

עיגון חוקתי של חזון המדינה: המלצות לשרת המשפטים

רות גביזון

חשוון תשע"ה, נובמבר 2014

4	תקציר.....
4	הקשר.....
4	חברה, מדינה וחזון.....
4	עיגון חוקתי של החזון.....
5	המלצות מרכזיות.....
6	הקדמה.....
7	חזונה של מדינת ישראל.....
7	בשבח הצמצום והעמימות.....
8	אתגר הלכידות האזרחית.....
9	אתגר הלכידות היהודית.....
10	החיוניות של גרעין חזון מצומצם ומשולב והשלכותיו המוסדיות.....
13	עיגון חוקתי של החזון?.....
13	רקע.....
14	טעמים נגד עיגון חוקתי של חזון המדינה.....
14	שאלות של חזון אינן שאלות משפטיות.....
14	חקיקת יסוד בענייני חזון מחדדת מחלוקות שאפשר להימנע מהן.....
14	חקיקת חזון נתפסת כהכרעה בסוגיות שעקרונות החזון המנוסחים בצורה רכה ועמומה יותר משאירים פתוחות ועמומות.....
15	חקיקת חוק חזון מחזקת את התפיסה כי מרכיבי החזון סותרים זה את זה.....
15	עיגון חוקתי בתנאים של פוליטיקה רגילה ומחלוקות עזות לא ישיג את מטרתו.....
16	חוק חזון לא ישנה עמדת שוללי המדינה היהודית והצדקתה.....
16	לחזון המדינה כבר יש מעמד מעין-חוקתי.....
16	חוק לאום לא "יתקן" את תוצאות ה"מהפכה החוקתית".....
16	חוק חזון לא יתמודד עם המציאות החינוכית, התרבותית והאקדמית.....
17	חוק חזון והשלמת החוקה.....
17	המלצות לגבי עיגון חוקתי של החזון.....
18	המלצות למקרה של החלטה לחוקק חוק יסוד.....
19	דרכים להנחלת החזון בהעדר חוק יסוד.....

הקשר

חיבור זה נכתב על רקע הצעות חוק לעיגון חזון המדינה. משימתי הייתה בחינת עיגון חוקתי של המדינה כיהודית ודמוקרטית.

חברה, מדינה וחזון

- חזון מכוון-דרך משותף חיוני לחברה שחבריה נדרשים להקריב למען קיומה ולתרום לשגשוגה. בגרעין חזון המדינה כלולים ערכי היסוד הנותנים לחברה החיה בה את אופייה המיוחד.
- ישראל היא מדינת לאום שבחזונה שלושה מרכיבים עיקריים: יהודיות, דמוקרטיה, זכויות אדם.
- כל אחד מהמרכיבים הוא מאפיין חשוב של המדינה, והם משלימים זה את זה. בניסוח מצומצם יש הסכמה רחבה בציבור היהודי על חזון המדינה השלם. מרכיב היהודיות בחזון המדינה קשה לבני המיעוט הערבי בישראל. עם זאת, החזון הישראלי השלם רואה אותם כאזרחים שווי זכויות, ושותפים מלאים במפעל המדינה.
- החזון המשולב, על כל מרכיביו, חיוני לחוסנה ולהצלחתה של המדינה. חוסן והצלחה של המדינה חשובים לרווחת כל תושביה, בלי הבדל דת או לאום.
- יש להבחין בין ההסכמה הכללית על גרעין החזון, לבין המחלוקות בחברה על פרשנויות של החזון והשלכותיו על חיי המעשה.
- בישראל מחלוקות עמוקות בנושאים מדיניים, חברתיים ורעיוניים. רובן אינן מחלוקות על גרעין החזון אלא על פרשנותו והשלכותיו.
- למדינה יש עניין לחזק את התמיכה הרחבה בגרעין חזון המדינה.

עיגון חוקתי של החזון

- עיגון חוקתי של גרעין חזון המדינה נכלל בדרך כלל כפרק מבוא לחוקה. בכך הוא ממלא תפקיד הצהרתי, חינוכי וסמלי. כך גרעין החזון מובחן מן ההסדרים החוקתיים הנותנים לו משמעות. בישראל אין חוקה שלמה. ההצעות הנוכחיות עוסקות בעיגון חוקתי נפרד לחזון. נבחין בין **חוק חזון** (חוק יסוד המבקש לעגן את מכלול חזון המדינה), **חוק לאום** (שבשמו ובתוכנו, מציע עיגון שמתרכז רק באחד ממרכיבי החזון – יהודיות), ו**חוק ההכרזה** (שהוא מקרה פרטי של חוק חזון, ומציע לחוקק את ההכרזה על הקמת המדינה בשלמותה).
- שאלות של חזון אינן שאלות משפטיות, ואינן צריכות להיות מוכרעות במשפט או בבית המשפט. עיגון חוקתי נפרד יעביר את זירת הבירור של מחלוקות על פרשנות החזון מהמרחב הציבורי והפוליטי לבתי המשפט. על רקע המציאות החוקתית בישראל, מצב כזה יגביר חוסר ודאות ומחלוקות.
- דיון וויכוח על פרשנות החזון, שהוא עצמו מוסכם, רצויים ותורמים להתפתחות החברה. מהלך של עיגון חוקתי יעמיד את החזון עצמו במוקד של מחלוקות.
- **חוק הלאום** עלול להפר את האיזון החיוני לשמירת כלל החזון. בנוסף, חוק זה מבקש לקבע ברמת חוק יסוד הסדרים שאינם חלק מגרעין החזון. בכך הוא עלול לצמצם את ההסכמה הרחבה ביחס למרכיב היהודיות בגרעין זה.

- **ההכרזה על הקמת המדינה** משקפת את מכלול החזון בעיני האבות המייסדים. הכרזה זו, שבכוונת מכוון לא נחקקה, קיבלה משמעות בהקשר ההיסטורי שבו אומצה, והיא נהנית מהסכמה רחבה. עדיף להשאיר אותה כפי שהיא, ולא לחשוף אותה למחלוקות שתתעוררנה בהכרח אגב תהליך השואף להפוך אותה לחוק יסוד, בתנאים פוליטיים וחברתיים שונים לגמרי.

המלצות מרכזיות

- **לפעול במגוון צורות – במישור התרבותי/חינוכי וגם במישור החקיקתי/משפטי – לחיזוק העמידה הרחבה מאחורי גרעין החזון בשלושה מעגלי לכידות:** המעגל של כלל אזרחי המדינה, מעגל הרוב היהודי בישראל, ומעגל הקהילות היהודיות בעולם.
- **להימנע בשלב זה ממהלכים המציעים עיגון חוקתי נוסף של גרעין החזון, כולו או חלקו.**
- **אם יוחלט על מהלך של עיגון חוקתי, חיוני שהחוק המוצע יהיה חוק חזון ולא חוק לאום, וכי החוק ותהליך חקיקתו ישקפו את גודל המשימה ואת חשיבותה. יש להגיע לתוצאה שתעורר לכידות ולא מחלוקות, כך שחזון המדינה יצא מחוזק ולא מוחלש מתהליך החקיקה; יחזק את הלכידות האזרחית; ישמר את הלכידות היהודית בארץ ובעולם; ויבטא גישה הוגנת, נדיבה ומכילה לבני המיעוט הערבי.**

באוגוסט 2013, מינית אותי, על דעתם של כלל מרכיבי הקואליציה, לבחון את האופן הראוי "לנסח הסדר חוקתי העוסק באופייה של מדינת ישראל... ומעגן את מרכיבי זהותה באופן המשלב ערכים אלה, הן היהודי והן הדמוקרטי". ברקע המשימה עמדו מספר הצעות לחקיקת חוק יסוד שעניינן עיגון חזון המדינה והוויכוח הציבורי הנמשך סביבן. אני מודה לך על האמון שנתת בי.

במסגרת עבודתי עיינתי בחומרי רקע הנוגעים לעיגון חוקתי, לחזון המדינה בישראל ולהיסטוריה החוקתית שלו. נפגשתי עם מציעי הצעות החוק, התייעצתי עם מומחים בארץ ובחו"ל, ושוחחתי עם אישים ממגזרים שונים בחברה הישראלית. השתתפתי בכנסים בנושא, שבהם הוצגה קשת רחבה של דעות. קיבלתי דוחות ותזכירים מגורמים שונים. בתהליך זה נהינתי מליווי צמוד ויעיל של הצוות המלווה שלי ושל משרד המשפטים. אני מודה לכל מי שסייע לי.

