

דן מרידור

מהותה של חוקה: חוקה קובעת את יסודות המשטר: את זכויות היסוד של האדם ואת מגבלותיהן מכאן ואת חובות השלטון ואת סמכויותיו מכאן. במשטר דמוקרטי החוקה מושתתת על ערכי היסוד הדמוקרטיים של החברה, ובהם החירות, השוויון, כבוד האדם וקדושת חייו.

החוקה מסדירה את כללי המשחק 'בין האזרחים לבין מוסדות השלטון. היא קובעת את דרכי ההכרעה במחלוקות: מהם העניינים שהאזרחים מוסרים להכרעתו של הרוב, וכיצד יכריע בהם הרוב, ומהם העניינים שאינם נמסרים לסמכותו של הרוב, והם נותרים בגדר זכויות אדם שהרוב אינו רשאי ליטול מן היחיד או מן המיעוט, וכיצד נגן על כל אלה מפני שרירות לבו של הרוב.

הסדרים ראשוניים אלה, ראוי שיעמדו יציבים וקבועים ולא יישברו ולא יעוקמו בגלל כריתת הסכמים קואליציוניים מדי פעם בפעם או בגלל שינוי טעמו של הרוב המתלהם או הכועס או המאבד את סובלנותו או הנוטש את ערכי היסוד של הדמוקרטיה.

מכאן שהסדרים כאלה צריכים להיות חסינים משינוי ברוב רגיל. לכן חוק הכנסת, המתקבל והמתבטל ברוב רגיל, איננו הכלי המתאים להם. הסדרים אלה צריכים להתייצב מעל לחוק הרגיל כדי להגן על ערכי היסוד של החברה הדמוקרטית ועל כללי המשחק שלה מפני שררת הרוב. זה תפקידה של החוקה, וזה מקומה במדרג הדמוקרטי: מעל לחוק הרגיל.

אם נכונים דברים אלה בכל אומה ולשון, קל וחומר נכונים הם אצלנו. הרי אנטנו מורכבים קבוצות-קבוצות השונות זו מזו בהשקפותיהן, באמונותיהן ובתרבויותיהן, והשסעים מכאיבים ומאיימים על המבנה השלם. בחברה כזאת חיונית מאוד הסכמה על הבסיס ועל המסגרת, על ערכי היסוד ועל כללי המשחק, ובהם דרכי ההכרעה וקבלת הדין.

מאז קום המדינה ובמשך עשרות שנים, גם באין חוקה, הייתה הסכמה רחבה מאוד על ערכי היסוד ועל כללי המשחק הדמוקרטיים. למרות מחלוקות חריפות הנובעות מאמונות ומהשקפות עולם שונות, לא הייתה מחלוקת בדבר דרכי ההכרעה. כך לגבי הבחירות לכנסת, שכל האזרחים – ללא הבדל לאום ודת – זכאים להשתתף בהן בשוויון גמור; כך לגבי הכרעת הכנסת, שנתקבלה כמחייבת את הכול; וכך לגבי הכרעת בית המשפט בריבו של האדם מול השלטון: פסקי הדין נתקבלו כמחייבים, ואיש לא טען נגד הלגיטימיות של ההכרעה. כולם הבינו כי יש שופטים בירושלים.

למה עכשיו? לאחרונה חרג השיח הפוליטי והגיע לכלל התקפה על יסודות ההסכמה הלאומית, הן באשר לכנסת (רוב רגיל 'או' רוב מיוחס'?' רוב יהודי'?'משאל עם' במקום הכנסת ועוד) (הן באשר לבית המשפט) (טענות על' אימפריאליזם שיפוטי', 'פוליטיזציה' ועוד). (כשאין הסכמה על הלגיטימיות של ההכרעה, וכשאין נכונות לקבל את הדין, גוברת מאוד הסכנה למבנה המדיני והחברתי, ליכולת לחיות יחד. לכן עכשיו, יותר מבעבר, נחוצה חוקה למדינת ישראל, חוקה שתקבע את ערכי היסוד שמדינתנו מושתתת עליהם ואת כללי ההכרעה במחלוקות בינינו. וכבר למדנו בפרקי אבות מפי חנינא סגן כוהנים': הוי מתפלל בשלומה של מלכות, שאלמלא מוראה איש את רעהו חיים בלעו).

