

הַקֵּהל

דמוקרטיה רב־ממדית לישראל

פרופ' אוריאל אבולוף, ד"ר דנה אלכסנדר

מכון ירושלים
INSTITUTE
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
معهد القدس
RESEARCH
لبحث السياسات



עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר חברתי־משלי חדש

עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך:
אהוד פראוור

הקהל

דמוקרטיה רב־ממדית לישראל

מתוך: עתידים לישראל 2025 חמש הצעות לסדר חברתי־משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

מספר פרסום: 628.3

שנה: 2025

כתיבה: פרופ' אוריאל אבולוף, ד"ר דנה אלכסנדר

צוות הפרוייקט: אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישור, חגי קרנר

הפקה: תגל קומיי

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב: נועה עמבר־ברום

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

jerusalemresearch.org.il

info@jerusalemresearch.org.il

תכני היוזמות, הרעיונות ואופן ניסוחם, נכתבו לאור אמונות היסוד של היזמים ועל פי שיקול דעתם, ואין הם מייצגים את עמדתו של צוות המכון וצוות החממה.

מכון ירושלים
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
RESEARCH



הקרן לירושלים
مؤسسة صندوق القدس
THE JERUSALEM FOUNDATION

עתידיים לישראל 2025 | חמש הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש

הקובץ המלא, שפורסם תחת כותרת זו, הוא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 – "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש". הפרויקט הראשון התמקד בשאלה, מה נדרש כדי שחברה רב שבטית תוכל לחיות יחד מתוך הסכמה על מרכז משותף לצד אוטונומיות קהילתיות. הוא הצמיח ארבע יוזמות שעסקו ביסודות המשטר הישראלי, מבני השלטון ויחסי מדינה־חברה.

אירועי 7 באוקטובר הפכו את השאלות הדמוקרטיות והחברתיות הדוחקות לדחופות פי כמה. תקופה קצרה של תחושת יחד, שלאחריה שב והעמיק השסע, הזמינה אותנו לחזור ולבדוק את הנחות היסוד, לשמוע מחדש קולות מן הציבור ולברר מה השתנה, מה נותר בעינו, ומה נדרש כעת. מתוך הקשבה זו צמחה "עתידיים לישראל 2025": חממה שבה פעלו חמש קבוצות של יזמים, אנשי ציבור, חוקרים וארגוני חברה אזרחית, כדי לחדד, לבחון ולכתח הצעות אופרטיביות לעתיד – תוך אחריות ורצון אמיתי לשרטט אופק משותף. היוזמות המוצגות כאן נוגעות במבנה הממשל, בכלכלה ובחברה, ביחסי קהילות ובמרחב הישראלי־פלסטיני.

הקלה: דמוקרטיה רבי־ממדית לישראל היא אחת מהן. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת – כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

תוכן עניינים

6	תקציר
9	פרק א: מדוע נדרשת החייאה של הדמוקרטיה בישראל האתגרים החברתיים והפוליטיים הזדמנות לתיקון
16	פרק ב: המודל – דמוקרטיה רב ממדית דמוקרטיה מהי? הבחנות מושגיות ורקע היסטורי מגבלות הדמוקרטיה הייצוגית דמוקרטיה דיונית: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה דמוקרטיה ישירה: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה חששות וספקות – התייחסות ומענים סיכום: דמוקרטיה רב ממדית כמענה לאתגרים
38	פרק ג: ההצעה המוסדית – עיגון משאלי עם ואסיפות אזרחים בישראל ההסדר המוסדי במבט על הרשות האחראית על משאלי עם ואסיפות אזרחים הנעת התהליך לקיום אסיפת אזרחים ומשאל עם אסיפות אזרחים משאלי עם
63	פרק ד: השפעות חברתיות – נושאים נבחרים השפעות לפי קבוצות נבחרות השפעות לפי סוגיות נבחרות
73	סיכום
75	נספחים נספח א': מתווה לחקיקה – אסיפות אזרחים ומשאלי עם נספח ב': "דמוקרטיה" – רקע היסטורי והגותי
89	מקורות

תקציר

ישראל מצויה בשעת מבחן היסטורית. המבנה הדמוקרטי הקיים בה אינו מצליח עוד לספק מענה אפקטיבי לסוגיות ליבה המפלגות את החברה, או לשקף באופן אמיתי את ריבונות העם. המערכת הייצוגית, אשר נשענת על בחירות תקופתיות בלבד, אינה מאפשרת לאזרחים השפעה ממשית על עיצוב מדיניות, אינה מעודדת אחריות של נבחרים הציבור כלפי האזרחים מחוץ לתקופת בחירות, ואינה מצליחה לגבש הכרעות ציבוריות בעלות לגיטימציה רחבה. הפוליטיקה בישראל הפכה לזירה של עימותים אישיים וזהותיים, במקום להיות מרחב של שיח ציבורי פורה. האמון הציבורי במוסדות הדמוקרטיים נשחק עד דק, והדמוקרטיה עצמה נתפשת כחלולה.

המתווה המוצג כאן מציע החייאה דמוקרטית באמצעות תוספת של שני ממדים חיוניים: דמוקרטיה דיונית ודמוקרטיה ישירה. שילובם של משאלי עם ואסיפות אזרחים מקדימות לתוך המערכת הממשלית הממוסדת יחזק את הריבונות האזרחית, יעודד שיח ציבורי ענייני ומגוון, ויגביר את הלגיטימציה של הכרעות קשות. כלים אלה, שהוכיחו עצמם במדינות אחרות, ישיבו את הפוליטיקה אל עניינה המהותי: דיון ציבורי פתוח ומושכל והחלטה משותפת בנושאים גורליים, המשקפת באופן אמיתי את עמדתם של רוב האזרחים.

הצעת המדיניות כוללת עיצוב מוסדי קונקרטי: הסדרת מסלולים שונים המניעים תהליך של משאל עם (משאלי חובה, משאלי רשות ביוזמת הכנסת ומשאלי ביוזמה אזרחית); הסדרת המוסד של אסיפת אזרחים קודם לקיום משאל, ובמסגרת זאת – הגרלות ליצירת הרכב משתתפים המשקף את כלל הציבור על גווניו, למידה על הסוגיה באמצעות מומחים ומידע ממקורות אמין ומגוונים, ודיון וגיבוש המלצות; והקמת רשות ממלכתית האחראית על משאלי עם ואסיפות אזרחים, ובה מועצת אזרחים המשקפת את כלל הציבור שבה אזרחים מתחלפים מן השורה. היוזמה בוחנת את ההשפעה הצפויה של השינוי המוצע על מספר מגזרים ועל סוגיות נפיצות, כדי להראות כיצד עשוי המודל להשתקף במציאות הפוליטית הישראלית, הממשית והמורכבת. עוד חושף הדוח ממצאים עדכניים מסקר עמדות מיוחד שערכנו, הבודק את יחסו של הציבור בישראל, על מגזריו השונים, למציאות הדמוקרטית הנוכחית ולאפשרות להוסיף לה מנגנונים של אסיפות אזרחים ומשאלי עם.

בדיאלוג שבין אתונה, רומא וירושלים – בין השתתפות עממית, סדר מוסדי, ותשובה מוסרית – אמונית – ישראל מוזמנת לבחור בנתיב של אחריות דמוקרטית מחודשת. זוהי קריאה נוקבת לא רק לשינוי מוסדי, אלא ליצירת תרבות פוליטית חדשה: פתוחה, סולידרית ואמיצה. הדמוס הישראלי, כמו חרב דמוקלס, תלוי מעל ראשינו – אך גם מזמין אותנו לאחוז בו בזהירות, ובתקווה.

תודות

תודתנו נתונה לתוכנית "עיתונים לישראל" של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על הליווי והסיוע שאפשרו את פיתוח הצעה זו. אנו מודים לצוות התוכנית שליווה אותנו ברוב קשב ובהערות מחכימות: אהוד פראוור, ד"ר מורן נגיד, עמיחי פישור, ד"ר אסף שפירא וחגי קרנר; ולוועדת המערכת, שכללה גם את שמואל רוזנר ויאיר שלג.

תודה מיוחדת למומחיות ולמומחים שהקדישו מזמנם ומתבונתם כדי לייעץ לנו: פרופ' דוד אלטמן, חכ"ל ד"ר יוסף ג'בארין, ד"ר דויד דוניץ, אבי וידרמן, עו"ד איל ינון, הרב גבי כהן, עו"ד דין ליבנה, מזל מועלם, חכ"ל תהלה פרידמן ופרופ' יניב רוזנאי.

האחריות על הכתוב, כמובן, היא שלנו בלבד.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

פרק א | מדוע נדרשת החייאה של הדמוקרטיה בישראל

זה מספר שנים פוקד את החברה והפוליטיקה בישראל משבר, ומאז 7 באוקטובר הוא הגיע לשיאו. נייר זה מבקש להציג סדר ממשלי-חברתי חדש, שיחיה את הדמוקרטיה הישראלית ויוסיף לה כלים להתמודד עם המשבר. לממד הייצוגי של הדמוקרטיה, מבקשת ההצעה להוסיף שני ממדים חדשים וחיוניים: דיוני וישר. כך תהפוך הדמוקרטיה הישראלית לרב ממדית ותסייע לכונן פוליטיקה ההולמת את החברה: פתוחה, תוססת ואמיצה. דמוקרטיה רב ממדית תשפר את שיטת המשטר ותסייע לכונן תרבות פוליטית הנחושה להתמודד עם האתגרים הכבירים הניצבים לפתחנו במציאות של מגוון ומחלוקת, ולהוביל להכרעות משותפות ואחריות המשקפות באמת ובתמים את עמדות הציבור.

החברה בישראל מפולגת סביב שורה של שאלות מדיניות יסודיות, שעמן היא מתקשה להתמודד באמצעות המערכת הפוליטית הדמוקרטית: הסכסוך המדיני, גיוס חרדים, המשטר ויחסי משפט-פוליטיקה, יחסי דת-מדינה ומעמד המיעוט הערבי. נראה כי כל שאלה מבטאת ומרחיבה אחד או יותר מהשערים הזהותיים המרכזיים, החופפים והמצטלבים, המחלקים את החברה: הפוליטי-אידאולוגי, האתנו-מעמדי, הדתי-תרבותי והלאומי. סביב המחלוקות בשאלות אלו נצברים ומבעבעים מתחים בין קבוצתיים, המתבטאים לעיתים בעוינות ובחדשנות. מדי פעם גואים המתחים ומתפרצים לכדי עימות גלוי ולעיתים אף אלים, הכולל מחאות נרחבות וביטויי זעם המוניים. בדור האחרון ניתן למנות את אירועי אוקטובר 2000, המחאה נגד תוכנית ההתנתקות (2004-2005), מחאת הצדק החברתי (2011), מהומות "שומר חומות" (2021), מחאת ההפיכה המשטרית (2023), ובעת כתיבת דברים אלה – המחאות סביב ניהול המלחמה והטיפול בסוגיית החטופים, סביב גיוס חרדים וסביב יחס הממשלה אל שומרי הסף. המבוי הסתום הפוליטי, שמונע התמודדות קולקטיבית עם שאלות הליבה, הגיע לשיאו עם חמש מערכות בחירות בשנים 2019-2022, מחאות הענק במהלך 2023, ובסופה – מתקפת החמאס והמלחמה, שהכניסו את המדינה למשבר היסטורי מתמשך שכמותו לא ידעה.

במציאות הנוכחית, נוכח השאלות הקשות והמחלוקות העמוקות, כלי ההכרעה הדמוקרטי היחיד העומד לרשות העם בישראל הוא המערכת הייצוגית: אחת לארבע שנים, או פחות, בוחרים האזרחים את נציגיהם לכנסת. בהתאם לכך, מוקמת ממשלה המקבלת לידיה את הסמכויות השלטוניות, כשהאזרחים נותרים כמעט חסרי כלים לפיקוח על האופן שבו מתמודדים הנבחרים עם אתגרי הליבה הניצבים לפתחם. כפי שנפרט בהמשך, מציאות זו מייצרת שורה של אתגרים חברתיים ופוליטיים: דלות משוועת של הדיון הציבורי בסוגיות הליבה שבמחלוקת, כשהשיח הפוליטי עוסק באופן כמעט בלעדי ביריבות שבין פוליטיקאים ומפלגות; קושי לקבל הכרעות כבדות משקל שזוכות לגיטימציה ציבורית רחבה; ורמה גבוהה של קיטוב ומתיחות חברתית סביב המחלוקות הלא-מנוהלות והסוגיות הלא-פתורות, עד כדי סכנת התפרקות פנימית של החברה ואיומים על עצם יכולתה להתנהל כקהילה פוליטית אחת.¹

1 מעבר למגבלותיה כדמוקרטיה ייצוגית בלבד, הרי שהדמוקרטיה בישראל פגומה באופן עמוק בכך שמיליוני בני אדם שנתונים לשליטתה – פלסטינים החיים מעבר לקו הירוק – הם חסרי מעמד אזרחי ויכולת

ההצעה המוצגת בנייר זה מטרתה להוסיף כלים דמוקרטיים נוספים, מעולמות הדמוקרטיה הישירה והדיונית, כדי לפתוח את הפוליטיקה, להגדיל את השפעתם של האזרחים עליה, ולשפר את יכולתה של החברה לנהל את המחלוקות בתוכה ולפתח מענים הזוכים ללגיטימציה ציבורית לסוגיות מדיניות הדורשות טיפול. נדגיש: מטרתנו אינה להכריע בסוגיות שבמחלוקת אלא להציע דרכים חדשות, השאובות מניסיון מוצלח ברחבי העולם, כדי שכולנו, ה"דמוס" שהוא כלל אזרחי ישראל, נוכל יחדיו לברר סוגיות אלה לעומקן ולקבל החלטות חכמות שיעניקו לנו ולילדינו עתיד טוב יותר.

האתגרים החברתיים והפוליטיים

אנו מזהים שלושה אתגרים מרכזיים בפוליטיקה בישראל, הקשורים באלה, שהדמוקרטיה הייצוגית לבדה כשלה לתת להם מענה ולעיתים אף מחמירה אותם. אתגרים אלה אינם ייחודיים לפוליטיקה הישראלית.

פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון מעמיק בסוגיות המהותיות

פוליטיקה דמוקרטית נעה על ציר: בקצהו האחד – הדמוקרטיה התחרותית, שבה מחנות ועמדות מתחרים על קולות המצביעים, והמנצחים במאבק (באמצעות בחירות) הם ששולטים וקובעים את המדיניות התואמת את עמדתם. בקצהו האחר – הדמוקרטיה ההסכמית, שבה מתקיימת הידברות בין קבוצות בעלות עמדות וזהויות שונות, תוך חתירה להסכמות רחבות ככל הניתן בדבר המדיניות הראויה. התחרות מאפשרת תסיסה רעיונית של מגוון אפשרויות, אך עלולה לגלוש להתנצחות עקרה. ההסכמיות תורמת לשיח מכבד וענייני, אך עלולה להסתכסך בתמימות דעים מנוונת. דמוקרטיה בריאה תתמקם בנקודה כלשהי בין הקצוות, כשמתקיים בה תמהיל בין היסוד התחרותי ובין זה ההסכמי. הפוליטיקה בישראל מצויה כיום בקצה התחרותי של הציר, כשהיא מתנהלת כקרב התנצחות והכנעה – "זירת גלדיאטורים". קשה למצוא בה מופעים של דיון ענייני וחתירה להסדרים מוסכמים, מעבר לסחר-מכר המתקיים בין מפלגות הקואליציה.

נוסף על כך, הזירה הפוליטית מאופיינת בקיטוב רגשי משמעותי, כשהעוינות והחשדנות בין המחנות הפוליטיים חורגות מעבר למחלוקות הערכיות עצמן.² וכך, היריבות הפוליטית מתנהלת ברובה סביב פוליטיקאים וייצוגי זהות, ולא סביב מחלוקות מהותיות בנושאי מדיניות.³ השאיפה להביס ואף להשפיל את היריב, שהופך אויב, מסכלת כל בירור ענייני ומעמיק של מחלוקות וחתירה להסכמות ולהחלטות המיטיבות עם הכלל. שכן לא ניתן לברר מחלוקות, בנושא כלשהו, עם "בוגד", "פשיסט", "טרוריסט" ועוד כהנה וכהנה כינויים המאפיינים את השיח בישראל ביחס ליריב הפוליטי.

להשתתף בהכרעות המשפיעות על גורלם ועל ניהול חייהם. זאת, באופן ממוסד ומתמשך ולא כמצב זמני. זהו אולי הסממן הבולט ביותר של כישלון הדמוקרטיה הישראלית להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחה.

2 מחקר על הקיטוב בישראל מצביע על רמה גבוהה ועלייה מתמדת בקיטוב הרגשי, לעומת עלייה מתונה בלבד בקיטוב האידאולוגי, שגם בשיאו (2022) אינו מגיע להגדרה של קיטוב אידאולוגי. ראו אמיתי ואח', 2025.

3 מרכזיותו של בנימין נתניהו בבחירות היא סממן בולט של תופעה זו. לפי נתוני מחקר הבחירות הישראלי, לאחר כל אחת מארבע מערכות הבחירות שנערכו בשנים 2019-2021, לפחות מחצית מהבוחרים, וכשני שלישים מהם בבחירות הרביעיות, ציינו כי הבחירות עסקו בעיקר בנתניהו, יותר מכל נושא מדיניות. ראו לביא ואח', 2022.

אתגר הקיטוב מועצם עוד על ידי שני גורמים נוספים, האחד גלובלי והאחר ייחודי לישראל:

- סביבה תקשורתית דיגיטלית המקלה על מניפולציה והפצת מידע כוזב ומקשה על זיהוי ("עידן הפוסט אמת"), מעניקה עדיפות אלגוריתמית לדעות קיצון מלבות שנאה, ומצמצמת חשיפה למגוון דעות בשל "תיבות תהודה".
 - קיטוב מוקצן הוא קיטוב קיומי. האחר אינו רק יריב אלא אויב בנפש, הנתפש כסכנה לעצם קיומך. כשלעצמם, איומים קיומיים אינם ייחודיים כמובן לישראל, אולם החברה הישראלית (וזו הציונית לפניה) נבדלת בעוצמה, בהתמשכות ובמגוון העצום של תפישת האיומים הקיומיים, שבדור האחרון התגלגלו יותר ויותר לשיח הקיטוב. זאת ועוד, בישראל האיומים הקיומיים החיצוניים (הסכסוך עם הפלסטינים, הגרעין האיראני, ציר ההתנגדות, אנטישמיות גלובלית ועוד) נשזרים ומעצימים את הקיטוב הקיומי הפנימי לאורך שלל שסעי הזהות.⁴ תפישה זו הופכת את מחיר "הטעות" (בעיני כל צד) לגבוה במיוחד ומשליכה על הרגשות העוצמתיים הנלווים לסוגייה, כולל פחד, שנאה, אמונה ונאמנות.
- אף אם המוסדות הדמוקרטיים קיימים ומתפקדים לכאורה, הם אינם ממלאים את ייעודם: להתמודד עם מגוון חברתי ולגבש, על יסוד דיון במחלוקות וקבלת הכרעות דמוקרטיות, את "רצון העם" בסוגיות הרוות גורל של ניהול המדינה.

אי קבלת הכרעות בסוגיות הליבה, או קבלת הכרעות ללא דיון וללא לגיטימציה ציבורית רחבה

סוגיות ליבה המפלגות את החברה הישראלית לאורך שנים, כמו הסכסוך הישראלי-פלסטיני, גיוס חרדים ויחסי דת-מדינה, אינן זוכות לדיון ציבורי מעמיק בדבר חלופות המדיניות והשלכותיהן, ופוליטיקאים נמנעים מלעסוק בהן ולהוביל להכרעות בשל החשש ממחירים אלקטורליים. היעדר הכרעה בסוגיות אלה, והותרתן כשאלות פתוחות שהמדיניות סביבן עמומה, משמרים את המתחים החברתיים סביבן בעוצמה גבוהה ומעצימים את הקיטוב.

כשיש ניסיונות להכריע בסוגיות ליבה – כמו בתוכנית החקיקה שבאה לשנות את מערך האיזונים המשפטיים על השלטון – הכרעה הנותרת בגבולות הרוב הפרלמנטרי אינה זוכה ללגיטימציה הציבורית הדרושה להחלטה בעלת השלכות ארוכות טווח. לא קודם לה דיון ציבורי שקול שעוסק בחלופות, וההכרעה נתפשת כהחלטה לא אחראית ולא עניינית, המושפעת משיקולים צרים וקצרי טווח ואינה משקפת דאגה לכלל הציבור. המחאה הנרחבת והמתמשכת שעורר הניסיון לקדם שינויים משטריים ללא הסכמה רחבה היא ביטוי ברור לכך שתהליך ההכרעה לא זכה לאמון ציבורי. כשסוגיות ליבה מפלגות אינן זוכות לדיון ציבורי ענייני, שיוביל להכרעה המשקפת הסכמה רחבה והנתפשת כלגיטימית גם בעיני מתנגדיה; או כשיש ניסיונות הכרעה שנתפשים כמחטפים לא לגיטימיים של רוב פוליטי מזדמן – השיטה הדמוקרטית חוטאת לתפקידה המרכזי: לנהל מחלוקות ולהוביל להכרעות לגיטימיות. הפילוג והמתח החברתי סביב המחלוקות הלא־מנוהלות רק הולך ומקצין במעגל שוטף, המערער עוד יותר את היכולת החברתית להתמודד עימן בלי להתפרק.⁵

4 על האיומים הקיומיים בשיח הציוני והישראלי והשפעתם על התפישות המוסריות ר' אבולוף, 2015.
5 השסע הפוליטי הפך להיות השסע הנתפש כחמור ביותר בעיני הציבור, אף יותר מהשסע הלאומי. ראו הרמן, 2024, עמ' 133.

כשל ייצוגי ואובדן אמון בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים

נוכח היעדר דיון ענייני בסוגיות מהותיות, פרסונליזציה של הפוליטיקה ושיקולים אלקטורליים של נבחר ציבור, הדמוקרטיה הייצוגית אינה מייצגת נאמנה את הציבור. נציגות פוליטית נבחרת בלי שבחירה יידעו, לעיתים, מהן עמדותיה האמיתיות ואילו פתרונות היא מציעה לאתגרי המדינה והחברה. מחקרים בעולם מצביעים על פערים מתרחבים בין העמדות והמדיניות שמקדמת מנהיגות פוליטית נבחרת לבין העמדות של מרבית הציבור.⁶ בשעה שאזרחים מבקשים יותר דמוקרטיה, "נציגיהם" פועלים לעיתים קרובות נגד.⁷ סקרים עדכניים של מכון Pew ב־24 מדינות חושפים חוסר שביעות רצון נרחב מתפקוד הדמוקרטיה הייצוגית. כשלושה רבעים מהאזרחים מאמינים שנבחר ציבור אינם מתעניינים בדעותיהם של אנשים מן השורה. שיעור דומה תומך בדמוקרטיה ישירה, רוב מוחץ רוצה לראות יותר נשים, עניים וצעירים במעגל הדיונים ומקבלי ההחלטות.⁸

הדברים אמורים גם בישראל. אזרחים רבים חשים שקולם אינו מיוצג במערכת הפוליטית. בסקר האמור של Pew, כשני שלישים מהישראלים סבורים ש"לנבחרים לא אכפת מה אנשים כמונו חושבים", ורוב תומך בדמוקרטיה ישירה. מחקר השוואתי עדכני על שגשוג אנושי מצא שנקודת חולשה מרכזית בישראל היא היעדר תחושה שיש לאזרח קול פוליטי.⁹ מחקר מקיף שבוצע בישראל ב־2019 על תחושות ייצוג מצא כי ממדי הייצוג החשובים ביותר לאזרחים, בפער ניכר, הם הממד הפורמלי – מידת האחריות שבה נוהגים הנבחרים בכוח שהופקד בידיהם, והממד המהותי – ייצוג העמדות של הבוחרים. ובממדים אלה, רוב הבוחרים חשים שהכנסת אינה מייצגת אותם.¹⁰

אין מדובר בתחושות סובייקטיביות בלבד. ישראל נמצאת בתחתית הרשימה בדירוג מדינות העולם למיסוד והשפעה של דמוקרטיה ישירה.¹¹ יתר על כן, גם הדמוקרטיה הייצוגית בה דלה במיוחד, כשלאזרחים ערוץ אחד בלבד להשפיע על ההנהגה הפוליטית הלאומית – בבחירות הארציות לכנסת.¹² מתוך 35 מדינות דמוקרטיות מובילות (כולן בין 50 הראשונות במדד הדמוקרטיה של Economist Intelligence Unit), ישראל היא היחידה במצב זה, כשבכל יתר המדינות מתקיימים גם ערוצי בחירה נוספים כמו בחירות לבית עליון, בחירות אישיות לנשיאות, בחירות ביניים לפרלמנט, בחירות למוסדות אזוריים או על-לאומיים ומשאלי עם. היעדר מרכיב אישי או אזורי בבחירות לכנסת מרדד אף הוא את יכולת הבחירה של האזרחים, גם בערוץ הבחירות היחיד הקיים ברמה הלאומית.¹³

הנתק בין הציבור הרחב לבין האליטה הפוליטית המושלת בגורלו מוליד חוסר אמון במוסדות הדמוקרטיים ובשיטה הדמוקרטית. קיים קשר מחקרי מתועד בין תחושת הייצוג של אזרחים לבין רמת האמון שלהם בבית המחוקקים ושביעות רצונם מהדמוקרטיה. ואכן, רמות האמון במוסדות הדמוקרטיים נמצאות בשפל בישראל, ובמקומות הנמוכים ביותר נמצאים המוסדות

6 Manin, 1997; Shim, 2024

7 Blumenau et al., 2024; Holliday et al., 2024

8 Wike et al., 2024, p. 15

9 VanderWeele et al., 2025

10 Lavi et al., 2024

11 Abulof, work in progress. See also Altman, 2015

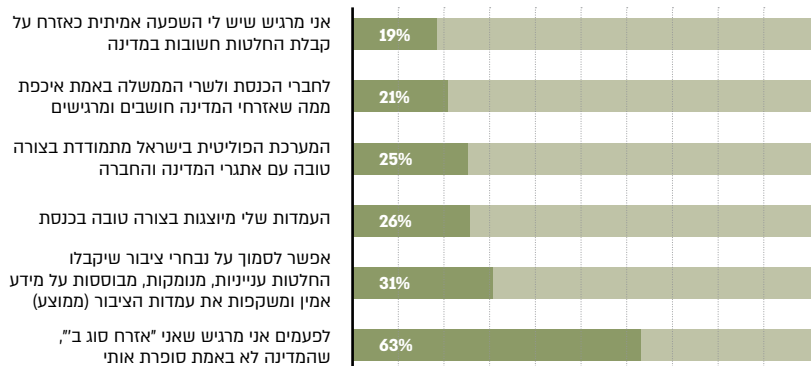
12 בשתי מפלגות בישראל – הליכוד והעבודה – שמקיימות דמוקרטיה פנימית, למתפקדים ניתנת גם האפשרות לבחור את נציגי המפלגה.

13 Shapira et al., 2025

הנבחרים, יסודות הליבה של דמוקרטיה ייצוגית – הכנסת והממשלה.¹⁴ אנו עדים למשבר לגיטימציה חריף, ששוחק את האפשרות להגיע באמצעות המוסדות הנבחרים בלבד להכרעות מקובלות ציבורית. השחיקה באמון ובתחושת ההשפעה בקרב אזרחים עלולה אף להוביל לפסיביות אזרחית, לנסיגה דמוקרטית ולהיגררות למשטר סמכותני.

במסגרת היוזמה, ערכנו סקר עמדות מקיף כדי לבדוק יותר לעומק את סוגיית האמון בדמוקרטיה בישראל.¹⁵ סקר זה, שנערך ביולי 2025, חושף משבר אמון עמוק בין הציבור ובין המערכת הייצוגית. פחות מחמישית מכלל הישראלים (19%) חשים שיש להם השפעה אמיתית כאזרחים על קבלת החלטות חשובות במדינה. שיעור זה משתנה ממגזר למגזר, אך אין מגזר בישראל שבו יותר מ־26% חשים השפעה. זאת ועוד, 63% מכלל הישראלים מרגישים לפעמים "אזרחים סוג ב'", ושהמדינה לא באמת "סופרת אותם"; 79% לא חושבים ש"לחברי הכנסת ולשרי הממשלה באמת אכפת ממה שאזרחי המדינה חושבים ומרגישים".

שיעור הישראלים שמסכימים ש...



אזרחי ישראל מעניקים ציון "נכשל" מהדהד למערכת הפוליטית בכלל ולזו הייצוגית בפרט. שלושה רבעים סבורים שהמערכת הפוליטית אינה מתמודדת בצורה טובה עם אתגרי המדינה והחברה. שיעור דומה (74%) סבור שהכנסת אינה מייצגת את עמדותיהם בצורה טובה, ו־57% חושבים שאפילו המפלגה שבה בחרו בבחירות האחרונות אינה מייצגת בצורה טובה את עמדותיהם בנושאים החשובים להם. גם כשמבדדים את תשובותיהם של מי שמזדהים כימנים, שניתן היה לצפות שייתנו ציונים גבוהים לממשלת ימין המייצגת אותם כביכול, רמת שביעות הרצון מתפקוד המערכת הפוליטית נמוכה למדי: רק 39% חושבים שלשרים ולחברי הכנסת אכפת ממה שאזרחי המדינה חושבים ומרגישים (ורק 18% ממי שמגדירים עצמם ימין מתון/ימין־מרכז); ו־45% בלבד מהימנים סבורים שהמערכת הפוליטית מתמודדת בצורה טובה עם אתגרי המדינה והחברה (22% בקרב ימין מתון). שיעורים דומים (בקרב שתי הקבוצות) רואים את עמדותיהם כמוצגות בצורה טובה בכנסת. כילוח הממצאים לפי מצביעי הקואליציה הנוכחית מוביל לאותם מספרים, המעידים על רמה נמוכה של שביעות רצון ושל תחושת ייצוג.

14 הרמן, 2025, עמ' 50.

15 בסקר השתתפו 509 משיבים שנדגמו בדגימת שכבות: 131 מהציבור החילוני, 118 מהמסורתי, 91 מהדתי, 80 מהערבי – כולם באמצעות פאנל משיבים אינטרנטי של חברת iPanel, ו־89 מהציבור החרדי באמצעות פאנל של חברת אסקריא. מרווח טעות הדגימה המרבית עבור המדגם המלא הוא 4.4% בהסתברות של 95%. כתיבת השאלות וניתוח הממצאים בוצעו ע"י ד"ר חגי אלקיים שלם.

התוצאה היא לולאה הרסנית: מערכת ייצוגית שהולכת ושוחקת את הלגיטימיות שלה עצמה, ועם – אותו עם שאמור להיות הריבון בדמוקרטיה – שחש מיותר בביתו הפוליטי.

בתחום אחד ויחיד דומה שהפוליטיקה הייצוגית והמחנאית "הצליחה": להנחיל תפישה ש"המחנה שלנו" מאמין בדמוקרטיה, אבל "המחנה האחר" לא. למעלה משני שלישים מהישראלים (69%) נוטים לחשוב כך. אך בכך הם – וגם השליש שלא התמסר לקיטוב הזה – למעשה מצהירים על מחויבותם לדמוקרטיה. האם יש דרך טובה יותר לממש אותה?

הזדמנות לתיקון

לצד האתגרים, אנו מזהים שעת כושר להתחדשות דמוקרטית. מאז ראשית 2023 מצויה החברה בישראל ברמות שיא של מעורבות אזרחית, סביב התוכנית המשפטית, ושל סולידריות בעקבות אירועי 7 באוקטובר והמלחמה. ממצאים אמפיריים מלמדים שהחברה הישראלית היא מהתוססות והיצירתיות (וכן היצריות) ביותר בעולם. במחקר השוואתי עדכני על שגשוג אנושי בעולם נמצא שבצד חולשות, ובפרט היעדר תחושה שיש לאזרח קול פוליטי, החברה הישראלית מוכיחה חיוניות אדירה.¹⁶ שיעור המחאה והמעורבות החברתית מאז ראשית 2023 הוא דוגמה לכך: בפרמטרים של התמשכות והיקף יחסי מכלל האוכלוסיה, אין תקדים היסטורי למחאה החברתית בישראל של השנים האחרונות.¹⁷ תהא אשר תהא עמדתנו בנושאים השונים, עוצמת המעורבות מצביעה על אכפתיות עמוקה של אזרחים רבים מעתיד החברה והמדינה, ועל נכונות לפעול למען תיקון.

ברקע הפעילות האזרחית קיים גם מיאוס נרחב משיח מקוטב ומפוליטיקה אינטרסנטית ומפלגת, ויזמות אזרחיות רבות מחפשות לייצר שיח אחר, לחבר בין קבוצות, ולהוביל שינוי פוליטי מלמטה. השילוב חוצה המחנות והקבוצות בין מעורבות אזרחית גבוהה לבין מיאוס מהפוליטיקה כפי שהיא מתנהלת כיום, והמצב המשברי שאליו הגענו, מייצרים קרקע פורייה לתמיכה בשינוי. שינוי שיפתח את המערכת הפוליטית ויעניק כוח רב יותר לאזרחים באשר הם להשפיע על הכיוונים שאליהם צועדת המדינה. הניסיון מהעולם – שווייץ וארצות הברית הן דוגמאות מובהקות – מלמד כי אימוץ כלים דמוקרטיים חדשים המעצימים אזרחים מתרחש בתקופות של שינוי היסטורי בחיי המדינה, של חוסר יציבות פוליטי ושל שבר וחוסר אמון בין האזרחים לאלטיה הפוליטית.¹⁸ נדמה כי ישראל בהחלט נמצאת בצומת דרכים שכזה.

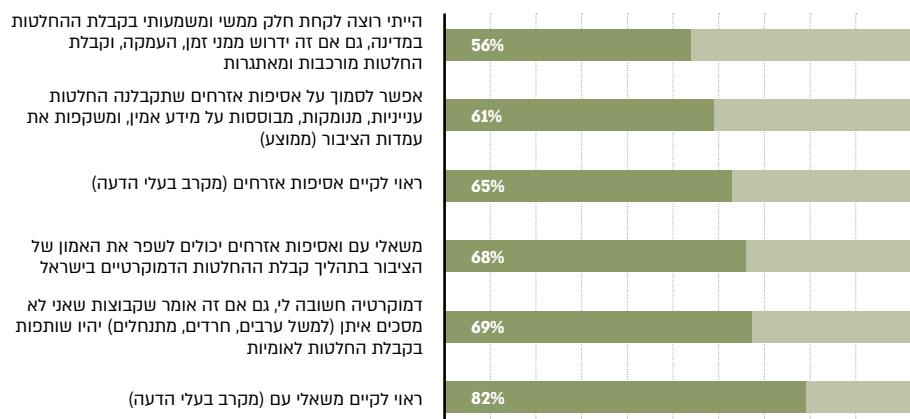
ממצאי הסקר האמור מחזקים את ההבטחה להתחדשות דמוקרטית. דווקא על רקע מפולת האמון במוסדות הייצוגיים, מתבלט אמון האזרחים בעצמם, כשהם סומכים על עצמם יותר מאשר על הפוליטיקאים. מרבית הישראלים (56%) "רוצים לקחת חלק ממשי ומשמעותי בקבלת ההחלטות במדינה, גם אם זה ידרוש ממני זמן, העמקה וקבלת החלטות מורכבות ומאתגרות". כמחציתם (51%) סבורים ש"הציבור הרחב במדינת ישראל יכול לנהל שיחה רצינית על סוגיות מורכבות ולקבל החלטות אחראיות". זאת ועוד, רוב מוחץ מקבל את הרבגוניות של זהויות ועמדות בחברה כחלק לגיטימי מתהליך ההכרעה הדמוקרטית: 69% מסכימים עם האמירה ש"דמוקרטיה חשובה לי, גם אם זה אומר שקבוצות שאני לא מסכים איתן (למשל ערבים, חרדים, מתנחלים) יהיו שותפות בקבלת החלטות לאומיות". נראה שהציבור הישראלי מכיר במגבלות הדמוקרטיה הייצוגית ומוכן להיפתח לערוצי דיון והשפעה נוספים.

¹⁶ VanderWeele et al., 2025

¹⁷ Abulof, 2023

¹⁸ ראו פירוט אצל Altman, 2019, במיוחד בעמ' 21-22, 29-36, 44.

שיעור הישראלים שמסכימים ש...



פרק ב | המודל - דמוקרטיה רב ממדית

נזכיר את שלושת האתגרים שצוינו בפתחו של נייר זה: פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון מעמיק בסוגיות המהות; קושי לקבל הכרעות הזוכות ללגיטימציה רחבה; ומשבר ייצוג ואובדן אמון. בפרק זה נציג את המודל שאנו מציעים כמענה לאתגרים אלה, מודל הדמוקרטיה הרב ממדית. נערוך תחילה כמה הבחנות מושגיות לגבי המונח "דמוקרטיה", וניתן מעט רקע היסטורי, כדי להבהיר את המובן של דמוקרטיה העומד ביסוד המודל. נמשיך ונסביר מדוע הדמוקרטיה הייצוגית לבדה אינה יכולה לתת מענה לאתגרים ואף מחריפה את חלקם, וניעזר בממצאי הסקר שערכנו כדי להראות כי הציבור בישראל 2025 מבין זאת היטב. לאחר מכן נציג כיצד יכול מודל של דמוקרטיה רב ממדית, הכולל ממדים ישירים ודיוניים, לספק כלים להתמודד עם האתגרים. בחלקו האחרון של הפרק נתייחס לספקות ולחששות העולים ביחס לכלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית.

דמוקרטיה מהי? הבחנות מושגיות ורקע היסטורי

למונח "דמוקרטיה" פנים רבות והיסטוריה ארוכה ופתלתלה. כדי להבין את מודל הדמוקרטיה הרב ממדית, חשוב לחדד את המובן של דמוקרטיה שבו אנו משתמשים ולברור אותו ממובנים אחרים המשמשים בשיח הציבורי על הדמוקרטיה. נבהיר כאן כמה הבהרות מושגיות ונתייחס, על קצה המזלג, לשורשיה ההיסטוריים של הדמוקרטיה בתרבות האנושית בכלל והיהודית בפרט. המעוניינים להעמיק בכך מעט יותר מוזמנים לפנות לנספח ב' להרחבה.

דמוקרטיה מול רפובליקה ומעמדו של העם

דמוקרטיה, מילולית, היא שלטון (קֶרְטוֹס) העם (דֶמוֹס). "העם" כאן הוא כלל האזרחים החברים באותה קהילה פוליטית שהיא המדינה. באופן בסיסי, אם כן, במונח "דמוקרטיה" אנו מתכוונים לאותה מסגרת רעיונית, ערכית ומוסדית המאפשרת שלטון עצמי של קהילה פוליטית. מאחר שכמעט בכל הדמוקרטיות המודרניות, ובוודאי בישראל, הקהילה הפוליטית מגוונת ומורכבת מקבוצות רבות ושונות זו מזו, הרי שהדמוקרטיה מאפשרת לנהל מחלוקות מתוך שיח וללא אלימות, ולקבל הכרעות בסוגיות מדיניות באופן המשקף את עמדת רוב האזרחים והזוכה ללגיטימציה ציבורית. בפועל, ומסיבות היסטוריות שונות, צורת המשטר שאנו מכנים היום "דמוקרטיה" היא לא דמוקרטיה אלא רפובליקה. זהו מבנה שלטוני המאמץ את המודל הרומי, והוא נשען לא על שלטון העם אלא על שלטון נציגים, על אליטות מומחיות ועל הסדרה חוקית מנהלית. בבואנו להציע את מודל הדמוקרטיה הרב ממדית, כוונתנו לדמוקרטיה במובנה המקורי והאמיתי: צורת משטר שבה העם עצמו, כלל האזרחים, הוא הריבון והאחראי הסופי לניתוב דרכה של המדינה.

בין דמוקרטיה לליברליזם

דמוקרטיה מודרנית היא לא רק שלטון העם, אלא גם שיטת משטר שנותנת ביטוי מוסדי לערכי שוויון וחירות: לתפישת האזרחים כשווים בערכם ("קול אחד לכל אחד") וכחופשיים לבחור את דרכם במסגרת הקהילה. במובן זה, הדמוקרטיה המודרנית כוללת לרוב שני יסודות חיוניים, היסוד העממי והיסוד הליברלי, השלובים זה בזה אך נמצאים גם במתח מובנה. שניהם

נסמכים על אותו מסד ערכי של שוויון, חירות, ויש שיוסיפו גם אחווה, אך נותנים לו ביטויים מוסדיים שונים. כך, במאבק הציבורי סביב תוכנית החקיקה המשטרית, כל מחנה מצדיק את עמדתו בשם הדמוקרטיה, תוך שהוא מעלה על נס יסוד אחד בלבד וזונח את האחר, החיוני לא פחות. תומכי התוכנית טוענים כי הדמוקרטיה היא שלטון העם, וכי בידי המערכת המשפטית ו"אליטות משפטיות" כוח רב מדי המסכל את מימוש "רצון העם". בכך נפגעים ערכי השוויון ("אזרחים סוג ב'") והחירות (לא מאפשרים לבוחרים לממש את בחירתם). מנגד, מתנגדי השינויים מדגישים כי משמעות הדמוקרטיה היא הגנה על זכויות תוך הגבלת הכוח שבידי השלטון, וכי ללא מערכת משפטית עצמאית וחזקה תיהפך הדמוקרטיה לרודנות הרוב, ומכאן קצרה הדרך לדיקטטורה – לא יהיה בנמצא גוף כלשהו שמסוגל להגן על חירויות האזרחים מפני שרירות השלטון או למנוע ממנו לדרוס מיעוטים.

