

החוקה שבדרך

הבחירות הראשונות שידעה ישראל לאחר קום המדינה התקיימו בינואר 1949 במטרה לבחור חברים לאסיפה מכוננת, שתפקידה היה לנסח חוקה. ואולם, תחת זאת, החליטו חברי האסיפה להפוך את עצמם לגוף מחוקק קבוע, ולהסתפק בשורה של חוקי יסוד שנועדו, בבוא הזמן, לשמש בסיס לחוקה. כפי שהסביר ראש הממשלה דוד בן-גוריון, אדריכל ההחלטה, "אין לנו זמן לעניין זה עכשיו. אנחנו צריכים לבנות בתים לעולים. חוקה נעשה כאשר ירווח לנו קצת". לפי דבריו, לאזרחי ישראל, שהיו אז פחות מעשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה היהודית בעולם, לא הייתה הסמכות לקבוע לדורות הבאים את אופייה של המדינה היהודית: "כאשר יבוא העם היהודי לארץ, הוא ייצור לו חוקה... כאשר יהיו בארץ חמישה מיליון יהודים ישברו הם ראשם על עיבוד החוקה".

במרוצת חמישים ושש השנים שחלפו מאז, קלטה ישראל מיליוני יהודים מכל קצוות תבל, ובכל זאת נותרה אחת משתי המדינות הדמוקרטיות בעולם שאין להן חוקה כתובה (האחרת היא בריטניה). ברם, ביולי 2000 – פחות משנה לפני שמניין היהודים בישראל חצה את רף החמישה מיליון שאותו הזכיר בן-גוריון – השיק המכון הישראלי לדמוקרטיה בירושלים את התכנית השאפתנית ביותר בתולדות המדינה לניסוחה של חוקה. המכון הקים מועצה ציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר, אשר כללה כמאה מחוקקים, אישי ציבור, משפטנים ואנשי אקדמיה מכל שדרות החברה, במטרה ליצור "חוקה בהסכמה". לאחר פחות מתריסר מפגשים של יומיים שנפרשו על פני שלוש שנים, הוטלה מלאכת כתיבת החוקה על ועדה בעלת הרכב הומוגני הרבה יותר, המונה שמונה חברים, כולם עמיתי מחקר של המכון לדמוקרטיה. מאז פברואר 2003 עלה בידי הוועדה המצומצמת הזאת, בראשותו של שמגר, לגבש נוסח כמעט מלא של הצעת חוקה, ובפברואר השנה הוגשה למועצה הציבורית

הטיוטה הרשמית בליווי מסע יחסי ציבור רחב היקף. בשלב הבא, לדברי אריק כרמון, נשיא המכון, יש בכוונתם להציג לכנסת את הגרסה הסופית של הצעתם ולבקש מבית המחוקקים לראות בפרי עמלם בסיס לחוקה לישראל.

כל מי שבקי בהיסטוריה המשפטית של ישראל יפקפק מן הסתם בסיכוייה של יזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה – כמו עשרים וארבע הצעות החוקה שנוסחו לפנייה בידי מפלגות פוליטיות, גופים אזרחיים, אנשי אקדמיה ורבנים – להגיע לשלב החקיקה. אולם, זו תהיה טעות. המועצה הציבורית של המכון מתהדרת בהרכב מרשים ורב־השפעה, שבו חברים בין השאר עשרים ושניים חברי כנסת מכהנים ושמונה־עשר שרים בעבר או בהווה. יתרה מזו, מאמצי המכון לדמוקרטיה משתלבים ביזמה חוקתית נרחבת של הכנסת עצמה: במאי 2003 החלה ועדת חוקה, חוק ומשפט בניסיון הרציני הראשון להביא את בית המחוקקים לנסח ולאשר חוקה. חברי הוועדה קיימו כבר יותר משישים ישיבות עבודה, ולדברי היושב ראש, מיכאל איתן, המוביל את התהליך הזה בהתמדה ראויה לשבח, הכוונה היא להשלים טיוטה ראשונה במהלך שנת 2005, ולהעבירה לדיון במליאה עוד לפני הבחירות הבאות, המתוכננות לנובמבר 2006. כבר במושב הבא, מתכנן איתן, תדון הכנסת בטיוטה, תכניס בה תיקונים ותכונן חוקה של ממש.

