

הצבעת חוץ בעולם: הלכה ומעשה

ד"ר שלמה פרלה

הקדמה

מגוון מונחים משמשים באקדמיה לציון הצבעה של אזרחים שחיים מחוץ למדינת אזרחותם, ולכל מונח קונוטציה משלו. בסקירה זו בחרתי את המונח הנראה לי נייטרלי ביותר - הצבעת חוץ (External Voting). במונח זה כוונתי לאזרחים שחיים מחוץ למדינת אזרחותם (מדינת האם, שכן מדובר גם באזרחים בעלי אזרחות כפולה), וההצבעה עצמה מתבצעת מחוץ לטריטוריה זו (אזרחי חוץ, Expatriates, שמגיעים למדינתם כדי להצביע אינם מענייניו של מאמר זה).¹

הצבעת חוץ היא פרקטיקה חדשה יחסית. עד אמצע שנות השבעים גם דמוקרטיות ותיקות ומבוססות נמנעו מלתת זכויות הצבעת חוץ לאזרחיהן, והשינוי במגמה התגבר רק בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים. עם השינויים שהתחוללו במערכת העולמית בשנות התשעים של המאה העשרים – התמוטטותו של הגוש הקומוניסטי והקמתן של דמוקרטיות חדשות – הלכה ההתעניינות בנושא זה וגברה. גם גלי ההגירה הגדולים והיווצרותן של פזורות גדולות במדינות המערב העלו את ההתעניינות הציבורית והפוליטית באפשרויות השונות של הצבעת חוץ. האליטות הפוליטיות לא הקדישו לנושא זה מחשבה יתרה, ואף שהתפרסמו כמה מחקרים בהיבט המשפטי של התחום, רק לאחרונה החלו מתפרסמים מחקרים מתוך נקודת המבט של מדעי המדינה.

הסוגיה של הצבעת חוץ בעייתית הן להלכה והן למעשה. הבעיה העקרונית היא האם צודק שאזרחים שחיים מחוץ למדינתם ישתתפו בבחירת ההנהגה, בקביעת המגמה הפוליטית ובקביעת המדיניות במדינה שהם אינם חיים בה ועל כן חיי היום-יום שלהם אינה מושפעים ממדיניותה. אין להקל ראש בסוגיה זו, משום שאם העיקרון של "אין מיסוי ללא ייצוג" נכון, נכונה גם תמונת הראי שלו שאין ייצוג ללא מיסוי. התומכים בהענקה של זכויות הצבעת חוץ טוענים שעידן הגלובליזציה שינה את הפרמטרים המגדירים אזרחות, גבולות לאום וזכויות הצבעה. כיום זכות היסוד של האדם להשתתף בבחירות לא תתגשם במלואה, אם הזכות להשתתף בבחירות תימנע מאזרחים שחיים מחוץ למדינתם. טיעון זה מלווה בדרך כלל בהתייחסות לאמנות בין-לאומיות שמעלות על נס את זכות ההצבעה האוניברסלית. ואולם אמנות אלה אינן מתייחסות להצבעת חוץ, חוץ מאמנה בין-לאומית אחת שמתייחסת לזכויותיהם של פועלים מהגרים וקובעת כי למשתייכים לקטגוריה זו תוענק הזכות להשתתף בבחירות במדינת האם.

השאלה הבסיסית בדיון זה היא אם בעידן הגלובליזציה - שבו המערכת הבין-לאומית מערבלת פונקציות כלכליות ותהליכים פוליטיים לכדי עיסה אחת ומקשה את רישומם של ביטויי ריבונות בתופעות כמו האיחוד האירופי וארגונים כלכליים אזוריים כגון NAFTA - האם בעידן זה עדיין קיימת חפיפה בין גבולות האזרחות לגבולות הלאומיים.² או במילים אחרות, האם אין זה מן הראוי להתייחס להצבעת חוץ כאל וריאציה גאוגרפית של הצבעת פנים?³ מבחינה מעשית קיימות כמה בעיות: כיצד לממן מערכת בחירות שלא תקפח אף לא אחת מהמפלגות או המועמדים? כיצד להתארגן מבחינה לוגיסטית וכיצד ליצור תהליכים ראויים של הצבעה והשגחה על טוהר הבחירות? ולפעמים אפילו עולה הבעיה של הגבלות שמטילה המדינה המארחת.

כיום הצבעות החוץ נעשות מקובלות בעוד ועוד מדינות, הן בדמוקרטיה מערביות והן בכאלה שמשטריהן דמוקרטיים רק למחצה, לשליש ולרביע, אם כי התופעה עדיין איננה אוניברסלית. ואולם מגמה מתפשטת זו אינה משקפת דפוס אחיד של חוק ומעשה, אלא כל מדינה שמעניקה זכויות שכאלה עושה זאת מתוך הקשר היסטורי משלה ומתוך אינטרסים פוליטיים ייחודיים לה. ואולם למרות התרחבותה של התופעה, שיעור ההשתתפות של אזרחי החוץ בהצבעה נמוך מזה של האזרחים התושבים, וממילא אין להצבעתם השפעה דרמטית. היענות רבה יותר להשתתפות בבחירות ניכרת בקהילות שיש בהן תודעה משותפת של פזורה כגון איטליה, שבבחירות 2006 הייתה בה השתתפות גדולה של אזרחי חוץ, וכן כאשר חוקי הבחירות מאפשרים עריכת תעמולת בחירות לאזרחי הפזורה, כמו שיתברר להלן.

ההתפתחות ההיסטורית של הצבעת החוץ

הפעם הראשונה שבה הוענקו זכויות של הצבעת חוץ הייתה ב-1862, כשמדינת ויסקונסין בארצות הברית העניקה לחייליה את זכות ההצבעה בעיצומה של מלחמת האזרחים. ניו זילנד הייתה המדינה הראשונה שהרחיבה זכות זו לאזרחים בהעניקה אותה ליורדי ים ב-1890, ואוסטרליה העניקה זכות זו ב-1902. בקנדה החל דיון ציבורי בסוגיה כבר ב-1917, אבל רק ב-1993 עוגנו זכויות אלה בחקיקה. מלחמת העולם השנייה הגבירה את המודעות לנושא על רקע הימצאותם של רבבות חיילים בחזית, ובתקופה זו העניקה קנדה זכויות הצבעה לשבויי המלחמה שלה באמצעות הצבעת מורשים (Proxy - שיטה שבה אזרח החוץ מייפה את כוחו של אזרח אחר להצביע בשמו). בריטניה, "אם הדמוקרטיה המערבית", אפשרה הצבעת חוץ רק ב-1985, ואילו בקולומביה הצבעה כזאת קיימת כבר משנת 1961. האפשרות להעניק זכויות של הצבעת חוץ לאזרחים שווייצרים נדונה כמעט מאז התקבלה החוקה הפדרלית ב-1948, אבל רק ב-1966 החל תהליך חקיקה בנושא זה, ורק ב-1992 התאפשרה הצבעת חוץ באמצעות הדואר.⁴

התייחסותן של המדינות להצבעת חוץ הושפעה מהקשרים היסטוריים ופוליטיים ייחודיים לכל מדינה ומדינה. צרפת למשל העניקה זכויות אלו בשנת 1944 כמחווה לאזרחיה שהשתתפו במלחמה נגד הנאצים, וספרד עיגנה זכויות אלו בחוקתה כמחווה היסטורית