דמוקרטיה מתפקדת מחייבת אפוא שילוב של מנגנונים ומוסדות המאפשרים לעם לבטא את העדפותיו ולשלוט בגורלו; בצד מנגנונים המאזנים את הכוח הרב המצוי בידי השלטון הנבחר והמגנים על חירויות, שהן חיוניות לקיום מערכת דמוקרטית מתפקדת. ההצעה להחיות את הדמוקרטיה על ידי הוספת ממד דיוני וממד ישיר מתמקדת בהיבט הראשון, העממי, של הדמוקרטיה: כיצד לשפר את תפקוד המנגנונים הדמוקרטיים שיאפשרו לעם לבטא את העדפותיו, כך שהעם, ולא האליטה הפוליטית, יהיה הריבון האמיתי. אין בהצעה כדי להפחית מחשיבות היסוד הליברלי בדמוקרטיה, ואין בה כדי להחליף את הצורך במערכת משפט עצמאית המאזנת את כוחו של השלטון והמהווה כתובת לאזרחים החשים נפגעים על ידו. ממילא, כמו כל הסדר חוקי, גם ההסדרה של משאלי עם ואסיפות אזרחים תהיה כפופה לבית המשפט כפרשן המוסמך של החוק, ומחלוקות בדבר יישום החקיקה, שלא נפתרו בדרכים אחרות, יתבררו בבית משפט.

דמוקרטיה כמשטר ודמוקרטיה כתרבות

ניתן לדבר על דמוקרטיה כצורת משטר בלבד, עם מנגנונים כמו בחירות חופשיות ומערכת מוסדית של איזונים ובלמים. אך אנו מכוונים כאן לתפישה מלאה של דמוקרטיה, שנוסף על היבטים משפטיים וערכיים, יש לה גם היבטים חברתיים, תרבותיים ומבניים, הקשורים ליחסים בין קבוצות ולנורמות של שיח פוליטי; דמוקרטיה כתרבות פוליטית חיה, כצורת חיים של אזרחים השותפים ליצירה ולעיצוב המתמשכים של קהילה פוליטית דינמית. חשוב לסייג: דמוקרטיה אינה "שבת אחים גם יחד". היא אינה חותרת לאחדות שבטית או לתמימות דעים מדומה. היא דרך חיים חברתית ופוליטית המכירה במגוון ובמחלוקת כמאפיינים מובנים של המציאות החברתית. חברה בעלת תרבות פוליטית דמוקרטית היא כזאת שמתקיים בה שיח ציבורי פתוח וקשוב על סוגיות שבמחלוקת, שנשמעים בה קולות וחזונות שונים ועמדות מנומקות, ושמתקבלות בה הכרעות פוליטיות מבוססות באופן המשקף את תפישות רוב האזרחים והשומר על תחושת השייכות של כלל חבריה. הדמוקרטיה כמשטר אינה יכולה להתקיים לאורך זמן ללא תשתית של תרבות פוליטית דמוקרטית. זו חיונית כדי שהדמוקרטיה אכן תהיה ותיתפש כשלטון העם, וכדי שציבור האזרחים, הריבון, ימשיך לתת בה אמן ולהעדיפה על פני שיטות שלטון חלופיות. מטרה מרכזית של הפיכת הדמוקרטיה לרב ממדית, מעבר לשיפור התפקוד המוסדי והמעשי של המשטר הדמוקרטי, היא אם כן להחיות את התרבות הדמוקרטית של ניהול שיח ציבורי ופוליטי ענייני בסוגיות מדיניות שעל סדר היום.

דמוקרטיה בדת וביהדות

ההגות המודרנית של דמוקרטיה וזכויות לא צמחה בחלל חילוני. ג'ון לוק והוגים בני זמנו נשענו במפורש על הרעיון התנ"כי, שכל אדם נברא בצלם ועל כן נושא זכויות יסוד הקודמות לשלטון. ניסוחה של הכרזת העצמאות האמריקאית – "זכויות שאינן ניתנות לשלילה שהוענקו לבני האדם על ידי הבורא" – מדגים עד כמה השיח הדמוקרטי הראשוני היה רווי דימויים דתיים, גם כאשר ביקש להגביל את הכנסייה. הדיון מטרימים לממד הדתי בדמוקרטיה (ולחפך) ניתן למצוא גם ביהדות, הן במקרא והן במסורת הרבנית. הטקסט המקראי אינו דמוקרטי, אך הוא מציג שלושה מעצורים ערכיים לשלטון ריכוזי: אזהרה נוקבת מפני מלוכה שרירותית; חלוקה פונקציונלית של סמכויות ("הפרדת רשויות") בין מלך, נביא, כהן ושופטים; והכרה בעם כישות מוסרית ופוליטית. לאחר חורבן הבית נדדה הסמכות מן המלוכה אל הקהילה ואל הרבנים, והתבססו מושגים – כמו "תקנת הציבור" – ופרקטיקות קהילתיות שהכירו במעמד המוסרי והפוליטי של חברי הקהילה. וכך, השילוב ההיסטורי של "בלמים מקראיים" ו"ישוב קהילתי" יצר מסורת פוליטית מוכרת ליהודים דתיים ושאינם דתיים כאחד, בעלת מאפיינים אנטי סמכותניים ודמוקרטיים: סמכות רוחנית לצד אחריות אזרחית; נציגות לצד מחויבות הכלל.

להרחבה – ראו בנספח ב'.

מגבלות הדמוקרטיה הייצוגית

הדמוקרטיה הקיימת בישראל כיום היא דמוקרטיה ייצוגית בלבד, וגם ככזו היא רזה במיוחד, כמתואר בפרק הקודם. מעבר לחסרונות הגרסה המקומית שלה, שאותם ניתן וראוי לתקן, לדמוקרטיה ייצוגית באשר היא מספר מגבלות מובנות, שבמצב של קיטוב פוליטי הן אף מועצמות.

השפעת שיקולים אלקטורליים צרים וקצרי טווח

נבחר הציבור שונים מהותית מהציבור הרחב, בהיותם שחקנים חוזרים במערכת הפוליטית. הם מושפעים בהכרח משיקולים הקשורים לשימור ולשיפור מעמדם הפוליטי ויכולת השפעתם, במפלגה ובקרב ציבור המצביעים הפוטנציאליים שלהם. לכן, קיים פער מובנה בין השיקולים המנחים נבחר הציבור, בבואם לגבש עמדה ביחס לסוגיית מדיניות כלשהי, לבין השיקולים של כלל האזרחים. שיקולים של נבחר הציבור הנוגעים למעמדם הפוליטי והאלקטורלי אינם פסולים: פוליטיקאית אחראית, המונעת מרצון אמיתי להשפיע לטובה על התנהלות המדינה, חייבת לדאוג גם למעמדה הפוליטי, כדי להגיע לעמדת השפעה שתאפשר לה לקדם את סדר היום הערכי שלשמו נכנסה לפוליטיקה.

שיקולים אלקטורליים עשויים להיות כאלה הנוגעים באופן ישיר ומכוון למעמד הפוליטי, אך הם גם עשויים לפעול באופן עקיף יותר כשאיפה לפופולריות, לעתים קרובות לא בקרב הציבור ככלל אלא בקרב מעגלים הולכים ומצטמצמים של מצביעי הגוש, מצביעי המפלגה, מתפקדים, הגרעין הקשה של תומכים ("הבייס"), ובעידן הנוכחי "משפיענים". החתירה לאהדה מיידית עלולה גם לעודד פנייה לרגשות קמאיים ששכרם לעיתים בהפסדם, כגון עידוד אימה, משטמה ונקמה.

שיקולים אלקטורליים וקואליציוניים הם מטבע הדברים קצרי טווח וצרים־מגזריים. החלטות אחראיות בסוגיות מדיניות, לעומת זאת, מחייבות התייחסות להשלכות ארוכות הטווח של

חלופות מדיניות שונות על הציבור בכללותו. וכך עומדים בפני הפוליטיקאים בו זמנית שיקולים ארוכי טווח לטובת כלל הציבור, ובהם צעדים שעשויים להיות לא פופולריים בטווח המיידי, לצד שיקולים אלקטורליים ומגזריים קצרי טווח – ועשויה להיות התנגשות בין השיקולים משני הסוגים. הציבור בישראל ער, כך נראה, להטיה המובנית של פוליטיקאים לטובת שיקולי פופולריות קצרי טווח: 74% מבעלי הדעה מסכימים עם האמירה כי "אזרחים יכולים לחשוב על השלכות לטווח הרחוק של החלטות שונות, לעומת פוליטיקאים שיותר חושבים על מה יעזור להם להיבחר בבחירות הבאות ומה יהיה יותר 'פופולרי' בקרב המצביעים שלהם".

תוצאה ישירה של מערכת התמריצים האלקטורלית היא הימנעות מקבלת הכרעות קשות, בצורה דמוקרטית שהציבור שותף לה, בסוגיות ליבה בעלות השלכות ארוכות טווח ורחבות שתי סוגיות בולטות בהקשר זה הן הסכסוך המדיני וגיוס חרדים. המערכת הפוליטית נמנעת לאורך שנים מלקיים דיון ציבורי פתוח ומעמיק בסוגיות אלה, שבו נשקלות משמעויות לטווח רחוק ומתקבלות הכרעות דמוקרטיות בהתאם. ובזמן שהפוליטיקאים – וכולנו עימם – "פוסחים על שתי הסעיפים", מתהווה ומתקבעת מציאות בשטח שמצמצמת את טווח הפתרונות הישימים.

בעיית לגיטימציה ואמון

הפער בין אליטה פוליטית ובין ציבור רחב מחולל בעיית לגיטימציה מובנית. החלטות המתקבלות על ידי פוליטיקאים תהיינה תמיד נגועות בחשד ציבורי לגבי השיקולים שהובילו אליהן. האם הן אכן נובעות מבירור ענייני של הידע הזמין, מניתוח החלופות השונות, ובסופם מבחירה בפתרון המיטיב ביותר לכלל הציבור בטווח הארוך – או שמא משיקולים קצרי טווח או מגזריים של רווח פוליטי? גם כאן, ממצאי הסקר שהוצגו בפרק הקודם מבטאים במלוא חריפותה את בעיית חוסר האמון של אזרחים בפוליטיקאים. שני שליש מהמשיבים בעלי הדעה סבורים ש"אזרחים יחליטו בצורה יותר עניינית מפוליטיקאים כי הם לא מושפעים משיקולים אישיים או פוליטיים". רק 34% מהמשיבים סומכים על פוליטיקאים שיקבלו החלטות המבוססות על שיקולים ענייניים, לעומת 63% הסומכים על אסיפת אזרחים המורכבת מאזרחים רגילים.

היעדר כוח לאזרחים בתקופות שבין בחירות

דמוקרטיה ייצוגית נותנת לאזרחים כוח להשפיע בנקודות זמן מאוד מסוימות ומובילות: כשמתקיימות בחירות כלליות. אם בתקופה שבין בחירות נפער פער בין החלטות האליטה הפוליטית לבין העדפות האזרחים, האחרונים נאלצים להמתין עד לבחירות כדי, אולי, להעניש את הפוליטיקאים בקלפי. יש הטוענים שדמוקרטיה ייצוגית בלבד היא סוג של פלסבו: היא נותנת לציבור אשליה של כוח ולא יותר. בעיה זו מחריפה בעידן שבו השיח הציבורי והפוליטי עבר במידה רבה למרחב הדיגיטלי, שבו ההשפעה של אינטרסים והמניפולציה של מידע קלות לביצוע וקשות לזיהוי. כשהחלטות בקלפי הן היחידות שיש לאזרחים, וכשאלו מתבססות על מניפולציה או על מידע כוזב על היריב (סרטון "הערבים נוהרים לקלפי" של נתניהו כדוגמה), הרי שלאזרחים אין למעשה הזדמנות לתקן, גם לאחר שהמניפולציה או הכזב התגלו.

למצב זה השלכות נוספות על מערכת היחסים שבין ההנהגה הנבחרת והציבור הרחב. האחראיות (accountability) של נבחר הציבור בתקופות שבין בחירות היא נמוכה מאוד, כשאין להם תמריצים ממשיים להיות קשובים לציבור או לתת לו דין וחשבון על מעשיהם. שוב, הציבור מודע למגבלה זו של הדמוקרטיה הייצוגית. הטיעון בעד משאלי עם שזוכה לתמיכה

הגבוהה ביותר בקרב משיבי הסקר – 67% – הוא שהדבר יחייב את נבחרי הציבור להיות קשובים יותר לעמדות הציבור, גם מחוץ לתקופת בחירות.

כשמתרחשים שינויים משמעותיים בתקופה שבין בחירות, ונדרשת תגובה והתאמת מדיניות מצד ההנהגה, אין לאזרחים כל דרך אפקטיבית להשפיע על כך. כשההנהגה הנבחרת מגיבה למציאות החדשה באופן שרחוק מדעת הקהל, התסכול על כך מצד אזרחים עשוי להוביל למחאות רחבות ולחוסר יציבות פוליטית. עלול אף להיווצר קושי לקבל הכרעות חיוניות שזכות לגיטימציה ציבורית בתגובה לצרכים שעולים מן השטח. התנהלות הממשלה בעקבות טבח 7 באוקטובר ומשבר החטופים, והתגובות הציבוריות, ממחישות זאת היטב.

טווח מוגבל של חלופות מדיניות המוצע לשיפוט הציבור

בדמוקרטיה ייצוגית, כשהבחירה היא בין מפלגות ומנהיגיהן ולא בין חלופות מדיניות, הסוגיות העולות לדיון ולהכרעה ציבוריים, וטווח החלופות הנבחנות בהן, מוגבלים ודלים. ראשית, בכל מערכת בחירות רק מספר מצומצם של סוגיות זוכות להבלטה, ולא בהכרח אלו המטרידות את הבוחרים יותר מכול, כי אם אלו שהפוליטיקאים סבורים שיצליחו למנף כדי לסחוף אחריהם אזרחים. לעיתים קרובות הבחירות כלל לא נסובות סביב סוגיות, אלא אישים ("כן או לא ביבי"). כפועל יוצא, סוגיות רבות, ובכללן מרכזיות ביותר, לא זוכות לדיון ציבורי משמעותי או לנוכחות בשיקולי הבחירה של המצביעים. בסוגיות אלו אין לציבור כל אפשרות, למעשה, להביע את העדפותיו. בישראל אנו עדים לכך שסוגיות חברתיות מרכזיות, למשל של מדיניות חברתית כלכלית ויחסי דת-מדינה, נדחקות באופן עקבי מסדר היום של מערכות בחירות, הנשלט בדרך כלל על ידי נושאים ביטחוניים ומדיניים. לאורך שנים נמנעת מהציבור ההזדמנות לגבש עמדות לגבי חלופות מדיניות בסוגיות מרכזיות, לבטא את העדפותיו, או לבטא את עמדתו כלפי מדיניות הממשלה בנוגע להן.

שנית, אף באותן סוגיות שמערכות בחירות כן עוסקות בהן, מפלגות המבקשות למשוך אליהן בוחרים ייטו לפנות אל "הבוחר הממוצע". הן יימנעו מלהציג חלופות שעלולות להיתפש כנועזות מדי, ומכאן, חלופות מדיניות ראויות עלולות שלא להיות מובאות כלל לדיון ולשיפוט הציבור. כך יוצא שאותו ציבור רחב, שאינו נמנה עם השוליים האידאולוגיים יותר של המפה הפוליטית, עלול להיחשף לטווח מוגבל ביותר של חלופות מדיניות עמומות בנושאי ליבה מרכזיים. אין כמו נושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והטווח הדל של אפשרויות המוצגות לציבור "לבחירה", כדי להדגים תופעה זו.

דמוקרטיה תחרותית לעומת הסכמית

בכל מערכת דמוקרטית מתפקדת קיים שילוב של היסוד התחרותי והיסוד ההסכמי, כמתואר קודם לכן. דמוקרטיה שהיא ייצוגית בלבד, כשתפקיד האזרחים מתמצה בבחירה בין מפלגות ומועמדים מתחרים, ממקדת את כל המעורבות האזרחית והדיון הציבורי הנלווה לה בהיבט התחרותי של הפוליטיקה – אותו היבט המחדד את ההבדלים ואת היריבות בין מגזרים חברתיים ומחנות פוליטיים. היסוד ההסכמי נותר, אם בכלל, לפוליטיקאים בלבד, הרחק מהעין ומהדיון הציבוריים. בתקופה של קיטוב פוליטי, תופעה זו מועצמת. היריבות בין המחנות הופכת לעוינות קיצונית, יריב פוליטי נדמה כאויב שטובת המדינה דורשת להכניעו, וההיבט ההסכמי נעלם כמעט לחלוטין. תרבות פוליטית של הקשבה, הידברות ופשרה, שהיא יסודית לדמוקרטיה לא פחות מהתחרות, נפקדת מהנוף האזרחי.

פוליטיקה של "מי" במקום של "מה"

דמוקרטיה ייצוגית ממקדת את הדיון הציבורי והפוליטי במפלגות ובמנהיגיהן. עד כמה דיון זה יעסוק גם בסוגיות מהות ובעמדות ביחס לפתרונן? שאלה זו מסורה למעשה לידי המפלגות והמועמדים (ויועציהם), והתשובה שיעניקו לה תלויה בין השאר בהערכותיהם לגבי מה שיועיל להם להיבחר. במציאות של קיטוב רגשי גבוה, שבה היריבות הפוליטית עצמה תופסת את מרכז הבמה, מפלגות ופוליטיקאים משקיעים את עיקר מאמצי השכנוע שלהם בהצבעה על הסכנות הטמונות ביריב הפוליטי, אם חלילה ינצח ויגיע לשלטון. נוסף לכך את הפרסונליזציה של הפוליטיקה, שבעטיה אישיות המועמד וכישר מנהיגותו מאפילים על חזונו ועמדותיו, ואנו מקבלים שיח פוליטי העוסק כל כולו בפוליטיקאים, במפלגות ובזהויות – ב"מי" של הפוליטיקה – ושכמעט נעדר ממנו עיסוק ענייני ומעמיק בסוגיות המדיניות עצמן – ה"מה" של הפוליטיקה – שענין נועדה השיטה הדמוקרטית להתמודד.

סיכום ביניים: הצורך בדמוקרטיה רב ממדי

הדמוקרטיה הייצוגית מוגבלת, אם כן, ביכולתה להתמודד עם האתגרים העצומים אשר עומדים לפתחה של הפוליטיקה הדמוקרטית, וזאת ביתר שאת במציאות של קיטוב. כפי שכתבה התיאורטיקנית המובילה של הייצוג חנה פיטקין: "ההסדרים שאנו מכנים 'דמוקרטיה ייצוגית' הפכו תחליף לשלטון עצמי של העם, לא מימוש שלו"¹⁹. הסכנה היא שאם האתגרים האמורים לא יקבלו מענה, ילך וידעך האמון הציבורי בשיטה הדמוקרטית ובפוליטיקה בכלל, והאיום ברור: עליית שיטות משטר אחרות, יותר סמכותניות, כחות צודקות ושתומכות כחות ברווחה האנושית.

מכאן הצעתנו להוסיף לדמוקרטיה בישראל ממדים נוספים שחסרים לה: ממד דיוני וממד ישיר.²⁰ ישראל נמצאת בצומת דרכים, כאשר היא מצויה בקיטוב פוליטי גובר, במצב מתמשך של חוסר יציבות פוליטית המלווה במחאה אזרחית רחבה ולעיתים משבשת, ובמבוי סתום סביב שאלות ליבה המסרבות להיפתר באמצעות המערכת הפוליטית הקיימת. זהו בדיוק הרקע שלאורו חברות דמוקרטיות בעולם פנו ופונות לכלים חדשים, מעולמות הדמוקרטיה הדיונית והישירה. כלים אלה לא נועדו להחליף את הדמוקרטיה הייצוגית, וגם אינם מתקיימים לצידה ברב-קיום מתוח. שלושת הממדים – הייצוגי, הדיוני והישיר – מקיימים ביניהם יחסי גומלין. וכך הדמוקרטיה, כמערכת משולבת של ממדיה השונים, מקבלת חיים חדשים וכלים נוספים להתמודד עם אתגריה.

דמוקרטיה דיונית: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה

הרעיון הבסיסי בדמוקרטיה דיונית הוא שהחלטות מדיניות, שניתן לראותן כמשקפות את "רצון הרוב", הן כאלה שמתקבלות בעקבות דיון ציבורי מהותי. דיון שבו נחשפים לנקודות מבט מגוונות ביחס לסוגייה, מבררים את נקודות המחלוקת בין גישות שונות, ושוקלים את יתרונותיהן וחסרונותיהן של חלופות מדיניות על סמך מידע מהימן. חשיפה לדיון מסוג זה חשובה גם לתפקוד הדמוקרטיה הייצוגית, שכן היא מאפשרת לאזרחים, המייפים את כוחם של שליחי ציבור, לגבש עמדה שקולה ומושכלת התואמת את ערכיהם ולהעריך את עמדות

19 מצוטטת אצל Lavi et al., 2024, עמ' 521.

20 גם הממד הדיאלוגי, העוסק בשיח שמתקיים בין אזרחים לבין עצמם, הוא חיוני בעינינו, אך הצעה זו אינה עוסקת בו.

הנציגים שהם בוחרים. זו גישה שלוקחת ברצינות את הרעיון של שלטון עצמי העומד ביסוד הדמוקרטיה, ולכן דורשת שהחלטות שמתקבלות על ידי הריבון – האזרחים והנציגים הנבחרים על ידם – יהיו שקולות, אחראיות ומבוססות. שאם לא כן, מדובר בשלטון עצמי למראית עין בלבד. התהליך הדיוני אינו נוגע ישירות לתוכן ההחלטה שמתקבלת, עד כמה היא "צודקת" או "רציונלית". מטרתו להביא למימוש אפקטיבי של העדפות האזרחים, שהן סובייקטיביות מטבען.

הרקע לשימוש הגובר בעולם בכלים של דמוקרטיה דיונית זה עשור ומחצה הוא משבר האמון שפוקד את הדמוקרטיה והחשש לעתידה. רמת האמון של אזרחים ביכולתו של הממשל הדמוקרטי להתמודד עם האתגרים היא נמוכה בכלל מדינות ה-OECD (ובישראל אף נמוכה מן הממוצע) ובמגמת ירידה מאז 2007. עוד רואים ירידה באמון באליטה ובתפישת הממשל כקשוב לאזרחים.²¹ תופעה עולמית שנלווית לכך היא מחאות אזרחיות רחבות, המצביעות על חוסר הסכמה עם החלטות הממשל בסוגיות מדיניות מרכזיות.

לנוכח מציאות זו התפתחו כלים מגוונים של דמוקרטיה דיונית. נתייחס כאן לכלי מוביל שהשימוש בו נמצא בעלייה בעשור וחצי האחרון – Mini-public, ובעברית: פורום אזרחי מייצג – שבהצעה שלנו משולב עם השימוש במשאלי עם. אסיפת אזרחים היא פורום אזרחי גדול יחסית, המוקם ככלל ברמה הלאומית או המדינתית כדי לעסוק בסוגיית מדיניות מרכזית וטעונה פוליטית. יש לה שני מאפיינים מרכזיים: ראשית, חבריה נבחרים באופן אקראי. מדובר בקבוצת אזרחים מן השורה, לא פוליטיקאים או פעילי ציבור, שעלו בגורל והוזמנו להשתתף. בין אלו שנענו בחיוב להזמנה נבחרת קבוצה שמהווה מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה, לפי אמות מידה שהוגדרו מראש כמו גיל, מגדר, רמת השכלה, זהות לאומית ודתית, ועוד. שנית, האסיפה מקיימת תהליך דיוני מובנה, הכולל: למידה על הסוגיה מפי מומחים שונים ושמיעת עמדות מגוונות מבעלי עניין, עריכת דיון מונחה בין המשתתפים, וגיבוש המלצות והצבעה (פירוט נרחב על אסיפות אזרחים יינתן בפרק על ההצעה המוסדית). האסיפות מבקשות להתקרב לאידאל – לאופן שבו היה דיון ציבורי בסוגיה נתונה מתנהל בתנאים מיטביים, בניכוי השפעות זרות ושקולים אלקטורליים, ולהמלצות המדיניות שאליהן היה מגיע הציבור המגוון בעקבותיו.

אסיפות אזרחים בעידן המודרני קיימות זה כעשרים שנה,²² ולכן תוצאותיהן והשפעותיהן, כמו גם עמדות הציבור כלפיהן, נחקרו לא מעט, וכבר אינן בגדר השערות בלבד הנסמכות על תאוריית הדמוקרטיה הדיונית. השפעת האסיפות יכולה להתרחש בשתי רמות: ברמת הדיון הציבורי בסוגיה שנדונה באסיפה והחלטות המדיניות המתקבלות בעקבותיה; וברמת התרבות הפוליטית הכללית. ההשפעה תלויה בכך שהתהליך הדיוני המתרחש באסיפה ישוקף היטב לציבור: שהיא תלווה בסיקור תקשורתי משמעותי, ושהמידע המובא בפני משתתפיה, לרבות מפגשים עם מומחים ובעלי דעה חיצוניים, יהיה חשוף לציבור באמצעות אתר ייעודי. אומנם הנסיבות והתרבות הפוליטית שונות בכל מדינה, אך ישנן גם לא מעט נקודות השקה מבחינת האתגרים שעומדים בפניהן אסיפות אזרחים להתמודד, כגון: פוליטיקה מקוטבת, מבוי סתום פוליטי, וחוסר אמון במערכת הפוליטית. מכאן שניתן ללמוד ולהקיש מההשפעות שתועדו גם להקשר הישראלי, גם אם לא להניח שתהיינה זהות.

OECD, 2020, עמ' 21-22.

22 האסיפה הראשונה כונסה במדינת בריטיש קולמביה שבקנדה בשנת 2004.

קבלת החלטות ענייניות ומושכלות וצמצום ההשפעה של שיח מקטב ומידע כוזב

הכלי הדיוני נועד לאפשר החלטות שהן ענייניות, במובן זה שהן נסמכות על שיקולים הקשורים לטובת הציבור בלבד; ושהן מושכלות, כשהן נובעות מהיכרות מבוססת ידע עם הגישות השונות לסוגייה ועם חלופות שונות להסדר ומשמעויותיהן. אסיפת אזרחים בנויה כדי לייצר תהליך של דיון וקבלת החלטות העומד בתנאים אלה.

ראשית, התהליך באסיפה, של דיון פנים אל פנים בין אזרחים "בתנאי מעבדה", מוגן יחסית מהשפעתם של שיקולים מפלגתיים, של קבוצות אינטרס חזקות, של מידע כוזב ושל קמפיינים ממומנים. משתתפי האסיפה, כאזרחים רגילים, יכולים להתייחס לסוגייה הנדונה באופן עצמאי וענייני ולא כנציגים שמחויבים למגזר או למפלגה.

שנית, המודל התחרותי של קבלת החלטות, המונע מרצון לנצח את היריב ולא דווקא מטעמים ערכיים, מוטה לטובת פתרונות פשטניים. גם את העדפות האזרחים נוטה המודל התחרותי להציג באופן חד ממדי ובינרי, תוך הסתרת התמונה המגוונת ומורכבת יותר. תהליך דיוני בין אזרחים רגילים, שאינם מושקעים אישית בתחרות הפוליטית, מאפשר לגבש החלטה שמכירה במורכבות הבעיה ובגישות שונות לטיפול בה, על יתרונותיהן וחסרונותיהן.

שלישית, תהליך דיוני המתבסס על מכשש ישיר ואנושי בין המשתתפים מוגן גם משיח פוליטי סיסמתי ומפלג ומתיבות תהודה שמעצימות זהות ואשרור תרבותי. הדבר מאפשר לשכך מתחים אידאולוגיים וזהותיים, לבחון יחד עובדות ופרשנויות, לייצר תחושת מציאות משותפת, ולשקול שיקולים ענייניים הקשורים לסוגייה הנדונה לגופה. וכשתהליך של דיון בין אזרחים מן השורה המציגים פומבית את מסקנותיהם והמלצותיהם מתקשר לציבור, הוא משפיע על אופי הדיון הציבורי ועל גיבוש דעת הקהל, למשל לקראת משאל עם, כך שיהיו נקיים יותר מהשפעות של מידע כוזב ושיח מפלג. תהליך כזה, כשהוא משוקף כראוי, אף מעודד למידה ציבורית על הסוגייה שנדונה באסיפה.²³

שמיעת קולות מגוונים וצמצום פערי כוח

ההגיון הדיוני הוא הגיון של קול ולא של כוח. בדיון מבקשים לשמוע את כל הקולות הרלוונטיים לקבלת החלטה מושכלת בסוגייה, ללא קשר למעמד או לכוח שמאחוריהם. זאת, להבדיל מההגיון הלא-שוויוני והמדיר השולט ככלל בשיח הפוליטי, שבו לבעלי כוח סימבולי, פוליטי או כלכלי יש יתרון מובנה בהשמעת עמדותיהם ובהשפעה מכרעת על השיח, תוך דחיקת קולות של קבוצות מודרות. אסיפות אזרחים מובנות באופן כזה שבשלב הדיון, אשר נערך בקבוצות קטנות ובאופן מונחה, ניתנת אפשרות לכלל המשתתפים להתבטא. כך מצטמצמים פערי כוח בין המשתתפים, נשמעות דעות ונקודות מבט מגוונות, ומתאפשר תהליך של גיבוש המלצות המתחשבות במגוון נקודות מבט והזכות לתמיכה רחבה בין המשתתפים. תהליך דיוני מתקשר אף מרחיב ומגוון את הקולות הנוכחים בשיח הציבורי, כך שיכלול גם קבוצות שהן ככלל בתת ייצוג בשיח הפוליטי ובמוקדי קבלת החלטות, כדוגמת צעירים, מעוטי אמצעים, נשים וקבוצות מיעוט.

23 ממציאים מחקריים מצביעים על מודעות ציבורית גבוהה לתהליך הדיוני, ומכאן על הפוטנציאל של תהליכים דיוניים לייצר דיון מושכל גם בציבור הרחב. מחקר על משאלי עם באירלנד, למשל, מראה שכאשר מתקיימת אסיפת אזרחים טרם המשאל, ישנה הלימה גבוהה יותר בין ההצבעה במשאל לבין התפישות הערכיות של המצביעים. מחקר זה מעיד על האפקטיביות של תהליך הלמידה הציבורי שמתרחש בציבור הרחב, אשר מגדיל את הידע של מצביעים בסוגייה ומשליך על יכולתם להצביע נאמנה, באופן המשקף את ערכיהם. ראו: Suiter & Reidy, 2020.

הידברות וחתימה להסכמות

כלים של דמוקרטיה דיונית אינם מובילים בהכרח להסכמות, אך מבנה הדיון מבליט את ההיבט ההסכמי של הדמוקרטיה על פני ההיבט התחרותי. המפגש בין עמדות וגישות שונות לסוגייה מעודד הקשבה ופתיחות, זיהוי של נקודות מחלוקת כמו גם של ערכים משותפים ומרחבי הסכמה. תנאי הדיון אף מאפשרים להימנע מדפוסים של שיח מקוטב: המפגש האנושי "בגובה העיניים" ובסביבה תומכת מאפשר לחצות חומות של עוינות וחשדנות בין פרטים ובין קבוצות. משום כך, הדיון עשוי לאפשר גיבוש פתרונות פרגמטיים שתהיה עליהם הסכמה רחבה יחסית, גם אם לא מלאה, יותר מאשר התנצחות שבה כל צד מתבצר בעמדתו העקרונית ומדגיש את הפסול שבמעמדת יריבו. מחקרים אמפיריים מראים שעמדות של משתתפים עוברות שינויים בעקבות תהליך דיוני איכותי, מה שמאפשר התקרבות והתכנסות להסכמות.

בצד התהליכים שמתרחשים בתוך האסיפה עצמה, עצם קיום האסיפה באופן שמתוקשר לציבור הרחב, וההמלצות היוצאות ממנה, משנים את תנאי השיח הציבורי סביב הנושא המפלג ומעודדים שחקנים פוליטיים לתמוך בעמדות מוסכמות. הזוויות המגוונות שנחשפות בתהליך הדיוני באסיפה מאפשרות דיון ציבורי עשיר יותר ורב דקויות, המקשה על שימור הקיטוב המחנאי. מחקר על אסיפות באירלנד מצביע על כך שרמת הקיטוב סביב הסוגיות החוקתיות שנדונו באסיפות הלכה וירדה.

צמצום הקיטוב עובד גם בקרב האליטה הפוליטית: התהליך הדיוני מקל על פוליטיקאים שלא להיכנע לתמריצים אלקטורליים ולגבש הצעות הזוכות לתמיכה רחבה על אף קיום התנגדות משמעותית. האסיפה באירלנד שעסקה בהפלות, למשל, גיוונה את העמדות בנושא שנשקלו על ידי פוליטיקאים, ובעקבותיה הציגו המפלגות גישות פחות נוקשות. הדברים אמורים בעיקר בנושאים שיש בהם מבוי סתום פוליטי: אסיפות אזרחים וההמלצות היוצאות מהן מסייעות לשחקנים פוליטיים להבין מה תהיה עמדתם של שחקנים אחרים ולתמוך בכיווני מדיניות מוסכמים יותר. יש הטוענים כי האסיפה נוטה לשקף הסכמות שכבר נמצאות בתהליך התגבשות בציבור. בין אם מדובר בסיוע פעיל לגיבוש דעת קהל ובין אם בזיהוי של העדפות שכבר נרקמות בקרב אזרחים, האסיפה משפיעה על השיח הציבורי סביב הנושא ומעודדת התכנסות למתווה הזוכה לתמיכה רחבה.

דיון פוליטי הממוקד בסוגיות ולא בפוליטיקאים

תהליך דיוני עוסק בסוגיית מדיניות הדורשת פתרונות. אישיותם של פוליטיקאים, זהותן של מפלגות וקבוצות ושיקולים אלקטורליים או קואליציוניים – נושאים מרכזיים בשיח פוליטי מקוטב – אינם רלוונטיים כלל לדיון בסוגייה. אף שפוליטיקאים ומפלגות בהחלט עשויים לתרום לדיון פוליטי ענייני, וחלקם אכן עושים זאת, מציאות חיינו מלמדת שלעיתים קרובות, אין זה כך. הבה נדמיין כיצד ייראה שבוע או אפילו יום בשיח הישראלי, אם לא יוזכרו בו כלל פוליטיקאים או מפלגות; יש לקוות שמפלס הרעילות ישקע ויפנה מקום להרהור, לערעור, להבנה. מיסוד כלים מעולם הדמוקרטיה הדיונית יוצר מרחב לדיון אזרחי העוסק בסוגיות מדיניות לגופן, ולא בשיקולים פרסונליים או מפלגתיים, כשתהליך הדיוני מדגים לאזרחים כיצד דיון ציבורי ופוליטי כזה יכול להיראות. אסיפות אזרחים מתוקשרות מציבות דגם של תרבות פוליטית אזרחית השתתפותית, כחלופה לתרבות פוליטית של שיח מקוטב הנשלט על ידי אליטות פוליטיות. הנסיון מראה כי אכן, אסיפות אזרחים מגבירות את המעורבות האזרחית, את התמיכה בהשתתפות אזרחים בתהליכים דיוניים ובקבלת החלטות, ואת נכונותם של אזרחים להשתתף בתהליכים כאלה.

הגברת אמון, מסוגלות אזרחית ולגיטימציה

המחקר בעולם מראה כי הציבור תופש פורומים אזרחיים מייצגים כלגיטימיים על אף שאינם נבחרים בבחירות, ונותן יותר אמון באסיפת אזרחים מאשר בפרלמנט. אזרחים תופשים אסיפה כהוגנת יותר וכמייצגת באופן נאמן יותר את האינטרסים וההשקפות של רוב הציבור, והמלצותיה נתפשות כלגיטימיות יותר מאלה של אליטה פוליטית. עוד עולה מהמחקר כי מידע שמסופק לציבור על ידי פורום אזרחי מייצג נתפש כבעל ערך רב יותר ממידע שמסופק על ידי הרשויות. תהליכי קבלת החלטות שכוללים פורום אזרחי מייצג נתפשים כלגיטימיים יותר, ונמצא כי אזרחים תומכים בקבלת החלטות על ידי אסיפת אזרחים גם כאשר הם מתנגדים אישית להמלצותיה. מה שחשוב לאזרחים, מבחינת לגיטימיות ההחלטה היוצאת מאסיפת אזרחים, הוא אם הוצג בתהליך מגוון דעות ואם ההחלטה התקבלה מטעמים ענייניים ולא מפלגתיים.²⁴ ממצאי הסקר שערכנו מצביעים על ממצאים דומים בישראל: אזרחים שמוצגת להם האופציה של אסיפות אזרחים, בלא שיש להם כל היכרות או ניסיון עם מנגנון זה, נוטים לסמוך עליו בשיעורים גבוהים, ויותר מאשר על נבחר ציבור – בפער של עד פי שניים ויותר – בכל מדד של קבלת החלטות: התבססות על מידע אמין, התבססות על שיקולים ענייניים, שמיעת מגוון עמדות ונימוקיהן, וקבלת החלטות המשקפות באופן אמיתי את עמדת רוב האזרחים.

הסיבה המרכזית לאמון היתר של הציבור באסיפת אזרחים ביחס לאמון בפרלמנט היא תפישת משתתפיה כדומים לו יותר, בעיקר בהיותם אזרחים מן השורה ולא פוליטיקאים. בשונה מקשר הייצוג שקיים בבחירות, הקשר שבין הציבור ובין משתתפי אסיפה נסמך על בסיס פסיכולוגי רגשי: אזרחים חשים מייצגים על ידי אסיפת אזרחים ככל שהם חשים שמשתתפיה דומים להם, ויותר דומים להם מנבחר ציבור. משתתפי האסיפה, אם כן, נתפשים בציבור הלא־משתתף כמייצגים את האינטרסים שלו, ודיוניהם והחלטותיהם נתפשים כלגיטימיים.²⁵ שילוב של אסיפת אזרחים בתהליך ההכרעה בסוגיות טעונות מקנה אפוא לתהליך אמון ולגיטימציה ציבורית.

העיסוק הציבורי בסוגייה, סביב תהליך דיוני המתקיים בין אזרחים מן השורה, אף מגביר את תחושת המסוגלות ויכולת ההשפעה הפוליטית (efficacy) של הציבור הרחב. התהליך הדיוני מחזק את תחושתם של אזרחים מן השורה שהם מסוגלים להבין סוגיות פוליטיות, לקחת חלק פעיל בדיון הפוליטי ולהשפיע. הוא ממחיש לאזרחים את המורכבות שבקבלת החלטות קולקטיביות ומשפר את תחושת השייכות לחיים הדמוקרטיים. כך מעודד התהליך הדיוני את הציבור להשתתף בחיים ציבוריים ועוזר להשמיע קולות אזרחיים ולגשר על הפער שבין האזרחים לממשל.

לסיכום, תהליך דיוני כמו אסיפת אזרחים מסייע לקובעי מדיניות לקבל החלטות קשות בנושאים שבהם נוצר מבוי סתום פוליטי או מחסור בפתרונות גלויים, מקנה לגיטימציה להכרעות, בונה אמון בין האזרחים לממשל, ומחזק את האמון בדמוקרטיה. בכך יכולים תהליכים דיוניים לספק מענה לחלק מגורמי המפתח של חוסר הנחת מדמוקרטיה, ואף להפחית את המשיכה לפופוליזם סמכותני כחלופה. אירלנד עשויה להוות דוגמה לכך: על אף שקיימים בה אותם גורמים כלכליים ותרבותיים המניעים פופוליזם סמכותני כמו בשאר מדינות אירופה, נבלמה בה בינתיים העלייה של פופוליזם סמכותני. יש המייחסים זאת לקיומם של מנגנונים דיוניים וישירים המשלימים את הדמוקרטיה הייצוגית.²⁶

24 ראו סקירת מחקרים על תפישות של לגיטימיות אצל Sorial & Morris, 2025.

25 Pow et al., 2020

26 Hix, 2020

דמוקרטיה ישירה: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה

בדמוקרטיה ישירה מצביעים האזרחים במשאל עם על סוגיות מדיניות. בדרך זו, להבדיל מההשפעה העקיפה שיש להם באמצעות בחירת נציגים שיקבלו את החלטות המדיניות, משאלי עם מעניקים לאזרחים את הכוח להשפיע על החלטות אלה באופן ישיר. בחברה מגוונת ומרובת זהויות, דמוקרטיה ישירה היא המוסד המאפשר את הביטוי הקרוב ביותר ל"רצון הכלל" ביחס לשאלות מפתח שעל סדר היום הפוליטי.