למשימה שהוטלה עלי בחרתי לתת פירוש מרחיב. המחלוקת סביב הצעות החוק אינה נוגעת רק לשאלת החקיקה אלא גם לעצם החזון, תפקידו ותוכנו. יש לישראל חזון, שהיא פועלת לאורו במידה לא מעטה של הצלחה. הניסוח הקנוני שלו, שמרכיביו הוזכרו בלא מעט הקשרים, הוא זה שמופיע בהכרזה על הקמת המדינה: ישראל היא מימוש הרעיון הציוני של תחיית עם ישראל בארצו. מדינה יהודית, דמוקרטית, ומכבדת את חירויות היסוד של כל תושביה.

הצלחתה של ישראל כמדינה תלויה בשני מעגלי שותפות. הראשון נוגע לכוחה להתמיד ולנצח במאבק על קיומה כמדינה יהודית, המותנה בתחושת שותפות גורל חזקה בין המרכיבים היהודיים בחברה (וכן בשותפות עם שאר יהודי העולם), והשני כרוך ביכולתה להביא לשותפות אזרחית בין כלל אזרחיה, המתבססת על היותה חברה חופשית ודמוקרטית המכבדת את זכויותיהם. עיגון חוקתי של החזון היא דרך אחת לקדם אותו. רציתי לבחון את שאלת החזון עצמה ולא רק את שאלת העיגון החוקתי שלו.

תזכיר זה הוא גיבוש תמציתי של המלצותיי. אפתח בשאלת החזון, חשיבותו והאתגרים העומדים בפניו. אמשיך בקשיים העקרוניים העומדים בפני מהלך של עיגון חוקתי של החזון. אצרף כמה הערות למקרה שהכנסת תחליט לקדם מהלך של חקיקה. ואסיים בכמה המלצות העולות מתוך נימוקי ההצעות והדיון סביבן. בהמשך אגיש חיבור בו יינתן לכמה מנקודות אלה, ולתיאור הבדיקה שביצעתי, פיתוח רב יותר.

חזונה של מדינת ישראל

בעיני האבות המייסדים, וגם על פי רוב הפירושים המאוחרים יותר, החזון המדינתי של ישראל בהיר למדי, וכולל שלושה מרכיבים עיקריים:

- יהודיות.
- דמוקרטיה.
- זכויות אדם.

וביתר פירוט: ישראל היא מדינה **דמוקרטית**, במובן זה שהריבונות בה מסורה לכל אזרחיה בלי הבדל לאום או דת, על בסיס חירות ושוויון; המכבדת את **זכויות האדם** של כל תושביה; והיא המסגרת המדינתית המאפשרת ל**יהודים** לממש באמצעותה את זכותם להגדרה עצמית ולעצמאות פוליטית, תרבותית ודתית, ולהתקיים כרוב יציב ובטוח בארצם. המחויבות היסודית לשלושה מרכיבי חזון אלה, כל אחד לחוד וכולם יחדיו, כשהם משולבים זה בזה ומשלימים זה את זה, היא **הגרעין של חזון המדינה**.

בשבח הצמצום והעמימות

כוחו של חזון זה בעמימותו ובהיותו מצומצם. יש מעט מאוד הסדרים שהוא מחייב ומעט מאוד הסדרים שהוא שולל. כך, הן משום שכל אחד ממרכיביו עמום כשלעצמו, ויש מחלוקות עמוקות על משמעותו, והן מפני שהאיזון בין המרכיבים השונים וההשלכות של כל אחד מהם על מימוש האחרים מגוונים. עם זאת, החזון מציע מתווה יסודי שיכול לשמש כמצפן עבור רוב החברה הישראלית.

ההכרזה על הקמת המדינה לא הגדירה את חזון המדינה בצורה מעין-משפטית ולא ירדה לפרטי הפרשנות שלו. היא הניחה כי שלושת היסודות המרכיבים את החזון משלימים זה את זה.

בניגוד לאמונה זו, ישנה נטייה רווחת בשיח הציבורי והפוליטי בישראל להציג את חזון המדינה ככזה הלכוד בין שני קטבים סותרים: קוטב "פרטיקולרי" שבטי, שהוא עמוד התווך של "יהודיות" המדינה, ולעומתו קוטב "אוניברסלי" או כלל-אנושי, שהוא עמוד התווך של הדמוקרטיה וזכויות אדם. הקיבוע בחוקי היסוד של 1992 של המונח המפורש "יהודית ודמוקרטית", והשתרשות המונח הזה גם בשיח הציבורי, תרמו לא מעט לחיזוק הרושם של מדינה המיטלטלת בין שני קטבים מתחרים. כן תרמה לכך העובדה, שאין להכחיש, ש"יהודיות" המדינה ייחודית לישראל בלבד, בעוד האידיאלים של "דמוקרטיה" ו"זכויות אדם" משותפים למדינות רבות אחרות. הרושם של סתירה בין שני קטבים מטעה. בחזון יש לפחות שלושה מרכיבים: ייחוד יהודי, דמוקרטיה וזכויות אדם. בסיסי ההתייחסות שלהם שונים, וביניהם ובתוכם מתחים חשובים.

יהודיות היא עניין פרטיקולרי הקשור ליהודים וליהדות, על מגוון הגישות המקובלות עליהם. לב המרכיב הזה בחזון המדינה נוגע לאפשרות של יהודים לממש במדינה, ובארצם, את זכותם להגדרה עצמית. הגדרה עצמית כזאת מאפשרת להם להחליט איזו צורה תלבש היהדות במדינתם. בסיס ההתייחסות של המרכיב היהודי הוא הקולקטיב המורכב מיהודים ומוגדר על ידי היהדות, מבחינה תרבותית, דתית והיסטורית.

דמוקרטיות היא העיקרון שהריבונות במדינה מסורה בידי כל אזרחיה, בלי הבדל דת ולאום, על בסיס של חירות ושל שוויון. עיקרו הוא שלטון של העם, בידי העם ולמען העם. בסיס ההתייחסות של מרכיב חזון זה הוא הקולקטיב האזרחי, הדמוס. הסדרי המדינה נקבעים על ידי "אנחנו, העם", שבו לכל אזרח יש קול אחד.

זכויות האדם נגזרות מהעיקרון היסודי שכל אדם זכאי לכבוד כי נברא בצלם (ניסוח זה חושף את היסוד הדתי בחלק ממשנות זכויות האדם. ניסוח דתי פחות ידבר על זכויות האדם באשר הוא אדם). הן מבטאות את החובה המוסרית המוטלת על כל חברה ועל כל אדם לנהוג באנשים בכבוד. קבוצת ההתייחסות של זכויות אלה אינה לאומית-אתנית או מדינתית, אלא כלל-אנושית (כאשר זכויות כאלה מעוגנות במשפט המדינה, הן הופכות גם לזכויות משפטיות במדינה).

פירוש המשמעות המצומצמת של חזון מדינה הכולל את שלושת המרכיבים – הייחוד היהודי, הדמוקרטיה וזכויות האדם – הוא: חירות מירבית של החברה להחליט על פרטי ההסדרים הנהוגים בה ודרכי המימוש שלהם, מהותיים ומוסדיים, כל עוד מתקיימת השאיפה לכוון את ההסדרים הללו כך שיעלו בקנה אחד עם שלושת מרכיבי החזון. כאשר מקנים למרכיבי החזון משמעות צרה, אין קושי ליישב ביניהם והם אף משלימים זה את זה. היהודים הם רוב יציב בישראל וככלל הם רואים בישראל את ביתם הלאומי. היהודיות של המדינה משקפת אפוא את הדמוקרטיה הנהוגה בה. שלילת היהודיות של המדינה תהיה דחיית רצונו היסודי של הרוב. היא מוצדקת רק אם העדפה זו אינה לגיטימית כשלעצמה. אך חיבור זה – יחד עם משפט העמים, תורת המדינה הליברלית, וההכרזה על הקמת המדינה – דוחה אפשרות זו. זכויות האדם נובעות מעקרונות מוסר כלל אנושיים. הם אילוץ או מגבלה על מה שמותר לחברה ולמדינה לעשות לפרטים או לקבוצות אולם הם אינם יכולים להכתיב או לסמן את כלל אורחות החיים. כל תרבות גדולה כוללת התייחסות הן לזכויות האדם באשר הוא אדם (חביב אדם שנברא בצלם) והן לשיקולים אחרים, כולל שיקולים לאומיים פרטיקולריים. כוחן המעשי של הזכויות גדול כאשר הן מבוססות על שילוב של מקורות חיצוניים למדינה ולתרבות הספציפית, אבל נתמכים גם על ידי עקרונות הבאים מתוכה. כך בישראל, וכך בתרבויות המכוננות את מגזרי החברה בישראל.