לאזרחיה הרפובליקנים שגלו מארצם בעקבות מלחמת האזרחים. ארגנטינה העניקה זכויות אלו בשנת 1993 במטרה לחזק את הקשר בין המדינה לפזורה הארגנטינית בעקבות נפילת משטרה של החונטה הצבאית, ואילו ארצות הברית הרחיבה את הזכות להצבעת חוץ לכלל אזרחיה ב-1975, כמענה לדרישה הולכת וגוברת שהפנו אליה אזרחים שגרו בארצות אחרות. יש הסבורים כי באיטליה בשנים 1976-1982 יזמה המפלגה הנוצרית-דמוקרטית השלטת חקיקה שתעניק זכויות פוליטיות לאזרחי חוץ גם בשל החשש מפני התגברות כוחה של המפלגה הקומוניסטית.⁵ ההתעניינות בהצבעת חוץ הושפעה גם מסיומו של תהליך הדקולוניזציה בסוף שנות השישים ובשנות השבעים, כאשר מדינות כגון ספרד, פורטוגל ואיטליה החלו להתעניין במעמדם הפוליטי של אזרחיהן שנותרו מעבר לים.

כמה מדינות במזרח אירופה כגון אסטוניה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה ורוסיה הנהיגו הצבעת חוץ משיוסדו המשטרים הדמוקרטיים, אף זאת כמחווה לאזרחי החוץ שלהם שתמכו באופן פעיל או סביל בשידוד המערכות הפוליטיות בארצותיהם. גם אריתראה, נמיביה, בוסניה-הרצגובינה, קוסובו, מזרח טימור, אפגניסטן ועיראק העניקו זכות כללית להצבעת חוץ כחלק משיקום היציבות הפוליטית לאחר תקופת משבר. בבוסניה-הרצגובינה, למשל, הזכות להצבעה הניתנת לאזרחים שחיים מחוץ לגבולות המדינה כלולה בחוקי הבחירות, כחלק מהסכם דייטון משנת 1995 (הסכם שנועד לסיים את המלחמה בבוסניה ולהביא לידי הסדר פוליטי פנימי בין הקבוצות האתניות שם).

את המגמה של הגידול במספר המדינות המנהיגות הצבעת חוץ ניתן לייחס גם לשינוי ביחס של מדינות האם אל המהגרים. כיום מדינות רבות משלימות עם הרעיון שרוב המהגרים מהן לא יחזרו לגור במדינות האם שלהם, וכי מוטב ליצור תנאים משפטיים שיבטיחו שהם לא ינתקו את חייהם מהן. ההנחה היא שמדינת האם רק תצא נשכרת מהמשך הקשר עם בניה, מתוך תקווה שאלה יהיו שגרירים של רצון טוב בארצות הפזורה שלהם, יכוננו ארגוני שדולה, יקימו גשרים כלכליים, ואף יועילו במישרין באמצעות העברות כספים לבני משפחה ולקרנות.

עוד סיבה לתמיכה שתמכו מדינות בזכותם של בני הפזורה למעורבות פוליטית היה רצון למנוע זרם אדיר של אזרחים חוזרים, מה שעלול היה להטיל נטל כבד על כלכלתן. כוונה זו יש לייחס למשל לפולין, לאוקראינה (שנאלצה לספח לשטחה 250 אלף טטרים בני האי קרים), ולגרמניה, שהעדיפה לתמוך ב-Aussiedler (אוכלוסיות אתניות גרמניות שחיות מחוץ לגרמניה), כשהם מחוץ לגבולות הרפובליקה הפדרלית כדי שלא ישובו בהמוניהם לגרמניה ויהוו נטל כלכלי על המדינה.

ניכר אפוא כי ההתפתחות ההיסטורית בנושא זה הייתה הטרוגנית והושפעה ממגמות ומתהליכים שהתרחשו בתוך כל מדינה מדינה, וכי לא פעם הוענקו הזכויות כתוצאה של תהליך היסטורי או פוליטי-ציבורי ארוך, ולא תוצאה של החלטה פוליטית יחידה. מכל

מקום ודאי שאין לזהות מגמה שיטתית בהתפתחות ההיסטורית של הענקת הזכויות של הצבעת חוץ.

מאפייניה של הצבעת החוץ

במשך השנים הקימו כמה מדינות אירופיות מוסדות ייצוג מסוגים שונים לאזרחי החוץ שלהן (להלן: מועצות). כך למשל קיימות מועצות שמייצגות אגודות של אזרחי חוץ (כמו למשל אגודת יוצאי הצבא הפולנים החיים באירלנד); מועצות שמייצגות אזרחי חוץ הנבחרים בבחירות כלליות בקרב בני הפזורה, ומועצות שמייצגות אזרחי חוץ על פי שיטה מעורבת שמורכבת משתי השיטות הנזכרות.

"המועצה של השוויצרים בחו"ל" היא דוגמה למוסד שמורכב בשיטה הראשונה. זהו אמנם מוסד לא ממשלתי, אבל הוא נהנה ממימון של הממשלה. המוסד מייצג את האינטרסים של אזרחי החוץ השוויצרים בפני השלטונות הפדרליים, וחברים בו 150 חברים (120 חברים מבני הפזורה השוויצרית, ו-30 חברים מקרב אישי ציבור שחיים בשווייץ) הנבחרים אחת לארבע שנים.

דוגמה לשיטה השנייה היא "המועצה העליונה של אזרחים צרפתים בחו"ל" שנוסדה כמוסד ממשלתי ב-1948. במועצה זו 150 חברים שנבחרים בבחירות כלליות על פי רשימות בוחרים שנמצאות בקונסוליות של צרפת, 20 אישי ציבור שממונים על ידי הממשלה, ו-12 סנטורים שבחורים 150 החברים. למועצה סמכות מיעצת. היא נספחת למשרד החוץ, ושר החוץ הוא שעומד בראשה. מליאת המועצה, שמתכנסת בפרס לשני מושבים בשנה, נחלקת לחמש ועדות שעוסקות בעניינים סקטוריאליים ולשתי ועדות אד-הוק. ועדות אלה מתכנסות בנפרד ממושב המליאה. מועצות דומות פועלות גם בספרד, פורטוגל ואיטליה.

ב-2006, לרגל תכניתה של מקסיקו לאפשר הצבעת חוץ בבחירות לנשיאות המדינה, פרסם "המכון הבין-לאומי לדמוקרטיה ולסיוע בעריכת בחירות" (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA) - ארגון בין-ממשלתי שמקום מושבו בשטוקהולם - תקציר של מחקר שערך יחד עם מכונים במקסיקו בנושא התפתחות ומאפייניה של הצבעת החוץ. המחקר בחן 191 מדינות וטריטוריות, וממנו עולה כי בקרוב למאה מדינות קיימת חקיקה שמאפשרת לאזרחי חוץ להשתתף בבחירות בהיקפים ובתנאים שונים, אם כי זכויות להצבעת חוץ, כלומר הצבעה שמתבצעת מחוץ לטריטוריה של מדינת האם, מוענקות רק בכמעט שמונים מדינות וטריטוריות.⁶ מהמחקר עלה כי הצבעת חוץ היא חוצת יבשות, ואיננה מיוחדת למשטרים מסוג מסוים. כך למשל אין חפיפה בין רמת הדמוקרטיזציה של המדינה ובין זכויות הצבעת החוץ שהיא מאפשרת. באירופה הצבעת החוץ אמנם רווחת ביותר, אבל גם ביבשות אחרות כגון אסיה ואפריקה, שאינן מתאפיינות במשטרים דמוקרטיים, זכויות אלו קיימות.