דמוקרטיה ישירה אינה מבטלת את הדמוקרטיה הייצוגית אלא מכוננת ערוץ נוסף ומשלים להשפעה אזרחית. כלים של דמוקרטיה ישירה משתלבים בסביבה המוסדית הקיימת ופועלים באינטראקציה עם הגופים המייצגים באופן שמאזן ומשכלל את תפקודם. כך נוצרת מערכת פוליטית שהיא קשובה יותר לאזרחים, מתואמת יותר עם העדפותיהם, ובעלת אחריות רבה יותר כלפיהם גם בין מערכות בחירות. דוד אלטמן, חוקר השוואתי מוביל של דמוקרטיה ישירה, מדמה את כליה לשסתומי ביטחון: הם מניעים מוסדות ופוליטיקאים הסוטים מתפקידם לשנות כיוון ולפעול לטובת ציבור האזרחים, להיות קשובים לו ולייצג את העדפותיו.²⁷ בכך מחזקים כלים אלה את איכות הדמוקרטיה; הם עוזרים להפוך פוליטיקאים מנבחר ציבור מורמים מעם למשרתי ציבור.

מיסוד כלים של דמוקרטיה ישירה בתקופה המודרנית – ובמיוחד במקרים המובילים של שווייץ, אורוגוואי, ארצות הברית (ברמת המדינות) וגרמניה – נעשה על רקע משברים המאופיינים במתחים חברתיים ובחוסר יציבות פוליטית, המלווה לעיתים במהומות ובאלימות, בתחושות של נתק וניכור בין העם לאליטה הפוליטית ובאי שביעות רצון מתפקוד המערכת הייצוגית. השימוש בכלים של דמוקרטיה ישירה התפשט ברחבי העולם גם כתוצאה מהשפעות אזוריות ובינלאומיות, והוא נמצא בעלייה במיוחד מאז 2014. משאלי עם נערכים יותר במשטרים דמוקרטיים מאשר במשטרים סמכותניים, והשימוש הנפוץ ביותר בהם הוא במדינות הזכות לציון הגבוה ביותר במדדי הדמוקרטיה – מה שעשוי להעיד על קשר בין דמוקרטיה ישירה ובין דמוקרטיה איכותית.²⁸

קיימים שלושה סוגים מרכזיים של משאלי עם, השונים בתכליותיהם ואף בערכם הדמוקרטי: משאלי חובה, שהחוק מגדיר באילו תנאים יש לקיימם (בדרך כלל שינויים בחוקה); משאלי ביוזמה שלטונית של הממשלה או הפרלמנט; ומשאלים ביוזמה אזרחית, בין שתגובתיים, לרוב כמענה לחקיקה, ובין שפרואקטיביים.

נציג את התכליות המרכזיות של דמוקרטיה ישירה, ונתייחס לניסיון שנצבר בעולם בדבר השפעותיהם של משאלי עם על סוגיהם השונים. באופן כללי מראה ניסיון זה כי למשאלי עם השפעות תהליכיות חיוביות על המערכת הפוליטית, אשר מסייעות לה להתמודד עם אותם אתגרים שהדמוקרטיה הייצוגית לבדה מתקשה להתמודד עימם. השגת ההשפעות הרצויות תלויה כמובן בעיצוב מוסדי שמותאם להקשר החברתי, התרבותי והפוליטי המקומי, ולכך נתייחס בפרק על ההסדר המוסדי המפורט שאנו מציעים להקשר הישראלי.

Altman, 2019, p. 13 27

Referendums around the World, 2024, p. 230 28

שוויון והוגנות בהשפעה ואמון בעם כריבון

דמוקרטיה ישירה מקדמת את השוויוניות בשני מובנים: ראשית, בין האליטה הפוליטית לאזרחים הרגילים, בכך שהיא מעניקה כוח לאזרחים להשפיע באופן ישיר על קבלת החלטות משמעותיות, ולא רק לבחור נציגים שיקבלו אותן עבורם; ושנית, בין האזרחים לבין עצמם, בכך שבמשאל עם יש לכלל האזרחים קול בעל משקל שווה במנותק מפערי מעמד וכוח. משאלי עם מרחיבים את המגרש הפוליטי ופותחים את הדיון הציבורי בסוגיות מפלגות גם לשחקנים שמחוץ לאליטה הפוליטית, כמו תנועות חברתיות וארגוני חברה אזרחית. בכך נוצרת השטחה מסוימת של המגרש הפוליטי בין שחקני פנים לשחקני חוץ, נחלשת שליטת האליטות הפוליטיות ויורד הניכור החברתי-פוליטי.

כלים של דמוקרטיה ישירה מחזירים את הדמוקרטיה לייעודה המקורי, כשיטה שנותנת אמון ביכולתם של אזרחים ליטול אחריות קולקטיבית לגורלם במקום להישלט כנתינים פסיביים. מחקרים מצביעים על קשר חיובי בין קיום כלים של דמוקרטיה ישירה לבין רמת שביעות הרצון כלפי הדמוקרטיה והאמון בתהליך הדמוקרטי, ללא תלות בתוצאותיו. עוד מצביע המחקר כי דמוקרטיה ישירה מגבירה את תחושת המסוגלות וההשפעה הפוליטית (efficacy) של אזרחים.

לגיטימיות, יציבות פוליטית ולגיטימציה להחלטות קשות

כלים של דמוקרטיה ישירה מקדמים את היציבות הפוליטית של המשטר הדמוקרטי ותומכים בשימור הלגיטימיות שלו בעיני העם, וזאת בשתי דרכים: הם מאזנים את כוחו של שלטון נבחר ומחייבים אותו לשמור על אחריותיות וקשב כלפי האזרחים גם בין מערכות בחירות; והם מספקים ערוץ מוסדי לתיעול מחאה חברתית נגד השלטון ואי שביעות רצון עם תפקודו לפסים של דיון והשפעה ממשיים.

משאלי עם אף מציעים מוצא ממבוי סתום סביב סוגיות המפלגות את הציבור והמעוררות מתחים חברתיים ופוליטיים. מחקרים מראים כי הכרעה במשאל עם זוכה ללגיטימיות ציבורית רחבה יותר מכל דרך אחרת של החלטה פוליטית, וזאת ללא קשר להסכמה עם תוצאותיה.²⁹ יש בהכרעה במשאל אף כדי להנמיך את המתח החברתי סביב הסוגיה, במיוחד כאשר המשאל מוכרע ברוב משכנע. במרבית המדינות שיש בהן משאלי עם ויוזמות אזרחים שאינם בשימוש נפוץ, המשאלים הוכיחו את עצמם ככלי מועיל לפתרון סוגיות "חמות" שטעונות מדי עבור המוסדות המייצגים. משאלים אפשרו להעניק לגיטימציה ציבורית לשינויים במשטר, בחוקה ובגבולות – לגיטימציה שהייתה חסרה אלמלא המשאל. תוצאות הסקר שערכנו מרמזות כי ניתן לצפות להשפעה דומה של משאלי עם בישראל: שני שלישים (66%) מהמשיבים מבטאים אמון במשאלים בנושאים שבמחלוקת כדרך שתסייע לפתור משברים ואי הסכמות עמוקות במערכת הפוליטית וביציבור, משמעותית יותר מרמת האמון בדרכים אחרות כמו משא ומתן מפלגתי או בחירות חדשות (53% ו-51% בהתאמה).

²⁹ מחקר על צפון אירלנד בדק אם אזרחים יקבלו תוצאה שאינם מסכימים לה בנושא מפלג, כאשר תתקבל בדרכים שונות (ביניהן – אסיפת אזרחים, משאל עם, בחירות חדשות, שיחות בין נציגי המפלגות ועוד). החלטה במשאל זכתה לשיעור הגבוה ביותר מבחינת קבלת התוצאה (94%) לעומת כל היתר (75%-80%), ללא הבדל מבחינת שיעור הקבלה בין בעלי עמדות אידאולוגיות חזקות או מתונות. Garry, 2022, pp. 541-542.

שיפור התפקוד של המערכת הפוליטית והייצוגית

כלים של דמוקרטיה ישירה אינם מחליפים את הדמוקרטיה הייצוגית, כאמור, אך הם משפרים את תפקודה במספר דרכים. משאלי עם מכל הסוגים ממקדים את הדיון הציבורי והפוליטי בסוגיות לגופן. במערכת פוליטית מקוטבת, העסוקה לעיתים ביריבות שבין מפלגות ופוליטיקאים יותר מאשר בסוגיות המהותיות הדורשות טיפול, משאל עם מפנה זרקור לעבר סוגיית המדיניות עצמה ועושה לה "פוליטיזציה": העיסוק התקשורתי במחלוקת גובר, ומפלגות נאלצות להציג עמדה ציבורית ברורה בנושא. עריכת משאל משנה את תנאי השיח סביב הנושא, כשהיא מחייבת בחירה בין מספר מצומצם של אפשרויות. היא מעודדת בעלי דעה לנמק את עמדתם, באופן שמחדד את פערי המסגור של הנושא וחושף את המחלוקת הערכית והמעשית סביבו. מנגד, הטענה שמשאלי עם מעצימים את האופי המקוטב של הדיון, או מחזקים נרטיבים זהותיים מפלגים, אינה נתמכת במחקר.³⁰

משאלים ביוזמה אזרחית גם משפיעים באופן ישיר על המערכת הפוליטית הייצוגית, כשהם מאפשרים לתקן עיוותי ייצוג ולעודד הסכמות. מעצם האפשרות שיש בידי אזרחים ליזום משאל, מוטל "צל העתיד" על הפוליטיקאים, שלרוב מעדיפים להימנע ממשאל מסוג זה. כך, גם בלי שיעשה בו שימוש, ממלא משאל העם תפקיד מכריע במערך השיקולים של הפוליטיקאים ומעודד אותם להיות קשובים לציבור ולשרת אותו, במקום שהציבור ישרת אותם.

השפעתו של משאל ביוזמה אזרחית פועלת בשני אפיקים: ראשית, זהו כלי שמחייב את השלטון להיות קשוב לרחשי ליבם של אזרחים ולשאת באחריותיות גם כשבחירות אינן עומדות בפתח. בכך הוא מגביר את המתאם בין מדיניות השלטון הנבחר ובין העדפות האזרחים – אחד המדדים לאיכות הדמוקרטיה – ומונע מהשלטון לפתוח פער מול ציבור האזרחים ולקבל החלטות המתעלמות מעמדותיו.³¹ האפקט המתקן של משאלי עם על עיוותי המערכת הייצוגית קיים במיוחד במערכות פוליטיות עם ריבוי נושאים מפלגים. כלי המשאל מאפשר להפריד בין הנושאים, כך שהציבור יצביע באופן ישיר על סוגיות שאינן ממלאות תפקיד מרכזי בבחירות הכלליות. ובפועל, הניסיון מלמד שההצבעה במשאלים היא לגופו של נושא, ואינה בהכרח תואמת את החלוקה המפלגתית-מחנאית שקיימת בבחירות כלליות.³² שנית, החרב המתהפכת של משאל ביוזמה אזרחית מעודדת את השלטון הנבחר לחתור לפתרונות הזוכים לתמיכה רחבה בציבור. כדי להימנע ממאבק יקר ומסכנת הפסד, קובעי מדיניות דואגים מראש להגיע להסכמות עם בעלי עניין. בכך כלי המשאל, בעל הדימוי הדיכטומי, דווקא יוצר תמריץ חיובי למשא ומתן פוליטי, להתמתנות ולשיתוף פעולה ליצירת הסכמות.

30 כך עולה למשל מממצאים של מחקר השוואתי שניתח 87 דיונים ציבוריים על אינטגרציה אירופית בשש מדינות. המחקר השווה בין דיונים שבהם התקיים משאל עם לבין כאלה שנערכו ללא משאל. ראו: Hutter, 2025.

31 כפי שמתועד היטב בספרות, במדינות שקיימת בהן דמוקרטיה ישירה ביוזמה אזרחית, החקיקה קרובה יותר להעדפות הבוחר החציוני בפער. כך בארה"ב, במדינות שהכלי קיים בהן, המדיניות תואמת להעדפות הבוחרים בכ-18%-19 יותר מאשר באלו שלא. Altman, 2019, p. 150.

32 כך למשל, במדינות בעלות רוב רפובליקני בארה"ב, מצביעים מפגנים עצמאות במשאלי עם ובוחרים בניגוד לעמדת המפלגה בנושאים כמו לגליזציה של מריחואנה, הפלות וביטוח בריאות ממשלתי-Referen-dums Around the World, 2024, pp. 233-234.

חששות וספקות – התייחסות ומענים

בצד היתרונות המוכרים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, קיימים גם ספקות, חששות וביקורות מסוגים שונים. יש המתנגדים למשאלי עם מטעמים עקרוניים, אתיים ומעשיים. הם רואים בדמוקרטיה ישירה כלי מפוקפק, מסוכן, מטיל מורא וחורבן. רבים מטעימים את הפוטנציאל לרודנות הרוב. אלא שקשה להבין כיצד דמוקרטיה ישירה נוטה יותר לרודנות הרוב, כאשר זו מרימה שוב ושוב את ראשה דווקא בדמוקרטיות עקיפות וייצוגיות. המבקרים פונים לעיתים למקרים קונקרטיים, כמו משאל העם הבריטי בעניין ה"ברקזיט" (2016) – הפרישה מהאיחוד האירופי. משאל זה נתפש בעיני רבים ככישלון במובן זה שלא שיקף נאמנה את רצונו השקול של העם הבריטי והסב יותר נזק מתועלת, והוא צרוב עדיין בזיכרון הקולקטיבי כסמל לסכנות שבמשאל עם.

נכון, דמוקרטיה ישירה אינה ערובה. אבל קטסטרופות גדולות פי כמה מברקזיט אירעו בגלל בחירות רגילות. בבחירות הדמוקרטיות האחרונות לפני עליית הנאצים לשלטון (6 בנובמבר 1932), גרפה המפלגה הנאצית 33% מהקולות בלבד – ירידה של 4% מהבחירות שהתקיימו אך שלושה חודשים קודם לכן. אפילו בבחירות הבאות, המזויפות, לא הצליחה המפלגה להשיג רוב (הנאצים "זכו" ב-44%). אילו היה נערך משאל חופשי על האופציה הנאצית, היטלר היה כנראה מובס. גם בדור האחרון, כל תהליכי הנסיגה הדמוקרטית התחוללו בעקבות בחירות רגילות, ולא משאלי עם. לעומת זאת, רוב משאלי העם הובילו לתוצאות מעודדות מנקודת מבט ליברלית, כגון: סיום שלטונו של הדיקטטור אוגוסטו פינושטה בצ'ילה (1988), ביטול האפרטהייד (1992-1994), ההתמודדות עם הסכסוך בקוויבק (1995) והפרישה השלווה של מונטנגרו מסרביה (2006).

משאלי עם גם ליוו את היווצרותו וצמיחתו של האיחוד האירופי כמעט מראשיתו, ותרמו להצלחתו (70% מכללי משאלי העם בעניין ההצטרפות לאיחוד הסתיימו ברוב לתומכי האיחוד). בהסתכלות רחבה, גם הברקזיט לא היה בהכרח כישלון, אף שאילו היה נערך משאל עם נוסף בעניין, נראה שהיו מצביעים אחרת. הבריטים לימדו עמים אירופיים אחרים את הלך שחוו על בשרם. כדאי גם לקחת בחשבון ששווייץ, המדינה המובילה בעולם במספר משאלי העם, אינה בדיוק מדינה נחשלת. לבסוף, היבט הנוגע בליבה של הצעתנו: לברקזיט לא קדמה אסיפת אזרחים, שיכולה הייתה לדון לעומקם של דברים ולתקן את הבעיה הגדולה ביותר במשאל העם: הכרעה בלא העמקה.

בחלק זה נתייחס לספקות הכלליים לגבי משאלי עם – שסופגים את רוב הביקורת – ואסיפות אזרחים. בפרק המוסדי נפרט את המענים שאנו מציעים לחששות אלה בהקשר הישראלי.

אזרחים אינם מסוגלים לקבל החלטות בבעיות מדיניות מורכבות

הטענה היא כי לאזרחים רגילים, שאינם מחוקקים, אין הזמן או היכולת ללמוד לעומק הנדרש על סוגיות מורכבות כדי להצביע עליהן במשאל עם. משום כך, הצבעתם אינה נובעת מעמדה עצמאית שגיבשו ביחס לסוגיה, כי אם מהעדפות מסדר שני או מהזדהות מפלגתית. טענה זו מקבלת דהוד בסקר העמדות שערכנו, כשחלק משמעותי מהמשיבים, כ-40%, מבטא ספקנות לגבי יכולתם של אזרחים רגילים להבין ולקבל החלטות שקולות בנושאי מדיניות מורכבים.

לטענה זו תשובות במספר רמות. ראשית, ברמה האמפירית, היא אינה מבוססת. מחקר אמפירי נרחב מראה שאזרחים מבינים בעיות מורכבות ומסוגלים לבחור בין חלופות מדיניות

כפי שעושים מחוקקים. שנית, הסוגיות המתאימות למשאל עם הן סוגיות מדיניות הכרוכות בדילמות ערכיות, ולא סוגיות ביצועיות טכניות הדורשות ידע מקצועי מעמיק. שלישית, ברמה הנורמטיבית, משמעות טענה זו היא שלילת הבסיס של דמוקרטיה, המבוססת על אמון ביכולת של אזרחים לקבל החלטות תבוניות. טענות דומות נטענו ביחס להרחבת זכות הבחירה לאוכלוסיות נוספות כמו נשים. רביעית, אכן חשוב לדאוג לכך שלאזרחים המצביעים במשאל עם יהיו מקורות מידע אמנים על הסוגיה העומדת להכרעה, על גישות שונות ביחס אליה ועל המשמעויות של חלופות הכרעה. אסיפת אזרחים מתוקשרת לפני המשאל, שבה אזרחים לומדים את הסוגיה, דנים בה ומגבשים המלצות, היא דרך שהוכחה כאפקטיבית ליצירת למידה ציבורית, אשר מובילה להצבעה מושכלת המותאמת להעדפות הערכיות של המצביעים.

שימוש לרעה על ידי אליטות כוליטיות

קיים חשש מבוסס כי שלטון נבחר ישתמש במשאל עם למטרותיו ולא למטרות הדמוקרטיות שלשמן נועד – השמעת קול העם.³³ שלטון עלול לנצל משאל כדי לבצר את מעמדו ולקבל לגיטימציה עממית להסדרים שמיטיבים עם האליטה הפוליטית. הוא אף עלול לכוון את התהליך (באמצעות ניסוח השאלון, שליטה בקמפיין ועוד) כדי להבטיח תוצאה שנוחה לו. דרך אחת להימנע מחשש זה היא לא לאפשר עריכת משאלי עם ביוזמת השלטון, אם אינם מחויבים בחוק. אך גם אם מאפשרים משאלים כאלה – ויש סיבות טובות לעשות כן – הקדמת אסיפת אזרחים למשאל, שעל הדיון בה ועל המלצותיה אין לממשלה שליטה, יכולה להפיג משמעותית את החששות. רשות ממונה על עריכת משאלים, שתהיה עצמאית מהממשלה ושתכלול גוף אזרחי מייצג, תוכל לענות אף היא על החשש ממניפולציות שלטוניות.

מניפולציה על ידי קבוצות חזקות

החשש כאן הוא שקבוצות בעלות כוח כלכלי ינצלו כלים של דמוקרטיה ישירה כדי לקדם אינטרסים שלהן. זהו החשש המרכזי בנוגע למשאלי עם העולה מהסקר שביצענו. אלא שהמחקר האמפירי מאשש חשש זה באופן חלקי בלבד. הוא מראה כי כסף אכן ממלא תפקיד בדמוקרטיה ישירה, אך באופן דומה לזה שהוא ממלא בדמוקרטיה ייצוגית. השימוש לרעה בכלים של דמוקרטיה ישירה לטובת קידום אינטרסים צרים מאפיין יותר את הנסיון האמריקאי, היכן שאין מגבלות על הוצאות קמפיין, מאשר את זה האירופי. לכן, הסדרים רגולטוריים יכולים לספק חלק מהמענה לחשש זה. ממצא רלוונטי נוסף, לגבי ארה"ב, הוא שמבחינת התוצאות של משאלי עם, מצביעים מעדיפים הצעות אשר מיטיבות עם חלקים רחבים בציבור. כך שגם אם הכסף ממלא תפקיד משמעותי בקמפיין, הוא לא בהכרח שולט בתוצאות.³⁴

מבחינת העיצוב המוסדי, ישנן שתי דרכים להתמודד עם החשש בדבר השפעת יתר של כוח כלכלי: ראשית, להטיל מגבלות על הוצאות כספיות בקמפיין למשאל עם, באופן דומה להסדרים הקיימים לגבי בחירות כלליות; שנית, להקדים למשאל אסיפת אזרחים, שמאפשרת ניהול דיון וגיבוש המלצות בסביבה נקיה מהשפעות של בעלי כוח כלכלי. מאחר שלדיון האסיפה ולהמלצותיה יש השפעה ניכרת על הדיון הציבורי לקראת המשאל, יש בכך כדי למתן את השפעת הכוח הכלכלי גם על המשאל.

33 יש לכך דוגמאות, למשל: בהונגריה תחת אורבן – Sztikay et al., 2024, p. 216 ובמדינות מזרח אפריקה ודרומה – Referendums Around the World, 2024, pp. 234-235.
34 Altman, 2019, pp. 16, 38, 115, 169-170

ניצול לרעה על ידי קבוצות קיצוניות

קיים חשש שקבוצות קיצון אידאולוגיות "יחטפו" את כלי המשאל ביוזמה אזרחית ויזמו משאלים כדי לקדם מטרות של רווח פוליטי שאינן קשורות לתוצאות המשאל, כמו הנכחת נושא בסדר היום הפוליטי והוכחת עוצמתן ויכולתן לגייס תמיכה ציבורית.³⁵ זהו חשש אמיתי. מדובר בכלי רב עוצמה שעלול לאפשר לקבוצות קטנות אך מאורגנות ובעלות משאבים להשתלט על סדר היום הציבורי, לייצר חוסר יציבות פוליטית ולסכל את יכולתה של ממשלה נבחרת לקדם מדיניות. מדובר אף בחשש שהוא רלוונטי לחברה הישראלית, המכילה קבוצות מסוג זה. המענה המרכזי לחשש זה הוא לקבוע רף חתימות גבוה יחסית להנעת משאל ביוזמה אזרחית.

גושפנקא לפופוליזם או לרודנות הרוב

משאל עם הוא כלי רובני במהותו, וקיים חשש שהוא ישמש לקידום סדר יום פופוליסטי, כמו פגיעה בקבוצות מיעוט או צעדים כלכליים חסרי אחריות. כדי למנוע סכנה זו דרושים אמצעים של עיצוב מוסדי. אמצעי אחד הוא חסימת הצעות שיש בהן כדי לפגוע ביסודות המשטר הדמוקרטי. הצעות לשלול זכויות על בסיס קבוצתי פסול, ובוודאי זכויות הקשורות למעמד אזרחי ול יכולת להשתתף במשחק הדמוקרטי, צפויות כך להיפסל מראש מכוח החוק המסדיר, בתהליך שכפוף גם לביקורת שיפוטית. אמצעי נוסף הוא קיום תהליך דיוני קודם למשאל, באמצעות אסיפת אזרחים, אשר צפוי למתן או לרוקן הצעות שהן פופוליסטיות ובלתי אחראיות במהותן. זאת, משום שתהליך כזה מאפשר להיכנס למורכבות ולהשלכות של צעדי מדיניות שונים, כמו גם להיחשף לנקודות המבט של מי שצפויים להיפגע מההצעה.

משאלי עם מגבירים קיטוב

יש טענה כי משאלי עם, המציגים בדרך כלל אפשרות בחירה בינרית, מעודדים קיטוב. ראשית, טענה זו אינה נתמכת במחקר. שנית, היסוד התחרותי בדמוקרטיה הוא חיוני ואין לשלול אותו, כל עוד הוא אינו בלעדי או מוקצן. משאל עם אכן מחדד את המחלוקת סביב סוגייה ומאלץ שחקנים פוליטיים לנקוט עמדה ברורה ביחס אליה, וזו תוצאה חיובית שתורמת לדמוקרטיה. מצב זה עדיף על חוסר דיון בסוגייה והותרת עמימות אידאולוגית סביבה כדי להימנע מהעמדתה להכרעה, כשגם אי-קבלת החלטה היא, כידוע, סוג של הכרעה. שלישית, קיימים הסדרים מוסדיים שונים המאפשרים למנוע ממשאל להציב בחירה בינרית בין שתי אפשרויות קוטביות, של שימור מצב קיים או שינויו באופן קיצוני. אסיפת אזרחים מקדימה יכולה להוביל להצעת שינוי שהיא מורכבת ומתונה, וזוכה להסכמה רחבה. ישנם הסדרים מוסדיים שאף מאפשרים למחוקק לגבש הצעה חלופית ממותנת בתגובה ליוזמה אזרחית. וכפי שראינו, עצם קיום הכלי של משאל ביוזמה אזרחית עשוי להוביל את המחוקק לגבש הצעת שינוי מקובלת כדי להקדים ולמנוע מראש יוזמה אזרחית למשאל. כמו כן, ניתן להציג במשאל שאלון דו-שלבי, המייצר אפשרויות בחירה לא בינריות.

35 יש לציין כי לפי המחקר, השימוש במשאלים ביוזמה אזרחית הוא ניטרלי מבחינה אידאולוגית, ואין צד אחד של הספקטרום הפוליטי, ימין או שמאל, שנוטה להשתמש בו יותר. אף סיכויי ההצלחה של יוזמות אינם שונים בבואן מצד פוליטי זה או אחר. *ibid*, pp. 137-139.

עקיפת המערכת הייצוגית או החלשה

חשש נוסף הוא כי כלים של דמוקרטיה ישירה יפגעו בממד הייצוגי של הדמוקרטיה וישמשו כדי לעקוף את בית המחוקקים ולהחליש את מעמדו ואת מעמד המפלגות. לכך יש מספר תשובות. ראשית, הצורך בהוספת כלים דמוקרטיים לכלים הייצוגיים עולה מתוך המשבר החרף שבו מצויה הדמוקרטיה הייצוגית והאתגרים השונים הניצבים בפניה, בדבר ייצוגיות, לגיטימיות ואמון, ויכולת לקבל הכרעות. לכן, נקודת הפתיחה היא שהמערכת הייצוגית נמצאת כבר היום במצב של חולשה ותפקוד לקוי, כשהיא אמורה לשאת על גבה בלבד את אמון הציבור בה ובדמוקרטיה – ונכשלת בכך. שנית, וכפי שתואר מעלה, כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית אינם מחליפים את המערכת הייצוגית, אלא פועלים בשילוב עימה ואף משפרים את תפקודה ומתקנים בה פגמים. שלישית, כלים אלה יכולים גם לשרת ולחזק את המערכת הייצוגית, ובפרט מפלגות. כך, למשל, משאל ביוזמה אזרחית מעניק כלי עוצמתי למפלגות, בין אם הן בקואליציה או באופוזיציה, כדי לגבש את תומכיהן סביב נושא מסוים ולהשפיע על סדר היום הפוליטי. במדינות שבהן קיימים משאלים ביוזמה אזרחית, מפלגות ממלאות תפקיד מרכזי בשימוש בכלי זה.

ספקות לגבי אסיפות אזרחים

כלים דיוניים, גם כאלה שאין להם כוח החלטה מחייב, מעוררים ספקות מטעמים שונים. טענה אחת היא שהמכשיר הדיוני מדגיש פערי ניסיון, ידע וכוח בין משתתפים, וכי נדרשת בקרה מוקפדת, צמודה ויקרה כדי למנוע מתן עדיפות למשתתפים החזקים בניגוד הדיון. אין ספק שמדובר באתגר משמעותי. אולם הניסיון מאסיפות אזרחים מראה, לפי דיווחי המשתתפים עצמם, כי הנחיה אפקטיבית בשלב הדיון בקבוצות קטנות מצליחה לאפשר לכלל המשתתפים להתבטא בדיונים. נצבר בעניין זה שפע ניסיון, שניתן ללמוד ממנו, כיצד להבנות ולנהל את האסיפות באופן מיטיב.

טענה נוספת היא חשדנות לגבי האפשרות לעצב ולנהל אסיפות בלי שתהיינה מלכתחילה מוטות לטובת תוצאה מסוימת. כל החלטה – לגבי מספר המשתתפים, קביעת הפרמטרים לייצוג, ברירת המידע המובא בפני המשתתפים, בחירת המומחים ועוד – עלולה לשקף הטיה. בסקר שערכנו ראינו עדות לחשדנות זו ביחס לאסיפות אזרחים. לא ניתן להעלים כל בדל חשדנות, אך יש דרכים לצמצם אותה.

ראשית, מיסוד אסיפות אזרחים בחוק, אשר קובע הסדרים כלליים בדבר מספר המשתתפים ואופן בחירתם, דרכי ניהול האסיפה ועוד, מונע את החשש להטיית העיצוב אשר קיים לגבי אסיפות שמוקמות אד-הוק. שנית, ישנם מנגנונים המאפשרים למשתתפי האסיפה עצמם ליטול חלק פעיל בהחלטות ניהוליות במהלכה, כולל הזמנת מומחים, שמיעת בעלי עניין, פנייה למקורות מידע נוספים ועוד, וגם בכך יש כדי להפיג חששות בדבר יד מכוונת מלמעלה. שלישית, כפי שיפורט בהסדר המוסדי, מוצע שהרשות האחראית על האסיפות תהיה עצמאית מהמערכת הפוליטית, ושתהיה בה מועצת אזרחים המורכבת אף היא מאזרחים מתחלפים מן השורה המייצגים את כלל הציבור. המועצה היא שתפקח על תהליכים רגישים כמו הגרלת המשתתפים, קביעת אמות המידה לייצוגיות ובחירת האחראים לניהול האסיפה ולהנחיית דיוניה.

ספק נוסף עולה ביחס ליכולתן של אסיפות אזרחים להימלט מהקיטוב ולהתגבר על העוינות והחשדנות בין משתתפים המשתייכים לקבוצות מקוטבות. הניסיון החיובי בהקשר זה,

מאירלנד למשל, אינו יכול בהכרח ללמד על חברות מקוטבות יותר כמו ישראל. מה שעשוי לרכך את החשש הוא הניסיון העשיר שכבר קיים בישראל, בהובלת החברה האזרחית, של מפגשי שיח בין קבוצות מקוטבות. ניסיון זה מראה כי מפגשים פנים אל פנים מצליחים לפוגג חומות של חשדנות ולאפשר שיח פתוח וקשוב.³⁶ אין סיבה לחשוש שהדבר לא יצלח גם באסיפות אזרחים, וניתן יהיה להסתמך על משאבי הידע והמיומנות שנצברו בהקשר זה בקרב ארגונים ומנחים מקצועיים מתוך החברה האזרחית.

משאלים ואסיפות לא יצליחו להתגבר על הקיטוב

קיים חשש כי הכלים של דמוקרטיה דיונית וישירה לא יעבדו בחברה שהקיטוב הרגשי בה גבוה במיוחד, כמו בישראל, וכי הם יהפכו לכלי משחק נוסף בפוליטיקה המקוטבת. למשל, שקבוצות מסוימות יחרימו אסיפות אזרחים אשר דנות בהצעה שהן תופשות כבלתי מתקבלת על הדעת; שמנחי האסיפות לא יצליחו להתגבר על העוינות בין משתתפים המשתייכים לקבוצות מקוטבות, ואסיפות "יתפוצצו" או יגיעו למבוי סתום; שהרשות האחראית על משאלים ואסיפות תהפוך אף היא מטרה לתקיפה ולדה-לגיטימציה.

במציאות של קיטוב עמוק ומתמשך ניתן להבין חששות אלה, שהם עצמם סימפטום של המצב המקוטב. אך ניתן גם לתת להם מענה, בשתי רמות. הראשונה היא להשוות את השינוי המוצע למצב הקיים. אתגר הקיטוב הוא אכן עצום, אך האם המערכת בצורתה הנוכחית מצליחה להתמודד עימו? כפי שהוסבר בהרחבה, לא רק שמערכת דמוקרטית שהיא ייצוגית בלבד אינה מצליחה להתמודד עם קיטוב, היא אף מחריפה אותו. לכן, השאלה אינה אם כלים חדשים של דמוקרטיה דיונית וישירה ימגררו כליל ובוודאות את הקיטוב, אלא אם יש להם סיכויים טובים יותר להתמודד עימו, בעיצוב מוסדי נכון, מאשר להמשיך המצב הקיים בלעדיו.

עיצוב הכלים יכול וצריך להכיר באתגר הקיטוב ולהתאים לו. הנה מספר דוגמאות: הרשות האחראית על משאלים ואסיפות תהיה בעלת אופי אזרחי מייצג, הזוכה ללגיטימיות רחבה והמקשה על תקיפתו כמזוהה עם אחד המחנות או כמוטה לטובתו; תהא הקפדה יתרה, תחת פיקוח אותה רשות, על בחירת הגורמים המנחים והמנהלים את האסיפות, כך שישקפו את המגוון הזהותי והאידיאולוגי בציבור; התהליכים יתנהלו בשקיפות מלאה, כולל הגרלת המשתתפים לאסיפה, בחירת החומרים והמומחים המובאים בפני המשתתפים וכן הלאה, כדי לעורר אמון ציבורי.

רמה שנייה של מענה היא הגישה שעומדת באים להתמודד עם אתגר הקיטוב. בפרק הפותח הצגנו את האתגרים המשמעותיים הניצבים בפני החברה והפוליטיקה בישראל, וביניהם אתגר הקיטוב. אך לצידם הצבענו גם על ההזדמנויות לתיקון. ניתן להסתכל רק על האתגרים וליפול לייאוש, שאין דבר שיוכל לחלץ אותנו מהמשבר הפוליטי שבו אנו מצויים. אך אם מפנים מבט גם אל ההזדמנויות, מוצאים סיבות לתקווה: רמת מעורבות אזרחית ואכפתיות גבוהה ביותר בקרב אזרחי ישראל מכלל הקבוצות, לצד מיאוס מפוליטיקה אינטרסנטית ומפלגת וחפוש אחר דרכים חדשות לצאת מן המשבר. עוד ציינו כי החברה בישראל היא תוססת, יצרית ויצירתית. אזרחים אינם נוהגים ככלל כעדר צייתני, וכוחם של פוליטיקאים "להורות" להם לפעול כך או אחרת (למשל, להימנע מהשתתפות באסיפת אזרחים) מוגבלת.

36 למשל, תהליך דיאלוגי שהתקיים בין בכירים באגודה לזכויות האזרח בישראל לבין אנשי חינוך בכירים חרדים-ספרדים מהזרם של ש"ס. מתואר אצל שדה, 2018.

הכלים המוצעים אינם מתכחים לקיטוב, לשסעים או למחלוקות שקיימים בחברה, אלא מציעים דרכים חדשות להתמודד עימם. נראה שזה בדיוק מה שחלקים גדולים בציבור מחפשים, ותוצאות הסקר מעידות על כך בבירור. רוב מובהק של שני שלישים מהאזרחים רואים במשאלי עם דרך להיחלצות ממשברים הנובעים ממחלוקות סביב נושאים מרכזיים – משמעותית יותר מהתמיכה בדרכים המקובלות בפוליטיקה הייצוגית, של הסכמה בין מפלגתית או של קיום בחירות חדשות. יתר על כן, גם נוכח הקושי של אזרחים להשלים עם הכרעה דמוקרטית השונה מעמדתם, אנו רואים שמשאל העם זוכה ליתרון לעומת דרכי הכרעה אחרות ומעמעם מעט קושי זה.

ייתכן שיהיו קבוצות קיצון שיחרימו אסיפות אזרחים במצבים מסוימים, או שיתקפו את המהלך של משאל עם. האם זו סיבה שלא לקיימם? הרי חלק ממטרת ההוספה של ממדים דמוקרטיים חדשים הוא בדיוק לצמצם את כוחן של קבוצות קיצוניות, המייצגות מיעוט קטן בחברה, לכפות את דרכן על החברה כולה. כלים של דמוקרטיה דיונית וישירה אינם פתרונות קסם שיעלימו באחת את אתגר הקיטוב, אך הם כן מציעים דרכים חדשות ומבטיחות להתמודד עימו.

ההשפעה על מעמד בג"ץ וביקורת שיפוטית

כיצד ישפיעו הכלים החדשים על הגורם המרכזי המאזן כיום את המערכת הפוליטית הייצוגית, הלא הוא המערכת המשפטית ובפרט הביקורת השיפוטית? נדגיש תחילה כי מערכת משפט חזקה חשובה במיוחד בישראל בשל היעדרם של איזונים ובלמים מוסדיים אחרים לכוחה של הרשות המבצעת, אשר באמצעות קואליציה מלוכדת יכולה גם לגמד את הרשות המחוקקת. שילוב כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית אינו מיתר את מערכת המשפט, אך הוא מאפשר להניח את כבודה במקומה בלי לראות בה גלגל הצלה נואש כל אימת שפוליטיקאים מבקשים לאיים על הדמוקרטיה.

הוספת הממדים החדשים אינה מורידה מחיזיונותה של מערכת משפטית עצמאית או מפחיתה ממעמדה כמי שמספקת איזון בין מוסדי אופקי. כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית מציעים איזון מסוג אחר, אנכי: מטרתם לתקן מצבים שבהם המערכת הייצוגית סוטה מתפקידה כמייצגת העם, ולהגביר את המתאם בין החלטות המדיניות המתקבלות ובין העדפות האזרחים. האיזון האופקי של מערכת המשפט נועד למטרה שונה בתכלית: להבטיח שהמוסדות הפוליטיים לא יחרגו ממגבלות חוקיות, שנועדו להבטיח את שלטון החוק ואת עקרונות השוויון והחירות שעליהם מושתתת דמוקרטיה. מכאן שכל הסדר חוקי המסדיר משאלי עם ואסיפות אזרחים יהיה כפוף אף הוא לביקורת שיפוטית. טענות על מעשים או מחדלים המפרים את הוראות החוק ביחס למשאלים או אסיפות, או המהווים שימוש לרעה במנגנונים אלה, ממילא יגיעו להכרעה שיפוטית. עם זאת, המטען הפוליטי המקוטב שנוצר סביב המערכת המשפטית עצמה מהווה שיקול, מבחינת העיצוב המוסדי, בהעדפת הסדרי בקרה ופיקוח אזרחיים עצמאיים המעוררים אמון ציבורי, כמו מועצת אזרחים מייצגת מהסוג שאנו מציעים. אלה יצמצמו את הצורך בהתערבות שיפוטית להכרעה במחלוקות המתעוררות סביב משאלים או אסיפות אזרחים וירחיקו טענות בדבר שליטה שיפוטית במוסדות אלה.

מחירים או נזקים אפשריים

אימוץ כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, במיוחד כאלה המעבירים כוח לאזרחים והמאפשרים משאלים ביוזמה אזרחית, הוא שינוי מוסדי משמעותי. ככזה, יש לו מחירים וסיכונים. מעבר

למחיר הכלכלי (הצנע יחסית) של ההפעלה והניהול של אסיפות אזרחים ומשאלי עם, הרי שכל שינוי מוסדי נושא עימו גם סיכונים וחוסר ודאות: כיצד יעבוד, אילו השפעות בלתי צפויות יהיו לו, אילו שינויים יגרור במערך הכוחות המוסדי והפוליטי, ומי יהיו המפסידים מהמהלך. אלה הם סיכונים הנלווים לכל שינוי מוסדי עמוק, ושאליו ליוו מהלכים של דמוקרטיזציה בעבר כמו הרחבת זכות הבחירה ושינוי שיטת הייצוג. השאלה שתמיד נשאלת היא מהם הסיכויים והסיכונים של הישגות במצב הקיים לעומת השינוי, ואם הסיכונים שבשימור אינם עולים על אלה שבשינוי.

סיכונים ספציפיים שמזכרים לגבי הכנסת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית כוללים: עיכוב בקבלת החלטות לאור הוספת נדבך נוסף לתהליך; פחות בחשיבות שהציבור מייחס למערכת הייצוגית וירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות; ומתן ערוצי השפעה נוספים לגורמים בעלי כוח וממון. הסיכון הראשון הוא גם הסיכוי – השינוי נועד כדי להיטיב את תהליך הדיון וההכרעה, ולכן נדרש להקצות לו יותר זמן ולייצר נדבך של מעורבות אזרחית. עם זאת, ברור שכלים של אסיפה ומשאל אינם מתאימים להחלטות דחופות. לכן נותן ההסדר המוסדי מענה, כאשר מלבד בנושאים המחייבים משאל לפי חוק, אין ביוזמות אזרחיות כדי להפריע להתנהלות הממשל או לעכב החלטות. לעניין הסיכון השני, קיימת מחלוקת בספרות המחקרית העוסקת בשווייץ ובמדינות ארה"ב. יש מחקרים המצביעים על הגברת המודעות הפוליטית ועלייה בשיעור ההשתתפות בבחירות, ואחרים שמצביעים על ירידה בשל ריבוי הצבעות במשאלים. נראה שההשפעה תלויה הקשר. כאשר משאלי עם אינם אירוע נפוץ, מדובר בסיכון זניח. לסיכון השלישי התייחסנו לעיל.