יהדות, דמוקרטיה וזכויות אדם הם כולם מושגים עמומים מאוד. ככל שהמשמעות הניתנת לכל אחד מהמרכיבים עשירה יותר, כך גדל הפוטנציאל של מחלוקת ביחס למשמעותו, ושל התנגשות בינו לבין המרכיבים האחרים. לדוגמה: מדינה יהודית המתפרשת כמדינת הלכה לא בהכרח תקבל את ריבונות האזרחים או את זכותם לחופש דת ולחופש מדת. מדינה יהודית המתפרשת כמדינת לאום במשמעות נוקשה ורחבה עלולה לא לכבד את זכויותיהם של פרטים ושל מיעוטים לשוויון, לחירות ולתרבות. דמוקרטיה אזרחית וניטרלית עלולה שלא לאפשר את קידום זכותם של יהודים להגדרה עצמית (וזכויות של מיעוטים לתרבות), ולהצניע את חשיבותן של זהויות לא אזרחיות לפרטים ולקבוצות. תפיסה רחבה של זכויות אדם, וסמכות של בית המשפט לפסול חוקים שנטען כי הם פוגעים בזכויות כאלה, עלולה להחליש את יכולתם של הפרטים והקבוצות החיים במדינה לעצב בעצמם את המאפיינים וההסדרים הנהוגים במדינה.

אתגר הלכידות האזרחית

להנגדה הרווחת בין "יהודיות" לבין "דמוקרטיה" משמעות מיוחדת עבור המיעוט הערבי בישראל. אין לחבריו קושי לפעול למימוש האידיאלים של דמוקרטיה וזכויות אדם (אף אם מסיבות דתיות ותרבותיות קבוצות אחדות החברות במיעוט זה תתקשינה לאמץ כאידיאלים פרשנויות מסוימות של דמוקרטיה ושל זכויות אדם, ממש כשם שאלה נדחות בידי קבוצות של יהודים). עם היהודיות של המדינה קשה לערבים להזהות.

המחלוקת בין יהודים לערבים נוגעת אפוא לא רק לפרשנות החזון ולהסדרים ספציפיים הנובעים ממנו, אלא לחזון עצמו. הערבים הם אמנם מיעוט במדינה, אך הם הרוב הגדול במרחב שהיהודים הם מיעוט זניח בו (המזרח התיכון). בין שתי קבוצות אלה ישנו סכסוך שטרם הוכרע, הכולל גם מאבק על עצם קיומה של המדינה. מאז 1967 הוא כולל גם את המאבק על עתידם של השטחים שנכבשו בידי ישראל במלחמת ששת הימים, ועל הלגיטימיות של התיישבות יהודית בהם. בקרב המנהיגות של הציבור הערבי יש מי שמדגיש את ההזהות עם הפלסטינים, ואף עם המטרות של אלה מהם השוללים את קיום המדינה, יותר מאשר את הלכידות

האזרחית בתוך ישראל. בקרב מנהיגי הציבור היהודי יש המדגישים את היריבות הלאומית יותר מאשר את השותפות האזרחית. עמדות אלה מזינות זו את זו.

התמונה נעשית מורכבת יותר שכן המתח היהודי-ערבי מתקיים בלי קשר חזק לשאלה אם הייחוד היהודי של המדינה הוא עניין של לאומיות, תרבות, דת או שילוב שלהם. גם בציבור הלא-יהודי ישנם דיונים פנימיים חשובים בשאלות של זהות, יחסי דת ולאום, ומקומו של הפרט בקהילות שאליהן הוא משתייך. דיונים אלה מוצנעים בדרך כלל, בשל הבולטות של הסכסוך הלאומי. לצרכינו כאן חשוב להדגיש כי מול מרכיב הייחוד היהודי בחזון לא עומדות תביעות של זיקות זהות ומשמעות אחרות ומנוגדות (לאומיות, דתיות, או עירוב שלהן). רבים ממנהיגי המיעוט הערבי אינם חותרים לכינונה של מדינה ניטרלית, אלא למדינה דו-לאומית ורב-תרבותית. המשותף לחזונות שאפשר לזהות בציבור הערבי – מדינה דו-לאומית, מדינה אזרחית ניטרלית, או חלק ממדינה ערבית-אסלאמיסטית – הוא בכך שכולם שוללים את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. (ראוי להדגיש שגם אם היו בני המיעוט הערבי רוצים מדינה אזרחית, מותר היה ליהודים לעמוד על כך שישראל תהיה מדינת הלאום היהודית).

קונפליקט רעיוני וזהותי זה מתקיים בצד מציאות חיים חברתית מורכבת. הרוב הגדול של אזרחי ישראל הערבים אינם משתתפים בפעולות נגד המדינה, והם פועלים במסגרתה ומשתלבים בחייה. יש להם גישה מורכבת ומגוונת לאזרחותם בה. ישנה פעילות יהודית-ערבית אזרחית רבת ממדים להגברת הלכידות האזרחית. ריבוי דעות וגישות זה מוצנע לעתים בשל ההקשר של סכסוך לאומי ובשל שיח הקצוות המקובל בחברה הישראלית. עובדות אלה גם מצניעות את העובדה שיש בישראל אזרחים ותושבים שאינם יהודים ואינם ערבים שגם הם שותפים מלאים במפעל המדינה. בפועל, ישנם בחברה האזרחית הישראלית גם יסודות והישגים חשובים ומרשימים של שילוב ושל שותפות.

אתגר הלכידות האזרחית הוא לחזק את המסגרת הפוליטית המדינתית המאפשרת שותפות משמעותית במפעל המדינה לכל אזרחיה, בלי הבדל דת או לאום, ולחזק את תחושת השותפות והשייכות של כלל האזרחים למדינתם – למרות שהמדינה אינה ניטרלית ואזרחית באופן מלא. זהו אתגר מרכזי וחיוני. חיזוק הלכידות האזרחית הוא פועל יוצא ברור ממרכיב הדמוקרטיה בחזון, המבוסס על אזרחות שווה ומכלילה. הוא נדרש גם מעצם תפיסת תפקידה של המדינה כמקימת את הציבור החי בה וכפועלת לרווחתו.

אתגר הלכידות היהודית

גם בדיון הפנים יהודי על חזונה של המדינה, היחסים בין "דמוקרטיה" לבין "יהודיות" מוצגים לעתים כהנגדה, שמצדה האחד עומדת תפיסה הומניסטית ליברלית חילונית (בין אם היא לאומית-עברית ובין אם היא ניטרלית ופוסט-לאומית), המחשיבה את הפרט ואת זכויותיו (דמוקרטיה) ומצדה השני תפיסה יהודית דתית הלכתית (יהודיות). יש מי שטוענים כי יהודיותה של ישראל היא סוג של תיאוקרטיה, שאינה יכולה להתיישב עם דמוקרטיה. לפי תפיסה זו, בין היהודיות של המדינה לבין ערכי הדמוקרטיה יש סתירה הכרחית, הדורשת וויתור או על יהודיות המדינה (לפי תפיסה חילונית טהרנית) או על דמוקרטיה המדינה (לפי תפיסה דתית טהרנית) כמרכיב בחזון.

גם בהקשר הפנים-יהודי ההצגה הבינארית של "יהודית" מול "דמוקרטיה" מטעה ומרדדת את הוויכוח התרבותי בין יהודים על אופייה של מדינת ישראל, על מהותה של היהדות, ועל הדרך הנכונה למדינה לבטא את היהודיות שלה. היא נוטה גם ליצר איבה, חשדנות ועוינות בין מי שהם לכאורה נושאי חזונות יהודיים מנוגדים: דתיים מול חילוניים, לאומיים מול הומניסטים-קוסמופוליטיים.

בעיני רוב הציבור היהודי, כולל רוב המנהיגות הדתית, הייחוד היהודי של המדינה אינו צעד בכיוון של תיאוקרטיה. בהכרזה על הקמת המדינה היה ברור שיהודיות המדינה היא מימוש של הגדרה עצמית לאומית

ליהודים. בפועל, בציבור היהודי, בארץ ובעולם, יש מגוון גדול של גישות לדת, למהות היהודיות ולחשיבותה הנמשכת, ליחסים בין היהדות כדת, תרבות או ציביליזציה לבין דמוקרטיה מחד ולבין זכויות האדם מאידך, ולאופן שבו ראוי לבטא את הייחוד היהודי במסגרת המדינה היהודית. ריבוי הגישות חותך את הקבוצות גם בענייני דת ומדינה: יש שומרי מצוות המוכנים להפריט את הדת היהודית בישראל, ולעומתם חילונים הנאבקים על שימור ייחוד יהודי תרבותי במרחב הציבורי.