אין לדעת אם מדינת ישראל אכן תאמץ חוקה בעתיד הקרוב, אך גם אין כל ביטחון שהמצב הקיים יימשך עוד זמן רב. ואם אמנם תכונן חוקה, תהיה לה השפעה מכרעת על דמותה ועל משטרה של מדינת ישראל לדורי דורות. לפיכך שומה עלינו לשאול כמה שאלות חשובות: האם נחוצה לישראל חוקה? האם ה"חוקה בהסכמה" של המכון הישראלי לדמוקרטיה יכולה לשמש לה בסיס? ואם לאו – מהי הדרך הטובה ביותר לגבש ולאשרר חוקה שתהיה בסיס איתן למדינה היהודית?

הטיעון בעד כינונה של חוקה הוא פשוט וברור. ישראל זקוקה למסמך מכונן מעין זה כדי לחזק את משטרה הדמוקרטי, שהתערער בשל חוסר יכולתם הגוברת של נציגיו הנבחרים להתוות לו דרך, וכדי לשמור על צביונה כמדינת העם היהודי, צביון שנשחק בהשפעת אידיאולוגיות פוסט־לאומיות אשר קנו להן דריסת רגל בקרב האקדמיה, הממסד המשפטי והפקידות הממשלתית. המשטר הדמוקרטי בישראל סובל מחוסר איזון גובר והולך בין סמכויותיהן של שלוש רשויותיו. הכנסת, המופקדת על ביטוי רצון העם ותרגום ערכיו

ושאיפותיו לחוקים, מחזיקה להלכה בסמכות בלתי מוגבלת; ישראל, ככלות הכל, היא דמוקרטיה פרלמנטרית שבה הרשות המבצעת זקוקה לאמונו של הגוף המחוקק כדי לכהן ואינה יכולה להטיל וטו על החלטותיו. ואולם בפועל, כתוצאה משיטת הבחירות הייחודית הנהוגה בישראל – הגרסה המזוקקת ביותר בעולם של שיטת הייצוג היחסי – נמצאת הכנסת קצוצת כנפיים: כל מפלגה שמצליחה לגייס שני אחוזים או יותר מכלל קולות הבוחרים זוכה לקבל בה ייצוג, ביחס ישר לחלקה היחסי באוכלוסיית המצביעים. שיטה זו משקפת את השסעים בחברה, ובמקום לתרום ליצירת רוב פרלמנטרי אשר יוכל למשול בעילות היא מעודדת פוליטיקאים רבים לחזר אחר בוחרים משולי החברה בתקווה שכך יוכלו לייחד את עצמם ממתחריהם. בבחירות שנערכו בינואר 2003, למשל, זכו ארבע-עשרה רשימות שונות במושבים בכנסת; שתי המפלגות הגדולות, הליכוד והעבודה, זכו יחד בפחות ממחצית המנדטים. פיצול זה, לצד העובדה שחברי הכנסת המוכשרים יותר מתמנים על פי רוב לשרים בממשלה, פירושו שרק לעתים נדירות מסוגלת הכנסת לפעול פעולה עצמאית, ובמיוחד באותן סוגיות ערכיות הנתונות לאחריותה.

