



המהלך הממשלתי לכינונו של חוק הלאום

פתח דבר

בעיצומו של דיון ציבורי פוליטי ממושך וסוער אשרה ממשלת ישראל את תמיכתה בהצעות החוק הפרטיות של חברי כנסת ממפלגות הקואליציה לכינונו של חוק יסוד העוסק בזהותה היהודית של מדינת ישראל (הצעתו של ח"כ אלקין פ/2502/19 והצעתם של ח"כ שקד, לוי ואילטוב פ/1550/19). על פי פרסומים בכלי התקשורת הצעות חוק אלו לא תקודמנה אחרי אישורן במליאת הכנסת בקריאה טרומית, ובמקומן תקודם הצעת חוק ממשלתית שיזם ראש הממשלה. פרטיה של הצעת חוק זו נחשפו אף הם בתקשורת בדמותו של מסמך עקרונות, המוצג כנוסח "מרוכך" ו-"מאוזן" של הצעות החוק הפרטיות.

עיון במסמך העקרונות מלמד כי אכן במספר נקודות עקרוניות מאזנת ההצעה היבטים חמורים ומטרידים בהצעות החוק הפרטיות. כך בעניין שמירת ההגדרה "מדינה יהודית ודמוקרטית" תחת הקביעה שמדינת ישראל היא מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי, וכך בעניין ההבחנה בין מעמדן הרשמי של השפה העברית והשפה הערבית ובעניין קיום התיישבות קהילתית ייחודית ליהודים. יחד עם זאת, מלבד נקודות אלא **מסמך העקרונות זהה בנוסחו לשתי הצעות החוק הפרטיות ומשמר חלק ניכר מהפגמים המהותיים המצויים בהן.**

להלן תוצג סקירה של הבעיות הקיימות במסמך העקרונות, האמור להוות בסיס לפשרה בין סיעות הקואליציה. קודם לכן, נבקש להתייחס בתמצית להליך החקיקה עצמו ותזמונו.

א. הליך החקיקה – הדרך והתזמון מעידים על התכלית ועל התוצאה

מעבר לתכניו הפרטניים של מסמך העקרונות מן הראוי לתן את הדעת לאופיו של תהליך החקיקה ותזמונו. תהליך החקיקה קשור בטבורו למהלך החוקתי שקיימו ועדות החוקה, חוק ומשפט של הכנסות ה-16 וה-17 (בראשותם של חברי הכנסת לשעבר מיכאל איתן ומנחם בן ששון). מהלכים אלו שנמשכו למעלה מארבע שנים הסתיימו ללא גיבושו של מסמך חוקתי, בראש וראשונה, מתוך הכרה במורכבותו הרבה של המהלך ובהעדר יכולת לגיבוש רוב פרלמנטרי רחב, ייצוגי ורב גוני הראוי למהלכים חוקתיים העוסקים בזהותה של מדינת ישראל.

בניגוד גמור לעומקו של המהלך החוקתי הקודם, הניסיון לחוקק את חוק הלאום מתאפיין בהעדר שיח פרלמנטרי וציבורי מספק ותוך התמקדות בהיבטים צרים של המהלך. חוות דעתה של פרופ' רות גביזון, מהדמויות הבולטות בשיח החוקתי הישראלי, שהוגשה לשרת המשפטים, בה הומלץ להימנע מחקיקת חוק הלאום בעת הזו ובדרך הזו, מעידה על ענין זה. בצד התייחסותם הדומה של בכירי עולם המשפט בישראל.

בנוסף מן ההכרח לתן את הדעת לעובדה שהמהלך החוקתי הנדון מקודם בתקופת מתיחות והחרפה ביחסים בין הציבור היהודי והציבור הערבי בישראל. מהלך המתמקד באופייה היהודי של מדינת ישראל ללא התייחסות ראויה למעמדם של האזרחים הלא יהודים (כפי שיוצג בהמשך) עתיד להחריף מתיחות זו ולהחמיר את הידרדרותה של מערכת היחסים בין שני הקהלים, תחת לרפאה.