כל דיון על מרכיב הייחוד היהודי בחזון המדינה נקשר גם לוויכוח על הלגיטימיות של ישראל כמדינת לאום מול תפיסות אזרחיות וניטרליות או תפיסות פוסט-לאומיות ופוסט-ציוניות, וגם לוויכוח הפוליטי על עתיד השטחים והסכסוך עם הפלסטינים. בעניין זה חשוב לציין כי אכן, כמעט רק חילונים מחזיקים בתפיסות אזרחיות-ניטרליות ופוסט לאומיות. אבל רוב גדול של הציבור היהודי בארץ ובעולם, כולל רוב גדול של מי שאינם שומרי מצוות, תומכים בייחוד היהודי של המדינה. בעניין עתיד השטחים התמונה מעט מורכבת יותר: ישנם חילוניים חסידי ארץ ישראל השלמה וישנם שומרי מצוות התומכים בחזון שתי המדינות לשני עמים. מה שחשוב בהקשר לדיון שלנו היא העובדה ששני הצדדים למחלוקת הפוליטית מצדיקים את עמדותיהם ברצון לשמר את חזונה של ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, המכבדת את זכויות האדם. כל זה אומר ששיח המדגיש סתירה לכאורה בין מרכיבי החזון מטשטש את העובדה החשובה שהרוב הגדול של הציבור היהודי בישראל, שהוא רוב הציבור (וגם רוב היהודים בתפוצות), מקבל את החזון על שלושת מרכיביו ושואף לשלבם. אשר על כן, **כאשר מדובר ברוב היהודי לב הדיון אינו על האפשרות לשלב ולהצדיק את כלל מרכיבי גרעין החזון, אלא על שאלות הנוגעות לפרשנות המעשית שלהם:** מה עוצמתו היחסית של כל מרכיב לעומת המרכיבים האחרים? האם ההסדרים הנוגעים למימוש מרכיבי החזון צריכים להיות מוסדרים, כולם או מקצתם, על ידי המדינה? ואם כן, באיזו צורה? מי צריך לקבל החלטות בנושאי החזון? ובאלה סוגים של תהליכים?

אתגר הלכידות היהודית, בישראל ובעולם, מחייב שמירה על תחושת שותפות כלל-יהודית של רצון להגן על זכותם של יהודים לשמור על חייהם, רווחתם וזהותם – ועל הסכמה שקיומה של ישראל כמדינה יהודית הוא ביטוי מרכזי של זכות זו. את הוויכוח הפנים-יהודי הנוקב על המשמעות וההשלכות של חזון המדינה יש לנהל באופן שאינו מסייע – אם במתכוון ואם בעקיפין – לערעור למעשה של היכולת לקיים את ישראל כמדינה המממשת את זכותם של יהודים לחירות ולעצמאות.

החיוניות של גרעין חזון מצומצם ומשולב והשלכותיו המוסדיות

כמו בכל חזון, גם בחזון המשולב של האבות המייסדים יש מתחים פנימיים, אבל רק חזון זה יכול לפרנס את החברה המורכבת החיה בישראל ואת צרכיה. ישראל היא דמוקרטיה המחויבת לזכויות האדם והיא צריכה להישאר כזאת. אך דמוקרטיה אינן חייבות להיות אזרחיות, חילונית או ניטרליות, וזכויות אדם אינן מקיפות את כל מאפייני הקיום החברתי. הסדרים המשמרים ומאפשרים את מימוש זכותם של יהודים להגדרה עצמית יכולים להשתלב בחזון שמרכיביו האחרים הם דמוקרטיה תוססת וחסונה וכיבוד זכויותיהם של כל חבריה ושל הקבוצות החיות בה. יותר מזה, מדינה שטעם הקמתה וקיומה הוא התחייה הלאומית של היהודים, הנמצאת במאבק עם סביבתה על קיומה וזהותה, ואשר יש בה מיעוט ערבי ניכר שאינו שותף לחזונה, ושקהילות יהודיות חשובות חיות מחוצה לה, לא תוכל להיות ניטרלית או אזרחית בלבד. הדמוקרטיה האזרחית הניטרלית לא רק שאינה הכרחית, אלא שהיא אף אינה מתאימה למציאות ולחברה בישראל.

ולסיכום: חזון המדינה צריך להישאר מורכב: יהודיות, דמוקרטיה, זכויות אדם. הרוב היהודי אינו צריך ואינו יכול לוותר על המרכיב של הייחוד היהודי בחזון המדינה. יותר מזה: שימור והכרה במרכיב זה כחלק מחזון המדינה

חשובים לחיוניותה של המדינה, וגם ליכולתה לספק ביטחון, רווחה והגנה על זכויות לכל אזרחיה ותושביה. בימינו ובמקומנו ברור יותר מתמיד כי מדינות מתפקדות, חיוניות ויעילות הכרחיות על מנת לשמור על זכויות כל מי שחי בהן לחיים ולשגשוג. לכל הציבור החי במדינה אינטרס משותף לשמור על ישראל כמדינה מתפקדת. בה בעת, בחזון מורכב, צריך לתת מובן צר לכל מרכיבי החזון. ישראל צריכה להקפיד על שמירת הליבה של כל מרכיבי החזון – יהודיות, דמוקרטיה וזכויות אדם – ולהציב אותה במרכז המסגרת הפוליטית המשותפת במדינה. אך היא אינה מחויבת לפרשנות קבועה של השלכות ליבה זו על חיי המעשה הפוליטיים-מדיניים.

ביחס לוויכוח הפרשני על משמעות החזון בחיי המעשה ראוי לזכור מספר עקרונות חשובים:

- לא כל הכרעה במחלוקת פרשנית על הסדרים שיש להן קשר למרכיבי גרעין החזון היא פגיעה בגרעין החזון.
- לא כל מחלוקת פרשנית הנוגעת למרכיבי החזון מחייבת הכרעה לצד זה או אחר, וכאשר אין צורך בהכרעה מוטב להימנע ממנה. פרקטיקות חברתיות ותרבותיות עשירות, המבססות תרבות פוליטית משותפת, עדיפות על הכרעה. המדינה צריכה לאפשר ואף לעודד אותן.
- בהקשר חברתי או מדינתי יש לעיתים הכרח להכריע בשאלות מעשיות, כולל כאלה הנוגעות להיררכיות ערכיות של קבוצות שונות או למבנים מוסדיים. במקרים כאלה אין למדינה מנוס מקביעת הסדרים שיהיו להם תומכים ויהיו להם מתנגדים. הסדרים כאלה בדרך כלל אינם סותרים את גרעין החזון, אך גם אינם מתחייבים ממנו. כוחו של החזון – על כל מרכיביו – בצמצומו.
- הסדרים משקפים הכרעה הנכונה למצב ולזמן מסוים, וטוב שזו תוכל להשתנות בהמשך, ולהיות מותאמת לשינויי נסיבות. מזה נובע שבמידת האפשר כדאי להעדיף הסדרים גמישים בבולטות נמוכה על פני הסדרים נוקשים יותר. הסדרים מקומיים, הנשענים על הסכמות חברתיות, עדיפים על פני הסדרים שעיקרם כפייה ואכיפה משפטית.
- בהחלטות שיש להן גם משמעות סמלית והצהרתית טוב לנהוג איפוק, הן בהכרעות עצמן והן בהנמקות להן, על מנת לצמצם את פגיעתן במרקם החברתי המורכב של החברה הישראלית (או ביחסים של ישראל עם גורמים בעולם).
- במקרים של צורך בהכרעות ובקביעת הסדרים, שיש להם נגיעה לפרשנויות שונות של מרכיבי החזון, השאלה המוסדית – מי מכריע, ובאיזה סוג של הליך – הופכת לשאלה קריטית בחשיבותה. כאשר עוסקים בשאלות של זהות, משמעות ותפיסת עולם, עדיף שהחלטות תתקבלנה בשיח חברתי וציבורי ולא ברמה המשפטית. אם ההסדר מחייב הכרעה משפטית, עדיף שייעשה בידי המחוקק, בהליך של משא ומתן ופשרה, ולא יוכרע על ידי בתי המשפט במסגרת של שיח זכויות.
- פרשנות החזון והיחס בין מרכיביו אינן שאלות משפטיות, ותהליכים חברתיים, תרבותיים וקהילתיים חיוניים לעמידה מאחורי החזון ולשימור ההבחנה בינו לבין השלכותיו. החברה תקבע את רמת העושר היחסי של המרכיבים בצורה דינמית. הכוחות החברתיים, הרעיוניים והפוליטיים, הפועלים במסגרת משותפת שיש בה מערכת בקרות ואיזונים פנימיים, יבטיחו שהאיזון יישמר.
- עם זאת, חשוב גם לעמוד מאחורי עיקרי החזון ולאכוף אותם במקרים מתאימים. בית משפט עצמאי ובלתי תלוי, המפרש את החוק גם בניגוד להעדפת השלטון, הוא מרכיב חשוב בשמירה על חזון המדינה. רצוי שיתקיים דיאלוג מתמיד בין פרשני החזון, ושלא יינתן לגוף או למוסד מונופולין או סמכות של "מילה אחרונה" בקביעות כאלה.
- ישנו מתח מובנה בין שיח זכויות רחב וביקורת שיפוטית רחבה לבין ערך הדמוקרטיה. הגנה על זכויות חיונית כדי להגן על פרטים מפני המדינה או הרוב. הרחבה של זכויות עלולה להוציא את הדיון על ההסדרים המתאימים לחברה מידי החברה עצמה, להחליש את הערובות הדמוקרטיות שמגנות על זכויות הרוב, ולהפקיד את ההכרעה בידי מוסד שיפוטי בלתי נבחר. תוצאה כזאת בולטת במיוחד אם גישת בית המשפט

