

ממלכתיות במאה העשרים ואחת



עורך:
ידידיה צ' שטרן



מאמרים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ממלכתיות במאה העשרים ואחת

עורך: ידידיה צ' שטרן

Mamlachtiyut in the 21st Century

Edited by Yedidia Z. Stern

עורכת הטקסט: דפנה לביא
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 3-334-519-965-978 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300888; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים בספר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	המשתתפים באסופה
	מבוא
9	ידידיה צ' שטרן
	ממלכתיות ישראלית: שיח זהות ושיח זכויות
17	ידידיה צ' שטרן
	על הממלכתיות
67	ניר קידר
	הממלכתיות ואתגריה
101	מרדכי קרמניצר, ניב ורובל
	הערות על מושג הממלכתיות
159	דני סטטמן
	ממלכתיות 2020: מושג הערכתי מרובה משמעויות ובר התנצחות
187	דן אבנון
	ממלכתיות כערך משפטי
211	עדנה הראל פישר, עמרי בן־צבי
	עיגון חוקתי של חזון המדינה?
257	רות גביזון
iii	Introduction

המשתתפים באסופה

מופקד קתדרת ליאון בלום במדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי מומחיותו הם מחשבה מדינית כללית ויהודית, הגות מרטין בובר, משטר וחברה בישראל וחינוך אזרחי דמוקרטי וישראלי.

פרופ' דן אבנון

עובד במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) במשרד המשפטים; מלמד משפט מינהלי כמרצה מן החוץ בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.

ד"ר עמרי בן-צבי

עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. שירתה כ-25 שנים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי-משפטי, בהם בתפקיד ראש תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים והיועצת המשפטית של משרד המדע, התרבות והספורט. מתמחה במשפט ציבורי ורגולציה ובהיבטים המשפטיים של מדיניות תרבות ומדיניות מדע והשכלה גבוהה.

**עו"ד עדנה הראל
פישר**

בוגר הפקולטה למשפטים ותוכנית "אמירים" למצטיינים במדעי הרוח באוניברסיטה העברית בירושלים.

ניב ורובל

ראש החוג לפילוסופיה באוניברסיטת חיפה. תחומי ההתמחות שלו הם אתיקה, פילוסופיה פוליטית ופסיכולוגיה מוסרית.

פרופ' דני סטעמן

פרופי ניר קידר

פרופסור למשפטים ולהיסטוריה והמשנה לנשיא לעניינים אקדמיים במכללה האקדמית ספיר. תחומי העניין שלו הם היסטוריה ישראלית, היסטוריה של המשפט המודרני, משפט השוואתי ותורות המדינה והמשפט.

פרופי מרדכי קרמניצר

עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי, ציבורי ומינהלי, זכויות אדם, שחיתות שלטונית ומידתיות.

פרופי ידידיה צ' שטרן

נשיא המכון למדיניות העם היהודי (JPPI), פרופסור מן המניין למשפטים באוניברסיטת בר-אילן ובעבר עמית בכיר וסגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבוא

ידידה צ' שטרן

לעיתים דומה שהמושגים המרכזיים שמהם מורכבים החיים בישראל הופקעו לטובת המחלוקת ההומה בחיינו. דמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק נתפסים בעיני רבים כסדר יום ייחודי של השמאל הליברלי. ומנגד, יהדות, דת ולאום נתפסים כעניינים שמעסיקים את הימין השמרני.

אבל אסור להגזים בתיאור זה: גשרים חשובים מתוחים בין הגדות של המחלוקת. לאף לא אחד מהמחנות אין "בעלות" על מי מהמושגים הללו, ואף לא אחד מהם איננו מנער את חוצנו כליל ממי מהם. ובכל זאת הגון לקבוע כי ניתן לשייך כל אחד מהמושגים הללו בעיקר לאחד המחנות. טרגדיה ישראלית.

על רקע זה ניתן לקבוע כי הממלכתיות נמצאת בכדידות מזהרת: היא איננה נתפסת, בעת הנוכחית, כ"שייכת" למי מהמחנות. היא לא זוהמה (עדיין?)

במחלוקת המפלגת אותנו, לא צוותה תחת מי מהדגלים ולא הודרה מאחרים. זהו מושג מופשט שכמעט כל ישראלי – ימין ושמאל, יהודים וערבים – מאמץ אל ליבו. כביכול, זוהי המידה הטובה האחרונה שנותרה לנו כמכנה משותף.

אבל מהי אותה ממלכתיות? איזו דרך התנהגות נגזרת ממנה בהיבטי החיים השונים? האם יש גבולות גזרה לשימוש הגון במושג או שהוא "פנוי להובלה" כרצון איש ואישה?

ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, טבע את המונח ממלכתיות, שהוא מונח מקומי ייחודי, עוד טרם הקמת המדינה ועשה בו שימוש משמעותי, עם בני דורו, בשנים המכריעות של תקומתה. תחת דגל הממלכתיות כונסו גלויות יחידו, הוקמו מוסדות משותפים, עוצבה מערכת נורמטיבית ונוצרה תודעת אזרחות. הפלגנות הגלותית, היעדר המסורת הדמוקרטית, הבדלים תרבותיים, מחלוקות על אמונות ודעות – כל אלה ריחפו כאיום ממשי על עצם היכולת של דור התקומה לממש את ייעודו ההיסטורי. הממלכתיות הבן-גוריוניסטית ידעה להפוך את הפלגים לנהר איתן; את האצבעות הבודדות לאגרוף קמוץ, נכון לכל משימה.

ואכן, בעקבות זאת עד היום אנו חווים את הממלכתיות כשם תואר נלווה לעניינים המרכזיים בחיינו: חינוך, צבא, בריאות, טקסים ועוד. לכן, לכאורה, ניתן היה להבין את המושג מתוך התבוננות בדרך עיצובו בידי דור המייסדים. ואולם בחלוף למעלה מ-70 שנים המציאות השתנתה: האוכלוסייה גדלה והתגוונה וחלק מאתגרי העבר הוחלפו באתגרים חדשים. דור דור ושיו. לאור כל זאת, האם גם התוכן שיש לטעון בו את הממלכתיות כיום אמור להיות שונה מזה שיצק לתוכו בן-גוריון?

על פי התיאור המקראי, כשבני ישראל נדרו במדבר הם ניזונו מאוכל פלאי – מן, שירד מן השמיים. מסופר עליו שכל אחד מצא בו את הטעם שחפץ. כך גם הממלכתיות, מושג שכל אחד טוען אותו בערכים, בתפיסות, בעקרונות ובתכנים על פי טעמו וצרכיו. ההתחקות על דרך השימוש במושג בחיינו הציבוריים ועל כל הפרשנויות שניתנו לו כיום מציירת אותו כשמיכת טלאים של רעיונות ומחשבות מגוונים.

ואולם ערכו של המושג – כפריזמה מועילה להתבוננות במציאות הישראלית לשם הערכתה וכאמת מידה לפעולה בשדות שונים – תלוי בתוכן שיינתן לו. עמימות, במקרה זה, איננה קונסטרוקטיבית; היא הופכת את המושג לחסר משמעות, או, גרוע יותר, למפלטו של הנבל, שפועל כרצונו מתוך נשיאת שם הממלכתיות לשווא.

בהכירנו במקום המרכזי של המושג בשיח הישראלי ובסכנה הטמונה ברידודו לכדי סיסמה חלולה, קיבלנו על עצמנו להעמיד שורה של חוקרים, מהשורה הראשונה, שיבחנו את ההשתמעויות של הממלכתיות מתוך מטרה להציג משנה קונקרטיה שתיצוק את תוכנו לתוך תבניות בנות יישום.

בספר שלפנינו שבעה מאמרים שמבקשים להנהיר את המושג באופן כללי ואת הצורך בו ולכדוק את היקף השגתו במציאות חיינו הנוכחית, במאה העשרים ואחת.

שלושת המאמרים הראשונים מציגים שלוש פרשנויות קונקרטיות למושג, הנבדלות זו מזו. הצד השווה לשלושתם הוא המחשבה שהשימוש בממלכתיות הוא בעל ערך עבור דורנו, והמחברים מבקשים לטעון את המושג בתוכן כפי הבנתם. שני המאמרים הבאים אינם מציעים פשר קונקרטי לממלכתיות, אלא מדגישים דווקא את הריבוי, המגוון והמחלוקת באשר למושג ולערכים הגלומים בו, אך הם מגיעים למסקנות הפוכות: המאמר הרביעי מסיק מכך שעצם השימוש במושג הוא שגוי ואף מזיק. מנגד, המאמר החמישי מצביע על החשיבות שבהמשך הדיון בממלכתיות למרות היעדר ההסכמה לגבי תכניה. המאמר השישי מתאר את הדרך שבה המשפט הישראלי הנוהג עושה שימוש במושג, כעניין שבעובדה. לבסוף, המאמר האחרון מציג עמדה קונקרטית בעניין חזונה של מדינת ישראל ומציב על סדר היום את האתגרים שניצבים לפתחנו.

הנה:

המאמר הראשון, של ידידיה שטרן, מציע לטעון את הממלכתיות בתוכן חדש, המתאים לאתגרים הישראליים הנוכחיים. בתקופת הקוממיות הייתה מטרת הממלכתיות לקדם את המעבר מ"יישוב" למדינה באמצעות נטרול הכוח של התנועות המגזריות, העברתו לידי המדינה ומרכזו. כיום התודעה הריבונית

מוצקה והמגזרים אינם מאיימים באופן ישיר על מרכז המרות השלטונית. אך המגזריות ממשכה להטיל צל כבד על החברה בישראל משום שהיא המדגרה ומצבר האנרגיה המפעילים את המחלוקת בין הזהויות – מחלוקת בעלת פוטנציאל מאיים על עצם החוסן הלאומי.

על פי שטרן התנהגות ממלכתית איננה מבקשת ליישב את המחלוקת בין הזהויות או להכריע בה, אלא לאפשר את ניהולה באורח תקין, שאיננו פוגע בסולידריות החברתית, באמצעות פעולה מסדר שני: קרי, היא מסדירה את החיים הציבוריים, על כלל היבטיהם, בהינתן המחלוקת ומבלי להשתיק אותה. הכוונה היא לקביעת מגבלות ולהטלת רסנים על כל הפועלים בשדה הציבורי, מתוך התחשבות במשמעות הפעולה על החיים הציבוריים בכללותם. המאמר מזהה את מי שראוי להטיל עליהם את הנטל לנהוג בממלכתיות ואת התוכן של נטל זה בהקשרים שונים.

לכ המאמר הוא סרטוט של קווי יסוד להתנהגות ממלכתית בשני הקשרים נבדלים: האחד, שיח הזהות שממוקד ברמה הערכית-חברתית; השני, שיח הזכויות ברמה המוסדית-משטרית. המאמר מנתח את המשבר הקיים במציאות חיינו בכל אחד משני השיחים. כמו כן נבחנת בו הדרך שבה אימוץ דרכי התנהגות ממלכתיות עשוי להועיל לקידום תרבות מחלוקת שתעשיר את החברה ותבצר את החוסן הלאומי של המדינה.

המאמר השני, של ניר קידר, מבאר את הממלכתיות כמערכת מושגים פוליטית העומדת על הקשר שבין חירות הפרט לבין קיומו של מרחב ציבורי מפותח ומוסדות המבטאים את האינטרס הציבורי. המאמר מסביר את הממלכתיות באמצעות התפיסה הפוליטית המכונה "רפובליקניזם", המדגישה את חשיבותם של האינטרס הכללי ושל המרחב הציבורי לחיים חופשיים, שוויוניים ומשמעותיים של הפרט. תפיסה זו מבקשת לטפח את החיים הציבוריים ולהגן על האינטרס הציבורי מפני השתלטות של קבוצות אינטרס או זהות פרטיקולריות.

קידר מדגיש כי הדרשה לממלכתיות מופנית לא רק למוסדות המדינה, למנהיגיה ולעובדי ציבור, שנדרשים להוציא לפועל את האינטרס הציבורי בצורה אוניברסלית והוגנת, אלא גם כלפי האזרחים. האזרחים נדרשים להיות פעילים

ומעורבים בעיצוב החיים הציבוריים ובקבלת אחריות לפתח תודעה אזרחית המכירה בחשיבות האינטרס הציבורי ובקדימותו.

לדעתו תחיית הממלכתיות בישראל בעת האחרונה היא תגובה לרגשות הפחד וההסתגרות ולפגיעה בסולידריות שנובעים מהפערים הכלכליים המתרחבים ומהפוליטיקה המגזרית, המעמיקה את הקיטוב ואת תודעת הפירוד. כנגד אלה, הממלכתיות משמשת כלי חינוכי המבטא הן אינטרס פרטיקולרי – מדינת הלאום הריבונית של היהודים, והן אינטרס אוניברסלי – החובה של המדינה לפעול בדרך הוגנת שאינה פוגעת בחירותו של הפרט באופן שרירותי ואיננה מפלה איש.

המאמר השלישי, של **מרדכי קרמניצר וניב ורובל**, מציע לראות בממלכתיות "לאומיות פוליטית-אזרחית נוסח ישראל". בצד היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, הממלכתיות נותנת משמעות לכך שהיא גם מדינת כל אזרחיה.

בן-גוריון ביקש ממלכתיות יהודית-פרטיקולריסטית, ואילו מחברי המאמר גורסים כי כעת נדרשת לנו ממלכתיות אזרחית, כלל-ישראלית. ממלכתיות זו כוללת מצע ערכי של סולידריות בין אזרחים, יחס פלורליסטי וסובלני כלפי האחר, שמירה על זכויות האדם וחירויות האזרח, הגבלה של התערבות השלטון במרחב האזרחי-ציבורי, שמירה על עמדה ניטרלית כלפי השקפות אידאולוגיות ופוליטיות בחברה, ועוד. הממלכתיות האזרחית אינה שוללת את אופייה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, אך היא באה למנוע את המשמעות של יהודיות המדינה כמעניקה עליונות לציבור האזרחים היהודי על פני האזרחים האחרים.

בחלק השני של המאמר **קרמניצר וורובל** דנים באתגרים הניצבים לפני הממלכתיות הישראלית: אתגרים עיוניים – כגון סכנת האטטיזם והסכנה של זיהוי אינטרס של קבוצה מסוימת כאילו הוא האינטרס הכללי, ואתגרים מעשיים – כגון ריבוי מפלגות מגזריות, החינוך בזרמים זהותיים, המתקפה על המשפט, ועוד. הם חותמים את המאמר בהצעה להפוך את יום זכויות האדם הבינ-לאומי ליום מועד לממלכתיות הישראלית.

המאמר הרביעי, של **דני סטטמן**, קורא תיגר על הערך של המושג ממלכתיות, כפי שנוהגים להשתמש בו, לקידום החברה בישראל. הוא מראה שנכללים בו מגוון

רחב מאוד של עקרונות, ערכים ודרישות, שחלקם אינם עולים בקנה אחד זה עם זה, כך שהמשמעות שלו מיטשטשת ומובנו מפסיק להיות ייחודי. הממלכתיות, לטענתו, סופחת כול; היא דומה יותר לקוד אתי או לכותרת של רשימת דרישות, ואיננה מצביעה על ערך או דרישה ממוקדים.

לנוכח קשיים אלו מתבקש, לדעתו, לאמץ פירוש מצומצם של המושג: הכרה בעליונות המדינה והאינטרס הכללי על פני גופים ואינטרסים פרטיקולריים. היינו, המשמעות המועילה של המושג היא דווקא כעיקרון מוסרי-פוליטי, אך היישום שלו איננו חד-משמעי ולכן בעייתי. השימוש במושג עלול אף להזיק כאשר מבקשים לנתח בעזרתו תהליכים בחברה הישראלית, בין שמדובר בניחות עובדתי ובין שמדובר בניחות נורמטיבי.

המאמר החמישי, של דן אבנון, מצביע גם הוא על הקושי לנסח אמות מידה ערכיות לממלכתיות שתהיינה מוסכמות ומחייבות. מבחינתו זהו מושג "בר התנצחות" מטבעו והמחלוקת לגביו נובעת ממהותו. באמצעות שורה של דוגמאות מהשנים האחרונות, שבהן נעשה שימוש במושג בישראל, הוא ממחיש כי המחלוקת על משמעות הממלכתיות משקפת מחלוקת על אודות עקרונות וערכי יסוד של המדינה ושל המשטר בישראל. נוסף על כך קיים גם קושי לשוני, משום שממלכתיות, בשפה העברית, הפכה להיות תיוג תיאורי שכיח שנעדר, לעיתים, משמעות ערכית.

אף על פי כן אבנון סבור שיש חשיבות להמשיך ולדון בממלכתיות, משום שזהו מושג המצוי בלב מארג המושגים המכוננים את השפה המדינית בישראל. הוא מקרין סמכות ערכית על מדרג ערכים מדינתיים בעומדו מעל ערכים אחרים – מדינתיות, משטריות וממשליות. לפיכך הדיון בממלכתיות רצוי ואף מבורך. הוא עשוי לחדד את עמדות בעלי המחלוקת הערכית ולחזק את הפלורליזם הערכי שנחוץ עבור התשתית המשטרית בישראל. ברקע כל אלה, גורס אבנון, "מבצבץ ועולה ניב קדמוני המסמן ממלכתיות בהקשר של ממלכת ישראל וערכי המקרא". זוהי "חלופה פרשנית שתיצור מוקדי מחלוקת נוספים".

המאמר השישי, של עדנה הראל פישר ועמרי בן-צבי, סוקר את השימוש הפוטיבי שנעשה במושג במשפט הישראלי. המאמר מציג מצע עשיר של התייחסות משפטית לממלכתיות, בחוק ובפסיקה, הן כאשר לאפיון מוסדות מסוימים (נשיא

המדינה, המועצה להשכלה גבוהה, רשות השידור, שירות הביטחון הכללי, היועץ המשפטי לממשלה, ועוד) והן באשר לפעולות מסוימות במשפט הציבורי (שימוש בנכסי ציבור, חלוקת פרסי ישראל, שימוש בכוח ועדות הכנסת, ועוד). מכל אלה יחדיו נגזרות חובות מגוונות המוטלות על גורמים שלטוניים שונים.

התיאור מלמד כי המשפט הישראלי מעניק למושג ממלכתיות כוח נורמטיבי והשפעה מעשית, לא רק רטורית. המחברים מזקקים רעיון מסדר שלפיו הממלכתיות היא עיקרון משפטי הנוגע הן למחויבות המדינה ואחריותה לקיומה של זהות חברתית משותפת והן לקיומה של מסגרת מוסדית של המדינה. מסגרת זו מבססת תשתית משטרית שאמורה להבטיח את התנהלות המדינה על פי עקרונות מגילת העצמאות והגדרת המדינה כיהודית ודמוקרטית.

הראל פישור ובן-צבי מציעים כי הממלכתיות איננה מילה תחליפית ל"לאומיות" (באשר היא איננה עוסקת בקבוצת הלאום דווקא) או ל"אזרחות" (באשר היא איננה עוסקת בזכויות או בסטטוס), אלא היא ביטוי משפטי לערך ה"אומתיות". משמעו של ערך זה הוא המחויבות של רשויות השלטון ליצור בקרב כלל האזרחים תחושת לכידות, סולידריות ושייכות על בסיס ערכים, עקרונות ומוסדות הנתנים ביטוי לתשתית המשטרית של המדינה, והכול מבלי שייטבעו לוותר בתוך כך על רכיבי זהותם האחרים.

המאמר החותם את הקובץ הוא חלק ממסמך גדול יותר שחיברה רות גביון ז"ל לבקשת משרד המשפטים. במאמר זה היא פורשת את עמדתה באשר לחזונה של המדינה, ובו שלושה מרכיבים עיקריים: ישראל היא מדינה דמוקרטית, במובן זה שהריבונות בה מסורה לכלל האזרחים; היא מכבדת את זכויות האדם של כל תושביה; והיא גם המסגרת המדינית המאפשרת ליהודים לממש באמצעותה את זכותם להגדרה עצמית ולעצמאות פוליטית, תרבותית ודתית.

לדעת גביון, לפנינו עומדים שני אתגרים גדולים: האחד, אתגר הלכידות האזרחית, שנועד לאפשר שותפות משמעותית במפעל המדינה לכלל האזרחים, בלי הבדל דת או לאום, אף שהמדינה אינה ניטרלית ואזרחית באופן מלא; השני, אתגר הלכידות היהודית (בישראל ובעולם), שמחייב שמירה על תחושת שותפות כלל-יהודית, על אף הוויכוח הפנים-יהודי הנוקב על המשמעות וההשלכות של חזון המדינה. גביון לא ייעדה את המאמר לקובץ זה אך לאחר הסתלקותה קיבלנו

רשות לצרפו אליו. אף שהמאמר אינו עוסק בממלכתיות, הוא תורם להשלמת העיסוק של הקובץ במושג זה, משום שהוא מציג עמדה שעשויה לשמש מצפן ערכי למי שחותר לבסס את הממלכתיות בישראל בדור הבא.

בקובץ זה נבחנה הממלכתיות בידי חוקרים מדיסציפלינות מגוונות: משפטים, היסטוריה, פילוסופיה ומדעי המדינה. בחירה עריכתית זו מסמנת את הקושי בהבנת המושג ואת הריבוי הגלום בתוכו. ואולם, לטעמי, אין בכך כדי לרפות ידיים משום החשיבות הגדולה והטובה האפשרית הצפונה בשימוש מושכל ואחראי בו. הקובץ הוא תחילת דיון, הצבת ציונים, לקראת המשך העיסוק במושג החמקמק.