ב. החקיקה המוצעת – הענקת בולטות למרכיב אחד בזהותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית

עיגון חוקתי של אופייה היהודי של מדינת ישראל והיותה ביתו הלאומי של העם היהודי הינו דבר ראוי ומתחייב. בחינת המשפט הישראלי מלמדת כי הדבר נעשה זה מכבר באופן ברור, שאינו משתמע לשתי פנים. עקרון חוקתי זה בא לידי ביטוי בסעיפי המטרה ועקרונות היסוד של חוקי היסוד: "כבוד האדם וחירותו" ו-"חופש העיסוק", שנחקקו בשנת 1992, בשורה נכבדת של חוקי כנסת, וכמובן – במסמך היסוד של מדינת ישראל: הכרזת העצמאות. במסמכים אלו עוגן אופייה היהודי של המדינה כחלק ממערכת מורכבת ומאוזנת של עקרונות וערכים, שהביאה לידי ביטוי את אופייה המשולב של המדינה, כמדינתו של העם היהודי וכמדינה דמוקרטית הנוהגת בשוויון כלפי כל אזרחיה.



התנועה הרפורמית | יהדות מתקדמת בישראל

מסמך העקרונות הנדון אינו עוקב אחרי עקרון זה ומפר בכך את האיזון העדין הקיים במשפט החוקתי הישראלי בין מרכיבי הזהות של המדינה. למרות אזכור אופייה הדמוקרטי של המדינה בראש המסמך ולמרות העובדה שבניגוד להצעות הפרטיות מסמך העקרונות אינו מכפיף את אופייה הדמוקרטי של המדינה לאופייה היהודי, הרי שהוא מעניק לכל אורכו בולטות ברורה ומכוונת למרכיב האחרון בלבד.

העובדה שהחקיקה המוצעת אינה נוקטת בלשון מצמצמת ותמציתית, אלא פורשת יריעה רחבה של עקרונות יסוד הופכת את המהלך, הלכה למעשה, לניסיון לכונן את פרק עקרונות היסוד של החוקה הישראלית העתידית. דבר זה אך מחמיר ומדגיש את חוסר האיזון בין מרכיבי הזהות של מדינת ישראל ואת פוטנציאל הנזק העתידי של המהלך. למול איזכור קצר ותמציתי של אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל פורש מסמך העקרונות שורה ארוכה של ביטויים חוקתיים ליהדותה של מדינת ישראל – ולמאפיין זה בלבד.

חוסר האיזון בא גם לידי ביטוי בסעיפי המסמך המשנים בפועל את המצב המשפטי הנוהג במדינת ישראל. כך לדוגמה, קובע מסמך העקרונות שמוסדות החינוך המשרתים ציבור יהודי בישראל ילמדו את תולדות העם היהודי, את מורשתו ואת מסורתו – דבר ראוי וחשוב לכשעצמו. יחד עם זאת, חובה חוקתית מקבילה ללימודי אזרחות, עקרונות הדמוקרטיה ושותפות אזרחית בכלל מוסדות החינוך אינה נכללת במסמך.

סעיף אחר במסמך קובע כי המשפט העברי יהיה מקור השראה לכנסת. סעיף זה מהווה את אחד החידושים הבולטים במסמך העקרונות והוא מעניק לראשונה להלכה הדתית היהודית מעמד חוקתי כללי בשיטת המשפט הישראלית. מעבר לעובדה כי המשפט העברי כולל בתוכו מרכיבים רבים המנוגדים לבחירותיו ולאורחות חייו של רוב הציבור היהודי בישראל וכי יש בו מרכיבים רבים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות הדמוקרטיה, הרי שמסמך העקרונות אינו מפרט כל מקור השראה מקביל לפעולתם של המחוקקים, המדגיש ומבצר את ערכי הדמוקרטיה. יצוין כי סעיף זה נכלל במסמך העקרונות למרות שמופיע בו גם העיקרון המעוגן בחוק יסודות המשפט משנת 1980, שהעניק מעמד ל-"עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל" כמקור שיורי של מערכת המשפט הישראלית.

ג. התעלמות מעקרון השוויון

לכל אורכו נמנע מסמך העקרונות מכל התייחסות ואזכור לעקרון השוויון בפני החוק – אבן הראשה של הדמוקרטיה והבסיס להכרה בזכויות האדם והאזרח. הטענה כאילו עקרון זה מתגלם בעצם הגדרתה של מדינת ישראל כדמוקרטיה (כפי שהוצגה בחוות דעת של משרד המשפטים) אינה יכולה להתקבל בהקשרו של המהלך החקיקתי הנדון.