אל תוך החלל הזה נכנסת הרשות השופטת, שפעם אחר פעם מקבלת החלטות שאמורות היו להיות נחלת המחוקק על פי התפיסה המקובלת של הפרדת הרשויות. כזכור, בשנת 1992 הכריז סגן נשיא בית המשפט העליון דאז אהרן ברק על "מהפכה חוקתית" והנהיג אקטיביזם שיפוטי על יסוד העמדה ש"הכל שפיט". בהתאם לתפיסה זו עירב עצמו בית המשפט העליון בשורה של מחלוקות ערכיות, ולעתים פסק בהן בסתירה גמורה לכוונת המחוקק. כך היה בהחלטתו של בית המשפט העליון להגדיר ענישה גופנית מתונה בידי הורים כמעשה פלילי, אף שהכנסת סירבה במפורש לנקוט צעד זה בתיקוני חוק העונשין; בפסיקתו כי המדיניות רבת-השנים של הסוכנות, המעודדת התיישבות יהודית על אדמותיה "אינה חוקתית", על אף שעוגנה בחקיקה; ובדרישתו שמשרד הפנים יכיר בזוגתה הלסבית של אם לילד כ"אמו" השנייה, למרות שהחוק הישראלי אינו מכיר בנישואים הומוסקסואליים וקובע כי "אין אימוץ אלא על ידי איש ואשתו יחד". החלטות אלו ורבות כמותן, אשר היו עשויות להיות קבילות אילו הכריע בהן המחוקק הנבחר, פוגעות ברוח הדמוקרטיה כשהן נחקקות באמצעות פסיקתם של קומץ שופטים ממונים.

סוגיית האקטיביזם השיפוטי נעשית בעייתית במיוחד לנוכח השיטה הייחודית למינוי שופטים בישראל, אשר פועלת למעשה בלא מנגנוני בקרה דמוקרטיים. הוועדה לבחירת שופטים, המונה תשעה חברים, נשלטת בפועל

בידי כמה בעלי משרות ממונים ובהם נשיא בית המשפט העליון, שניים מעמיתיו, ושני נציגים מטעם לשכת עורכי הדין. עם שר המשפטים, הרואה את עצמו כנציג המערכת המשפטית ובדרך כלל תומך בעמדת השופטים, נוצר רוב של שישה חברים, שיש בכוחו לנטרל את השפעתם של שלושת נבחרי הציבור היושבים בוועדה. כך בעצם בוחרים שופטי העליון את יורשיהם – מצב שהוליד כצפוי הומוגניות אידיאולוגית גוברת והולכת של בית המשפט העליון, המטפח נטייה מובהקת להעדיף עקרונות אוניברסליים מופשטים על פני חיזוק אופייה היהודי הפרטיקולרי של המדינה. התוצאה היא פער מעמיק והולך בין עמדותיו של בית המשפט לערכיהם של מרבית הישראלים, הממשיכים לדגול בתפיסה המסורתית של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי (ראו מרדכי הלר, "מינוי שופטים: הפתרון למשבר בעליון", תכנה 8, סתיו התש"ס/1999).

הרשות המבצעת, מצדה, נוטה ליהנות מכוח רב מדיי ביחסיה עם הכנסת, ובכוח מועט מדיי ביחסיה עם הרשות השופטת: החלטות מנהליות בשאלות ערכיות בסיסיות מתקבלות בידי שורה של גופים ממשלתיים, בעוד לרשות המחוקקת אין די משאבים לשם ביקורת נאותה, לא כל שכן למעורבות של ממש בתהליך קבלת ההחלטות. בתחום החינוך הממלכתי, למשל, מתקבלות כמעט כל ההחלטות – ובכללן שינויים מרחיקי לכת בתכניות הלימודים – בידי ועדות ממונות, המורכבות מאנשי אקדמיה שדעותיהם רחוקות לעתים מרחק רב מהשקפותיהם של המורים, ההורים והתלמידים עצמם. ושוב, התוצאה היא דילול ניכר בתכנים היהודיים-לאומיים בשיעורי ההיסטוריה והאזרחות ובנושאים אחרים בעלי חשיבות עליונה לעיצוב תפיסתם וזהותם של התלמידים בארץ.