ממלכתיות ישראלית

שיח זהות ושיח זכויות

ידידיה צ' שטרן

על מגרש המסדרים הצה"לי בגליל העליון עמדו כ-200 חיילות וחיילים במסדר הסיום של קורס המיועד לחיילים עולים. אלו צעירים וצעירות יהודים שגדלו בחו"ל והחליטו לשרת בצה"ל, איש ואישה מסיבותיהם. מפקד המסדר ביקש מהטירונים הצעירים לומר "כמה טוב להיות בארץ" בשפת אימם. לתדהמתי, המשפט נאמר בלא פחות מ-36 שפות שונות. הצעירים שנקבצו ובאו מארבע כנפות תבל ממש, לובשים מדי זית אחידים ועומדים ברום מתוח על הר גלילי קירה, המחישו באופן פיזי את שיבת ציון בדורנו. התרגשתי מאוד. הגה אני צופה בהתגשמות חלום הנביאים על קיבוץ הגלויות. ישעיהו הנביא, מי יגלה עפר מעיניך.

פרק 1
מבוא

* תודה לחבריי שקראו והעירו: אריה אדרעי, רות גביזון ז"ל ומנחם מאוטנר. תודה לגבריאל אבן צור על עזרה מחקרית מעולה.

גל נוסף של התרגשות אחז בי כשהתברר לי שמפקד המסדר, קצין הדור סמכות, הוא לא אחר מאשר איש העדה הדרוזית. אל התיבט היהודי הצטרף התיבט האזרחי, והשניים אחוזים זה בזה ומזינים זה את זה. הפעם הומחשה לי משמעות הממלכתיות: צעירים יהודים מבלרוס ועד ברזיל, מאוסטרליה ועד קליפורניה מאוחדים במשימה עם קצין דרוזי באמצעות הזיקה המשותפת שיש להם אל השירות הצבאי, אל המדינה. דוד בן-גוריון, אבי הממלכתיות, מי יגלה עפר מעיניך.

האם המהלך ההיסטורי החשוב של שיבת ציון הצליח? יש להודות כי ארץ-ישראל לא שימשה יעד חפץ עבור החלק המכריע של כשני מיליון היהודים שהיגרו ממזרח אירופה בסוף המאה התשע עשרה. גרוע מכך, רק מעטים השכילו לעלות ארצה לפני שנפתחו שערי השאול בידי הנאצים; שישה מיליון נרצחו. ואף על פי כן שיבת ציון יצרה את התופעה החשובה ביותר בתולדות העם היהודי זה אלפיים שנה: מדינת ישראל. בתחילת המאה הקודמת חיו פה, בארץ אבותינו, רק אחוזים בודדים מבני העם היהודי; היום, מדינת ישראל היא הריכוז הגדול ביותר בעולם של יהודים. בצד הכמות נוצרה גם איכות ייחודית: בתוך כמה עשרות שנים גלי העלייה של יהודים שהגיעו לכאן, ברובם חסרי כול, הצליחו להקים מדינה מתוקנת לתפארת.

מנהיגיו של היישוב היהודי ערב הקמת המדינה ולאחריה, ובראשם דוד בן-גוריון, התמודדו עם אתגרים עצומים. בצד האתגר הצבאי-קיומי, לנוכח האיום הפיזי על עצם השרידות של היישוב היהודי, היה גם האתגר החברתי. ציבור העולים לפלשתינה, ובהמשך למדינת ישראל הצעירה, היה בעל אופי גלותי מבוכן של היעדר זיקה לנשיאה באחריות למרחב הציבורי; חשוך תרבות פוליטית אזרחית, שהרי רובם הגיעו ממדינות לא-דמוקרטיות; חסר מכנה משותף, בהיותם בני תרבויות רחוקות זו מזו ממזרח אירופה ועד צפון אפריקה, מרוסיה ועד תימן; חלוק מהקצה אל הקצה בהבנת משמעות יהדותם – האם זו דת, לאום או תרבות, ומהו התוכן והחשיבות היחסית של כל אחד מהמרכיבים הללו?

אם ניתן לדבר על אופי יהודי, הוא בוודאי קשור למחלוקת. האמריקנים משתבחים בסיסמה united we stand, ולעומת זאת מהלך ההיסטוריה התרבותית והפיזית של היהודים מלמד שהסיסמה המקבילה עבורם היא divided we stand. ואולם

ייבוא תרבות המחלוקת מהגולה למדינת ישראל הציב סכנה של ממש ליכולת הפעולה של המדינה לתפקד כריבון. מיסוד המחלוקת – למשל באמצעות הקמת מיליציות צבאיות נפרדות לכל פלג, טיפוח מערכות משפט מתחרות המיישמות מערכות נורמטיביות שונות (אזרחית מול דתית), פיתוח מערכות חינוך נפרדות, יצירת אתוסים וסמלים נפרדים – עלול היה לפורר את המדינה הצעירה ולהביא לאובדנה.

על רקע זה צמח המושג "ממלכתיות". בן-גוריון המציא, יש מאין, מכשיר תודעתי שנועד לתת מרפא לאתגר החברתי של התקופה. הממלכתיות השתתה תודעה שלפיה כל האזרחים, המגזרים והגופים הפרטיקולריים חייבים להכיר בעליגנות האינטרס הכללי של המדינה על פני האינטרס הייחודי שלהם. ה"ישוב" – הקבוצה היהודית שחיה בפלשתינה עד לקום המדינה – היה מאורגן במסגרת מגזרית. הממלכתיות הבן-גוריוניסטית שאפה למוסס אותה ולהחליף את האוטונומיה של הקבוצות השונות, את התנועתיות שרווחה מאוד, בסמכותה של המדינה. הממלכתיות ביקשה – והצליחה – לגייס את החברה היהודית כולה, למרות חילוקי הדעות והשוני באינטרסים, לתהליך הקמת המדינה וביסוסה.¹

שני מעשים כבירים, שהיו שנויים במחלוקת עזה בזמנם, הטביעו חותם בל יימחה באשר לרצינות של בן-גוריון בהטמעת הממלכתיות: כחצי שנה לאחר הקמת המדינה הוא פירק את הפלמ"ח, שהיה מיליציה צבאית מגזרית, מתוך מטרה להבטיח את קיומו של צה"ל כצבא העם.² ואף לפני כן, רק חמישה שבועות לאחר קום המדינה, בהפוגה הראשונה של מלחמת העצמאות, הוא הורה לצה"ל להטביע את אוניית הנשק של אצ"ל, אלטלנה.³ מלחמת אחים זוטא פרצה, ובמהלכה נהרגו

1 לדיון נרחב במקורותיה של הממלכתיות ובדרכי הפיכתה מרעיון למעשה ראו ניר קידר ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון (2009).

2 בן-גוריון פירק את המחותרות ואת הפלמ"ח גם מהשיקול הפוליטי, למנוע ממפ"ם, המפלגה היריבה, שליטה בכוחות העילית של הצבא, אבל בעיקר מתוך שיקול ממלכתי: "כמי שגילם את הממלכתיות הישראלית, ידע בן-גוריון כי הוא חייב לפרק את כל הצבאות הפרטיים. [...] במדינה מסודרת לא היה מקום לשום צבא בעל זיקה פוליטית. מבחינה זו ניתן לראות את חיסול אצ"ל, לח"י ופלמ"ח כצדדים של אותו מטבע, כחננות בדרך לצבא ממלכתי אחיד" (מיכאל בר זוהר בן גוריון: ביוגרפיה כרך ב 846 (1986)).

3 שלמה נקדימון אלטלנה (1978).

16 לוחמי אצ"ל ושלוחה חיילי צה"ל, והכול על מנת להבטיח שלא יוקם גוף צבאי אחר לצד צה"ל. שתי פעולות נועזות אלו – שנעשו בשם הממלכתיות – ייצבו את צה"ל כזרוע יחידה של המדינה בהפעלת כוח אלים כלפי חוץ.

מטבע הדברים, השימוש בממלכתיות כמכשיר למרכזו האחריות על האינטרס הציבורי בידי המדינה על חשבון מגזרים פרטיקולריים גם עורר ביקורת. היו שראו בממלכתיות מכבש דורסני שמבקש ליישר את המציאות כך שתתאים לקו של המפלגה השלטת. מדיניות כזו ההיתוך – השתקת הקולות השונים והריבוד התרבותי לטובת השלטת אחידות תרבותית; טיפוחה של דמות הצבר, "היהודי החדש", ושלילת הגולה על חשבון העלמת הרקע האתני, החברתי, הדתי והתרבותי של בני העליות השונות – קשורה גם היא לתודעת הממלכתיות. ממילא הביקורת כנגד מדיניות כזו ההיתוך מופנית גם כנגד הממלכתיות.⁴

ברור שמימוש המרות של המדינה, באמצעות הרוב הדמוקרטי, בא על חשבון פרטים ומגזרים שונים, ובכל זאת, בראייה היסטורית, נראה שברכת הממלכתיות הבן-גוריוניסטית עלתה על קללתה. היום מקובלת העמדה שהיה לה מקום חשוב בהתנעת המסע המוצלח של העם היהודי אל מדינה ריבונית, עצמאית ומתפקדת.⁵

4 לדיון תמציתי בביקורת הרב-תרבותית על הממלכתיות ולטענה שסיבת הביקורת איננה אופייה הדכאני של הממלכתיות אלא האתוס הקולקטיביסטי שלה ראו דני גוטוויין "שלילת הגולה, כור היתוך ורב תרבותיות: בין אידיאולוגיה לאתוס" כן בבית ספרנו: מאמרים על חינוך פוליטי 219 (ניר מיכאלי עורך, 2014).

5 הממלכתיות הייתה עיקרון מנחה, נורמה מכוונת, שלא תמיד התגשמה בפועל, אך היה לה ערך מחנך ממדרגה ראשונה. בסופו של דבר גדל דור שהפנים את ערכיה והתנער מן הפוליטיזציה, שארית הנורמות היישוביות. בתקופה ראשונה זו הוקמו מנגנוני הבקרה שנועדו להבטיח את שוויון האזרחים בפני החוק למנוע את שרירות השלטון [...] הניכור האינדיבידואליסטי, שהוא חלק מן הדמוקרטיה הליברלית, לא התקיים בישראל בעידן הראשון: הייתה מעורבות גדולה של הציבור במתרחש (אניטה שפירא ככל עם ועם: ישראל 1881-2000, 190 (2014)).

ואולם רף הדרישות שהציב בן-גוריון מהאזרחים הוותיקים בשנים הראשונות לקיום המדינה היה גבוה מדי, ולכן מובנים מסוימים התביעה לממלכתיות נכשלה. ראו למשל יעקב שביט "מישיות, אוטופיה ופסימיות בשנות החמישים: עיון בביקורת על 'המדינה הבן-גוריונית'" עיונים בתקומת ישראל 2 56 (1992); אבי בראלי מפא"י בראשית העצמות 1948-1953 479 (2007); מנחם מאוטנר "פתח דבר: ליברליזם בישראל – 'האדם הטוב', 'האזרח הרע' והשגשוג האישי והחברתי" עיוני משפט לו 7, 25 (2013).

במהלך השנים – משנות השבעים ועד לעשור האחרון – ירדה קרנה של הממלכתיות כמושג פוליטי-אזרחי מתפקד בתודעה הישראלית. ראשית, זוהי התקופה שבה רעיונות ליברליים חדרו לישראל והעמידו במרכז ההוויה את הפרט, ובהמשך יובאו ארצה רעיונות קהילתיים ורב-תרבותיים שהעמידו במרכז את הקבוצה. אלו גם אלו משמשים משקל נגד למרכז המרות המדינית ומארגנים את ההיררכיה שהממלכתיות מבקשת להציב. שנית, זוהי גם התקופה שבה – בעקבות מלחמת ששת הימים והרחבת שליטתה של המדינה בכל המרחב מהים עד הנהר – חזרה היהדות אל קדמת הבמה כגורם זהות מרכזי ומוחצן. הניצחון עורר את החזון הגאולי-דתי, שאומנם מקדש את הממלכה, אך יוצא נגד התפיסה האזרחית העומדת בבסיס הממלכתיות. שלישית, מלחמת יום הכיפורים והמהפך הפוליטי שבעקבותיה הולידו גל של אכזבה מהמחנה הפוליטי שזוהה עם הממלכתיות מעיקרה. גם הרגש הלאומי והמסורתי של מפלגות השלטון החדשות לא תאם את הדת האזרחית שהציע לנו בן-גוריון באמצעות הממלכתיות.

ואולם בשנים האחרונות שבה ועלתה קרנה של הממלכתיות. רבים מבקשים לזהות את פועלם ואת עמדותיהם עם "ממלכתיות". התנהגות ממלכתית נחשבת מעלה טובה. כך, למשל, בפוליטיקה המתמודדים משתבחים ברצונם להיות ממלכתיים.⁶ ארגונים ומוסדות של המדינה כוללים את הממלכתיות כערך בקוד האתי שלהם: שירות בתי הסוהר⁷ ונציבות שירות המדינה⁸ כבר עשו זאת. לאחרונה דווח כי קצין החינוך הראשי מתכוון לכלול את הממלכתיות כערך חדש, נוסף, במסמך "רוח צה"ל".⁹ כל מי שמכיר את המהלך המורכב והקפדני שבאמצעותו גובש המסמך

6 בנאומו הראשון של בני גנץ, בעת הקמת מפלגת כחול לבן בשנת 2019, הוא הזכיר את הממלכתיות לא פחות משבע פעמים. כמוהו נוהגים גם רבים אחרים. נראה כי בכך ביקש לבדל את עצמו מקולות אחרים בפוליטיקה המקומית – קולות המבססים את מעמדם בקרב ציבור בוחריהם באמצעות פוליטיקה של זהויות, המדגישה את ההבדלים בין קבוצות ומגזרים ומשדרת כלפי "אחר" מסר של היעדר לגיטימיות.

7 הקוד האתי של שירות בתי הסוהר (מקוון).

8 הקוד האתי המוצע לשירות המדינה באתר נציבות שירות המדינה.

9 ישי פרידמן "חוספת לקוד האתי של צה"ל: סעיף 'ממלכתיות'" מקור ראשון 3.2.2019. וראו רוח ממלכתיות: עיונים במסמך רוח צה"ל (עדיית שפרן גיטלמן עורכת, 2020).

בזמנו ואת מאמץ ההטמעה שנכרך בו, בוודאי יעריך את המשמעות הגדולה של פתיחת המסמך והוספת הערך החדש לרשימת הערכים.

מהי הסיבה לחזרת הממלכתיות אל מרכז הבמה הישראלית לאחר הפוגה של כ־40 שנים? וחשוב מכך, איזו מטרה היא יכולה לשרת בעת הזו? בכך יעסוק מאמר זה. לאחר דיון בתוכן שיש לייחס ל"התנהגות ממלכתית" וזיהוי נמעניה הראויים (פרק 2) אפנה לבדוק את משמעותה וערכה בשני הקשרים: שיח הזהות הישראלי (פרק 3) ושיח הזכויות המקומי (פרק 4). בין השורות תבורר חשיבותו של המושג הישן, בפרשנותו החדשה, הן במישור הערכי־חברתי והן במישור המוסדי־משטרי.

פרק 2

מהי ממלכתיות

התוכן שניתן לממלכתיות בדור הקמת המדינה היה יפה למשימת הדור ההוא: מעבר מיישוב למדינה. כאמור לעיל, המטרה הייתה לאפשר למדינה לתפקד כמרכז מרות שלטוני ישירות

מול האזרחים ללא תלות בשיוכם לקבוצה אידאולוגית, ארגון פוליטי, עדה, מעמד, לאום או דת. באמצעות הטמעת הממלכתיות לחיים הציבוריים התאפשרו נטרול הכוח של התנועות המגזריות שפעלו בארץ־ישראל בתקופת טרום־המדינה, העברתו לידי המדינה ומרכזו. הממלכתיות נועדה גם לדרכן ולגייס את האזרחים ליטול חלק פעיל בחיים הציבוריים ובכך לקבל אחריות על המרחב הציבורי הישראלי. היא הייתה הרגל שבאמצעותו עוצבה ומונפה תודעת הריבונות של בני גלות, עולים חדשים, המבקשים עצמאות.

אתגרים אלו הוחלפו בעת הזו באתגרים חדשים. המדינה כבר הוקמה; התנועות נוסח היישוב פסה מן הארץ; רוב האזרחים הם צברים שנולדו "אל תוך המדינה". תודעת הריבונות איננה זקוקה לעידוד מיוחד – היא חיה ובוועטת בככל עם ועם. ההשתתפות הפוליטית בחיים הציבוריים גבוהה יחסית למתקנות שבדמוקרטיה.¹⁰ כעולה מכך דומה שהתכנים שבן־גוריון כלל בתוך

10 מבחינת ההשתתפות הפוליטית של האזרחים, ישראל ממוקמת במקום 4–2 (אחרון מיקום 98–199!) מתוך 167 מדינות (על פי המדד של The Economist), כפי שמופיע אצל

הממלכתיות ירדו מחשיבותם, וראוי להציע תכנים אחרים למושג זה, ברוח התקופה הנוכחית.

טענת הממלכתיות במשמעות מועילה עבור דורנו מחייבת מחשבה כפולה: ראשית, מה תוכנה של התביעה להתנהגות ממלכתית? שנית, כלפי מי יש להפנות את התביעה להתנהגות ממלכתית? כמובן, התשובות לשתי שאלות אלו אחוזות זו בזו ומקרינות האחת על השנייה.

2.1 הדרישה להתנהגות ממלכתית - מה תוכנה?
 אין לכלכל בין ממלכתיות לבין מושגים אחרים: ראשית, ממלכתיות אינה ביטוי חליפי לאזרחות. האזרחות היא מעמד שניתן לאדם פרטי, ומכוחו של מעמד זה המדינה, שהיא הקהילה הפוליטית שבתוכה מתקיים האזרח, מצד אחד, והאדם הפרטי, מהצד השני, מעניקים זכויות וחבים חובות זה כלפי זה. כך, למשל, התנהגות של אזרח שתסווג כלא־ממלכתית איננה בהכרח סותרת את מילוי חובותיו האזרחיות כלפי המדינה. אכן, בניגוד לאזרחות, שהיא מושג שמוכר על ידי מדינות רבות ברחבי תבל, ממלכתיות היא מושג ישראלי ייחודי.

שנית, ממלכתיות אינה סוג של זהות. שני אנשים יכולים להיות בעלי זהות שונה לחלוטין – לאומית, מגדרית, אמונית או אחרת – ועדיין שניהם עשויים להיות מחויבים להתנהג בדרך ממלכתית. ואולם יש הטוענים כי ממלכתיות היא זהות כלל־ישראלית, שהנמנים עימה הם כל אזרחי המדינה, תהא זהותם הלאומית (או האחרת) אשר תהא.¹¹ אם מדובר בביטוי חליפי לאזרחות, כבר דחיתי עמדה זו. ואם מדובר בכוונה ליצור, יש מאין, זהות חדשה, "לאומית ישראלית", דעתי נוטה

תמר הרמן, אלה הלר, אור ענבי ופאדי עומר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018 25 (2018) (להלן: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018). המדד כולל הערכות של מומחים ונחונים סטטיסטיים הבוחנים, בין היתר, את שיעורי ההצבעה בבחירות, את העניין של האזרחים בנעשה במדינה ואת רמת המעורבות הפוליטית שלהם.

11 ראו מרדכי קרמניצר וניב ורובל "הממלכתיות ואתגריה" בקובץ זה.

לדחות זאת בדומה לעמדת בית המשפט העליון אשר קבע כי אין להכיר בקיומה של זהות לאומית ישראלית לצורכי רישום במרשם האוכלוסין.¹² נפסק כי הדין הישראלי איננו מכיר בזהות לאומית אזרחית (הקיימת, למשל, בארצות הברית ובצרפת) אלא רק בזהות אתנית (לאום יהודי, ערבי וכיו"ב). כמו כן, וחשוב מכך, נקבע כעניין שבעובדה כי אזרחי מדינת ישראל, שהם בני לאומים שונים ודתות שונות, אינם חשים חלק מזהות לאומית אחת. זהות לאומית ישראלית משותפת היא אולי משאלת לב של חלקים מהציבור היהודי והערבי, אך בפועל איננה בנמצא. משהוכרע כי ישראליות היא קטגוריה אזרחית ולא לאומית, לא ניתן לייחס את התוכן של "ממלכתיות" ללאומיות ישראלית שאיננה קיימת. בשולי הדברים אוסיף כי מעגלי הזהות הלאומית של יהודים ושל ערבים שונים זה מזה, בעת הנוכחית, בתשתיות העומק שלהם. הניסיון ליצור מעגל זהות נוסף, משותף, מעבר לשותפות האזרחית שבין בעלי זהויות שונות, הוא, לדעתי, מלאכותי.¹³

אם כך, מהו התוכן שיש ליצוק לתוך ממלכתיות? מהי התנהגות ממלכתית?

ישראל מתקיימת מתוך מחלוקת לגבי שאלות היסוד של החזון והמעשה הישראלי. המחלוקת מתורגמת לשיח רוגש, לפעמים בריוני ואף אלים, באשר לפרשנות של המציאות ובנוגע ליעד שאליו יש לכוון את המצפן הישראלי הקולקטיבי. לעיתים דומה שההישגים הרבים של מדינת ישראל בעולם הריאלי מתגמדים לנוכח המגמות המתעצמות של מלחמת תרבות. המחלוקת מפיחה רוח שלילית ביחסים שבין ישראלים מקבוצות אוכלוסייה שונות, חותרת תחת הסולידריות בין חלקי החברה, ומערערת את האמון של הישראלים במוסדות המדינה.

המחלוקת הישראלית מציבה לפני הדור הנוכחי אתגרים שונים מהאתגרים שעיימם התמודד דור התקומה. אז, בימי בן-גוריון, החשש היה מפני שימור האופי המגזרי של היישוב גם לאחר קום המדינה. לכן רקח בן-גוריון את הממלכתיות כתרופה שתאפשר איחוד כוחות כלל-ישראלי תחת מרכז מרות שלטוני אחד, שמתפקד

12 ע"א 8573/08 אורנון נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 2.10.2013).