כידוע, עצם אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית הוגדר כבר בחקיקת היסוד הקודמת של הכנסת, אולם יוזמי חוק הלאום אינם מסתפקים בכך ומבקשים לפרוט הגדרה זו לעקרונותיה וביטוייה. בדיוק באותו אופן, לא ניתן להסתפק בהגדרה כללית ועמומה של אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל, ויש לדרוש את פירוט העקרונות והביטויים של אופי זה, ובראשם – עקרון השוויון.

בהקשר זה, מן הראוי להזכיר כי גם בעת חקיקתם של חוקי היסוד: "כבוד האדם וחירותו" ו-"חופש העיסוק" לא נכללה הזכות לשוויון ברשימת הזכויות המוגנת ברמה החוקתית. השמטתו של עקרון השוויון הכללי מחקיקת יסוד העוסקת בעקרונותיה של מדינת ישראל, עשרים ושנים אחרי חקיקת חוקי היסוד הנזכרים, מדגישה את חולשתו של עקרון זה בשיטה החוקתית הישראלית, באופן המטיל נכות ופגם ייסודי באופייה הדמוקרטי.

ד. התעלמות מקבוצת המיעוט האתני-לאומיות ומן הזכויות הקבוצתיות של חבריהן

מסמך העקרונות מתעלם לחלוטין מקיומם של האזרחים הערבים והדרוזים במדינת ישראל ומהיותם בני קהילות ילידיות בעלות מאפיינים אתניים, לאומיים, דתיים ותרבותיים ייחודיים ובעלות קשרים טבעיים והיסטוריים לארץ. הכרה זו, הנזכרת במגילת העצמאות (בפניה ל-" בני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל"), נחוצה דווקא בחוק המבקש להדגיש את זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית במדינת ישראל.



התנועה הרפורמית | יהדות מתקדמת בישראל

התעלמות זו מהווה ציר מרכזי במסמך העקרונות, גם לאחר שלא נכללה בו ההצעה המופיעה בהצעות החוק הפרטיות לקבוע את העברית כשפת מדינה באופן בלעדי. למרות קיומן הברור של זכויות קבוצתיות בחוק הישראלי (הזכות לחינוך בשפה הערבית, מעמדן של העדות הדתיות, ההכרה במעמדה של השפה הערבית וקיום אקדמיה רשמית ללשון הערבית ועוד), מסמך העקרונות מתייחס לקיומן של "זכויותיהם האישיות... לפי כל דין" של אזרחי המדינה בלבד, ללא כל התייחסות ייחודית לקבוצות המיעוט.

מסמך העקרונות מזכיר אמנם את זכותו של כל אזרח לפעול לשימור תרבותו, מורשתו, שפתו וזהותו, אולם אינו מתייחס באופן ישיר לקבוצות המיעוט האתניות-לאומיות המוכרות במדינת ישראל ולזכויות המשותפות של חבריהן. בנוסף, בעוד שמסמך העקרונות מדבר על חובתה החוקתית הפוזיטיבית של המדינה לפעול: "לשימור המורשת והמסורת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי, להנחלתה ולטיפוחה בארץ ובתפוצות", הרי שביחס לזכות הכללית הנזכרת לעיל, מחויבת המדינה אך בחובה פסיבית - לאפשר לאזרח את מימושה של אותה הזכות.

ביטוי נוסף להתעלמות זו מופיע בקביעה שלוח השנה העברי הוא לוח השנה הרשמי של מדינת ישראל. מעבר לעובדה שקביעה זו משנה את המצב המשפטי הנוהג כיום בישראל ואינה עולה בקנה אחד עם מציאות החיים הישראלית ומנהגו של רוב הציבור, הרי שיש כאן התעלמות מן העובדה שלוח שנה זה זר לחמישית מאזרחיה של מדינת ישראל. קביעה חוקתית שלוח השנה העברי ושלוש השנה הגרגוריאני הם לוחות השנה הרשמיים, לא רק שהיתה מטיבה להלום את הבחירה של מרבית אזרחי ישראל אלא גם היתה משקפת נכונה יותר את אופייה המשולב של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, המהווה חלק ממשפחת העמים, ואשר חמישית מאזרחיה אינם יהודים.