מנגד, הרשות המבצעת הולכת ומאבדת את כוחה לנוכח הסגות גבול שיפוטיות במגוון תחומים, ובעיקר בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה. בשנה האחרונה, למשל, עיכב בית המשפט העליון את בניית גדר ההפרדה כמה פעמים, ובמקומות מסוימים אף הורה לממשלה לשנות את התוואי שלה בטענה שנבחרי העם ומומחי הביטחון ששרטטו אותו לא איזנו כהלכה בין החובה להגן על אזרחי ישראל מפני התקפות טרור ובין זכותם של החקלאים הפלסטינים בגדה המערבית לעבד את אדמותיהם. בנובמבר 2004 התעקש בית המשפט העליון כי בסמכותו לבטל את מינוים של הקצינים הבכירים ביותר בצה"ל אם עמדותיהם בעניין מוסר הלחימה הופכות את מינוים, לדעת השופטים, ל"בלתי סביר בעליל". אף שהרכב בן שלושה שופטים החליט לבסוף לאשר את קידומו

של דן חלוץ לתפקיד סגן הרמטכ"ל ולהסתפק רק בנזיפה על דבריו, הדגיש בית המשפט כי שמורה לו הזכות לבטל החלטות כאלה בעתיד.

חוסר האונים הגובר של הכנסת, כוחו המתעצם של בית המשפט העליון, והסמכות המופעלת בידי הפקידות הממשלתית – כל אלה מצביעים על מגמה ברורה של עיקור זכויות הבוחר הישראלי. ההשלכה הבולטת ביותר של מגמה זו היא השחיקה הגוברת בצביונה הייחודי של ישראל כמדינת העם היהודי – על אף שרוב הישראלים סבורים עדיין שעל המדינה לפעול בשם האינטרסים היהודיים הלאומיים בתחומים כמו חינוך, מדיניות הקרקעות ותפקידו של צה"ל.

כינון חוקה הוא ההזדמנות הטובה ביותר לחזק את המשטר הדמוקרטי בישראל, שכן הוא עשוי להוביל לעריכת שינויים הן באופן חלוקת הסמכויות והן בצורת בחירת נציגי הציבור ומינוי השופטים. יתר על כן, החוקה היא גם אמצעי חיוני לשימור אופייה של ישראל כמדינתו של העם היהודי, על ידי מתן מעמד מיוחד לעקרונות החשובים ביותר שעליהם נוסדה המדינה. לפיכך, יש צורך אמיתי בניסוחה ובאימוצה של חוקה.

מנקודת מבט זו, אמורה אפוא יזמתו של המכון הישראלי לדמוקרטיה להתקבל לכאורה בברכה. אך קריאה מדוקדקת של הטקסט מעלה שהחוקה המוצעת, אם תאומץ, לא רק תחליש את הדמוקרטיה הישראלית, בהחריפה את אותן מגמות אשר הסיטו אותה מלכתחילה ממסלולה, אלא גם תתרום להאצת תהליך שחיקת צביונה היהודי-לאומי של המדינה.

ראשית, טיוטת החוקה של המכון לדמוקרטיה אינה מטפלת כלל בגורם העיקרי לחולשת הכנסת – שיטת הייצוג היחסי המנציחה את תופעת הכיתתיות – ותחת זאת מעניקה לה מטריית הגנה חוקתית באמצעות הקביעה שהבחירות לגוף המחוקק תהיינה "כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק". כיוון שבעתיד ידרוש כל שינוי בחוקה אישור של שני שלישים מחברי הכנסת, אימוץ סעיף זה פירושו ויתור סופי על הסיכוי הממשי האחרון של ישראל לעבור לשיטה שתוכל לייצר רוב יציב, בדומה ל"מודל וסטמינסטר" הבריטי, למשל, אשר במסגרתו מתקיימות הבחירות לפרלמנט על בסיס אזורי, והמועמד המקבל את רוב קולות הבוחרים בכל אזור הוא היחיד שנבחר. מערכת כזאת נוטה ליצור שתיים או שלוש מפלגות עיקריות, שאחת מהן מבטיחה לעצמה על פי רוב די מושבים כדי למשול. יתר על כן, היא מעודדת מתינות בקרב