13 בזמנו, בעקבות פסק הדין הנ"ל, ביררתי את עמדתם של שלושה חברי כנסת ערבים בולטים בסוגיה זו – אחמד טיבי, מוחמד בארכה ויוסף ג'בארין – בשיחות אישיות. כל אחד, בנפרד, דחה נמרצות את האפשרות של היותו מחזיק בזהות לאומית ישראלית.

ישירות מול כלל האזרחים ללא תלות בשיוכם הקבוצתי. גם היום ממשיך האופי המגזרי (אם כי מתוך חלוקה מגזרית אחרת) להטיל צל כבד על המרחב הציבורי ועל עתיד החברה. אבל אופי הסכנה שבמגזריות השתנה: בעת הזו המגזרים אינם מחזיקים בנכסים או במוקדי כוח ייחודיים העלולים להתחרות במדינה (כגון מיליציות צבאיות, ארגוני עובדים, קופות חולים ובנקים), ולכן אינם מאיימים באופן ישיר על מרכז המרות השלטונית ועל התודעה הריבונית שהצליחו בן-גוריון ובני דורו לבצר. אך המגזריות – שמתעצבת, במידה רבה, מקיומן של מערכות חינוך מגזריות נפרדות – היא המדרגה ומצבר האנרגיה המפעילים את המחלוקת בין הזהויות המאפיינת את הדור הנוכחי של הישראלים. מחלוקת זו צוברת עוצמה וכובשת את תודעת הציבור בדרך שיש בה פוטנציאל מאיים על עצם החוסן הלאומי. הנסיבות והאתגרים אומנם השתנו, אך הגברת – המגזריות – היא אותה גברת גם אם החליפה את אדרתה. כאז כן עתה נדרש מרפא בדמות מחויבות לערכים ממלכתיים, אך התוכן הקונקרטי של המושג המופשט חייב לעבור התאמה כדי שיהלום את הצרכים העולים מהמציאות הנוכחית.

אין מקום להניח שהמחלוקת בין הזהויות בישראל ניתנת ליישוב או להכרעה בעתיד הנראה לעין.¹⁴ אמירה זו נכונה לא רק מנקודת ראות מציאותית – כל אחד מבעלי המחלוקת איננו עתיד להיעלם או להמיר את העדפותיו הזהותיות – אלא גם מנקודת ראות עקרונית: מדיניות של כור היתוך זהותי פטולה בעולם ליברלי. יש להניח לפרחים השונים לפרוח. בניגוד לעמדות פונדמנטליסטיות – הקיימות בקצוות הרעיוניים של כל אחד מהמגזרים – מחשבה ליברלית פלורליסטית¹⁵

14 התהליכים הדמוגרפיים המעצבים מחדש את פניה של החברה הישראלית – יצרו למעשה "סדר ישראלי חדש". סדר שבו אין עוד רוב ברור, ואין מיעוטים ברורים. סדר שבו החברה הישראלית מורכבת מארבעה מגזרים, ואם נרצה – ארבעה "שבטים" מרכזיים, שונים מהותית אלה מאלה, שילכו ויתקרבו זה אל זה בגודלם. שבו, אם נרצה ואם לאו, "מבנה הבעלות" על החברה הישראלית ומדינת ישראל משתנה לנגד עינינו (הנשיא ראובן ריבלין "דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו" אתר בית הנשיא 7.6.2015) (להלן: הנשיא ראובן ריבלין, "דברי נשיא המדינה").

15 על הקשר שבין פולרליזם לליברליזם ראו JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE (1971). לביקורת על הקשר שבין ליברליזם לפולרליזם ראו JOHN KEKES, THE MORALITY OF PLURALISM (1993)

מכירה בכך שלא קיימת נקודת ייחוס כלשהי שמתוכה ניתן לגזור מי צודק ומי טועה בין בעלי המחלוקת.¹⁶

כיוון שכך, התנהגות ממלכתית במדינה ליברלית איננה מבקשת ליישב את המחלוקת או להכריע בה. היא איננה "תופסת צד" במחלוקת. תחת זאת, עניינה של התנהגות ממלכתית הוא לטפל במחלוקת באמצעות פעולה מסדר שני, קרי להציע דרך להסדרת החיים הציבוריים, על כלל היבטיהם, בהינתן המחלוקת. המחלוקת היא נתון יסוד במציאות חיינו, והשאלה הגדולה היא כיצד ננהל אותה בדרך שמצד אחד לא תשתיק מי מהקולות, ומצד שני, תאפשר לציבוריות הישראלית לקיים חברה סולידרית, שחלקיה משתפים פעולה ביניהם.

התנהגות ממלכתית איננה פועלת בדרך שמעדיפה "מידה טובה" קונקרטיית כלשהי, או חזון ספציפי עבור החברה או המדינה. כך, למשל, הימין המדיני אינו יכול להתהדר בהיותו ממלכתי, במובן המוצע כאן, בגלל עמדותיו, ממש כשם שהשמאל המדיני אינו זכאי לכך. הדתיים, שחלקם מתנאה בהיותם "ממלכתיים" (במלעיל),¹⁷ אינם יכולים להיחשב ככאלה רק משום חזונם הדתי הגאולי, בה במידה שחילוניות גאה, נוסח בן-גוריון, איננה ממלכתית רק משום חזונה הלאומי בנוגע לקוממיות העם היהודי בארצו. בעלי המחלוקת יכולים לתייג את עמדותיהם כלאומיות, הומניסטיות, אמוניות, חופשיות, ציוניות או אזרחיות וכיו"ב, אך איש מהם איננו ממלכתי רק משום שהוא בוחר להעצים ערכים מסוימים על פני אחרים. התנהגות ממלכתית איננה קשורה להעדפה ערכית וזהותית ואיננה נגזרת שלה. התנהגות ממלכתית מתבוננת במחלוקת מחוצה לה במטרה לאפשר את קיומה

16 הטעון העקרוני מבחינת האינקומנסורביליות (היעדר יחידת מדידה משותפת) תקף בהקשר של דילמות מוסריות (ראו למשל דניאל סטמן *דילמות מוסריות* פרק ג (1991)), דילמות דתיות (*William P. Alston, Religious Diversity and Perceptual* (1988) 433 (4) *FAITH AND PHILOSOPHY*) ודילמות תרבותיות (ראו למשל אבי שגיא *המסע היהודי-ישראלי: שאלות של זהות ושל תרבות* (2006)). קיימות גם דעות אחרות. בהקשר המוסרי, פילוסופים ריאליסטים סבורים כי יש אמיתות מוסריות אובייקטיביות ומוחלטות. ראו למשל *DAVID ENOCH, TAKING MORALITY SERIOUSLY: A DEFENSE OF ROBUST REALISM* (2011)

17 על הממלכתיות הציונית-דתית ומשבריה לאחר תוכנית ההתנתקות ראו חנן מוזס "הציונות הדתית והמדינה: תמונת מצב" דעות 9 41 (2009); יאיר שלג "אובדן התמימות: השפעת ההתנתקות על הציונות הדתית" *אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה* 9-12 (2015).

באופן המכבד את בעלי המחלוקת ומעודד את הקיום המצרפי. "ממלכתי" הוא כל אחד – יהודי כערבי, שמאלן כאיש ימין, חילוני או דתי או חרדי – המבקש לקדם התנהגות ציבורית המאפשרת חיים משותפים ומספקים לכל הישראלים, בתנאים של מחלוקת בדבר הטוב המשותף.

בדרישה להתנהגות ממלכתית יש מרכיב מרסן. מי שמבקש להיות ממלכתי איננו יכול להתנהל בשדה המחלוקת ללא מגבלות: עליו לשקול את דרכי הפעולה שלו, בתחומים שבהם הוא ממלא תפקיד, מתוך ראייה רחבה של משמעות פעולתו על החיים הציבוריים בכללותם. כך, למשל, קידום עמדות של מגזר מסוים באמצעות הכפשה, דמוניזציה, הסתה או סתימת פיות של בעלי מחלוקת ממגזר אחר סותר את הממלכתיות.

הממלכתיות היא המושג שעל כולנו לאמץ כדי שתרבות המחלוקת הישראלית תעשיר את החברה ותאפשר לכולנו להיות כאן "בבית", על אף הפרשנויות והתקוות השונות לגבי מהות הבית. בכך תהיה הממלכתיות אבן ראשה לחוסן הלאומי של המדינה והחברה בישראל.

לממלכתיות הישראלית במובנה זה יש תוכן עשיר בשני מישורים: במישור שיח הזהות ובמישור שיח הזכויות. בכך ארון בשני הפרקים הבאים. אך לפני כן אבקש לבדוק כלפי מי יש להפנות את התביעה להתנהגות ממלכתית.

2.2 הדרישה להתנהגות ממלכתית משמעה נשיאה בנטל של מחלכתית - כלפי מי? אחריות. על מי ראוי להטיל נטל זה?

בחברה מתוקנת, כל בעל כוח אמור לשאת באחריות באשר לדרך השימוש שלו בכוח. ביטוי לכך ניתן למצוא במימרה השגורה כי "כוח ללא אחריות משול להפקרות"¹⁸. ככלל, בעל כוח נושא באחריות

18 אוריאל פרוקציה "פירוק חברה לפי בקשת מיעוט בעלי המניות" משפטים ח 13, 17 (תשל"ח). פרוקציה טבע את המימרה הזו, ובתי המשפט חוזרים עליה פעמים רבות. ראו למשל השופט (כתוארו אז) ברק בע"א 79/817 קוסיני נ' בנק י.ל. פויכטונגר בע"מ, פ"ד לח(3) 277, 253 (1984).

כלפי מי שתחת מרותו. כך, למשל, להורה יש כוח כלפי ילדיו, ולכן החוק קובע כי האחריות שלו היא לפעול לטובתם.¹⁹ לנושא משרה בחברה עסקית יש כוח כלפי החברה והקהילות השונות הפועלות במסגרתה או מושפעות ממנה, ולכן החוק קובע כי האחריות שלו היא לפעול לטובת החברה.²⁰ לנאמן ולשלוח יש כוח כלפי הנהנה והשולח, בהתאמה, ולכן החוק קובע כי חלה עליהם חובת אמונים כלפי הנהנה²¹ והשולח.²² הוא הדין ברופאים המחזיקים בכוח כלפי מטופלים וכל כיוצא באלה.

מידת האחריות נגזרת מעוצמת הכוח: מי שכוחו רב, אחריותו גדולה. מי שכוחו מוגבל, אחריותו מצומצמת. מי שאיננו מחזיק בעמדת כוח איננו נושא באחריות. בהתאם, ניתן לאפיין שלוש קטגוריות של נמענים אפשריים לנשיאה בנטל האחריות להתנהגות ממלכתית: (א) המדינה ובעלי הסמכות והכוח הפורמליים לפעול על פי החוק מטעמה. הללו מחזיקים בכוח רב בשטחי פעולה מגוונים המשפיעים על החיים הציבוריים, ולכן יש להטיל עליהם אחריות כבדה להתנהל באופן ממלכתי; (ב) דמויות וגופים ציבוריים בעלי השפעה שאינם מחזיקים בסמכות פורמלית, אך עקב מעמדם הם בעלי כוח דה פקטו בחברה הישראלית ומשום כך גם הם אמורים להתנהל בממלכתיות, אף אם בדרך קפדנית פחות; (ג) אזרחים מן השורה, שמידת הכוח שלהם כלפי החיים הציבוריים נמוכה, ולפיכך ניתן לפטור אותם מאחריות להתנהגות ממלכתית.

אדון בשלוש הקטגוריות כסדרן.

19 ראו למשל סעיף 24 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.

20 סעיף 254 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

21 סעיף 1 לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979.

22 סעיף 8 לחוק השליחות, התשכ"ה-1965.

2.2.1 המדינה ובעלי סמכות/כוח מטעמה

המדינה, מוסדותיה ורשויותיה – המחוקקת, המבצעת והשופטת – מחזיקות בכוח אדיר כלפי האזרח והציבור. לא בכדי השווה הפילוסוף הפוליטי בן המאה השבע עשרה תומס הובס את השליט ללווייתן אימתני.²³ אנחנו, האזרחים, מעבירים לשליט את הכוח והסמכות לפעול ולהכתיב לכלל ולפרט את כללי המשחק שנציית להם, על מנת שתימנע "מלחמת הכול בכול". אנחנו מקבלים על עצמנו את "מוראה של מלכות", כדי שלא יתממש בנו "איש את רעהו חיים בלעו".²⁴ ואולם אצילת הכוח והסמכות מהאזרחים למדינה נעשית מתוך הבנה שהשליט, המדינה על רשויותיה ואורגניה השונים ינהגו באחריות בעת שיפעילו את הכוח והסמכות המופקדים בידיהם. אחריותם היא, בראש ובראשונה, לטובת האינטרס הציבורי הכולל. שאיפה זו לקידום האינטרס הציבורי הכולל – להבדיל מאינטרס אישי, מגזרי או כל אינטרס פרטיקולרי אחר – בהקשר של המחלוקת בין הזהויות היא התוכן של הממלכתיות המבוקשת מהם.

חלק מבעלי הכוח הם נבחרי ציבור באופן ישיר (חברי כנסת) או עקיף (שרים); רובם ממונים, ובהם השופטים והפקידות בשירות הציבורי וברשויות המנהל השונות. בכלל בעלי הכוח נמצאים, למשל, כל המפקדים בצה"ל ובזרועות הביטחון למיניהן, עשרות אלפי עובדי ההוראה, רבנים במשרות ציבוריות, ועוד. כל אלה, כאשר הם מפעילים את הכוח שהציבור הפקיד בידיהם, אסור להם לעשות בו שימוש במטרה לקדם או להסיג אחור את עמדתו של מי מבעלי המחלוקת המפלגת את החברה הישראלית. התנהגותם כבעלי כוח כלפי מי שנתון למרותם חייבת להיות התנהגות מכילה כלפי בעלי המחלוקת. כוחם גדול וכך גם אחריותם להתנהג באופן ממלכתי.

23 תומס הובס לויטן: או, החומר, הצורה והכוח של מדינה כנסייתית ומדינתית (אהרון אמיר מתרגם, מנחם לורברבוים עורך, 2009).

24 משנה, אבות ג, ב: וכן ראו בבלי, עבודה זרה ד, ע"א.

2.2.2 המשפיעים

בצד בעלי הסמכות והכוח הפורמליים קיימת גם קטגוריה של שחקנים הפועלים במרחב הציבורי ללא סמכות פורמלית, אך גם אינם אזרחים פרטיים רגילים מהשורה. כוונתי לרמויות המתפקדות במערכות ציבוריות, כגון בזירה הפוליטית, התרבותית, החברתית, התקשורתית, האקדמית והדתית, ומשפיעות על החברה הישראלית. השחקנים הללו משמשים סוכני תרבות במובן הרחב של המילה.

המשפיעים הם קטגוריית ביניים שנמנים עימה מי שיש להם נגישות משמעותית לתיבת התהודה הציבורית; מי שהציבור מייחס להם ולעמדותיהם חשיבות מכוח כריזמה אישית או מקצועית או רוחנית; מי שמשמשים מודל חיקוי לקבוצות שונות; מי שהעין הציבורית צופייה בהם ובמעשיהם. הם אומנם אזרחים פרטיים, אך יש בפועלם היבטים ציבוריים אם כוונתם לכך ואם לאו. היינו, מהותית הם מחזיקים בעמדת סמכות כלפי אחרים.

לפיכך גם המשפיעים אמורים לפעול מתוך ראייה ממלכתית. גם לגביהם חל הניתוח שהובא למעלה באשר לאחריות המוטלת על בעל כוח, כמובן בשינויים המחויבים. אכן, המשפיעים אינם משתמשים בכוח המדינה או בסמכות שזו העניקה להם, ולכן הדרישה לממלכתיות, כשהיא מופנית כלפיהם, צריכה להיות מרוככת יותר.

על מנת לקרב את הדברים אל הדעת אציע אנלוגיה רלוונטית: בלשון המשפטית נהוג להבחין בין מי שהוא "גוף ציבורי", שעליו חלים כללי המשפט הציבורי, לבין מי שאיננו כזה, ולכן כפוף רק לכללי המשפט הפרטי. ואולם המשפט מכיר בקיומה של קטגוריית ביניים, של גוף שאיננו ציבורי אך יכול להיות מסווג כ"דו־מהותי" – רגלו האחת נטועה במשפט הפרטי והאחרת במשפט הציבורי – בהתקיים קריטריונים שונים, למשל שימוש במשאבי הציבור, עוצמה כלכלית גבוהה, זיקה לשלטון ועוד. ככלל, המשפט מתבונן על מהותו הכוללת של הגוף על מאפייניו, תפקידיו ומעמדו בציבור.²⁵ הכללים החלים על גוף דו־מהותי אינם

25 לדיון נרחב ראו אסף הראל גופים דו־מהותיים: גופים פרטיים במשפט המינהלי (2008).

זהים בהכרח לכללים החלים על גוף ציבורי, שהרי בהיותו ביסודו גוף פרטי יש להימנע מלכבול אותו בדרך שתמנע ממנו לממש את ייעודו. אך בכל זאת כיוון שבפעילותו קיים חשש לכאורה מפני פגיעה בזכויות ובאינטרסים מוגנים של הציבור, הפסיקה מחילה עליו חלק מהחובות החלות על גוף ציבורי מכוח נורמות במשפט הציבורי.²⁶

אין בכוונתי לטעון כי המשפיעים הם אותם גופים שהמשפט מכיר בהם כדו־מהותיים (דוגמת כלי תקשורת המוניים או מוסדות להשכלה גבוהה). אדרבה, קטגוריית המשפיעים רחבה יותר מקטגוריית הגופים הדו־מהותיים. ההשוואה מובאת כאן רק לצורך הדגמת הרעיון שניתן להחיל חובות התנהגות מיוחדות על גופים לא־שלטוניים, אף אם אלו גופים פרטיים. בהקשר של גופים דו־מהותיים אלו חובות התנהגות מתחום המשפט הציבורי; בהקשר שלנו אלו חובות העולות מהתוכן של הממלכתיות.

דוגמה נוספת להכרה של המשפט בקיומה של קטגוריית ביניים מצויה בדוקטרינה של זכויות האדם במשפט הפרטי.²⁷ על פיה יש להחיל את זכויות האדם החוקתיות, שנטועות במשפט הציבורי, גם ביחסים בין פרטים. כך, למשל, אדם איננו יכול לנהוג כרצונו ביחסיו עם הזולת – הוא כפוף לחובות התנהגות כגון "תום לב" ו"תקנת הציבור" והוא מחויב שלא לפגוע בזכויות היסוד החוקתיות של הזולת כגון חופש הביטוי או הזכות לכבוד.

באורח דומה המשפיעים, אף שהם אנשים פרטיים שאינם בעלי סמכות מכוח החוק ואף שאינם ממומנים על ידי כספי ציבור, אם הם בעלי השפעה מעשית על הציבור, יש מקום לשקול את הכפפתם לנורמות מרסנות, שבהמשך ניצוק להן תוכן ממשי – התנהגות ממלכתית.

26 איל בנבנשתי "החולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" משפט וממשל ב 11, 30-31 (תשנ"ד).

27 ראו אהרן ברק "זכויות חוקתיות והמשפט הפרטי: התחולה במשפט העבודה" ספר אליקה ברק־אוטוסקין 363 (סטפן אדלר, יצחק אליאסוף, נילי ארד, גיא דוידוב, סיגל דוידוב־מוטולה, יצחק זמיר, ארנה לין וגיא מונדלק עורכים, 2012); עלי בוקשפן ואטא כשר "החלה ישירה של זכויות האדם על הכלל" עיוני משפט מ 45 (2017).

2.2.3 האזרח

בתקופת קום המדינה הדרישה להתנהגות ממלכתית – במובנה אז – הופנתה כלפי כל מי שהיה חלק מהמרחב הציבורי. לא רק המדינה, ראשיה ומוסדותיה, אלא גם האזרחים, כפרטים, נתבעו להתנהג באופן ממלכתי. האזרח נדרש לגלות אחריות, באופן אישי, למען קידום טובת הכלל, גם כאשר הדבר לא תאם את האינטרס העצמי שלו. אין הכוונה למחויבות לפעול למען האינטרס הציבורי במובן המצומצם, הברור מאליו בכל מדינה וחברה מתקנות – שמירה על החוק או תשלום מיסים או אפילו שירות בצבא, אלא בתביעה רחבה יותר, לתפקד כשותף פעיל ותורם בהקשרים רבים ומגוונים בחיים הציבוריים.

באותן שנים הנכונות להירתמות למען הכלל – התנועה הציונית ולאחר מכן המדינה – הייתה מרכיב משמעותי בחלב הסמיך שהניקו רבות מהאימהות היהודיות את ילדיהן. חלוציות, שמשמעה התחייבות ומעשה שמציבים את טובת הציבור לפני קידום הרווחה הפרטית, הייתה עניין שכיח למדי, ובכל מקרה תביעה מקובלת כלפי פרטים וקבוצות (גם אם לא תמיד מומשה). תודעה עמוקה של שותפות, שפעמה אז בליבות רבים, ניזונה מזיכרון היסטורי קולקטיבי, מהחידוש העצום והמסעיר של "אתחול מחדש" של ריבונות יהודית, מאחדות מטרה של הישרדות מיידית, מתחושה לאומית ולפעמים גם דתית של שייכות ל"משפחה" אחת, ועוד. תודעה זו שימשה מצע עשיר לקליטה פורה של הרעיון שכל אחד מהאזרחים והאזרחיות אמור להיות (גם אם בפועל רבים לא תפקדו כך) "חייל" המגויס לעיבוד הקרקע הבתולה של המפעל הציוני, ומגמת פעולתו אמורה להיות קידום האינטרס הכללי.

תודעת האחריות המשותפת קיימת גם כעת בחברה הישראלית, אך ברור שחלו בה שינויי עומק רבים. הישראלים, גם היום, הם חיות פוליטיות, וענייני הציבור והכלל מעסיקים אותם תדיר. החברה שלנו תוססת מפעילות של ארגוני חברה אזרחית, של מפעלי חסד רבים, של אגודות מקצועיות ואקדמיות, של תקשורת ערנית וחטטנית, של רבנים ואישי רוח אחרים, ועוד ועוד. המעורבות של אזרחים מן השורה בענייני המדינה והכלל היא פרקטיקה ישראלית רווחת באופן טבעי וספונטני.