ה. התעלמות מהצורך ביצירת מכנה משותף אזרחי לכלל אזרחי ישראל

בצד התעלמות מקיומן ומעמדן החוקתי של קבוצות המיעוט האתניות-לאומיות בחברה הישראלית, מסמך העקרונות מתעלם גם מן הצורך לטפח מכנה משותף אזרחי לכלל אזרחי ותושבי מדינת ישראל, שיעצים את תחושת השותפות ויטפח ערכים של סובלנות, קיום משותף וסולידאריות חברתית. ממש כשם שמהלך חקיקתי המדגיש את היות מדינת ישראל מדינתו של העם היהודי, ראוי היה ויציג גם הכרה ברורה בקיומן של קבוצות המיעוט, כך נכון היה גם להציב יעד ברור שלטיפוח שותפות אזרחית. אחת הדרכים לטיפוחה של שותפות זו הוא ביטוי במרחב הציבורי ובמרחב הסמלי של המדינה. בהקשר זה, מתייחס מסמך העקרונות לסמליה של המדינה ולמועדיה הלאומיים כציר מרכזי של ביטוי אופייני היהודי. עיגונם החוקתי של המנון התקווה, הדגל הכחול לבן וסמל המנורה, כמו גם של יום העצמאות וימי הזיכרון – ראוי ומתבקש. עם זאת עמסמך העקרונות מעיד כי אין בלתי, כיום ובאופן עקרוני גם בעתיד. מהלך חוקתי המבקש להדגיש ערכים של שותפות אזרחית היה מותר באופן מפורש בידי המחוקק את האפשרות להוסיף סמלים לאומיים וימי מועד וציון, המכוונים לבטא את המכנה המשותף לכלל אזרחי המדינה. בנוסף ניתן היה לבטא ערכים ויעדים אלו בסעיפי המטרה ועקרונות היסוד של החקיקה.

ו. התעלמות מהצורך בטיפוחם של צדק חברתי וערכות חברתיות במדינת ישראל

אחד ממאפייניה של המחשבה הציונית לכל גווניה היה השאיפה להשתתת הריבונות היהודית על ערכים של צדק חברתי, קיום בכבוד מעמל כפיים וקידום שוויון הזדמנויות. בין אם מדובר היה במשנתה של תנועת הפועלים הציונית ובין אם במשנתה של הציונות הרביזיוניסטית, חזונה של התנועה הציונית למדינה היהודית כלל מרכיבים של קיום חברת מופת, השואבת מן המסורת היהודית ערכים חברתיים מרכזיים – כפי שבא לידי ביטוי במגילת העצמאות.

מסמך העקרונות, כמו גם הצעות החוק הפרטיות, נעדרות מכל ביטוי לחזון זה. עובדה זו מציגה הן את אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ובמיוחד את אופייה היהודי, שחיזוקו מוצג כתכלית המהלך החקיקתי, כחסרים וכעקרים. חוק יסוד העוסק בעקרונות היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ראוי ויכיל התייחסות לערכים חברתיים יסודיים ולחזונה של מגילת העצמאות בדבר "פיתוח הארץ לרווחת כל תושביה".



התנועה הרפורמית | יהדות מתקדמת בישראל

סיכום

מסמך זה נועד לפרוש את הפגמים הכלולים במסמך העקרונות שהוצג על ידי ראש הממשלה, כהצעת פשרה בין יזמי הצעות החוק הפרטיות ומתנגדי החקיקה. פגמים אלו מציבים סימן שאלה על קיומו של הבדל מהותי בין הצעת הפשרה להצעות המקוריות ומחדדים את הנזק הצפוי מקידומו של מהלך החקיקה.

כתנועה ציונית אנו מאמינים כי עקרון מדינת הלאום של העם היהודי ראוי לעיגון חוקתי ברור, שיבצר את מעמדו של עקרון זה בחברה הישראלית וברחבי העולם. מהלך חלקי, המתעלם מעקרונות יסוד נוספים בזהותה ודרכה של מדינת ישראל מעת היוסדה יפגע בתוקפו של עקרון מדינת הלאום ויוציא את שכרו של המהלך בהפסדו.