נותנת משקל יתר לתפיסות ולערכים שונים מאלה הנראים מרכזיים בעיני רוב הציבור ונבחריו. היחס הנכון בין מחוקקים ובין בתי משפט בדמוקרטיה הוא שאלה חוקתית מרכזית, והמענה לה כולל קביעות מוסדיות הנוגעות לסמכויות, מינויים ותהליכים. מענה זה מושפע מאתוסים חברתיים, פוליטיים ומקצועיים ביחס לדרך הפעולה הנכונה. גם בעניין זה, ראוי לדבוק בהגדרה מצמצמת: הדמוקרטיה מתיישבת עם חוקה נוקשה ועם מגילת זכויות וביקורת שיפוטית, אך אינה מחייבת אף אחד מאלה. ההגנה על זכויות האדם נתמכת על ידי חוקה נוקשה וביקורת שיפוטית, אולם אלה אינן הכרחיות להשגתה.

עיגון חוקתי של החזון?

רקע

עם הקמת המדינה ניסחו האבות המייסדים שלה חזון מלהיב ששיקף עמידה ישראלית איתנה מאחורי זכותם של יהודים לעצמאות מדינית ותרבותית, לצד מחויבות ברורה לא פחות לדמוקרטיה ולחירויות היסוד "ברוח נביאי ישראל". הם החליטו שלא לתת למסמך שחיברו תוקף משפטי מחייב, ובהמשך גם לוותר על חקיקת חוקה שלמה לאלתר.

בראשית ימי המדינה, גם בית המשפט העליון נמנע מלהקנות למגילת העצמאות מעמד משפטי מחייב. שני חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם (כפי שתוקנו בשנת 1994) (להלן – חוקי 1992) כוללים התייחסות ל"ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" וכן את ההפניה ל"עקרונות שבהכרזה על מדינת ישראל". היו שכינו אותם "מהפכה חוקתית". ב-1995 קבע בית המשפט העליון בפסק דין עקרוני כי חוקי היסוד החדשים מקנים סמכות לבתי המשפט לבטל חוקים שאינם מתיישבים עמם. יותר מזה, נקבע כי חקיקתם שינתה מן היסוד את מעמדם של חוקי היסוד ה"ישנים", והפכה גם אותם לחוקי-על, הגוברים על חוקים רגילים אף אם לא שוריינו.

מאז יש לבתי המשפט סמכות לבחינה חוקתית לא רק של פעולות הממשלה (כפי שהיה מאז ומתמיד) אלא גם של חוקי הכנסת. תהליכים ממושכים של הרחבת הדוקטרינה של זכות העמידה וצמצום הדוקטרינה של אי-שפיטות, כמו גם הרחבה של עילות הביקורת השיפוטית (בעיקר הוספת הדוקטרינות החדשות של סבירות ומידתיות; המגמה כולה כונתה "אקטיביזם שיפוטי"), הביאו להרחבה משמעותית של היקף הביקורת השיפוטית על החלטות הרשויות והכנסת. בנוסף, שופטים רבים בבית המשפט אימצו שיח זכויות רחב, וגזרו זכויות חוקתיות מ"כבוד האדם". חוקים נבחנו, וחלקם נפסלו, על בסיס שיח זה.

ה"מהפכה החוקתית" עודדה את הניסיון להשלמת המהלך החוקתי בדרך של חקיקת חוקה שלמה או של השלמת מפעל חוקי היסוד. הצעות חוקה שנכתבו על ידי קבוצות שונות שיקפו מגוון גישות חוקתיות ורעיוניות, רובן במסגרת גרעין החזון המשולב.

הצעות החוק המונחות כעת על שולחן הכנסת והעומדות ברקע עבודה זו הן, בין השאר, תוצאה של הכישלון להשלים את התהליך החוקתי. חוקי הלאום (המדגישים את הייחוד היהודי של המדינה) וההצעה לתת מעמד חוקתי להכרזה על הקמת המדינה (המציעה עיגון חוקתי של החזון השלם, הכולל גם דמוקרטיה וחירויות יסוד) נועדו לחזק את העמידה מבית וכלפי חוץ על חזון המדינה הכולל את הייחוד היהודי שלה. לטעמם של תומכי החוקים הללו, החקיקה תבטא עמידה מלוכדת של הציבור היהודי מאחורי חזון המדינה השלם. היא תדגיש את הלכידות היהודית ותיתן מענה למסע הדה-לגיטימציה נגד המדינה והצדקת קיומה. אלה מטרות חשובות. בנוסף, חוק הלאום, על פי מציעיו, בא לתת מענה לתחושה כי המהפכה החוקתית חיזקה את מרכיבי הדמוקרטיה והזכויות בחזון, תוך החלשתו והצנעתו של מרכיב יהודיות המדינה.

מנגד מושמעות טענות כי חוק הלאום, באם יחוקק, יכפיף את הדמוקרטיה וזכויות האדם ליהודיותה של המדינה, כי הוא נועד לנכר את המיעוט הערבי ולחזק את היסודות הדתיים במדינה. מתנגדי החוק סבורים כי דווקא שני המרכיבים האחרים בחזון, דמוקרטיה וזכויות אדם, הם הדורשים חיזוק. אצל רבים מהם מורחבת ההתנגדות לחוק הלאום גם לכל הצעה אחרת של חוקי חזון – ללא הנמקה מספקת. למרות שיהודים, בארץ ובעולם, מקבלים את אפיון המדינה כיהודית ודמוקרטית, ומוכנים להילחם עליו, לא כולם מוכנים לחוק הכרזה

כזו, בלי שיינתן מענה מספק לעמדותיהם בנושאי מעמד המיעוט הערבי, עתיד השטחים, ענייני דת ומדינה או יחסי ישראל והתפוצות.

תהליכים מדיניים, חברתיים ותרבותיים, כולל חוקי 1992, אכן חידדו אתגרים לחזון המדינה, כולל שחיקה בעוצמת הגיבוי למרכיב היהודיות בחזונה. עם זאת, עיגון חוקתי של החזון אינו בהכרח דרך יעילה להתמודד עם אתגרים אלה. כפי שכבר ראינו, תהליך החקיקה עצמו, בייחוד אם המחוקקים ישאפו שיהיה תהליך קצר המבוסס על יחסי כוח, ולא על תהליך חברתי משמעותי ופתוח של הידברות בין כל מגזרי האזרחים ועם קהילות יהודיות בתפוצות, יהיה מקטב ולעומתי. הוא יעורר מדנים ולא יחזק לכידות. גם אם מלאכת החקיקה תצלח, תרומתה לחיזוק החזון, ובעיקר לחיזוק המרכיב היהודי בו, אינה מובטחת, בעוד סכנותיה ברורות ורבות.

טעמים נגד עיגון חוקתי של חזון המדינה

בפני הכנסת מונחים שני נוסחים מרכזיים לעיגון חוקתי של החזון. חלק מן הטעמים המובאים כאן נגד עיגון החזון נוגעים לכל סוג של עיגון חוקתי (חוקי חזון), וחלקם מתייחסים ספציפית רק לנוסחים מסוימים שלו (חוקי לאום).

שאלות של חזון אינן שאלות משפטיות

כל חקיקה הופכת שאלות, שהיו לפניו מוסריות, חברתיות או תרבותיות לשאלות משפטיות, שעקרונית ניתן להביאן לפרשנות ולהכרעה במוסד שיפוטי מתאים. המשפט חשוב, כי בהקשרים רבים ישנו צורך חיוני לייצר יכולת הכרעה, שתהיה מבוססת על עקרון ועל נורמות מוסכמות. מצד שני, סמכות הכרעה משפטית עלולה להסיט תהליכים ודיונים שבהם נכון לחפש הסדרה פוליטית, חברתית ותרבותית מתמשכת ודינמית, ולא הכרעה, אל המערכת המשפטית-שיפוטית. זאת, כאשר הנושאים הגדולים באמת של השיח הציבורי והתרבותי כלל אינם מתאימים להכרעה משפטית. הקושי כפול: ראשית, חקיקה מזמינה הכרעה ולא המשך שיחה. שנית, חקיקה מזמינה הכרעה שיפוטית, המבוססת על פרשנות החוק ועל שיח זכויות, במקום הכרעות דינמיות של משא ומתן בין כוחות חברתיים, תרבותיים ומדיניים.