ואולם בין המעורבות הנוכחית של הישראלים בחיים הלאומיים ובין הרוח החלוצית ששררה בימי "אנו באנו ארצה לבנות ולהיבנות בה", פעור חלל גדול. אין צורך בהאזנה קשובה מדי לצליל הישראלי כדי לזהות את השינוי: ככלל, ישראל היא מדינה ליברלית, ולכן חלק מרכזי במחשבה המסדרת של החיים הישראליים הוא מתן האפשרות לכל אחד לכתוב בעצמו את סיפור חייו. הישראלים אימצו, לפחות להלכה, את הנרטיב של שיח הזכויות, שמדגיש את מה שמגיע לכל אחד מאיתנו ודוחק לשוליים את שיח החובות – מה שעלינו לעשות למען האחר, אדם או מדינה.²⁸ לאחר תהליך מסיבי של הפרטה, ולמרות קיומה של רגולציה כבדה למדי, ברור שישראל רואה עצמה כמי שמתנהגת על פי הכללים של כלכלת השוק, שמבקשת להקטין את התכנון הריכוזי והמתערב של המדינה בחיים הכלכליים של הפרט ושל המשק כולו. לכך יש להוסיף את העובדה שאנו חיים בעידן שבו רבים מקבלים כטבעי את התערעורת האמון במוסדות, במנהיגים וב"אמיתות" מוכתבות מבחון.

כל אלה הם רק כמה מהמאפיינים המלמדים עד כמה רחוקה ישראל, בעשור השמיני לקיומה, מהלך הרוח של הצבת דרישה חברתית גלויה כלפי כל אזרחית ואזרח לפעול מתוך מחויבות לממלכתיות, והעדפת האינטרס הציבורי על פני האינטרס האישי. ישראל הייתה פעם מדינת רווחה עם נטייה סוציאל-דמוקרטית (אך לא הגיעה לכדי מדינה אטטיסטית, המאופיינת בתכנון מרכזי ובמעורבות גדולה ושליטה רחבה של המדינה באזרחים). והיום ישראל היא מדינה קפיטליסטית (אך לא הגיעה לכדי מדינה "שומרת לילה", שמצמצמת את מעורבותה בחיי הציבור למינימום הכרחי של שמירה על ביטחון הציבור, הפעלת מערכת בתי משפט והגנה על זכויות וחירויות של האזרח), שיש בה עדיין נגיעות של מדינת רווחה בתחומים חשובים.

28 אכן, יש הסבורים שראוי לה, לישראל, כי תפעל לחידושה של מסורת החשיבה הפוליטית הרפובליקנית שהייתה נהוגה כאן בעבר, שעל פיה כל האזרחים אמורים לפעול, על בסיס שוויוני, לשם קידום הטוב המשותף. הללו גורסים שאין לקבל את עמדת הליברליזם של האוטונומיה, שלפיה כל אדם אמור לחיות את חייו ללא חובות כלפי הזולת. ראו למשל מנחם מאוטנר "משבר הרפובליקניות בישראל" משפט האדם – משפט ועסקים יד 559 (2012). מאוטנר מציע קווים מנחים ראשוניים להיחייאת הרעיון הרפובליקני בחשיבה הפוליטית הישראלית, מתוך מודעות לחסמים המשמעותיים הקיימים ובהם פיצולים תרבותיים, לאומיים ומעמדיים שמאפיינים את החברה הישראלית כיום.

מכלול קיומי זה מבהיר, לדעתי, כי רוח התקופה בישראל של המחצית הראשונה של המאה העשרים ואחת שוב אינה תואמת את הציפייה הבן-גוריוניסטית שהפרט יכוון את חייו בדרך של נטילת אחריות אישית למימוש מטרות ציבוריות. התגייסות ספונטנית שכזו, המהדהדת את הרוח החלוצית, עדיין מתרחשת לעיתים, בעיקר בהקשרים מסוימים (למשל בעת מצב חירום) ובקרב ציבורים מסוימים (פעם הובילו הקיבוצניקים, היום אלו אנשי הציונות הדתית, אם כי גם שם ניכרת באחרונה מגמת נסיגה מנטילת אחריות, וקבוצות נוספות). אך התגייסות זו איננה התנהגות יום-יומית ושכיחה המקובלת בציבור הרחב. על כל פנים הכפפת אזרחים מהשורה לחובת התנהגות ממלכתית במוכן זה נראית לי לא ראויה.

האם הטיעון בעד שחרור האזרח מחובת ההתנהגות הממלכתית תקף גם כאשר התוכן של הדרישה להתנהגות ממלכתית משתנה, ואין מדובר בויתור על אינטרס אישי לטובת אינטרס כללי ולא על חובה לפעול למען האינטרס הכללי, אלא "רק" על ריסון ההתנהגות האישית בתנאים של מחלוקת? אני נוטה להשיב בחיוב: אף שהתוכן המוצע כאן לממלכתיות מתערב פחות בחייו של הפרט, אין מקום להטיל אחריות בעלת אופי נורמטיבי כלשהו על אזרח מהשורה אשר איננו מחזיק בעמדת כוח ישירה או עקיפה כלפי הציבור או חלקים ממנו.

יהיה זה נכון ורצוי שכל אחד ואחת מאיתנו יתנהל בדרך שתכבד את בעלי המחלוקת ולא תנסה להשתיק את ה"אחר" הזהותי. לפיכך ראוי ונחוץ שבני הדור הצעיר, אזרחי העתיד, ייחשפו במהלך שנותיהם במערכות החינוך בישראל למשמעותה של התנהגות ממלכתית בחברה מפולגת, וכי המדיניות החינוכית בכתיב הספר תכלול התייחסות מעמיקה, מתמשכת ומושקעת להנחלה של עניין זה. ואולם, כאמור לעיל, בסופו של דבר התנהגות ממלכתית ברמת הפרט היא עניין של בחירה אישית, ואין מקום לקבוע חובת התנהגות לשם השתתה.

משהוגדרו תכניה של הדרישה להתנהגות ממלכתית וזוהו הנמענים שלה, אפנה לדון בהשלכות שלה על שני סוגי השיח המרכזיים בחיינו: שיח הזהות ושיח הזכויות.

פרק 3 ממלכתיות ושיח הזהות

3.1 תחושת המשבר כשישראלי נשאל לשלומו, התשובה השכיחה היא "באופן אישי, טוב". זהו חיווי כפול: חיובי באשר למצב האישי, אך מסתייג, במשתמע, לגבי המצב הכללי. אינטואיציה זו מקבלת אישוש חזק בממצאים של מדדי הדמוקרטיה הישראלית, המתפרסמים מדי שנה. נכון למדר של שנת 2018, 80% מהישראלים מדווחים על מצב אישי טוב או טוב מאוד; 53% מעריכים את מצבה הכללי של ישראל כטוב או טוב מאוד, אך רק כ-35% סבורים כך לגבי מצבה של הדמוקרטיה בישראל. והמדאיג במיוחד – רק מיעוט לא גדול מהישראלים, 28%, סבורים שקיים כיום שיווי משקל נכון בין שני המרכיבים המגדירים את זהותה של המדינה מבחינה חוקתית – המרכיב היהודי והמרכיב הדמוקרטי. הרוב הישראלי סבור אחת משתיים: שהמרכיב היהודי חזק מדי או ההפך, שהמרכיב הדמוקרטי חזק מדי.²⁹ אלו גם אלו אינם שבעי רצון מהמצב המצוי בהקשר הזהותי, אך שאיפותיהם לגבי המצב הרצוי הפוכות.

אכן, קיימת תחושה כללית שהקיום המשותף שלנו "תקוע"; שה"ביחד" פגום. זה שנים מרחפת באוויר תוגה שכרוכה באווירת חמיצות, רפיון רוח, תחושת היעדר מיצוי וביקורת עצמית. כביכול, הפרויקט הציוני איבד אנרגיה וכעת הוא סבוך בקורי עכביש שמקשים על תנועתו ומבלבלים את האוריינטציה הכללית שלו. תחושות אלה מאפיינות לא רק את השמאל הישראלי אלא גם חלק ניכר מאנשי הימין המובהקים, ולמעשה את הרוב הישראלי.

האם העובדות תומכות בתחושת המשבר?

29 כל הנחונים מופיעים או מחושבים על בסיס נחונים המופיעים בפרק 2 של מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, לעיל ה"ש 10. בעת כתיבת דברים אלו אין בידי נחונים לגבי עמדות הציבור בסוגיות הללו – שבודאי השתנו – בקיץ 2020, לנוכח המשבר הבריאותי, הכלכלי והחברתי תולדת עידן הקורונה.

במבט ראשון, התשובה שלילית. בהקשר הביטחוני, מעולם לא היה מצבנו טוב יותר. ישראל היא מעצמה צבאית, שאויביה המסורתיים שוב אינם מציבים לפניה איום קיומי. הכלכלה יציבה ואיתנה: עמידה בפני המשברים שהיכו באירופה ובארצות הברית; מצטיינת בתעשיות העתיד עתירות הידע בצורה יוצאת דופן; בעלת שיעורי אבטלה מהנמוכים בעולם. במישור המדיני, מצבנו משתפר: ישראל מקיימת קשרים טובים עם ראשי כל המעצמות; היא חתומה על שני הסכמי שלום עם שכנותיה מדרום וממזרח ומחוברת לציר מתחזק של מדינת סוניות; גם השמיים באו"ם הולכים ומתבהרים. לכאורה, אנו נמצאים בתנופת הצלחה שאמורה הייתה להקרין אופטימיות.³⁰ אם כך, מדוע הפסימיות?

נקודת התורפה של החברה הישראלית כיום היא **משבר זהות** – מחלוקת על החזון הישראלי. בשנים הראשונות לריבונות עסקו הישראלים בקיום עצמו: ביטחון, התיישבות, קליטת עלייה ובניית משק. הם פעלו יחדיו מתוך ברית גורל שהייתה מובנת מאליה לנוכח אתגרי התקופה, ולא התפנו לעסוק בהגדרת ברית הייעוד – ה־telos של הריבונות הישראלית. זה היה רקע מתאים להצלחת הממלכתיות הבן־גוריוניסטית. בשנת 1967, בהיותה בת 19 אביבים, הוכתה מדינת ישראל היפהפייה בכישוף: כמו דקירת המחט ב"יפהפייה הנרדמת" של האחים גרים, המגע עם שטחי המולדת העתיקה הפיל על החברה הישראלית תרדמה אזרחית עמוקה. שאלת גורל השטחים הפכה להיות חור שחור שכולע את השיחה הישראלית אל תוכו. העניין המרכזי שבו אנו הישראלים עסוקים במשך למעלה מיובל שנים, כמעט שלושה רבעים מתקופת הריבונות, היא השאלה היכן יעבור גבול המדינה. הוונחו השאלות החשובות הרבה יותר: יהא אשר יהא מיקום הגבול, איזו מדינה ואיזו חברה תתקיים בתוכו? מהי תכלית המפעל המשותף וכיצד תוגשם?

30 לסקירות כלליות של מצבה האיתן של מדינת ישראל, מזוויות שונות, ראו למשל אדם רויטר ונגה קינן ישראל: סיפור הצלחה (2017); דרור פייטלסון, עידן הימין: ישראל 1977-2018 בראי הנתונים (2019).

3.2 תהות המשור

במרחב הציבורי הישראלי מתקיימים ארבעה חזונות המשיבים בצורה שונה על שאלת היסוד באשר לתכליתה של המדינה. כל אחת מארבע ההצעות ל"חיים טובים" קיבוציים, מבקשת לכייל את המצפן הישראלי כך שיוורה לכיוון שונה, לעיתים הפוך, מזה המועדף על חברתה. כל אחד מהחזונות נתמך על ידי חלק חשוב, בכמות³¹ ובאיכות, בחברה הישראלית. החזונות מתמודדים באגרסיביות על בכורה בשוק הרעיונות ובזירה הפוליטית, והתוצאה היא מלחמת תרבות שגוררת אותנו לקיום משברי, על גבול הכאוטי. זהו מקורה של תוגת הישראליות שבהווה.

מהם החזונות?³²

החזון הציוני-חילוני ביקש להצמיח חברת מופת נאורה שתתקיים במדינה נורמלית, "ככל העמים", שייחודה בלאומיותה היהודית. הלאומיות נתפסה כתחליף לדת. בעבר, בתנאי גלות, כאשר היהודים היו "עם־אֶחָד מְפֹרָד וּמְפֹרָד בֵּין הָעַמִּים"³³ הדת הייתה נחוצה לשם שמירה על זהות ייחודית, נבדלת מהסביבה. אבל עתה, כשיש ליהודים מרחב ציבורי משלהם, ניתן להסיר את המשקולת הדתית מעל צוואר האומה. את הטלית יחליף הדגל; את התפילה העתיקה תמיר "התקווה"; דמויות החיקוי יהיו פוליטיקאים, גיבורי תרבות ומצביאים, ולא רבנים ופוסקים; שפת הקודש תשודרג לעברית מודרנית; והאחריות על ביטחון ישראל תועבר מ"אבינו שבשמים, צור ישראל וגואלו"³⁴ לצבא הגנה לישראל.

החזון החרדי הפוך לחלוטין. על פיו השאיפה הציונית לנורמליות היא בגדר "התייונות" אסורה; נאורות, במובנה האירופי, היא התכחשות לעצמי; לאומיות

31 בנאומו (לעיל ה"ש 14) הציג הנשיא ריבלין את החלוקה הדמוגרפית בישראל של הדור הבא באמצעות התבוננות בילדי כיתה א' של שנת 2015, אשר מחולקים לארבע קבוצות גדולות: 38% חילונים; 15% ציונים-דתיים, כרבע ערבים וקורב לרבע חרדים.

32 ניתוח זה העליתי על הכתב גם במאמרי "לפוגג את תוגת הישראליות" הארץ 17.4.2018 (להלן: שטרן, "לפוגג את תוגת הישראליות").

33 כדברי המן במגילת אסתר ג, ח.

34 מתוך התפילה לשלום המדינה הנאמרת בבתי כנסת ציונים-דתיים מדי שבת.

נטולת דת היא המצאה נוכרית שאין לה שורשים יהודיים; מדינת ישראל איננה בעלת ערך, כשלעצמה, אלא רק בהיותה "ועד בית" של היהודים. החרדים תומכים בה משום שהיא מאפשרת שרידות פיזית ליהודים ומשום שהיא "גביר" המיטיב עם עולם התורה. אכן, למרבה האירוניה, מספר היהודים הלומדים תורה כעיסוק מרכזי, כאן ועכשיו, הוא הגדול בתולדות העם היהודי. מדינת ישראל, בנדיבותה, חתומה על הישג חרדי פנומנלי זה.

הציונות החילונית חתרה לשינוי דרמטי בחיי היהודים – רבולוציה, ואילו החרדים ביקשו המשכיות של הגולה בארץ הקודש – אבולוציה. אלו מבקשים להצטרף לעולם שבחוצו ואלו להתנתק ממנו. אלו רואים בעתיד את התקווה ובעבר הגלותי נטל, ואלו רואים בעתיד איום ומשליכים את יהבם על העבר.

הציונות הדתית מתנהלת לאור חזון שלישי: היא בת ברית לציונות החילונית בצד הלאומי ולחרדים בצד הדתי. כפי שהתייג הכפול – ציוני־דתי או דתי־לאומי – מלמד, הציונות הדתית דוברת את שתי השפות ולכן, לכאורה, יש לה פוטנציאל לשמש גשר בין העולמות. ואולם זוהי תקוות שווא: החזון הציוני־דתי איננו פשרה או מכנה משותף, אלא הצעה עצמאית ונבדלת. על פי חזון זה מדינת ישראל היא חלק ממערך תאולוגי; ישות בעלת משמעות דתית וקדושה משל עצמה. המדינה היא שלב מרכזי בתהליך גאולי־משיחי שהחילונים והחרדים כאחד מחמיצים. קיבוץ הגלויות, הפרחת השממה, הרחבת הגבולות ופריחת לימוד התורה הם גילויים מקדימים, המבשרים את העידן המשיחי. הדור הנוכחי חווה את זריחתה הוודאית של "איילת השחר", הבוקעת ועולה קמעה קמעה, וסופה שתאיר את המציאות כולה באספקלריה חדשה.³⁵ זוהי תפיסת עולם שהחרדים רואים בה כפירה והחילונים – הזיה.

החזון הרביעי הוא של ערבים אזרחי ישראל. במסמכי חזון שפרסמו לפני למעלה מעשור ביטאה הנהגתם שאיפה לעקר כל אפיון יהודי מהמדינה, כך שהיא תהיה

35 מקורו של הדימוי כאן: "ר' חייא בר אבא ור' שמעון בן חלפתא היו מהלכין בבקעת ארבל וראו אילת השחר. אמר לו ר' חייא: כך היא גאולתן של ישראל, בתחילה קמעה קמעה, כל מה שהיא הולכת, היא רבה והולכת" (ירושלמי, ברכות א, א).

מדינת כל אזרחיה.³⁶ ההשתייכות לקבוצת זהות פרטיקולרית היא עניין אישי ואיננה רלוונטית או בעלת ערך עבור המדינה והמרחב הציבורי. לשיטתם היהדות היא דת ולא לאום ולכן אין רגליים לנרטיב של הציונות החילונית. הכוח המניע של הציונות הוא הקולוניאליזם המערבי, שעושה בה שימוש על מנת להקים לו בסיס במזרח התיכון. ממילא ברור שהמפעל הציוני בחטא יסודו, וכל העדפה של יהודים היא פגיעה חמורה בעקרון היסוד של שוויון בין אזרחים.

ארבעת החזונות חלוקים זה על זה באשר למקומם של היהודים בהיסטוריה העולמית: הציונות החילונית מבקשת להחזיר את היהודים, כעם, אל ההיסטוריה; החרדים סבורים שעל היהודים להימנע מלהצטרף אל ההיסטוריה, ועליהם להתקיים לצידה; הציונות הדתית גורסת שאנו חיים בתקופה משיחית שהיא מחוץ להיסטוריה, ולכן יש להתייחס אל מדינת ישראל במישור מטה-היסטורי. והערכים? בניגוד ליהודים – הממקמים את המדינה היהודית בתוך, לצד או מעל ההיסטוריה – הערכים, שכאמור אינם רואים ביהדות לאום, מבקשים למחוק את מדינת הלאום היהודית ככזו (להבדיל ממדינת ישראל ניטרלית) מתוך ההיסטוריה.

ארבעת החזונות הם מרכיבי היסוד של זירת המחלוקת הישראלית. כל אחד מהם מנביע תפיסת מציאות אחרת ומתחייבות ממנו דרכי פעולה שונות ביחס לדילמות שמאתגרות אותנו ביום-יום. דוגמה מרכזית אחת היא היחס להגדרה החוקתית של ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית" והפרשנות שלה. זהו נייר לקמוס מעולה להבהרת המחלוקת על רגל אחת: עבור הציונות החילונית יהדות היא בעיקרה לאום, ודמוקרטיה כוללת מארג של ערכים ליברליים; עבור החרדים יהדות היא אך ורק דת, ואילו דמוקרטיה היא שיטת ממשל גרידא; עבור הציונות הדתית יהדות היא שילוב של דת ולאום, גם וגם, והיחס אל הדמוקרטיה שנוי במחלוקת

36 ארבעה מסמכים חוברו בשנים 2006-2007: "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל" (הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל); "החוקה הדמוקרטית" (עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל); "חוקה שוויונית לכל?" (מרכז מוסאוו לזכויות האזרחים הערביים בישראל); "הצהרת חיפה" (מרכז מדה אלכרמל – המרכז הערבי למחקר חברתי ויישומי). לנוסח המסמכים ולמאמרי הגובה וניתוח ראו בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל 2006-2007 (שרה אוסצקי-לזר ומוסטפא כבהא עורכים, 2008).

בין דתיים ליברליים לאחרים, חרד"לים; וערכים אזרחי ישראל מתנגדים ליהדותה של המדינה ומבקשים לראות בה דמוקרטיה בלבד, שערך היסוד שלה הוא שוויון.

3.3 הממלכתיות ושיח הזהות

כמשך אלפי שנים חיו היהודים בגלות. לכן החלקים הציבוריים של היהדות הושתקו והיא התעצבה כדרך חיים של פרטים, של משפחות ושל קהילות. בהיות היהדות זהות "פרטית" והיהודים מיעוט במקומות מגוריהם, היהדות והיהודים לא נדרשו להתמודד עם הצורך להכריע באשר לשאלות "גדולות", בעלות אופי ציבורי.

מצב זה השתנה עם הקמת מדינת ישראל: היהודים החלו שולטים בטריטוריה ומקיום תמידי כמיעוט נשלט עברו למצב של רוב יהודי האחראי לעצמו. הקמת המדינה כוננה זירה ציבורית יהודית המאפשרת לקיים פוליטיקה יהודית, צבא יהודי, מערכת משפט יהודית ורשות רבים יהודית. זהו חידוש תרבותי, לאומי ודתי מרגש. הפוטנציאל הציבורי של הציוויליזציה היהודית, שהיה גנוז בחשכת הגלות, קיבל אפשרות למימוש. הגולם הוזמן לפרוש כנפיים כפרפר צבעוני. אין פלא אפוא שמדינת ישראל נתפסה כנס המגשים את חלומם של דורות רבים של יהודים.

