת"א: ספירוס.

שמיר רונן. 1994 . "שיקול דעת ככוח שיפוטי: הפוליטיקה של הסבירות." **תיאוריה וביקורת** 5.

שפירא יונתן. 1977 . **דמוקרטיה ישראלית**. ר"ג: מסדה.

Bjorklund Tor. 1997. “Old and New Patterns: The ‘No’ Majority in the 1972 and 1994 EC/EU Referendum in Norway.” **Acta-Sociologica**.

Bright Robert, et al. 1999. “Mainstream and Marginal Newspaper Coverage of the 1995 Quebec Referendum: An Inquiry into the Functioning of the Canadian Public Sphere.” **Review of Sociology and Anthropology**.

Conley S. Richard. 1997. “Sovereignty or the Status Quo? The 1995 Pre-Referendum Debate in Quebec.” **The Journal of Commonwealth and Comparative Politics**.

Galnoor Itzhak. 1982 .**Steering the Polity: Communication and Politics in Israel.** Beverly Hills: Sage.

Gamble S. Barbara. 1997. “Putting Civil Rights to a Popular Vote.” **American Journal of Political Science.**

Gordon Colin (ed.). 1980. **Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977 by Michel Foucault.**

Levine V. Marc. 1997. “Canada and the Challenge of the Quebec Independence Movement.” In **Global Convulsions: Race, Ethnicity, and Nationalism at the End of the Twentieth Century**. Ed. Van Horne A. Winston. Albany: State University of New York Press.

Nurmi Hannu. 1997. “Referendum Design: An Exercise in Applied Social Choice Theory.” **Scandinavian Political Studies**.

Rosenberg N. G. 1991. **The Hollow Hope- Can Courts Bring about Social Change?** Chicago: The University of Chicago Press.

Steelman A. Toddi, Ascher William. 1997. “Public Involvement Methods in Natural Resource Policy Making: Advantages, Disadvantages, and Trade-Offs.” **Policy Sciences.**

Toumey Christopher. 1997. “Conjuring Medical Science: The 1986 Referendum on AIDS/HIV Policy in California.” **Medical Anthropology Quarterly**.

Trechsel Alexander, Sciarini Pascal. 1998. “Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?” **European Journal of Political Research**.

אודות המחבר: ד"ר גד ברזילי, מרצה בכיר למדע המדינה, ומשפטן, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב.

---

[i] בג"ץ 561/75 אשכנזי נ. שר הביטחון פ"ד ל (3) 309 .

[ii] דיוני הכנסת בהצעת חוק-יסוד הממשלה, ד"כ 124 (דיון מיום 2.1.1992) עמ' 1901 .

[iii] שם, עמ' 1887 .

[iv] שם, עמ' 1886 .

[v] יורגן הברמס, הפילוסוף ואיש ההגות, פיתח תיאוריה המנסה למצוא פתרונות נורמטיביים ופרקטיים למשבר המדינה המודרנית. דגש רב הוא נותן על היכולות של קהילות חברתיות לפתח במסגרת הפרוצדורה הדמוקרטית, תקשורת ותרבות תוך קהילתית ובין קהילתית באופן שיאפשר חברה צודקת יותר ונתונה פחות להשפעות מדינתיות. ראה:

Jurgen Habermas**, Communication and the Evolution of Society** (Boston: Beacon, 1979); Jurgen Habermas, **The Theory of Communicative Action**, 2 vols. (Boston: Beacon, 1984, 1987).