המהפכה הציונית: את החוקה שאנו מבקשים לחוקק יש לראות במבט היסטורי רחב. אנחנו – דור הורינו ודורנו שלנו – הננו מחולליה ובניה של המהפכה הציונית. זו אחת המהפכות המופלאות בתולדות העמים, ואולי המופלאה מכולן. לא המשכנו את ההווה היהודית שעוצבה בגולה; מרדנו בה. לא התפילה לבורא עולם, לא הציפייה לנס ולא האמונה במשיח הצילו את היהודים מהוויית הגולה ומן ההשמדה והחורבן. לא הן חוללו את המהפכה. הציונות לא סמכה על הנס ומאסה בציפיית אֵין-קֶץ למשיח, שיוציאנו מגלות לגאולה. מרדנו בכל אלה ונטלנו את גורלנו בידינו. איננו עוד עם גולה, חסר מולדת, נטול כוח, נתון לחסדי האומות, מאופיין ומאוחד רק במצוות הדת. נוצר טיפוס יהודי חדש. חזרנו ועלינו על במת ההיסטוריה, והיום אנחנו יוצרים הווה חדשה של ריבונות ועצמאות לאומית במולדתנו, מפתחים תרבות ושפה עברית מודרנית ומתמודדים עם סוגיות של עם ומדינה כפי שלא עשינו בכל שנות גלותנו.

אין זה המשך רציף של ההווה היהודית כפי שעוצבה בגולה. זו יצירת הווה יהודית חדשה, השואבת את היפה ואת הטוב הן ממקורותינו וממורשתנו שלנו הן מכל מה שיצר האדם בשטחי חיים שונים ומגוונים, ובהם ערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם, כפי שהתפתחו במערב בעת החדשה.

איזו חוקה נחוצה לנו? כשאנחנו כותבים חוקה לבני העם היהודי השבים למולדת ולבני המיעוטים החיים בקרבנו, אנחנו יוצקים את הבסיס המשותף לכולנו ואת החיפוקים העושים אותנו אגודה אחת. חילוקי הדעות הפוליטיים אינם מתבטלים. ההבדלים באמונה ובהשקפת העולם אינם מתמעטים. תפקידה של החוקה איננו לבטלם או להמעיטם. החוקה מציבה את הבסיס הדמוקרטי המוסכם על אזרחי המדינה, רובם ככולם; היא מאפשרת את המחלוקות וקובעת את דרכי ההכרעה בהן. הא ותו לא.

כדי לקיים במדינת הלאום של העם היהודי משטר דמוקרטי, שכל אזרחיו – יהודים ובני מיעוטים, אלה ואלה על המחלוקות בתוכם וביניהם – יוכלו להזדהות אתו, עלינו לכתוב חוקה הבוררת ממורשתנו היהודית העשירה אותם ערכים העולים בקנה אחד עם ערכי הדמוקרטיה. עלינו להותיר את המחלוקות שתהיינה בינינו לבירור חופשי ולהכרעה מחייבת בידי הציבור על בסיס חוקה זו וערכי היסוד החקוקים בה. החוקה תבטיח את הבירור החופשי ותקבע את דרך ההכרעה המחייבת.

זהו מרשם לנוסחה' מינימליסטית, 'לחוקה המתאימה לכל האזרחים או לרובם המכריע, דווקא מפני שאיננה כופה עליהם אידאולוגיה מסוימת, פרט לערכי היסוד הדמוקרטיים המשותפים לכול. ככל שהחוקה תזוהה עם צלמו ועם דמותו של חלק מסוים מכלל האזרחים, כן יגבר ניכורם של החלקים האחרים ממנה. ככל שהחוקה תאפשר כפיית אורח חיים של קבוצה אחת בה על קבוצות אחרות, כן תגבר התנגדותם של הנכפים לחוקה עצמה.

לפיכך לא כל רעיון, חשוב ככל שיהיה, ראוי שיעטה לבוש חוקתי. בוודאי כך הוא כשהרעיון איננו מקובל על חלקים ניכרים בחברה, והוא יכול לחיות ולשגשג גם ללא חותם החוקה בו. זה הדין בכמה ערכים יהודיים – דתיים או חילוניים – החשובים מאוד לרבים מאתנו. לא תמיד זקוקים הם לאזכור בחוקה דווקא, בהיותם לעתים מעוררי מחלוקת או התנגדות אצל אחדים בתוכם.

כל עניין יהודי יקר לי. ההווה היהודית בעבר ובהווה, בארץ ובגולה, על מורכבותה ועושרה, היא חלק בלתי נפרד מהוויית האישית, מתחומי התעניינותי ומעיסוקי האישי והציבורי. זו תרבותי. זה עמי. ובכל זאת, לא כל אלה צריכים להישען על מנגנוני הכפייה של החוק וגם לא על הצהרות בוטות בנוסח החוקה. לא לשם כך

היא נוצרה. אני ממשיך להאמין בדברים שאמר זאב ז'בוטינסקי, בעדותו לפני ועדת פיל, על החוקה העתידה למדינה היהודית: ככל שימעטו ההכרזות על אופייה הלאומי של מדינה בחוקתה – כן ייטב.