הקמת המדינה היהודית הייתה אמורה, לכאורה, להבהיר את שאלת הזהות הלאומית היהודית. ריכוז של קבוצה מפוזרת במקום אחד, הטלת אחריות מדינית מלאה על חברה ויצירת הגמוניה תרבותית בספרה ציבורית היו אמורים לשמש חומרי יסוד לבניין האומה. והנה, לאחר יותר מ-70 שנות מדינה מתברר כי במקום הכרעה בשאלת הזהות המדינה היהודית הפכה לזירה מרכזית שבה מתנהלת המחלוקת על טיבה של הזהות היהודית. הצלחתה של הציונות הפוליטית עוררה במלוא עוזה שאלות הדורשות הכרעות רעיוניות ומעשיות בדבר טיב הקיום הקולקטיבי היהודי ומשמעותו. תפקודה הממשי של מדינת היהודים הפיח רוח

חיים בחזונות שונים המתחרים זה בזה על מתן פשר, משמעות ואוריינטציה ל"יהדות" עצמה.³⁷

על רקע זה מתבררות החשיבות הגדולה והתרומה האפשרית של השתתת החיים הציבוריים בישראל על מחויבות רחבה להתנהגות ממלכתית במובנה המוצע כאן. התנהגות כזו אמורה לרסן את הקולות הבוטים והרמים, שתהילתם על ליבוי המחלוקת. מחויבות לממלכתיות איננה מבקשת למנוע מהאידאולוגים בכל אחד מהמחנות לקדם את הפשר שהם מייחסים למסע הישראלי, אך כוונתה למנוע מצב שבו מתוך להטם החזוני, בכיוונים סותרים, הם אינם מהססים להכיש בארס את הזולת החזוני.

התנהגות ממלכתית משמעה שלילה של פונדמנטליזם רעיוני, של ראיית האחר כדמון. מי שמבקש להיות ממלכתי צריך להתחייב לישראליות מכלילה – שאיננה קנאית לחזון פרטיקולרי, שאיננה רואה במציאות הישראלית שדה מלחמה של הכול בכול, ושיודעת להכיל, במובן של מתן לגיטימציה מלאה, חזונות מתחרים.

אופן היישום של התנהגות ממלכתית במישור הערכי-חברתי משתנה בהתאם לזהות נשוא ההתנהגות. כאשר מדובר במדינה עצמה או במי שמחזיק בכוח או סמכות מטעמה, התנהגות ממלכתית משמעה הימנעות משימוש בכוח או בסמכות לשם הכרעה במחלוקת. יש לעצב נורמות – חוקיות או אתיות – שתגדרנה את מגבלות השימוש בכוח השלטוני בהקשרים מגוונים, כגון דרך השימוש בתקציבי המדינה ותהליך המינויים למשרות ציבוריות. כאשר מדובר במשפיעים, התנהגות ממלכתית משמעה הימנעות מניהול השיח הציבורי בדרך של ביזוי, הכפשה או השתקה של בעלי המחלוקת, כמו גם איסור על הסתה, חרמות, שיח של נאמנות ובגידה וכל שימוש אחר בלשון משתלחת החותרת תחת הלגיטימיות של האחר.

כמוכן, נדרש דיון קפדני ואנליטי של גבולות האחריות המוטלת על בעלי הכוח הפורמלי והמהותי. כך, למשל, חיוב שרים להתנהגות ממלכתית צריך להיות מאוזן מול הרצון הלגיטימי שלהם לממש את המדיניות שהם נבחרו על מנת

37 על פי ידידה צ' שטרן "פתיחה" כשהודות פוגשת מדינה 10 (ידידה צ' שטרן, בנימין בראון, קלמן נוימן, גדעון כ"ץ וניר קידר עורכים, 2015).

לקדמה. במקרים רבים מדיניות זו תואמת את ההעדפות של מי מהצדדים למחלוקת. מהו המותר ומהו האסור במצבים אלו? הוא הדין באשר למשפיעים: הללו זכאים, כמו כל אחד אחר, לחופש ביטוי מלא. כיצד אפוא ניתן למשטר את דרך ההתבטאות שלהם על פי קריטריונים של התנהגות ממלכתית? האם ראוי להכפיף את הקול הציבורי של המשפיעים לכללי אתיקה שמתוכם תיגזר תרבות המחלוקת הראויה בישראל?

מלאכת הסרטוט של הנורמות המרסנות את השימוש בכוח גדולה על מידותיו של מאמר זה. כאן הכוונה להציב את יעד־העל של החתירה לממלכתיות, שמלאכת תרגומו עדיין לפנינו.

אכן, משימת ניהול המחלוקת מתוך פרספקטיבה ממלכתית איננה קלה למימוש – לא למדינה, לא למשפיעים וגם לא לאזרח מהשורה (שכאמור לעיל, אינני מציע להטיל עליו חובה להתנהג באופן ממלכתי). האתגר גדול משום שכל אחד מארבעת המחנות, בעלי המחלוקת, מתנהל כיום מתוך תחושה מסוימת של כישלון במשימת עיצוב המרחב הציבורי בישראל על פי רוחו. יתר על כן, בכל אחד מהם מורגשת גם תחושת איום שלא רק משבשת את חלומם של חבריו באשר לעתיד הישראלי, אלא אף עלולה להפוך אותו לסיוט מבחינתם.

הציונות החילונית חתומה על ההצלחה המסחררת של ייסוד מדינת לאום יהודית חזקה צבאית, יציבה כלכלית ומתקדמת טכנולוגית. אך היא לא הצליחה לשרש את הרגש הדתי והמסורתי מהציבור הישראלי.³⁸ ליבת הזהות היהודית, שהייתה עשויה תמיד משתי אונות בלתי נפרדות – דת ולאום, השתמרה. "המרד הקדוש" של דור התקומה שכך, וכיום רוב מכריע מאמין באלוהים,³⁹ מוצא עניין ומשמעות במסורת, ומתחבר לחלקים בארון הספרים היהודי מורשת הגלות. לא מעטים מהאידאולוגים של הציונות החילונית מתבוננים במתרחש בעיניים כלות: הדת, כידוע, איננה רציונלית; היא טעונה אנרגיות רבות עוצמה; היא מאתגרת את הנאורות ואת המחויבות לערכים דמוקרטיים, ולכן מאיימת על האפשרות של

38 דברים אלו הובאו גם במאמרי שטרן, "לפוגג את תוגת הישראליות", לעיל ה"ש 32.

39 78% מהיהודים בישראל מאמינים באלוהים. ראו שמואל רוזנר וקמיל פוקס יהדות ישראלית: דיוקן של מהפכה תרבותית 239 (2018) (להלן: רוזנר ופוקס, יהדות ישראלית).

קיום יהודי ריבוני ליברלי. הציונים החילונים חווים סובייקטיבית כישלון, ומשום כך יוצאים למלחמת חורמה ב"הדתה"⁴⁰ ומזהירים מפני סוף הדמוקרטיה.

החרדים הצליחו להחיות מחדש את עולם התורה האירופי, שרובו המכריע הושמד בשואה. המיעוט ששרד הפך להיות קהילה בת מיליון אזרחים, שהיא הצעירה והצומחת בישראל.⁴¹ עוף החול קם מאפרו. אבל גם החרדים חווים כישלון צורב: אסטרטגיית ההתבדלות, ששירתה אותם עד עתה, מתערערת. כמחצית החרדים בישראל מחוברים באופן ישיר לאוטוסטרדת המידע ללא מגבלות באמצעות הטלפון החכם והמחשב.⁴² האשנב שנפתח אל העולם מאיים על יציבותן של חומות הקדושה שבהן הקיפו החרדים את עצמם. אלפי חרדים נוהרים למוסדות אקדמיים, אף שאלו מכונים "אשוויץ רוחני" כפי חלק מהמנהיגות הקהילתית.⁴³ העוני שאוכל בחרדים בכל פה איננו מצב של שיווי משקל, ואכן החרדים, ובראשם הנשים, מצטרפים אל שוק העבודה.⁴⁴ החרדיות משנה את פניה והאידאולוגים הנוקשים במחנה חרדים לעתידה ומצופפים שורות.

הציונות הדתית עברה בדור האחרון אל קדמת הבמה הישראלית, ויש הרואים בה מתמודדת מרכזית על ההגמוניה הישראלית. ואולם בדרך אל ההנהגה רודד החזון הייחודי לה: התפיסה של ישראל כ"ראשית צמיחת גאולתנו" אומנם שומרת על מקומה בתפילה הציונית-דתית, אך בדרך כלל איננה מתורגמת לחיי המעשה. הקהילה התברגנה ברובה, וצעיריה בוחרים להיות דתיים בביתם ולאומיים

40 ראו למשל רם פרומן הדרך החילונית (2019).

41 שיעור הצעירים בגילים 0-19 באוכלוסייה החרדית הוא 58%, לעומת 30% באוכלוסייה היהודית הכללית. ראו גלעד מלאך ולי כהנר, שנתון החברה החרדית בישראל 2018 15 (2018) (להלן: מלאך וכהנר, שנתון החברה החרדית בישראל 2018).

42 שם, בעמ' 73-75.

43 שם, בעמ' 32-33. יקי אדמקר "רבנים מרכזיים על לימודי נשים: 'שורפים יותר מכבשי אשוויץ'" וואלה! NEWS 3.12.2015.

44 שיעורי התעסוקה של חרדים עדיין נמוכים במידה ניכרת מאלה של של יהודים לא-חרדים, אך ישנה עלייה רצופה מאז שנת 2002. נכון לשנת 2017, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עמד על 51% לעומת 88% בקרב גברים יהודים לא-חרדים. שיעור התעסוקה של נשים חרדיות עמד על 73%, לעומת 82% בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות. מלאך וכהנר, שנתון החברה החרדית בישראל 2018, לעיל ה"ש 41, בעמ' 55-56.

בישראליותם.⁴⁵ הרוב הציוני-דתי שוב איננו מצביע למפלגות מגזריות.⁴⁶ אפילו מפעל ההתנחלויות נתפס כיום בעיני הרוב הציוני-דתי כמענה לצרכים ביטחוניים, גאו-פוליטיים, ולא כשלב בתהליך חד-כיווני לעבר אופק משיחי. הרב קוק היה תמה לגלות מה עלה בגורל תלמידי תלמידיו, שזנחו למעשה (גם אם לא להלכה) את התפיסה הדתית-גאולית של המציאות. אך גם כאן תגובת הנגד לא איחרה לבוא: הרבנות החרד"לית ושומעי לקחה מחדדים את המסר ויוצאים למלחמה על אופיו הדתי של המרחב הציבורי.⁴⁷

הקהילה הערבית בישראל, שבמשך שנים חשה כדייר משנה – זנוח, מופלה, מאוים מבחוץ ומפוצל מבפנים – עושה פסיעות משמעותיות, גם אם מהוססות, בדרך המתפתלת אל השתתפות מלאה יותר בחיים הישראליים. רמת החיים של הערבים משתפרת לאיטה עקב השקעות ממשלתיות ניכרות;⁴⁸ ומתרחבות התופעות של יציאה מהכפרים ושל אקדמיזציה.⁴⁹ כך, למשל, קשה לדמיין את מערכת הבריאות בישראל ללא שותפותם המלאה של ערבים אזרחי ישראל. ואולם למגינת ליבה של המנהיגות של מי שמכנים עצמם "הדור זקוף",⁵⁰ חלק גדול מהערבים אזרחי

45 תמר הרמן, גלעד בארי, אלה הלר, חנן כהן, יובל לבל, חנן מוזס, קלמן נוימן דתיים? לאומיים! המחנה הדתי-לאומי בישראל 2014-157-159 (2015) (להלן: הרמן ואח'), דתיים? לאומיים!.

46 על פי הנתונים של "סקר בזק דת ומדינה, אוגוסט 2019" (אתר דאטה ישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, קוד U0048), בבחירות אפריל 2019 הצביעו 46% מהדתיים-לאומיים למפלגה דתית (57.6% אם כוללים את המצביעים ל"מין החדש").

47 יאיר שלג "יעדים, סוכני השפעה, עימותים" החרד"לים: היסטוריה, אידאולוגיה, נוכחות (2020).

48 ראויה לציון תוכנית החומש למגזר הערבי שהיקפה עומד על 15 מיליארד ש"ח. ראו "תכנית חומש שנתי (2016-2020) לסיוע למגזר הערבי בגובה 15 מיליארד שקל" אתר המשרד לשוויון חברתי 2016.7.25.

49 בשנת הלימודים תשע"ח היו 17% מהסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה מהחברה הערבית. מדובר בזינוק של 80% מאז 2006. ראו "גידול במספר הסטודנטים מהמגזר הערבי" אתר המועצה להשכלה גבוהה 2018.1.25; נסרין חדאד חאג' יחיא ויעל בכר-כהן "האוכלוסייה הערבית בישראל במספרים" 4-5 אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (2019).

50 דני רבינוביץ וחי'אולה אבו בקר הדור הזקוף (2002) (להלן: רבינוביץ ואבו בקר, הדור הזקוף).

ישראל מעוניינים להשתלב ברקמת החיים כאן, כפרטים וכקבוצת זהות, בלי לשנות את פני המדינה. הם היו מעדיפים מדינה ניטרלית, לא יהודית, אך מוכנים לקבל את המציאות של מדינת לאום יהודית אם תוקם לצידה גם מדינת לאום פלסטינית (אף שהם אינם מעוניינים להיות אזרחיה).⁵¹ הפרגמטיות של ערביי ישראל היא לצנינים בעיני ההנהגה הפוליטית והאינטלקטואלית של המגזר, ולכן זו נוקטת לוחמנות בלתי מתפשרת כלפי המפעל הציוני.

הנה כי כן כל אחת מקהילות הזהות המרכזיות בישראל מתקשה לממש את מלוא חזונה המקורי. מניפי הדגלים האידאולוגיים בכל המחנות – החילוני-ליברלי, החרדי-מתברל, הדתי-גאולי, הערבי-לאומני – מקמטים את מצחם בדאגת אמת ויוצאים להשיב מלחמה שערה. זאת ועוד, הצד השווה לכולם הוא שאין הם מסתפקים בקידום האינטרסים הפרטיקולריים של הקבוצה שהם משתייכים אליה, אלא חותרים להסדיר את המציאות הישראלית כולה על פי חזונם. בהינתן האופי האימפריאליסטי של כל החזונות אנחנו מתנהלים בתוך משחק סכום אפס, כך שכל הישג של אחד מהצדדים פוגע בהכרח בזולתו.

הממלכתיות היא צו השעה משום שההוגים בכל אחד מהמחנות לא השכילו לאמץ אסטרטגיית הכלה של קיום משותף עם בעלי החזונות האחרים. החיים הציבוריים שלנו מתנהלים מתוך הורדת ידיים מתמדת, וללא תוכנית עקרונית רצינית כלשהי לחיים מספקים בתנאים של מחלוקת. לפיכך פלורליזם, שמקבל את האפשרות ש"אלו ואלו דברי אלוהים חיים", נדיר במחוזותינו; ואפילו סובלנות, הגורסת "חיה ותן לחיות", איננה חזון נפרץ. זוהי המציאות שמכוחה נדרשת ההתנהגות הממלכתית אשר אמורה לרסן את המחלוקת במישור הערכי-חברתי. ניהול המחלוקת באופן ממלכתי הוא המתכון הברוק להמשך ביצור חוסנה של מדינת ישראל, לגיבוש סולידריות חברתית, לייצוב מערכות השלטון, לפריחת הכלכלה, המדע והתרבות ולאיוון מחודש – הנדרש כל כך – בין שימור עושר תרבותי מחד גיסא, למסגורו במערכות ממלכתיות, הרואות את טובת הכלל, מאידך גיסא.

51 תמר הרמן, חנון כהן, פאדי עומר, אלה הלר וציפי לזר-שואף שחפוח בעירבון מוגבל: יהודים וערבים ישראל 2017 51-67 (2017); סמי סמוחה לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2015 122-131 (2017).

פרק 4

ממלכתיות ושיח הזכויות

אחת הדרכים המרכזיות שבאמצעותן מתנהלת מלחמת התרבות הישראלית היא פנייה אל מערכת המשפט על מנת שתכריע בה. הישראלים מטילים על המשפט את משא הדיון במחלוקות

הערכיות והחברתיות המפלגות את הציבור. שיח הזהות בין המגזרים השונים, שמקומו הטבעי הוא בשוק הרעיונות ובזירה הפוליטית, מועתק בעשורים האחרונים אל הזירה המשפטית, ושם הוא מנוהל בשפה נורמטיבית – שיח של זכויות – מתוך שאיפה להכרעה.⁵²

התרגום של המחלוקת בין הזהויות למאבק על זכויות נובע מההנחה שהמשפט – כמערכת צדק – מסוגל להפיק תשובות מיטביות למציאות מסובכת ושטמון בו פוטנציאל ממשי להשגת פתרון "נכון" ו"מקצועי" לבעיות פנים וחברה. שיח הזכויות נתפס כשיח הפועל על פי מערכת כללים "בלתי נגועה" ואוטונומית, ניטרלית באופייה, המונהגת בידי מומחים נקיי דעת, בעלי סמכות.⁵³

ואולם בצד אי-ההתאמה של שיח הזכויות לניהול מלחמת התרבות מצד אופיו של שיח זה,⁵⁴ יש להדגיש את הנזק שנגרם למערכת המשפט ולשלטון החוק בישראל עקב זליגת המחלוקת על הזהות אל שפת הזכויות. המשפטיוזציה של מלחמת התרבות מרעילה את מערכת היחסים שבין כלל הציבור לבין מערכות החוק. החיסון הנדרש הוא הפנמה של כל הצדדים לשיח הזכויות כי עליהם לנהל אותו מתוך מחויבות להתנהגות ממלכתית – התנהגות שאיננה מבקשת להשתמש בכוח השלטוני המופקד בידי האחראים על הכרעה בשיח הזכויות לטובת מי מהצדדים למחלוקת בין הזהויות.

52 אבי שגיא החברה והמשפט בישראל: בין שיח זכויות לשיח זהות (2001).

53 ראו ידידיה צ' שטרן "עושר שמור לבעליו לרעתו: על מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית" מחקרי משפט יט 103 (2002).

54 הכרעה שיפוטית היא בנאלית (ולא מורכבת), בינאריה (ולא מגשרת), אדוורטרית (ולא דיאלוגית) ועוד.

4.1 תחושת המשבר

במשך 40 השנים הראשונות לקיומה של מערכת המשפט הישראלית היא זכתה לאמון נרחב מצד החברה כולה. יותר מ-80% מהישראלים התייחסו אל בית המשפט העליון כאל האורקל שבגבעת רם (ולפני כן במגרש הרוסים). משפטנים והציבור הרחב קראו את פסקי הדין, בוודאי אלו של הערכאות העליונות, כמעט כמו שתלמיד ישיבה קורא בספרי קודש. ההנחה הברורה הייתה שפסקי הדין נכונים, במובן שהם מבטאים "אמת" מקצועית, וממילא הכול כיבדו אותם גם אם התוצאה לא תאמה את האינטרסים ואת הציפיות שלהם. כאשר בכל זאת נשמעה ביקורת, היא הייתה מתוך השפה הפנימית של המשפט ועל פי קודים שהיו בדרך כלל מכבדים ומקצועיים. סמכותו של בית המשפט וחשיבותו כציר מרכזי של שלטון החוק, כמו גם היושרה והמקצועיות של גופים אחרים במערכת, הייעוץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, לא היו נתונים בספק.

מצב הדברים בעת הזו שונה בתכלית. במהלך שלושת העשורים האחרונים, כדבד עם התגברותה של המחלוקת בין הזהויות, נסחפה גם מערכת המשפט אל המערבולת וניזוקה. הקולות הספקניים לגבי המערכת מהדהדים בראש חוצות והפכו להיות "סחורה חמה" בשוק הפוליטי. נפתחו חזיתות רבות הנוגעות לשופטים (למשל, ערעור על דרכי מינוים), לסמכויותיהם (למשל, בסוגיה אם הם רשאים לערוך ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת, ולאחרונה גם על החלטות של הרשות המבצעת) ואף למערכת בתי המשפט (כגון שאלת עצמאותה התקציבית).

ניתן למדוד את גודל המשבר באמצעות הנתון המלמד כי רק מעט יותר ממחצית האזרחים נותנים אמון בבית המשפט העליון.⁵⁵ חשובה ומעוררת מחשבה העובדה שרמת האמון קשורה בשיוך המגזרי: אצל החרדים ואצל הדתיים משבר האמון חריף במיוחד (רק 5.7% ו-25.7%, בהתאמה, נותנים בו אמון).⁵⁶

55 נחונים מ"מדד הדמוקרטיה הישראלית", אפריל 2018, אתר דאטה ישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (קוד D0028).

אף שעיקר הדיון הציבורי נסב על בית המשפט העליון, היקפו של המשבר רחב מכך. ההתקפות לא פסחו גם על מוסד היועץ המשפטי לממשלה, על היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ואף על הפרקליטות. כל אלה מואשמים, חדשות לבקרים ובהקשרים מגוונים, כ"חונטה" שלקחה לעצמה סמכויות לנהל את המדינה במקום הנציגים הנבחרים. לפני שנים הטלת האבן במערכת נשמעה רק בשוליים, ואילו היום אלו קולות מרכזיים, שנשמעים מפני שרי משפטים, פוליטיקאים בכירים משלל מפלגות, דמויות חשובות בעולם התקשורת, מנהיגים דתיים ושני ראשי הממשלה האחרונים.⁵⁷

למרות זאת לא גולחו מחלפות ראשה של מערכת המשפט הישראלית. היא ממשיכה בעבודתה כסדרה למרות הקשיים והמתקפות. על אף הכרסום המתמשך ביוקרתה הציבורית היא (עדיין) נהנית מאמון הציבור בשיעור העולה על זה שמקבל בית המשפט העליון האמריקני מהציבור שם.⁵⁸ גם שלטון החוק תקף בישראל ללא מורא, ומוכיחה זאת שורה ארוכה של כתבי אישום שהוגשו נגד רבים מראשי השלטון.

