

# פוליטיקה

## כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים

### גיליון מס' 5, יוני 2000

עורכים: פרופ' אבנר דה-שליט וד"ר אריה קצוביץ'  
מו"ל: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, האוניברסיטה העברית

## נושא הגיליון: משאל עם

### 1. דנה אריאלי-הורוביץ, "בין תאוריה לפרקטיקה"

הכותבת מבחינה בין סוגים שונים של משאלי עם (רפרנדום, פלביסציט ויוזמה עממית), ומנתחת את התפתחות השימוש בכלי זה, שהוא סממן של דמוקרטיה ישירה. היא דנה בשאלת תוקפם של משאלי עם (משאל מחייב או משאל מיעוט) ובהשלכותיהם על החלטות הפרלמנט. היא בוחנת את סוגיית הנושאים שעולים במשאלי עם ומבחינה בין נושאי חוץ לנושאי פנים, על המשמעויות השונות שיש בכך באשר לדפוסי המשאל. דיון חשוב ואקטואלי מוקדש לשאלת הרוב הנדרש במשאל עם (רוב פשוט, רוב מיוחס, רוב מיוחד, רוב כפול) ולהתנהגות הבוחרים. המחברת טוענת שהניסיון להגיע למסקנות חד-משמעיות באשר להתנהגות הבוחרים הוא כמעט בלתי-אפשרי, משום שהתנהגותם מושפעת מגורמים רבים: מתדירות השימוש במכניזם של משאלי עם, ממסע התעמולה שקדם למשאל, ממורכבות השאלה שעומדת להכרעה, מדימויה של המשאלה המכהנת בעיני הציבור וממשתנים סוציו-אקונומיים, שמשפיעים על דרגת ההשתתפות של האזרחים ועל מידת מעורבותם בסוגיה המונחת להכרעה.

המחברת מסכמת ואומרת שייתכן שהשימוש הגובר במשאלי עם במדינות שונות משקף תרבות חדשה שמסמנת ירידה באמון הציבור במוסדות הייצוגיים, כמו גם שימוש באמצעים טכנולוגיים חדישים, שלא עמדו לרשות החברה בעבר. נראה שבעתיד ייאלצו המערכות הפוליטיות להתמודד עם מתח מתמיד בין הכרעות שגרתיות של המערכת הדמוקרטית לבין הכרעות גורליות המצריכות את אישורם של האזרחים.

המחברת: ד"ר דנה אריאלי-הורוביץ היא מרצה במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב.

### 2. דן אבנון, "משאל עם בעידן המהפכה המשטרית"

המחבר קובע שבעשור האחרון מתחוללת בישראל מהפכה משטרית. עד מארס 1992 היה המשטר בישראל דמוקרטיה פרלמנטרית, ומאז מצוי המשטר המדיני בישראל בתהליך דינמי חד-כיווני שקצהו משטר אוטוריטרי מודרני. מסמני השינוי היו חוק יסוד הממשלה – 1992 (ההחלטה על הבחירה הישירה לראשות הממשלה), שני חוקי יסוד בנושא זכויות האדם והליכי הפריימריס במפלגות. בעקבות אלו החל תהליך פוליטי מורכב, ששיבש מהיסוד את חלוקת העוצמה בין המוסדות והרשויות של המשטר הדמוקרטי-פרלמנטרי בישראל, בלא שיעצב חלופה דמוקרטית נהירה. השינויים בחוקים, שהביאו גם לשינויים מוסדיים, משנים בתהליך מואץ את המשטר בישראל - ממשטר דמוקרטי-השתתפותי למשטר אוטוריטרי מודרני.

המחבר דן במשטר אוטוריטרי, הרקע לצמיחתו ומאפייניו המוסדיים בכלל ובהיווצרותו בישראל בפרט. הוא מציין שמונה מאפיינים המצביעים על קיומו של משבר עמוק במשטר דמוקרטי, ומנתח אותם בהקשר הישראלי.

המחבר טוען שבמסגרת התהליך של שינוי משטרי, המערכת הפוליטית בישראל מחפשת היום דרכים חדשות ללגיטימציה. לכן, את ההצעה לקיים משאל עם בנושא הסכמי השלום יש להבין מתוך ההקשר הזה. משאל העם אמור להעניק לממשלה ולהחלטותיה לגיטימציה, בתקופה שבה המפלגות והכנסת מאבדות מכוחן, והשימוש בתהליכים פרלמנטריים הולך ופוחת. במצב זה, שבו המשטר בישראל הולך ומדרדר, ישתלב משאל העם כעוד מעקף לפעילות דמוקרטית. משאל העם רק יאיץ תהליכים שיקרבו את המשטר המדיני בישראל לקבוצת המשטרים האוטוריטריים. הוא יתקבל כתהליך הכרעה, שייראה כעוקף את החולשות ההולכות ומתרבות של המשטר המדיני בישראל, ויחזק את מגמת הכרסום בפרלמנט כליבת המערכת הפוליטית.