הצבעת חוץ מתייחסת לשלושה סוגים של בחירות: (א) בחירות כלליות לפרלמנט ו/או לנשיאות המדינה; (ב) בחירות אזוריות ומוניציפליות; (ג) תהליכים של "דמוקרטיה ישירה" כגון משאל עם. יש מדינות, כגון אוסטרליה, שמאפשרות הצבעת חוץ לסוג הבחירות הראשון אבל לא לשני או השלישי.

הזכות להצבעת חוץ מתמששת בשתי שיטות עיקריות: יש מדינות שמאפשרות משלוח מעטפות בחירות באמצעות הדואר, ואחרת מחייבות התייצבות בתחנות הצבעה. גם באשר לדרגת הכוללות של הזכאים להצביע יש מגוון של גישות. יש מדינות שדורשות מספר שנים של מגורים במדינת האם, ויש שמגבילות את זכות ההצבעה לתקופת זמן מסוימת של מגורים מחוץ למדינת האם. שבע מדינות מאפשרות לאזרחי החוץ שלהן לא רק להצביע, אלא גם להיבחר לבתי הנבחרים במדינות האם. פורטוגל, למשל, מקצה שני מושבים בפרלמנט שלה לנציגי הפזורה - אחד לנציגי הפזורה באירופה, ואחד לשאר העולם. איטליה מקצה משנת 2006 18 נציגים בפרלמנט לבני הפזורה שלה - שישה בסנאט ו-12 בבית הנבחרים. הנציגים עצמם הם אזרחי חוץ.

שאלת הלגיטימיות

חוקר מדעי המדינה ריינר באובק מהמכון האוניברסיטאי האירופאי (European University Institute) בפירנצה, איטליה, מחלק את הטענות הרווחים בעד ונגד הלגיטימיות להעניק זכויות של הצבעת חוץ לשני סוגים: טיעונים "חלקיים" וטיעונים "כוללניים". הסוג הראשון של הטענות מצביע על מסקנות שעולות, לדעת הטוענים, מהלגיטימיות הקיימת ומנימוקים שבמוסר; הטענות מן הסוג השני, לעומת זה, שואבים את כוחם מתוך הגדרה כללית מחודשת של מושג הקהילה הפוליטית.⁷ סקירה זו תציג תקציר של טיעונים משני הסוגים.

א. טיעון לוגי-פורמלי ולפיו (1) כל האזרחים הבגירים הם בעלי זכות בחירה; (2) אזרחי חוץ הם אזרחים, ולפיכך (3) אזרחי חוץ זכאים להשתתף בבחירות.

את הטעון הלוגי הזה קל לדחות משום שההיבט הפורמליסטי שהוא נשען עליו אינו יכול לגבור על המהות המשפטית שלה אוטונומיה תקפה משלה. עם זה יודגש כי בדמוקרטיה בת ימינו זכות ההצבעה היא כנראה הזכות היחידה המבדילה בין "אזרח" ובין "לא אזרח", וסעיף ט"ו ב"הכרזה לכל באי עולם" קובע כי "כל אדם זכאי לאזרחות, לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות וגוי". (את ההכרזה הזאת קיבלה העצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 1948, וגם ממשלת ישראל אישרה את הנוסח). על פי תפיסה זו אפוא אם שוללים מאזרח חוץ את הזכות לבחור, כאילו שוללים ממנו את אזרחותו. על בסיס טיעון זה ניתן להבין את קריאתה של ועדת השרים של מועצת אירופה⁸ ב-1986 למדינות החברות במועצה לאפשר לאזרחי החוץ שלהן להצביע באמצעות הדואר או באמצעות מורשה.⁹

ב. מניעת הזכות להצבעת חוץ תיצור מצב ולפיו קבוצות מהגרים שאינם אזרחי המדינה המארחת לא יוכלו לממש זכות דמוקרטית בסיסית של השתתפות בהליך דמוקרטי של בחירות, לא במדינת האם ולא במדינת המארחת.

נראה שגם טיעון זה רפה, שכן הזכות להשתתף בבחירות דמוקרטיות איננה זכות מופשטת, אלא זכות של אזרחים בעלי מעמד של שותפות בקהילה פוליטית ממשית. עם זאת יש לציין כי ב-1989 ביטל בית הדין האוסטרי לענייני חוקה חוק בחירות שהגביל זכויות הצבעה לאזרחים תושבים בלבד. בית הדין קבע כי הסעיף בחוקת אוסטריה הקובע כי את הפרלמנט ואת נשיא המדינה בוחרים אזרחי הפדרציה האוסטרית, כולל את כלל האזרחים האוסטרים (Bundesvolk), ללא קשר למקום מגוריהם.

ג. לגיטימיות איננה נקבעת על ידי קנה מידה נורמטיבי עקרוני, אלא על ידי החלטה דמוקרטית של כל קהילה פוליטית כשהיא לעצמה.

כלומר את גבולות ה"דמוס" (עם במובנו הפוליטי, לא האתני) יקבע כל "דמוס" לעצמו. הלגיטימיות על פי טיעון זה היא שאלה פרוצדורלית, ולא עיקרון מהותי גזור מראש שעומד בפני עצמו ומחייב את ה"דמוס". הפרדוקס בטיעון זה ברור: איך יכול ה"דמוס" להחליט בעניין זה לפני שהוסכם מי נכלל בו? נראה שאין בררה אפוא אלא להישען על עיקרון מהותי כלשהו.

ד. אזרחי חוץ זכאים להשתתף בבחירות במדינת האם באמצעות הצבעת חוץ בזכות תרומתם הישירה או העקיפה הבאה לידי ביטוי בהעברת כספים, בתמיכה במוסדות תרבות של מדינת האם הנמצאים במדינת המארחת, או לעתים בזכות תמיכתם בתהליכי הדמוקרטיזציה במדינת האם.

אכן, ככל שהפעילות הבין-לאומית מתרחבת וככל שנפח הפעילות הקושרת בין מהגרים למדינות האם שלהם עולה, כך ניכרת חשיבות תרומתם של אזרחי החוץ לא רק למדינת האם שלהם, אלא גם לקשרים שבין מדינת האם למדינת המארחת. עם זאת גם טיעון זה לוקה בחסר, שכן לא הכול תורמים, ויתרה מזאת, כלל דמוקרטי בסיסי קובע שזכויות דמוקרטיות אינן מותנות בתרומה, אלא בחברות פורמלית בקהילה הפוליטית. עם זאת, לטיעון-מבוסס-תרומה זה יש תוקף מצרפי, ולא אישי, שכן מכיוון שמדינת האם יוצאת נשכרת באופן כללי מקשריה עם הפזורה שלה, יש לראות בחיוב הענקת זכויות של הצבעת חוץ לכלל אזרחיה שחיים מחוץ לגבולותיה. יש לציין כי האספה הפרלמנטרית של מועצת אירופה מעודדת קשרים אלה, ואף קוראת בפירוש למדינות החברות לאפשר לאזרחיהן החיים במדינות אחרות להצביע בהצבעת חוץ.¹⁰

ה. אף שהמסגרת המשפטית של מדינת האם, הקובעת את החובות והזכויות של אזרחיה, איננה רלוונטית בדרך כלל לחיי היום-יום של אזרחיה החיים מחוצה לה, ראוי לבחון את מושג השתייכות ללאום פוליטי גם במובן על-טריטוריאלי.

