

נספח א'

הכנסת העשרים ושלוש

הצעת חוק יסוד: משאל עם (תיקון – ביטול החוק)

ביטול החוק 1. חוק-יסוד: משאל עם – בטל.

דברי הסבר

ההצעה הנ"ל מבקשת לבטל את חוק יסוד: משאל עם שהכנסת כוננה בשנת 2014. חוק היסוד קובע כי יש לאשר במשאל עם – או ברוב של 80 ח"כים - כל הסכם או החלטה ממשלתית שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו. מטרתם הייתה לפגוע באפשרות הפוליטית לגבש רוב מקרב חברי הכנסת בעד הסכם שלום עם שכנותינו אשר יכלול ויתור על שטחים שסופחו לישראל.

בשיח הפוליטי בישראל ובעולם, ניתן לפעמים לשמוע תפיסה כי משאל עם הוא יישום אידיאלי של השיטה הדמוקרטית: מתן אפשרות בידי האזרחים לבחור בנושאים השונים הנמצאים על סדר היום. עם זאת, בפועל מנגנון זה יכול להתקיים בדרכים רבות ולהעלות קשיים למשטר הדמוקרטי ולמערכת האיזונים והבלמים בו.

אך בהסדר הישראלי בנושא, שבא לידי ביטוי בחוק יסוד: משאל עם, ניתן לזהות מספר בעיות משמעותיות ברמה המשטרית-חוקתית. ראשית, שלילת סמכות קבלת ההחלטה בעניין מדיני שכזה מהפרלמנט מביא להחלשה משמעותית נוספת של כוחה של כנסת ישראל. שנית, פעמים רבות משאל עם משמש כדרך עוקפת-פרלמנט על ידי הרשות המבצעת. חשוב לציין כי במרבית המדינות בהן יש מנגנון של משאל עם יש לפרלמנט מעמד חוקתי יציב. לא רק זאת, במסגרת פרוצדורת משאל העם הפרלמנט שותף הן בניסוח השאלה והן ביישום החלטת הציבור בפועל. שלישית, חוק היסוד הקיים אינו כולל מנגנון קבוע, מאוזן וציבורי בו יתקבלו ההחלטות בנוגע לנושאים עליהם יהיה משאל עם או על האופן בו יתקיים משאל כזה בפועל. יתרה מזו, הוא עוצב באופן אשר פועל רק בכיוון פוליטי אחד של מסירת שטחים הנמצאים בריבונות ישראלית, ולא עוסק כלל במנגנון לשאלה דומה אך הפוכה – מצב בו מבקשים לספח עוד שטחים לריבונות ישראלית.

נוסף על הקושי החוקתי-משטרי שפורט לעיל, ישנו גם קושי חוקתי-מהותי כבד בחוק היסוד שכן במסגרתו, עשוי להתקיים משאל עם על עתיד שטחים שישראל סיפחה לאחר 1967 ללא מתן אפשרות לתושבי אותה טריטוריה להצביע. סוגיה זו מקבלת חשיבות במיוחד בירושלים המזרחית, שסופחה לישראל, ושבה לתושבים הפלסטינים הוענקה מעמד תושב בלבד. זאת, לאור ההוראה בחוק היסוד שמפוי הזכאים להצביע במשאל יהיה על בסיס ספר הבוחרים בבחירות הכלליות בה אין לתושבי קבע אפשרות להשתתף.

לאור הקשיים המשטריים והמהותיים הללו מוצע בהצעת חוק לבטל את חוק היסוד.

נספח ב'

הכנסת העשרים ושלוש

הצעת חוק יסוד: משאל עם (תיקון – זכות הצבעה לתושבי קבע בשטח נשוא המשאל)

תיקון סעיף 2 1. לאחר "זכאי להשתתף במשאל העם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת" יבוא "או לרשות המקומית הרלוונטית בשטח נשוא משאל העם".

דברי הסבר

הצעת חוק זו מבקשת לתקן את *חוק יסוד: משאל עם* כך שתמומש זכות הבחירה הדמוקרטית גם לתושבי קבע החיים בשטח נשוא המחלוקת שעולה למשאל עם. בכך, הצעת חוק זו תביא לתיקון הפרה חמורה בעתיד של זכויות אדם באם יגיע מהלך מדיני כזה למשאל עם.

חוק יסוד: משאל עם שכונן על ידי הכנסת ה-19 בשנת 2014 קובע כי יש לאשר במשאל עם – או ברוב של 80 ח"כים – כל הסכם או החלטה ממשלתית שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו. לצד המורכבות המשטרית שיש במשאל עם ככלי עוקף-פרלמנט, במנגנון הקיים היום בחוק היסוד יש הפרה חמורה של זכויות אדם בסיסיות ובראשן – הזכות לבחור.

הזכות לבחור מוגנת מכוח האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות שישראל חתמה עליה בשנת 1966 ואשררה אותה בשנת 1991. האמנה קובעת בסעיף 25 כי יש לאפשר לכל אזרח להצביע ולהשתתף בחיים הפוליטיים. הפרשנות שניתנה לסעיף המדובר על ידי וועדות זכויות האדם השונות של האו"ם מדגישה כי לא מדובר רק על מתן אפשרות לאזרחים להשתתף בהליך הפוליטי אלא בהגנה על כך שכל פרט ופרט יוכל להשתתף בהליכים שבאמצעותם מעוצבים החיים הציבוריים שלהם.

בכך שהמנגנון הקיים יכול להביא למצב בו תושבי קבע החיים בשטח נשוא משאל העם כלל לא יוכלו להשפיע על עתידם, יש בכך פגיעה חמורה באמנה ובזכויות החוקתיות לפי הדין הישראלי. לכן, מוצע כי כל מי שזכאי להצביע בבחירות לרשויות המקומיות של אותו השטח יוכל להצביע ולהשפיע על עיצוב עתידו. באופן זה נוכל למנוע מצב, במיוחד במזרח ירושלים, בה תושבי הקבע לא יוכלו להשפיע על עתיד השטח בו הם מתגוררים.

יש לציין כי משאלי עם בנושאים טריטוריאליים וריבוניים הוא דבר נפוץ יחסית במדינות דמוקרטיות-ליברליות ברחבי העולם. עם זאת, בכל הדוגמאות הללו זכות הבחירה ניתנת בראש ובראשונה לתושבי אותה הטריטוריה הנידונה להכריע בנוגע לעתידם. במקרים אחרים לצד היכולת של תושבי הטריטוריה להכריע, תתקיים הצבעה בקרב כלל האזרחים בנושא. *חוק יסוד: משאל עם* בהקשר הזה מהווה חריג אנטי-דמוקרטי.