היתכנות פוליטית

מקור מרכזי לספקנות לגבי הוספת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית נוגע לשאלת ההיתכנות הפוליטית. מאחר שמדובר בכלים שמעבירים כוח לאזרחים ושמשתנים את מאזן הכוחות מול האליטה הפוליטית לטובתם, מדוע שהמערכת הפוליטית תסכים למהלך? שאלה זו עולה במלוא חריפותה בישראל, היכן שמאזן הכוח מוטא באופן קיצוני לטובת האליטה הפוליטית, וכוח הבחירה שבידי האזרחים מצומצם למדי.

יש לכך מספר תשובות, כשהראשונה היא היסטורית: כעובדה, מדינות דמוקרטיות רבות אימצו כלים אלה לאורך השנים, וביתר שאת בעשורים האחרונים. זה נכון גם בנוגע לכלי החזק ביותר מבחינת העברת כוח, של משאלים ביוזמה אזרחית. בתחילת המאה ה־20 כלי זה היה קיים במדינה אחת בלבד – שווייץ. כיום ניתן למצוא אותו ביותר מ־50 מדינות, שהן כרבע ממדינות העולם. מכאן שאלטיות פוליטיות הגיעו למסקנה שכלים אלה עדיפים להן על פני המצב הקיים. כפי שתואר מעלה, הרקע לכך הוא בדרך כלל מצב משברי של מתחים חברתיים וחוסר יציבות פוליטית, נתק וחוסר אמון בין האזרחים לבין שכבת האליטה הפוליטית, ותחושה רווחת של תסכול, אי־שביעות רצון וצורך בשינוי פוליטי מהותי.

התשובה השנייה היא מהותית. כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית עשויים להיתפש על ידי פוליטיקאים ומפלגות כמועילים להם מטעמים טקטיים או אסטרטגיים: כדרך להיחלץ ממשבר או ממבוי סתום פוליטי, לנתב מחאה אזרחית עצימה לפסים מוסדיים, או לייצב את המערכת הפוליטית. הניסיון ממדינות אחרות מלמד שמשאלי עם מסייעים להתמודד עם אתגרים פוליטיים, בין שבאמצעות "שחרור קיטור" ובין שעל ידי הכרעות המסירות סוגיות טעונות מסדר היום הפוליטי, ואגב כך מפחיתות את נטל האשמה והעוינות כלפי פוליטיקאים

המבקשים להתנער מאחריות להחלטות קשות. עבור פוליטיקאים אמיצים ואחרים יותר, אסיפות אזרחים ומשאלים עם מעניקים להם את הגיבוי המוסדי לנקיטת עמדות בהירות. עבור מפלגות גדולות בעלות מגוון פנימי וגמישות אידאולוגית, אסיפות ומשאלים מספקים פתרון לנושאים המעוררים מתח בתוך המפלגה ומאפשרים לגשר על מחלוקות פנים מפלגתיות או פנים גושיות. שחקנים פוליטיים המארגנים את השלטון והמקדמים סדר יום של שינוי וחידוש משתמשים באימוץ כלים אלה כמנוף לקבלת תמיכה פוליטית.

תשובה שלישית מתייחסת לסביבה הבינלאומית: דמוקרטיה נמצאות במשבר בכל העולם. לצד זאת, קיים עיסוק גובר בכלים לחידוש הדמוקרטיה כדי להתאימה לתנאים המשתנים, וניכרת עלייה באימוץ של כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית. יש לנו ממי ללמוד, ומבט אל הדמוקרטיה בעולם מראה כי מדינות המשלבות כלים מסוג זה הן בעלות משטר דמוקרטי איכותי ויציב יותר.

סיכום: דמוקרטיה רב ממדית כמענה לאתגרים

הצגנו שלושה אתגרים מרכזיים המעמידים בסכנה את יכולתה של החברה בישראל להתנהל כקהילה פוליטית מגוונת, שמכילה ומנהלת את המתחים והמחלוקות בתוכה ושמקבלת הכרעות קולקטיביות המשקפות את רצון רוב אזרחיה: פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון ממשי בסוגיות המהותיות; קושי לקבל הכרעות הזוכות ללגיטימציה ציבורית רחבה בסוגיות ליבה; כשל ייצוגי ואובדן אמון בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים. תיארונו כיצד הממדים החסרים כיום בדמוקרטיה הישראלית עשויים לספק כלים מעשיים להתמודדות אפקטיבית עם אתגרים אלה: הדמוקרטיה הישירה, עם אתגר ההכרעות הלגיטימיות ועם אתגרי הייצוג והאמון; והדמוקרטיה הדיונית, עם אתגר הפוליטיקה המקוטבת ועם אתגרי הלגיטימיות והאמון. שילוב בין שני הממדים המשלימים נותן מענה לחלק גדול מהחששות העולים לגבי כל אחד מהם בנפרד, כפי שתואר מעלה.³⁷ והשילוב ביניהם לבין הממד הייצוגי הקיים מייצר דמוקרטיה רב ממדית, שיש לה סיכויים טובים יותר להתגבר על משבר האמון החרף המסכן את הדמוקרטיה.

דמוקרטיה רב ממדית ממשיכה להחזיק יסוד תחרותי משמעותי, החיוני לדמוקרטיה מתפקדת, אשר מעמיד תפישות ערכיות וגישות פוליטיות שונות לבחירת האזרחים. בחירות כלליות המתקיימות בין מפלגות המתחרות על תמיכת הבוחרים הן הביטוי המובהק ביותר לכך. אך הוספת הממד הישיר מאפשרת ליסוד התחרותי להתקיים לא רק סביב מפלגות, פוליטיקאים וזהויות מגזריות, אלא גם סביב תפישות ערכיות ושיקולים מעשיים בסוגיות מרכזיות שהקולקטיב הישראלי נדרש להגיע בהן להכרעות מבוססות ושקולות. הוספת הממד הדיוני יוצרת מרחב מובנה ליסוד ההסכמי, שאף הוא חיוני לדמוקרטיה – מרחב של הקשבה, של הדגשת הערכים והאינטרסים המשותפים, של חתירה להסדרים פרגמטיים הזוכים להסכמה רחבה. עוד מוסיף הממד הדיוני את מרכיב הידע הציבורי על הסוגיות שבמחלוקת, שהוא חיוני לתפקוד תקין של שני היסודות גם יחד, התחרותי וההסכמי.

37 עם ההסברים לכישלונות של משאלי עם, למשל, נמנים: שהם נשלטו על ידי תחרות מפלגתית, ושההצבעה בהם לא עסקה בסוגייה לגופה (אנגליה, הולנד); שנשלטו על ידי קבוצת אינטרס חזקה (קליפורניה); או שלא התקיים דיון ציבורי ממצה לפני המשאל, ולציבור היה חסר ידע הדרוש להצבעה (אירלנד). ראו Hix, 2020, p. 407; Doyle & Walsh, 2022, p. 596. כינוס אסיפת אזרחים קודם למשאל יכול היה לתת מענה לבעיות הללו.

ההצעה שלנו

פרק ג | ההצעה המוסדית - עיגון משאלי עם ואסיפות אזרחים בישראל

עיגון של משאלי עם ואסיפות אזרחים מחייב חקיקה. עיקרי ההסדר צריכים להופיע בחוק יסוד, כשהסדרים מפורטים יותר ייקבעו בחוק רגיל ובתקנות שיותקנו מכוחו. החקיקה תידרש לפרט את כלל ההסדרים בדבר עריכת משאלי עם וקיום אסיפות אזרחים, וכן להקים את הרשות הממלכתית האחראית על משאלי עם ואסיפות אזרחים ולהסדיר את פעולתה. בפרק זה נציג תחילה את השיקולים שהנחו אותנו בעיצוב המוסדי של ההסדר ואת ההסדר הכללי שאנו מציעים, המשלב בין משאלי עם ואסיפות אזרחים. לאחר מכן נפרט ונמק את ההסדר המוסדי שאנו מציעים, על מרכיביו השונים, שיוכל להוות מתווה לחקיקה עתידית. בנספח א' ניתן למצוא את עיקרי ההסדר המוצע בתמצית וללא דברי הסבר.

ההסדר המוסדי במבט על

שיקולים לעיצוב מוסדי

ברחבי העולם נצברו ניסיון מוסדי ושלל לקחים שמהם ניתן ונכון ללמוד. יחד עם זאת, ברור שאין מדובר ב"העתק-הדבק", שכן לכל מערכת חברתית, ממשלית ופוליטית מאפיינים משלה. השיקולים המרכזיים שהנחו אותנו בעיצוב ההצעה המוסדית נסמכים על הניסיון והתובנות מהעולם בצד ההנחות הבאות ביחס לתנאים הפוליטיים והחברתיים הייחודיים לישראל:

- **קיטוב** – החברה בישראל מצויה בקיטוב פוליטי עמוק, וכל שינוי מוסדי צפוי לעורר חשדנות. רבים ימהרו לשאול: אילו אינטרסים, איזה מחנה פוליטי, אילו פוליטיקאים נועדה ההצעה לשרת? זהו פרי הבאושים של מערכת פוליטית שהפכה ציניות לטבע שני, וכשלעצמה מעידה על הצורך בשינוי כיוון. אם תתקבל הצעתנו, חשדנות צפויה ללוות גם את הגשמתה, כשכל צד בודק אם יישום ההסדר אינו נגוע בהטיה או מכוון לתוצאה מסוימת. גם המערכת המשפטית, שתפקידה לפקח על יישום החוק, זוכה לאמון נמוך וחשודה כמוטה. לכן, העיצוב המוסדי חייב להיבנות כך שמנגנוני ההפעלה של משאלי העם ואסיפות האזרחים יהיו עצמאיים וייתפשו ככאלה, ושתהיה בהם בקרה של נציגות אזרחית מייצגת המעוררת אמון רחב. הדבר נכון גם לגבי העיצוב של אסיפות האזרחים, שהאמון בהן ויכולתן להשפיע על התרבות הפוליטית תלויים במידה שבה ייתפשו בעיני כלל הציבור כמייצגות אותו וכפועלות לטובתו בלבד.

- **הטיית סטטוס קוו** – הנטייה לחשדנות כלפי שינויים מוסדיים משמעותיים ולחששות שהם מעוררים היא אנושית ואינה מיוחדת לחברה בישראל. אך בהקשר הישראלי, לאור היעדרם המוחלט של מנגנונים דיוניים וישירים, ההסדר המוסדי המוצע הוא בהחלט מהלך יוצא דופן שיחייב התאקלמות והתאמה מושכלת, לעיתים גם הדרגתית. נדרש זמן הסתגלות, שבמהלכו תתוודע החברה לכלי המשאל והאסיפה ולרשות האחראית עליהם, ובתוכה מועצת האזרחים (להלן), תבין כיצד הם משתלבים במערכת הפוליטית הקיימת ומשפיעים עליה, ותתנסה בהם התנסות חיובית. לפיכך, למשל, אנו מציעים כי לפחות בשלב הראשון, רף החתימות הדרוש לקיום משאל עם ביוזמה אזרחית יהיה גבוה יחסית למקובל בעולם.

- **רשות מחוקקת חלשה** – הכנסת היא גוף חלש, הנשלט כמעט לחלוטין בידי הקואליציה המרכיבה את הממשלה. בעיצוב ההסדרים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, נבקש לכן לשלב את הכנסת ולספק לה ולמפלגות המרכיבות אותה תמריצים להיות שותפים לתהליכים של בניית פתרונות יצירתיים להתמודדות עם נושאים מפלגים ולהיחלצות מהמבוי הסתום הפוליטי.
- **קיומן של קבוצות אידאולוגיות קיצוניות ומאורגנות** – אנו רואים כיצד הפוליטיקה הייצוגית מעניקה כיום כוח יתר לקבוצות בעלות אידאולוגיה קיצונית שרק מיעוט בציבור שותף לה. עבור קבוצות אלה, מטרותיהן האידאולוגיות עומדות מעל לכול, ואין פסול בניצול כלים דמוקרטיים כדי לקדם. חשוב לכן לעצב את הכלים של דמוקרטיה ישירה, כמו משאלים ביוזמה אזרחית, באופן שמגן מפני הסכנה שימשו אף הם קבוצות אלה לכפיית סדר יומן על הציבור.
- **ערבים כקבוצת מיעוט מבנית** – דמוקרטיה ישירה מוסיפה עוד כלי בעל אופי רובני לשיטה הפוליטית. בכך, היא עלולה לאיים על מיעוטים מבניים, כמו הערבים בישראל, שמצויים מחוץ לקולקטיב הלאומי ("האתנוס") ושמודרים ממוקדי קבלת החלטות רובניים. מכאן הצורך לעגן מוסדית הגנות מפני שימוש בכלים החדשים לפגיעה במיעוט הערבי. כמו כן, חשוב יהיה להנגיש לציבור הערבי כלים אלה, לשונית ותרבותית, כדי שייתפשו כמכלילים אותו, אף יותר מהפוליטיקה הייצוגית, ולא כמדירים אותו או כמאיימים עליו.
- **מערכת איזונים חלשה ומאוימת** – לישראל אין חוקה קשיחה. המבנה הריכוזי של שיטת הממשל הוא כזה שמעניק כוח רב לרשות המבצעת, כשהגורם המוסדי היחיד המאזן אותה הוא הרשות השופטת. במצב שבו המערכת המשפטית עצמה הפכה למושא של קיטוב פוליטי, גם איזון יחיד זה מצוי תחת מתקפה פוליטית, המחלישה בשם ה"משילות" את יכולתה לתפקד כגורם מאזן אפקטיבי. מצב עניינים זה מחייב, ראשית, להוסיף גורם מאזן, בדמות כלים של משאל עם שהם ביוזמה אזרחית; ושנית, להימנע מלשים משקל רב מדי על המערכת המשפטית בהפעלת המנגנונים של דמוקרטיה ישירה ודיונית.
- **סביבת מידע ותקשורת** – התקשורת הממוסדת בישראל מחולקת מגזרית, ואין גופי תקשורת הזוכים לאמון גבוה בקרב כלל הקבוצות. לכך יש להוסיף את תיבות התהודה ברשתות החברתיות ואת הקלות הגוברת, נוכח תפוצת הבינה המלאכותית, של הפצת מידע כוזב. התוצאה היא היעדרו של בסיס מידע משותף ואמין לציבורים רחבים. לכן, חיוני להבטיח קיומו של ערוץ מידע אמין, כללי ונגיש סביב תהליכים של אסיפות אזרחים ומשאלי עם. לתקשור של אסיפות אזרחים – המידע המובא בפניהן, דיוניהן והמלצותיהן – יש תפקיד מרכזי בכך, גם בהקשר של משאלי עם המתקיימים בעקבותיהן. העיצוב המוסדי חייב אפוא ליחד מקום להיבט המידעני והתקשורתי של אסיפות אזרחים ומשאלי עם.

ההסדר הכללי: שילוב בין משאלי עם ואסיפות אזרחים

ההסדר הבסיסי שאנו מציעים כולל משאלי עם שלפניהם תמיד תבוא אסיפת אזרחים. משאל העם, כפי שראינו, הוא כלי עוצמתי אשר מעביר כוח לאזרחים לקבל הכרעות בנושאי מדיני וות מהותיים, מאפשר לתקן ולהשלים חלק מהליקויים והמגבלות של הדמוקרטיה הייצוגית, ופותח פתח להיחלצות ממבוי סתום פוליטי. הוא מסייע להתמודד עם הצורך להכריע בסוגיות שבמחלוקת באופן שיזכה ללגיטימציה ציבורית, ועם אתגר האמון בדמוקרטיה כשיטה הקשובה לאזרחים ומשרתת אותם.

חולשה מרכזית של משאלי עם היא בכך שאינם מבטיחים שיתקיים דיון ציבורי איכותי על הסוגייה שעומדת להצבעה, כזה שיאפשר לאזרחים להצביע הצבעה שקולה ומודעת המשקפת את ערכיהם ביחס אליה. יתר על כן, כלי המשאל אינו מתמודד עם אתגר הקיטוב הפוליטי, החותר תחת עצם היכולת לקיים דיון ציבורי ענייני. היעדר שלב דיוני לפני משאל יכול להביא לכך שתוצאותיו לא יהוו בהכרח ביטוי נאמן של העדפות המצביעים. כשמשאלי עם אינם חלק מוכר מהתרבות הפוליטית המקומית, הכנסתם לבדם לתוך מערכת פוליטית מקוטבת עשויה שלא להועיל ואף להזיק. לכן הצעתנו היא לשלב משאלי עם ואסיפות אזרחים – כלי מעולם הדמוקרטיה הדיונית, אשר מתמודד באופן ישיר עם אתגר הפוליטיקה המקוטבת ומייצר את התנאים לדיון ציבורי איכותי הקודם לעריכת משאל. גם מבחינת השפעתו על התרבות הפוליטית הרחבה, זהו כלי שמבליט את היסוד ההסכמי בדמוקרטיה – יסוד חיוני לה, אשר נעלם כמעט לחלוטין בעידן הפוליטיקה המקוטבת לטובת היסוד התחרותי בצורתו המוקצנת ביותר.

משאלי עם קיימים במדינות רבות בעולם, והניסיון עימם רב ומגוון. אירלנד מהווה דוגמה ייחודית ואקטואלית לשילוב בין אסיפת אזרחים מייצגת לבין משאל עם שבא בעקבותיה. מחקר שנערך על משאלי עם באירלנד השווה בין ההצבעה במספר משאלים שנערכו עם ובלי השלב המקדים של אסיפת אזרחים. המחקר מצא כי כאשר קדמה למשאל אסיפת אזרחים שדנה בסוגייה ופרסמה את המלצותיה, חלה עלייה מובהקת במידת המתאם בין ההצבעה של אזרחים במשאל לבין ערכיהם (הצבעה "הולמת" עבורם). העלייה באיכות ההצבעה הייתה קשורה לעלייה בהיכרות של מצביעים עם התהליך הדיוני באסיפת האזרחים, וכן לרמה גבוהה יותר של ידע והבנה בסוגייה שעומדת להצבעה. כלומר, קיומו של מקור אזרחי אמין של מידע והמלצות בדמות אסיפת אזרחים מייצגת, ודיון ציבורי ענייני שמתרחש סביב דיוני האסיפה והמלצותיה, הופכים את המשאל לאמצעי מהימן לביטוי העדפות האזרחים.³⁸ ואכן, מחקרים על משאלים שנערכו בלי שקדמה להם אסיפת אזרחים מייצגת, במדינות כמו בריטניה, הולנד, צ'ילה ואוסטרליה, מצביעים על כשלים בשלב הדיון הציבורי והמידע, ועל השתלטות של גורמים אינטרסנטיים ושל פוליטיקה מפלגתית על היבטים אלה, כהסברים לכישלון.³⁹

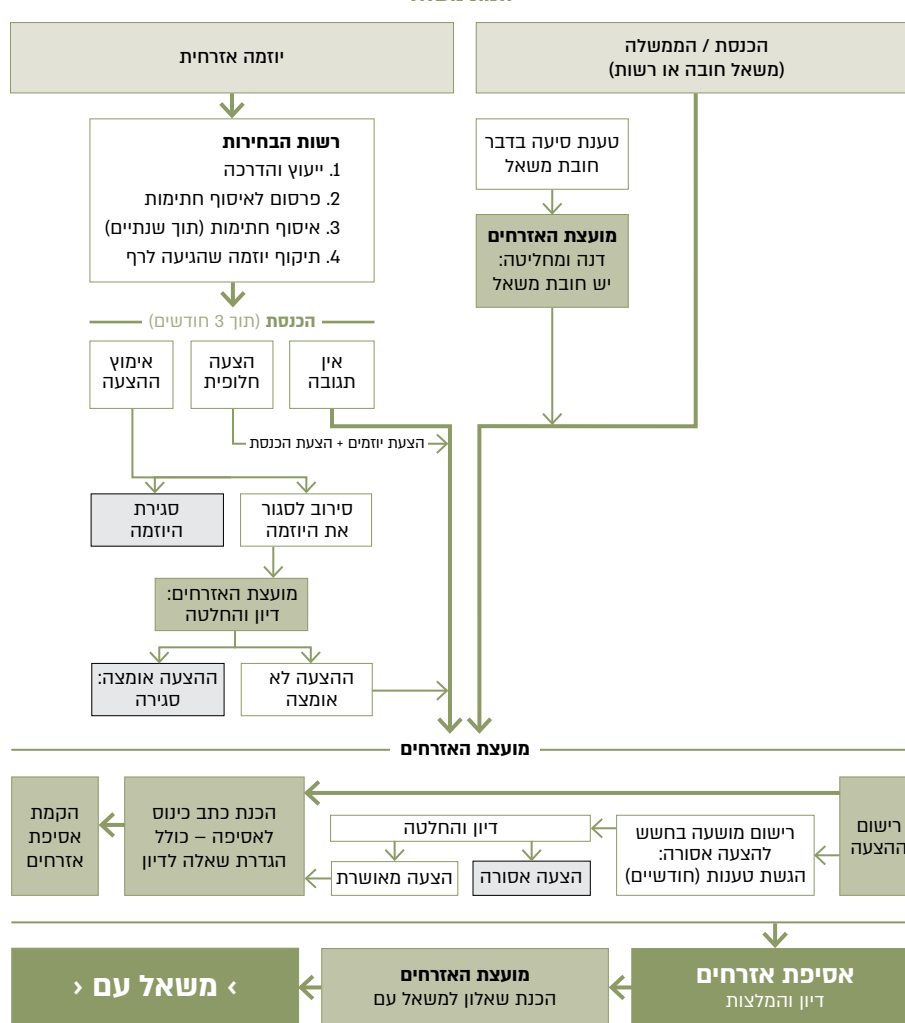
הצעתנו היא אפוא לקבוע כי משאל עם יתקיים תמיד בשילוב עם אסיפת אזרחים מקדימה. אשר למשאלים עצמם, אנו מציעים כי יעוגנו משאלים משלושה סוגים, כשכל סוג ממלא תכליות שונות:

- **משאלי חובה**, המתקיימים לפי תנאים שמוגדרים מראש בחוק – מטרתם להבטיח לגיטימציה חברתית רחבה להכרעות בנושאים שהם הרי גורל ובעלי השלכות ארוכות טווח, לעיתים בלתי הפיכות, כמו שינויי גבול וריבונות ושינויים משטריים. אסיפת אזרחים הקודמת למשאל תורמת לכך שההכרעה תבוא לאחר גיבוש מתווה הזוכה להסכמה רחבה ודיון ציבורי משמעותי.
- **משאלי רשות ביוזמת השלטון** – מטרתם לאפשר לשלטון להביא להכרעה ציבורית בנושאים שהם טעונים אלקטורלית, שהמערכת הייצוגית התחרותית מתקשה להתמודד עימם לאורך זמן, ושמייצרים מבוי סתום פוליטי. עריכת משאל עם, עם אסיפת אזרחים מקדימה המגבשת המלצות בהסכמה רחבה, מאפשרת היחלצות מהמבוי הסתום בהכרעה הזוכה לגיטימציה ציבורית.

Suiter & Reidy, 2020; Doyle & Walsh, 2022 38
Paredes et al., 2025; Hix, 2020; Sorial & Morris, 2025 39

- טרם נפנה לפירוט ההסדר, התרשימים להלן מציעים מבט רעל על ההסדר המוסדי ועל התהליכים הכלולים בו.

יוזמת משאל



אותו שופט מבית המשפט העליון, המכהן כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת, ישמש אף כיושב ראש מועצת האזרחים.

ככל רשות מנהלית, הרשות האמורה תהא כפופה לדיני המשפט המנהלי (למשל בנוגע לשיקולים זרים, משוא פנים ותקינות ההליך) ולביקורת שיפוטית בדבר עמידתה בהם. עם זאת, יש לקבוע בחוק עילות התערבות מצומצמות בהחלטות מעין שיפוטיות של הרשות שבתחום סמכותה, בדומה לעילות המצומצמות שהתפתחו בפסיקה בדבר התערבות בעבודת הכנסת. זאת, מאחר שמדובר ברשות עצמאית – מעין רשות רביעית המבטאת את ריבונות העם באופן אחר מהכנסת – שמעמדה צריך להיות מקביל לזה של הרשויות האחרות (המבצעת, המחוקקת והשופטת). רצוי להימנע ממצב שבו הרשות תיתפש כשלוחה של הרשות השופטת או ככפופה לה, דבר שיפגע קשות בלגיטימיות שלה וביכולתה למלא את תפקידה.

במסגרת הרשות החדשה, המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית יורחב, כדי לכלול יחידות בעלות מומחיות מקצועית באסיפות אזרחים ובמשאלי עם, וכן תפקידים ייחודיים הדרושים לארגון ולהפעלה של אסיפות אזרחים. תחומי המומחיות של יחידות אלה יכללו, בין היתר:

- יוזמות משאל אזרחיות ותהליך האיסוף והאישור של חתימות
- תהליך הזימון וההגרלה של משתתפים לאסיפת אזרחים
- הגדרת המנדט של אסיפת אזרחים; ניסוח שאלון למשאל עם
- החזרי הוצאות, תגמולים ומעטפת תמיכה ושירותים למשתתפי אסיפות
- הנחיה של אסיפות אזרחים והכשרת מנחים
- ארגון המידע למשתתפי אסיפות
- הנגשה לשונית ותרבותית של אסיפות אזרחים ומשאלי עם
- תפעול של אסיפות אזרחים
- מידע ותקשורת סביב אסיפות לציבור הרחב, לרבות: אתר מקוון המרכז את כלל המידע על האסיפה ודיוניה; שידור והקלטות של ישיבות האסיפה; קשר עם אמצעי התקשורת לסיקור האסיפה; "מידע לבוחר/ת" על האסיפה ותוצאותיה לקראת משאל העם.
- מידע, הדרכה וייעוץ לאזרחים ולארגונים הקשורים לתהליכי משאל ואסיפה, כדוגמת מארגני יוזמה אזרחית למשאל, משתתפי אסיפה או מי שקיבלו הזמנה להשתתף בה, וכן מומחים וארגונים המופיעים בפני אסיפה.

הרשות, באמצעות המטה המקצועי, תהיה אחראית על ההיבטים הפרוצדורליים של יוזמות משאל, על הארגון והתפעול של אסיפות אזרחים ומשאלי עם, ועל תיווך תהליכים אלה לציבור, הן באופן פראקטיבי והן ככתובת לפניות ותלונות. זאת, בדומה לתפקיד שממלא המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית ביחס לבחירות לכנסת. המטה המקצועי של הרשות יהיה אמון גם על פיתוח ידע מקצועי ומומחיות בנוגע לכלים של דמוקרטיה דיונית וישרה בכלל, ובתחומים המפורטים מעלה בפרט. כך יוכל לקבוע נוהלי עבודה קבועים ולהעניק את התמיכה המקצועית המתמשכת הדרושה למועצת האזרחים, שחבריה זמניים ומתחלפים, בבואה למלא את תפקידיה. כן יהיה המטה אחראי על הערכה ולמידה, הן מההתנסות המקומית עם אסיפות אזרחים ומשאלי עם והן מגופים מקבילים בעולם, ועל ייזום של שינויים ושיפורים בתהליכים ובחקיקה המסדירה אותם.

מועצת האזרחים – מבנה

מועצת האזרחים תכלול 24 חברים. חבריה יהיו אזרחים שנבחרו בשיטת ההגרלה הדו־שלבית – בחירה אקראית והבטחת ייצוג – והם יכהנו לתקופה של 18 חודשים. מדי שישה חודשים יתחלפו שמונה חברים, שליש מחברי המועצה (מבנה זה מבוסס על המודל הבלגי־גרמני Ostbelgien). יש לתת עדיפות למי שהשתתפו בעבר באסיפת אזרחים, אזרחים שאף הם נבחרו בהגרלה, שכן ההתנסות וההיכרות מקרוב ישרתו את המועצה בבואה לקבל החלטות בנוגע לאסיפות.

מבנה זה נועד להבטיח כי מועצת האזרחים, האחראית מטעם המדינה על ניהול האסיפות והמשאלים, תהווה גוף אזרחי הנהנה מאמון ציבורי גבוה מעצם היותו מורכב מאזרחים מתחלפים מן השורה, נטולי אינטרסים אלקטורליים או אישיים, ומהרכבו המייצג. אלו הם שני הממדים שנמצאו, ביחס לאסיפות אזרחים, כמעוררי אמון וכיוצרים תפישת לגיטימיות בקרב הציבור. הרכב המועצה נותן מענה לחשש מרכזי המלווה כלים של דמוקרטיה דיונית וישירה, שאלה ינוצלו לרעה בידי גורמים פוליטיים ואינטרסנטיים שיפעלו כדי להטות את התוצאות לכיוונים הרצויים להם. המבנה מבקש להבטיח שהגוף האחראי על משאלים ואסיפות יהיה וייתפש כגוף הפועל לטובת האזרחים בלבד, ולא כעוד מוסד ממלכתי המפתח אינטרסים משלו.

המועצה היא מרכזית כדי לפקח מטעם הציבור על כל אותם תהליכים והחלטות שעלולים לפתוח פתח לטענות בדבר הטיה פוליטית, כמו גם כדי לדון בקובלות ובבעיות שמתעוררות תוך כדי התהליכים. השאיפה היא כי הרכב המועצה יקנה לגיטימיות ציבורית רחבה להחלטותיה; יבטיח שקיפות גבוהה לפעילותה ולתהליכים סביב ניהול האסיפות והמשאלים; יאפשר לה להתנהל, בדומה לאסיפות אזרחים, מתוך חתירה להסכמות; ויצמצם את הפנייה לערכאות משפטיות לערעור על החלטותיה והתנהלותה.

מועצת האזרחים – סמכויות ותפקידים

כגוף המשקף את הציבור, המורכב מאזרחים לא־מומחים והזוכה לאמון ציבורי, המועצה תהא אחראית לכל אותם היבטים בתהליכי משאל ואסיפה שעשויה להיות להם רגישות פוליטית. כמפורט בטבלה להלן, תפקידי המועצה נחלקים לשני סוגים: החלטות מעין שיפוטיות, ותפקידים הקשורים להקמה ולניהול השוטף של אסיפות אזרחים, שבהם תמלא המועצה תפקיד בעל אופי מבקר ומפקח.

בסוג התפקידים הראשון, המועצה פועלת כמי שמקבלת החלטות מעין שיפוטיות שיש להן משמעות מכרעת – אם משום שמדובר בהחלטה הקובעת את המשך התקדמותה של יוזמת משאל בתהליך, ואם משום שמדובר בנקודת מפתח בתהליך עצמו, כמו ניסוח מנדט האסיפה או השאלון למשאל. החוק יקבע כללים לגבי ההליכים שיתקיימו בפני המועצה באותם נושאים שבהם יש לה סמכות מעין שיפוטית, לרבות הגורמים הזכאים לטעון בפניה במסגרתם. בדומה להחלטה של כל רשות מנהלית, גם החלטות המועצה תהיינה כפופות לביקורת שיפוטית. אך כפי שצינו מעלה, על עילות ההתערבות בהחלטות מעין שיפוטיות אלו להיות מצומצמות, בהיותה מעין רשות רביעית. השאיפה היא למנוע ריבוי של עתירות נגד החלטות מועצת האזרחים בעילות מנהליות ומשפטי־ציה יתרה של התהליך, על כל המשתמע מכך מבחינת הלגיטימיות הציבורית שלו. אנו מציעים כי החוק יאפשר התערבות שיפוטית בהחלטות אלו רק בהתקיים שני תנאים יחד: ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדתו

של יו"ר המועצה (שופט מכהן בבית המשפט העליון), והיא חורגת מסמכות המועצה או מנוגדת להוראות החוק. כלומר, עילות מנהליות כמו חוסר סבירות, שיקולים זרים וכדומה לא יוכלו לבסס התערבות.

בסוג השני של תפקידים, הקשור להקמת אסיפות ולניהולן, המועצה תהיה מעורבת בעיקר כגורם מפקח ומבקר בשורה של נושאים הקשורים לאסיפות, שעשויה להיות להם רגישות פוליטית או חברתית. המטה המקצועי של הרשות יהיה בעל המומחיות והיכולות המקצועיות לנהל נושאים אלה באופן שוטף. אך מעורבות המועצה בהם חשובה כדי לשמוע את הצרכים השונים ואת נקודות המבט המגוונות שיש בציבור בהקשרים רגישים אלה; להבטיח שקיפות בהתנהלות הרשות; לייצר אמון ציבורי בתהליך; ולמנוע ככל הניתן טענות בדבר הטיית או השפעות לא הוגנות.

החלטות מעין שיפוטיות

- דיון והכרעה בשאלה אם החלטה או חקיקה מחייבות משאל (משאל חובה)
- אישור הגעת יוזמה אזרחית לרף החתימות הדרוש
- דיון והכרעה במחלוקת בדבר סגירת יוזמה אזרחית בשל אימוץ הצעת היוזמה על ידי הכנסת
- דיון והכרעה בשאלה אם הצעה למשאל מהווה הצעה אסורה
- קביעת נוסח השאלה לדיון באסיפת אזרחים
- קביעת נוסח שאלון ההצבעה למשאל עם

פיקוח ובקרה: הקמה וביצוע של אסיפות אזרחים

- מסגרת האסיפה: משך, מיקום ומועדי מפגשים
- אמות מידה נוספות לייצוגיות לאור נושא האסיפה
- תהליך ההזמנה להשתתפות באסיפה ותהליך הגרלת המשתתפים
- הסדרים להנגשה לשונית ותרבותית לקראת האסיפה ובמהלכה
- ועדת מומחים בנושא האסיפה המלווה את המועצה כגוף מייעץ
- בחירת חומרי הרקע למשתתפים על נושא האסיפה ובחירת המומחים ובעלי הדעה המופיעים בפניה
- בחירת הגוף המקצועי המספק מנחים לאסיפה או בחירה ישירה של מנחים
- בחירת הגוף המקצועי האחראי לניהול השוטף של האסיפה
- מידע ותקשורת סביב האסיפה לציבור הרחב, כולל האתר המקוון
- סוגיות עקרוניות או מחלוקות וקשיים העולים בהקשרים ארגוניים ותפעוליים, בנושאים כמו: החזרי הוצאות ותשלום תגמולים למשתתפים, מערך הליווי והשירותים עבורם, טיפול בצרכים מיוחדים כולל הנגשה לשונית ותרבותית, מיקום וזמנים, מידע ותקשורת, הנחיה וניהול שוטף

מעבר לתפקידים המוגדרים האמורים, מועצת האזרחים תהיה בעלת אחריות כוללת לתהליך. במצבים בלתי צפויים או בעת קשיים שמתעוררים בכל נקודה לאורך התהליך, המועצה תידרש לספק מענה שמגשים בצורה המיטבית את מטרות האסיפה והמשאל. מצבים כאלה יכולים להיות, למשל: חוסר הצלחה להגיע למספר מספק של משתתפים באסיפה ממגזר מסוים; אסיפה שמגיעה למבוי סתום ואינה מצליחה להתכנס להמלצות הזכות לרוב; או הצבעה במשאל שמתבררת כבלתי ישימה בשל שינוי נסיבות.

הנעת התהליך לקיום אסיפת אזרחים ומשאל עם

היוזמה להניע תהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם יכולה להיווצר במספר דרכים. בכולן, וללא קשר לזהות הגוף היוזם, התחנה הראשונה היא מועצת האזרחים. זו מאשרת את היוזמה ומכינה אותה להמשך התהליך.

הצעות אסורות

דמוקרטיה היא ריבונות האזרחים – כלל האזרחים – ולא שלטון הרוב. היא מחייבת שוויון בפני החוק. כך הדברים עוד מימי ה"איזונומיה" של הדמוקרטיה האתונאית, כפי שקבע פריקלס בנאומו: "כולם שווים לפני החוקים בדברים שבין אדם לחברו. והרי כבוד האדם בציבור הוא לפי ערכו של אדם ולא לפי ייחוס אבות, ומי שיש בידו לעשות טובה לעיר אין מונע ממנו בשל עניותו ושפל מעמדו". דמוקרטיה גם חובקת חירויות יסוד לאזרחים, כגון חירות הביטוי ("איזגוריה" בדמוקרטיה האתונאית) וחירות מפני החלטות שרירותיות של השלטון.

בהיותו כלי רובני, עלול משאל עם לשמש אמצעי בידי רוב מזדמן לערער את המגבלות שמטילים עקרונות השוויון והחירות, ובכך לערער את יסודות המשטר הדמוקרטי אף באופן בלתי הפיך. דוגמאות לכך עשויות להיות הצעה שמשמעותה הגבלת זכות הבחירה של קבוצת מיעוט, הצעה המטילה מגבלות על עריכת בחירות חופשיות, או הצעה שמבטלת הלכה למעשה את הפרדת הרשויות, והמסכלת את יכולתו של בית המשפט לשמש גורם המפקח על הפגיעה בזכויות בידי השלטון או על עמידתו בהוראות החוק. כדי למנוע אפשרות שכזו שנועד להגביר את הדמוקרטיה ישמש כדי לחתור תחתיה, יש להגדיר בחוק סוגים של הצעות שלא ניתן יהיה להעלותן למשאל או לאסיפת אזרחים מקדימה.⁴⁰ מדובר בהסדר שמטרתו, כאמור, להגן על הדמוקרטיה מפני רוב מזדמן. אם לאורך זמן יימצא רוב של אזרחים שאין לו עניין לשמר את המשטר הדמוקרטי, והוא תומך במעבר לצורת משטר אחרת – לא הסדרים משפטיים יוכלו למנוע זאת. דמוקרטיה זקוקה לתמיכה עממית רחבה ויציבה כדי לשרוד, ומכאן החשיבות שבהגברת אמון הציבור בה.

לא נציע כאן ניסוח מדויק של ההצעות שיש לאסור בחוק. נדרשת לכך עוד חשיבה מעמיקה, ובהמשך גם נציג דרכים ליישוב מחלוקות בעניינים מעין אלה. אולם בקווים כלליים, ולאור הרציונל האמור, נציג שלושה סוגי הצעות שאנו סבורים כי על החוק לאסור את הבאתן למשאל עם:

- הגבלת הזכות לבחור או להיבחר
- הגבלת זכויות על בסיס קבוצתי פסול
- ביטול הפרדת הרשויות

40 מן הראוי שמגבלה דומה תיקבע בחקיקת יסוד לגבי הצעות חוק המוגשות לכנסת. אולם ההסדר המוצע כאן מתייחס למוסד של משאלי עם בלבד, ולכן אינו נוגע במישור החקיקה.

מועצת האזרחים תהיה מוסמכת לקבוע אם הצעה מסוימת שהוגשה לה לאישור עונה על ההגדרה של הצעה אסורה. הצעה שהוגשה לרשות, ובקרב יו"ר המועצה או חלק מחבריה עולה חשש כי היא אסורה, תירשם ברישום מושהה ותפורסם לציבור כדי לתת שהות לגורם היוזם ולאחרים לפנות למועצה ולטעון בעניין. החוק יקבע כללים לניהול הדיון בטענות לפסילת הצעה כאסורה. החלטתה המנומקת של המועצה תתפרסם, וניתן יהיה לעתור נגדה לבית המשפט העליון.

משאלי חובה

משאלי חובה נחשבים משאלים "מלמעלה", במובן זה שהיוזמה באה מצד השלטון ולא האזרחים. אולם היוזמה היא שלטונית רק בהנעת התהליך – בבחינת ההחלטה או החקיקה שהשלטון באותה עת מבקש להעביר. החוק עצמו הוא שקובע אילו החלטות שלטוניות, אם של הממשלה ואם של הכנסת, מחייבות אישור במשאל עם. תחילה נפרט את הנושאים אשר, לפי הצעתנו, יחייבו משאל עם, ולאחר מכן את התהליך להנעת משאל חובה.

נושאים המחייבים משאל עם

כזכור, המטרה לחייב משאלים בחוק היא להבטיח לגיטימציה חברתית רחבה להכרעות בנושאים הרי גורל ובעלי השלכות ארוכות טווח ולעיתים אף בלתי הפיכות; וכן להבטיח, באמצעות תהליך דיוני מקדים של אסיפת אזרחים, שהכרעות אלו יתקבלו לאחר דיון ציבורי מעמיק ומושכל שבו מתבהרות לציבור המשמעויות וההשלכות ארוכות הטווח של חלופות מדיניות שונות בנושא. אלה הם הנושאים שיחייבו קיום של משאל עם ואסיפת אזרחים מקדימה: ריבונות וגבולות; שינויים חוקתיים; משאבי טבע ותשתיות לאומיות.

1. **ריבונות וגבולות** – החלטות המשפיעות, להלכה או למעשה, על שינויים בגבולות הריבונות של המדינה או בגבולות השטחים שבשליטה ארוכת טווח שלה בפועל.