כל אזרחי המדינה, ראוי שירגישו שהחוקה שלהם, ושהיא מבטאת את ערכי היסוד שלהם ואת הסכמתם, של רובם ככולם, לדרך הדיון וההכרעה בדבר חילוקי הדעות ביניהם. מכאן הצורך בהסכמה רחבה לחוקה ובפשרות ההכרחיות להשגת הסכמה רחבה כזאת. הסכמה רחבה – כן; זכות וטו – לא. הסכמה רחבה – כן, אך לא על חשבון יסודות הדמוקרטיה. מכאן גם ההיגיון בחוקה ליברלית למדינת ישראל, מדינתו של העם היהודי השב למולדתו, שבניו ובנותיו מהווים בה רוב, ובה הם – יחד עם בני המיעוטים שזו גם מדינתם – נהנים משוויון מלא.

חוקה לאומית-ליברלית: אעיד על עצמי. בית הספר הציוני שגדלתי בו הוא בית הספר הלאומי-ליברלי. את החוקה למדינת ישראל אני מבקש להשתית על השקפת עולם זו. אביא דברים בשם אומרם, זאב ז'בוטינסקי:

"בראשית ברא אלוהים את היחיד. כל יחיד הוא מלך השווה לרעהו, והרע - מלך גם הוא. מוטב שיחטא היחיד כלפי הציבור משתחטא החברה ליחיד. לשם טובתם של היחידים נוצרה החברה, לא להיפך".

"יחיד זהו המושג העליון [...] היחיד הרי נוצר בצלם וכדמות אלוהים".

"דמוקרטיה פירושה חופש. גם שלטון הנתמך ע"י הרוב יכול לשלול את החופש. במקום שאין ערובות לחופש הפרט - שם אין דמוקרטיה [...] במדינה היהודית יהיה צורך להגיע לצורת משטר אשר בו המיעוט לא יהיה חסר הגנה".

לדידי, החוקה צריכה לבטא רוח זו. בלבה כבוד האדם וחירותו, שוויון כל האנשים וקדושת חייהם. עליה לקבוע את סמכויות השלטון ולהציב את גבולותיהן ולהבטיח את הגנת היחיד והמיעוט נגד שרירות לבם של מי שכוח הרוב בידיהם.

היחס למיעוטים: מבחננו ההיסטורי הוא כשהקמנו את מדינתנו, ובה רוב יהודי ניכר שבידיו הכוח. דורות רבים, בהיותנו בגולה, חיינו כמיעוט בקרב עמים אחרים. יהודים רבים נודעו כלוחמים ללא חת למען זכויות האדם והמיעוט. אבל המבחן האמתי של אדם ושל אומה איננו בהיותם מיעוט ובלחימתם למען זכויותיהם שלהם, אלא בהיותם רוב שהכוח בידיהם. עכשיו הכוח בידינו. אנחנו הרוב. האם ננהג במיעוט החי בתוכנו כפי שדרשנו שינהגו בנו בגולה, דהיינו בשוויון גמור, בכבוד ובהגינות, או שמא נדיר את המיעוט מהרגשת השייכות למדינה, נמנע ממנו שוויון מלא ונסביר לו שמדינה זו איננה גם שלו, אלא היא שלנו בלבד? האם כשזכינו, והציונות ניצחה, יהיה בנו רוחב לבו של המנצח או שחצנותו של החזק? למדנו מהלל הזקן שאל לנו לעשות לזולתנו את מה שנשוא עלינו. חובה עלינו אפוא להתקין לנו חוקה שתהא לכבוד ולתפארת לנו ולמורשתנו ההיסטורית וכן מופת לאומות בעולם.

עלינו לתקן את הרושם שנוצר בשנים האחרונות, כאילו יש ניגוד בין היותנו מדינת העם היהודי או מדינה יהודית לבין היותנו מדינה של כל אזרחיה. אין מדינה דמוקרטית שאינה מדינת כל אזרחיה. אם מדינת ישראל איננה גם מדינתם של המיעוטים החיים בה, איזוהי מדינתם? אלא שאין סתירה בין הדברים: רוב

ניכר ויציב של אזרחינו הוא יהודי, ולכן כאן מממש העם היהודי את זכותו להגדרה לאומית עצמית, בלי לפגוע בשוויון כל האזרחים ותוך כדי מתן זכויות קבוצתיות מסוימות למיעוטים החיים בקרבנו.