טיעון זה עולה בקנה אחד עם התזה של היות כלל הלאומים בבחינת "קהילות מדומיינות" שמתגבשות על בסיס תודעה בדבר קיומה של שפה, תרבות, מוצא והיסטוריה משותפים.

מאז אמצע המאה התשע עשרה הוכרה הלגיטימיות של שאיפת האומות להגדרה עצמית מדינית. ואולם על פי הטיעון המבוסס על התפיסה ה"על-טריטוריאלית" של מושג הלאום, משעה שהשיגה האומה את ריבונותה המדינית בטריטוריה מסוימת, אין מניעה לכלול בכלל חבריה גם את בניה החיים מחוץ לטריטוריה זו.

טיעון זה מדגיש את הממד האתני של האומה על פני הפרמטרים הפוליטיים שלה, ומבחינה זו הוא רלוונטי לשיח הישראלי בנושא, שכן מדינת ישראל מוגדרת כמדינה יהודית, או על פי ניסוח אחר מדינתו של העם היהודי. ואכן, חוק האזרחות הישראלי מעדיף את "דין הדם" (Jus Sanguinis), ולא את "דין הקרקע" (Jus Soli) (שבו היא מכירה רק במידה מצומצמת). על פי גישה זו מושג האזרחות מקורו בהשתייכות אתנית-לאומית, ולא טריטוריאלית דווקא, שהרי המסגרת הטריטוריאלית-מדינית אינה אלא אמצעי לקיומה של האומה. גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם רעיון הרפובליקה הליברלית, שכן היא מתעלמת מזכויות אזרחיות מלאות של תושבים שחיים במדינה ואינם בני הלאום האתני הדומיננטי (עם זאת יש לציין שבמדעי המדינה הועלו מגוון תאוריות שלפיהן ניתן לגשר בין לאומיות אתנית ובין רפובליקניזם ליברלי). ואכן, בשנים האחרונות הועלתה בחוגים בין-לאומיים הקריאה לנסח עקרונות משפטיים בחוק הבין-לאומי שיגדירו מחדש, על פי התפתחות העתים, את המושג "ריבונות טריטוריאלית" אל מול המושג "ריבונות לאומית".¹¹

חיים גנץ, חוקר במדעי המשפט, הציע כי זכויות הצבעת חוץ יוענקו לאזרחי חוץ בעניינים שקובעים את גורל האומה, ואילו בסוגיות שנוגעות לתושבי הטריטוריה המדינית לא תהיה להם זכות הצבעה.¹² ואולם הצעה זו מתקבלת על הדעת רק אם מדובר במשאל עם או אם יוקצה לאזרחי החוץ מספר מסוים של נציגים בפרלמנט שסמכות ההצבעה שלהם תהא רק בשאלות שקובעות את גורל אומה.¹³ אבל כאן חוזרת הבעיה למקומה: מי יקבע איזו סוגיה היא הרת גורל לאומה ואיזו איננה כזאת?

ו. אף שזכויות וחובות אזרחיות רלוונטיות בדרך כלל רק בתחומי הטריטוריה של מדינת האם, יש מדינות שעומדות על קיומו של קשר משפטי מחייב עם אזרחי החוץ שלהן, ועל כן סבורות שראוי להעניק להם זכויות הצבעה.

כך למשל טורקיה מטילה את חובת השירות בצבא גם על אזרחי החוץ שלה (ב-1980 התקבל בפרלמנט הטורקי חוק שמצמצם את תקופת השירות הצבאי לאזרחי חוץ תמורת כופר כספי). גם חוק שירות הביטחון בישראל מגדיר אזרח ישראלי בין שהוא שוהה בארץ ובין שהוא חי בחו"ל, ועל כן חובת השירות הצבאי חלה גם על אזרחי חוץ. ארצות הברית וכמה מדינות אחרות מחייבות את אזרחי החוץ שלהן לשלם מסים על רווחים מסוימים שהתקבלו מחוץ לגבולות המדינה, ואזרחי החוץ הבריטים משלמים מסים על הפנסיה שהם מקבלים מהמדינה.¹⁴ חוקים אלה אמנם קשה לאכוף כל עוד אזרחי החוץ חיים בנכר, אבל ההנחה היא שהם יחששו שלא לציית להם כדי שלא לפגוע בזכותם לשוב אל מדינתם.

ז. בנוגע לשאלה העקרונית מי זכאי להשתתף בקבלת החלטות שמחייבות את הקולקטיב במערכת דמוקרטית יש שתי גישות: (1) זכאים אלה שהחלטות שיתקבלו יחייבו אותם; (2) זכאים כל אלה שהאינטרסים שלהם יושפעו מן ההחלטות.

ההבדל בין הגישות ברור: הגישה הראשונה כוללת את מי שיושפע מן ההחלטות, כלומר כל מי שהחלטות יחייבו אותו. הגישה השנייה אינה מניחה בהכרח שמי שיושפע מן ההחלטות גם יהא מחויב להן.

תוצאות בחירות או החלטות שמתקבלות במדינת האם עשויות להשפיע על אינטרסים של אזרחי חוץ אף שהם חיים מחוץ לטריטוריה שהמציאות הפוליטית והמשפטית הזאת נוצרת בה. ואולם נשאלת השאלה אם העובדה שהחלטות שמתקבלות במדינת האם משפיעות על האינטרסים של אזרחי החוץ מצדיקה להעניק להם זכויות הצבעה? כך למשל ברור כי החלטות שמקבל הממשל האמריקני עשויות להשפיע על אינטרסים של אזרחים ישראלים החיים בישראל ואיש אינו מעלה על דעתו שמשום כך אזרחי ישראל באשר הם זכאים להשתתף בבחירות לנשיאות ארצות הברית.

עם זאת באינטרסים של אזרחי החוץ אפשר לראות לא אינטרסים ספציפיים, אלא אינטרס כולל להימנות עם קהילת האזרחים של מדינת האם. לשון אחר, כמו שקובע באובק, במקום לראות באזרחי החוץ אזרחים שהאינטרסים שלהם עשויים להיות מושפעים מבחירות או מהחלטות במדינת האם אף שהם חיים מחוצה לה, יש לראות את האינטרס הכולל שלהם להיות בתוך ה"דמוס" של מדינת האם, כאשר "דמוס" זה בא לידי ביטוי במוסדות הפוליטיים.¹⁵ ואכן, כמו שכבר הוזכר למעלה, האספה הפרלמטרית של מועצת אירופה ממליצה שהמדינות עצמן יעודדו קיום וחיזוק של הקשר עם הפזורה שלהן, לא רק במישור הרגשי, אלא באמצעות ביטויים פוליטיים ממשיים.¹⁶

מכל מקום, עצם נכונותם של אזרחי חוץ להשתתף בבחירות מצביע על קיומו של אינטרס כללי, גם אם זה אינו מוגדר במונחים ספציפיים. כך למשל על פי נתונים שפרסם הגירוזלם פוסט ב-17 במאי 1999, אלפי ישראלים הגיעו להצביע בבחירות, מה שמצביע על אינטרס כללי של אזרחי ישראל שחיים מחוץ למדינה להימנות עם הקהילה הפוליטית הישראלית. טיעון זה, כקודמיו, אינו חסין מפני ביקורת, אבל בהחלט ראוי להתייחס אליו כאל אמת מידה נורמטיבית לבחינה חיובית של הענקת הזכויות של הצבעת חוץ.