המחבר: ד"ר דן אבנון הוא מרצה בכיר במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.

### 3. גד ברזילי, "פרלמנטריזם ופופוליזם: שאלות תאורטיות על משאלי עם"

המחבר מצביע על כמה קשיים ביישומה של שיטת משאלי עם בישראל. טענתו העיקרית היא ששיטה של משאלי עם נוגדת פרלמנטריזם דמוקרטי. השימוש בו יהיה חלק מתהליך התרסקותו של הפרלמנטריזם בישראל. שיטה זו תפחית במעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת; הדיון הציבורי יופקע ממסגרות פרלמנטריות וישחק לידיהן של האליטות שיפנו ישירות לציבור בניסיון לשכנעו, ואולי אף לשחדו, בתמיכה במדיניות כזו או אחרת; משאלי עם משרתים בעיקר את קבוצות הכוח החזקות בחברה; תיתכן סכנה של רודנות הרוב ופגיעה בזכויותיהן של קבוצות מיעוטים; ותיתכן גם ירידה משמעותית בשיעורי ההשתתפות בבחירות – הציבור יעדיף לבטא את דעותיו באמצעות משאל עם.

המחבר סבור שהחדרתה של שיטת משאלי עם למתווה הקיים של המשטר הפוליטי בישראל תנחית עוד מכה על הפרלמנטריזם הישראלי, והיא עלולה להסתבר כבכיה לדורות.

**המחבר: ד"ר גד ברזילי הוא משפטן ומרצה בכיר במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב.**

### 4. תמר הרמן ואפרים יער, "קול העם" – עמדות הציבור בשאלת משאל העם"

מטרת המאמר היא לבחון את עמדותיו של הציבור היהודי בארץ באשר להיבטיו השונים של משאל עם, הן בהקשר הספציפי של המשאל ומתן לשלום עם סוריה והן במשמעות הכללית יותר שלו – הלגיטימיות של מוסדות השלטון. שאלה אחרת שנבדקה היא האם אפשר לגזור מהעמדות בשאלת הזכאות להשתתף במשאל עם על גבולותיה של הדמוקרטיה הישראלית ותחולת ההגדרה הרווחת של הקולקטיב הישראלי מנקודת הראות של הציבור היהודי.

**שיטת המחקר:** הממצאים שעליהם מושתת המאמר נאספו במסגרת פרויקט "מדד השלום" המתבצע באופן שוטף מאז יוני 1994, במסגרת מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב. הסקרים נערכים באמצעות ראיון טלפוני, כאשר כל מדגם הוא בן כ-500 מרואינים ומרואינות, המייצגים את האוכלוסייה היהודית הבורגת בארץ. עמדות הציבור נבחנו בשלושה נושאים עיקריים: המשאל ומתן לשלום עם סוריה; משאל העם; מעורבות פוליטית של הציבור.

**ממצאים עיקריים:** 1. רוב האזרחים רוצים להשתתף באופן פעיל בקביעת גורל המדינה. ממצא המעיד הן על אכפתיות אזרחית והן על רמה נמוכה של אמון במקבלי החלטות ושחיקה בלגיטימציה של המוסדות המייצגים. 2. יש התנגדות ציבורית גדולה, חזקה ויציבה לירידה מרמת הגולן. התנגדות זו עלולה לסכל בעתיד את תוצאות המשאל ומתן עם הסורים. 3. 42% מהציבור היהודי בארץ סבורים שיש להגביל את זכות ההשתתפות במשאל עם על רמת הגולן ליהודים בלבד. משמע, שימוש בתחולת הזכות להשתתף במשאל העם כקריטריון להגדרת הקולקטיב הישראלי מוכיחה שבעיני כמעט מחצית מן הציבור היהודי, אין לערביי-ישראל חלק בו. הזדהות שכוז של מי שעל פי חוק הם אזרחים שווים לכל דבר ועניין, היא ללא ספק בעייתית ביותר מבחינה דמוקרטית.