ובכל זאת אין לטמון את הראש בחול: המתקפה על מערכת המשפט ועל שלטון החוק נמצאת בתנופה, והתעוזה של היוצאים נגדם הולכת וגוברת. בהיעדר חוקה

57 בשנים האחרונות תקפו כמה בכירים מהמערכת הפוליטית את בית המשפט העליון: ח"כ יריב לוין – "יריב לוין על חוק הלאום: 'פסילת חוקי יסוד – מהלך דיקטטוריי'" אתר כאן, תאגיד השידור הישראלי 9.10.2018; ח"כ בצלאל סמוטריץ – אבישי גרינצייג "סמוטריץ' צעק על חיות: 'כבדי את הכנסת': השופטים זעמו: 'לא תהיה כאן אנרכיה'" מעריב 14.3.2019; השרה איילת שקד – ביני אשכנזי "איילת שקד: 'הציבור הישראלי נהפך לשבוי של בית המשפט העליון'" דהמרקר 18.3.2019; השר אמיר אוחנה – "שר המשפטים אוחנה על כניסתו לתפקיד: יש אפשרות שפרו לי חיק" הארץ 12.6.2019; ראש הממשלה בנימין נתניהו – אריאל כהנא ויהודה שלזינגר "נתניהו לאחר חשיפת 'ישראל היום': 'בית המשפט הוא לא כל יכול'" ישראל היום 13.5.2019; גם ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט התבטא נגד בית המשפט העליון – רוני טופר "אולמרט: לא בית המשפט יחליט איפה וכמה נמגן" ynet 21.7.2007.

58 רק 37% מאזרחי ארצות הברית מביעים הרבה או די הרבה אמון בבית המשפט העליון, לעומת 51% מהישראלים (על פי נתוני מכון גאלופ Lydia Saad, "Military, Small Business, Police Still Stir Most Confidence," Gallup, June 28, 2018; ונתוני "מדד הדמוקרטיה הישראלית", אפריל 2018, אתר דאטה ישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (קוד D0028).

לישראל, הדרך פתוחה לפני מבקשי השינוי לממש את רצונם באמצעות העברה של חוקים רגילים בכנסת. יש לחשוש כי המשבר טרם הגיע לשיאו, והסכנה רבה.

4.2 תהות המשבר

יש המוצאים את שורשי המשבר בשינויים שחלו בחברה הישראלית – בסביבה שבה מתפקד בית המשפט, ויש התולים את המשבר בדרך התפקוד של בית המשפט. בעיניי, אלו גם אלו צודקים: מלחמת התרבות, שהיא שינוי שהתרחש מחוץ לכותלי המערכת, השפיעה על דרך התפקוד שלה, והיא מעורבת בה כיום עד צוואר. יש הדורשים זאת לשבח – מערכת המשפט מתגייסת לעזור לחברה הישראלית המתחבטת בזהותה כאשר מערכות השלטון האחרות מגמגמות, בבחינת מבוגר אחראי; ויש הדורשים זאת לגנאי – מערכת המשפט מתפקדת בצורה אקטיביסטית, מונעת מתוך היבריס, ומבקשת לעצמה עמדת בכורה. ואולם בלי קשר לשאלה מי אחראי לשינוי אין ספק שהחלחול של שיח הזהות, הסוער והמתסס, אל תוך שיח הזכויות, הקר והמקצועי, הוא סיבה מרכזית לכך שישראל חווה בדור האחרון ירידה משמעותית באמון הציבור במערכת המשפט ובשלטון החוק.

הזליגה של שיח הזהות אל שיח הזכויות מתבצעת בעת ובעונה אחת בשלושה מישורים.⁵⁹

4.2.1 מקור הנורמה

חוקי הכנסת, המתקבלים על ידי הקואליציה במקרים רבים בניגוד לדעת האופוזיציה, מבטאים את האינטרסים והערכים של קבוצות זהות מרכזיות בחברה, אך לא של כולן. אי לכך, בתנאים של מלחמת תרבות, הקבוצות שבאופן מתמיד אינן נמנות עם הרוב, המפסידות הקבועות בדמוקרטיה הישראלית, מרימות דגלים חלופיים ומתבצרות מאחורי תפיסות צדק מתחרות לזו שמציגה הכנסת. הן מבקשות לאמץ לעצמן מקור סמכות נורמטיבי חלופי לכנסת, ובכך

59 לניתוח רחב יותר ראו ידידיה צ' שטרן "צדק וזהות: יחסי גומלין" בקורת ופרשנות 291 (2010).

מתערער שלטון החוק. מול וכנגד חוק המדינה מוצבות תדיר, בישראל של המאה העשרים ואחת, ארבע חלופות של מקורות סמכות:

א. יש המעדיפים את תפיסת הצדק האישי, של הפרט, גם אם היא עומדת בסתירה לחוק המדינה. הללו נסמכים על מחשבה ליברלית והומניסטית, השמה במרכז את האינדיווידואל ואת חירותו לכתוב בעצמו את סיפור חייו. קיים מתח ברור בין הצורך במימוש עצמי, שסביבו אנו אורגים את תפיסת הצדק האישי שלנו, ובין השאיפה הכללית לצדק, שהיא מטבעה ציבורית וכללית ומתבצעת על פי כללים דמוקרטיים על ידי אורגנים של המדינה ומבוטאת בחוק הכנסת.

ב. בעידן הפוסט־מודרני התגבשה ההכרה כי הקהילה היא ההקשר שבתוכו מתקיים היחיד, ממנה הוא שואב את ערכיו ואליה נאמנותו. לפיכך בעולם שחיות בו קהילות שונות שאינן מאורגנות באורח פוליטי־מדיני, עולם רב־תרבותי המכיל קבוצות דתיות, לאומיות, מגדריות, גיליות, מיניות ואחרות, יש מקום נכבד להעדפת הנורמות של הקהילה – תפיסת הצדק הקהילתי – על פני הנורמות של המדינה. הפוסט־מודרנה מטפחת חשד מובנה כלפי סיפור כללי כלשהו ובתוך כך גם כלפי תוקפו של הסיפור הנורמטיבי הנחקק בכנסת. הסמכותיות שאפיינה את "החוק" בעידן המודרני והטבעיות שבה התקבל בעבר חלפו מן העולם. מה שבעבר הובן כהכרחי ומחוייב המציאות, נתפס כיום כחלופה אחת מני רבות.

ג. סוג נוסף של ערעור על שלטון החוק מוצא לעצמו הצדקה בתפיסות של צדק בינלאומי המבוטאות באמצעות כללי משפט על־לאומיים. כוחות גלובליים מנסים ליצור האחדה של כללי ההתנהגות האנושית באמצעות פיתוח של נורמות ומוסדות משפטיים, שתוצריהם עומדים לעיתים בסתירה לחוק המדינה. תפיסות אלו מניחות כי קיים טבע אנושי כללי, מרקם אוניברסלי שמהותו קבועה. ההבדלים שבין תקופות, חברות, תרבויות, לאומים, דתות ומקום גאוגרפי הם חסרי משמעות, תפאורה שולית שמכסה על האמת האנושית שהיא אחת – טבע האדם באשר הוא אדם. פוליטיקה זו מטשטשת את הייחודיות בשם השוויוניות, והיא מציבה אתגר מתעצם מול הלגיטימיות והתוקף של שלטון החוק שהתקבל במוסדותיה של מדינה נתונה.

ד. הערעור האחרון על שלטון החוק, ככל הנראה רב עוצמה מכל קודמיו, מקורו בסמכות הדתית, שמחזיקה בתפיסות של צדק דתי. רבים באים אל שוק הרעיונות

ואל כיכר העיר הפוליטית כשבפיהם אמירות ודרישות שמקורן תאולוגי. חלק מהמאמינים תובעים לא רק מבני אדם ומקהילות אלא גם ממדינות לציית לתפיסת הצדק ולנורמות שעוצבו בבית המדרש הדתי, כאשר הם תולים את תוקפן בעל-אנושי. הכוחות המעוניינים לקדם הפרדה של הדת מהמדינה אינם נוחלים הצלחות מרובות, והליברליזם החילוני איננו משכיל להרחיב שורותיו כפי שניתן היה לצפות אך לפני דור. המשמעות של תהליכים אלו היא המשך החיכוך בין חוק המדינה לבין ציבורים דתיים.

שתי הקטגוריות הראשונות של חלופות לסמכות הכנסת בקביעת נורמות – תפיסות של צדק אישי ושל צדק קהילתי – מתריסות כנגד שלטון החוק מבפנים. שתי הקטגוריות האחרונות – תפיסות של צדק בינלאומי ושל צדק דתי – מתריסות כנגדו מבחוץ. הצד השווה לכולן הוא שהן נשענות על העדפות זהותיות שונות מאלו שבאות לידי ביטוי באמצעות ההליך הדמוקרטי ברשות המחוקקת, ויוצרות בסיס תמיכה משמעותי לקידום נורמות המתחרות בנורמות החקוקות. יחדיו מדובר בהתקפה רבת עוצמה על עצם הלגיטימיות של שלטון החוק בהקשרים שבהם יש מחלוקת בין זהויות.

כדי לקרב את הדיון התאורטי, המופשט, אל המציאות, אדגים באמצעות הוויכוח העומד במרכז השיח הישראלי זה שנות דור: היחס כלפי שטחי ארץ-ישראל שנכבשו במלחמת ששת הימים. המשפט הישראלי עוסק בכך באמצעות חוקים שונים של הכנסת ופסיקות רבות של בתי המשפט. ואולם כיוון שזו סוגיה מרכזית שלגביה קיימת מחלוקת בחברה הישראלית, סמכותו של שלטון החוק להסדיר אותה מותקפת מכל הכיוונים: מהכיוון האישי – סרבנים ממחנה השמאל, שמצפונם איננו מאפשר להם להיות חיילים ב"צבא הכיבוש",⁶⁰ וסרבנים ממחנה הימין, שאינם מוכנים לשרת ב"צבא הגירוש".⁶¹ מהכיוון הקהילתי – קבוצות אידאולוגיות של מתיישבים ביהודה ושומרון ובני בריתם, שקוראים תיגר על עצם הסמכות של הממשלה לוותר על שטחים השייכים, לדעתם, לעם ישראל

60 ראו למשל אליאור לוי "מכתב הסרבנים מ-8200: 'לא נסייע לכיבוש'" ynet 12.9.2014.

61 ראו למשל אפרת וייס "עצומת נוער: 'לא נתגייס לצה"ל בגלל ההתנתקות'" ynet 1.9.2005.

לדרותיו.⁶² ולצידן קבוצות פלסטיניות, בתוך הקו הירוק ומחוץ לו, שאינן מכירות בסמכות המשפט הישראלי בסוגיה זו.⁶³ מהכיוון הבינלאומי – בית המשפט הבינלאומי בהאג פסק, בניגוד לעמדת בית המשפט העליון הישראלי, שהקמת גדר ההפרדה היא פעולה בלתי לגיטימית מנקודת ראות של המשפט הבינלאומי.⁶⁴ ומהכיוון הדתי – פסקי רבנים שמעמתיים מול מקור הסמכות הדמוקרטי את מקור הסמכות ההלכתי וקוראים מפורשות להעדפה של השני על פני הראשון.⁶⁵

4.2.2 תוכן הנורמה

המתקפה על שלטון החוק עוסקת לא רק בהצבת חלופות לכנסת כמקור הסמכות לקביעת הנורמה אלא גם בתכנים של החוק עצמו. גם כאן המניע להתקפה וההצדקה לה נעוצים במחלוקת על הזהות.

החוכמה המקובלת גורסת שמשפט המדינה אמור לחול, בשווה, על כל אזרחי המדינה. "מִשְׁפָּט אֶחָד יְהִי לְכֶם כָּגֵר כְּאֶזְרָח יִהְיֶה" (ויקרא כד, כב). אינטואיציה בסיסית תובעת לא רק שוויון לפני החוק, אלא גם החלה של חוק אחד על הכול. זוהי התפיסה המוניסטית של המשפט, השואפת לאחדות, שלמות, הרמוניה וקוהרנטיות נורמטיבית. ואולם גוברים הקולות הכופרים ברציות של הסדר זה. לפי השקפתם הבחירה במוניזם משפטי איננה הכרחית אלא תלויה בהרכב האוכלוסייה במדינה נתונה. כאשר זו הומוגנית, אין סיבה לסטות מהמוניזם. אך כאשר היא הטרוגנית, כך שקיימת שונות גבוהה בין מאפייני זהות חשובים של

62 ראו למשל חגיית רוטנברג, "בשבע 252: פורצי המחסומים" ערוץ 7 29.7.2007.

63 ראו למשל Ben White, "Can Israel's Courts Deliver Justice for Palestinians?," ALJAZEERA July 17, 2019

64 בג"ץ 04/2056 מועצת הכפר בית טוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807 (2004). International Court of Justice (ICJ), Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, July 9, 2004

65 הרב אליעזר מלמד פניני הלכה: העם והארץ 149–144 (תשס"ה); הרב דב ליאור שו"ת דבר חברון חלק ג סימן שלא, ריא (תשע"א).

קהילות אורחים, ניתן להצדיק ואף ראוי להעדיף תחולה של מערכות משפט שונות על קבוצות זהות נבדלות – פלורליזם משפטי.⁶⁶

בישראל חיות זו לצד זו קהילות שקיימות ביניהן מחלוקות עומק בהעדפות הערכיות, בהבנת המציאות, בתפיסות התרבותיות, במיתוסים ובאתוסים שהן צורכות, ובשאלות הגדולות שמהן אנשים בונים משמעות לחייהם. הקהילות הללו נותנות לעיתים פשר שונה לאותה מציאות ומגיבות לה בדרכים שאינן חופפות ולפרקים אף אינן משיקות. אובייקטיבית, מבחינת ממד הזמן והמקום, הכול מתקיימים באותה מציאות; אך סובייקטיבית, בניהן ובנותיהם של הקהילות השונות חווים ספרות קיום נפרדות. ניתן לפיכך לטעון כי ככל שההבדלים הללו עמוקים יותר, כך גם ההחלה של המשפט האחד, המוניסטי, על הציבור ההטרואני מחמיצה את ההיבט המהותי של השוויון המיוחל.

כאשר משפט המדינה מעוצב באופן דומיננטי על ידי חברים בקהילות ההגמוניות, הוא מבטא את התכנים המועדפים עליהם מתוך דחיקה שיטתית ומתמשכת של רגלי האחר – קהילות מיעוט ועולמן הערכי החלופי. אומנם החלת שלטון החוק על בני כל הקהילות באורח אחד משמרת את הצד הפורמלי של השוויון, אך היא במהותה בלתי שוויונית כיוון שהיא מעניקה גושפנקה סמלית ותוקף מעשי לעמדות של צד אחד לשיח הזהות ומשתיקה, ולעיתים אף מקטלגת כבלתי לגיטימיות, את העמדות של הצדדים האחרים.

לפיכך, לטענת המצדדים בפלורליזם משפטי, שוויון מהותי בין פלגיה של חברה הטרוגנית, מרובת זהויות מתחרות, יושג רק אם נאפשר לכל קהילה ייחודית לבסס לעצמה אוטונומיה משפטית, שבמסגרתה היא תוכל לעצב ולקבוע את כללי ההתנהגות שהיא חפצה בהם. ככל שהייחודיות הזוהית של הקהילה ברורה, מקיפה ותשתיתית יותר – כמו הייחוד שקיים בקבוצה החרדית או בקבוצה הערבית יחסית לשאר האוכלוסייה – כך גם גדלה עוצמת ההצדקה לדרישה שהמדינה תאפשר ריבוי של משטרים נורמטיביים במסגרתה. אזרחים המשתייכים

66 ראו למשל איסי רוזן-צבי "סובייקט, קהילה ופלורליזם משפטי" עיוני משפט כג 538 (תש"ס); יזידיה צ' שטרן "צדק שלי, צדק שלך: פלורליזם משפטי בישראל" צדק שלי, צדק שלך: צדק בין חרבויות 291 (יזידיה צ' שטרן עורך, תש"ע).

לקהילה הייחודית יוכל לבחור אם ברצונם למשטר את חייהם באמצעות שלטון החוק – ההסדרים הקבועים בספר החוקים של הכנסת ומפורשים על ידי הרשות השופטת – או אם הם מעדיפים לפרוש מתחולת שלטון החוק של הכנסת ולכפוף עצמם, תחת זאת, לקוד קהילתי אחר.

פלורליזם משפטי איננו בגדר שעשוע אינטלקטואלי גרידא. בישראל, הנתונה במלחמת תרבות, קיימים כוחות חברתיים שרוצים לקדם פלורליזם משפטי. הם מבקשים שיינתן מענה וביטוי לדרישתם שתפיסת הצדק הייחודית לקהילת הזוהר שלהם תתבטא באמצעות מנגנוני האכיפה של המדינה כלפי חברי הקהילה שבחורים באפשרות זו.

כך, למשל, החרדים וחלק מהדרתיים-לאומיים מעוניינים להקים בתי דין רבניים שיקבלו סמכות שיפוט מלאה להכריע על פי ההלכה הדתית בסכסוכים בתחום האזרחי, במקביל לסמכות הקיימת של בתי המשפט האזרחיים.⁶⁷ אם עד היום החרדים נהנו מאוטונומיה תרבותית (עולם הישיבות הממומן, בחלקו, על ידי המדינה), גאוגרפית (מקומות יישוב או, למצער, שכונות נפרדות) וחינוכית (מערכת חינוך עצמאית), הרי על פי הדגם המוצע הם גם ייהנו מאוטונומיה משפטית.⁶⁸

67 על סוגיה זו ראו למשל רות הלפרין-קדרי "פלורליזם משפטי בישראל: בג"צ ובתי-הדין הרבניים, בעקבות בבלי ולב" עיוני משפט כ 683 (תשנ"ז); חנינה בן-מנחם "המשפט העברי והמשטר החוקתי במדינת ישראל" מסע אל ההלכה: עיונים בין-תחומיים בעולם החוק היהודי 461 (עמיחי ברהולץ עורך, 2003); אדם חפרי-וינוגרדוב "התעצמות הפלורליזם המשפטי בישראל: עלייתם של בתי-הדין ההלכתיים לדיני ממונות במגזר הציוני-דתי" עיוני משפט לד 47 (תשע"א).

68 בעקבות הסכם קואליציוני בין מפלגות קדימה ו"ש ניסח בזמנו משרד המשפטים הצעת חוק שעיקרה הוא ש"לבית דין רבני תהיה סמכות שיפוט בעניין אזרחי היכול לשמש נושא להסכם", ובלבד שכל הצדדים הנוגעים בדבר הסכימו לכך בכתב ושלפחות אחד הצדדים הוא יהודי (הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (סמכות שיפוט בהסכמה), התשס"ח-2008, סעיף 3). לו הייתה הצעת החוק נחקקת, מדינת ישראל הייתה מכירה בקיומן של שתי ערכאות שיפוט מקבילות, ששתיהן חלק מהרשות השופטת ושתיהן אורגן של המדינה. לכל אחת מהערכאות הייתה סמכות שיפוט באותם עניינים – עניינים אזרחיים, שמקיפים את רוב הסכסוכים הנדונים במערכת המשפט כיום. שתי הערכאות היו מוסמכות להפעיל בנוגע לאותם סכסוכים שתי מערכות דינים שונות בתכלית: החוק

אפשר להניח שגם מוסלמים דתיים יחפצו בתחולה רחבה ובאכיפה יעילה של דין השריעה על ערבים שיביעו הסכמה לכך, באמצעות מערכות חקיקה ופסיקה חלופיות לחוק הכנסת. אותו חלק מערביי ישראל השואפים בגלוי לקנטוניזציה ולשלטון עצמי כלשהו במסגרת המדינה, יעוטו כמוצאי שלל רב על הצעה להיפרדות משפטית של הציבור הערבי מהרוב היהודי. גם ערבים שואפי השתלבות, המעוניינים בדו־קיום, עשויים לתמוך באוטונומיה המשפטית לקהילתם, משום שהיא תאפשר להם מוצא מסוים מפני כפיפותם למערכת חוק שנועדה לעגן את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית.

חזית זו, המתמקדת בתוכן של החוק, מבקשת להציע חלופה לשלטון החוק של הכנסת וטוענת כי הוא דכאני כלפיה, משום שהוא מקדם את עמדת הזהות של ההגמוניה מתוך כבישה של עמדות זהות אחרות של קהילות חשובות בחברה הישראלית.

4.2.3 פרשנות הנורמה

הנורמה, המשמשת בסיס לשיח הזכויות, נקבעת ומנוסחת על ידי הרשות המחוקקת ומפורשת ומיושמת, בהקשר של סכסוך ספציפי, על ידי הרשות השופטת. מקובל לקבוע כי הרשות הראשונה היא ייצוגית, כאשר הרכבה נקבע בבחירות כלליות ולכן משקף את מגוון הזהויות במדינה, ואילו הרשות השנייה היא מקצועית – השופטים הם מומחים מקצועיים שרקעם האישי איננו רלוונטי לתפקודם. ואולם ככל שהרשות השופטת נתפסת כממלאת תפקיד אקטיבי יותר בשיח הזהות, והשופטים נדרשים להפעיל את שיקול דעתם ולהכריע בשאלות שבמחלוקת תרבותית בין המגזרים, כך גם צפה ועולה השאלה בדבר השופטים עצמם. האם ראוי לברוק את מידת ההתאמה שבין הזהות האישית של השופטים, ותמונת הזהות הקבוצתית שלהם, לבין קווי המתאר הזהותיים המרכזיים של הפסיפס החברתי והתרבותי של החברה שהם משרתים? לפיכך הוצע מונח ייחודי,

הישראלי האזרחי מכאן, ודין תורה משם. היינו, היה מתממש בישראל פולרליזם משפטי שהוא גם מוסדי וגם נורמטיבי.

"שיקוף"⁶⁹, שנועד להתוות דרך ביניים: מצד אחד, בית המשפט איננו אמור לעמוד בדרישת הייצוג, במובן שהכנסת מייצגת, אלא בדרישה רכה יותר של שיקוף, ומצד שני המונח אמור להבהיר כי בית המשפט איננו אך ורק אוסף של אנשי מקצוע ניטרלים.