היקף הזכאות להצבעת חוץ

החוקרים נוהגים וגרוץ מגדירים כמה קטגוריות של טווח הזכאות להצבעת חוץ. כאן מענייננו להתייחס רק לכמה אפשרויות שנוקטות מדינות בעולם, במטרה לבחון אפשרויות שמתאימות למדינת ישראל. רוב המדינות המאפשרות הצבעת חוץ מעניקות זאת לכלל אזרחי החוץ שלהן, כמו שהן נוהגות ביחס לאזרחים החיים במדינה עצמה. עם זאת יש מדינות שמגבילות את היקף הזכאות ומעניקות אותה רק לקבוצות נבחרות:

1. לאזרחים שמצהירים על כוונתם לשוב לחיות במדינת האם.

2. לאזרחים שעזבו את מדינת האם מטעמים פוליטיים או למטרות עבודה.
3. לאזרחים שתקופת מגוריהם מחוץ למדינת האם אינה עולה על פרק זמן מוגדר.
4. לאזרחים שחיו במדינת האם תקופת מינימום מוגדרת.

כמה דוגמאות. בפיליפינים התנאי לזכאות הוא הצהרת כוונות לשוב הביתה. כמו כן לא זכאים להצביע בעלי אזרחות כפולה או אפילו מי שביקש אזרחות נוספת. גם בקנדה נדרשים המבקשים להצביע להצהיר על כוונתם לשוב אל מדינת האם. באפגניסטן יכלו אזרחי חוץ שגרו באיראן או בפקיסטאן להצביע ללויה ג'ירגה (אספת הנכבדים האפגנית) ולנשיאות המדינה בשנים 2002, 2003 ו-2004, אבל בבחירות 2005 אפשרות זו פסקה. נורווגיה וארצות הברית מתנות זכויות של הצבעת חוץ בתקופת מגורים קודמת במדינת האם (אף שמדינות אחדות בארצות הברית מאפשרות לרשום מצביעים גם אם לא גרו בה בעצמם, ומסתפקות במגורי ההורים).

בניו זילנד מאבדים אזרחי החוץ את זכאותם בתום שלוש שנים למגוריהם בחוץ, אזרחי קנדה מאבדים את זכותם לאחר חמש שנים, באוסטרליה לאחר שש שנים ובבריטניה לאחר 15 שנים. בגרמניה קובע החוק כי הזכאות חלה על אזרחים שחיו בגרמניה לפחות שלושה חודשים מאז 1949 (שנת ייסוד הרפובליקה הפדרלית של גרמניה), ולא יותר מ-25 שנים מחוץ לגרמניה, אלא אם כן מקום מגוריהם הוא אחת מהמדינות החברות במועצת אירופה. איטליה נוקטת שיטה לכאורה מוזרה: אף שהחוק האיטלקי מאפשר הצבעת חוץ ואף בחירה של נציגי הפזורה האיטלקית לבית המחוקקים ולסנאט, זכות ההצבעה נמנעת ממי שהיעדרותו מהטריטוריה זמנית בלבד.

האם ראוי שזכאות להצבעת חוץ תוקנה גם לדור השני והשלישי של המהגרים? אני סבור שהאינטרס להימנות עם הקהילה הפוליטית של מדינת האם הוא בעיקרו אינטרס של הדור הראשון בלבד, ולפיכך גם אם הדור השני והשלישי זכאים לאזרחות, אין זה מן הראוי שזכאות זו תכלול גם את האפשרות להצבעת חוץ, אלא בתנאים מסוימים כגון מילוי החובה של שירות צבאי, מגורים במדינת האם תקופה מסוימת, או כל תרומה אחרת שתוגדר ותעוגן בחקיקה.

הליכי רישום והצבעה

הצבעת חוץ דורשת בדרך כלל הגשת בקשה מיוחדת של אזרחי החוץ אפילו במדינות שבהם האזרחים רשומים בפנקס הבחורים, שכן לממשלות אין האמצעים לאתר את כל אזרחי החוץ. ואולם שיטת רישום מסובכת עלולה להפחית את מספר המממשים את זכותם להצביע, כמו שהוכיחו בחירות 2006 במקסיקו, שם הנהיגו השלטונות שיטת רישום מסובכת ואף אסרו על תעמולת בחירות ועל גיוס כספים בקרב אזרחי החוץ. במקומות שבהם קיימת שיטת בחירות אזורית-רובית, הרישום נעשה על פי אזור המגורים האחרון של מגיש הבקשה. לעומת זאת, באינדונזיה, בקזחסטן, בלטביה ובפולין אזרחי החוץ נרשמים באופן אוטומטי לאזור הבחירה של עיר הבירה.

בכל הנוגע למקום ההצבעה, רוב המדינות דורשות שהמצביעים יגיעו לקלפיות המוצבות בקונסוליות, בהנחה כי כך ניתן לפקח בצורה יעילה על טוהר הבחירות. עם זאת הגבלת מקום ההצבעה לקונסוליות מערימה קשיים על הגרים במקומות מרוחקים. לפיכך יש מדינות שהציבו קלפיות מחוץ לקונסוליות בריכוזים של הפזורה שלהם. כך למשל בבחירות לנשיאות רוסיה ב-1996, בבחירות לרפובליקה הדומיניקנית ב-2004 ובבחירות בעיראק ב-2005 הוצבו קלפיות בערי ארצות הברית שבהם חיו ריכוזי מהגרים של מדינות אלה. מובן שהצבת קלפיות מחוץ לקונסוליות דורשת הסכמה של שלטונות המדינה המארחת. עד עתה הוכח כי במקומות שריכוזי המהגרים קטנים, לא התנגדה המדינה המארחת להצבת הקלפיות.¹⁷

במדינות מערב אירופה וצפון אמריקה הונהגה לאחרונה שיטת הצבעה באמצעות הדואר, ובכך מצטמצמות עלויות ההצבעה ואין נדרשת הסכמה של שלטונות המדינה המארחת להצבת הקלפיות. חסרונה של שיטה זו היא בהיעדר פיקוח יעיל על טוהר הבחירות והעברה מסודרת ובטוחה של מעטפות ההצבעה למדינת האם. יש מקומות שבהם ההצבעה באמצעות הדואר נעשית כמה ימים לפני יום הבחירות, ואף עובדה זו עלולה ליצור עיוות כי ייתכן שהיו התפתחויות של הרגע האחרון שעשויות היו להשפיע על הבחירה.

וכיצד נעשה הדבר לאמתו של דבר? נתבונן בדוגמה של אזרח חוץ אוסטרי שרשום בפנקס הבוחרים של אזור הבחירה שאליו הוא או אבותיו היו שייכים. כאשר מוכרז תאריך בחירות, הוא זכאי להזמין ערכת הצבעה (Wahlkarte) ומיד לממש את זכותו, אפילו לפני תאריך הבחירות, בנוכחות עד שהוא עצמו אזרח אוסטרי (או אזרח אירופי, אם מדובר בהצבעה לפרלמנט האירופי), או בקונסוליה (ללא נוכחות עד). העד מצהיר בחתימתו על גבי המעטפה החיצונית כי המצביע אכן הטמין את מעטפת ההצבעה ובה פתק ההצבעה בתוך המעטפה החיצונית, ועל המעטפה להגיע לאוסטריה בתוך שמונה ימים. זכותו של המצביע לדרוש מהקונסוליה שתדאג שהמעטפה תגיע במועד. גם בבריטניה למשל אפשר להצביע באמצעות הדואר בנוכחות עד.