קטגוריה זו אמורה לחייב קיום משאל עם כדי לאשר החלטות כמו החלת ריבונות על שטחים חדשים (סיפוח); הסכמים מדיניים או החלטות שמשמעותם גריעת שטחים מגבולות הריבונות;⁴¹ החלטות על התיישבות אזרחית חדשה באזורים שמחוץ לגבולות הריבונות של המדינה, שמשמעותן בפועל היא קביעת שליטה ישראלית ארוכת טווח בהם; החלטות על נסיגה מאזורים שהיו, לאורך זמן, מיושבים באזרחים ישראלים או בשליטת המדינה באופן אחר.

אילו הייתה הוראה זו בתוקף, החלטות עבר – כמו סיפוח הגולן ומזרח ירושלים, תוכניות ההתיישבות האזרחית ביהודה, שומרון וחבל עזה, הסכם השלום עם מצרים והנסיגה מסיני, הסכמי אוסלו והחלטת ההתנתקות מרצועת עזה – היו מחויבות לעבור במשאל עם, לאחר דיון באסיפת אזרחים. כך גם החלטות אפשריות שמדובר בהן בהווה, כגון: סיפוח והחלת ריבונות ישראלית ביהודה ושומרון, יצירת התיישבות אזרחית מחודשת ברצועת עזה, ומנגד, הסכמה להקמת מדינה פלסטינית שתקבל לידיה ריבונות על שטחים שכיום מצויים בשליטה ישראלית. ייתכן שחלק מהחלטות העבר האמורות, שהשפיעו באופן מהותי וארוך טווח על מציאות חיינו באזור, היו נמנעות אילו התקיימו בעניין אסיפה ומשאל. ייתכן שחלקן היו עוברות

41 זהו סוג ההחלטות היחיד שלפי המצב החוקי כיום, מחייב אישור במשאל עם. ראו סעיף 1 לחוק יסוד: משאל עם.

במשאל, ובדרך זו זכות ללגיטימציה ציבורית רחבה. כך היה נמנע המחזה המוכר, שבמקום לעסוק באופן אחראי בהחלטות שיש לקבל בהווה, נדונה ללא הרף שאלת האחריות (או בדרך כלל, "האשמה") להחלטות שהתקבלו בעבר.

ניתן לצפות כי עצם השאלה, אם החלטה עומדת בתנאים הקבועים בחוק לקיום משאל אם לא, יהווה מוקד של מחלוקת. האם החלטה על נקודת התיישבות חדשה ברצועת עזה, למשל, או על פינוי מאחז בגדה, מחייבת משאל עם? מחלוקות מסוג זה יופנו אל מועצת האזרחים שתדון ותכריע בהן. הקו המנחה בהחלטותיה בהקשר זה צריך להיות: האם מדובר בהחלטה המשנה את המציאות בשטח באופן שהשבתה לאחור בעתיד, אף אם תהיה אפשרית, תהיה קשה ותגבה מחירים יקרים? קו מנחה נוסף צריך להיות שעדיף לטעות לחיוב – כלומר לחייב משאל עם במקרה של ספק – מאשר לשלילה. חיוב משאל, גם במצבים של ספק, יביא לכך שההחלטה תעמוד לדיון ציבורי ולמשאל עם, ותיבדק מידת התמיכה הציבורית בה. אומנם, לטעות כזאת – אם אכן זו טעות – יש מחירים חברתיים ופוליטיים, אך הם אינם גבוהים במיוחד, ולצידם ישנם גם רווחים. לעומת זאת, טעות לשלילה עלולה לגרום לכך שהחלטה בעלת השלכות ארוכות טווח וכבדות משקל מתקבלת בלא שנבדקת מידת התמיכה הציבורית בה, דבר שעלול להוות בכייה לדורות, בין אם ההחלטה הייתה זוכה לאישור במשאל ובין אם לאו.

2. שינויים חוקתיים – חוקי יסוד חדשים, תיקוני חוק היוצרים שינוי יסודי בהסדרים משטריים ותיקוני חוק או החלטות היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד.

באישור החלטות מסוג זה מקובל בעולם לדרוש משאל עם. בישראל מייצרת הקטגוריה אתגרים מיוחדים, בהיעדר חוקה כתובה ומלאה. קיימים אומנם חוקי יסוד בעלי אופי חוקתי, בתחום המשטרי ובתחום ההגנה על זכויות, אך יש עימם שתי בעיות: הם אינם ממצים את ההסדרים החוקתיים הנדרשים לחוקה; ומעמדם החוקתי כיום אינו מבוסס, כשאין מניעה לחוקק כל חוק, אף כזה שאינו עוסק בנושאים בעלי אופי חוקתי, ולכנותו "חוק יסוד". כמו כן, בחוקי יסוד ישנן הוראות הנושאות אופי טכני, ואין היגיון לחייב משאל עם כדי לשנותן. לאור כל אלה, לגבי סוגי החלטות בתחום החוקתי המחויבים במשאל, מוצע לקבוע את ההסדר הבא:

- חקיקת חוק יסוד חדש
- תיקון חוק היוצר שינוי יסודי בהסדרים משטריים – כשהחוק יכול רשימה לא סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב כעונה על ההגדרה. נוסף על סעיפים רבים בחוקי היסוד המשטריים (כמו חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: השפיטה), דוגמאות נוספות יכולות להיות: סעיף 6 לחוק הבחירות לכנסת, הקובע כי הצבעה בבחירות תהיה בתחומי ישראל בלבד; וסעיף 16 לאותו חוק, הקובע את הרכב ועדת הבחירות המרכזית.
- תיקון חוק או החלטה היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד – כשתצורף רשימה לא סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב כעונה על ההגדרה. חשוב להבחין בין סעיף זה ובין ההגדרה של הצעה אסורה, המתייחסת באופן ספציפי לזכויות הקשורות לבחירות ולהגבלת זכויות על בסיס קבוצתי. כך, לדוגמה, שינוי בהסדרה החוקית של זכויות בהליך הפלילי, של זכויות הקשורות לשימוש בטכנולוגיות פריון וילודה, או של עבירת ההסתה ייחשבו שינויים חוקתיים המחייבים משאל אך לא "הצעות אסורות", אם אינן מכוונות נגד קבוצה מסוימת.

גם במקרה זה, מחלוקות בנוגע לעמידתה של הצעת חוק מסוימת בהגדרות הקבועות בחוק

יובאו להחלטת מועצת האזרחים. רשימה של סעיפי חוק העונים על ההגדרה של שינוי חוקתי תסייע לכוון את המועצה בקביעתה לגבי שינויי חקיקה שאינם כלולים ברשימה.

3. משאבי טבע ותשתיות לאומיות – שינויים יסודיים ובעלי השלכות ארוכות טווח בהסדרים הנוגעים לניהול משאבי טבע ותשתיות לאומיות.

הרציונל כאן הוא לחייב אישור במשאל עם של שינויים שיש להם השלכות ארוכות טווח, ושלא ניתן יהיה להחזירם לאחור ללא מחיר יקר מאוד. דוגמאות עשויות להיות הסדרת משק הגז ומהלכי הפרטה רחבים של משאבים או תשתיות כמו מים וחשמל. החוק יכלול הגדרות מפורטות בנוגע לסוגי ההחלטות בקטגוריה זו אשר יחייבו אישור במשאל.

הנעת תהליך של משאל חובה

הנעה של משאל חובה תוכל לקרות בשתי דרכים: דרך המלך (תרתי משמע) היא שהגוף השלטוני המבקש לקבל החלטה שמחייבת משאל – הממשלה או הכנסת – פונה למועצת האזרחים. זו רושמת ומכרסמת את ההצעה, ופותחת תהליך של הקמת אסיפה לדיון בה. דרך שנייה היא באמצעות פנייה של סיעה או סיעות בכנסת אל מועצת האזרחים, בטענה כי החלטה שהממשלה קיבלה או עומדת לקבל, או הצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת, מחייבת משאל עם. טענה בדבר החובה לקיים משאל תועלה תחילה בפני הגוף השלטוני הרלוונטי – הממשלה או הכנסת. היה וגוף זה דחה את הטענה כי חלה חובת משאל, ניתן לפנות למועצת האזרחים שתדון ותכריע בשאלה. החוק יקבע כללים בנוגע להליך זה, כולל לוחות זמנים והקפאת החלטות או תהליכי חקיקה עד להכרעה בשאלה אם קיימת חובת משאל. החלטת מועצת האזרחים תהיה כפופה לביקורת שיפוטית בעילות המצומצמות שנקבעו בחוק.

התגברות על חובת משאל

ייתכנו מצבים שבהם יהיה מיותר לקיים משאל עם ואסיפת אזרחים מקדימה, אף אם ההחלטה או החקיקה עונות פורמלית על התנאים הקבועים בחוק למשאל חובה. ניתן לחשוב על שני סוגי מצבים כאלה: האחד, כאשר ברור שהחלטה מסוימת זוכה לרוב בציבור, ולכן מיותר לקיים עליה אסיפת אזרחים ומשאל עם שתוצאותיהם ידועות מראש; השני, כשמדובר בשינויים בסעיפי חוק המוזכרים ככאלה המחייבים משאל, אולם השינויים הם טכניים במהותם ואינם מעוררים מחלוקת. כדי לפתור מצבים אלה, אנו מציעים לקבוע שאישור ההחלטה או החקיקה ברוב של 80 חברי כנסת יפטור מהחובה לקיים משאל עם. זהו ההסדר הקיים גם היום בחוק יסוד: משאל עם.

משאלי רשות ביוזמת השלטון

משאל רשות הוא משאל שיוזם השלטון הנבחר כדי להתמודד עם נושאים טעונים המעוררים מתח ותסיסה חברתיים, ושהפוליטיקה הייצוגית מתקשה לאורך זמן להתמודד עימם. הבאת הנושא לאסיפת אזרחים ומשאל עם מאפשרת גיבוש פתרון הזוכה לתמיכה רחבה והיחלצות ממבוי סתום פוליטי באופן המקבל לגיטימציה ציבורית. מבחינת האליטה הפוליטית, מדובר בדרך להשתחרר מאחריות על קבלת החלטות קשות וטעונות אלקטורלית.

אנו מציעים שהכוח ליזום משאל רשות יהיה בידי הכנסת בלבד, בהצבעת רוב חבריה. זאת, כדי

לחייב את הממשלה המבקשת ליזום משאל לעבור דרך הכנסת, ולמנוע ממנה להשתמש בכלי כדרך לעקוף את הכנסת. הכנסת ממשיכה לשמר את בעלותה על היוזמה, ואם היא מחליטה לאמץ את המלצותיה של אסיפת האזרחים שהתקיימה בעקבות היוזמה, היא רשאית למשוך את היוזמה ובכך לייתר משאל עם בסוגייה.

כדי למנוע מצב שבו, במקרה שתוצאות המשאל אינן נוחות לו, מעמיד השלטון את הנושא לדיון חוזר כעבור זמן קצר, יש לקבוע תקופת צינון למשאלים ביוזמת השלטון – משאלי חובה או רשות – שבמהלכה השלטון אינו רשאי להעלות מחדש את ההצעה לאסיפה ומשאל. תקופה זו צריכה להיות ארוכה דיה כדי לאפשר התמודדות עם תוצאות המשאל ומיצוי של הניסיונות לגבש הסדר חקיקתי תואם, וכדי להימנע מהתשת הצבור. מנגד, יש להימנע מקביעת תקופת צינון ארוכה מדי, אשר תוביל לקיבוע החלטה המתגלה כבעייתית ליישום ולאובדן המומנטום החברתי שנוצר סביב הסדרת הנושא. אנו מציעים לקבוע תקופת צינון של שנתיים.⁴²

משאלים ביוזמה אזרחית

להבדיל ממשאלים "מלמעלה", אם מכוח חוק ואם ביוזמת השלטון, הכלי של משאל ביוזמה אזרחית הוא "מלמטה". מטרתו לאפשר לאזרחים להעלות נושא לסדר היום הפוליטי, להגביר את הקשב והאחריות של נבחר ציבור כלפי האזרחים בין מערכות בחירות, ולהגביר את המתאם שבין המדיניות שמקדם שלטון נבחר לבין העדפות הבוחרים בנושאים עצמם. עיצוב ההסדר המוסדי ביחס למשאלים ביוזמה אזרחית צריך, מצד אחד, לאפשר לכלי זה להיות שימושי ומעשי, כך שיוכל למלא את ייעודו ולהשפיע באופן מיטיב על המערכת הפוליטית הייצוגית; ומצד שני, למנוע מכלי זה לשמש קבוצות מיעוט חזקות ומאורגנות כדי לכפות סדר יום אידאולוגי או מגזרי על כלל הציבור, ולהקשות על שלטון נבחר לקדם מדיניות המייצגת את רצון רוב הציבור.

משאלים ביוזמה אזרחית נחלקים לשני סוגים: משאלים פרואקטיביים, שבהם אזרחים יוזמים העלאת הצעה לדיון ולהכרעת הציבור במשאל עם; ומשאלי תגובה, שבהם אזרחים מבקשים להעמיד החלטה שהתקבלה על ידי השלטון (אם החלטה מנהלית ואם חקיקה) למבחן ציבורי. דוגמאות להצעות שעשויות היו לעלות בישראל של היום או תחת ממשלה עתידית אחרת: הצעות פרואקטיביות – הקמת ועדת חקירה ממלכתית, חקיקת חוק גיוס במתכונת מסוימת (בהנחה שטרם נחקק חוק כזה), או שינוי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים; הצעות תגובתיות – ביטול חוק גיוס במתכונת שנחקקה, ביטול החלטה על הקמת התיישבות ישראלית ברצועת עזה, או ביטול החלטה המחזירה את המס על כלים חד פעמיים.

הנעת יוזמה ואיסוף חתימות

הנעת יוזמה אזרחית למשאל תיעשה באמצעות פנייה לרשות הבחירות. בעקבותיה תיקבע פגישת ייעוץ והדרכה עם היוזמים. בפגישה זו יקבלו ייעוץ מקצועי לגבי ניסוח ההצעה כך שתתאים לדיון באסיפת אזרחים ולשאלון במשאל עם; הסבר על תהליך איסוף החתימות ואישור ההצעה; התראה לגבי נושאים שמטבעם אינם מתאימים למשאל, כמו נושאים המחייבים החלטות שוטפות ודחופות או כאלה הנסמכים בעיקר על מידע חסוי; וככל שעולה חשש כי מדובר בהצעה אסורה העלולה להיפסל בשלב האישור, התראה והסבר על כך. לאחר

42 כנהוג בארגנטינה.

שלב הייעוץ וגיבוש הנוסח של היוזמה, יגישו אותה היוזמים לרישום ברשות, והיא תפורסם באתר הרשות במקום ייעודי ליוזמות אזרחיות למשאל.

החוק יקבע הסדר מפורט לגבי איסוף חתימות ליוזמה, כולל דרכי האיסוף, אישור חתימות, פרק הזמן הניתן לאיסוף ועוד. ניתן ללמוד מהסדרים שקיימים ועובדים בעולם בהקשרים אלה. רשות הבחירות תהיה אחראית לניהול התהליך ולאישור הגעה של הצעה לרף החתימות הדרוש.

רף חתימות דרוש

רף החתימות הדרוש כדי לתקף יוזמה אזרחית למשאל יעמוד על 12% מבעלי זכות הבחירה.⁴³ הרף המוצע הוא גבוה במבט השוואתי,⁴⁴ וזאת משני טעמים מרכזיים: האחד, הסכנה שבשימוש לרעה על ידי קבוצות מיעוט אידאולוגיות מאורגנות, שקיימות בישראל ושגם כיום זוכות להשפעת יתר הודות לפוליטיקה הייצוגית. נרצה שהכלי של משאלים ביוזמה אזרחית ישמש כדי למנוע ולרסן מצבים שבהם שלטון נבחר פועל באופן המנוגד לרצונו של חלק גדול מהציבור ואולי אף רובו, ולא כדי לשמש מיעוט מתנגד.

הטעם השני הוא שמדובר בהכנסה של כלי מוסדי חדש ועוצמתי לשיטה הפוליטית. רצוי לעשות כן בזהירות תחילה ולאפשר זמן ללימוד הכלי, השפעותיו והפוטנציאל הטמון בו במציאות המקומית. לכן, לא נרצה להפוך את השימוש בו לקל ונגיש מדי בשלב הראשון. ניתן יהיה להוריד את הרף בהמשך. כך או כך, יוזמה אזרחית שהרשות אישרה את הגעתה לרף הנדרש תאושר כיוזמה תקפה.

תגובת הכנסת ליוזמה אזרחית

יוזמה אזרחית שנכנסה לתוקף תועבר על ידי הרשות לתגובת הכנסת. האחרונה תוכל להגיב ליוזמה, בתוך זמן קצוב, באחת משלוש דרכים:

א. אימוץ ההצעה הכלולה ביוזמה – אם מדובר בהצעה פראקטיבית, הדבר יכול להתבטא בחקיקת ההסדר המוצע, או בהמלצה לממשלה לקבל את ההחלטה המוצעת וקבלתה בפועל. אם מדובר בהצעה תגובתית, אימוצה יתבטא בביטול ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה. אימוץ ההצעה ייתר את הצורך באסיפה ובמשאל, ומועצת האזרחים תאשר את סגירת היוזמה בהסכמת יוזמי ההצעה. ככל שקיימת מחלוקת בשאלה אם אומנם פעולת הכנסת או הממשלה מהווה אימוץ של ההצעה אם לא, מועצת האזרחים תדון בכך ותכריע בשאלה. המועצה תוכל גם להקפיא את היוזמה לפרק זמן קצוב בזמן שמתנהל תהליך בתגובה לה (למשל, תהליך חקיקה), ולסגור או לחדש אותה בהתאם לתוצאות התהליך.

ב. גיבוש הצעה חלופית – הכנסת תוכל לגבש הצעה חלופית לזו המוצעת ביוזמה האזרחית. לדוגמה, אם זו הצעה להקים ועדת חקירה ממלכתית, הכנסת תוכל להציע להקים ועדת חקירה במתכונת שונה. אם זו הצעה לבטל חקיקה הנוגעת להסדר הגיוס, הכנסת תוכל להציע לבטל או לשנות סעיפים מסוימים בחקיקה ולהותיר אחרים על כנם. יוזמי המשאל

43 לפי מספר בעלי זכות הבחירה נכון לאוקטובר 2022, מדובר על כ-815,000 אזרחים.
44 רף החתימות הממוצע בעולם הוא כ-9% מבעלי זכות הבחירה, ומעט פחות מכך למשאל תגובה, כאשר קיים טווח רחב של וריאציה בין מדינות. Altman, 2019, p. 173.

יהיו רשאים למשוך את יוזמתם בעקבות ההצעה החלופית של הכנסת, ובמקרה זה היוזמה תיסגר. ככל שהיוזמים יחליטו לעמוד על הצעתם, זו תחזור לרשות, יחד עם ההצעה החלופית של הכנסת, להכנה לדיון באסיפת אזרחים.

ג. הסכמה ליוזמת המשאל או הימנעות מכל פעולה – היוזמה עוברת לרשות להכנתה לדיון באסיפת אזרחים.

ההסדר שאנו מציעים מכונה "יוזמה עקיפה", שכן היוזמה האזרחית אינה עוברת ישירות למשאל אלא מקבלת תחילה את התייחסות המחוקק הנבחר, כנהוג בכמה ממדינות אירופה ובאורוגוואי.⁴⁵ מטרת הסדר זה היא לדרבן את השלטון להתייחס לחוסר הנחת הציבורי ממדיניותו, כפי שעולה מיוזמה אזרחית, ולפעול עוד לפני קיום האסיפה והמשאל כדי לצמצם את הפער בינו לבין הציבור בסוגייה. מובן שתהליכים אלה יכולים להתרחש עם תחילת התגבשות היוזמה, ועוד לפני שהיא מגיעה לרף החתימות ומתוקפת, כשהשלטון מבקש לייטר את הבשלתה. הסדר זה, המשלב את הכלי של יוזמה אזרחית בתוך המערכת הייצוגית, מאפשר לממש את מלוא פוטנציאל ההשפעה שלו על אותה מערכת ועל רמת הקשב והאחריותיות שלה כלפי הציבור.

נושאים מיוחדים

מוצע לקבוע הסדר מיוחד, של מעין "הערת אזהרה", לגבי יוזמות אזרחיות משני סוגים: כאלו שעניינן נושאי חוץ וביטחון המחייבים החלטות דחופות; וכאלו שעניינן החלטות מדיניות בנושאי חוץ וביטחון שנסמכות בעיקר על מידע חסוי. נושאים מהסוג הראשון אינם מתאימים ככלל ליוזמה אזרחית, שהיא תהליך הדורש זמן בשל הצורך באיסוף חתימות. נושאים מהסוג השני אינם מתאימים לתהליך של אסיפה ומשאל, שכן יהיה קושי לקיים דיון ענייני ולגבש עמדה לגבי החלטה שחלק משמעותי מהשיקולים המנחים אותה אינם ניתנים לחשיפה בפני אזרחים מן השורה. אומנם, אין בקיומה של יוזמה אזרחית כדי לעכב פעילות כלשהי של השלטון, ובפרט בנושאי חוץ וביטחון. אך ראוי להבהיר מראש ליוזמים ולציבור שנושאים מהסוגים האמורים אינם מתאימים לתהליך של משאל ביוזמה אזרחית, כדי למזער את הסיכוי להתארגנות אזרחית עקרה למשאל סביבם.

עם זאת, לא נרצה להסמיק את המועצה לפסול על הסף הצעות מסוגים אלה, משני טעמים: הטעם העקרוני הוא לשמור את המועצה כגוף המאפשר יוזמות אזרחיות למשאל, ככל שאלה זוכות לתמיכה רחבה מספיק בציבור, ולא כגוף החוסם אותן. הטעם המעשי הוא להימנע מלייצר הליך של פסילה, על כל המשתמע מכך (כולל הליך ערעור), בשלב ראשוני שבו ייתכן שיוגשו יוזמות אזרחיות רבות שסיכוייהן להבשיל ולהתקדם בתהליך ממילא נמוכים ביותר. המחיר של יצירת הליך פסילה קבוע גבוה מהסיכון שיוזמות בנושאים מיוחדים אכן יבשילו ויובילו לאסיפה ומשאל.

מטרת ההסדר המוצע בדבר נושאים מיוחדים, אם כן, היא להתרות בפני יוזמים וחותרים פוטנציאליים כי מדובר ביוזמה בנושא שעשוי שלא להתאים לתהליך של אסיפה ומשאל. אם מוגשת יוזמה אזרחית שנוגעת לנושא מיוחד, לסברת הרשות, היא תודיע ליוזמים על כך בעת מפגש הייעוץ הראשוני. אם היוזמים עומדים על היוזמה למרות האזהרה, בפרסום היוזמה באתר הרשות תופיע הערה על כך. מאחר שמדובר בנושאים שההתנהלות בהם היא דינמית,

Direct Democracy, 2008, p. 72 45

אפשר להניח שלרוב, גם אם תצליח להגיע לרף החתימות, ממילא היוזמה כבר תהא חסרת משמעות עד אז. אך אם יתברר בדיעבד כי לא זה המצב, וכי היוזמה ממשיכה להיות רלוונטית, היא תוכל לקבל תוקף אם הגיעה לרף החתימות הדרוש ולעבור לשלב הבא בתהליך – תגובת הכנסת. כדי לתת מענה למקרים חריגים של יוזמות בנושאים מיוחדים שיגיעו להבשלה ושיהיה אינטרס ציבורי למנוע קיום אסיפה ומשאל בעניין, ייתכן שיש מקום לקבוע הליך מיוחד שיאפשר פנייה למועצת האזרחים לפסילת יוזמה בשלב זה. נותר שאלה זו ב"מצריך עיון להמשך הפיתוח".

יצוין, כי ככל שהמניע ליוזמה הוא שאיפה לבטל החלטה שלטונית שעשויה לחייב משאל עם – למשל, החלטה המשנה את גבולות השטחים שבשליטה ארוכת טווח של המדינה – אזי המסלול המתאים שפתוח בפני אזרחים, במקום משאל ביוזמה אזרחית, הוא לכנות למועצת האזרחים בטענה שההחלטה מחייבת משאל לפי התנאים הקבועים בחוק.

אסיפות אזרחים

כל יוזמה למשאל עם שנרשמה, ללא קשר לזהות הגורם היוזם ולתהליכים שעברה בדרך לרישום, תעבור לדיון באסיפת אזרחים. בשלב הזה כל היוזמות שוות, והאסיפה מתנהלת באותו האופן לגבי כולן. כדי שתגשים את מטרתה בצורה אפקטיבית, עליה להוות מרחב דיוני הזוכה לאמון וללגיטימציה ציבורית, שבו קבוצה המשקפת את כלל הציבור על גווניו תוכל ללמוד על הסוגיה, להיחשף למגוון גישות ביחס אליה, לנהל דיון קשוב ומנומק, ולגבש המלצות להסדרה שיובאו להצבעת האסיפה. על כן, אמות המידה המרכזיות לעיצוב המוסדי של אסיפת אזרחים הן ייצוגיות, אמינות, שקיפות ותהליך דיוני אפקטיבי, והן שהנחו אותנו בהצעות להלן.

בשונה ממשאלי עם, אשר מופיעים בעולם בדגמים מרובים ושיש עימם ניסיון רב ומגוון, הרי שלאסיפות אזרחים מהסוג המוצע כאן – מייצגות ברמה הלאומית, עוסקות בנושא מפלג ומגבשות המלצות לקראת משאל עם – יש דגם אחד שנוסה בשנים האחרונות ושהוכיח את עצמו, הדגם האירי.⁴⁶ לכן, בהיבטי עיצוב שונים, כמו דרכי ניהול האסיפה ודרכי התקשור לציבור, ניתן ללמוד מהניסיון האירי, מהצלחותיו ומבעיות שהתגלו בו.

קביעת הסוגיה לדיון ותחילת המנדט

מועצת האזרחים שברשות הבחירות תהיה האחראית להגדרת שאלת הדיון עבור כל אסיפה, בהתאם לסוג היוזמה ונסבותיה. מדובר באחד מתפקידיה המשמעותיים של מועצת האזרחים, שכן לאופן הגדרת השאלה חשיבות עצומה מבחינת התנהלות האסיפה והצלחתה. הניסיון מלמד כי יש חשיבות לכך שהשאלה תהיה בהירה וממוקדת, כדי לאפשר תהליך דיוני אפקטיבי; אך גם שתהא פתוחה וגמישה דיה ולא תחומה בין שתי אפשרויות בלבד (בעד או נגד), כדי לאפשר לאסיפה לייצר מתוך דיוניה פתרונות יצירתיים וחדשים המגשרים על פערים.

46 מדובר על שלוש אסיפות אזרחים שהתקיימו באירלנד בשנים 2012-2021. האסיפות הוקמו ביוזמת הפרלמנט ועסקו בנושאים מגוונים. חלק מהסוגיות שבהן גיבשו האסיפות המלצות – שוויון בנשואין לזוגות חד מיניים, הזכות לבצע הפלה, הכללת זוגות לא נשואים בהגדרת המשפחה ותפקיד האישה במשפחה – הובאו להצבעה במשאלי עם על שינויים בחוקה. בקנדה, הדגם של אסיפת אזרחים הקודמת למשאל עם נוסה לראשונה בשתי פרובינציות בשנים 2004 ו-2006 (בריטיש קולומביה ואונטריו, בהתאמה) סביב רפורמה בשיטת הבחירות.

אם ניקח כדוגמה את נושא ההפלות, שבו עסקה אסיפת האזרחים הנחשבת למוצלחת ביותר באירלנד: השאלה שהועמדה בפניה לא הייתה רק אם לבטל או להותיר על כנו את האיסור בחוקה על ביצוע הפלות, אלא מהו הסדר חלופי ראוי, ובאילו תנאים ראוי להתירן אם מתבטל האיסור הגורף.

בהסדר שאנו מציעים – ובשונה מהמקרה האירי – אסיפת אזרחים תוקם בכל מקרה שמתוכנן משאל עם. המשמעות היא שהיוזמה עשויה להגיע ממקורות שונים – מהחוק, מהשלטון או מאזרחים, ואף צורת השאלה העומדת לדיון עשויה להיות שונה ממקרה למקרה. אם, למשל, מדובר באסיפה שמתכנסת לקראת משאל חובה, בעקבות החלטת ממשלה שמשמעותה שינוי בגבולות הריבונות של המדינה (במסגרת הסכם מדיני או ללא הסכם), הרי שאין גמישות: השאלה היחידה שניתן להציג לדיון האסיפה היא אם לאשר או לא לאשר את ההחלטה. כך גם לגבי הצעה בנושא כיוזמה אזרחית.

מצב אחר יהיה דיון בהצעה שעניינה שינוי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, אם ביוזמת הממשלה (משאל חובה) ואם ביוזמה אזרחית. במצב כזה, ניתן יהיה להציג בפני האסיפה שאלה פתוחה יותר: האם ובאיזה אופן לשנות את הרכב הוועדה. האסיפה תוכל להמליץ לתמוך בהצעת השינוי של הגורם היוזם, להשאיר את המצב כפי שהוא, או לשנות את הרכב הוועדה אך באופן אחר מזה שהוצע. אם האסיפה תמליץ על הדרך השלישית, המשמעות תהיה שיונחו להצבעה במשאל שתי ההצעות – זו המקורית (של הממשלה או של היוזמה האזרחית) וזו שעליה המליצה האסיפה.

כך גם לגבי הצעה שתובא למשאל בעקבות יוזמה אזרחית תגובתית. אם תובא הצעה לבטל החלטת ממשלה או חוק שנחקק, גם כאן ניתן יהיה לנסח את השאלה באופן שמותיר לאסיפה מרחב גמישות מסוים. אם, למשל, מדובר בהחלטת ממשלה לנקוט מדיניות אכיפה מסוימת כלפי מפרי חוק (למשל עריקים), השאלה שתוצג לאסיפה תהיה אם לתמוך בהשאת ההחלטה על כנה, לתמוך בביטולה, או להכניס בה שינויים, כמו תנאים או סייגים, בלי לבטלה כליל.

כאשר מדובר באסיפה שמתכנסת בעקבות יוזמה שלטונית (משאל רשות), ניתן לשער כי השאלה תהיה רחבה יותר מלכתחילה, שכן השלטון מבקש לפתור בעיה שהוא אינו מצליח לפתור במסגרת הפוליטיקה הייצוגית ולהעביר את האחריות לציבור. כך למשל, אם השלטון יבקש לקיים משאל עם בשאלת ההסדרה של תחבורה ציבורית בשבת. במקרה זה, תפקיד מועצת האזרחים יהיה לנסח לאסיפה את השאלה באופן שתוחם אותה ומגדיר את גבולות הדיון, במטרה לאפשר תהליך דיוני אפקטיבי וגיבוש המלצות קונקרטיות.

לניסוח השאלות ולהגדרת המנדט עבור אסיפות אזרחים קיימות המלצות Best practices, שגובשו על ידי ארגונים מקצועיים העוסקים בתהליכים דליברטיביים. אחת מהן, כדוגמה, היא לכלול בשאלה או בדברי הסבר נלווים התייחסות לשיקולים המתנגשים.⁴⁷ מתפקידי רשות הבחירות, גם בהקשר זה, יהיה ללמוד על הניסיון העולמי בתחום, להכיר את ההמלצות ולפתח מומחיות מקצועית שתוכל להנחות את פעילות הרשות.

OECD, 2020, pp. 84-86 47

גודל האסיפה

בקביעת גודל האסיפה נדרש איזון בין שני שיקולים: ככל שהיא גדולה יותר, ביכולתה לשקף באופן מדויק יותר את המגוון בציבור ולהיתפח כלגיטימית; ככל שהיא קטנה יותר, גדלה איכות דיוניה, כאשר ניתן לקיים דיונים מועילים גם במליאה, ויש יותר אפשרויות להיווצרות קשרי אמון בין המשתתפים.

אנו מציעים שהאסיפה תמנה 88 משתתפות ומשתתפים, וזאת בעיקר משיקולים מעשיים: מספר זה מאפשר ייצוג גבוה, אמין ומאוזן של קבוצות אוכלוסייה מגוונות, כולל כאלו המונות רק 1%-2 מהציבור, בלי להכביד על הליך הדיון וקבלת ההחלטות. המספר מבטיח שגם הקבוצה החברתית הקטנה ביותר שיש לה משמעות פוליטית – דרוזים, המהווים 1.6% מהאוכלוסייה בישראל נכון לשנת 2024 – תהיה מיוצגת.⁴⁸ המספר שומר על איזון בין רוחב לבין ניהוליות: גדול דיו כדי לכלול קולות קטנים, אך מצומצם דיו כדי לאפשר דיון חי. זהו מספר שניתן לחלקו בקלות לתתי קבוצות או לוועדות (למשל, 8 קבוצות של 11 או 11 של 8), דבר המשרת עבודה מדורגת, גמישה ויעילה. מבחינה זו, 88 הוא בחירה אופטימלית לאסיפה שנועדה לשקף את הדינמיקה המשתנה של החברה הישראלית בלי לוותר על איכות ההקשבה והמעורבות.

ברובד הסימבולי, מדובר בכפולה של 44, מספר הנרות שמדליקים בחנוכה – חג של הדלקת אור במרחב ציבורי ההולך ומתכהה. האסיפה, כמו חנוכיה של ריבוי קולות, מרבה אור ללא כפייה. 88 הוא גם מספר הקלידים בפסנתר – שחורים ולבנים, נמוכים וגבוהים, כל אחד שומר על ייחודו אך כולם משולבים. האסיפה איננה לוח שחמט של עימות מתמיד בין מחנות, כי אם מקלדת של סולמות מגוונים שמזמינה הבנה, תנועה משותפת ולעיתים הרמוניה.

בחירת המשתתפים

שיטת הבחירה של משתתפי האסיפה היא קריטית לכך שתיתפח כגוף המשקף את כלל הציבור בזעיר אנפין. על המשתתפים להיות אזרחים מן השורה שעלו בגורל באופן אקראי לגמרי; ועל הזהויות והתפישות העיקריות המרכיבות את הציבור להיות מיוצגות במשקל המדמה את חלקן באוכלוסייה. תפישת הלגיטימיות של האסיפה בעיני הציבור עולה ככל שהיא נתפשת כמייצגת וכמכילה מגוון, ואזרחים נותנים אמון באסיפות אזרחים משום שהם מזהים בהן "אנשים כמוהם". שיטת הפנייה האקראית תורמת לאמינות גם משום שהיא מבטיחה כי לכל אזרח סיכוי שווה לקבל הזמנה להשתתף, והיא חסינה מפני הכוונה מלמעלה או השפעה של שיקולים זרים. חשוב שתהליך הבחירה יהיה שקוף כדי להבטיח את אמון הציבור.

שיטת הבחירה המקובלת ביותר היא ההגרלה הדו שלבית (Civic lottery). בשלב הראשון נשלחת הזמנת השתתפות באופן אקראי למספר גדול של אזרחים. המספר תלוי בגודל האוכלוסייה, בגודל האסיפה ובשיעור ההיענות הצפוי, המושפע מגורמים שונים כמו בולטות הנושא והעניין הציבורי שהוא מעורר, מידת ההשקעה הדרושה מצד המשתתפים והתמריצים להשתתפות. במקרה הישראלי, כ-10,000 הזמנות צפויות להניב תוצאה טובה; 20,000 ומעלה צפויות להניב תוצאה מצוינות. בשלב השני, המכונה Stratification, עורכים הגרלה נוספת מתוך האזרחים שנענו בחיוב להזמנה. בשלב זה, ההגרלה נעשית באופן שיבטיח את ייצוגיות האסיפה לפי אמות המידה שהוגדרו מראש, כך שהנבחרים באקראי ישקפו נאמנה את כלל הציבור.

48 מבחינה השוואתית, 88 מהווה נקודת אמצע סבירה בגודלן של אסיפות אזרחים בעולם, שנע סביב 36-161 חברים. OECD, 2020, p. 37.

הבטחת ייצוגיות

שתי שאלות שונות עולות לגבי הבטחת ייצוגיות: הראשונה, מהן אמות המידה לייצוגיות; השנייה, כיצד מעודדים היענות להזמנה בקרב קבוצות שנטייתן לכך תהיה כחותה, כדי להבטיח שהן אכן תיוצגנה באופן הולם באסיפה.

אמות מידה לייצוגיות

לייצוגיות ישנן אמות מידה דמוגרפיות שנחשבות ברורות וסטנדרטיות. הן כוללות בדרך כלל מגדר, גיל, מעמד סוציו-אקונומי (לפי רמת השכלה/הכנסה) ואזור מגורים. מעבר לכך, ישנן אמות מידה זהותיות שאף הן ברורות מאלו בהקשר הישראלי: לאום, דת ורמת דתיות. ייתכנו אמות מידה נוספות שיהיו רלוונטיות בהקשר של הנושא הנדון באסיפה. כך לדוגמה, אם הסוגייה קשורה לתחבורה ציבורית, ייתכן שיהיה מקום להוסיף פרמטרים של בעלות על רכב פרטי וגודל משק הבית. כל אלו הן אמות מידה תיאוריות, וקביעתן ביחס לכל אסיפה תהיה נתונה להחלטת מועצת האזרחים.

מתעוררת השאלה אם לכלול גם אמות מידה "תפישתיות" (Attitudinal), הקשורות לזהות פוליטית או לתפישות ערכיות, באופן כללי או ביחס לסוגיה הנדונה באסיפה. הספרות העוסקת בתהליכים דיוניים חלוקה בעניין. מצד אחד, לא קיים מתאם מלא בין אפיון סוציו-דמוגרפי לבין פריסת עמדות, כך שאסיפה בעלת הרכב משקף מבחינת אפיון זה לא בהכרח תהא משקפת גם בפריסת העמדות המהותיות. כמו כן, נטייתן של קבוצות מסוימות להשתתף פחות באסיפות אזרחים עלולה להוביל לתת ייצוג של עמדותיהן, אם לא יובטח ייצוג תפישתי. במישור הלגיטימיות הציבורית, האסיפה עשויה להיתפש כמייצגת וכלגיטימית יותר אם תהיה בה גם פריסה של זהויות פוליטיות ועמדות אשר משקפת את פריסתן בציבור הרחב.⁴⁹ וככל שהאסיפה משמשת לשיקוף עמדות הציבור כלפי האליטה הפוליטית, ובאילו עמדות עשוי הרוב לתמוך אם ייחשף לתהליך דיוני בסוגייה – הרי שאסיפה שאינה מייצגת מבחינה תפישתית עלולה להטעות ולייצר שיקוף מעוות. יתר על כן, בשל ההשפעה של המלצות האסיפה על גיבוש עמדות בציבור לקראת הצבעה במשאל, אסיפה שאינה משקפת את פריסת העמדות עלולה לגרום למניפולציה לא לגיטימית על דעת הקהל.⁵⁰

מן הצד השני, יש גם שיקולים נגד הכללת אמות מידה תפישתיות לייצוגיות האסיפה: קיימת סכנה שאם משתתפי האסיפה יישאלו לזהותם הפוליטית או לעמדתם ביחס לסוגייה, ויידעו שזו נלקחה בחשבון בבחירתם להשתתף באסיפה, הם יחושו מחויבים "לייצג" את העמדה שביטאו או את המחנה הפוליטי שלהם. יהיה בכך כדי להפחית משמעותית מהאפקטיביות של התהליך הדיוני, שמחייבת פתיחות ונכונות לשינוי עמדות. כמו כן, אם עמדה רווחת בציבור הרחב תיוצג גם באסיפה באמצעות קבוצה גדולה של משתתפים, עלולה להיווצר תופעה של חשיבה קבוצתית (Groupthink) המפריעה לתהליך הדיוני, כאשר עמדות מיעוט המאתגרות את העמדה הרווחת נדחקות לשוליים, או שהצגתן היא עניין מקרי התלוי ביכולותיהם הרטוריות של מעט משתתפים. קושי נוסף הוא בכך שנוכח דלות הדיון הציבורי בסוגיות מדיניות מהותיות, עמדות שעליהן יצהירו משתתפים עלולות שלא לשקף באמת את

49 בישראל, מחקר על תחושות ייצוג בכנסת מראה כי הממד החשוב ביותר לאזרחים הוא זה המהותי – קרי ייצוג העמדות (להבדיל למשל מייצוג תיאורי, הקשור לדמיון סוציו-דמוגרפי). Lavi et al., 2024.

50 טענות מסוג זה עולות בספרות כלפי אסיפת האזרחים באירלנד שעסקה בהפלות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 421-422.

עמדתם, בהיותן מבוססות על מידע כוזב או על היתלות בשיח מחנאי, ולא על שקילה ערכית ממשית. שיקול נוסף נגד שימוש באמות מידה תכשיריות הוא החשש ששאלות למשתתפים בדבר עמדותיהם הפוליטיות או הערכיות יפתחו פתח לחשדות להטיה פוליטית בבחירת המשתתפים, ויפגעו באמון הציבורי בתהליך. יתר על כן, עצם בדיקת העמדות ביחס לסוגייה מעורר קושי מבחינת היכולת לנסח את השאלה באופן ניטרלי ולא מוטה, ושאינו מפשט יתר על המידה את הסוגייה.