מי שסבור כי רקעם האישי של השופטים איננו רלוונטי לעבודתם ושניתן לבצע עבודה שיפוטית באורח בירוקרטי נטול העדפות אישיות, סבור בהכרח (א) שהמשפט הוא מערכת של כללים בעלי תוכן מדויק וברור; (ב) שלכל שאלה משפטית יש תשובת אמת אחת; (ג) שמערכת הכללים של המשפט היא הרמונית כמו מערכת הכללים בטבע. ואולם כל אחת מהאמירות הללו שוב איננה מקובלת על רבים.

פרופ' אהרן ברק, נשיאו לשעבר של בית המשפט העליון, קובע בספריו השונים, ובהם "שיקול דעת שיפוטי"⁷⁰ ו"שופט בחברה דמוקרטית"⁷¹, שאין תורת פרשנות ללא שיקול דעת שיפוטי. אכן, המשפט איננו מערכת כללים שניתנים להחלה אוטומטית, אלא הוא מערכת של סטנדרטים או של עקרונות שאינם מנביטים תוצאה הכרחית במקרה נתון, וקיים מתח ביניהם. לפיכך על השופט לבחור בין אפשרויות שונות הנמצאות בתוך מתחם של אפשרויות לגיטימיות, ובתוך כך להפעיל שיקול דעת. השופט איננו דובר בלשון אמת או שקר, אלא בלשון שקילה ואיזון. כיוון שכך, תפקיד השופט איננו מצטמצם כדי יישום פורמלי של הנורמה, אלא עליו לערוך בירור עובדתי (מתוך מגוון פרשנויות נרחב של מציאות ראשומונית) ובירור ערכי נורמטיבי (מתוך מגוון פרשנויות, שלפעמים הוא נרחב, של מערכת הסטנדרטים והעקרונות הקרויה "המשפט הנוהג"). במלאכה זו עליו להשתמש בשיקול הדעת שלו – שמושפע ממאפייני הזהות האישיים שלו – מתוך הפעלה של שיקולים ערכיים-מוסריים.

69 ראו דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (בראשות השופט בדימוס יצחק זמיר, 2001).

70 אהרן ברק שיקול דעת שיפוטי (1987). הספר מוקדש כולו לבירור דרכי ההפעלה של שיקול הדעת השיפוטי במצבים שבהם אין פתרון אחד לקונפליקט.

71 אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004). וראו גם ידידיה צ' שטרן "בין שופט לשיפוט: אגב ספרו של אהרן ברק, 'שופט בחברה דמוקרטית'" משפט וממשל ט 189 (2005).

במחקרים אמפיריים שנערכו בארצות הברית⁷² התגלו הוכחות ממשיות לקיומו של קשר הדוק בין ה"מי" לבין ה"מה" בשפיטה. נבדקו אלפי פסקי דין של שופטים בבית משפט פדרלי לערעורים, אשר דנים במותב של שלושה. מתברר, כצפוי, כי ההכרעות של שופטים שנבחרו בידי נשיאים רפובליקנים ("שופטים רפובליקנים") נוטות להיות שמרניות, ואילו הכרעות של שופטים שנבחרו בידי נשיאים דמוקרטים ("שופטים דמוקרטים") נוטות להיות בעלות אופי ליברלי. למשל, במקרה של אישה המתלוננת על אפליה על רקע מיני במקום העבודה, אם שלושת השופטים דמוקרטים – תלונתה תתקבל ב-75% מהמקרים; אם רק שניים דמוקרטיים הצלחתה תפחת ל-49%; אם שניים רפובליקנים – 38% ואם כל השלושה רפובליקנים סיכוייה נמוכים – 31%. תבנית זו חוזרת על עצמה בנושאים נוספים שלגביהם מתחולל בארצות הברית מאבק זהות בין רפובליקנים לדמוקרטים.⁷³

ובחזרה לישראל: משירד בית המשפט לזירה המרכזית של מחלוקות הזהות הישראלית ונדרש להכריע בהן (בין שעשה זאת מיוזמתו ומרצונו ובין שבעל כורחו כיוון שהתבקש לכך – אין לכך חשיבות לצורך הטיעון) ומשהובנה החשיבות של זהותו האישית של השופט כבואו לפרש את הנורמה ולהכריע בשאלות שבמחלוקת, גאה גל של אי-שביעות רצון מהרכב בית המשפט העליון, שנטען שאיננו ייצוגי דיו. אם שיח הזהות מוכרע בישראל על ידי בית משפט שזהותו הומוגנית יחסית, כך נטען, התוצאה היא העדפה שיטתית של צד אחד למחלוקת. זהו גיוס של שיח הזכויות כמכשיר הכרעה בשיח הזהות. מי שמעוניין לחדר את הטענה מכתיר את המהלך הזה של בית המשפט כעקיפה של רצון העם, המיוצג על ידי הכנסת, דרך מערכת משפט המכתיבה את הערכים המקובלים על

Cass R. Sunstein, David Schkade, and Lisa Michelle Ellman, 72
*Ideological Voting on Federal Courts of Appeals: A Preliminary
 Investigation*, 90 VIRGINIA LAW REVIEW 301 (2004)

73 באופן כללי, מותב ובו שלושה שופטים דמוקרטים יכריע בהחלט לערכים ליברליים, בכלל הנושאים שנבדקו, ב-61% מהמקרים; אם יש בו שני דמוקרטים, ב-50% מהמקרים, ואם רק אחד הוא דמוקרט, רק ב-39% מהמקרים. מותב שבו שלושה שופטים רפובליקנים יכריע בהחלט לערכים ליברליים רק ב-34% מהמקרים. שם, בעמ' 306.

השופטים, שבאים מרקע מסוים, באמצעות שימוש בכוח השלטוני המסור לה לפרש את הנורמה.⁷⁴

מכאן קצרה הדרך לדרוש שינוי בהליך המינויים של שופטים, על מנת שהמצב שנטען כי הוא מעוות – היעדר ייצוגיות – יתוקן. עקב הביקורת על התפקיד של בית המשפט בשיח הזהות התחזקו הקולות המבקשים לקצץ בסמכויותיו בעיקר בהקשר של ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת, ולאחרונה גם על החלטות של הרשות המבצעת; לצמצם את זכות העמידה לפניו כדי שבית המשפט לא יוכל לפרוש את מצודתו למלוא האופק; להצר את רגליו באמצעות קביעת כללי פרשנות מהודקים, ועוד.

4.3 המתלכתיות ושיח הזכויות

הנה כי כן המחלוקת בין הזהויות המפלטת את החברה הישראלית לשבטים מאיימת לא רק על הסולידריות בין חלקי החברה, כפי שראינו בפרק 3 לעיל, אלא גם חותרת באופן ממשי תחת יציבותם של שלטון החוק ושל מערכת המשפט. מול סמכות הכנסת, כרשות מחוקקת, צצים ועולים מקורות סמכות אחרים שמבקשים לבטא העדפות זהותיות חלופיות לזו של הקבוצות ההגמוניות המחזיקות ברוב בכנסת (סעיף 4.2.1 לעיל). מול חוק המדינה המוניסטי מוצעים הסדרים נורמטיביים בעלי תכנים אחרים שיחולו על המעוניינים בהם. תומכיהם סבורים שפלורליזם משפטי ישחרר אותם מהדיכוי הנורמטיבי הקיים ויענה על צורכיהם הזהותיים הלגיטימיים (סעיף 4.2.2 לעיל). גם בית המשפט מותקף משום שמשרתי הציבור המאכלסים אותו נתפסים כצד למחלוקת בין הזהויות (סעיף 4.2.3 לעיל), ולכן יש המבקשים לשנות את דרכי המינוי אליו ובאופן כללי לקצץ בכוחו ולגמרו.

ניתוח זה מבהיר את הסכנות הגדולות האורכות למדינה ולחברה עקב זליגתו של שיח הזהות אל תוך שיח הזכויות. לא קיימת תרופת פלא שתוכל להפוך את

⁷⁴ לדין בפער שבין ההומוגניות התרבותית של בית המשפט העליון לבין ההטרוגניות התרבותית של החברה הישראלית ולהצעות באשר לאיזון של בית המשפט ראו מנחם מאוטנר "מינוי שופטים לבית המשפט העליון בחברה רב-תרבותית" מחקרי משפט יט 423 (תשס"ג).

הגלגל בתנופה אחת: ערעור על סמכויות, זלזול בשלטון החוק ופירור החברה למרכיביה הן תופעות המתרחשות בעת הזו לא רק בישראל,⁷⁵ וסיבותיהן מגוונות. ואולם ברור שהמערכת השלטונית בישראל חייבת להתגייס כדי לתרום את חלקה למיתון הסכנה באמצעות אימוץ של התנהגות ממלכתית מצד כל המעורבים בשיח הזכויות.

התנהגות ממלכתית כמישור זה משמעה ששלוש רשויות השלטון בישראל, כבואן להפעיל את סמכויותיהן בחקיקה, בביצוע ובשפיטה, יתייחסו במלוא הרצינות לריבוד הזהותי, להטרוגניות הרעיונית ולקיומו של "סדר חדש", בלשונו של הנשיא ריבלין,⁷⁶ המאפיין את החברה הישראלית. עתידו של שלטון החוק במדינת ישראל תלוי בהצלחת כל הרשויות לשרד לציבור כי הן מתנהלות בהגינות כלפי יריבים רעיוניים. עם זאת, ראוי להבחין בין הרשויות השונות באשר לתוכן הנדרש מהן כבואן להתנהל בהגינות המשדרת ממלכתיות:

חברי הרשות המחוקקת נבחרו לתפקידם על מנת לקדם סדר יום מסוים, ולכן, כמובן, אין מקום לדרוש מהם לפעול ללא העדפה זהותית. קידום האינטרסים והערכים של הקבוצה שהם מייצגים עומד בלב המשימה שלהם. עם זאת, על הרשות המחוקקת להתנהל בדרך ממלכתית שמשמעה הפעלת סמכות החקיקה בדרך שתהיה רגישה לכלל חלקי החברה, תצמצם את תחושת הניכור של מי שאינם חלק מההגמוניה, תשחרר לחצים ותקטין את התמריצים לתור אחר מקורות סמכות ומערכות נורמטיביות חלופיות. גם לו הייתה לחברי הכנסת סמכות לחוקק כאוות נפשם – ונכון להיום אין זה המצב: החקיקה נתונה לביקורת שיפוטית – היה עליהם לרסן עצמם מפני משיכת חבל קיצונית לנוכח המגמות

75 החוקר פרנסיס פוקויאמה רואה בשיח הזהות את הסיבה המרכזית למשבר הדמוקרטיה הליברלית במערב: Francis Fukuyama, *Against Identity Politics: The New*. *Tribalism and the Crisis of Democracy*, 97 FOREIGN AFFAIRS 90 (2018). ראו גם Paul Rosenzweig, *Trump's Deafiance of the Rule of Law*, THE ATLANTIC, June 3, 2019; Amnesty International, "Poland: Free Courts, Free People: Judges Standing for their Independence Report" (July 4, 2019); INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS, HUNGARY: DEMOCRACY UNDER THREAT – SIX YEARS OF ATTACKS AGAINST THE RULE OF LAW, November, 2016.

76 הנשיא ראובן ריבלין, "דברי נשיא המדינה", לעיל ה"ש 14.

שפורטו לעיל. בהקשר זה הדרישה לממלכתיות איננה יכולה להיות מגובה בנורמות. מדובר בריקוד עדין בין הפעלת כוח פוליטי של רוב לקידום סדר יום זהותי ובין התאפקות מתוך הבנת האינטרסים הלאומיים הרחבים. את ההכרעה בדבר האיזון שבין שני הקטבים יש להותיר בידי הנבחרים, ומדי כמה שנים בידי הציבור הרחב שבחר בהם.

הרשות המבצעת מתפקדת מכוח הכנסת. מצד אחד היא אמורה לממש את המדיניות של הממשלה שנבחרה על ידי הרוב בכנסת, ולכן פעולתה איננה אמורה להיות ניטרלית במובן הזהותי. בסופו של דבר תוצאות הבחירות אמורות לבוא לידי ביטוי מעשי בעיקר באמצעות פעולתה של הממשלה. מצד שני, כפי שראינו בפרק 3 לעיל, הרשות המבצעת, בהפעילה את כוחה השלטוני, שהוא הכוח החזק ביותר המופעל הן כלפי הפרט והן כלפי הציבור, חייבת להתנהג באופן ממלכתי במובן של נשיאה באחריות בעת הפעלת הכוח. גם כאן מידת הריסון מול השאיפה ליישום מדיניות היא עניין עדין שיש לדון בו לגופו, בנפרד, בכל אחד משטחי הפעילות של הרשות המבצעת. ואולם בניגוד למקרה של הרשות המחוקקת כאן יש לקבוע נורמות – חקיקה ראשית, חקיקה משנית וכללי אתיקה – שתעצבנה את כללי ההתנהגות ואת הסנקציות הנלוות אליהן, על מנת שיובטח כי הרשות המבצעת תפעל באופן ממלכתי במובן האמור.

אם כן, בהקשר של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, התנהגות ממלכתית משמעה הימנעות ממדיניות של "המנצח לוקח הכול", של הורדת ידיים לזולת, של התבצרות מאחורי עמדות כוח וניצולן באופן חד-צדדי לטובת הכרעת הזולת הרעיוני.

שונים הדברים באשר לרשות השופטת. זו איננה נבחרת על ידי הציבור ולא נועדה לקדם העדפה זהותית של קבוצה מסוימת. לכן, בהקשר של הרשות השופטת התנהגות ממלכתית משמעה היעדר העדפה זהותית אפירורית בהפעלת הכוח השלטוני המופקד בידיה. לכאורה אלו דברים פשוטים, ולא היא. ככל שהחלוקת בין הזהויות בישראל מתרחבת אל שטחי חיים נוספים, כך גם המחויבות של השופטים להתנהג באופן ממלכתי, במובן האמור, הופכת להיות קשה יותר. התנזרות מוחלטת של בית המשפט מסוגיות שבמחלוקת רעיונית תהפוך אותו לכלתי רלוונטי לחיים הישראליים וחשוב מכך, תשאיר אותנו ללא מנגנון יעיל

לקבלת הכרעות במקום שהדבר נדרש מאוד. שוב אנו עומדים לפני צורך בניהול של רשות שלטונית מתוך שקלול ואיזון עדינים.

זאת ועוד, השאלה באיזו מידה ואיך ראוי להסדיר את הפעלת הכוח השיפוטי בחוק לנוכח מעורבות בית המשפט בשיח הזהות נמצאת על סדר היום הנוכחי. הדיון סוער ויצרי אך, לטעמי, רחוק ממיצוי. הוא מתנהל בעת הזו מתוך קנאות של כל אחד מהמחנות לצאת מהוויכוח ומלוא תאוותו בידו. כביכול אין קמצוץ של הצדקה לעמדתו המנוגדת של הזולת.

טועים השמרנים שמייחסים לבית המשפט כוונות זדון כוחניות לגימוד הפוליטיקה. בג"ץ הוא מוסד נקי כפיים, איכותי ביותר, שאומנם מתערב במלחמת התרבות הישראלית, אך עושה זאת מתוך פטריוטיות וקבלת אחריות להגנה על זכויות האדם והמיעוטים. הוא מונע על ידי "פנטזיית הצלה" של ישראל מידי עצמה, בהתאם לעולם ערכי ליברלי שמקובל על השופטים ועל רבים מהישראלים, אך אטרקטיבי פחות עבור קבוצות חשובות אחרות המרכיבות את הפסיפס הישראלי. אפשר לחלוק על מהלכיו האקטיביסטיים של בג"ץ, אך אין לקבל את הצבתו במרכז המרחב הציבורי בישראל ככובת וודו שיש לתקוע בה סיכות. ועדיין, יש לתהות, האם פסיקותיו של בית המשפט שמבטאות, ככלל שיש לו חריגים, את ההעדפות הזהותיות האופייניות לקבוצה החילונית הליברלית, עומדות במבחן ההתנהגות הממלכתית, או שמא נדרש איזון?

טועים גם הליברלים שמייחסים את רוחות השינוי המנשבות אך ורק לרצון רע של מי ששואף להרוס את הדמוקרטיה ולהחליש את שומרי הסף משום מניעים זדוניים. אם מטרת השינויים היא קידום אינטרסים אישיים או הסרת מחסומים לפני התנהגות בלתי ממלכתית, יש להתנער מהם כממגפה. אך קיימת חובה להכיר בכך שלשמרנים יש עמדה עקרונית, לגיטימית כשלעצמה, באשר לדרך ההפרדה הראויה בין הרשויות, כמו גם עמדות בשלל נושאים שעליהם נסבה מלחמת התרבות בישראל. דעות אלו מהדהדות, במקרים רבים, דעות דומות הנשמעות ברחבי העולם, כולל זה הנאור, ואין מקום לקטלג אותן כקריקטורה שגויה או כמזימה בלתי לגיטימית.

אני סבור שאין לקדש את האיזון הנוכחי בין המשפטי לבין הפוליטי בישראל. ראוי לשקול את הזות מחט המצפן בסוגיה זו, ולא להעלים עין מהגידול המתמיד

בביקורת הציבורית והמקצועית המופנית כלפי ה"משפטיזציה" של החברה הישראלית. ניהול המחלוקת מתוך מחויבות להתנהגות ממלכתית חייב להוליך את כולנו – ליברלים כשמרנים – אל חיפוש כן אחר נקודת איזון חדשה. נקודה זו תתחשב באופייה של החברה הישראלית ובכיוונים הדמוגרפיים והתרבותיים הקיימים והמתפתחים בה, ולא תפגע בציפור הנפש של המחנה האחר.

בית משפט המבקש לעמוד באתגר ההתנהגות הממלכתית חייב להכיר בהבחנה החשובה שבין שאלות המסורות לפוליטיקה (שיח הזהות) לבין שאלות המסורות למשפט (שיח הזכויות). אכן, ניתן להמשיג כל מחלוקת תרבותית אל תוך שיח זכויות, ולכן צודק מי שסובר כי במובן העקרוני "מלוא כל הארץ משפט". אבל המדיניות השיפוטית חייבת לקבוע הבחנה מעשית בין נושאים שעיקרם הוא שיח זכויות, ולכן טוב שיידונו ויוכרעו בידי שופטים, לבין נושאים שעיקרם הוא שיח זהות (גם אם, כאמור, ניתן להציג אותם בנושאים של זכויות משפטיות), ולכן טוב שיידונו בשוק הרעיונות ויוכרעו בידי הפוליטיקאים ללא התערבות שיפוטית. ככל שבית המשפט ישכיל להרחיק עצמו מהכרעה בנושאים מהסוג האחרון, כך גם יצבור אשאי ציבורי כמי שאיננו צד למחלוקת בין הזהויות.

יודגש, נושאים שעיקרם הוא הגנה על זכויות אדם או מיעוטים – שהם בליבת שיח הזכויות – חייבים להיות מסורים, בסופו של דבר, לבית המשפט (ובמקום שהדבר נדרש, גם לביקורת שיפוטית על חקיקה של הכנסת). החשיבות של שיח הזהות, שאין מחלוקת לגביה, איננה יכולה להיות רישיון בידי הרוב לדרוס את הזכויות של המיעוט או של הפרט. אבל נושאים שעיקרם נוגע לליבת ההכרעה הזהותית – למשל, צביון המרחב הציבורי, האיזון הראוי בין שני מרכיבי הזהות של המדינה כ"יהודית ודמוקרטית", מערכות היחסים בין הדת למדינה, ועוד – דין הוא שהכנסת תהיה זו שתקבל אחריות על הסדרתם, מתוך ריסון שמתחייב מהתנהגות ממלכתית.

גם כאן נדרשת עבודה זהירה ואנליטית בסרטוט הקו המיישם את ההבחנה בין הנושאים, אך דיינו, במסגרת מאמר זה, שהוצג הכיוון שיש לחתור אליו.

מנקודת ראות היסטורית רחבה ניתן לקבוע כי מדינת ישראל צלחה את תקופת הינקות והילדות שלה והיא נמצאת כיום בגיל ההתבגרות. תחת מחלות הילדות הלאומיות, שדור התקומה התמודד עימן בהצלחה, אנו חווים היום את המעקשים האופייניים לגיל ההתבגרות. בין מעקשים אלו ראוייה לציון מיוחד סוגיית הזהות. במישור הערכי-חברתי המחלוקת בין הזהויות מכרסמת בסולידריות הישראלית; במישור המוסדי-משטרי היא חותרת תחת שלטון החוק.

מדעני מדינה מציגים את השינוי שחל במדינה, מאז הקמתה, כמעבר ממצב של "דמוקרטיה הסדרית" (consensual democracy), שקיימות בו הסכמות יסודיות בין חלקי החברה לגבי חזונה ומטרותיה, אל מצב של "דמוקרטיה משברית" (democracy in crisis), שבו המצב השכיח הוא של אי-הסכמה ומאבק מתמיד בין תפיסות עולם לגבי הטוב המשותף. המחלוקת מתקיימת הן בשבר הלאומי – בין יהודים לערבים אזרחי ישראל, הן בשבר האמוני – בין חילונים, מסורתיים, דתיים וחרדים, הן בשבר החברתי – בין מרכז לפריפריה, הן בשבר התרבותי – בין ליברלים לשמרנים, ועוד.

חריפותו של המשבר בישראל נובעת מכך שכניגוד למדינות רבות אחרות, שבהן כל קבוצה חותרת בראש ובראשונה להגן על האינטרסים של חבריה ואין לה שאיפה להכתיב את עמדתה למדינה כולה, בישראל כל אחת מהקבוצות מחזיקה בחזון שהיא רוצה להנחיל לכולם. המחלוקת היא על הייעוד המשותף, ולא רק על הטוב הקהילתי. ייחוד זה של המחלוקת הישראלית מסביר, אולי, את הצורך "להמציא" תרופה ייחודית – ממלכתיות, שהיא מושג שאיננו קיים בשפות ובמדינות אחרות.