בלגיה, בריטניה וצרפת מאפשרות גם הצבעה באמצעות מורשה. שיטה זו נפוצה פחות ועלולה לפגוע בעיקרון הבסיסי של קול אחד לכל אחד, שכן אין כל ערובה שהמורשה אכן יצביע על פי הוראות שולחו ולא יטיל פתק הצבעה על פי בחירתו, וכך יצביע פעמיים. ואכן, "הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" (European Commission for Democracy Through Law) ממליצה להגביל את הצבעת המורשה בסייגים מחמירים.¹⁸

גם הצבעה מרחוק באמצעים אלקטרוניים (Remote Electronic Voting) עלולה להיות בעייתית. הקוד הראוי שמציעה "הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" (Code of Good Practice in Electoral Matters) קובע כי מערכת החומרה והתוכנה חייבות להיות

חסינות מפני פריצות, כי יש להציג ערבויות לקיומה של שקיפות בשיטה זו, כי יש לוודא שהחתימה האלקטרונית אינה מזויפת וכי המצביע יקבל אישור על הצבעתו סמוך לזמן הצבעתו כדי שיהא סיפק בידו לתקן במקרה של שיבוש. עם זאת מובן כי גם בהצבעה אלקטרונית יש לשמור על הכלל הבסיסי של חשאיות הבחירה. ייתכן כי אימות נתונים באמצעות הטכנולוגיה הביומטרית יאפשר להרחיב את החלופה של הצבעה מסוג זה. הצבעה אלקטרונית באמצעות האינטרנט הונהגה לראשונה בהולנד בבחירות 2004 לפרלמנט האירופי, ובאסטוניה ב-2005. בניסויים שנערכו בשיטה זו בארצות הברית, בבריטניה ובשווייץ התגלו ליקויים שיש לתת עליהם את הדעת.¹⁹

"הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" מגדירה את הצבעת החוץ באמצעות הדואר ובאמצעים אלקטרוניים כ"הצבעה מרחוק" (Remote Voting). (הצבעה באמצעות קלפיות שמוצבות בבתי דואר לעומת זאת, נקראת Postal Voting). באופן כללי ניתן להגדיר הצבעה מרחוק משני סוגים: האחת, כשההצבעה נעשית בסביבה בפיקוח (supervised environment) ובהצבעה נוכח פקיד בחירות; והאחרת בסביבה שאינה בפיקוח (non-supervised environment), ללא פקיד בחירות, למשל בהצבעה אלקטרונית שמתבצעת באמצעות מחשב ביתי. על פי סקר של הנציבות הני"ל, מקרב המדינות החברות במועצת אירופה האפשרות להצביע מרחוק אינה קיימת באלבניה, אזרביג'אן, בולגריה, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, לטביה, מולדובה, סן מרינו, פולין וטורקיה. דנמרק, פינלנד והונגריה, לעומת זאת, מאפשרות הצבעה מרחוק בסביבה שבפיקוח.

למך 1980 אזרחים דניים שחיים מחוץ לדנמרק זכאים להצביע לפני מועד הבחירות בקונסוליות או במשרדי משלחות רשמיים, או אפילו בבית בנוכחות שני פקידים דניים. אזרחי חוץ של הונגריה יכולים להצביע במשרדי שגרירויות וקונסוליות בפיקוח של "ועדת ספירת קולות" שמונה שלושה אנשים. המדינות האירופיות אוסטריה, בלגיה, יוון, הולנד, נורווגיה ושוודיה מאפשרות הצבעה מרחוק גם בסביבה שאינה בפיקוח, אם כי במגבלות מסוימות: אזרחי חוץ בלגיים, למשל, רשאים להצביע באמצעות הדואר ללא נוכחות פקיד בחירות רשמי, אבל הזכאות להצבעה מוגבלת לאזרחים שהם תושבים במדינות אחרות ולא לכאלה שביום הבחירות נעדרים מבלגיה. ביוון קובעת החוקה כי אזרחי חוץ רשאים להצביע באמצעות הדואר או "בכל אמצעי ראוי" אחר, אם כי החוק אינו מפרט מהו אמצעי זה.

אזרחי חוץ של הולנד זכאים להצביע בדואר לבית התחנות של הפרלמנט וכן לפרלמנט האירופי. בנורווגיה קובע החוק כי הצבעה מוקדמת (לפני מועד הבחירות) של אזרחי חוץ תתקיים במשרדים רשמיים של משרד החוץ הנורווגי או בכל מקום שמשרד החוץ יראה לנכון, בנוכחותו של פקיד בחירות רשמי. עם זאת, אם נבצר מהמצביע להגיע לפקיד בחירות רשמי, הוא יכול לשגר את מעטפת ההצבעה בדואר שלא בנוכחות פקיד רשמי, והצבעתו תילקח בחשבון אם המעטפה תגיע לוועדת הבחירות בנורווגיה לא יאוחר מהשעה שמונה בערב ביום הבחירות. אזרחי חוץ של שוודיה זכאים להצביע באמצעות הדואר ללא נוכחות פקיד רשמי. המצביע מכין את פתק ההצבעה למשלוח בנוכחות שני עדים (מתוך הקפדה על

חסיון הפתק) ואת מעטפת ההצבעה מטמין בתוך מעטפה חיצונית שעליה הוא והעדים חותמים את חתימתם.

בצרפת החלו ב-2003 בניסוי של הצבעה מרחוק ל"מועצה העליונה של אזרחים צרפתים בחו"ל". עד עתה חל הניסוי רק על הפזורה הצרפתית באמריקה הצפונית. הצבעה מרחוק נטולת מגבלות אפשרית כיום בגרמניה, בספרד, בבריטניה, באירלנד ובשווייץ. הבוחר הגרמני הבוחר להצביע מרחוק (גם זה שנמצא בתוך הרפובליקה הפדרלית, אבל מסיבות שונות אינו מגיע לקלפי באזור מגוריו) חייב להצטייד ב"כרטיס בחירות" בהזמנה מראש ואת פתק ההצבעה לשלוח בדואר כך שיגיע אל ועדת הבחירות האזורית לא יאוחר מהשעה שש בערב ביום הבחירות. הבוחר חייב להצהיר על גבי כרטיס הבחירות כי הוא עצמו, באופן אישי, הכניס את פתק הבחירות למעטפה. החוק הגרמני קובע עונש של שלוש שנות מאסר או קנס כספי למי שהצהרתו נמצאה כוזבת.