נוכח המחלוקת האמורה, אנו מעדיפים להשאיר סוגייה זו פתוחה לעת עתה, ולשוב אליה בהמשך.

עידוד היענות וייצוג בקרב קבוצות הנוטות להשתתפות נמוכה

חרף שיטת הבחירה האקראית של משתתפים, עדיין קיים מרכיב משמעותי של בחירה עצמית (self-selection), כל עוד השתתפות באסיפה איננה בגדר חובה. כתוצאה מכך, וכפי שמראה הניסיון בעולם, ניתן לצפות לשיעור היענות גבוה יותר בקרב אנשים שהם יותר משכילים, מתעניינים בפוליטיקה, ומשתייכים לקבוצות הזרם המרכזי בציבור. לעומת זאת, שיעור ההיענות צפוי להיות נמוך יחסית בקרב נשים, צעירים, מעוטי יכולת, משכילים פחות, תושבי פריפריה ובני קבוצות מיעוט, ובוודאי בקרב מי שיש להם כמה ממאפיינים אלה.⁵¹ על פי תוצאות הסקר שערכנו לגבי מידת הנכונות להשתתף באסיפות אזרחים, עולה כי אכן, הנכונות גבוהה יותר בקרב יהודים חילונים, מסורתיים ודתיים לעומת חרדים וערבים; בקרב משכילים יותר לעומת משכילים פחות; בקרב גברים לעומת נשים; ובקרב בעלי עמדות "חזקות" (מגובשות יותר) לעומת "חלשות". לא ניתן לבטל כליל הטיות אלה, אך יש אמצעים שונים שניתן לנקוט כדי להנמיך חסמים להשתתפות בקרב קבוצות הנוטות לכך פחות ולעודד אצלן היענות חיובית:

- תמריצים כספיים: כדי לעודד השתתפות מייצגת ממעמד הביניים ומטה, חיוני שהמשתתפים יקבלו החזר הוצאות מלא – כנגד נסיעות, לינה (ככל שיש צורך), ארוחות והוצאות טיפול בילדים. כן נדרש תגמול כספי על ימי ההשתתפות, בדומה להסדר לגבי שירות מילואים. על ההסדר לחול גם מבחינת ההגנה על הנעדרים מעבודתם בשל השתתפות באסיפה ומבחינת התגמול למעסיקים. הניסיון בעולם, וגם התשובות לסקר שערכנו ביחס לישראל, מעידים כי תגמול כספי הוא אמצעי מרכזי וקריטי לעידוד השתתפות.
- ההזמנה: ההזמנה הנשלחת למשתתפים צריכה להיות מנוסחת בלשון בהירה, פשוטה ומובנת לכול. עליה להכיל הסברים ברורים בנוגע לאסיפה – מטרותיה, הסוגייה שתידון בה ודרך בחירת המשתתפים, כמו גם פרטים לוגיסטיים וכספיים. על ההזמנה להיות כתובה גם בערבית ובשפות נוספות לפי הצורך. מבחינת דרך הפנייה, יש להתאימה לאוכלוסיות מסוימות (לאוכלוסייה מבוגרת, למשל, פנייה בדוא"ל עשויה שלא להספיק, ותידרש פנייה טלפונית משלימה).
- הסברה: כמו לקראת בחירות, על הרשות לפרסם תשדירים ציבוריים המיידעים על הקמת האסיפה. כן תיידרש הסברה מונגשת לשונית ותרבותית, במיוחד לקבוצות מיעוט, למשל

51 באסיפה באירלנד על הפלות, למשל, הייצוג היה מוטה לטובת מעמד ביניים-עליון, ורמת ההשכלה של המשתתפים הייתה גבוהה מהממוצע. היה גם ייצוג יתר לאנשים המתעניינים בתהליך הפוליטי ולחילונים, וייצוג חסר לחקלאים ולתושבי אזורים כפריים. ישנה השערה שהטיות אלו נבעו, בין השאר, מכך שמשתתפים זכו לכיסוי הוצאות בלבד ולא קיבלו תגמול נוסף על ההשתתפות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 421-422.

באמצעות כלי תקשורת מגזריים או אסיפות מקומיות. ניתן גם לערוך מפגשים כלליים הפתוחים לכל מי שקיבלו הזמנה, כדי לקבל הסברים מכורטים יותר בעל פה על התהליך ולהשיב על שאלות. חשוב שתהיה כתובת ברשות לפניות ולמענה עבור מי שהוזמן להשתתף.

- מעטפת תמיכה בימי האסיפה: למשל, מסגרת לשמירה על הילדים, כדי לאפשר להורים לילדים קטנים להשתתף; ליווי וסיוע למשתתפים המתקשים בשפה וזקוקים לתיווך ותרגום; סיוע והנגשה מותאמים לבעלי צרכים מיוחדים.

ארגון האסיפה וניהולה

לאסיפת אזרחים מבנה בסיסי הכולל שלושה חלקים:

- שלב למידה וחשיפה, שבו לומדים משתתפי האסיפה על הסוגיה הנדונה ועל גישות ועמדות שונות ביחס אליה. שלב זה יכול לכלול "ערכת מבוא" לקראת המפגש הראשון וחומרי קריאה או צפייה בין המפגשים, אך עיקרו מפגשי למידה, שבהם מומחים ובעלי עניין מציגים בפני האסיפה ועונים על שאלות. למשתתפים עצמם תפקיד פעיל בשלב זה, והם יכולים לבקש לקבל מידע נוסף ולהזמין מומחים ובעלי עניין לבחירתם. כמו כן, ניתן בשלב זה לשמוע אזרחים אחרים, על ידי קיום שימועים או הזמנה לציבור להגיש פניות מקוונות.
- שלב דיון וגיבוש המלצות, שבו דנים המשתתפים בסוגיה לאור המידע והעמדות השונות שהובאו בפני האסיפה, מעריכים את היתרונות והחסרונות של אפשרויות ההסדרה השונות, ומגבשים המלצות. הדיונים בשלב זה מתקיימים בקבוצות קטנות ועם הנחיה מוקפדת, כדי לאפשר לכל המשתתפים להתבטא.
- הצבעה והכנת דוח מסכם, המפרט את ההמלצות שהתקבלו ברוב דעות וכן המלצות משמעותיות שלא זכו לרוב.

מדובר, אם כן, באירוע מורכב הדורש הכנה מדוקדקת וניהול מוקפד. יש לקבוע את מיקום המפגשים, מועדיהם ומשכם; נדרש צוות בליווי מומחים שיהיה אחראי על הכנת המידע שיוצג למשתתפים ועל הזמנת מומחים ובעלי דעה; צוותים מתוך משתתפי האסיפה, שיהיו שותפים להחלטות על הזמנת מומחים ובעלי דעה נוספים לבקשת המשתתפים; ניהול החלוקה לקבוצות; הנחיה מקצועית של מושבי הלמידה והחשיפה במליאה ושל הדיונים בקבוצות; ניהול ההצבעה; הכנת דוח הסיכום; ניהול המערך הלוגיסטי סביב הגעת המשתתפים ומערכת התמיכה בהם במהלך האסיפה, ועוד.

בצמתים שבהם מתקבלות החלטות מהותיות, כמו הכנת המידע המובא בפני המשתתפים, הקמת ועדת מומחים מלווה, בחירת המומחים ובעלי העניין שיציגו ובחירת המנחים, קיימת חשיבות יתרה בהבטחת שקיפות, מגוון ומעורבות של משתתפי האסיפה ככל שניתן, כדי לשמור על אמינות התהליך ולמנוע טענות בדבר הכוונה מלמעלה והטיית התוצאות.⁵² בהקשר זה של הבטחת האמינות בעיני הציבור, יש חשיבות רבה לכך שהאחריות על אסיפות האזרחים וקבלת ההחלטות המשמעותיות בנוגע לניהולן מוקפדת בידי מועצת האזרחים, הזוכה לאמון וללגיטימיות מעצם הרכבה.

52 ראו לדוגמה תיאור הפרקטיקות שננקטו באסיפה באירלנד שעסקה בהפלות, להבטחת שקיפות בהחלטות על בחירת מומחים ולשילוב משתתפי האסיפה בהחלטות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 417-418.

כאמור, בעולם נצבר ניסיון רב עם פורומים אזוריים מייצגים (mini-publics), ונצבר ניסיון מסוים, בעיקר (אך לא רק) באירלנד, עם אסיפות אזרחים. ארגון ה-OECD פרסם בשנת 2020 דוח מקיף ובו המלצות מפורטות בכל היבטים שהוזכרו לעיל.⁵³ ישנם גופים מקצועיים בינלאומיים המתמחים בעיצוב ובניהול תהליכים דיוניים, ואף ארגון בישראל (דמוקרטיה 3.0) המתמחה בארגון אסיפות אזרחים ברמה המקומית. קיים אפוא בסיס איתן של ידע מקצועי על הארגון והניהול של אסיפות אזרחים, אשר ניתן יהיה להסתמך עליו ולהתאימו לתנאים המקומיים.

תקשור ציבורי של האסיפה

יש חשיבות עליונה לכך שכל תהליך האסיפה, מבחירת משתתפיה ועד פרסום המלצותיה, יהיה מתוקשר לציבור באופן שוטף, נגיש ושקוף. זאת, הן כדי להבטיח אמון ציבורי בתהליך ובתוצאותיו והן כדי לשתף ככל הניתן בדיוני האסיפה, כך שאלה ישפיעו על איכות הדיון הציבורי לקראת המשאל ועל התרבות הפוליטית בכלל. ככלות הכול, מספר קטן של אזרחים משתתפים באסיפה עצמה, וחשיבותה נאמדת בעיקר בהשפעתה על הציבור הרחב ועל המערכת הפוליטית.

גם בהיבט זה ניתן ללמוד מהניסיון האירי, שנמצא כאפקטיבי למדי בהבאת תהליכי האסיפה לידיעת הציבור הרחב, בהשפעת האסיפה על הדיון הציבורי וביצירת רמה גבוהה של אמון בה. ניסיון זה כולל ניהול של אתר ייעודי עם כלל המידע על אודות האסיפה; הכנת החומרים הכתובים המובאים בפני משתתפי האסיפה בסוגייה הנדונה; שידורים חיים והקלטות מהמכשירים שהאסיפה מקיימת עם מומחים ובעלי עניין (ללא צילום המשתתפים עצמם, שזהותם נותרת חסויה לפחות בזמן האסיפה וברצותם גם אחריה, כדי למנוע ניסיונות להשפיע עליהם ולהימנע מהרתעת מי שאינו מעוניין בחשיפה ציבורית); והדוח המסכם עם המלצות האסיפה. עוד כולל תקשור האסיפה מערך דוברות העובד עם אמצעי התקשורת כדי להבטיח סיקור אפקטיבי של האסיפה.

משאלי עם

כל אסיפת אזרחים תוביל למשאל עם, למעט במקרה אחד: במשאל רשות ביוזמת השלטון, לכנסת תינתן שהות לדון בהמלצות האסיפה ולהחליט אם (1) לאמץ את ההמלצות ולייתר את הצורך במשאל, (2) להעמיד את ההמלצות כפי שהן להצבעה במשאל, או (3) להציע הצעה חלופית שתעמוד אף היא לבחירה לצד המלצות האסיפה.

מאסיפה למשאל – ניסוח השאלון

החוק המסדיר יקבע את פרק הזמן שבין סיום עבודתה של אסיפת אזרחים ופרסום המלצותיה לקיום משאל עם. כלל אצבע הוא כי יש לאפשר די זמן לעריכת קמפיין לקראת המשאל ולקיום דיון ציבורי; אך מנגד, אין לקבוע פרק זמן ארוך מדי שבו הנושא "יבלע" בין נושאים אחרים והדיון הציבורי, שכבר התעורר בסוגייה סביב אסיפת האזרחים, ידעך. לכן, מוצע לקבוע תקופה של מספר חודשים בודדים.

ניסוח השאלון המוצג למצביעים במשאל הוא קריטי לגיטימיות המשאל ותוצאותיו. הניסוח

53 OECD, 2020. ראו במיוחד עמ' 96-103 על היבטים הקשורים לניהול האסיפה.

צריך להיות מופקד בידי גוף ניטרלי ובעל אמון ציבורי – מועצת האזרחים – כדי למנוע חשד למניפולציה שנועדה לכוון לתוצאה מסוימת. עוד חייב הניסוח לעמוד בסטנדרט מקצועי גבוה של בהירות ודיוק. על השאלון (בכל השפות שבהן יוצג) להיות בהיר ומובן ולא נתון לפרשנויות, כדי שההצבעה תשקף את העדפותיהם המודעות של הבוחרים וכדי שלא להזמין מחלוקת סביב יישום ההחלטה שהתקבלה. הצעה שמנוסחת באופן עמום, או שהשלכות אישורה אינן ברורות דיין, פותחת פתח לחשדנות כלפי כוונות הגורם המציע, במיוחד אם זו הממשלה שתהא אחראית אף על היישום (בהקשר הישראלי אפשר להוסיף גם חשדנות כלפי בית המשפט, שיידרש להתמודד עם מחלוקות סביב פרשנות ההצעה ואופן יישומה).⁵⁴ אחד מתפקידיה המרכזיים והרגישים של מועצת האזרחים יהיה אפוא האחריות על ניסוח השאלון שיובא להצבעה במשאל עם, כמו גם על בחירת סוג השאלון המתאים לנושא המשאל ולנסיבותיו.

קיימות אפשרויות שונות לניסוח: שאלון עם שאלה אחת – בעד או נגד הצעה; שאלון עם תתי שאלות (דו שלבי) כשבכל תתי שאלה אפשרויות שונות – למשל, הצבעה בעד/נגד שינוי המצב הקיים, ובחירה בין הצעות שונות לשינוי; או שאלון מרובה אפשרויות שבו מדרגים את ההעדפות. מהסוג השלישי, היוצר קושי בפרשנות התוצאות, אנו מציעים להימנע. צורת השאלון צריכה להתאים לנסיבות המשאל: מה הייתה ההצעה שהניעה את התהליך, והאם התווספו לאורכו הצעות נוספות, של הכנסת או של אסיפת האזרחים. על הניסוח לשקף נאמנות הן לכוונה ולניסוח של הגורם שיזם את המשאל, הן להמלצות האסיפה, והן להצעה חלופית של הכנסת ככל שהייתה כזאת. לשם כך, בתהליך הכנת השאלון, על מועצת האזרחים לשלב את הגורם היוזם וכן נציגות של אסיפת האזרחים (ושל הכנסת אם רלוונטי). גם בהקשר זה, החלטת הרשות תהיה כפופה לביקורת שיפוטית, אך לאור הרגישות, יש לצמצמה למינימום.

מידע ותעמולה

לסוגיית המידע המצוי בידי המצביעים לקראת משאל עם, ולהשפעת הקמפיין בהקשר זה, נודעת חשיבות רבה. אחד החששות במשאלים, כמו בבחירות בכלל, הוא היעדר מידע מספק בידי המצביעים והשפעות פסולות עליהם בתקופת הקמפיין, הגורמות להטיית התוצאות. השפעה פסולה עלולה לנבוע מהפצת מידע כוזב ביחס לסוגייה העומדת להכרעה ולמשמעויות ההצבעה, כמו גם על האסיפה שקדמה למשאל; והיא יכולה לנבוע מהשקעה של גורמים בעלי עניין ובעלי משאבים בהטיית הקמפיין לטובת התפישות או האינטרסים שלהם. בקיום אסיפת אזרחים לפני המשאל יש כדי למתן במידה מסוימת סכנות אלה, בשל האמינות הגבוהה המיוחסת למידע המופץ באמצעות האסיפה ולהמלצותיה המתבססות על מידע אמין. עם זאת, דרושים אמצעים נוספים כדי להבטיח שלבוחרים תהיה גישה למידע אמין ולצמצם את סכנת ההשפעות הפסולות.

במדינות שונות מקובל להטיל על גורם מפקח, בעל מעמד ניטרלי ואמין, תפקיד פעיל בהכנה

54 אחד ההסברים לכישלון משאל העם שנערך באירלנד במרץ 2024, בעקבות המלצותיה של אסיפת אזרחים מ־2021 בנושא הגדרת המשפחה ותפקיד האישה, הוא ניסוח קלוקל של השאלון. השאלון נוסח על ידי הממשלה, לאחר דיונים נוספים על המלצות האסיפה בוועדה פרלמנטרית. ההצעה שהופיעה בו סטתה מהנוסח של המלצות האסיפה, שאף הוא לא היה ברור דיו, וכך איבדה מהלגיטימיות הציבורית שהקנתה האסיפה להצעה. כמו כן, מנוסח השאלון לא היה ברור לבוחרים מהי המשמעות של אישור ההצעה מבחינת ההשלכות המעשיות והחוקיות, ומחקר אמפירי הצביע על כך כגורם מרכזי בהצבעה נגד ובאי הצבעה. ראו Kenny, 2025.

ובהפצה של מידע מאוזן ומבוסס על המשאל הצפוי.⁵⁵ אף יש מדינות שבהן המידע המסופק למצביעים כולל טיעונים בעד ונגד ההצעות השונות.⁵⁶ מוצע שרשות הבחירות תהיה אחראית לכך ותגבש את המתכונת המתאימה להנגשת מידע. על מידע זה לכלול, לכל הפחות, הסברים על שאלון ההצבעה, על אפשרויות ההצבעה ועל משמעותן, וכן מידע על התהליכים שקדמו והובילו למשאל, כולל מקור היוזמה וזהות הגורם היוזם, ומידע הקשור לאסיפת האזרחים שדנה בסוגייה ולהמלצותיה.

אמצעים נוספים קשורים לאסדרה של הקמפיין לקראת המשאל. מדובר בדרכים "לשטח את המגרש" בין השחקנים השונים, לייצר תנאים של הוגנות ולמנוע שימוש לרעה בתעמולה והשפעות פסולות על הדיון הציבורי ועל ההצבעה. קיים מגוון גדול של גישות והסדרים בנושא, כאשר האסדרה יכולה לכלול תקרות על מימון והוצאות תעמולה, חובות בדבר גילוי מקורות מימון, הבטחת גישה שוויונית לזמן שידור ועוד. מאחר שבישראל כבר קיים הסדר חוקי שחל על תעמולה בבחירות לכנסת, מוצע שאותו הסדר יחול, בשינויים המתחייבים, אף על התעמולה לקראת משאל העם, ויהיה באחריותה של רשות הבחירות כמו בבחירות רגילות. עם זאת, לאור קשיי האכיפה הקיימים של מגבלות מימון, כדאי יהיה לקבוע מנגנון יעיל יותר בהשוואה לזה הקיים לגבי בחירות, כדי למנוע הפרות בזמן אמת שעלולות להשפיע על תוצאות המשאל.

הסדרי הצבעה

מוצע שהסדרי ההצבעה ביום המשאל יהיו כמו בבחירות כלליות ובאחריותה של רשות הבחירות, לרבות כל הקשור להכנה ופריסה של קלפיות, לספירת פתקי ההצבעה, לקביעת יום שבתון ועוד. ייתכן כי תמורות טכנולוגיות תאפשרנה בבוא היום הצבעות דיגיטליות, מהלך שיהיה כפוף כמובן לערובות ביטחון, פרטיות ונגישות.

הרוב הדרוש

אנו מציעים כי הצעה במשאל עם תאושר ברוב רגיל מקרב המצביעים בפועל. הסדר אחר, כמו דרישת רוב מיוחד, יעניק עדיפות להותרת המצב הקיים על כנו. אין לכך הצדקה, כל עוד לא מדובר בשינוי הסדר שהתקבל אף הוא ברוב מיוחד, ולכן איננו רואים סיבה לסטות מהדרישה של רוב רגיל. ישנן מדינות שבהן, כדי לתת תוקף לתוצאות של משאל, נקבע רף מינימלי של השתתפות בהצבעה. הרציונל הנטען לדרישה זו הוא הגברת הלגיטימיות של המשאל. איננו תומכים בכך, משום שהדבר מוביל לעידוד אי השתתפות בהצבעה, בניגוד לרוח הדמוקרטיה הדיונית והישירה של הרחבת ההשתתפות האזרחית בקבלת החלטות. בהינתן רף של השתתפות, מתנגדי ההצעה פועלים להשאיר מצביעים בבית במקום לעודדם להשתתף ולהצביע נגד, ויש שאף מארגנים פעילויות פנאי כדי לעודד אי הצבעה.

יישום ההחלטה במשאל

הכרעה המתקבלת במשאל עם תוקפה כתוקף החלטה שיפוטית חלוטה, והיא מחייבת את הרשות השלטונית האחראית לפעול בהתאם. אם מדובר בהחלטה שעניינה חקיקה, יישומה

55 כן באירלנד לדוגמה. אחד ההסברים להצלחתם היחסית של משאלי עם במדינה זו נוגע לניהול טוב של המידע, כולל ניטור מידע כוזב. ראו Kenny, 2025.

56 כן למשל בחלק ממדינות ארה"ב. על גישות שונות לאספקת מידע ראו Direct Democracy, 2008, pp. 156-157.

מוטל על הכנסת. אם המשאל עוסק בהחלטה מינהלית ועניינו החובה לקבל או לשנות החלטה, היישום מוטל על הממשלה. אם מדובר במשאל שעניינו ביטול חוק או החלטה, אלו יתבטלו מאליהם אם כך הוחלט במשאל. כפי שצוין, חלק מחשיבות הניסוח הבהיר של שאלון ההצבעה הוא בכך שיהיה ברור מהי המשמעות של כל החלטה שתתקבל, מבחינת החובות הנגזרות ממנה על הרשות הרלוונטית. כאשר "העם אומר את דברו", צריך שיהיה ברור מה בדיוק הוא אומר, וכיצד על מוסדות השלטון לפעול כתוצאה מכך.

יש לקבוע בחוק המסדיר פרק זמן קצוב למימוש ההחלטה, בהתאמה לאופי היישום (החלטת ממשלה או חקיקה). רשות הבחירות תהא אחראית על המעקב אחר היישום, כולל מתן התראות לרשות הרלוונטית לגבי אי עמידתה בחובת הביצוע.

פרק ד | השפעות חברתיות - נושאים נבחרים

פירטנו לאורך נייר זה כיצד צפויה ההרחבה של ממדי הדמוקרטיה בישראל להשפיע על הזירה הפוליטית, על התרבות הפוליטית, על היחסים בין האזרחים לפוליטיקה ועל הזירה החברתית באופן כללי, בעיקר בהקשר של מיתון מתחים בין קבוצתיים ופערי כוח הבאים לידי ביטוי בהקשרים הפוליטיים. בחלק זה נבקש להתמקד בהשפעות שעשויות להיות למהלך המוצע על שלוש קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים ביחסיהן עם המערכת הפוליטית, ועל שני נושאים משמעותיים המפלגים את החברה בישראל.

השפעות לכי קבוצות נבחרות

ערבים

כפי שהוזכר בפתיחה, עצם היחס כלפי המיעוט הערבי ומעמדו הוא אחת מסוגיות הליבה המפלגות את החברה בישראל. אזרחי ישראל הערבים מהווים קבוצת מיעוט ייחודית: הם חברים שווים, להלכה, ב"דמוס", אך אינם נתפשים כחלק מה"אתנוס" – הקולקטיב הלאומי – על ידי הרוב המכריע של האזרחים היהודים.⁵⁷ מצב זה מציב אותם בעמדה של הדרה מובנית וסיכון מוגבר לפגיעה מצד הרוב. סיכון זה מתממש בשורה של תחומי חיים, ובכללם המישור הפוליטי. השאלה אם לגיטימי לשתף את מפלגותיהם בקואליציה השלטונית, או אפילו להיות תלויים בתמיכתן מחוץ לקואליציה, לא נשאלת לגבי אף מפלגה אחרת בישראל – אף לא ביחס למפלגות בעלות תפישות לא־ציוניות או לא־דמוקרטיות.

מעמדם כמיעוט מודר, החש ניכור עמוק מהמערכת הפוליטית, משתקף בתוצאות הסקר. הם נמצאים במקום נמוך יחסית למגזרים אחרים (אם כי לא בהכרח הנמוך ביותר) במדדים השונים העוסקים בהערכת תפקודה של המערכת הפוליטית וביחס כלפיה מבחינת תחושת השפעה, הזדהות וייצוג. זהו המגזר שבו השיעור הגבוה ביותר מהמשיבים (72%) מעידים על תחושת היותם "אזרחים סוג ב'" שהמדינה לא באמת "סופרת אותם".

הכנסת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית עשויה להשפיע במספר דרכים על קבוצה זו ועל יחסיה עם הציבור הכללי. במישור אחד, בעצם ההעברה של כוח משכבת האליטה הפוליטית לאזרחים יש כדי להיטיב עם קבוצת מיעוט המודרת מכוח פוליטי. בפוליטיקה הייצוגית, כשנציגיו הנבחרים של הציבור הערבי מצויים לרוב מחוץ לקואליציה השלטת, הערבים נעדרים כוח פוליטי כמעט לחלוטין. בפוליטיקה פתוחה, שבה לאזרחים יש יכולת להשפיע על קבלת החלטות לא רק באמצעות נציגיהם הנבחרים אלא באופן ישיר במשאל עם, זהו ציבור בעל כוח משמעותי, כשהוא מהווה כ־17% מבעלי זכות הבחירה.

דמוקרטיה דיונית יכולה לצמצם פערי כוח בין קבוצות גם באמצעות השיח הציבורי. לציבור הערבי נוכחות דלה בשיח הפוליטי הכללי (וגם זאת לרוב בהקשרים שליליים), ועיקר השיח הפוליטי הערבי מתנהל בתקשורת מגזרית שהציבור היהודי לא חשוף לה. מנגד, הציבור הערבי

57 רק כ־8% מהיהודים בישראל אווזים בתפישה המכלילה גם את מי שאינם יהודים בזהות הקולקטיבית הישראלית. היתר מחזיקים בתפישות אתנוצנטריות של זהות ישראלית, במידות שונות. ראו כיינשטיין, 2023, עמ' 150.

על גווניו ישתקף היטב באסיפת אזרחים. משתתפים יהודים יהיו חשופים לנקודת מבטם של אזרחים ערבים בסוגייה הנדונה, כפי שלא היה קורה אלמלא המרחב הדיוני המובנה.

ראוי לסייג: ידרשו מאמצים הסברתיים וארגוניים כדי שהציבור הערבי אכן ירוויח, מבחינת הגברת קולו ויכולת השפעתו, מהוספת הכלים של משאל עם ואסיפות אזרחים. מימוש השפעה במשאל עם תלוי בשיעור ההצבעה. בעשור האחרון עמד ממוצע שיעור ההצבעה של ערבים (לפי יישובים) על 55% לעומת 73% ביישובים אחרים (יהודיים או מעורבים בעיקרם). מאחר שהסיבות לשיעור ההצבעה הנמוך מעוגנות בחוסר אמון ביכולת ההשפעה ובחשיבות ההצבעה, גם במשאל עם עלול שיעור ההשתתפות להיות נמוך. יש להניח שהוא יושפע באופן משמעותי ממהות הנושא העומד להצבעה, ומהמידה שבה הוא נתפש כבעל חשיבות עבור הציבור הערבי. אם מדובר בנושא הנתפש כ"פנים יהודי" (למשל, גיוס חרדים), צפוי ששיעור ההצבעה יהיה נמוך, לעומת נושא המשפיע ישירות על הציבור הערבי ברמה המעשית (כמו שירות אזרחי לכלל האוכלוסייה) או הזהותית (כמו סוגיות הקשורות לסכסוך המדיני). הדבר נכון גם לגבי אסיפות אזרחים, כאשר רמת הנכונות של אזרחיות ואזרחים ערבים להשתתף באסיפה צפויה להיות קשורה באופן בולט לרמת העניין שלהם בנושא הנדון ותפישתו ככזה שנוגע למציאות חייהם.

הן לגבי משאלי עם והן לגבי אסיפות אזרחים, יהיה צורך בהנגשה לשונית ותרבותית לציבור הערבי. מעבר לצורך הברור בתרגום (למשל, של השאלון במשאל), תידרש הסברה מותאמת לשונית ותרבותית לגבי המשמעות והחשיבות של כלים אלה. גם למפלגות וארגונים חברתיים ערביים יהיה תפקיד מרכזי בתיווך כלים אלה לציבור הערבי. הדבר נכון במיוחד לגבי אסיפות אזרחים, שכן מדובר לא רק בפעולה חד פעמית של הצבעה אלא בהשתתפות ממשית בדיון. רמת הנכונות של בני קבוצת מיעוט, ובמיוחד של נשים ושל פחות משכילים בקרבם, צפויה להיות נמוכה ללא מאמצי הסברה ועידוד פעילים שינמיכו חששות.

ממצאי הסקר מחזקים הנחה זו: רק 37% מהמשיבים הערבים ציינו כי יהיו מוכנים להשתתף באסיפת אזרחים אם יוזמנו, לעומת 54% במדגם הכללי. זאת, אף שהתמיכה העקרונית בקיום אסיפות גבוהה יותר בקרב המשיבים הערבים יחסית לאוכלוסייה הכללית. יותר מכך, כששואלים על איכות ההחלטות שאסיפת אזרחים תפיק, הערבים מגלים אמון בולט: הם מאמינים בשיעורים של 63%-73, הגבוהים משיעורי האמון בקרב האוכלוסייה הכללית, שהאסיפה תתבסס על מידע אמין, תפעל משיקולים ענייניים, תשמע מגוון עמדות, ותשקף באופן אמיתי את עמדת רוב האזרחים. כמו בשאר המגזרים, מדובר ברמת אמון גבוהה בהרבה מזו שניתנת למערכת הפוליטית לפי אותם מדדים.⁵⁸

מאמצים לעידוד השתתפות עשויים לכלול ליווי ותיווך במהלך האסיפה למתקשים בשפה, סידורי לינה מותאמים תרבותית ומכשגי הסברה ייעודיים לציבור הערבי בשלב שלאחר משלוח ההזמנות להשתתפות באסיפה. נציגות של חברים ערבים (ארבעה חברים בממוצע) בין חברי מועצת האזרחים ברשות הבחירות תאפשר לעמוד על הצרכים בתחומים אלה ולהתאים את פעילות הרשות לחברה הערבית מבחינת הסברה, הנגשה ותמיכה.

אשר למשאלי עם, בקרב הציבור הערבי והנהגתו עלול לעלות חשש משימוש בכלי זה בידי הרוב היהודי כדי לכגוע במיעוט הערבי. המענה לכך, שאותו צריך יהיה לתקשר לציבור הערבי

58 צריך לסייג לגבי המדגם הערבי בסקר זה: מאחר שמדובר בסקר אינטרנטי, ניתן להניח שיש בו הערכת יתר של תחושת מסוגלות פוליטית ושל אמון, וזאת בשל ייצוג חסר של ערבים בדווים בפאנלים אינטרנטיים.

ובמיוחד להנהגה, הוא כפול: ראשית, אין מדובר בהרעה ביחס למצב הקיים, שבו אין מגבלות על הרוב הפרלמנטרי, או על הממשלה, מקבלת החלטות הפוגעות בציבור הערבי, וההנהגה היחידה שיש כיום מפני תרחיש זה, שתישאר על כנה, היא ביקורת שיפוטית. שנית, ההסדר שאנו מציעים כולל איסור על הצעות שיש בהן כדי להגביל זכויות על בסיס קבוצתי פסול, ובכך יש משום תוספת של הגנה על קבוצות מיעוט ביחס למצב הנוכחי. גם בהקשר זה, חברותם של ערבים במועצת האזרחים, המפקחת בין היתר על סוגיית ההצעות האסורות, עשויה לשמש מקור להרגעת החשש. יש לציין כי ממצאי הסקר מצביעים על תמיכה במשאלי עם הנמוכה רק במעט בקרב ערבים ביחס לאוכלוסייה הכללית (פער של 4.4%), והחשש מפני החלטות הפוגעות במיעוט במשאלי עם הוא כמו באוכלוסייה הכללית.

בשורה התחתונה: הציבור הערבי נמצא במקום של ניכור עמוק, אבל דווקא משום כך יש סיכוי שגיב בחיוב למנגנון שייתפש בעיניו כאמין, ענייני, שקוף ומייצג. אם נשכיל להסיר חסמים, להבטיח ייצוג הוגן, להזמין השתתפות באופן אמיתי ונגיש ולאזנת שהכלים הדמוקרטיים החדשים לדיון והכרעה הם לטובת האזרחים, ולא "עוד טריק של המערכת" – קיים פוטנציאל אמיתי בקרב הציבור הערבי להיענות ולהשתתפות.

חרדים

גם החרדים מהווים קבוצת מיעוט, אך מצבם הפוליטי שונה בתכלית. זה דורות שהפוליטיקה הייצוגית מעניקה לחרדים כוח והשפעת יתר יחסית לחלקם באוכלוסייה. מצב זה עשוי להשתנות, אך נכון להיום, ברור שבלעדיות הממד הייצוגי של הדמוקרטיה בישראל מיטיבה עם הפוליטיקאים והעסקנים החרדים. הוספת ממדים של דמוקרטיה צפויה להחליש את כוחם, ואל נכחד: הממדים הישירים והדיוניים מבקשים, בין השאר, לתקן עיוותי ייצוג המקנים כוח יתר לקבוצות מסוימות בציבור על חשבון אחרות הסובלות מייצוג חסר.

התמונה מסתבכת אם נביט מעבר לזירה הפוליטית הצרה ולאליטה הפוליטית החרדית. ראשית, עד כמה, אם בכלל, מיטיבה השפעת היתר של המפלגות החרדיות עם ציבור בוחריהן? ניתן להשיב לתהייה במספר מישורים. מישור אחד יבחן את התחושות הסובייקטיביות של אזרחים חרדים: באיזו מידה הם חשים שהמפלגות מייצגות אותם בסוגיות המדיניות החשובות להם? מישור אחר ינסה לבחון, אובייקטיבית, עד כמה מצבו של הציבור החרדי הוטב, לפי מדדים שונים, נוכח המדיניות שקידמו מפלגות חרדיות בזכות הכוח הפוליטי שבידן. מישור שלישי יבחן כיצד תורם כוחו הפוליטי העודף של הציבור החרדי לרגשות שליליים כלפי חרדים בקרב הציבור הרחב (ע"ע "כפייה דתית", "סחטנות", "טפילים" וכיו"ב ביטויים המופנים כלפי הציבור החרדי). אלה שאלות פתוחות ברובן, אך הן הופכות את השאלה, אם החלשת כוחן של המפלגות החרדיות תיטיב או תרע עם הציבור החרדי, למורכבת.

שנית, השינוי המוצע יחליש אומנם את כוחן של המפלגות החרדיות במערכת הפוליטית, אך מנגד, יוסיף קול ונראות לאזרחיות ואזרחים חרדים, בנפרד מנציגיהם הפוליטיים. תיתכן להם האפשרות, כמו ליתר אזרחי ישראל, לבטא את העדפותיהם באופן ישיר בנושאים שיובאו למשאל עם – ולא ברור באיזו מידה העדפות אלה תואמות את הקו שמובילות המפלגות החרדיות. כך, אף תינתן אפשרות לאזרחיות ולאזרחים חרדים לבטא את עמדותיהם בנושאים שאינם נוגעים באופן מיוחד לחברה החרדית, ושהם כלל אינם מתבקשים לתת עליהם את דעתם בבחירות הכלליות שבהן ההצבעה היא מגזרית לרוב. במסגרת אסיפות אזרחים יינתן קול לאזרחיות ואזרחים חרדים, ומשתתפים מהחברה הכללית יוכלו להיחשף לקולות אלה

באופן ישיר ולהיות מושפעים מהם בדיונים ובגיבוש ההמלצות. נקודות המבט החרדיות על הסוגיות תתבהרנה ותתבררנה באופן אותנטי על ידי אזרחים ואזרחים חרדים המשתתפים באסיפה, במקום דרך הנציגים הפוליטיים. כמו כן, אסיפות אזרחים יהיו המוסד הפוליטי היחיד, נכון להיום, שמשתתפות בו נשים חרדיות.⁵⁹

מהסקר שערכנו בקרב הציבור החרדי אכן מתקבלת תמונה ייחודית של מגזר זה, עם תחושת כיפוח גבוהה במיוחד ולצידה ביקורתיות נמוכה יותר כלפי נבחרי ציבור. אומנם, כמחצית מהמשיבים החרדים סבורים שמשאלי עם ואסיפות אזרחים יכולים לשפר את אמון הציבור בתהליכי קבלת החלטות, אך זהו שיעור נמוך משמעותית ביחס לאוכלוסייה הכללית (68%), וככלל, החרדים מסויגים הרבה יותר מכלים השתתפותיים ביחס לציבור הכללי.

תחושת המודרות בולטת: 71% מהחרדים חשים "אזרח סוג ב" (גבוה ב-10 נקודות מהממוצע היהודי), ו-76% סבורים שהמחנה הפוליטי השני אינו באמת דמוקרטי (גבוה ב-7 נקודות מהממוצע היהודי). במקביל, הם מאמצים בעוצמה את הנרטיב של "פוליטיקאים רוצים לפעול לטובת העם; הביורוקרטים והמשפטנים חוסמים" – 79% מסכימים, פער עצום של 44 נקודות מול כלל האוכלוסייה ויותר מכל מגזר אחר, בפער גדול. בהתאם, יש להם יותר אמון וכוחות ספקנות כלפי נבחרי הציבור עצמם, יחסית לאוכלוסייה הכללית. יחד עם זאת, הערך שהם מייחסים לאיכות של תהליך קבלת החלטות דמוקרטי נמוך משמעותית ביחס לאוכלוסייה הכללית, ובכל המדדים: ענייניות, מידע אמין, שקיפות, פתיחות ורובנות.

כשעוברים ממסרים לנכונות פרקטית, הפערים נעשים דרמטיים עוד יותר: תמיכת החרדים בכלים השתתפותיים, הן של משאל עם והן של אסיפות אזרחים, נמוכה משמעותית ביחס לציבור הכללי, ובפער גם מכל שאר המגזרים (לרבות מגזרי מיעוט). חרדים מבטאים חשש גבוה במיוחד ביחס ליתר המגזרים לגבי האפשרות שמשאלי יושפעו מקבוצות מאורגנות ובעלי הון, ושיפתחו פתח להחלטות פופוליסטיות הפוגעות במיעוטים. גם הנכונות למעורבות אישית נמוכה, כש-40% בלבד מבטאים נכונות להגיע אם יוזמנו בהגרלה (לעומת 58% בקרב יהודים בכלל). אף האמון המוסדי שלהם באסיפות אזרחים חלש בפערים ניכרים מזה של הציבור הכללי, ובכל המדדים התהליכיים: שיתבססו על מידע אמין, שישקלו שיקולים ענייניים, שישמעו מגוון עמדות ושישקפו בהמלצותיהן את רצון הרוב. בסיכום: חרדים חשים מאוימים, מגינים על כוח הייצוג הפוליטי שלהם, ומבטאים חשד עמוק כלפי מנגנונים שיתופיים שעלולים להחליש את כוחה של המערכת הייצוגית.

עם זאת, ניתוח הממצאים מגלה כי בתוך החברה החרדית מסתתרים גם כוסי פתיחות. נדרש אומנם מחקר משמעותי יותר, אך סימנים ראשונים מעידים כי צעירים, נשים וחרדים שאינם מחויבים למשמעת מפלגתית מובהקת מגלים יותר פתיחות לכלים השתתפותיים. בקרב בני 40-18, שיעור התומכים באסיפות אזרחים עולה ל-29% (לעומת 23% אצל כלל החרדים), וגם שיעור המביעים נכונות להשתתף אם יוזמנו עולה מ-40% ל-46%. בעניין משאלי עם, דווקא קבוצת בני ה-41-59 מעט פתוחה יותר (41% תומכים, לעומת 36% בקרב צעירים ו-27% אצל מבוגרים). נשים חרדיות מביעות פתיחות נורמטיבית בולטת: 29% בעד אסיפות (לעומת 17% בגברים) ו-26% אף בעד להפוך השתתפות לחובה (13% בגברים), גם אם בפועל, רק 36% אומרות שיגיעו אם יוזמנו (45% בגברים) – אות לאתגרי נגישות ולוגיסטיקה שייתכן שניתן לפתור.

59 נכון לאוקטובר 2022, חרדים היוו כ-11% מבעלי זכות הבחירה בישראל, כך שצפוי שבאסיפת אזרחים המונה 88 חברים יהיו 4-5 משתתפות חרדיות. במועצת האזרחים המונה 24 חברים מתחלפים, צפוי שתהיה חברה חרדית אחת בממוצע.