חקיקת יסוד בענייני חזון מחדדת מחלוקות שאפשר להימנע מהן

לחברה שיש בה מחלוקות עמוקות על נושאים רבים, ושיש בה קבוצות שונות המושכות את פרשנות חזונה לכיוונים מנוגדים, יש עניין בשימור מרחב של גמישות, שיאפשר בירור ודיון ופתרון בעיות מעשיות מבלי לאלץ אף קבוצה "לקרוע את החבל" המחבר אותה לשאר החברה. פתרון בעיות מאפשר להתכנס לניתוח של האתגר המעשי וחיפוש של דרכים נכונות להתמודד אתו. לדוגמה: לא חייבים לנקוט עמדה בשאלה האם יהדות היא דת או לאום, או בשאלה אם הדת היהודית מבטאת על ידי השולחן ערוך או לא, על מנת להסכים על הסדר המתאים לחברה בישראל בנושאים כמו נישואין וגירושין או אופייה של השבת. גם אין צורך בעיגון חוקתי חדש של היחס בין העברית לערבית בישראל כדי להמשיך לקיים מציאות של כבוד לשתי השפות עם דומיננטיות לעברית. במקרים רבים מוטב להסתפק בהסדר סביר קיים מאשר לחוקק חוק יסוד.

חקיקת חזון נתפסת כהכרעה בסוגיות שעקרונות החזון המנוסחים בצורה רכה ועמומה יותר משאירים פתוחות

החקיקה המוצעת היא ברמה גבוהה של כלליות. יחד עם זאת, היא כוללת הכרעות בנושאים שבינתיים אינם מוכרעים ברמת חוק יסוד. כל הכרעה כזו היא מוקד למחלוקת. כך, חוק הלאום מדגיש את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. הדגשה זו יכולה להתפרש כ"ויתור" על כך שלחברה ולמדינה בישראל יהיו סממנים תרבותיים

יהודיים, בין אם הם דתיים או לאומיים. זה היה בעבר טעם לסירוב של המפלגות הדתיות לחתום על נוסחים כאלה (בפגישות שערכנו לקראת כתיבת ההמלצות שמענו על התנגדות כזו גם כעת אצל חרדים וחרדל"ים. חלק ממנהיגי הציונות הדתית סבורים כי השחיקה בלגיטימיות של הגדרה עצמית יהודית גדולה כל כך, עד שנכון להדגיש אותה גם במחיר הצנעה מסוימת של היסודות המורשתיים והדתיים). מציעי חוק הלאום טוענים כי מטרתם להחזיר את הבהירות של ההכרזה על הקמת המדינה. בין אם הם מתכוונים לכך ובין אם לאו, הצעתם המדגישה את הייחוד היהודי ומתרכזת בו (כפי שנעשה בהצעות חוק הלאום), נתפסת ככזו שבאה "על חשבון" מחויבות לדמוקרטיה ולזכויות אדם בכלל, ועל חשבון מעמדו של המיעוט הערבי בפרט. ההסדרים שהוצעו בנושא שפה עוררו מחלוקת קשה, למרות שספק אם כוונתם הייתה לשנות את המצב הקיים. כך המצב גם כאשר בוחנים את יחסיה של ישראל עם יהודי התפוצות. במחקר שנערך לצורך עבודה זו על ידי "המכון למדיניות העם היהודי" התברר כי המחויבות לישראל כ"יהודית ודמוקרטית" היא עמוקה ורחבה בקהילות יהודיות מזוהות, בכל קשת עמדותיהם הפוליטיות לגבי הסדרי דת ומדינה והיחסים עם הפלסטינים. ההסכמה הזו נחלשת, ודורשת מחשבה ועיון נפרדים, כאשר מדובר בהסדרים ספציפיים. לכן, מדובר בעוד ראייה לכך כי תהליך החקיקה עלול לחדד את המחלוקות ולכן להחליש את ההסכמה על גרעין החזון עצמו. סביר להניח כי המחלוקת לא תצטמצם למערכת הפוליטית והחברתית בישראל. היא תעורר דיונים ועמדות ותגובות הן בקהילות יהודיות בתפוצות והן בקהילה הבינלאומית.

חקיקת חוק חזון מחזקת את התפיסה כי מרכיבי החזון סותרים זה את זה

מטרתו של חזון היא גם להשפיע על השיח הציבורי, להדגיש את ההבחנה בין החזון לבין פרשנותו, ולהרחיב את התמיכה בחזון עצמו תוך כדי ליבון דמוקרטי של המחלוקות על פרשנותו. השפעת החקיקה של חוק חזון, ובעיקר של חוק לאום, על הציבור תהיה הפוכה. הן תהליך הדיון על החוק והן החוק עצמו, ולא חשוב מה יהיה ניסוחו לבסוף, ייתפסו כחתימה לשינוי המצב הקיים ויעוררו תחושת איום בקרב מי שחוששים שהשינוי יהיה לרעתם. כלומר: התהליך והחוק יובילו לסיטואציה מובנית של עימות, שתחדד את התחושה שמרכיבי החזון מתחרים זה בזה ולא משלימים זה את זה. תחושה זו כבר העמיקה בגלל הביטוי "יהודית ודמוקרטית" שנכלל בחוקי היסוד של 1992 ובשל הפרשנות שניתנה לו. הביטוי טשטש גם את ההבחנה בין המרכיבים השונים "דמוקרטיה" ו"זכויות אדם" ואת היחסים המורכבים ביניהם. יש להימנע מלשוב על משגה זה פעם נוספת.

עיגון חוקתי בתנאים של פוליטיקה רגילה ומחלוקות עזות לא ישיג את מטרתו

מטרת העיגון החוקתי היא לחזק את ההבחנה בין המסגרת המשותפת, הנהנית מהסכמה רחבה, לבין הסדרים ספציפיים שעליהם יכולה להיות מחלוקת נוקבת. לכן מקובל לעסוק בעיגון חוקתי כאשר מתקיים "רגע מכונן", והמערכת הפוליטית יכולה ומוכנה לעשות את ההבחנה, ולהתעלות מעל מחלוקות מפלגות על מנת לחזק את החזון המשותף.

זה בדרך כלל איננו המצב בישראל, ובוודאי שזה אינו המצב בה כיום. "פוליטיקה רגילה" היא הפוליטיקה הנהוגה בישראל כיום. הכנסת מפולגת סביב מחלוקות עמוקות בנושאי בטחון ושלום, בנושאי דת ומדינה ובנושאים חברתיים. אתגר מיוחד לחזון המדינה הוא המחלוקת בישראל ומחוצה לה על עתידם של השטחים שנכבשו ב-1967, ועל ההשלכות של קווי מדיניות שונים בנושא זה על יכולתה של ישראל לקיים את גרעין החזון שלה. למרות שכל הסוגיות החשובות האלה הנמצאות על סדר יומנו הן מחלוקות בתוך החזון ולא עליו, העוצמה הרעיונית והבולטות הפוליטית שלהן היא טעם לשקול בזוהרות חקיקה בענייני חזון. בתנאים של מחלוקת חריפה, מהלך של חקיקת חוק חזון בכלל, וחוק לאום בפרט, יוביל את המערכת הפוליטית להתארגנות בעד ונגד החוק – שתיתפס, ואולי גם תהיה, התארגנות בעד ונגד החזון עצמו. תהליך החקיקה, מעצם מהותו,

יוביל למחנאות פוליטית ביחס לחזון. הוא עלול להחליש הן את הלכידות האזרחית והן את הלכידות היהודית, במקום לחזקן.

חוק חזון לא ישנה עמדת שוללי המדינה היהודית והצדקתה

עיגון חוקתי של חזון המדינה אינו אמור לשנות ישירות את עמדת שוללי המדינה, אלא לחזק את תומכי חזון המדינה ולהקרין עמידה נחושה מאחורי החזון. עמידה נחושה זו נושאת מסר חשוב לשוללי חזון המדינה; זוהי הענות לקריאת אתגר הלכידות היהודית. אלא שחקיקה השנויה במחלוקת קשה עלולה שלא לשדר חוסן פנימי אלא לעשות בדיוק את ההפך. היא עלולה להגביר את המחלוקת בציבור, ולחדד אף יותר את הטענות הנשמעות מבחוץ נגד ישראל, שתסתמכנה במקרה זה על עמדותיהם של יהודים הנאבקים נגד החקיקה.

לחזון המדינה כבר יש מעמד מעין-חוקתי

אין אמת בטענה כי לחזון המדינה – הכולל בצורה מובהקת וברורה את היותה מימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית – אין מעמד מיוחד וייחודי במערכת הערכים של המדינה. החזון כרגע אמנם אינו פורמאלי ואינו מעוגן במפורש בחוק, אבל מאז הקמת המדינה הוא מילא וממלא תפקיד בחינוך, בחקיקה, בבניית אומה, בפסיקה ובקביעת מדיניות. בעניין זה, חוקי 1992 לא היו מהפכה.