שאלת טוהר הבחירות בהצבעת חוץ אינה בעייתית יותר משאלה זו בהצבעה רגילה במדינת האם. אדרבה, כאשר המסורת הדמוקרטית במדינה המארחת יציבה, ניתן לצפות כי טוהר הבחירות יישמר אפילו בהקפדה רבה יותר מזו שבמדינת האם. כך למשל בבחירות ברפובליקה הדומיניקנית שנערכו ב-2004 הקפידו אנשי משטרת ניו יורק הקפדה מרובה על שמירת הסדר בקלפיות שהוצבו שם למען אזרחי החוץ הדומיניקנים.²⁰ הערכה דומה הועלתה גם בנוגע לפיליפינים, כשנטען כי דווקא אזרחי החוץ חסינים מפני לחצים פסולים, מה שלא ניתן לומר על האזרחים המצביעים במדינתם.²¹

יש לציין כי מדינות כמו גרמניה ושווייץ - אשר עד לאחרונה הקפידו שאזרחי חוץ של דמוקרטיה חדשות שחיים במדינות אלה וחפצים לממש את זכאותם להצבעת חוץ יהיו רשאים לעשות כן רק באמצעות הדואר כדי למנוע הפרות סדר - הסירו בסוף שנות התשעים מגבלה זו עקב התייצבות המבנה הדמוקרטי בדמוקרטיה החדשות.²²

היקף המימוש של זכויות הצבעת חוץ

יש מדינות שבהן רוב אזרחי החוץ אינם מממשים בדרך כלל את זכותם להצבעה: מתוך 200 אלף אזרחים קולומביאנים בניו יורק רבתי, ב-1990 רק 3,000 מימשו את זכות ההצבעה שלהם לנשיאות קולומביה. בבחירות לפרלמנט הבריטי ב-1997 הצביעו בסופו של דבר פחות מ-14 אלף אזרחים בריטים מתוך כ-800 אלף בריטים בעלי זכאות.²³ נראה שזו הסיבה שכאשר בפברואר 2001 צומצמה בחוק תקופת ההיעדרות מבריטניה המאפשרת להיכלל בספר הבוחרים - מעשרים ל-15 שנה - לא התעורר במדינה ויכוח ציבורי בנושא.²⁴ בברזיל, למרות החוק המחייב השתתפות בבחירות, נרשמו לאלה רק 5% מאזרחי החוץ.²⁵ בבחירות לפרלמנט בשוודיה ב-1994 השתתפו כ-25 אלף מצביעי חוץ מתוך 80 אלף בעלי זכות הבחירה. בצרפת ואוסטריה עומד היקף ההשתתפות על כ-25%.

בבלגיה, לעומת זאת, בשנת 2003, השנה שבה הונהגה במדינה זו לראשונה הזכות להצבעת חוץ, יותר מ-60% של אזרחי החוץ הבלגים מימשו את זכותם להצביע. ב-1993 נערך באריתראה משאל עם בעניין הענקת עצמאות לחבל ארץ זה, ועל פי הערכה כ-90% מהאריתראים שחיו מחוץ לארצם השתתפו בו. בבחירות שנערכו בעיראק לאחר נפילתו של סדאם חוסיין השתתפו 265 אלף אזרחי חוץ - 93% מבעלי זכות הבחירה.

בשווייץ שיעור ההשתתפות של אזרחי חוץ בבחירות לפרלמנט הפדרלי עמד ב-2006 על כ-23% - נתון גבוה בהתחשב בעובדה שאין מדובר במשאל עם חד-פעמי או בהצבעת חוץ ראשונה - אלא שהאפקט של הצבעה זו זניח שכן מספר המצביעים מקרב אזרחי החוץ היה רק 2% מכלל בעלי זכות הבחירה (אף שאזרחי החוץ השווייצרים מכונים "שווייץ החמישית"). מצביעי החוץ השווייצרים מתאפיינים בהתעניינות במדיניות החוץ של מדינת האם שלהם, הם בעלי גישה ליברלית בעסקים, אך יותר "סוציאליים" בענייני חברה. עם זאת בנושא של הענקת מקלט (Asylum) לזרים הם הביעו גישה מתמירה יותר מזו שהביעו בני ארצם במדינת האם. המומחה השווייצרי למדע המדינה וולף לינדר טוען כי לאזרחי החוץ של ארצו יש פרספקטיבה משלהם בנוגע לנעשה בשווייץ בהשוואה לאזרחים תושבי המדינה, והמשוב שהממשלה מקבלת מפרספקטיבה חיצונית זו מאזן את מדיניותה.²⁶ איטליה זכתה ב-2006 לאחוז הצבעה ניכר של מעל 42% מאזרחי החוץ הזכאים, כפי הנראה גם הודות לחידוש שהונהג ולפיו הפזורה האיטלקית מיוצגת בפרלמנט.

מדיווחים של מועצת אירופה עולה כי המדינות המשתדלות לשמור על קשר עם מצביעי החוץ שלהן - בעיקר באמצעות עדכונים שוטפים בעיתונות המקומית - וכן מדינות שאינן מערימות קשיים ביורוקרטיים זוכות בדרך כלל לשיעור השתתפות בבחירות הגבוה מזה שבמדינות שאדישות לסוגיה זו.²⁷

דפוסי ההצבעה של אזרחי החוץ תואמים בדרך כלל את אלה שבבית. אמנם במקרים מסוימים נרשמו נטיות קלות לימין או לשמאל בהשוואה להתפלגות המצביעים בתוך המדינה, אבל לפחות באירופה לא נרשמה בקרב מצביעי החוץ נטייה לימין או לשמאל הקיצוניים.

סיכום

סקירה זו הציגה את התפתחותה של מגמה עולמית ברורה להעניק זכויות הצבעת חוץ לאזרחי חוץ. מגמה זו איננה פרי של עיקרון רעיוני כלשהו, אלא תוצאה שהולכת ונוצרת מתוך התפתחויות היסטוריות, פוליטיות ודמוגרפיות. במחקר האקדמי קשה למצוא תזה פילוסופית מוצקה וברורה שעוסקת בלגיטימיות של הצבעת החוץ, אבל ניתן לזהות גישה שהולכת ומתנסחת מתוך המציאות המתפתחת, ולפיה גבולות האזרחות אינם חופפים בהכרח את הגבולות הטריטוריאליים.

מכאן נובע כי בחינת הלגיטימיות של מגמה זו ראוי לה שתיעשה הן מן ההיבט הנורמטיבי הכלל עולמי, והן מן ההיבט הייחודי לכל מדינה ומדינה. עצם התרחבותה של המגמה להעניק זכויות הצבעת חוץ בכל יבשות תבל ובמדינות ששונות זו מזו בסוגי המשטר, ובייחוד במדינות המערב הדמוקרטיות, יוצרת יתד נורמטיבית שניתן להיאחז בה כאשר מבקשים לתמוך בחלופה של הצבעת חוץ.

עם זאת, בחירתה של חלופה זו אסור לה שתתעלם מהבחנה המתבקשת בין אזרחי חוץ ובין אזרחי פנים (אזרחים שחיים במדינת אזרחותם), שהרי התעלמות מהבחנה זו כמוה כטשטוש לא רצוי של יסוד הכרחי מבין ארבעת היסודות המגדירים מדינה - הטריטוריה. (האחרים הם אוכלוסייה, שלטון וריבונות). יתרה מזאת, חוש הצדק הטבעי יתקומם נגד קיומה של מציאות שתעוגן בחוק ותשווה את זכויותיהם של אזרחי החוץ לאלו של אזרחי הפנים. הגר מחוץ למדינת אזרחותו וחיי היום-יום שלו אינם שזורים בנעשה בה על כל בעיותיה, מן הראוי שזכאותו להשתתף בקביעת דרכה הפוליטית תותנה בקיומה של זיקה למדינה זו מעבר לאזרחות הפורמלית, כמו למשל במחוות נאמנות, ולו סמלית.