נקודת התקווה הגדולה ביותר נמצאת בפריפריה הפוליטית: חרדים שלא הצביעו בבחירות 2022, או שאומרים שלא יצביעו כיום, תומכים בקיום משאלי עם בשיעורים גבוהים של 67-65% ובאסיפות אזרחים בשיעורים של 33-44%, ואף מביעים אמון גבוה בהרבה בכך שאסיפה יכולה להפיק המלצות מבוססות מידע (ברמות שמגיעות עד מעל 70% בחלק מהחיתוכים). נראה כי מדובר בקהל שמחפש ערוץ להשמיע קול מחוץ למסגרת המפלגות החרדיות, שבקרב מצביעה, התמיכה במשאלי עם ובאסיפות אזרחים נמוכה.

התמונה הכוללת, אם כן, שונה מזו שמתקבלת כשמתכלים על המגזר החרדי כמקשה אחת, ואף מעודדת בהקשר הדמוקרטי: גם בקהילה שנוטה להסתגר יש דור צעיר, נשים ו"בלתי מיוצגים" פוליטית, שייטכן שמבקשים גשר זהיר להשתתפות בזירת המדינה הרחבה. אם נציע הליכי שיתוף מותאמים ונמסגר אותם ככלים המאפשרים לשמוע את הציבור החרדי, ולא לעקוף אותו, נראה שיש מי שיהיו קשובים לכך. כך או כך, יידרשו מאמצים מיוחדים לעידוד השתתפות ולהנגשה תרבותית. למשל, יהיה צורך להבטיח למשתתפות ומשתתפים חרדים סידורי לינה שיתאימו לצורכיהם וכשרות מתאימה. יהיה מקום לקבוע קוד לבוש לאסיפה, הרגיש למגוון התרבותי של משתתפיה. אף יהיה מקום לקיים שיח עם הנהגת הציבור החרדי, כדי להפחית את הסיכון של הטלת חרם על השתתפות באסיפות אזרחים, בכלל או בנושאים מסוימים.

לסיכום, הוספת ממדים של דמוקרטיה ישירה ודיונית תחליש כנראה את כוחן של המפלגות החרדיות במערכת הפוליטית, אך קשה לצפות אילו השפעות יהיו לה מבחינת החברה החרדית בכלל, יחסיה עם החברה הכללית ויחסיה עם נציגיה הפוליטיים. השינוי עשוי להוביל לתמורות מעניינות, שקשה להעריך אותן כעת.

תומכי ליכוד

תומכי הליכוד הם קבוצה גדולה ומשמעותית בחברה הישראלית, ודאי בהקשר הפוליטי. בעשורים האחרונים הייתה הליכוד כמעט תמיד המפלגה הגדולה בישראל, ובבחירות 2022 (לכנסת ה-25) זכתה בהצבעתם של למעלה ממיליון אזרחים. ייחודה של קבוצה זו, לענייננו, טמון בפער בין משקלה הפוליטי ובין משקלה במונחים של כוח ומעמד חברתיים. מבחינה דמוגרפית, מדובר בקבוצה שמתאפיינת, בהכללה, כמעמד ביניים מסורתי ומזרחי. לעומת כוחה הפוליטי הגדול של קבוצה זו, שביסס את הליכוד כמפלגת השלטון בהפסקות מאז 1977 וכמעט ברצף מ-2009, הרי שבמוקדי כוח אחרים הרלוונטיים לזירה הפוליטית, ובמיוחד כאלה הנושאים הון סימבולי כמו המערכת המשפטית ברמות הבכירות, התקשורת והאקדמיה – ייצוגה דל באופן יחסי. כלומר, זוהי קבוצה שעבורה מפלגת הליכוד מהווה מקור כוח ומעמד כמעט בלעדי, והפוליטיקה הייצוגית היא המגרש שמעניק לה את כוחה. ואכן, מהסקר עולה תמיכה גבוהה יחסית בקרב תומכי ליכוד בדמוקרטיה הייצוגית, והסתייגות ממנגנונים שעשויים להחליש את כוחה. שיעור ההסכמה בקרבם עם הטענה כי משאלי עם עוקפים את הכנסת והממשלה, וכי צריך לאפשר לכנסת ולממשלה שנבחרו לקדם בעצמן את המדיניות שלשמה נבחרו, הוא גבוה (56%) – בפער משמעותי מהאוכלוסייה הכללית (37%) ומתומכי כל מפלגה אחרת. כך גם הסכמתם עם האמירה, ביחס לאסיפות אזרחים, כי בעייתי שאזרחים שלא נבחרו יקבלו החלטות גם אם אינן מחייבות (66%, לעומת 47% באוכלוסייה הכללית).

להבדיל מהקבוצות האחרות, אם כן, קבוצת תומכי הליכוד אינה עומדת לכאורה להרוויח, מבחינת קול וכוח פוליטי, מהמהלך המוצע של הוספת ממדים דיוניים וישירים לדמוקרטיה

הישראלית. בהקשר זה, הייחוד של תומכי הליכוד קיים אף ביחס לציבור החרדי, שהפוליטיקה הייצוגית אומנם מיטיבה עם מפלגותיו, אך בשונה מהליכוד, אלו אינן מפלגות דמוקרטיות – כך שלא ברור באיזו מידה הן אכן מייצגות ציבור זה ומעניקות לו קול. אך כמו לגבי הציבור החרדי, התמונה כנראה מורכבת יותר, שכן ייצוג פוליטי אינו חזות הכול.

מבחינת שיקוף עמדות, שהיא ככלל החשובה ביותר לאזרחים מבחינת תחושת הייצוג שלהם, לא ברור באיזו מידה חשים מצביעי ליכוד שמפלגתם אכן מבטאת את עמדותיהם בנושאים החשובים להם. אם לשפוט לפי סקרים בנושאים מרכזיים שעל סדר היום הציבורי בעת כתיבת הדברים – הרפורמה המשפטית, ניהול משבר החטופים, ועדת חקירה ממלכתית וגיוס חרדים – הרי שהתמיכה במדיניות הממשלה אף בין מצביעי ליכוד רחוקה מלהיות חד משמעית. אם נתבונן בהקשר זה על ממצאי הסקר שערכנו, התמונה מעורבת. בקרב מי שהצהירו על כוונתם להצביע ליכוד, רוב ברור (76%) תופש את המפלגה כמייצגת אותו בצורה טובה בנושאים החשובים לו. ואולם, בקרב כלל המשיבים, קרוב למחצית מאלו שבחרו בליכוד בבחירות האחרונות שלפני הסקר אינם מצהירים על כוונתם לשוב ולהצביע כך גם בבחירות הבאות (בין שהם מתלבטים ובין שבכוונתם להצביע למפלגה אחרת). עמדותיה של קבוצה זו מציגות תמונה מעורבת למדי מבחינת רמת התמיכה במדיניות שמקדמת הליכוד בנושאים השונים. בהחלט ייתכן שהעברת הדיון הציבורי מפוליטיקאים וממפלגות לסוגיות מדיניות מהותיות יטיב גם עם קבוצת תומכי הליכוד, מבחינת הקשב של האליטה הפוליטית לציבור בוחריה והמתאם בין מדיניותה לעמדותיהם. ואכן, 68% מתומכי הליכוד (לפי הצבעת עבר) מסכימים כי קיום משאלי עם יחייב את נבחר הציבור להיות קשובים יותר לעמדות הציבור, ו-58% מסכימים כי משאלי עם יבטיחו שהחלטות בנושאים חשובים יתקבלו בהתאם לעמדות האמיתיות של הציבור, ולא על בסיס שיקולים מפלגתיים וקואליציוניים. רמת ההסכמה של תומכי ליכוד עם אמירות אלו דומה לזו של הציבור הכללי.

רמת התמיכה הכללית של מצביעי ליכוד (בעבר) בקיום משאלי עם (65%) אף גבוהה מעט מזו של האוכלוסייה הכללית (61%). לעומת זאת, התמיכה בקיום משאלי עם בקרב מי שמצהירים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הבאות (52%) נמוכה משמעותית מזו של המדגם הכללי. ואילו בקרב מי שהצביעו ליכוד אך אינם יודעים אם יעשו כן בבחירות הבאות, התמיכה בקיום משאליים גבוהה במיוחד (76%). ניתן, אם כן, לראות כאן דפוס: נתח משמעותי ממי שהצביעו ליכוד בעבר מבטאים אמונה כי משאלי עם עשויים להגדיל את הקשב של נבחר הציבור לעמדות מצביעיהם ולתת מענה לפער שנפער בין המדיניות שמקדמת המפלגה לבין עמדות בוחריה בנושאים מרכזיים. ייתכן אף שלהוספת ממד ישיר לדמוקרטיה יהיו השפעות פנים מפלגתיות שקשה לצפות אותן, למשל מבחינת כוחן של קבוצות אידאולוגיות קיצוניות בתוך הליכוד. כמו כן, הענקת השפעה ישירה לאזרחים עשויה אף לתת מענה לטענה נפוצה בקרב תומכי ליכוד בדבר כוח היתר שיש בידי מערכות נוספות – בראשן המערכת המשפטית – להתערב בסוגיות מדיניות.

מעבר לכך, תומכי הליכוד הם במוקד הקיטוב הפוליטי בישראל. "ליכודניקים", ועוד יותר מכך "ביביסטים", הפכו למושא של בוז ושנאה בקרב קבוצות רחבות בציבור, והשיח במחאה נגד הרפורמה המשפטית לא הותיר מקום לספק בכך. ולמרות זאת, או אולי משום כך, מדובר בקבוצה שממעטת להשתתף במרחבי שיח למיניהם בחברה האזרחית שמטרתם המוצהרת להפחית קיטוב, והיעדרם היחסי ממרחבים אלה בולט לעין. יצירת מרחב דיוני ממוסד ומובנה, בדמות אסיפות אזרחים, שיש לו גם משמעות והשפעה בזירה הפוליטית הממשית,

עשויה אפוא להיטיב עם תומכי ליכוד – הן לאור השפעותיה הממתנות על הקיטוב הפוליטי ככלל, והן משום שהיא תפתח פתח להכללתם בשיח פוליטי ענייני, קשוב ומכבד, כאזרחיות ואזרחים שווים, סוג א' ולא סוג ב', וללא התוויות שהפוליטיקה המקוטבת מדביקה להם. ממצאי הסקר מצביעים על שיעור תמיכה בקיום אסיפות אזרחים בקרב מצביעי ליכוד בעבר הדומה לאוכלוסייה הכללית (46%), אך בקרב מי שמעידים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הקרובות, התמיכה צונחת (34%) – מה שעשוי להעיד על מגמת הסתגרות של קבוצה זו. דפוס דומה מתגלה מבחינת הנכונות להשתתף באסיפות אזרחים: 56% בקרב מצביעי ליכוד בעבר מביעים נכונות (דומה לאוכלוסייה הכללית), לעומת 49% ממי שמצהירים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הבאות.

השפעות לכי סוגיות נבחרות

הסכסוך הישראלי-פלסטיני

הסכסוך הוא אולי הסוגיה שמבטאת יותר מכול את תחלואיה של הדמוקרטיה הייצוגית, שמפגינה חידלון מתמשך נוכח השלכותיו ההרסניות. התנהלות ממשלות ישראל לדורותיהן נעה בין שני קטבים: מצד אחד, אי קבלת הכרעות אסטרטגיות שקולות ומחושבות לגבי מטרות המדינה ביחס לסכסוך ולאופן שבו עליה לנהוג כדי להשיגן. בה בעת, בהיעדר הכרעות, נקבעות עובדות בשטח ללא דיון ציבורי מעמיק לגבי משמעותן והשלכותיהן ארוכות הטווח, אשר מצמצמות בפועל את אפשרויות הפעולה בעתיד. ניתן למנות בהקשר זה את מפעל ההתיישבות על גוויני, מהתנחלויות ממוסדות ורשמיות ועד לגיבוי בשטח למאחזים בלתי חוקיים; את ההתנהלות מול הצד הפלסטיני – הרשות הפלסטינית, חמאס; ואת העמימות המתמשכת של ישראל ביחס לכוונותיה בדבר הסדר קבע מדיני ותנאיו. מצד שני, החלטות אסטרטגיות שמתקבלות ללא שמתקיים דיון ציבורי מעמיק לגבי משמעויותיהן, ובלא שיזכו ללגיטימציה ציבורית רחבה נוכח התנגדות תקיפה מצד חלקים בציבור. אלו נותרות כ"פצעים פתוחים" המתדלקים את הקיטוב. הבולטות בהן: הסכמי אוסלו שהקימו את הרשות הפלסטינית, וההחלטה לסגת באופן חד צדדי וללא הסכם מרצות עזה (ההתנתקות).

לצד התנהלות זו, אנו עדים לדחיפות ליציאה של הסכסוך. כאשר ראש הממשלה אהוד ברק, מי שנחשב למנהיג מחנה השמאל, קבע באוקטובר 2000 כי "אין פרטנר" בצד הפלסטיני, הוא למעשה פטר את הציבור הישראלי מכל אחריות לקבוע מדיניות ולקבל החלטות בנוגע ליחסים עם הפלסטינים. וכך, במשך רבע מאה, מעבר לשוליים האידאולוגיים מימין ומשמאל שמציגים את חזונו להתמודדות עם הסכסוך, רוב רובה של המפה הפוליטית חדלה מלעסוק בכך. לא הוצגו תפישות או חזונות מתחרים לשיפוט הציבור, ולמעשה, קשה מאוד להבחין בין שלל המפלגות, למעט אלה שבשוליים, מבחינת האסטרטגיה ארוכת הטווח שלהן ביחס לסכסוך, וכיצד הן מציעות לקדמה בהווה. וכך, אותו נושא שנתפש בעבר כמרכזי על סדר היום הפוליטי, ואשר בו נדרשת נקיטת עמדה אידאולוגית ונחוצות החלטות קשות, הוזז הצידה תחת הכותרת "אין פרטנר" שהתחלפה ב"ניהול הסכסוך". במקום ליטול אחריות, כקהילה פוליטית, ולהתמודד עם אתגר קשה זה המאפיל על קיומנו כמדינה וכחברה, הציבור הישראלי בעידוד נציגיו בהנהגה הפוליטית כולה התנער מאחריות. ובמקום לנהל את הסכסוך, אפשר הדמוס הישראלי לסכסוך לנהל אותו.

הכנסת משאלי עם ואסיפות אזרחים יכולה להחזיר את הסכסוך למרכז השיח הפוליטי, היכן

שהוא צריך להיות. לפי הצעתנו, החוק יחייב לערוך משאלי עם בנושאים הנוגעים לשינויים בגבולות הריבונות או השליטה בפועל, כך שממשלה המבקשת לקבל החלטות בכיוונים אלה תצטרך לקבל את אישור הציבור, וזאת לאחר תהליך דיוני שיתנהל באסיפת אזרחים. האישור במשאל ימנע מקבוצות מתנגדות לטעון כי ההחלטות שהתקבלו אינן לגיטימיות. אם תפעל ממשלה באופן שמשנה את המציאות בשטח וללא משאל עם, ניתן יהיה לטעון כי מדובר בהחלטה המחייבת משאל, ולדרוש הכרעה בנושא. כך למשל, אם הממשלה תחליט על התיישבות אזרחית ברצועת עזה, או לחלופין, על כינוי התנחלויות מבוססות ביהודה ושומרון, יוכלו המתנגדים לפנות למועצת האזרחים ולטעון כי עליה לדרוש קיום משאל חובה.

גם הכלי של משאל ביוזמה אזרחית יאפשר לציבור לפקח על פעילות הממשלה בנושא ולוודא מתאם בין מדיניותה לבין העמדות בציבור. כך למשל, אם תהיה הצעה בינלאומית משמעותית בדבר הסדר מדיני, שהממשלה נמנעת מלהתייחס אליה או להגיב לה (כמו יוזמת השלום הסעודית בשעתה או היוזמה הצרפתית-סעודית שעלתה כהסדר לסיום המלחמה), תוכל יוזמה אזרחית להעלות את הנושא לסדר היום, בדרישה כי הממשלה תדון בהצעה ותגבש ותפרסם את עמדתה לגביה (יוזמה פרואקטיבית). אם ממשלה מחליטה לפתוח בערוץ מדיני כלשהו, או אם היא מקבלת החלטה לקדם תוכנית להרחבת ההתיישבות ביהודה ושומרון, תוכל יוזמה אזרחית לדרוש קיום משאל לביטול החלטות אלה (יוזמה תגובתית). ללא קשר לסוג המשאל ולגורם היוזם, עצם קיום הכלי של דמוקרטיה ישירה שעוסק במדיניות ביחס לסכסוך יחייב מפלגות לנקוט עמדות בהירות יותר ביחס לסוגייה; יחייב את הממשלה לתת דין וחשבון לציבור ולנמק את החלטותיה או להצדיק חוסר פעולה; ויעורר את הדיון הציבורי לקיומן של חלופות מדיניות שונות, המונחות על ידי חזונות ותפישות מציאות שונים שיש צורך לדון בהם ולקבל הכרעות אחראיות ושקולות.

אין ספק שנושא הסכסוך מעורר רגשות עזים בציבור הישראלי, וגם, כפי שעולה ממצאי הסקר, הסכסוך רבה, ואולי אף חרדה, מפני הבאתו לדיון ולהכרעה. הצגנו בסקר סוגיות ליבה שונות שניתן להביא להכרעה בתהליך משולב של אסיפת אזרחים ומשאל עם, וביקשנו מהמשיבים לסמן את הסוגיות שמתאימות לכך לדעתם. בין חמש סוגיות מרכזיות – הסכסוך, סוגיות משטריות-משפטיות, גיוס חרדים, מדיניות חברתית-כלכלית ושאלות של דת ומדינה – סוגיית הסכסוך זוכה לשיעורי התמיכה הנמוכים ביותר בקרב המדגם הכללי (36%) כמתאימה להכרעה בתהליך משולב שכזה. ארבע האחרות זוכות בתמיכה של 42%-50. גם כשבדקנו ברמה המגזרית, הסכסוך מופיע במקום האחרון בין הסוגיות אצל יהודים חילונים, מסורתיים ודתיים. רק בקרב ערבים וחרדים אין זה המצב, כאשר אצל ערבים סוגייה זו היא המתאימה ביותר לתהליך של אסיפה ומשאל, ואצל חרדים יש סוגיות שעוד פחות מתאימות ממנה – סוגיות שבהן הם במיעוט ברור (יחסי דת-מדינה וגיוס). גם כששאלנו לגבי הנכונות לקבל הכרעת משאל הנוגדת את עמדת המשיבים בסוגיות השונות, ניכר כי הנכונות לגבי הסכסוך היא הנמוכה ביותר (46%), אם כי גם בסוגיות האחרות הנכונות איננה גבוהה במיוחד (52%-50%). מדובר, אם כן, באתגר גדול לא רק לדמוקרטיה הייצוגית אלא גם לדמוקרטיה הישירה, וניתן להבין זאת לאור השלכותיה מרחיקות הלכת של כל הכרעה המתקבלת בסוגייה והרגשות העזים הנלווים אליה. עם זאת, ברור שמוטב לחברה לבחור באסטרטגיה של התמודדות, ולא של הימנעות או של הכרעות המתקבלות ללא דיון ממשי או הכרעה דמוקרטית. ובהקשר זה, הכרעה בדרך של משאל עם, ללא קשר לסוגייה, עדיין זוכה בתמיכה הגבוהה ביותר ביחס לדרכי הכרעה אחרות, גם במצב שבו ההכרעה מנוגדת לעמדת המשיבים.

גיוס חרדים

השאלה בדבר ההסדר הראוי לשירות צבאי של צעירים חרדים נמצאת על סדר היום הפוליטי שנים ארוכות. חוסר ההתמודדות עם הסוגיה הוא תוצר מובהק של הפוליטיקה הייצוגית, כאשר כוחן של מפלגות חרדיות המעמידות נושא זה בראש סדר העדיפויות מנע מממשלות התלויות בתמיכתן לקדם דיון רציני על ההסדר ולפעול לשינויו, חרף פגמיו הערכיים והמעשיים הברורים. כך עברה ההתמודדות עם הנושא מהזירה הפוליטית הראויה לו לזירה המשפטית. גם מעורבות בג"ץ בנושא מעוררת קושי, שכן לא מדובר בתפקידו המובהק של בית משפט להתערב להגנה על מיעוט מקופח מפני הרוב, כי אם בהתערבות בהסדר פוליטי המעניק הטבה לקבוצת מיעוט. כך עורר בית המשפט העליון עוינות בקרב הציבור החרדי ונציגיו ויצר אצלם מוטיבציה פוליטית לפגוע בכוחו ובמעמדו.

כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית יכולים היו למנוע מצב זה. תרומתם הגדולה היא בדיוק בנושאים מסוג זה שהדמוקרטיה הייצוגית, המונעת משיקולים מפלגתיים שאינם משרתים בהכרח את טובת הציבור הרחב, אינה מתמודדת עימם ואשר יוצרים מבוי סתום פוליטי. עוד לא מאוחר להשתמש בכלים אלה גם היום, אף שהנזק מחסרונם לאורך השנים כבר גדול וקשה לתיקון. מתבקש שסוגיה זו תובא לדיון באסיפת אזרחים, שבה יהיה ייצוג לכל חלקי הציבור. באסיפה ניתן יהיה לשמוע את העמדות השונות, כולל ממשותפים ומבעלי עניין חרדים על גווניהם, ולהיחשף לקשיים ולאפשרויות ביחס לשירות צבאי מנקודת ראותם של חרדים. וזאת, כששיקולים של כוח פוליטי ואינטרסים כלכליים ואחרים, שהם מרכזיים בהתנהלות נציגיו הפוליטיים של הציבור החרדי, מפנים את מקומם בדיון לטובת שיקולים ענייניים הנוגעים לאזרחים עצמם. עוד יוכלו משתתפי האסיפה (ובעקיפין גם כלל הציבור) לשמוע ממומחים בעלי נקודות מבט שונות על השימויות של הסדרים שונים ועל השלכותיהם לאורך זמן מבחינת הביטחון, הכלכלה, שוק העבודה, מערכת החינוך, הצבא, החברה החרדית ועוד. נראה כי אין זה מופרך לצפות שבדיון ענייני, ובעזרת החשיפה לכלל נקודות המבט והידע הרלוונטי לסוגיה, אסיפת אזרחים תוכל לגבש המלצות להסדר שקול וענייני, הלוקח בחשבון את השיקולים השונים והחשוב לטווח שהוא רחוק יותר ממערכת הבחירות הבאה.

אסיפת אזרחים כזאת, ובעקבותיה משאל עם, יוכלו להיווצר במספר דרכים. הממשלה תוכל ליזום אותה, כדי להביא להסדר הזוכה לתמיכה רחבה ולהוריד את הנושא הטעון מסדר היום הפוליטי, בדומה לדרך שנקטה ממשלת אירלנד ביחס להפלות. אם זו ממשלה שתלויה בתמיכת המפלגות החרדיות, ניתן להניח שיוזמה כזאת לא תבוא מצד הממשלה. במקרה זה, יוזמה אזרחית תוכל להעלות את הנושא לדיון, אם כיוזמה פרואקטיבית הדורשת מהממשלה לקבוע הסדר בנושא, ואם כיוזמה תגובתית הדורשת לבטל הסדר שנחקק. זאת, במקום שתימשך הדינמיקה המוכרת לנו עד עייפה, שלפיה ההסדר מגיע לבית המשפט העליון בעקבות עתירות, נפסל שם, וחוזר כתפוח אדמה לוהט למערכת הפוליטית.

עם כל זאת, אין להקל באתגר החברתי שנושא זה מעמיד כיום, במצב שאליו הגענו, שבו הסדר פגום התקבע לאורך זמן כה ממושך. זאת במיוחד לאור התנגדותו הנחרצת של המגזר החרדי להעמיד את הסוגיה למבחן ציבורי ישיר, מחוץ לפוליטיקה הייצוגית. ממצאי הסקר מצביעים על כך שהתנגדות זו אינה רק נחלתה של ההנהגה הפוליטית החרדית, אלא גם של הציבור החרדי עצמו. רק 24% מהמשיבים החרדים סימנו את הסוגיה של גיוס חרדים כמתאימה לדיון והכרעה בתהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם, לעומת ממוצע של 55% בקרב המגזרים היהודיים האחרים. 13% בלבד מהחרדים מציינים את נכונותם לקבל הכרעה במשאל עם

הנוגדת את עמדתם בסוגייה. החרדים הם גם המגזר המבטא את הנכונות הנמוכה ביותר לקבל בכלל הכרעה במשאל הנוגדת את עמדתו (ללא קשר לסוגייה), כשנכונותו לקבל הכרעת ממשלה גבוהה יותר. עוד בהקשר זה, יש להזכיר את נכונותם הנמוכה יחסית של החרדים להשתתף באסיפות אזרחים, אם כי בעניין זה, כפי שתיארנו מעלה, קיימת שונות פנימית בתוך הציבור החרדי.

אין דרך טובה או פשוטה לשנות הסדר הקיים לאורך שנים שמיטיב עם קבוצת מיעוט, וניתן לצפות להתנגדות איתנה מצד אותה קבוצה לכל דרך שתיבחר, כפי שאנו רואים גם כיום. ועדיין, לאור החלופות, יתרונותיו של תהליך דיוני פתוח ושקוף, המאפשר שמיעה של כל הצדדים וגיבוש הצעה שקולה ופרגמטית, ובעקבותיו הכרעה דמוקרטית ישירה המשקפת את עמדת רוב הציבור בצורה נאמנה, ברורים על פני המצב הקיים.

עד כמה מעוניין הציבור בישראל בהצעה שניסחנו, להרחיב ולהחיות את הדמוקרטיה? בסקר העמדות שערכנו בדקנו את נכונות הציבור לקבל את המשמעות המעשית של העברת השפעה, סמכות ואחריות לציבור אזרחים כה מגוון ואף מקוטב, באמצעות אסיפות אזרחים ומשאלי עם. התוצאות הצביעו על אופטימיות זהירה לגבי הפוטנציאל הטמון בהעברת יותר השפעה לאזרחים. שאלנו על דרכים שונות לפתרון משברים פוליטיים וחברתיים הנובעים מהקושי להגיע להסכמה בסוגיות מרכזיות. רק מעט יותר ממחצית סומכים את ידם על הדרכים המוכרות של הפוליטיקה הייצוגית – משא ומתן בין מפלגות (53%) או בחירות חדשות (51%). אך התקווה להיחלץ מהמבוי הסתום מזנקת לשני שלישים (66%) לנוכח האפשרות של קיום משאלי עם. הייאוש מן הישן, מתברר, מזין נכונות להתנסות במנגנונים שלא נוסו כאן מעולם.

התקווה בכלי החדש כרוכה גם בחרטה. רוב הישראלים (56%) סבורים ש"במחשבה לאחור, בנושאים שנויים במחלוקת כמו הסכמי אוסלו, תוכנית ההתנתקות או הרפורמה המשפטית, היה עדיף שההכרעה תתקבל על ידי הציבור (באסיפות אזרחים ומשאלי עם) ולא על ידי הפוליטיקאים". הציבור אינו תמים, והוא מכיר במגרעות אפשריות של משאלי עם, כשהחשש המרכזי הוא מהשפעתן של קבוצות לחץ ובעלי הון. ועם זאת, 61% מהציבור תומכים במשאלי עם, ורק 13% מתנגדים, כשהיתר אינם בטוחים/יודעים.

גם הכלי של אסיפת אזרחים מצית סקרנות ואופטימיות זהירה בקרב הישראלים, על אף חוסר ההיכרות עימו. 44% תומכים במנגנון, פחות מרבע (23%) מתנגדים, ושליש יושבים על הגדר. 54% כבר מביעים נכונות להשתתף באסיפה אם שמם יעלה בהגרלה. אפילו האפשרות לחייב השתתפות באסיפה אינה נדחית, כששיעור דומה (39%) מצדד או מתנגד, והשאר אינם בטוחים/יודעים. בדומה למשאל העם, גם כאן הציבור אינו עיוור לחששות – בפרט לאפשרות שהרכב האסיפה לא ישקף את כלל הציבור. אך אמון האזרחים בעצמם גדול יותר: רוב הציבור סבור שאסיפה תעלה המלצות המבוססות על מידע אמין (57%) ועל שיקולים ענייניים (63%), בעקבות הקשבה למגוון של עמדות והנמקות (67%) ובאופן שישקף באמת את עמדת רוב האזרחים (58%) – אמון שגבוה בפער גדול מזה הניתן לנבחרי ציבור לפי אותן אמות מידה.

אף שאין פתרון קסמים למשבר החרף שבו נתונה ישראל, המודל המשולב של דמוקרטיה דיונית וישירה מעורר תמיכה ותקווה בקרב אזרחי המדינה. רוב מובהק (68%) סבור ש"משאלי עם ואסיפות אזרחים יכולים לשפר את האמון של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות הדמוקרטיים בישראל". ממצאי הסקר מעידים שהניתוח וההצעה שפרסנו אינם בגדר שעשוע אינטלקטואלי, כי אם חזון שרוב אזרחי ישראל שותפים לו. הוא אינו פוסל את הממד הייצוגי אלא קורא לשדרוגו, אך יותר מכול, מבקש להוסיף לו ממדים חיוניים שיעניקו לעם קול עמוק, ישר וישיר. זוהי הזדמנות נדירה למפנה – מן התחושה הפיושה של "אין לנו על מי לסמוך" אל חוויה פוליטית לאומית שבה האזרחים עצמם הופכים, סוף סוף, לשותפים מלאים בקביעת גורלם.

יש טעם, אם כן, לשוב לפרדיגמה האתונאית: לא פוליטיקה כסמכות, אלא כצורת חיים; לא העברת שליטה, אלא הפנמת אחריות; לא שיטה גרידא אלא השתתפות, שיחה, מרחב של למידה ופעולה – מרחב שבו הדמוס מעצב את עצמו דרך המעשה המשותף. האגורה – כיכר

העיר – איננה רק שוק וכיכר אלא תשתית קיומית, מקום שבו לומדים להיות אזרחים. מתוך כך מתחדדת ההבנה שמוסדות אינם רק מבנים ניהוליים, אלא תצורות נפשיות. רומא ייצרה נתינים ממושמעים, משתפי פעולה פסיביים, סובייקטים של זהירות, ניכור וחשד; אתונה ילדה אזרחים חוקרים, יצירתיים, משתתפים. הפסיכולוגיה של הדמוקרטיה האתונאית היא עמוקה: היא עוסקת בעיצוב האישיות האזרחית באמצעות השתתפות ממשית, שיג ושיח ביקורתי, קבלת אחריות אישית וקהילתית, ועמידה אמיצה בפני חוסר ודאות מוסרי.

ועדיין, התוכנית המוצעת אינה מבקשת לבטל את רומא לטובת אתונה, ובוודאי לא להפקיר את ירושלים – שהשקיפה תמיד על שתי הערים האחרות במבט אמוני ספקני. ההצעה היא לשוב ולכונן איזון בין שלוש הערים: אמון אנושי, אמנה חברתית ואמונה נישאת – שלוש לשונות ליבה של חיים פוליטיים בעלי נשמה. הדמוס, בסופו של דבר, הוא חרב כפולה – איום והבטחה גם יחד. בין הלאומיות שהפכה את הדמוס לאתנוס, ובין רפובליקניזם גם שהפך i לאתוס דל של שלשול כתקים בקלפיות, נכרש אופק שלישי – קיומי, פתוח – שהופך את הדמוס לטלוס (telos), מחולל של תכלית עמוקה, משותפת, אופק שבו העם איננו מושא של שלטון אלא נושא של משמעות. ושם, באופק הזה, אולי סוף סוף נוכל להתחיל לא רק לדבר בשם הדמוקרטיה – אלא להפיח בה, ובנו, חיים.

נספחים

נספח א': מתווה לחקיקה – אסיפות אזרחים ומשאלי עם

הנוסח הבא איננו הצעת חוק, כי אם מתווה המכיל את עיקרי ההסדר המוצע ואשר יכול להוות בסיס להכנה של הצעת חוק. נושא זה יצריך חקיקה של חוק יסוד וכן חקיקת חוק רגיל שיכיל הוראות מפורטות יותר. המתווה אינו מבחין בין הוראות שיש לעגן בחוק יסוד לכאלה שמקומן בחוק רגיל.

פרק א – כללי

1. מטרה

חוק זה מטרתו להוסיף למשטר בישראל שני מוסדות דמוקרטיים, משאלי עם ואסיפות אזרחים, כדי להרחיב את הדמוקרטיה בישראל ולהגדיל את כוח ההשפעה של האזרחים על הממשל.

2. משאלי עם ואסיפות אזרחים

- א. משאלי עם ייערכו בתנאים הקבועים בחוק זה.
- ב. יש שלושה סוגים של משאלי עם, לפי התנאים לקיומם: משאלי חובה, משאלי רשות, ומשאלים ביוזמה אזרחית.
- ג. לפני כל משאל עם תיערך אסיפת אזרחים, כהגדרתה בחוק זה ובהתאם לכללים הקבועים בו.
- ד. הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות האזרחים תהיה אחראית על הארגון והביצוע של משאלי עם ושל אסיפות אזרחים.

3. הצעה אסורה

- הצעה המקיימת אחד מהתנאים הבאים לא תובא למשאל עם:
- א. ההצעה מגבילה את הזכות לבחור או להיבחר לכנסת.
- ב. ההצעה מגבילה זכויות על בסיס קבוצתי פסול.
- ג. ההצעה מבטלת את הפרדת הרשויות.

פרק ב – הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות אזרחים

4. הקמת הרשות מתוך ועדת הבחירות המרכזית

- א. שמה של ועדת הבחירות המרכזית ישונה ל: "הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות אזרחים" (להלן: "הרשות").
- ב. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת תמשיך להתקיים במסגרת הרשות ללא כל שינוי, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט – 1969, ותהיה אחראית על הארגון והביצוע של בחירות לכנסת.

ג. עובדי הרשות יהיו כעובדי ועדת הבחירות המרכזית ויחולו עליהם כל הדינים החלים על עובדי ועדת הבחירות המרכזית לפי חוק הבחירות לכנסת.

5. מועצת האזרחים

א. במסגרת הרשות תוקם מועצת האזרחים, שתהיה אחראית אל הארגון והביצוע של משאלי עם ואסיפות אזרחים.

ב. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת, יהיה גם יושב ראש מועצת האזרחים.

6. הרכב מועצת האזרחים

א. מועצת האזרחים תמנה 24 חברים.

ב. חברי מועצת האזרחים ייבחרו בשיטת ההגרלה הדו־שלבית, באותה דרך שנבחרים משתתפים לאסיפת אזרחים, באופן שהרכב המועצה ישקף את כלל הציבור לפי אמות מידה שייקבעו, לרבות גיל, מגדר, לאום, זיקה לדת ומעמד כלכלי־חברתי.

ג. אזרחים שהשתתפו באסיפת אזרחים יהיו רשאים, לאחר סיומה, לכהן ללא הגרלה במועצת האזרחים. שיבוצם במועצת האזרחים ייעשה באופן השומר על הרכבה המייצג של המועצה.

ד. חברי מועצת האזרחים יהיו חסרי זיקה ארגונית בעבר ובהווה לכל מפלגה או גוף אחר הפועל בזירה הפוליטית.

7. תקופת הכהונה במועצת האזרחים

א. כהונה במועצת האזרחים תיארך 18 חודשים.

ב. בכל שישנה חודשים יתחלפו שליש מחברה המועצה (שמונה חברים), באופן אקראי השומר על הרכבה המייצג של המועצה.

ג. במועצת האזרחים הראשונה החילוף הראשון של חברים יתרחש אחרי שנה מהקמתה.

8. גמול והחזר הוצאות לחברי מועצת האזרחים

הוראות חוק הבחירות לכנסת, בעניין גמול והחזר הוצאות לחברי ועדת הבחירות המרכזית, יחולו על חברי מועצת האזרחים.

9. דרכי עבודה של מועצת האזרחים

דרכי עבודתה של מועצת האזרחים, לרבות כללי הדיון בפניה וקבלת הכרעות, יפורטו בחוק.

10. שיפוט

בית המשפט הגבוה לצדק יהיה רשאי להתערב בהחלטות מועצת האזרחים לפי סעיפים ...*

בהתקיים שני תנאים אלה בלבד:

א. ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדתו של יושב ראש מועצת האזרחים.

ב. ההחלטה חורגת מסמכות המועצה או מנוגדת להוראות החוק.

* סוגי ההחלטות שהוראה זו תחול עליהן: קיום התנאים המחייבים משאל חובה; הגעת יוזמה אזרחית לרף החתימות הדרוש; סגירת יוזמה אזרחית בעקבות אימוצה על ידי הכנסת; קיום התנאים של הצעת משאל אסורה; נוסח השאלה לדיון באסיפת אזרחים; נוסח השאלון למשאל עם.

פרק ג – התנאים לקיום משאל עם

11. משאל חובה

א. אלה ההחלטות הטעונות אישור במשאל עם, אלא אם כן אושרו ברוב של שמונים חברי כנסת:

1. ריבונות וגבולות: החלטה המשפיעה להלכה או למעשה על שינויים בגבולות הריבונות של המדינה או בגבולות השטחים שבשליטתה ארוכת הטווח בפועל.

2. שינויים חוקתיים:

א. חקיקת חוק יסוד חדש

א. תיקון חוק היוצר שינוי יסודי בהסדרים משטריים. נספח לחוק ימנה רשימה לא־סגורה של סעיפי חוק, שתיקונם ייחשב שינוי יסודי בהסדרים משטריים.

א. תיקון חוק או החלטה היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד. נספח לחוק ימנה רשימה לא־סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד.

3. משאבי טבע ותשתיות לאומיות: החלטה או חקיקה היוצרות שינוי יסודי ובעל השלכות ארוכות טווח בהסדרים הנוגעים לניהול משאבי טבע ותשתיות לאומיות.

ב. התקיים משאל חובה – הכנסת והממשלה לא תהיינה רשאיות ליזום משאל על אותה החלטה שהועמדה למשאל אלא בחלוף שנתיים מקיום המשאל.

12. טענה בדבר חובה לקיים משאל

א. כל סיעה בכנסת רשאית להעלות טענה כי החלטה שהממשלה קיבלה או עומדת לקבל, או כי הצעת חוק שאושרה בכנסת בקריאה ראשונה, מחייבת משאל עם.

ב. סיעה הטוענת טענה זו תעלה אותה תחילה בפני מזכירות הרשות האחראית להחלטה – הממשלה או הכנסת.

ג. דחתה הרשות האחראית להחלטה את הטענה בדבר החובה לקיים משאל עם, תכנה הסיעה למועצת האזרחים שתכריע בשאלה.

ד. במקרה של ספק אם חלה חובת משאל או לא, תקבע מועצת האזרחים כי יש לקיים משאל.

ה. קבעה מועצת האזרחים כי חלה חובת משאל, תודיע על כך לרשות האחראית להחלטה, וזו תודיע למועצה תוך שבועיים אם היא עומדת על קיום ההחלטה, בכפוף לעריכת משאל עם.

ו. החוק יקבע כללים בנוגע להליך במועצת האזרחים, כולל לוחות זמנים, הקפאת החלטות או תהליכי חקיקה עד להכרעה, וכללים לניהול הדיון במועצת האזרחים.

13. משאל רשות

- א. הכנסת רשאית בהצבעת רוב חבריה להחליט על יוזמה להביא נושא או הצעה למשאל עם.
- ב. החוק יקבע כללים להגשת הצעה למשאל רשות, לדיון בה ולהצבעה עליה.
- ג. התקיימה אסיפת אזרחים – הכנסת רשאית לאמץ את המלצת האסיפה ולמשוך את הצעת המשאל.
- ד. התקיים משאל רשות – הכנסת לא תהיה רשאית ליזום משאל באותו נושא או על אותה הצעה אלא בחלוף שנתיים מקיום המשאל.

14. משאל ביוזמה אזרחית

- כל אזרח או חבר אזרחים למעט מפלגה רשומה (להלן: "היוזמים") יהיו רשאים ליזום תהליך של משאל עם. יוזמה אזרחית למשאל יכולה להיות משני סוגים:
- א. יוזמה פרואקטיבית המציעה הצעה חדשה להכרעה במשאל עם.
- ב. יוזמה תגובתית המציעה לבטל במשאל החלטה שנתקבלה על ידי הממשלה או חקיקה של הכנסת.

15. נושאים מיוחדים

- "נושא מיוחד" הוא נושא הקשור לביטחון או ליחסי חוץ המחייב החלטות דחופות, או הנסמך בעיקר על מידע חסוי, ובשל כך אינו מתאים, ככלל, להצעת משאל ביוזמה אזרחית.

16. הנעת יוזמה אזרחית למשאל

- א. הנעת יוזמה אזרחית תיעשה באמצעות פנייה של היוזמים אל מועצת האזרחים.
- ב. מועצת האזרחים תעניק ליוזמים ייעוץ והדרכה לגבי ניסוח ההצעה ולגבי תהליך איסוף החתימות ואישור המשאל.
- ג. ככל שעולה חשש כי מדובר ב"הצעה אסורה" שעלולה להיפסל בשלב הרישום, או בהצעה ב"נושא מיוחד", תינתן ליוזמים התראה והסבר על כך.
- ד. לאחר מכש הייעוץ, רשאים היוזמים להגיש את ההצעה לרשות. ההצעה תפורסם באתר הרשות במקום ייעודי לפרסום יוזמות אזרחיות למשאל שנמצאות בתהליך של איסוף חתימות.
- ה. אם ניתנה ליוזמים התראה בדבר האפשרות שמדובר בהצעה אסורה או בהצעה בנושא מיוחד, דבר ההתראה יצוין בפרסום ההצעה.