יחס זה למיעוט החי בקרבנו נגזר לא רק מערכינו הדמוקרטיים, אלא גם מערכינו היהודיים, שהרי כך מצווים אנו לנהוג גם על פי מורשתנו היהודית. בזאת אנחנו נבחנים כשאנחנו כותבים את חוקתנו: חוקה אחת [...] תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם ולגֵר הגֵר אתכם) 'במדבר טו טו-טז. (ודוק: הגֵר שהתורה מדברת בו איננו מי שנתגייר, אלא מי שאיננו יהודי והוא חי בתוכנו, שהרי זו ההנמקה המוסרית-היסטורית ליחס אל הגֵר': [...]) 'כי גרים הייתם בארץ מצרים) 'דברים י יט.

בית המשפט העליון – שומר הדמוקרטיה ומגן זכויות האדם: בהצעתנו קבענו את שער זכויות היסוד של האדם מיד לאחר עיקרי החוקה ולפני פרקי מוסדות השלטון. זכויות האדם הן לבה של החוקה. הן צריכות הגנה, ותפקיד החוקה להבטיח הגנה זאת.

מטעמים עקרוניים ומעשיים גם יחד, הפקדנו את ההגנה על זכויות האדם מפני השלטון בידי מערכת בתי המשפט, ובראשם בית המשפט העליון. הגוף המגן על האדם מפני פגיעה ממי שהרוב והכוח בידיהם, אסור שיהיה כפוף לרצונו המשתנה חליפות של הרוב, הבא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לכנסת. הגוף המופקד על הגנת האדם מפני השלטון צריך להיות מחויב לערכי היסוד הדמוקרטיים של מדינת ישראל, גם אם הרוב עלול לנטוש אותם בזעמו או בהתלהמותו.

לכן מקנה הצעתנו לבית המשפט העליון במפורש את הסמכות לקבוע את התאמת חוקי הכנסת לחוקה, בכפוף לפשרה שהגענו אליה באשר לנושאים מסוימים. זהו המנגנון החשוב והמוצלח ביותר, על פי הניסיון הישראלי, לריסון כוחו של הרוב ולהגנה על זכויות האדם.

המהפכה החוקתית: מתוך שכנוע עמוק בחיוניותה של חוקה למדינת ישראל ובתחושה שהזמן לחקיקת חוקה טובה והגונה אוזל והולך, פעלתי שנים רבות בתפקידי השונים בממשלה ובכנסת להשלמת החוקה לישראל. כשר המשפטים הצעתי את 'חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם', ולאחר מסע פוליטי מפרך, בעזרתו המבורכת של 'שותפי 'חה"כ אמנון רובינשטיין, הצלחנו להביא לחקיקת שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות האדם. בכך חוללנו את המהפכה החוקתית. הגשתי לכנסת בשם הממשלה גם את הצעת 'חוק יסוד: החקיקה', אולם חקיקתו לא נשלמה.

הנה כי כן, אין לנו חוקה שלמה ומלאה. יש לנו חוקה חלקית, המורכבת מאחד עשר חוקי היסוד שהכנסת חוקקה, הלוא הם פרקי החוקה. יש להשלים את מגילת הזכויות ולחוקק את 'חוק יסוד: החקיקה', 'הקובע את המדרג הנורמטיבי והמוסדי של החוקה) חוקי היסוד (ושל החוקים ואת הבקרה השיפוטית על חוקתיות החוקים. אין צורך להתחיל מבראשית. יש לסיים את העבודה שכבר נעשתה, להשלים את הקיים ולהביאו לכלל גמר בחוקה שלמה ומלאה. זה תפקידה של הכנסת. ככל שתקדים למלאו, כך ייטב.

פשרה למען הסכמה רחבה: בשנתיים האחרונות השתתפתי, יחד עם חבריי במכון הישראלי לדמוקרטיה, במאמץ לגבש הצעת חוקה למדינה בהסכמה רחבה. אכן, חוקה, ראוי שתאומץ בהסכמה רחבה, גם אם לעולם לא תהיה לה הסכמת הכול. בתהליך גיבושו של מסמך זה, נאלץ כל אחד ואחד מאתנו להתפשר כדי להגיע להסכמה בין בעלי עמדות שונות. בעשותנו זאת, ראינו לפנינו את הצורך לכוון הסכמה פוליטית רחבה למהלך כזה בכנסת. הפשרות לעתים מכאיבות, ולכל אחד ואחד מאתנו מכאיבים ויתוריו. אך ללא הנכונות לוותר לא היינו מגיעים למסמך מוסכם על אנשים בעלי השקפות שונות בנושאים מרכזיים וחשובים בחיי האומה. איש מאתנו אינו יוצא ו'כל תאוותו בידו', אך לכולנו תהיה חוקה אחת. זה המבחן, והרי הצעתנו לפניכם.