נראה אפוא שהחלופה של הצבעת חוץ חייבת להיות מוענקת במגבלות שיוגדרו בחקיקה כגון קביעת זמן מינימום לשהייה קודמת במדינת האזרחות או זמן מרבי למגורים מחוץ למדינה, וכן התחייבויות להירשם מדי פעם בפעם במשרדי הקונסוליה בלויית היטל כספי כלשהו. טיעון זה תקף במיוחד בכל הנוגע למדינת ישראל, שהסוגיות הפוליטיות שעל סדר יומה הן בעלות חשיבות אסטרטגית-קיומית, ולפיכך כל תיקון לחוק הבחירות שיאפשר הרחבה של מעגל הזכאים להצבעת חוץ, חייב להתקבל לאחר דיון ציבורי נרחב ומתוך תחושה של אחריות עמוקה.

נספח

המדינות והטריטוריות המאפשרות הצבעת חוץ לכלל אזרחי החוץ שלהן (ולא לסקטורים מסוימים) (נכון לשנת 2006):

אירופה

אוסטריה, אוקראינה, איטליה, איי מאן, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, בולגריה, גיברלטר, גרזי, גרנזי, בוסניה-הרצגובינה, בלגיה, ברוס, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, יוון, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, מולדובה, נורווגיה, סלובניה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קרואטיה, רומניה, רוסיה, שוודיה, שווייץ.

אמריקה

איי פוקלנד, אקוואדור, ארצות הברית, ארגנטינה, ברזיל, גוויאנה, הונדורס, ונצואלה, מקסיקו, פרו, קולומביה, קנדה, הרפובליקה הדומיניקנית.

אסיה

אוזבקיסטן, אזירביג'ן, אינדונזיה, אפגניסטן, ארמניה, בנגלדש, גאורגיה, הודו, יפן, מלזיה, סינגפור, עיראק, הפיליפינים, קזחסטן, תאילנד.

אפריקה

אלג'יריה, בוצאונה, בנין, גאבון, גאנה, גינאה, דרום-אפריקה, זימבאבווה, חוף השנהב, טוגו, טוניסיה, לסוטו, מאלי, מוזמביק, נאמיביה, ניז'ר, סאו טומה, סנגל, צ'אד, קייפ ורדה, הרפובליקה המרכז אפריקנית.

האזור הפסיפי

אוסטרליה, איי קוק, איי מארשל, ונואטו, ניו זילנד, פיג'י.

1 להגדרת המושג "הצבעת חוץ" עיינו:

Dieter Nohelen & Florian Grotz, "External voting: Legal framework and overview of electoral legislation";
www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99art/art4.htm

2 אין לזהות שאלה זו עם הדיון האקדמי הפוסט-מודרני העוסק באוטנטיות של הלאומים ובייחוד בתפיסה ה"אורגניסטית" אל מול התפיסה ה"וולונטריסטית" של תופעת האומה, ועם הוויכוחים בין "פרימורדיאליסטים" ובין "אינסטרומנטליסטים" שנובעים משינויי תפיסה אלו.

3 התייחסות לגלובליזציה כאל תופעה שמחייבת בחינה מחודשת של הזכויות להצבעת חוץ עלתה גם בבית המחוקקים הישראלי פעמים אחדות: בכנסת ה-17 הציע חה"כ אפי איתם תיקון לחוק הבחירות התשכ"ט 1969, ולפיו הזכויות להצבעה בבחירות לכנסת תורחב ותחול גם על אזרחים ישראלים ששוהים בחו"ל. בדברי ההסבר אמר חה"כ איתם כי "בעידן הגלובליזציה, כאשר אזרחים רבים שוהים בחו"ל לרגל עיסוקיהם ביום הבחירות, יש לאפשר להם להשתתף בבחירות באמצעות הנציגויות הישראליות בחו"ל..." (פ/2595/17). הצעות חוק זהות הניחו על שולחן הכנסת ה-15 חה"כ משה ארנס (פ/2857/15), על שולחן הכנסת ה-16 חה"כ אליעזר כהן (פ/1812/16), ועל שולחן הכנסת ה-17 חה"כ מיכאל איתן (פ/1067/17).

4 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 8339, 5 March 1999, "Links between Europeans living abroad and their countries of origin"

5 Antonella Biscaro, "The Italian transnational citizen casts a vote and scores a goal", *Metropolis World Bulletin*, Fondazione ISMU and University of Technology, Sydney (UTS)

6 ראו נספח. לקבלת נתונים נוספים ומפורטים ניתן לעיין בתקצירים של פרסומי "המכון הבין-לאומי לדמוקרטיה ולסיוע בעריכת בחירות" באתר האינטרנט www.idea.int.

7 Rainer Baubock, "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting", *Fordham Law Review*, Vol. 75 p. 2409

8 מועצת אירופה היא פורום שייסדו ב-5 במאי 1949 עשר מדינות במטרה לפתח באירופה שלאחר מלחמת העולם השנייה את התודעה ואת העקרונות הדמוקרטיים המבוססים על האמנה האירופית לזכויות אדם. כיום חברות בפורום זה 47 מדינות אירופיות (כל מדינות היבשת). יש להבחין בין "מועצת אירופה", שאיננה פורום של האיחוד האירופי, ובין "המועצה האירופית", שהיא הפורום העליון של האיחוד האירופי

9 Council of Europe, Assembly, 4.3.1. (36)

10 Council of Europe, Assembly, articles 3, 4 in particular

11 Council of Europe, Assembly, article 17

12 Chaim Gans, *The Limits of Nationalism*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003, p. 84

13 כמו שגנץ עצמו פירש את הצעתו בשיחה עם באובק.

14 "Less than 2 pc of expats in EU can vote", *Telegraph.co.uk*, July 2001

15 Baubock, "Stakeholder citizenship and transnational political participation", p. 2421

16 Council of Europe, Assembly, article 3

17 Peter J. Spiro, "Perfecting political diaspora", *New York University Law Review*, Vol. 81, April 2006, p. 222

-
- "Report on the compatibility of remote voting with the standards of the council¹⁸
of Europe", Venice, 12-13 March 2004, www.venice.coe.int/docs/2004
"הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט" היא גוף מייעץ למועצת אירופה בענייני
דמוקרטיה וחוקה, שנוסד ב-1990.
- Kare Vollan, Norwegian Ctr. Human Rights and Norwegian Resource :ראו¹⁹
Bank for Democracy and Human Rights, Report No. 15/2005, Observing
Electronic Voting
- Andrea Elliot, "For Dominicans a New York vote cast homeward", *New York*²⁰
Times, May 17, 2004
- Spiro, "Perfecting political diaspora", p. 223, f. 101²¹
Council of Europe, Assembly, 5.1.2 (80)²²
- Spiro, "Perfecting political diaspora", p. 215²³
- "Expats: Britain's Forgotten Electorate", *Telegraph. Co.uk*, Feb 27, 2001²⁴
- Baubock, "Stakeholder citizenship and transnational political participation", p.²⁵
2425
- "Ballot box option attracts Swiss expats", *swissinfo.ch*, April 5, 2007²⁶
Council of Europe, Assembly, 4.3.1. (48)²⁷