המועמדים, הנאלצים לפנות אל קשת רחבה של בוחרים על מנת לנצח. חוקת המכון לדמוקרטיה מונעת אפילו רפורמה צנועה יותר, כמו אימוץ המודל הגרמני, שבו מחצית המושבים נבחרים בבחירות אזוריות והשאר על פי ייצוג יחסי. בה בעת, הצעת המכון לדמוקרטיה תספק גיבוי חוקתי מלא לשיטת מינוי השופטים הנהוגה היום, אשר מבטיחה את המשך הנתק בין בית המשפט העליון לערכים הרווחים בציבור הרחב. בניגוד לבחירות לכנסת, אשר פרטיהן אמורים להיקבע בחוק נפרד, תהליך מינוי השופטים מותווה בפרוטרוט בטיטת החוקה המוצעת: הוועדה לבחירת שופטים "תהיה של תשעה חברים, שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי הכנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה".

נוסף על כך, במקום לרסן את נטיותיה האקטיביסטיות של הרשות השופטת, מציע המכון הישראלי לדמוקרטיה לחזק את כוחו של בית המשפט בכמה תחומים חשובים. טיטת החוקה מציעה שמערכת בתי המשפט, המנוהלת כיום בידי שר המשפטים, תעבור לניהולם המשותף של שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. סמכות החנינה, השמורה בדרך כלל לראשי מדינות, ובישראל לנשיא המדינה, תוגבל מעתה: הנשיא יוכל להפעיל את סמכותו במקרים מסוימים שייקבעו בחוק רק לאחר ש"יתיעץ בוועדה מיוחדת, אשר בראשה יעמוד מי שהיה שופט בית המשפט העליון". ועיקר העיקרים – חוקת המכון הישראלי לדמוקרטיה מעניקה לבית המשפט העליון סמכויות מפורשות ונרחבות של ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת, בקובעה כי "בית המשפט העליון, והוא לבדו... רשאי לקבוע כי חוק אינו תקף בשל אי-חוקתיות", ובמצב כזה, "רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות העניין". הצעת המכון טובה מעט יותר בכל הקשור לצביונה היהודי של ישראל, שכן, היא מעניקה הגנה חוקתית לכמה ממרכיבי המפתח של המסורת הציונית: חוק השבות המקנה לכל יהודי את הזכות לעלות לישראל ולהתאזרח בה; מעמדה של העברית כשפתה הרשמית של המדינה; מעמדה של ירושלים כבירת ישראל; קביעת השבת ומועדי ישראל כימי מנוחה ממלכתיים, "התקווה" כהמנון הלאומי ודגל מדינה ש"צבעו לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליו ומגן דוד תכול באמצעיתו". ואולם, בד בבד מציעה טיטת החוקה של המכון לדמוקרטיה לנתק את הקשר החיוני בין העם היהודי למדינת ישראל. בניגוד לאמור במגילת העצמאות וכמעט בכל הטיטות הקודמות שהוגשו לעיון הכנסת, חוקת המכון אינה

מתארת את ישראל כמדינתו או כביתו הלאומי של העם היהודי. היא אינה מזכירה את הקשר בין התפוצות למדינת ישראל, ואינה מועידה למדינה תפקיד כלשהו בחיזוק הקשרים עם היהודים בתפוצות באמצעים כגון עידוד העלייה, קידום החינוך היהודי או תמיכה בלימודי העברית. זאת ועוד, בהצעת החוקה אין כל התייחסות לחינוך יהודי או ציוני גם בתוך גבולות ישראל. במקום זאת היא קובעת כי "המדינה תבטיח את שימורה ופיתוחה של המורשת ההיסטורית והתרבותית של הארץ ושל תושביה". ניסוח זה, אם לוקחים אותו ברצינות, אינו מעניק קדימות כלשהי למורשת היהודית על פני זו של תרבויות הכנענים, הרומאים, הצלבנים, התורכים או הערבים. ואכן, מרדכי קרמיצר, אחד ממנסחי החוקה מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, הדגיש, בהציגו את הטיטה ביום עיון בפברואר השנה, שסעיף זה מהווה שינוי לעומת התפיסה שהייתה מקובלת בארץ ולכן הוא בבחינת הישג גדול לערביי מדינת ישראל.

