

חוק הלאום והשלכותיו - האם הדמוקרטיה הישראלית נמצאת בסכנה?

פנינה שרביט ברוך

הדיון סביב חוק הלאום מעורר ויכוח סוער בתוך החברה הישראלית בין אלו שרואים בו עיגון חשוב ומאזן של אופייה הלאומי של ישראל כמדינת העם היהודי מול ערכים אחרים שכבר באים לידי ביטוי בחוקי היסוד, לבין אלה שרואים בה חקיקה מפלה החותרת תחת האופי הדמוקרטי של ישראל. בחינת החוק, בראייה הרחבה של תהליכי החקיקה והתהליכים הכלליים העוברים על החברה הישראלית, מלמדת כי מוקדם עדיין להספיד את הדמוקרטיה הישראלית, אך נדרשת עמידה על המשמר מפני מהלכים אשר עלולים להוביל לכרסום בערכים הדמוקרטיים. חשוב להבטיח כי הממד הלאומי לא הופך לממד לאומני, ולשמור על איזון בין הממד הלאומי והממד הדמוקרטי. יש להצטער שחוק הלאום לא כולל את הנוסח של מגילת העצמאות המבטא איזון זה.

הדיון סביב חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי (להלן - חוק הלאום) מעורר ויכוח סוער בתוך החברה הישראלית. מן הצד האחד נאמר כי מדובר בעיגון חקיקתי ראוי ונחוץ של אופייה הלאומי של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, מול גורמים המבקשים לבטל את זכותו של העם היהודי לבית לאומי בארצו. מן הצד השני, נאמר כי מדובר בחקיקה מפלה, החותרת תחת אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ומבטאת מסר לאומני. האמת נמצאת, ככל הנראה, בין שתי עמדות הקיצון הללו. ההתייחסות לחוק ולמשמעויותיו צריכה להיעשות תוך הסתכלות על תהליכים כלליים יותר המתרחשים במערכת הפוליטית והמשפטית במדינה, משני הכיוונים. כן ראוי לבחון אף את ההשלכות של החקיקה על הביטחון הלאומי מבית ומחוץ.

מחד, נטען כי מדובר בסך הכל בעיגון מהותה של המדינה כמדינת העם היהודי בחוק יסוד. עיגון שנחוץ כמשקל נגד לעיגון של זכויות אדם שונות בחוקי יסוד אחרים. לפי גישה זו, מאחר שחוקי היסוד נועדו להוות פרקים של חוקת המדינה, בשל הקושי לגבש חוקה כוללת, הרי שאך מתבקש "להוסיף למערך החוקתי סדרת הוראות העוסקות במאפייניה היסודיים של המדינה כמדינה יהודית" (כפי שרשום בדברי ההסבר לחוק). חסרונם של פרק כזה יוצר חוסר איזון לטובת המרכיב הדמוקרטי של המדינה, שבא לידי ביטוי, למשל, בפסיקות של בית המשפט העליון, אשר, לפי הטענה, מעניקות עדיפות למרכיב הדמוקרטי על פני המרכיב הלאומי-יהודי של המדינה.

מאידך, נטען כי אופייה של המדינה כמדינת העם היהודי מעוגן כבר במגילת העצמאות ואינו נמצא תחת איום ממשי. כך, חוקי היסוד הקיימים מתייחסים לישראל "כיהודית ודמוקרטית" וגם בית המשפט העליון מתייחס לממד זה בפסיקותיו. לפיכך, החוק אינו נחוץ לצורך זה. לעומת זאת, ההדגשה החוזרת בחוק של האופי היהודי של המדינה, של מעמדו של העם היהודי, של החשיבות של התיישבות יהודית, יחד עם הנמכת מעמדה של השפה הערבית, יוצרים תוצאה לפיה מי שאינו יהודי מודר למעשה מן הכלל, ומוצג כמי שאינו שותף מלא במדינה.

