

מאמר חוקה



עבשיו או לעולם לא
אירועי 7 באוקטובר יצרו הזדמנות
לבונן חוקה, שכנראה לא תחזור
פרופ' ידידיה שטרן



// ידידיה שטרן

על כל החוקה

האם אירועי 7 באוקטובר הם שעת כושר לכינונה של חוקה רזה שתסייע לייצב את הדמוקרטיה?



מדינות מכוננות חוקה בהתקיים "רגע חוקתי". זהו רגע מיוחד בחיי אומה שבו רוב העם מעדיף את האינטרס הכולל על פני האינטרס של קבוצת הזוהות. הניסיון מלמד שרגע כזה קיים בעת הולדתה של מדינה או כשמתרחש אירוע דרמטי - בדרך כלל גם טרגי



דרוש נמל מבטחים לדמוקרטיה הישראלית. המחאה נגד הרפורמה המשפטית

/ צילום: מרים אלסטר, בלאש 90

בן-גוריון, הארכיטקט של המדינה, בנה אותה מתוך ערנות רבה למרכיבי היסוד הנדרשים להצלחתה בנסיכות התקופה. ואולם, למרות שכלל את "חוקה" ואת "מושפט" ברשימת הנושאים החשובים, הוא ובני דורו לא ייצבו את המדינה על אדנים חוקתיים. אומנם מגילת העצמאות קבעה שמדינת ישראל תכונן חוקה באופן כמעט מיידי, תאריך היעד היה אוקטובר 1948, אך כידוע הדבר לא בוצע. מחקרים מלמדים שבן-גוריון נמנע במכוון מכינון חוקה, מתוך הבנה - נכונה כשלעצמה - שקבלת עול משטר חוקתי תעביר חלק מהכוח המסור לו כראש ממשלה אל הרשות השופטת, הפרשנית המוסמכת של החוקה.

מדינות מכוננות חוקה בהתקיים "רגע חוקתי". זהו רגע מיוחד בחייה של אומה שבו רוב העם ונציגיו מעדיפים את האינטרס הכולל על פני האינטרס של קבוצת הזוהות שאליה כל אחד משתייך. הניסיון האנושי מלמד שרגע כזה קיים בעת הולדתה של מדינה או כאשר מתרחש אירוע דרמטי - בדרך כלל גם טרגי - שבו הכול מבינים שיש לפעול למען האינטרס הציבורי הכולל. בן-גוריון בחר שלא לנצל את הרגע החוקתי החדרפעי של קום המדינה, כך שישראל נעדרת חוקה מלאה, ובכך היא נברלת מכמעט כל הדמוקרטיות הליברליות.

יהיה זה אנכרוניסטי לבקר את בן-גוריון על בחירתו: כמו ביציאת מצרים, גם הקמת מדינת ישראל נעשתה בחיפזון - "ולא הספיק בצקם להחמיץ" - ועל רקע לחצים ביטחוניים, בינלאומיים וחברתיים עזים. בן-גוריון סבר שמוטלת עליו האחריות למימוש החלום הציוני בלי מגבלות שמגילות זכויות אדם שלמה, כחלק ממסמך חוקתי, הייתה עשויה להטיל על יכולת הפעולה שלו נוכח הקשיים המונומנטליים.

אומנם במהלך השנים חוקה הכנסת 13 חוקי יסוד, אך הללו אינם מהווים חוקה של ממש, הן משום שהם עוסקים רק בחלק קטן מהתוכן המקובל בחוקות, והן משום שככלל הם אינם "משוריינים" - רוב רגיל בכנסת יכול לשנות את תוכנם או לבטלם. לפיכך נעשו ניסיונות רבים להציע לישראל טקסט חוקתי מלא. הדבר לא צלח משום שישראל לא חוותה רגע חוקתי מאז יום הקמתה ועד לרגע זה. האם יש מקום לשוב ולנסות מחדש חוקתי בעת הזו?

להערכתך, ישראל העכשווית איננה בשלה לאמץ חוקה "מלאה" הכוללת, כמקובל בעולם,

שלושה חלקים: חלק העוסק בזוהות המדינה (ובו נקבעים עקרונות היסוד שלה), חלק הכולל את מגילת זכויות האדם (וכראשון "שוויון"), וחלק משטר-פרוצדורלי שבו מעוצבים מוסדות המדינה וחלוקת הסמכויות ביניהם. המחלוקת הזוהותית - למעשה, מלחמת תרבות - בין חלקי החברה שלנו איננה מאפשרת לנו לגבש הסכמה רחבה באשר לשני החלקים הראשונים המקובלים בחוקות - זוהות המדינה וזכויות האדם. כך, אפילו הניסיון לחוקק את מגילת העצמאות כחוק נכשל בכנסת, משום שהמגילה כוללת מחויבות ל"שוויון".

אבל יש מקום וסיכוי ניכר להצלחה בכינונה של "חוקה רזה". זו תכלול רק את החלק השלישי המשטר-פרוצדורלי. היא לא תבקש לכרות בינינו הישראליים ברית ייעוד, שהרי שבטי ישראל בעשור השמיני לקיומה אינם מסכימים על ייעוד המדינה, החלום של האחר הוא לעיתים הסיוט של הווה.

ואולם, אנו יכולים ואף חייבים להסכים על כללי המשחק לניהול המחלוקת הישראלית: כיצד תחולק הסמכות והאחריות בין שלוש רשויות השלטון? מי מחליט על מה ומי מבקר את מי? נכון להיום, רוב קואליציוני זעיר יכול לשנות כל נורמה נוהגת בעניין שיטת המשטר הישראלי. אנו מתקיימים על קרח דק ושברירי, ללא ביטחון שעולמנו לא ישתנה

במחטף פוליטי מכל צד שהוא. אין מדובר בחשש תיאורטי. בעשור החולף שינתה הכנסת את חוקי היסוד של מדינת ישראל מספר פעמים רב יותר ממספר כל השינויים החוקתיים שנעשו בחוקה האמריקנית מאז כינונה בשנת 1789. כל ראשי הממשלה האחרונים מכל גוני הקשת הפוליטית בחרו לשנות חוקי יסוד כדי שהללו יתאימו לצורכיהם הפוליטיים. הרפורמה המשפטית שהוצעה ב-2023 הייתה צעד דרמטי נוסף באותה הדרך. רווקא משום שבישראל השסע החברתי האידיאולוגי הוא עמוק, אנו זקוקים למסמך חוקתי רזה שיעגן את כללי המשחק לתפקוד הנאות, ההוגן והיעיל של רשויות השלטון.

חוקה רזה נאותה לא תכרות בינינו ברית ייעוד, אך היא תייצב מאוד את ברית הגורל הישראלית. כינונה יאפשר לכל הצדדים במחלוקת הישראלית לנהל ברורות הבאים את הוויכוחים ביניהם בדבר ייעוד וחזון, מתוך הישענות על כללי משחק מוסכמים והוגנים. חוקה רזה תהיה נמל המבטחים למשטר הדמוקרטי בישראל.

ידידיה שטרן הוא נשיא המכון למדיניות העם היהודי (JPPH) ופרופסור אמריטוס למשפטים באוניברסיטת בראילן