

לכבוד
חברי ועדת השרים לחקיקה

לכבוד
ח"כ ציפי לבני
שרת המשפטים ויו"ד ועדת השרים לחקיקה

שלום רב,

הנדון: עמדת האגודה לזכויות האזרח בנוגע להגדרת אופי המדינה – לקראת הדיון בוועדת השרים לחקיקה על הצ"ח יסוד ישראל מדינת הלאום של העם היהודי (פ/1550)

לקראת הדיון בוועדת השרים לחקיקה ביום ראשון 8.6.14 בהצ"ח יסוד ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, האגודה לזכויות האזרח מבקשת להציג להלן את עמדתה בנוגע להגדרת אופי המדינה.

בשנים האחרונות הוצעו מספר הצעות חוק שביקשו להגדיר מחדש את זהות המדינה ואופייה ולעגן את ההגדרה במסגרת חוק יסוד. בכנסת דנן, הוגשו מספר הצעות חוק כאלו, לרבות הצ"ח שבנדון. בדיון שהתקיים בקשר עם הצעת חוק זו בממשלה בעבר, הוסכם כי שרת המשפטים תמנה את פרופ' רות גביזון לחקור את הנושא ולהציע אופציות להגדרת המדינה. תהליך זה מצוי בעיצומו, והוא אף מעורר עניין ציבורי מסוים, אשר מתבטא בין השאר בקיומם של כנסים ציבוריים שונים בנושא, פרסומם של מאמרי דעה ועוד. לאחרונה אף התבטא ראש הממשלה כי ברצונו לקדם חקיקה כזאת.

נוכח כל האמור לעיל, האגודה מבקשת להציג את עמדתה בנושא חשוב זה, שיש לו השלכות משמעותיות על אופי המדינה ומשטרה, על יחסי הרוב והמיעוט במדינה, ועל זכויות היסוד של המיעוט.

עמדת האגודה בוחנת את הנושא מנקודת המבט של שמירה על הדמוקרטיה וזכויות האדם. בהתאם לכך, הנחת המוצא היא כי יש להימנע באופן מוחלט ומלא מכל הגדרה שעלולה לנגוד את יסודות הדמוקרטיה. כך, כל הגדרה שתאומץ חייבת לעגן את זכותם של כל אזרחי המדינה לשוויון מוחלט, ללא הבדלי לאום, דת או מוצא אתני: כך בהשתייכותם למדינה וכך בשמירה הקפדנית על זכויותיהם. אין בכך כדי לשלול את הזיקות הלגיטימיות שיכולות להתקיים בין דת ולאום למדינה, במישורים אחרים כגון המישור החברתי, התרבותי, הרגשי והסמלי. אולם במישור החוקתי-משפטי, עקרון השוויון מחייב שזיקות אלה לא יבחינו בין מעמדם כלפי המדינה וזכויותיהם של אזרחים שונים לפי זהותם הלאומית או הדתית.

השאלות החוקתיות הכרוכות בהגדרת אופי המדינה הן כבדות משקל. שאלת אופן הגדרת המדינה והמלים המדויקות המשמשות לעיגון הגדרה זו – היא שאלה בעלת השלכות יסודיות ביותר עבור המדינה וכלל אזרחיה. כידוע, זו היא אף שאלה השנויה במחלוקת ציבורית קשה בין מגזרים שונים באוכלוסייה כמו גם בתוך הציבורים השונים עצמם.

אנו סבורים שמלאכת אימוץ הגדרה חוקתית למדינה צריכה להיעשות על בסיס הסכמה אזרחית רחבה, ותוך התחשבות בזכויות, בצרכים ובדאגות הלגיטימיים של הפרטים והקבוצות השונים

באוכלוסיה. יצוין, כי הגדרת אופי המדינה בחוק יסוד מהווה למעשה חלק מחוקה. על אף שבמישור העקרוני האגודה תומכת בכינונה של חוקה שתעגן את זכויות האדם, רואה האגודה קושי גדול בניסיונות לגבש חוקה דמוקרטית למדינת ישראל בעת הזו, כאשר הדבר אינו נעשה בהסכמה רחבה ותוך התחשבות בכלל הזכויות של הקבוצות השונות באוכלוסייה, וכאשר המדינה ממשיכה להחיל משטר כיבוש צבאי על מיליוני פלסטינים, שאינם נהנים מזכויות אזרחיות בסיסיות ושחוקה זו ממילא לא תחול עליהם.