17. איסוף חתימות למשאל ביוזמה אזרחית

- א. משאל ביוזמה אזרחית יאושר בתנאי שחתמו עליו 12% מבעלי זכות הבחירה. הרשות תפרסם בכל שנה את הערך המספרי של רף החתימות הדרוש.
- ב. החוק יקבע הסדר מפורט לגבי איסוף חתימות ליוזמה אזרחית, כולל דרכי האיסוף ואישור חתימות.

- ג. יוזמה שלא אספה את מספר החתימות הדרוש לאישור תוך שנתיים מפרסומה תיסגר.
- ד. יוזמה אזרחית שהגיעה לרף החתימות הדרוש תאושר על ידי הרשות כיוזמה תקפה.

18. העברת יוזמה אזרחית לתגובת הכנסת

- א. יוזמה אזרחית תקפה תועבר על ידי הרשות אל מזכירות הכנסת.
- ב. הכנסת תהיה רשאית להגיב ליוזמה בדרכים הקבועות בחוק בתוך שלושה חודשים.
- ג. תקנון הכנסת יקבע כללים לדין הכנסת בתגובתה ליוזמה אזרחית למשאל.

19. אימוץ ההצעה על ידי הכנסת

- א. הכנסת תהיה רשאית לאמץ את ההצעה הכלולה ביוזמה האזרחית. ביוזמה פרואקטיבית, אימוץ ההצעה משמעה חקיקה של ההסדר המוצע או בהמלצה לממשלה לקבל את ההחלטה המוצעת וקבלתה בפועל. ביוזמה תגובתית, אימוץ ההצעה משמעה ביטול ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה.
- ב. בעקבות אימוץ ההצעה על ידי הכנסת, מועצת האזרחים תאשר את סגירת היוזמה בהסכמת יוזמי ההצעה.
- ג. במקרה של סירוב היוזמים לסגירת היוזמה בשל מחלוקת בשאלה אם פעולת הכנסת או הממשלה מהווה אימוץ של ההצעה – תועבר המחלוקת לדין והכרעה של מועצת האזרחים.
- ד. עבר פרק הזמן הקבוע לתגובת הכנסת ותהליך אימוץ ההצעה החל אך טרם הסתיים, מועצת האזרחים תהיה רשאית להאריך את הזמן להשלמת תהליך האימוץ.

20. הצעה חלופית של הכנסת

- א. הכנסת תהיה רשאית לגבש הצעה חלופית לזו המוצעת ביוזמה האזרחית. ביוזמה פרואקטיבית, הצעה חלופית משמעה הצעה להסדיר את הנושא שאליו נוגעת היוזמה האזרחית באופן שונה מהצעת היוזמה האזרחית. ביוזמה תגובתית, הצעה חלופית משמעה שינוי ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה מבלי לבטל.
- ב. עבר פרק הזמן הקבוע לתגובת הכנסת ותהליך הגיבוש של הצעה חלופית החל אך טרם הסתיים, מועצת האזרחים תהיה רשאית להאריך את הזמן להשלמת תהליך.
- ג. יוזמי המשאל יהיו רשאים למשוך את יוזמתם בעקבות ההצעה החלופית של הכנסת, ובמקרה זה היוזמה תיסגר.
- ד. החליטו היוזמים לעמוד על הצעתם, ההצעה החלופית של הכנסת תתווסף להצעת היוזמה האזרחית ותתפרסם לצידה.

פרק ד – רישום הצעה למשאל עם

21. תנאים לרישום

- א. הרשות תרשום ותפרסם הצעה למשאל עם בכל אחד מהמקרים הבאים:
- 1. הוגשה הצעה למשאל על ידי הממשלה או הכנסת.

2. התקיים הליך בפני מועצת האזרחים בנוגע לטענה בדבר החלטה העומדת בתנאים של משאל חובה, מועצת האזרחים קבעה כי חלה חובת משאל, והרשות האחראית להחלטה הודיעה כי היא עומדת על ההחלטה בכפוף לעריכת משאל עם.

3. מועצת האזרחים תיקפה יוזמה אזרחית למשאל שהגיעה לרף החתימות הדרוש. ככל שהכנסת הגיבה ליוזמה האזרחית בהצעה חלופית, זו תירשם ותתפרסם כהצעת הכנסת לצד הצעת היוזמה האזרחית.

ב. סברה מועצת האזרחים כי הצעת משאל כאמור בסעיף קטן א' עלולה להיות "הצעה אסורה" כמוגדר בחוק, תשהה את רישום ההצעה ותפרסם אותה להתייחסות הציבור בשאלה אם מדובר בהצעה אסורה. לצורך השהיית הרישום לפי סעיף זה, די בעמדת יושב ראש המועצה או בעמדת שישה מחבריה כי יש להשהות את הרישום.

22. דיון ברישום מושהה

א. כל גורם רשאי להגיש למועצת האזרחים את טענותיו ביחס להצעת משאל שפורסמה, בשאלה אם זו מהווה הצעה אסורה.

ב. בחלוף חודשיים מפרסום ההצעה להתייחסות הציבור, תקיים מועצת האזרחים דיון ותקבל החלטה אם הצעת המשאל מהווה הצעה אסורה.

ג. החליטה המועצה שההצעה אינה אסורה, תרשום הרשות את הצעת המשאל.

ד. החוק יקבע כללים לדיון במועצת האזרחים לפי סעיף זה.

23. מהצעת משאל לאסיפת אזרחים

א. הצעת משאל שנרשמה כדין תובא למועצת האזרחים לצורך הכנת כתב הכינוס של אסיפת אזרחים שתוקם לדון בהצעה.

ב. כתב הכינוס של האסיפה יגדיר את השאלות שבהן תדון אסיפת האזרחים, על בסיס ההצעה או ההצעות למשאל.

ג. הרשות תקבע כללים והנחיות בעניין הכנת כתב הכינוס.

פרק ה – אסיפת אזרחים

24. הקמת אסיפת אזרחים

א. אסיפת אזרחים תמנה 88 משתתפים.

ב. משתתפי האסיפה יהיו חסרי זיקה ארגונית בעבר ובהווה לכל מפלגה או גוף אחר הפועל בזירה הפוליטית.

ג. משתתפי האסיפה ייבחרו באקראי באמצעות הגרלה.

ד. שיטת ההגרלה תיקבע בחוק ובתקנות כך שתבטיח:

1. כי כל בעל זכות הצבעה הוא בעל סיכויים שווים לקבל הזמנה להשתתף באסיפה;
2. כי הרכב האסיפה ישקף את כלל בעלי זכות ההצבעה לפי אמות מידה שייקבעו ושיכללו לפחות את אמות המידה הבאות: מגדר, גיל, אזור מגורים, לאום, זיקה דתית, רמת השכלה ורמת הכנסה.

25. החזרי הוצאות וגמול השתתפות

- א. משתתפי האסיפה יקבלו החזרים על הוצאותיהם, כולל בגין נסיעות, ארוחות, לינה והוצאות טיפול בילדים.
- ב. על משתתפי האסיפה יחולו ההסדרים החלים על משרתי מילואים, מבחינת גמול השתתפות והסדרים מול מעסיקים.
- ג. בחוק ובתקנות ייקבעו הסדרים מפורטים בנוגע להחזרי הוצאות וגמול השתתפות.

26. קביעת כללים לאסיפות אזרחים

- הרשות תקבע כללים מפורטים לאסיפות אזרחים, אשר יתייחסו בין השאר לנושאים הבאים:
 - א. שיטת ההגרלה לאסיפות, כולל אמות מידה כלליות לייצוגיות.
 - ב. הזמנת משתתפים, כולל דרכי הפנייה, נוסח ההזמנה, מספר ההזמנות שישלחו, הנגשה לשונית ותרבותית.
 - ג. אירועי הסברה לקראת אסיפות אזרחים, לציבור בכלל ולמי שקיבלו הזמנת השתתפות בפרט, ובמיוחד ביחס לקבוצות מיעוט שנטייתן להיענות להזמנת השתתפות כחותה.
 - ד. ניהול החזר הוצאות וגמול השתתפות למשתתפי אסיפות.
 - ה. מעטפת תמיכה וסיוע שתינתן למשתתפים במהלך אסיפות, כולל הנגשה לשונית, תמיכה למשתתפים בעלי צרכים מיוחדים, שירותי טיפול בילדים ועוד.
 - ו. ניהול החזר הוצאות וגמול למומחים המופיעים בפני אסיפות או החברים בצוות המומחים המלווה.
 - ז. מתכונת כללית לאסיפות מבחינת מיקום וזמנים.
 - ח. התקשרות עם גופים לניהול האסיפה והנחיית הדיונים בה ופיקוח על עבודת גופים אלה בידי מועצת האזרחים.
 - ט. ועדות מומחים לליווי אסיפות.
 - י. סוגי המידע המובא למשתתפי אסיפות ואופן קביעתו.
- יא. הארגון והטיפול בבקשות של משתתפי אסיפות לזימון מומחים ומידע נוספים תוך כדי האסיפה.
- יב. גיבוש הצעות להצבעה, דרך ההצבעה, והמתכונת של דוח סיכום האסיפה הכולל את המלצותיה.
- יג. ניהול המידע והתקשורת סביב אסיפות אזרחים המיועדים לציבור הרחב, כולל הפעלת אתר מקוון ייעודי לכל אסיפה.

27. תפקידי מועצת האזרחים

- מועצת האזרחים נושאת באחריות הכוללת לארגון ולביצוע של אסיפת אזרחים. בכלל זה, תפקידיה של מועצת האזרחים:
 - א. לנהל את תהליך ההגרלה לבחירת משתתפים, כולל ניסוח ההזמנה למשתתפים וקביעת אמות מידה נוספות לייצוגיות לאור נושא האסיפה.

- ב. לקבוע את מיקום האסיפה, את משכה ואת מועדיה.
- ג. לבחור את הגוף או הגופים שינהלו את האסיפה וינחו את דיוניה.
- ד. להקים ועדת מומחים מגוונת בנושא האסיפה אשר מלווה את המועצה.
- ה. לקבוע את חומרי הרקע על נושא האסיפה שיופצו למשתתפים לקראת ותוך כדי האסיפה.
- ו. לפקח על תהליך ההצבעה באסיפה ועל הכנת דוח הסיכום שלה.
- ז. לנהל את המידע והתקשורת סביב האסיפה המיועדים לציבור הרחב, כולל באתר מקוון ייעודי למטרה זו.
- ח. להכריע בסוגיות עקרוניות או במחלוקות העולות לקראת האסיפה או תוך כדי ניהולה, בהקשרים ארגוניים ותפעוליים, בנוגע לנושאים כמו: החזרי ההוצאות ותשלום תגמולים למשתתפים, מערך הליווי והשירותים המסופקים למשתתפי האסיפה במהלכה, הנגשה לשונית ותרבותית, שאלות של מיקום וזמנים.
- ט. לטפל במצבים בלתי צפויים ובקשיים שעולים בתהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם, ולהחליט כיצד לקדם את התהליך באופן מיטבי המגשים את מטרותיו.

28. סיום האסיפה

- א. אסיפת אזרחים תגבש המלצות ביחס לשאלות שהוגדרו לה ותצביע עליהן.
- ב. המלצות האסיפה ותוצאות ההצבעה יוצגו בדוח סיכום האסיפה שיוגש למועצת האזרחים.
- ג. עם הגשת דוח סיכום האסיפה, האסיפה תכוזר.

פרק ו – משאל עם

29. מועד למשאל עם

מועצת האזרחים תקבע מועד לעריכת משאל עם, שלושה עד ארבעה חודשים לאחר פיצור אסיפת האזרחים.

30. שאלון ההצבעה

- א. מועצת האזרחים תכין את שאלון ההצבעה במשאל העם.
- ב. שאלון ההצבעה יתבסס על ההצעה המקורית שהוגשה למשאל, על הצעה חלופית של הכנסת אם הוגשה כזאת, ועל המלצת אסיפת האזרחים.
- ג. הרשות תקבע כללים מנחים לניסוח שאלון למשאל עם.

31. מידע ותעמולה

- ד. מועצת האזרחים תכין מידע לציבור לקראת משאל העם שיכלול הסברים על יוזמת המשאל, על התהליכים שהתקיימו בעניינה, על אסיפת האזרחים והמלצותיה ועל שאלון ההצבעה.
- ה. בכל הנוגע לתעמולה לקראת משאל עם וביום ההצבעה עצמו, יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת.

ו. בכל הנוגע לסוגיות של מימון תעמולה, ייקבעו כללים בחוק הכוללים הגדרה של תקרת תרומות והוצאות.

32. עריכת משאל עם

על עריכת משאל עם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת.

33. תוצאות משאל עם

א. הצעה שזכתה לרוב מבין המצביעים במשאל תאושר, ותוקפה יהיה כתוקף פסק דין חלוט.
ב. מועצת האזרחים תקבע לרשות האחראית ליישום ההחלטה, הממשלה או הכנסת, זמן קצוב לביצועה.

34. הקפאת תהליכים בשל בחירות לכנסת

כל תהליך הקשור לאסיפת אזרחים או משאל עם, למעט איסוף חתימות למשאל ביוזמה אזרחית, יוקפא תשעים יום לפני המועד של בחירות לכנסת. התהליך יתחדש שלושים יום לאחר הקמת ממשלה חדשה.

נספח ב': "דמוקרטיה" – רקע היסטורי והגותי

דמוקרטיה מול רפובליקה ומעמדו של העם

הפיצול בין דמוקרטיה לרפובליקה לא נולד באקדמיה אלא בהיסטוריה חיה. שנת 508/9 לפנה"ס הייתה אולי הגורלית ביותר לפוליטיקה העולמית: ברומא נוסדה הרפובליקה, ובאתונה כוננה הדמוקרטיה, כששני המודלים משקפים גישות שונות בתכלית להבנת מקומו של העם במרחב הפוליטי. עבור רומא, ניהול "ענייני הציבור" (Res Publica) צריך היה להיות נתון בידי אליטות מוסמכות: סנאט, מגיסטראטים, מבנים היררכיים, סמכות משפטית ודתית המופרדת מהאזרחים. רומא האמינה בתיעול רצון ההמונים מלמעלה למטה ובייצוב המערכת באמצעות איזונים ובלמים. היא העדיפה את ניהול העם – בשמו אך בלעדיו. לעומתה, הדמוקרטיה האתונאית העזה להפקיד את הסמכות בידי הדמוס כולו – לא רק בבחירות אלא בהגדרות, באסיפות, בדיון פתוח ובאחריות ציבורית יומיומית. שם, לא רק דיברו על דמוקרטיה – הם חיו אותה, בגוף ובנפש. הן רומא והן אתונה הדירו נשים, עבדים וזרים, אך רומא לא נתנה אמון גם באזרחים עצמם.

מוסדות הדמוקרטיה המודרנית – פרלמנטים, מערכות משפט, רשויות נפרדות – שימרו את מבנה השלטון הרומי הנשען על שלטון נציגים, על אליטות מומחיות, על הסדרה חוקית מנהלית. הדמוקרטיה שלנו מדברת אומנם בשם העם, אך אינה מתמסרת לו באמת. למעשה, רוב השיח הציבורי על "דמוקרטיה" הוא בן מאה שנה בקושי, ועיקרו הרחבת גבולות הדמוס – אך הכרה מוגבלת ביותר בריבונותו. אין עוד עבדים, ולנשים מותר להצביע, אך כולם אזרחי רומא. במקום לעמוד על כך שדמוקרטיה, כשמה כן היא, "שלטון האזרחים", הפכנו אותה ל"הסכמת הנשלטים".

מדוע לא בחרנו בדמוקרטיה ממשית? שלוש סיבות עיקשיות מתלכדות: ראשית, דמופוביה – אימה עמוקה מהעם, שלרוב יוחסו לו תכונות שליליות. הוא בור, ילדותי, הפכפך, היסטרי, המוני, פזיז, חמדן ופחדן. אסור להפקיד בידי את האחריות לגורלו; הוא מחייב שמרטף בדמות לווייתן מדינתי ו"מבוגרים אחראים" שמנהלים אותו. שנית, כוחו של ההרגל – מוסדות שנולדו כשדמוקרטיה נראתה כאיום ושתוכננו להגביל, ולא לשתף. שלישיית, הרצון לעוצמה ושימורה – אותם מנגנוני כוח גלויים וסמויים המעדיפים שליטה ונגישות בלעדית למשאבים, לידע וליכולת עיצוב. הדמופוביה שירתה את מי שנהנו מהמצב הקיים, אך בהדרגה היא חלחלה גם כלפי מטה: האזרחים עצמם חדלו להאמין בעצמם.

דמוקרטיה בדת וביהדות

האם הדת טובה לפוליטיקה בכלל ולדמוקרטיה בפרט? שאלה זו מלווה את העידן המודרני מראשיתו. בחיבורו המכונן לווייתן (1652) העתיק הובס את מקור הלגיטימציה של המלך מהאל לעם, וביאר את עוצמת הדת (הנוצרית, כמובן) כ"סגסוגת השולטת בדעה וברגש ומאופיינת בכוח כמעט בלתי ניתן לעצירה לעצב ולהרוס התנהגות אנושית".⁶⁰ במאות השנים שחלפו מאז התפשטה והעמיקה התפישה שהדת אינה רלוונטית או אף מסוכנת לציבור, ועדיפה על פניה החילונית, שמציעה כביכול מרחב ניטרלי של פוליטיקה וידע. מזווית סוציולוגית, יהודה שנהב שואל על כך יפה: "מדוע אין שדה ידע שקרי סוציולוגיה של החילוניות, כמו שיש סוציולוגיה

⁶⁰ Holmes, 1995, p. 80

של הדת?⁶¹ ובדומה לכך תוהה צ'ארלס טיילור על הרצון לטהר את הפוליטיקה מ"שיקולים אי רציונליים", דוגמת אלה הנקשרים לדת: "מה אנו חושבים על הרעיון, שרולס החזיק בו לתקופה, שאדם יכול לצפות בצורה לגיטימית מדמוקרטיה מגוונת מבחינה דתית ופילוסופית, שכל אחד מחבריה ישתתף בדיונים ציבוריים באמצעות שפה של היגיון גרידא, תוך שהוא מתיר את השקפותיו הדתיות ב'מסדרון' של הספירה הציבורית?"⁶²

ניתן להעלות לפחות שלושה טיעונים נגד הצבת החילוניות כתשתית חיונית לדמוקרטיה ליברלית. ראשית, הולדתה של התפישה הליברלית מבית מדרשו של ג'ון לוק ואחרים היא דתית במובהק. יש לכך אינספור הדים מעשיים, ובכללם ההנחה המכוננת של הצהרת העצמאות האמריקאית, ולפיה "מקובלות עלינו אמיתות אלה כמוכחות מאלוהים, שכל בני האדם נבראו שווים, שהבורא העניק להם זכויות מסוימות שאי אפשר לשלול מהם, וביניהן הזכות לחיים, לחירות ולרדיפת האושר". נדמה שבלי "בריאה", נשמטת הקרקע מתחת לעקרונות החיים, החירות, השוויון והאושר. שנית, גם חברות ליברליות טעונות ברעיונות ובפרקטיקות כמו דתיות, שלעיתים אף מתכנסים ל"דת אזרחית". ולבסוף, אמנות מטאפיזיות ודתיות מוסדית נותרו רווחות גם בעידן המודרני המאוחר, ואף במדינות המגלמות להלכה דמוקרטיה ליברלית (ודוק, חילוניות חזקה ולעיתים כפויה רווחת במדינות אוטוריטריות רבות).

נכון אפוא לפתוח את שערי הדיון בדמוקרטיה גם לעדשה דתית. בהקשרה של הצעתנו, נברר את השתקפותם של יסודות פרוטו־דמוקרטיים (עוד טרם אתונה) במקרא, ונעמוד בקצרה על גלגוליהם המאוחרים יותר ביהדות. בדברים אלה נעזר בחיבורים מכוננים, כגון אלה של דון יצחק אברבנאל, הרב יהודה ליאון אשכנזי, מרטין בובר, הרב יואל בן־נון, משה הלברטל, מייקל וולצר, הרב יעקב מדן, אבי רביצקי ואמנון שפירא. החוקר האחרון חשוב במיוחד להבנת דמוקרטיה ראשונית במקרא. כמובן מאליו, אין מדובר בשלטון העם; זו אינה דמוקרטיה ייצוגית, דיונית או ישירה. אך בניגוד לגישות המזהות את המקרא עם תיאוקרטיה או מלוכנות, מציע המקרא קריאה המדגישה פיזור כוח, דיאלוגיות, אחריות אזרחית והעדפת שלטון מוסרי על שלטון פורמלי. שלושה היבטים מזמינים הטעמה:

התנגדות למלוכה ולשלטון אוטוקרטי

בלב המסר המקראי עומדת עמדה חריפה ועמוקה נגד ריכוז כוח פוליטי בידי אדם יחיד. בשעה שבמזרח הקדום ריבונות התנקזה לשלטון יחיד העובר בירושה, יסודותיו הפוליטיים של העם העברי המקראי דוחים עיקרון זה מכול וכול: ליהושע אין יורש, לשופטים אין המשכיות דינסטית. אפילו גדעון מסרב "למלוך אני ואחריי בני" (שופטים ח'). זוהי הכרזה חתרנית, שכן במזרח הקדום הירושה נחשבה ביטוי לריבונות. המקרא, לעומת זאת, מעדיף ריבונות של שמיים על פני מלכות אדם.

פרשת "משפט המלך" (שמואל א' ח') מהווה אבן יסוד בגישה זו: העם מבקש מלך "לשפטנו ככל הגויים", ושמואל נזעק. האל פונה אליו ואומר "כי לא אותך מאסו, כי אותי מאסו ממלך עליהם" (שמואל ח' 7). יש כאן אבחנה יפה שמלמדת כי מלוכנות ממירה אלוהים נשגב באל בשר ודם, ושמואל מבהיר למבקשי אותה אלוהות אנושית את המחיר: המלך ייקח את בניהם לצבאו, את בנותיהם לשפחות, את שדותיהם וכרמיהם לעצמו – והוא יכריע ככל העולה

61 שנהב, 2015, עמ' 143.
62 Taylor, 2011, p. 49

על רוחו. התעמרות, שחיתות והשחתה. השורה תחתונה: "והייתם לו לעבדים... וה' לא יענה אתכם ביום ההוא" (שם, פס' 17-18). זוהי נבואה של חורבן חברתי בשם סדר מדיני מדומה.

אך ההתנגדות לאוטוקרטיה איננה מוסרית גרידא, אלא גם היסטורית-פוליטית: המלכים – גם הגדולים שבהם – מועדים לפורענות. בין אם זה דוד שחטא בפרשת בת שבע, שלמה שהפר ברית והתמסר לנורמות זרות, או רחבעם שדיכא את העם – הכשל המוסרי טבוע במהות המלוכה עצמה, לא רק באישיותם של נציגי המתחלפים. תימוכין לכך מצא גם מרטין בובר, שראה בשלטון המלוכה התנערות מן הזיקה הישירה של האדם לאלוהיו. השלכות המבנה הזה – חורבן הבית הראשון, פילוג הממלכה וסבל העם – ממחישות את האזהרה המקראית: הכוח הריכוזי מוביל להשחתה ולאובדן. זהו, אם תרצו, המחיר הכבד של ההיבריס.

הפרדת רשויות: בלימת הריכוזיות

שפירא מציע קריאה מרתקת של ספרי המקרא כהצגה מוקדמת, אך מובהקת, של הפרדת רשויות מהותית. אף כי מונטסקייה ייסד את המושג בעידן המודרני, המקרא מקדים אותו באינטואיציה מוסרית-פוליטית, תפישה פרוטו-חוקתית של בלימת כוח באמצעות פיזור פונקציונלי בין מוקדי שלטון שונים. המלך אינו נביא, אינו כהן, ולעיתים אף מנוע מגישה עצמאית למקדש, והוא גם אינו שופט מוחלט. הנביאים – שמואל, נתן, אחיה, אליהו – פועלים לעיתים בגלוי להחלפת מלך (שמואל עם שאול, אחיה עם ירבעם). הנביאים מבקרים, מוכיחים, ולעיתים מעמידים את המלוכה באור שיפוטי חריף. אפילו משה, שבתחילה אוחד בכל הסמכויות (כהן, שופט, נביא, מלך דה־פקטו), נדרש לפצל את תפקידו לקראת מותו – יהושע, אלעזר וראשי המטות.

החקיקה – גם היא איננה בידי המלך: "וכתב לו את משנה התורה הזאת... וקרא בו כל ימי חייו... לבלתי רום לבבו מאחיו" (דברים י"ז 18-20). אפילו שלמה, האידאלי שבמלכים, אינו רשאי לסטות מן החוק. במקביל, כפי שמדגיש גם פרופ' רביצקי בעקבות אברבנאל: "הפרדת הכוח לשבטים, זקנים, כהנים, נביאים ומנהיגים זמניים היא הביטוי הרפובליקני של התיאוקרטיה המקראית – שיתוף ולא ריכוז" (בין קנאות לחירות, עמ' 47).

העם כישות מוסרית ופוליטית

התפישה המקראית את העם איננה פשטנית. הוא איננו "המון" פסיבי, אלא גוף מוסרי שיכול לתקן, לשפוט, ולפעול נגד עוולה, לעיתים בניגוד להנהגה. העם אינו "נתין", אלא שותף. דוגמה מובהקת לכך היא פרשת יהונתן: שאול גוזר על בנו מיתה, אך העם מזדעק וקובע: "היום יומת יהונתן אשר עשה הישועה הגדולה הזאת בישראל? חי ה', אם ייפול משערתו ארצה" (שם"א י"ד 45). לא החוק המלכותי מכריע – אלא העם, המפעיל שיקול דעת מוסרי עצמאי. דוגמה נוספת היא ההבנה שטרם יציאה למלחמה היה על המנהיג לכנס את שבטי ישראל ולקבל את אישורם בפה מלא, כפי שעשו גדעון, יפתח ושאול. גם בשיח בין שבטי ראובן וגד לשאר השבטים (יהושע כ"ב), מתבצע משא ומתן ישיר, ייצוגי, רב שלבי – לא דרך הנהגה אחת. העם שומע, שולח, שופט, מדווח – והכול בלי נוכחות יהושע. זהו רגע של אזרחות פעילה שבו נשמר השלום מתוך כבוד הדדי.

זאת ועוד, בניגוד לקריאה המקובלת של ספר שופטים כתקופה של אי סדר, חטאים ומלחמות אחים, הרי שהתיאור המקראי של העת הזו חיובי לאין שיעור מתיאורו של תקופת המלכים

שתחולל מלחמות אחים – וחורבן. אם נעיין בשני הפרקים האחרונים של ספר שופטים נמצא דווקא ריכוז נדיר בעוצמתו של מונחים קהילתיים-שיתופיים של עם ישראל. ואולי מסקרה מכול, לאור מחקרו של שפירא בנושא, הוא להבין כי לציטוט הידוע "בימים ההם אין מלך בישראל, איש הישר בעיניו יעשה" נודעת דווקא משמעות חיובית, הטעונה באחריות, אישית וקהילתית, כזו המסוגלת ליצור, תחת כנפי שכינה, ובלית אדם-דמוי-אל, מצפון פרטי וציבורי שידריך את המוסר הלאומי. גם אולברייט וגם בובר ראו בכך מימוש של מלכות שמיים: "דחייה של שלטון מדיני הפוגע בזיקה הבלתי אמצעית של האדם לאלוהיו" (מלכות שמים, בובר).

כך מתהווה דמות ציבורית ייחודית – לא עדה ולא אספסוף אלא דמוס מקראי, המקיים שיחה מוסרית פנימית, בלא צורך בשלטון אוטוקרטי. ביסוד הדברים עומדת אמונה בזכויות האדם כחלק מן הברית – לא מתוקף הסכמה בין אזרחים, אלא מתוקף קשר בין אדם ואלוהיו. בזה המקרא מקדים את זמנו, אך גם קורא קריאה חתרנית לדורות: "כי ה' הוא שופטנו, ה' מחוקקנו, ה' מלכנו – הוא יושיענו" (ישעיהו ל"ג 22) – אך לא כדי לשלול את האדם, אלא כדי להעצימו.

מאז עד עתה... הננו?

המהלך המקראי הפרוטו-דמוקרטי מסתכם בכישלון: מלוכנות, מלחמת אחים, פיצול, וחורבן. הנבואה פסקה, הכוהנים איבדו את מרכזיותם, אך העם לא פנה אל חירות גמורה, אלא אימץ בהדרגה מודל ייצוגי מובהק אשר שיקע את הסמכות הרוחנית בידיהם של חכמים ורבנים. היהדות, שנמנעה מאז חורבן בית שני ממלוכנות שושלתית, התמסרה לדגם רפובליקני-תיאוקרטי, שבו נציגי האל – לא מכוח ייחוס אלא מכוח למדנות – הם המתווכים הבלעדיים בין הציבור לרצון השמימי. חז"ל, ולאחריהם הגאונים, ראשי הישיבות וראשי הגולה, תפשו עצמם כשליחי המקום והקנו להנהגה הרוחנית סמכויות עצומות, לעיתים בלתי מבוקרות. תחת המודל הדיאלוגי והביקורתי של ספר שמואל או השיח הפתוח שבשופטים, התהוותה מסורת של סמכות פירושית המתרחקת מן העם ומתייחדת בלשון, בדרש ובמעמד.

אף על פי כן, יסודות דמוקרטיים לא נמחו כליל. חז"ל קבעו עיקרון של "דינא דמלכותא", אך גם הכירו ב"תקנת הציבור" וביכולת הקהל "לעקור דבר מן התורה" בשעת צורך. במקביל להתגבשות הסמכות הרבנית, התפתחו מסגרות קהילתיות מבוזרות, שבהן המשיכו לפעול מנגנוני שיתוף, ייצוג וביקורת. בתי הכנסת הפכו למעין מרחב ציבורי-דתי, שהחלטותיו לעיתים הוכרעו בידי גבאים ונכבדי קהל ולא רק בידי הרב. בתקנות הקהילות באשכנז, בוועד ארבע הארצות בפולין וברוב בתי הכנסת נבחרו פרנסים וגבאים בהחלטת רוב, ונדרשה הסכמה ציבורית למיסים, לחינוך ולחלוקת צדקה. בכך קיבל העם תפקיד חקיקתי ומבצעי. "הפרדוקס הוא", כתב פרופ' שלמה אבינרי, "כי למרות שאיבדו את הממלכתיות היהודית עם חורבן הבית, גיבשו היהודים בתפוצותיהם מסגרות פוליטיות משלהם – שונות ממסגרות החברות שבתוכן חיו – ומסגרות אלה היוו את המסד לדמוקרטיה הישראלית"⁶³. תקנות ציבור, בחירת פרנסים, דיונים הלכתיים פומביים – כל אלה העידו שהיסוד המקראי של "והעם עונה אחריהם" עוד מהדהד, גם אם בקול חלש.

הייצוג (representation) בא לעולם כאשר הנוכחות (being present) – הפשוטה, הישירה, הכואבת – אינה אפשרית או אינה רצויה. אנו ממנים שליחים, נבחרים, מתווכים – כי איננו יכולים או איננו מעזים להיות שם בעצמנו. כך ביחסי אדם-מדינה, וכך גם ביחסי אדם-אלוהיו.

63 אבינרי, 2014.

לעיתים קרובות, אלה שמייצגים את הדמוס טוענים גם לייצוג הדאוס – בשם העם ובשם שמיים. המקרא מציע אידאל אחר: נוכחות, לא נציגות; עמידה איתנה, לא עמידה במקום. הנוסח האינטימי והחודר של "הנני", הנאמר מפי אברהם, משה, שמואל וישעיהו, טומן בו מוכנות חשופה, נוכחות מוסרית שלמה, גם אם שבירית. אין הוא מכריז בשם אחרים. הוא פשוט שם – בגוף, בקול, בבחירה ובאחריות. אולי הגיעה השעה לשוב ולבקש "הננו" – לא כקריאה פרטית בלבד, אלא כבסיס חברת־קהילתי מחודש, שמאמין בנוכחות אמיצה במקום ייצוג מרוחק.

אבולוף, א' (2015). **על-פי תהום: אומה, אימה ומוסר בשיח הציוני**. תל אביב: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, ידיעות אחרונות.

אבינרי, ש' (2014). "מקורותיה ואתגריה של הדמוקרטיה בישראל". **הארץ**, 23.9.14. <https://www.haaretz.co.il/opinions/2014-09-23/ty-article-opinion/premium/0000017f-f7ab-ddde-abff-ffef459c0000>

אמיתי, י', גדרון, נ', ויעיר, ע' (2025). "קטוב פוליטי בישראל, 1992-2022". בתוך ג' רהט, נ' גדרון ומ' שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2022** (עמ' 41-76). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/27873/the-elections-in-israel-2022.pdf>

הרמן, ת' (2024). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://idi.org.il/media/23420/the-israeli-democracy-index-2023.pdf>

הרמן, ת' (2025). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/26719/israeli-democracy-index-2024-hebrew.pdf>

לביא, ל', ריבלין-אנגרט, נ', טרגר, ק', שפר, ת', ויסמל-מנור, י', ושמיר, מ' (2022). "המלך ביב: הפרסוניפיקציה של ערכים דמוקרטיים בסבב הבחירות 2019-2021". בתוך מ' שמיר ו-ג' רהט (עורכים), **הבחירות בישראל 2019-2021** (עמ' 121-154). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פיינשטיין, י' (2023). "יקיצתו של האתגר פובליקניזם ומאבקו באתגר לאומנות בישראל", **סוציולוגיה ישראלית**, כד(2), 142-159.

שדה, כ' (2018). "נחלצים מן הקופסה: פעילי זכויות אדם במסעם אל מעבר לגבולות החזון האקטיביסטי". **בפרט ובכלל: על יהדות, ריבונות וזכויות אדם**, 4, 198-229. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שנהב, י' (2015). "הזמנה למתווה פוסט-חילוני לחקר החברה בישראל". בתוך י' פישר (עורכת), **חילון וחילוניות: עיונים בין-תחומיים**, (עמ' 139-169). ירושלים: מכון ון ליר בירושלים הקיבוץ המאוחד.

Abulof, U. (2023, Sep, 19). "In Israel, the Global Battle for Democracy Will Be Won – or Lost." **Haaretz**. In Israel, the Global Battle for Democracy Will Be Won – or Lost - Israel News - Haaretz.com

Altman, D. (2015). **Measuring the Potential of Direct Democracy around the World (1900-2014)** [V-Dem Working Paper 2015: 17].

Altman, D. (2019) **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

Bernhard, L. (2024, Jan, 30) "Does direct democracy increase civic virtues? A systematic literature review", **Frontiers in Political Science**, Volume 6 - 2024. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1287330>

Blumenau, J., Wolkenstein, F., & Wrátil, C. 2024. "Citizens' Preferences for Multidimensional Representation." **Perspectives on Politics**: 1-23. <https://doi.org/10.1017/S1537592724001373>

Česnulaitytė, I. (2024), "Citizens' Assemblies: Democratic Responses to Authoritarian Challenges in Central and Eastern Europe", **DemocracyNext**.

Doyle, O., & Walsh, R. (2022). "Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy". **International Journal of Constitutional Law**, 20(1), 398-427. <https://doi.org/10.1093/icon/moac013>

Garry, J., Pow, J., Coakley, J., Farrell, D., O'Leary, B., & Tilley, J. (2022). "The Perception of the Legitimacy of Citizens' Assemblies in Deeply Divided Places? Evidence of Public and Elite Opinion from Consociational Northern Ireland". **Government and Opposition**, 57(3), 532-551. <https://www.>

cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/perception-of-the-legitimacy-of-citizens-assemblies-in-deeply-divided-places-evidence-of-public-and-elite-opinion-from-consociational-northern-ireland/8AF45E3C4CA3DF780DF389F00BE466B7

Hix, S. (2020) "Remaking democracy: Ireland as a role-model", the 2019 Peter Mair lecture, **Irish Political Studies**, 35(4), 585-601, DOI: 10.1080/07907184.2020.1721085.

Holliday, D. E., Iyengar, S., Lelkes, Y., & Westwood, S. J. (2024). "Uncommon and Nonpartisan: Antidemocratic Attitudes in the American Public." **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 121(13), e2313013121.

Holmes, S. (1995). **Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press.

Hutter, S., (2025). "Game Changers: National Referendums and the Politicization of Europe", **Politics and Governance**, Volume 13, Article 9261. <https://doi.org/10.17645/pag.9261>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2008), **Direct Democracy: The International IDEA Handbook**. Stockholm.

Kenny, D. (2025). "How to lose a referendum (in Ireland) - the challenges of practical and symbolic constitutional change", (early draft not for circulation).

Lavi, L., Treger, C., Rivlin-Angert, N., Sheafer, T., Waismel-Manor, I., Shenhav, S., Harsgor, L., & Shamir, M. (2024). "The Pitkinian public: representation in the eyes of citizens". **European Political Science**, 23(4), 506-526. [The Pitkinian public: representation in the eyes of citizens - University of Haifa](#)

Levy, R. (2010). "Breaking the Constitutional Deadlock: Lessons from Deliberative Experiments in .Constitutional Change". **Melbourne University Law Review**, 34(4), 805

Manin, B. (1997). **The Principles of Representative Government**. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

OECD. (2020). **Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave**. OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html

Paredes, F., Coddou Mc Manus, A., & Suiter, J. (2025). "Constitutional Change and Referendums in Chile and Ireland: Faraway, So Close", **Politics and Governance**, Volume 13, Article 9197. <https://doi.org/10.17645/pag.9197>

Pow, J., Van Dijk, L., & Marien, S. (2020). "It's Not Just the Taking Part that Counts: 'Like me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics", **Journal of Deliberative Democracy**, 16(2), pp. 43-55. <https://doi.org/10.16997/jdd.368>

Referendums around the world (3rd ed.) (2024). Qvortrup, M. (Ed.). Springer, Switzerland.

Shapira, A., Kenig, O., Fuchs, A., & Heiman, A. (2025, January 26). "No Voice: The Lack of Voting Opportunities in Israel". The Israeli Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/57984>

Shim, J. (Ed). (2024). **Mass-Elite Representation Gap in Old and New Democracies: Critical Junctures and Elite Agency**. Ann Arbor Michigan: University of Michigan Press.

Sorial, S., & Morris, S. (2025, forthcoming) "Mini-publics and the legitimacy dilemma: how theoretical tensions are resolved in practice", **Public Law**.

Suiter, J., & Reidy, T. (2020). "Does deliberation help deliver informed electorates: Evidence from Irish referendum votes". **Representation**, 56(4), 539-557. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1704848>

Szitkay, K., Eszter & Gross, Daniel, & Boldizsar Szentgali-Toth (2024), "Democratic Innovations in an Illiberal Landscape: Three Ideas from Hungary", in **Participatory Democratic Innovations in Southeast Europe: How to Engage in Flawed Democracies** (pp. 214-231).

Tan, T., & Lührmann, A. (2017). **The History and Current State of Direct Democracy in the World** (Policy Brief No. 8). V-DEM INSTITUTE.

Taylor, C. (2011). "Why We Need a Radical Redefinition of Secularism." In E. Mendieta & J. VanAntwerpen (Eds.), **The Power of Religion in the Public Sphere**, (pp. 34-59). **Columbia University Press**.

VanderWeele, T.J., Johnson, B.R., Bialowolski, P.T. et al. (2025). "The Global Flourishing Study: Study Profile and Initial Results on Flourishing". **Nature Mental Health**, 3, 636-653. <https://doi.org/10.1038/s44220-025-00423-5>

Verdugo, S. (2024). "The Law as a Conversation Among Equals. A Skeptical View", **Rivista di Diritti Comparati**, preprint, pp. 29-56.

Wike, R., Fetterolf, J., Smerkovich, M., Austin, S., Gubbala, S., & Lippert, J. (2024). **Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People around the World Are Critical of How It's Working**. Washington, DC: Pew Research Center.

"עתידיים לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש" היא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 - "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש". כבר עם צאתו לאור של הפרויקט הראשון, ולאחר אירועי 7 באוקטובר, התחדדה ההבנה כי אנו עומדים בפתחו של שלב חדש, שבו יתעצבו יוזמות מסוג אחר. ובעוד שבחודשים הראשונים לאחר האסון בלטה תחושת סולידריות יוצאת דופן, בהמשך שבה והתחדדה עוצמתו של השסע החברתי והפוליטי בישראל.

במסגרת **"עתידיים לישראל 2025"** ביקשנו להציע דרכים מעשיות ורעיוניות להתמודדות עם מתח זה, ולשרטט אופק חדש לסדר חברתי-ממשלי בישראל. במסגרת חממת "עתידיים לישראל" בהובלת המכון, גובשה היוזמה **הַקָּהָל: דמוקרטיה רב-ממדית לישראל**. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת - כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת־קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיוזק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.