לצבא הישראלי, אשר הוקם לא רק כדי להגן על המדינה ועל אזרחיה אלא גם כדי לשמור על האינטרסים של העם היהודי – כפי שעשה, למשל, ברכבת האווירית שהעלתה לארץ את יהודי אתיופיה בשנות השמונים – מיועד תפקיד מצומצם יותר. על פי הסעיפים המגדירים את מטרותיו, הצבא מופקד "על ביטחונה של המדינה ועל הגנתה והגנתם של אזרחיה, תושביה והבאים בשעריה מפני אויב". צה"ל יורשה לנקוט פעולות מחוץ לגבולות ישראל רק באישורה המפורש של הממשלה, ורק אם "ביצוען המיידני נועד להצלת חיים או להתמודדות עם אסונות טבע". אך החוקה אינה מתירה שימוש בצבא לשם סיוע לקהילות יהודיות בתפוצות; היא מסתפקת בקביעה שניתן יהיה לחוקק חוק נפרד אשר יסמך את הצבא "לפעול להשגת יעדים לאומיים-ממלכתיים חיוניים". אם לא די בכך, פעולות כאלה ייעשו רק "בהסכמת מבצעהן", דהיינו על בסיס התנדבותי ולא מתוקף חובתם של המבצעים כחיילי צה"ל.

היבט נוסף של המסורת הציונית שלא בא לידי ביטוי בחוקת המכון הוא "התיישבות יהודית", או כל נוסחה אחרת המעניקה לגיטימציה למדיניות רבת-השנים של שמירת היתרון הדמוגרפי היהודי באזורי גבול חיוניים. אין ספק, כמובן, שהשוויון מוכרח להיות עקרון יסוד בכל דמוקרטיה, ובמיוחד במדינה היהודית. אך בחוקת המכון לדמוקרטיה הופך השוויון לערך החשוב ביותר של החברה: הוא מוזכר בסעיף הראשון של השער הראשון, "יסודות", הקובע כי שמה של המדינה הוא "ישראל", מתאר אותה כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" וקובע ש"מסטר המדינה הוא דמוקרטיה פרלמנטרית, המושתת על שוויון בין כל אזרחיה". שום עקרון יסוד אחר אינו נכלל בשער זה, דבר המרומם את

מעמדו של השוויון ומציב אותו מעל לכל ערכי היסוד האחרים של הדמוקרטיה, לרבות קדושת החיים, החירות, כבוד האדם ושלטון הרוב.

בשער השני של החוקה, המפרט את זכויות היסוד שמהן נהנים פרטים וקבוצות בישראל, ניתנת לשוויון פרשנות רחבה במיוחד. סעיף 4 קובע ש"הכל שווים לפני החוק; אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא או מכל טעם אחר [והכל כשהטעם אינו ממין העניין]". זכות זו, והאיסור על אפליה מכל סוג, נקבעים במונחים מוחלטים. בסעיף 22 באותו השער מצויה קביעה מאזנת, אך היא חלשה מכדי להבטיח את ביטוים של הערכים שחשיבותם אינה נופלת מזו של השוויון. הסעיף קובע באופן מעורפל כי "אין פוגעים בזכויות שלפי החוקה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש". כיוון שערכי מדינת ישראל, על פי טיוטת המכון לדמוקרטיה, מדגישים מעל לכל את עקרון השוויון ואינם מכוונים דווקא לחיזוק צביונה היהודי של המדינה, קשה לדמין שבית המשפט העליון, אם יידרש לבחון את חוקתיותו של חוק המתיר התיישבות יהודית, לדוגמה, ימצא אותו תקף. ולנוכח העובדה שחבריו העתידיים של בית המשפט לא ימונו בידי נבחר ציבור אלא בידי חברי הנוכחים ויורשיהם, אין ספק כמעט שסעיף כזה ישלול למעשה כל מאמץ ליצור קהילות יהודיות בנגב, בגליל, או באזורי גבול אחרים.

א אימוץ חוקה חיוני לחיזוקה של ישראל, אך הטיוטה המוצעת רק תחמיר את המצב, מה אמורים לעשות אזרחי ישראל החוששים לאופיו היהודי והדמוקרטי של הבית הלאומי?