לגופו של עניין, ההצעה להגדיר את מדינת ישראל כ"מדינה יהודית" ולעגן הגדרה זו בחוק יסוד מעוררת בעיות, הן ברמה העקרונית והן ברמה המעשית:

1. עצם הגדרת המדינה בחוק יסוד כמדינה יהודית קובעת היררכיה בין אזרחים יהודים – להם כביכול המדינה "שייכת" – לבין אזרחים שאינם יהודים – להם כביכול המדינה אינה "שייכת" – ובכך מדירה את האוכלוסייה הלא-יהודית ומפלה אותה לרעה, ולו ברמה ההצהרתית.
2. הביטוי "מדינה יהודית" (כמו גם וריאציות שונות שלו: "מדינת העם היהודי", "מדינת היהודים" וכו') הוא ביטוי עמום שמשמעויותיו יכולות להיות רבות, והכללתו בסעיף מחייב בחוק יסוד פותחת פתח רחב ומסוכן להצדקת מדיניות מפלה וגזענית כלפי מי שאינם יהודים, ומעוררת חשש כי תכפיף את ההגנה על זכויות לעיקרון זה ותשמש כדי להצדיק הקצאה מפלה שלהן. המציאות הקיימת, של הפליה ארוכת-שנים כלפי המיעוט הפלסטיני בישראל, רק מחזקת ביתר שאת את החשש שמא תוצדק בדרך זו הפגיעה בזכויותיהם של האזרחים הערבים.
3. האגודה סבורה שלצד מתן ביטוי לכך, שמדינת ישראל הוקמה כמימוש של שאיפת העם היהודי להגדרה עצמית מדינית, ושבמדינת ישראל זכות זו ממומשת בפועל, יש צורך במתן ביטוי לאזרחי המדינה בני העם הפלסטיני, הזכאים לשוויון מלא ולהגנה על זכויותיהם כמיעוט לאומי ילידי בתוך המדינה. בכל מקרה, אנו סבורים, כי כפי שכמקובל בחוקות של מדינות דמוקרטיות בעולם, ראוי יותר שנושא הזיקה בין המדינה ללאום, כאמור לעיל, יופיע במבוא לחוקה, ככל שתהיה כזאת בישראל, ולא כסעיף מחייב בה.

בשולי עמדתנו העקרונית בסוגיה זו, כמפורט לעיל, נבקש להתייחס לנוסח ההצעה שבנדון, שתידון ביום ראשון. בהצעה האמורה הוצע להכפיף את האופי הדמוקרטי של המדינה לאופי היהודי - המדינה מוגדרת ראשית כל כמדינה יהודית, ואף נקבע שהחוק וכן כל חוק אחר יפורשו בהתאם לכך. המונח "דמוקרטיה" מופיע בפסקה נפרדת, וסעיף הפרשנות האמור כלל אינו חל עליו. משמעות הדבר היא שהמונח דמוקרטיה מוכפף למעשה להיותה של המדינה מדינה "יהודית", משני לו בחשיבותו ואף יפורש על פיו. הנוסח אף "מקטין" את המונח "דמוקרטיה", כאשר במקום לקבוע כי ישראל היא "מדינה דמוקרטית" הוא קובע כי "בישראל משטר דמוקרטי". יש כאן מעבר מהסתכלות על הדמוקרטיה כעניין מהותי בתיאור המדינה ובהגדרתה, על כל הנובע מכך, לתיאור פורמאלי של סוג המשטר. לכך מתווספת העובדה, שאין שום התייחסות בהצעת החוק למשמעות היותה של המדינה "דמוקרטית", ובין השאר נעדרת התייחסות מפורשת לכך שמדינה דמוקרטית מבטיחה שוויון זכויות לכל אזרחיה, וכן הגנה על זכויות אדם לכל ללא הבדל.

לסיכום, אנו סבורים, שאימוץ הגדרה חוקתית למדינה צריכה להיעשות על בסיס הסכמה אזרחית רחבה ותוך התחשבות בזכויות, בצרכים ובדאגות הלגיטימיים של כלל הפרטים והקבוצות השונים באוכלוסיה. וכן, כי ראוי יותר שנושא הזיקה בין המדינה ללאום היהודי ימומש באמצעים שאינם

בעלי תוקף חוקתי מחייב אלא שהם בעלי תוקף חברתי, תרבותי וסמלי, כמו למשל במסגרת המבוא לחוקה, ככל שתהיה כזאת, וזאת על מנת להבטיח שוויון מלא ואי אפליה על בסיס לאום של כלל אזרחי המדינה.

בכבוד רב,

דן יקיר, עו"ד	דבי גילד-חיו, עו"ד
היועץ המשפטי	מקדמת מדיניות וחקיקה
	052-8282444