בחינה של הוראות החוק כשלעצמן מלמדת כי אין בחוק אמירה מפורשת המתירה אפליה לרעה של מי שאינו יהודי. ההוראות הבעייתיות, כגון הסמכת המדינה לאשר התיישבות נפרדת לקהילות, לרבות של בני דת או לאום מסוימים, ירדו מהנוסח שנחקק. נותרה ההוראה ביחס לשפה הערבית, אשר מנמיכה את מעמדה לעומת השפה העברית. הקושי העיקרי בחוק נעוץ בהתמקדות בהיות המדינה מדינת הלאום של העם היהודי, תוך מימוש זכותו להגדרה עצמית, בלי לכלול את המרכיב המשלים הקבוע במגילת העצמאות של שוויון לכל אזרחי המדינה ומבלי לכלול התייחסות לאופי הדמוקרטי של המדינה. מכאן החשש כי חידוד הזהות הלאומית של המדינה הקבוע בחוק נעשה על חשבון אזרחיה הלא יהודים.

החשש מתחדד דווקא בעקבות השיח שהתנהל לאחר החקיקה. החוק הוביל לתגובה נסערת מצד הציבור הדרוזי, אשר הביע תחושות של בגידה, הדרה מהחברה הישראלית ותיגו כציבור סוג ב' בארצו. בתגובה, תומכי החוק הביעו צער על תחושות אלו ואף ציינו כי יתכן שיש מקום לתקן את החוק על מנת שיכלול את אזרחי המדינה הדרוזים, כמו גם את שאר ה-"אזרחים הנאמנים", כמו הבדואים, הצ'רקסים ואחרים, קרי מי שמתגייס לצה"ל ומשתתף במאמץ הלאומי. שיח זה, באופן פרדוקסלי, מחדד את הקושי העמוק ביותר של החוק, שמתבטא בתגובות אלו, והוא הרעיון לפיו הוא אכן ממצב את כל מי שאינו יהודי במעמד נחות. בעוד, שלגבי אותם "אזרחים טובים", המשתתפים במאמץ הלאומי, יש מקום לתקן את המעוות, גם לפי תומכי החקיקה, הרי שמכלל ההן למדים שלגבי האזרחים האחרים, קרי הערבים אזרחי המדינה, אין צורך כזה. יצירת מעמדות של אזרחים - שווים יותר ושווים פחות - חותרת תחת אחד המרכיבים הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי - שוויון בין כל האזרחים, וכן פוגעת במרכיב חיוני נוסף של מערכת דמוקרטית, שלצד מתן ביטוי לשלטון הרוב, מקנה הגנה מהותית למיעוט.

בהתייחסות לחוק הלאום ולמשמעויותיו יש להתחשב גם בתהליכים נוספים המתרחשים במישור הפוליטי והמשפטי. אחת המגמות מתבטאת בניסיונות להחליש את כוחם של המשפטנים בשירות הציבורי ושל בית המשפט העליון. אמנם אפשרות ביקורת לגיטימית על עודף "משפטיזציה" ועל התערבות שיפוטית בנושאים בהם מדובר בהחלטות מדיניות, אך חלק מהביקורת המוטחת במשפטנים ובבית המשפט העליון מכוונת לפגוע בלגיטימציה של המערכת המשפטית ויוצאת אף כנגד החלטות משפטיות לחלוטין, בהן בית המשפט ממלא את התפקיד שנועד לו של "שומר הסף" של הדמוקרטיה, באמצעות קיום ביקורת על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת והבטחת זכויות הפרט. כרסום בתפקיד זה יש בו כדי לערער את אחד המרכיבים החשובים של משטר דמוקרטי-- התפיסה של "איזונים ובלמים".