המחברים מסכמים ואומרים שהציבור בישראל לא יוותר היום על משאל עם בשאלות גורליות. ויתור על משאל עם ימיט מכה קשה על אמון הציבור בממשלה מבחינת כל המשתמע מכך מבחינת הפגיעה ביציבות המשטר בארץ ובאמינותו.

**המחברים: ד"ר תמר הרמן היא ראש המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה הפתוחה ומנהלת מכון תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב. פרופ' אפרים יער הוא מהמחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב וראש מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב.**

## 5. גבי שפר, "מדוע נחוץ לקיים משאל עם בישראל?"

הכותב מצדד בקיומו של משאל עם. הוא רואה במשאל עם מכשיר פוליטי יעיל, שמיועד בראש ובראשונה לאפשר לאזרחים לקחת חלק בהכרעות בסוגיות חיוניות ומורכבות של מדיניות חברתית ופוליטית. המחבר מעריך את יכולתו של הציבור לשפוט מצבים חברתיים, פוליטיים ומדיניים לא פחות טוב מנציגיו בממשלה או בכנסת. המחבר פוסל את הטיעון הרווח שמשאל עם פותח פתח לתהליכים העלולים להסתיים בקטסטרופה פוליטית. למשל, עלייתו של רודן לשלטון. לטענתו, הדמוקרטיה בישראל חזקה דיה והוכיחה את חסינותה פעמים רבות. הוא מציין שלושה טיעונים עיקריים בעד קיומו של משאל עם: 1. במשטר דמוקרטי, העם הוא הריבון היחיד. למרות קיומם של המוסדות המייצגים, האזרחים הם אלה שצריכים להכריע בעניינים מהותיים. 2. משאל עם הוא מכשיר המשלים את ההסדרים הנהוגים בדמוקרטיה ייצוגית ולא מנוגד להם. 3. משאל עם מאפשר השפעה מסוימת על המדיניות שנציגי הציבור קובעים עבור בוחריהם. המחבר מציין, שעל פי מה שמתרחש במדינות דמוקרטיות מבוססות אחרות, נראה שההתנגדות הגורפת להנהיג משאל עם היא קרב מאסף של שמרנים ואליטיסטים, המבקשים לשמר את המערכת הפוליטית כמו שהיא, ואינם בוחנים לעומק את הבעיות הקשות של המערכת הייצוגית הקיימת בישראל ואת השינויים העמוקים המתרחשים בה ובחברה בעשור האחרון.

**המחבר: פרופ' גבי שפר הוא פרופ' חבר במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים.**

## 6. מדס קבורטרפ, "חזרה לפלוטוקרטיה: תפקיד הכסף בתעמולה לקראת משאל עם"

השאלה העיקרית שבה דן המאמר היא האם לכסף שמושקע בתעמולה לקראת משאל עם יש השפעה על תוצאות המשאל. המחבר בודק את ההנחה הרווחת בציבור שכסף יכול לקנות תוצאה של משאל עם. לטענתו, אם הנחה זו ניתנת לאישוש אמפירי, פירוש הדבר מכה קשה לטיעונים המצדדים במשאלי עם וביוזמות חקיקה. קשה לתמוך בטיעונים בזכות הדמוקרטיה הישירה כאשר הצד העשיר מנצח בקביעות.

**שיטת המחקר:** המחבר בחן בעיקר משאלי עם בקליפורניה, משום שזו המדינה שמקיימת את משאלי העם הרבים ביותר והמגוונים ביותר בארצות הברית, והמתמודדים במשאלי עם שם הוציאו סכומי עתק על תעמולתם.

**מסקנות:** הצד העשיר יותר אינו בהכרח הצד המנצח. אבל למתמודדים שיעשו שימוש נכון בכסףם ויבנו את תעמולתם כך שתקלע להסכמה הרחבה ביותר בקרב ציבור המצביעים, יש סיכויים גבוהים לזכות במשאל עם. כדי לדעת מה הציבור חושב, עליהם להשתמש בסקרים רבים ובקבוצות מיקוד ולבנות את תעמולתם בהתאם לכך. כל אלה עולים כסף רב. ולכן כסף הוא גורם מכריע בתוצאה של משאל עם.

**המחבר: ד"ר מדס קבורטרפ הוא מרצה באוניברסיטה הממשלתית באורהוס בדנמרק ועמית מחקר בכיר ב-Initiative and Referendum Institute בושינגטון. לפני כמה חודשים הוא הוזמן על ידי שר המשפטים, ד"ר יוסי ביילין, ליעץ לו בעניין הכנת החוק על משאל עם.**