במצב אידיאלי היה על הכנסת להסדיר את בחירתה של אסיפה מכוננת רחבה, שעל חבריה יוטל לנסח חוקה שבסופו של דבר תעמוד לאישור במשאל עם. משתתפיה של אסיפה מכוננת כזאת, בניגוד לחברי הכנסת המכהנים כיום, לא יהיו תלויים בשיטת הבחירות הנוכחית, ולכן יהיו חופשיים יותר להכניס בה את השינויים הדרושים, מרחיקי לכת ככל שיהיו. במסגרת גוף כזה יוכלו נציגיהן של קבוצות אידיאולוגיות וחברתיות מגוונות לנהל דיון חופשי ולהגיע לפשרות שתשקפנה את ערכי הזרם המרכזי של הציבור הישראלי – כלומר את ערכיהם של אלה הרוצים שישאל תהיה מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי איתן. מתנגדיה של חוקה כזאת, שבהם יהיו מן הסתם חלק מנציגי המגזר הערבי-ישראלי והגורמים הקיצוניים יותר בקרב הקהילה החרדית, לא יקבלו זכות

וטו; אלה יצטרכו להבין שהחוקה תתקבל בכל מקרה, ושמוטב להם שישתתפו בתהליך גיבושה מאשר להתנגד לה מבחוץ.

אכן, יש להכיר בכך שלא ניתן לצפות שיתגבש בישראל קונצנזוס מקיר לקיר סביב החוקה. תסריט מציאותי יותר מותיר מקום לגיבושה של "חוקה בהסכמה רחבה", כדברי חבר הכנסת מיכאל איתן, דהיינו חוקה המשקפת את עמדותיו של חלק הארי של הציבור, אך לא של כולו. מעשית מדובר בתהליך דומה לזה שהנחה את כתיבתה ואשרורה של חוקת ארצות הברית. כזכור, השיטה הפדרלית, שעליה הסכימו נציגי הזרם המרכזי המתהווה בקרב הציבור האמריקני כאשר התכנסו בפילדלפיה בשנת 1787, נתקבלה רק בדיעבד על דעתם של התומכים הרדיקליים בזכויות המדינות השונות ושל חסידי הדרישה הקיצונית לא פחות למיזוגן המוחלט של המדינות.

אך אם ועדת החוקה של הכנסת תתמיד בעמדתה כי רק לה מסורה הסמכות לנסח את החוקה, כי אז חייבים חברה להכיר באחריות הלאומית המונחת על כתפיהם ולשקול בכובד ראש את הרפורמות הגורפות הדרושות. בקבלם על עצמם את האחריות הזאת, ייטיבו חברי הוועדה לעשות אם ידחו את טיוטת המכון הישראלי לדמוקרטיה כבסיס לגרסתם שלהם. הפגם העיקרי בחוקת המכון אינו סעיף זה או אחר בה אלא התפיסה הבסיסית העומדת ביסודה, ועל כן תהא זו טעות לראות במסמך הזה נקודת פתיחה לחוקת המדינה. תחת זאת על הכנסת לפעול בצורה עצמאית, ולהציב לנגד עיניה את השאיפה להשיג הסכמה רחבה בדבר המסלול שיביא לחיזוק ישראל כמדינה יהודית וכדמוקרטיה.

ישראל זקוקה לחוקה, ועתיד האומה עשוי בהחלט להיות תלוי בשאלה אם מסמך כזה אכן יקרום עור וגידים בשנים הקרובות. הנהגתה הפוליטית של המדינה, יחד עם ציבור אזרחים פעיל, יכולים להביא לגיבושה של חוקה טובה, המקובלת על הרוב הגדול של הציבור. וכשיקרה הדבר, תעמוד המדינה היהודית על בסיס איתן לאין ערוך, שיאפשר לה להתמודד ביתר יעילות עם האתגרים שעוד נכוננו לה.

דניאל פוליסר

ניסן התשס"ה / אפריל 2005