מישור התייחסות רלבנטי נוגע ליחס למי שמותח ביקורת על השלטון. מצד אחד, מושכלת יסוד היא שחופש הביטוי הוא "נשמת אפה של הדמוקרטיה" ודי להסתכל על ממשלים בלתי דמוקרטיים, כמו זה של ארדואן בטורקיה ופוטין ברוסיה, המשתיקים כל ביטוי ביקורתי נגדם. מצד שני, מתעוררת השאלה מתי חופש הביטוי מנוצל לרעה באופן המצדיק הטלת הגבלות. למשל, יש מחלוקת האם לגיטימי להטיל הגבלות על גורמים אשר משחירים את דמותה של ישראל בעולם וקוראים לפעולות נגדה בזירה הבינלאומית. במהלך התקופה האחרונה נעשו כמה תיקוני חקיקה המבקשים להטיל הגבלות על גורמים כאלה, כגון הגבלות על פעילות במוסדות חינוך או על כניסה לישראל. יש הטוענים כי הגבלות אלו מהוות פגיעה בלתי סבירה בחופש הביטוי. מנגד נטען כי מדובר בגורמים הנוטלים חלק במערכה נגד ישראל וכי לגיטימי לפעול נגדם. הגישה הראויה מחייבת מציאת נקודת איזון. עם זאת, ניתן לקבוע שהגדרת כל מי, שלמשל מותח ביקורת

על פעילות צה"ל, בתור בוגד, וניסיון לבלום אמירות כאלו, חוצה את הקו הראוי ואינה מתיישבת עם משטר דמוקרטי.

אשר להשלכות של חוק הלאום והתהליכים האמורים: במישור הפנימי, נראה כי מוקדם עדיין להספיד את הדמוקרטיה הישראלית. עצם השיח הער שעורר חוק הלאום מעיד על כך שישראל היא עדיין מדינה דמוקרטית, המאפשרת שיח ביקורתי פתוח. מהלכי חקיקה שונים, בהם נעשה ניסיון לפגוע בזכויות הפרט, נבלמו במהלך תהליך החקיקה או נחסמו על ידי בג"ץ. עם זאת, התגברות הניסיונות לחקיקה והחלטות מנהליות שונות אשר מפרות את האיזון האמור, מחייבות עמידה על המשמר מפני כרסום עתידי אפשרי בערכים הדמוקרטיים. מדאיג גם השיח הציבורי, המוזן על ידי אמירות של הדרגים הפוליטיים, שמבטא אהדה לתפיסות לאומניות ולהגבלות על החירות של האחר ושל מי שחושב אחרת. יש גם חשש כי השתרשות של תפיסות כאלו יכשירו בהמשך פתרונות של מדינה אחת בלתי שוויונית בכל חלקי ארץ ישראל.

באופן קונקרטי יותר, חוק הלאום והשיח שבא בעקבותיו, מעוררים חשש לגבי ההשלכות האפשריות על החברה הערבית הישראלית. מדובר בציבור נאמן, שברובו הגדול מבקש להשתלב בחברה הישראלית. יש חשש שציבור זה ייגרר לאימוץ עמדות קיצוניות יותר, בשל התחושה שהוא נדחק אל מחוץ למחנה. תוצאה זו היא בבירור בניגוד לאינטרס של מדינת ישראל ועלולה להוביל גם לפגיעה בביטחון הלאומי.

במערכת הבינלאומית, חוק הלאום, כמו גם הצעדים האחרים שתוארו לעיל, ובפרט הצעדים נגד גורמי החברה האזרחית, מרחיבים את השסע בין מדינת ישראל לבין יהדות ארצות הברית, שהיא ברובה ליברלית, וכן בין המדינה למדינות מערביות, שהן בנות ברית חשובות של ישראל. צעדים אלה גם משמשים כתחמושת יקרת ערך בידי מי שמנסה לגנח את ישראל ולכרסם במעמדה הבינלאומי, כמו פעילי תנועת ה-BDS ואחרים החותרים תחת קיומה של המדינה.

לסיכום, חיזוק הממד הלאומי של המדינה אינו פסול מעיקרו. עם זאת, חשוב להבטיח כי הממד הלאומי לא הופך לממד לאומני, ויש לוודא כי נשמר האיזון בין הממד הלאומי לממד הדמוקרטי, אשר שניהם יחד מבטאים את מהותה של מדינת ישראל שהוקמה על ידי האבות המייסדים. לפיכך, יש להצטער שחוק הלאום לא כולל את הנוסח המפורט של מגילת העצמאות, שם נקבע כי "מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות." על הנוסח הזה יכולים היו לחתום כמעט כל אזרחי המדינה, וחוק הלאום היה יכול להוות חוק מאחד במקום להיות חוק מפלג.