חוק לאום לא "יתקן" את תוצאות ה"מהפכה החוקתית"

אחת ההצדקות הנטענות לחקיקת חוק הלאום מדגישה את היותו מהלך ל"תיקון" של "שיבוש" שחוללה "המהפכה החוקתית". על פי טענה זו, מאז העברת חוקי היסוד הופר האיזון בין מרכיבי החזון וניתן משקל יתר למרכיבי הדמוקרטיה ולשיח הזכויות על פני מרכיב הייחוד היהודי. מטרת תומכי חוק הלאום היא להשפיע על מקבלי החלטות, ובעיקר על שופטים ומשפטנים, כך שיקנו משקל גדול יותר למרכיב הייחוד היהודי של החזון. המציעים צודקים באבחנתם כי חל שינוי בשיח הציבורי על חזון המדינה, בין השאר בהשפעת הביטוי "יהודית ודמוקרטית" שהוכנס לחוקי היסוד של שנת 1992. ביטוי זה חידד את טענת הסתירה בין מרכיבי החזון. אולם השינוי העיקרי והמשמעותי של חוקי 1992 איננו ברמת השיח ועיגון החזון אלא בהקניית הסמכות לבתי המשפט לבחון ולפסול חוקי כנסת, ובהרחבת היקפם של שיח הזכויות ומבחני הביקורת השיפוטית. הסמכות המורחבת היא שאפשרה העברת החלטות שהיו עד 1992 בסמכות המערכת הפוליטית להכרעה שיפוטית, על כל המשתמע מכך. הטענה נגד מגמה זו ראויה להישמע ולהישקל. אלא שהצעת חוק הלאום כלל אינה מתמודדת אתה, בכך שאינה משנה את המצב הקיים בנוגע לסמכויות בית המשפט, מעמד הייעוץ המשפטי, או גיבוש עמדת המדינה בהתדיינויות משפטיות. אין סיבה להניח שנוסח החוק שיצלח את הכנסת יגביל את המשפטנים ואת בית המשפט יותר מן החקיקה הקיימת כיום. ההיפך הוא הנכון: מכיוון שמי שמוסמך לפרש חוקים הוא בית המשפט – וחזון המדינה יהפוך לחוק – תורחב למעשה סמכותו של בית המשפט לתת לחזון פרשנות המותאמת לתפיסותיו.

חוק חזון לא יתמודד עם המציאות החינוכית, התרבותית והאקדמית

מדינה וחברה אינן יכולות להיות שוות נפש לקולות השוללים את חזון, או חלק ממרכיביו. ואכן, מגוון הקבוצות והתרבויות בחברה הישראלית מייצר מנעד רחב מאוד של עמדות ביחס לחזון המדינה – שחלקן מאתגרות אותו ושוללות חלק ממרכיביו. עמדות השוללות את הלגיטימיות של זכות היהודים להגדרה עצמית במולדתם הן מציאות מתחזקת שלא נכון להתעלם ממנה או להמעיט בחשיבותה.

חיוני לפתח תרבות פוליטית שבה מתקיים שיח מושכל ולא מתלהם בנושאים אלה. חשוב מאוד לצייד את בני החברה, בעיקר את הצעירים שבהם, בידע ובכלים להתמודד עם טענות השוללות את מרכיבי החזון. על רקע

של הסכמה רחבה, חוק יסוד יכול להיות עוגן חשוב לפעילות חינוכית מסוג זה; על רקע של מחלוקת, חקיקת חוק יסוד עלולה להביא לתוצאה הפוכה. בתנאים כאלה, עדיף להתמודד עם האתגרים בצורה ממוקדת יותר. בחוק החינוך הממלכתי ישנו סעיף המגדיר את מטרותיו, וכולל איזון סביר בין מרכיבי החזון. חשוב לחזק את דרכי יישומו. גם במערכת ההשכלה הגבוהה יש סמכויות למוסדות עצמם ולמוסדות המפקחים, שיכולים לשפר את האיזון הנדרש בין השמירה הקפדנית על חירות אקדמית לבין התמודדות עם מגמות של שלילת חזון המדינה. חוק חזון לבדו לא יתרום לפתרונה של בעיה שהיא במהותה בעיה של חינוך והקניית ערכים בחברה שיש בה, וימשיכו להיות בה, מחלוקות עמוקות. חשוב יותר, חינוך מסוג זה נעשה בעיקר כחלק ממערכות תרבותיות וקהילתיות. הוא אינו יכול להישען רק על החוק או על כוחה של המדינה.

חוק חזון והשלמת החוקה

חלק ממציעי חוק הלאום טוענים כי חקיקתו "תשחרר" את החסמים שמנעו עד כה את השלמתה של חקיקת חוקה שלמה. חלק ממתנגדיו טוענים כי הוא ייתר את השלמתה של חוקה. שני הטענות אינם חזקים. ישראל לא השלימה חקיקה של חוקה בשל העדר רצון פוליטי מספיק לעשות זאת, הנובע מהמחלוקות הן ביחס לחזון, הן ביחס למנגנוני קבלת ההחלטות בחברה ובמדינה והן ביחס לצורך בחוקה. קשה להאמין שחוק חזון, המשאיר את רוב השאלות האלה פתוחות, יהיה משמעותי במהלך לחקיקת חוקה שלמה. אין בחברה הישראלית היום הסכמה מספקת על מסגרת משותפת שבה יתקיימו דיון והכרעה על ההסדרים הבסיסיים. הצדדים במחלוקות השונות מעדיפים מציאות גמישה יחסית שבה יוכלו להגיע להישגים בנושאים הקרובים ללבם במסגרת "פוליטיקה רגילה". מציאות זו היא שמכבידה לא רק על השלמת החוקה אלא גם על מהלך אמין של חוק יסוד לעיגון חזון המדינה.

המלצות בנוגע לעיגון חוקתי של החזון

חוקה שלמה, ואולי אף חזון מוסכם נפרד, עשויים להקל על ההבחנה בין המסגרת המשותפת לבין המחלוקות הפוליטיות. היעדרן אכן מכביד על היכולת לשלב ידיים במאבק על המסגרת ולנהל מאבקים על הסדרים פרטניים. בתנאים הקיימים בישראל, יש מידה מסוימת של יכולת כזו בעתות משבר, והחיפוש אחר דרכים לחיזוקה הוא ברור ומובן ונכון. כך בעיקר לנוכח בולטות גבוהה וגוברת של שלילת הלגיטימיות של זכותם של יהודים למדינה, בארץ ומחוצה לה. אולם לא תמיד יעד זה ניתן להשגה. כאשר המציאות הפוליטית, החברתית והתרבותית מכבידה על השגתו, ההחלטה אם לנסות לחוקק או להסתפק בדרכי פעולה אחרות היא החלטה מורכבת. להערכתנו, לאור האמור למעלה, מוטב להשאיר את מרקם החיים בעמימות ולא להיכנס לדיונים ולמחלוקות על ניסוחים והדגשים ברמה ההצהרתית. אלה אינם פותרים בעיות קונקרטיות, אבל כוחם רב להם לעודד עוינות וחשדנות. על רקע זה נראה כי חיזוק חזון המדינה, הכולל את ההדגשה של החיוניות והמרכזיות של הייחוד היהודי שלה, יושג בצורה טובה יותר באמצעות פעולות מגוונות וממוקדות אחרות.

המלצות למקרה של החלטה לחוקק חוק יסוד

הסברתי למעלה מדוע אינני תומכת בעיגון חוקתי של החזון בכלל, ובחקיקת חוק לאום, הכולל עיגון נפרד של המרכיב היהודי בחזון המדינה, בפרט.

אדגיש: אין בעיה עקרונית בעיגון חוקתי של חזון המדינה. הרבה מדינות מעגנות בחוקותיהן את חזונן, גם כאשר יש בהם מרכיבים לאומיים, תרבותיים או חברתיים ייחודיים. האיחוד האירופי אישר חוקות אחדות כאלה. בין מרכיביו של חזון מדינה תמיד יש מתחים פנימיים, ומתחים כאלה קיימים גם בתוך כל אחד מן המרכיבים. הסכמה על החזון אינה מבטאת הכרעה בנוגע להסדרים ספציפיים. אבל במדינות שבחרו לעגן את חזונן, הדבר נעשה כמבוא הצהרתי של חוקה שלמה, במסגרת פוליטיקה חוקתית, וכאשר יש למהלך תמיכה פוליטית רחבה וחוצת-מפלגות, לאחר תהליך שבו הוזמנו להשתתף כל המגזרים הרלבנטיים. סעיפי החזון גם משלבים יסודות פרטיקולריים עם מחויבויות אזרחיות, דמוקרטיות, וכלל אנושיות ברורות. זה איננו המצב בישראל כיום, ואלה אינן ההצעות המונחות על שולחנה של הכנסת.

על כן, אם יוחלט לצאת למהלך של עיגון חוקתי נפרד של חזון המדינה, חשוב לפעול כך שעיגון כזה יוכל להשיג את מטרתו, בכמה דרכים:

- השיחות על ההצעה תנוהלנה במסגרת רחבה, המתאימה להצעה לעיגון חוקתי. זו לא תוגבל לסיעות הקואליציה או אף לכל סיעות הכנסת בלבד. יוסכם כי ייעשה מאמץ להגיע לנוסח שמירב מגזרי הציבור יוכלו להשלים עמו, ושיניב הסכמה רחבה, אף אם לא מלאה. חשוב לנהל שיח בנושא גם עם מנהיגות של קהילות יהודיות בעולם. יש לחשוב על הדרך המתאימה לנהל תהליך כזה על מנת שיזכה למירב הלגיטימיות שהוא יכול לקבל. את התהליך יש לנהל ללא דחיקת הקץ, בצורה שתדגיש כי מדובר בחוק חוקתי ממדרגה ראשונה.
- החזון צריך לכלול את העקרונות כי ישראל היא מדינה שבה מממשים היהודים את זכותם לעצמאות מדינית במולדתם; כי היא דמוקרטית, שבה הריבונות מסורה לכלל אזרחי המדינה ללא הבדל דת או לאום על בסיס חירות ושוויון; וכי היא מחויבת לכבד את זכויות האדם של תושביה.
- עדיף כי הניסוחים יהיו "רכים" יותר מאשר נוסחים חוקיים רגילים, כמקובל בהוראות של מבואות לחוקה (ובדומה לניסוחי ההכרזה על הקמת המדינה). בחוק עצמו יובהר כי לחוק אין מעמד משפטי עצמאי כמקור של זכויות וחובות.
- החקיקה לא תהיה חלק מחוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם, כמעין הרחבה של "ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". גם לא נכון לצרף לחוק יסוד כזה פסקת הגבלה. חוק יסוד כזה איננו חלק ממגילת זכויות, ולא צריכים להיכלל בו מאפייניה המיוחדים.
- החוק צריך להתקבל בהליכים חגיגיים, וברוב שאינו פחות מזה הנדרש לשינוי בעתיד (אמנם דרישה כזו אינה קיימת בחוק הישראלי היום לחקיקת חוקי יסוד, אולם חוק חזון המדינה הוא "חוק החוקים", ולא נכון שהוא יהיה פגיע לטענות כי בסיס הלגיטימיות שלו לוקה בחסר).

דרכים להנחלת החזון בהעדר חוק יסוד

בלי קשר לעיגון חוקתי של חזון המדינה, חובת המדינה לפעול להנחלת חזונה. חברה חסונה, שיש בה מידה בריאה של פטריוטיות אזרחית ושותפות קהילתית, היא תנאי חשוב להצלחתה של המדינה. איתור הדרכים הנכונות להנחלת החזון בהקשרים חברתיים ומוסדיים שונים אינו עניין פשוט. המציאות הקיימת בתחומים רבים אינה מיטבית. דיונים הנוגעים במחלוקות בענייני חזון הופכים לטעונים, וקשה לקיים אותם ביישוב הדעת ובשיקול דעת. בנוסף, התמודדות שיטתית וארוכת טווח עם נושאים אלה נדחית פעמים רבות לטובת הדחוף. בכוונת מכוון אינני מנסה כאן להעמיד כאן משנה סדורה לחיזוק החזון. נכון להקדיש לנושא חיוני זה חשיבה בתהליכים המתאימים לה. כמה רעיונות כלליים נכללו בדברים שלמעלה.

הלכידות הנדרשת להצלחת המדינה כוללת שלושה מעגלי זהות נפרדים: המעגל האזרחי המכיל את כלל האזרחים. מעגל הזהות של היהודים בישראל, ומעגל הזהות של היהודים בעולם – "העם היהודי". כל האזרחים ורק האזרחים משתתפים בבחירות ובבחירת הכנסת. הם "האומה האזרחית" או ה"דמוס" של המדינה. לכל אחד מהם קול אחד. עם זאת, הציבור היהודי הציוני הוא עמוד השדרה של החברה והמדינה. אם הוא לא יפעל ביעילות, ישראל לא תתקיים כמדינתו של העם היהודי. בנוסף, ישראל מגדירה את עצמה כ"מדינת הלאום של העם היהודי", והיא אכן משפיעה על מצבם של יהודי העולם ונסמכת על תמיכתם. לכן, מידה של לכידות בכלל המעגלים האלה נדרשת לשגשוגה של המדינה. הבנה זו נדרשת כדי לתת את ההכשר ואת המשקל הנכון לפעולה בשלושת המעגלים האלה (ולא לעסוק בבלעדיות רק באחד או שניים מהם). היא נדרשת גם כדי שהפעולה תהיה רגישה לצורך לאזן בין לכידות קהילתית ואזרחית לבין זהויות ועמדות נפרדות.

מחויבות לחברה, ובתורה גם למדינה המאפשרת אותה, חייבת להיות מבוססת על תשתית תרבותית עמוקה. בציבור היהודי, הלכידות משמעה גם חיזוק ההכרה בחשיבותה ובערכה של התרבות שאליה הם משתייכים, בצד מחויבויות מוסריות ומקצועיות אחרות. אך מחויבות לחברה ולמדינה רצוי מאוד שתהיה גם לקבוצות התרבות האחרות בישראל. ההבניה של אזרחות משמעותית משותפת מחייבת גם הכרה בכך שבצד השותפות יש לכלל אזרחי המדינה זיקות תרבותיות לא אזרחיות חשובות, וכי אלה ראויות להכרה ולפיתוח.

החתירה ללכידות אזרחית וללכידות יהודית, בעיקר על רקע של מחלוקות עמוקות גם בין וגם בתוך מעגלי הלכידות, היא מעשה חברתי, רעיוני ותרבותי. למשפט תפקיד חשוב בהכוונה ובאכיפה של גבולות של שיח, אבל המעשה הנדרש מישראל אינו משפטי, והכלי המשפטי לבדו אינו הולם אותו.

החזון מונחל במידה רבה באמצעות חינוך, תהליכי חיברות ושיח, אך חיוני שהוא יישען על תיאום בין שיח לבין עשייה ומציאות חברתית. כך בחינוך, בתעסוקה, בדיוור ובפעולות לחיזוק ההיבטים האזרחיים במדינה. גם העשייה המדינית והחברתית צריכה להיות ערה ורגישה למתח שבין האזרחות המשותפת לבין הרצון בשימור זהויות קהילתיות נפרדות, והיא יכולה לקיים תמהילים משתנים של פעולות אזרחיות כלליות ושל פעולות פנים-קהילתיות. כך לא רק ביחס ליהודים וערבים אלא גם כאשר מדובר בקבוצות יהודיות (וערביות) בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים.

מערכת החינוך בישראל מזמנת אתגר מיוחד למאמצים לחיזוק לכידות, הן ברמה האזרחית והן ברמת מעגל השותפות היהודי, בשל ההפרדה בין מוסדות וזרמים בחינוך. עמידה על חזון המדינה, על כל מרכיביו, בכל ענפי מערכת החינוך חיונית במיוחד, מפני שבחלק מענפים אלה מודגשים תכנים ועמדות קהילתיות שיש מתחים מובנים בינם לבין מרכיבים של החזון. יש לעשות מאמץ מיוחד לחזק בכל אחד מהענפים דווקא את אותם

מרכיבי חזון שהנטייה הטבעית תהיה לתת להם משקל נמוך יותר. כל מוסדות החינוך בישראל צריכים לשאוף שתלמידיהם יכירו את חזון המדינה ואת בסיסו המדיניים והמוסריים, וכי יפתחו זהויות אזרחיות, לאומיות, ותרבותיות לאורו של חזון זה. חשוב לזכור כי חינוך נהיה יעיל יותר ככל שהוא חלק ממערכת תרבותית וחברתית לכידה ועשירה יותר. על המדינה להיעזר לצורך כך במנהיגים התרבותיים והדתיים של הציבורים השונים החיים במדינה. טוב שהם יהיו חלק ממאמץ הנחלת החזון ולא ייתפסו כאויביו.

חזונה של ישראל היה המפתח להישגיה ולהצלחתה מאז הקמתה ועד היום. זהו חזון שעודו רלבנטי ומלהיב. האבות המייסדים טענו כי ויכוח על חוקה יפריע לטיפול בנושאים בוערים ויעורר מלחמת תרבות. גם לקח זה עודו רלבנטי. הצהרות וחוקי יסוד אינם דרך טובה להתמודד עם מחלוקות. יש להגן על חזון המדינה בדרכים מתאימות יותר, שיסייעו לה להמשיך ולשגשג.