עוצמתו של המשבר בסוגיית הזהות באה לידי ביטוי ביחס הביקורתי של הישראלים כלפי מימושה של ההגדרה החוקתית של המדינה כ"יהודית ודמוקרטית". רק מיעוט מקרב הישראלים סבורים שקיים כיום שיווי משקל נכון בין המרכיב היהודי למרכיב הדמוקרטי (30% מקרב היהודים ו-17% מקרב הערבים). בקרב היהודים קיימת מחלוקת בין מי שסוברים כי המרכיב היהודי חזק מדי (39%) ובין

מי שסוברים ההפך, שהמרכיב הדמוקרטי חזק מדי (24%).⁷⁷ אילו היינו מנסים היום להגיע להסכמה על המסמך הישראלי הקנוני ביותר – מגילת העצמאות – לא היינו מצליחים.⁷⁸ ההסכמות שהושגו כאשר ישראל הייתה בת יום, נתונה למתקפה ערבית כוללת על גבולותיה, דלת משאבים, מעוטת אוכלוסין ונעדרת מסורת שלטונית אינן מקובלות היום, כאשר אנו מדינה פורחת, חזקה ומוצלחת בכל קנה מידה השוואתי אובייקטיבי.

הממלכתיות עמדה לנו בעת מחלות הילדות, והיא יכולה לעמוד לנו גם בגיל ההתבגרות ובלבד שיותאמו תכניה כנדרש משינוי הנסיבות והאתגרים. במאמר זה סורטטו קווי היסוד להתנהגות ממלכתית בעת הזו הן בהקשר של שיח הזהות, ברמה הערכית-חברתית, שחייב להתנהל מתוך אחריות וריסון על מנת לחזק את הסולידריות החברתית והחוסן החברתי, והן בהקשר של שיח הזכויות, ברמה המוסדית-משטרית, שחייב להתנהל מתוך הוגנות על מנת לכצר את שלטון החוק ואת האמון במערכת המשפט.

האם יש לממלכתיות סיכוי בהינתן מלחמת התרבות? האם באמצעות ריסון המחלוקת בשיח הזהות והתנהלות הוגנת בשיח הזכויות ניתן יהיה להציע תיקון למשבר המפורר כיום את ה"ביחד" הלאומי? האם לאחר משבר גיל ההתבגרות הסוער תגיע הבגרות, על האיזונים ושיקול הדעת שמאפיין אותה?

אם נהיה מוכנים לעמעם את עוצמת קולות הקצה שהשתלטו על תיבת התהודה הישראלית, ונאזין לקולות המרכזיים שמאפיינים כל אחד מארבעת המגזרים המרכיבים את החברה הישראלית, נגלה סיבות לאופטימיות לגבי עתיד ישראלי משותף תחת דגל הממלכתיות. לא, אין כוונתי לכך שבאופק מסתמן בואו של נסיך, שבנשיקתו יציע הסדר פלאים שישחרר אותנו מהמחלוקת על השטחים

77 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 69.

78 במרוצת השנים נעשו כמה ניסיונות לחוקק את מגילת העצמאות כחוק יסוד. בין היתר, בדיונים על חוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, בשנת 2018, הציעו הח"כים ציפי לבני ואביגדור ליברמן לחוקק את מגילת העצמאות כחלופה לחוק היסוד, שהם התנגדו לו. יקי אדמקר "ליברמן הציע את מגילת העצמאות כחוק יסוד" וואלה! NEWS 30.10.2017; היסטוריית החקיקה של חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי ראו במאגר החקיקה הלאומי, אתר הכנסת.

ויעורר אותנו מהתרדמה האזרחית. לצערי אין לכך היתכנות מציאותית בעתיד הנראה לעין. ואף על פי כן רומה שהשיח הפנימי במגזרים השונים עובר תהליך של התמרכזות, ושהסחרור של הצנטריפוגות המרחיקות אותנו אלו מאלו מאט מפעולתו ההרסנית.

בפרק 3 הראיתי כי בצד ההצלחה היחסית של כל אחד מהמחנות לבסס את מקומה של קבוצת הייחוס שלו במרחב הישראלי, חווה כל אחד מהם גם כישלונות – מדאגים ומאיימים מבחינתו – ביישום חזונו, ובעקבות זאת האידאולוגים מכאן ומשם מחדדים את המסר ומתכתשים במלחמת תרבות. ואולם דווקא הכישלונות הללו הם פתח לתקווה עבור הכלל הישראלי. עבור הממלכה כולה. לו היה אחד מהמחנות מצליח לממש את מלוא חזונו, שאר המחנות היו בהכרח מובסים. במקרה כזה הסולידריות הישראלית הייתה ניזוקה מעבר למצב הקיים, ושלטון החוק היה עלול להיות מתויג, מנקודת הראות של המחנות המנוצחים, כבלתי לגיטימי.

הנה כי כן המחנות הזהותיים נבדלים זה מזה בשאלות גדולות, וכך גם יהיה בעתיד. אבל המגמה המסתמנת היא של וקטורים שהולכים ומתכנסים: כך כאשר החילונים מתחברים ליהדותם – לא רק כלאום אלא גם כתרבות וכמסורת – וזונחים את המרד הקדוש;⁷⁹ כך כאשר החרדים הולכים ומשתלבים בישראליות בחזיתות רבות – בתעסוקה, בהשכלה הגבוהה, בממשלה וגם, בטפטוף, בצבא;⁸⁰ כך כאשר הדתיים-לאומיים גוזרים את השקפותיהם והעדפותיהם מניתוח המציאות הממשית והתבוננות להיסטוריה בעיניים, כמו כל קבוצה אחרת, ולא על בסיס סדר יום גאולי, מיתי;⁸¹ כך כאשר רוב הערבים אזרחי ישראל גאים בישראליותם,⁸² ובהינתן הסכם שלום וקיומה של מדינת לאום פלסטינית לצד מדינת ישראל רובם המכריע רוצה להיות חלק מהמדינה היהודית.⁸³

79 רונר ופוקס, יהדות ישראלית, לעיל ה"ש 39.

80 מלאך וכהנר, שנתון החברה החרדית 2018, לעיל ה"ש 41.

81 הרמן ואח', דתיים? לאומיים!, לעיל ה"ש 45.

82 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 67.

83 ראו רבינוביץ ואבו בקר, הדור הזקוף, לעיל ה"ש 50.

עולה במקובץ שהתמונה הקבוצתית הריאלית שלנו טובה מהדימוי שיש לנו על עצמנו (ובעיקר על זולתנו). יש צללים רבים בחיינו הריבוניים ואין כל כוונה להמעיט בחריפותם. אך החברה שלנו דינמית וקיימים סימנים משמעותיים לכך שבשלה העת ליצירת קואליציה חוצת מחנות זהותיים, שתאמץ את סדר היום של ממלכתיות.

על הממלכתיות

גיר קידר

המילים "ממלכתי" ו"ממלכתיות" מוכרות היטב לדוברי העברית המודרנית ובוודאי לישראלים שבהם. אף שמשמעותה המדויקת של הממלכתיות אינה תמיד נהירה, ביטויים כמו חינוך ממלכתי, צבא ממלכתי, התנהגות ממלכתית, דמות ממלכתית או, אכן, ממלכתיות נתפסים בישראל כנושאי משמעות לוואי (קונוטציה) חיובית. במשמעותה הבסיסית והמקובלת ממלכתיות מבטאת זיקת שייכות אל המדינה (ממלכתי = של המדינה). עם זאת, ברור לדוברי העברית שהביטוי נושא גם מטען ערכי עמוק יותר – למשל, הוא מבטא את ההכרה באינטרס הציבורי הכללי, הקיים מעבר לאינטרסים פרטיים ומגזריים, ואת החובה המוטלת על המדינה להתנהל בדרך אחידה והוגנת כלפי כלל האזרחים (כפי שעולה לדוגמה מן הביטוי בית ספר ממלכתי). המונח ממלכתיות נקשר בשמו של

דוד בן-גוריון, שטבע אותו ועשה אותו למרכיב מרכזי במדיניותו, אך כפי שראינו זה עתה הוא מסמן מערכת מושגים רחבה המקובלת על רוב הישראלים.¹

נפח השימוש במילה ממלכתיות ובנגזרותיה השונות עלה וירד במהלך המאה העשרים, אולם מאז ראשית המאה העשרים ואחת חזרה הממלכתיות לדיון הציבורי, הפוליטי והחינוכי בישראל, ועתה היא תופסת בו מקום חשוב ומופיעה תדיר בעיתונות וברשתות החברתיות.² הממלכתיות נכללת בקוד האתי של שירות בתי הסוהר, מופיעה בקוד האתי של נציבות שירות המדינה,³ והצבא עוסק בה רבות במערכי ההדרכה של חיל החינוך ואף בוחן את הוספתה למסמך "רוח צה"ל".⁴ גם ספר האזרחות החדש לכיתות התיכון עוסק בממלכתיות ובתאוריה הפוליטית הרפובליקנית המקושרת אליה.⁵ חזרתה של הממלכתיות ללב הדיון הציבורי מעלה מטבע הדברים שאלות באשר למשמעותה ולקשר שלה לרעיונות אחרים דוגמת דמוקרטיה, ריבונות או לאומיות.

ברשימה קצרה זו יש לי שתי מטרות. הראשונה היא לבאר את משמעותה של הממלכתיות כרעיון פוליטי בעל תוכן מוגדר. אראה כי מילה מעט מוזרה זו

1 אבי בראלי וניר קידר, *ממלכתיות ישראלית*, מחקר מדיניות 87, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.

2 ראו למשל את הדיון בעיתונות וברשתות החברתיות סביב ממלכתיותם של הטקס לציון 50 שנות התיישבות יהודית מחדשת בגוש עציון בספטמבר 2017, או של טקס הזיכרון הישראלי-פלסטיני המשותף שהתקיים בערב יום הזיכרון לחללי צה"ל 2018; וכן את הדיונים העוסקים בהתנהגותם של חיילים דתיים בצבא.

3 ראו "הקוד האתי של שירות בתי הסוהר" (מקוון); וכן הקוד האתי של שירות המדינה *באתר נציבות שירות המדינה*. ראו גם דני סטטמן, *ממלכתיות, "הדתה" ודתיים בצה"ל*, מחקר מדיניות 139, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019, עמ' 11; עידית שפרן-גיטלמן (עורכת), *רוח ממלכתית: עיונים בקוד האתי של צה"ל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

4 ראו "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוי בצה"ל - טיוטא להתייחסות", מחלקת חינוך/ענף חינוך והסברה/מדור הסברה (בלי תאריך); "מסמך הרמטכ"ל בנושא ממלכתיות", 22.6.2016 - שני המסמכים מופיעים אצל דני סטטמן, "הערות על מושג הממלכתיות", בקובץ זה, נספחים 1, 2.

5 בלהה אלפרטון, תמיר דובי ודנה שטרקמן, *להיות אזרחים בישראל: במדינה יהודית ודמוקרטית*, ירושלים: משרד החינוך, 2016, עמ' 130-133.

מבטאת מערכת מושגים פוליטית הקושרת בין חיים חופשיים ושוויוניים של הפרט לבין הגנה על האינטרס הציבורי. מטרתני השנייה היא להראות שהעקרונות והערכים המקופלים בממלכתיות נחוצים לחברה הישראלית גם כיום.

לרשימה שלושה חלקים: בחלק הראשון אתחקה אחר לידת הביטוי ממלכתיות; בחלק השני אבאר את משמעותה של הממלכתיות כמערכת מושגים פוליטית; ובחלק השלישי אסקור בקצרה את ההיסטוריה של הממלכתיות בארץ ואת הדיון המחודש בממלכתיות ואסביר מדוע יש לה מקום חשוב בדיון הפוליטי-אזרחי בישראל כיום.

א.

ממלכתיות: לידתו של ביטוי

אף שמקורה של המילה ממלכתיות הוא בשורש מל"ך, לא הייתה המילה עצמה קיימת בלשון העברית קודם לשימוש שעשה בה דוד בן-גוריון.

בן-גוריון הוא שטבע את הביטוי, החדירו לדיון הציבורי ועשה אותו לעקרון יסוד במדיניותו, אף שהוא מעולם לא ניסח את רעיונותיו בעניין באופן מקיף וסדור (כפי שמעולם לא ניסח בצורה מקיפה וסדורה את תפיסת הצינונות או היהדות שלו או רבות מתפיסתיו האחרות). טענה מקובלת, אך מוטעית, מזהה את המצאת המילה ממלכתיות עם הרטוריקה המשיחית של בן-גוריון בהיותו ראש ממשלה ועם מאמציו לקשור את מדינת ישראל הצעירה והשברירית לעבר המקראי המיתולוגי של תקופת בית ראשון.⁶ אלא שזו פרשנות שגויה, משום שבן-גוריון טבע את התואר ממלכתי, או נכון יותר תרגם אותו מרוסית, שנים רבות לפני שכינונה של מדינה יהודית עצמאית היה מעשי וללא כל קשר להקמתה או לצורך ליצור "דת אזרחית" שתקשור את מדינת ישראל הצעירה לעבר מפואר כלשהו.⁷

Mitchell Cohen, *Zion and the State: Nation, Class, and the Shaping of Modern Israel*, New York: Columbia University Press, 1987, p. 203

7 על השימוש של בן-גוריון בשפה משיחית ראו Nir Kedar, "We Need the Messiah so that He May Not Come": On David Ben-Gurion's Use of Messianic Language," *Israel Affairs* 19 (2013), pp. 393-409

הבחירה של בן-גוריון ושל אחרים בשם התואר ממלכתי הייתה כמובנים רבים תוצאה של כורח הנסיבות הלשוניות. העברית המתחדשת הייתה חסרה ביטוי מקורי למוסד שאנו מכנים כיום מדינה (state באנגלית). היו שהשתמשו במילה העברית העתיקה מדינה, אך בן-גוריון לא אהב את המילה הזו וטען שבעברית הקדומה היה מובנה "פרובינציה, לא סטייט, גוסודארסטווי, שטאאט, או ל'עטא [...] לאחשוורוש היו 127 מדינות. פרובינציות. במשנה המלה מדינה היא לפעמים עיר הבירה, לפעמים ההיפך – עיר השדה. אף פעם אחת המלה מדינה עברית אינה מחויבת להיות 'סטייט'".⁸ מאוחר יותר הסכין בן-גוריון לשימוש ב"מדינה", אך בתחילה הוא העדיף, כמו יוצאי רוסיה אחרים, את המילה ממלכה, משום שהמילה הרוסית "גוסודארסטבו" (государство, יש לקרוא gosudarstvo), שמשמעותה הלשונית המקורית היא ממלכה או אימפריה, מציינת בשפה הרוסית המודרנית "מדינה". בד בבד עם השימוש במילה ממלכה הוא השתמש בשם התואר "ממלכתי" כדי לציין "של המדינה". גם מילה זו היא תרגום מילולי של שם התואר הרוסי "גוסודארסטבני" (государственный, יש לקרוא gosudarstvenni).⁹ עדות לכך שבן-גוריון תרגם את הביטויים ממלכה וממלכתי מרוסית אנו מוצאים במכתביו מאותן שנים. באוקטובר 1911 כתב (בעברית) בן-גוריון, אז סטודנט למשפטים באיסטנבול, למשפחתו בפלונסק על "בחינה ממלכתית" שהמדינה העות'מאנית דורשת כתנאי לעסוק בעריכת דין. במכתב מאוחר יותר הוא הסביר לאביו שבמילים "בחינה ממלכתית" הוא התכוון ל"גוסודארסטבני אקזמן".¹⁰ אם כן, שם התואר ממלכתי נולד מן הצורך של בן-גוריון לשם תואר בעברית שמוכנו "של המדינה". מכיוון שלא נמצאה לדעתו מילה מתאימה בעברית הוא תרגם מילה רוסית. זו גם הסיבה לכך ששם התואר ממלכתי נשמע כה טבעי לדוברי עברית יוצאי רוסיה.

8 דוד בן-גוריון, בירורים, תל אביב: מפא"י, תש"ד, עמ' 14.

9 ראו ניר קידר, ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון, ירושלים ושדה בוקר: יד יצחק בן-צבי ומכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, 2009, עמ' 29-32.

10 המכתב הראשון מבן-גוריון לאביו הוא מיום 4 באוקטובר 1911 והשני מיום 23 בספטמבר 1912. במקור נכתב הביטוי הרוסי באותיות קיריליות. המכתבים נמצאים בארכיון בן-גוריון, התכתובות.

באימפריה הרוסית רבת הלאומים המסוכסכים לא היה אפשר להשתמש בשמות התואר "רוסי" או "לאומי" כדי לבטא את האינטרס הציבורי המגולם במדינה ואת אופייה האוניברסלי. לכן היו צריכים הרוסים לגזור מן המילה מדינה (גוסודארסטבו) שם תואר שיתייחס למדינה ולמוסדותיה (גוסודארסטבני) ויבטא את אופיים האוניברסלי ואת תפקידם האינטגרטיבי המיוחד בחברה הרוסית. כך קיבלנו ברוסיה ספרייה ממלכתית, מוזיאון ממלכתי ופרלמנט ממלכתי המשותפים לכלל אזרחי האימפריה, ללא קשר לזהותם הלאומית. ייתכן מאוד שסיבות דומות הניעו את בן-גוריון לאמץ את התרגום העברי של המילה גוסודארסטבני (ממלכתי). כמו הרוסים, גם בן-גוריון לא יכול היה להצמיד את התארים לאומי או יהודי למוסדות היישוב או לאלה של מדינת ישראל, משום שהיה ברור לציונים כולם שבכל מקרה תכלול מדינתם מיעוט לא מבוטל שאינו יהודי; ומשום שגם הציונים הנלהבים ביותר ידעו שרוב יהודי העולם לא יעלו ארצה ולא ייעשו לאזרחי המדינה. הכנסת היא אפוא בית הנבחרים הממלכתי הישראלי ולא הפרלמנט הלאומי היהודי.

אף על פי שבמשך השנים גווע לאיטו השימוש במילים ממלכה (כמילה נרדפת למדינה) וממלכתי, במחצית השנייה של שנות השלושים שב בן-גוריון להשתמש בשם התואר ממלכתי, ואף עשה אותו למונח מפתח בשיח הפוליטי של היישוב ולאחר מכן של המדינה. יתר על כן, שם התואר ממלכתי תקע יתד בעברית המדוברת בפי אנשי היישוב, ולא זו בלבד אלא שנוספה לו מאז משמעות ערכית חדשה ומתוכו אף "נולד מחדש" שם עצם תנייני – ממלכתיות. שינוי המובן של המילים ממלכתי וממלכתיות התרחש בשעה שהאפשרות להקמתה הקרובה של מדינה יהודית עצמאית הייתה למציאותית. התחזקותו של היישוב היהודי בארץ, התנגדותם הגואה של הערבים לציונות בצד שינוי המדיניות הבין-לאומית של בריטניה, ההתפתחויות הפוליטיות המדאיגות באירופה ורעיון חלוקת הארץ לשתי מדינות שהוחרד לדיון הציבורי על ידי ועדת פיל – כל אלה הביאו לכך שרבים ביישוב היהודי ובתנועה הציונית האמינו במחצית השנייה של שנות השלושים שהמפעל הציוני הגיע לנקודה של "עכשיו או לעולם לא". רבים סברו כי מדינה יהודית עצמאית חייבת לקום בעתיד הקרוב, ולו כדי לשמש חוף מבטחים ליהדות אירופה וכדי לקדם את השינויים בפוליטיקה המזרח-תיכונית והעולמית.

בן־גוריון, שהיה מהתומכים העיקריים בקבלת עקרון חלוקת הארץ ובהקמת מדינה לאלתר, ביקש להבהיר לאנשי היישוב שהחוסן של מדינתם העתידית תלוי לא רק בכוחות הביטחון, ביחסי החוץ ובכלכלה שלה. הוא הדגיש שחוסנה של המדינה מותנה במידה רבה מאוד גם בהכרה של אזרחיה במשמעות של חיים אזרחיים במדינה ריבונית ובנכונותם לממש את חירותם ולהשתתף בחיים הציבוריים ובעיצוב ההסדרים החלים עליהם, או בהפיכתם מנתינים (סבילים) לאזרחים פעילים. כך הוא ביטא את ההבנה בצורך בחשיבה מחודשת:

פְּשֶׁרָה שֶׁל הַמְהַפְכָה הַצִּיּוֹנִית הִיא בַּמְלָה אַחַת – עֲצֵמָאוֹת: עֲצֵמָאוֹת לְעַם הַיְהוּדִי בְּמוֹלַדְתּוֹ. וְכַשֵּׁם שֶׁתְּלוֹת אֵינָה רֶק מְדִינָת אֶלֶּא כְּלִכְלִית אֶלֶּא מוֹסְרִית, תְּרַבּוּתִית וְאֵינְטֵלֶקְטוּאַלִּית [...] כִּךְ עֲצֵמָאוֹת אֵינָה רֶק עֲצֵמָאוֹת מְדִינָת וְכִלְכְּלִית בְּלֶבֶד, אֶלֶּא גַם רוּחִנִּית, מוֹסְרִית, שְׂכִלִית, וְרֵאשִׁיתָה – עֲצֵמָאוֹת שְׂבֵלֶב, עֲצֵמָאוֹת שְׂבֵהֶרְגֶשָׁה, עֲצֵמָאוֹת שְׂבֵרְצוֹן. וּמִתּוֹךְ הַעֲצֵמָאוֹת הַפְּנִימִית נִרְקַמֵּת הַעֲצֵמָאוֹת הַחִיצוֹנִית.¹¹

הוא חזר על דברים דומים גם אחרי הקמת המדינה: "מדינה אינה ענין חיצוני בלבד, מסגרת, שלטון, מעמד בינלאומי, ריבונות, צבא [...] מדינה זו הכרת אחריות וזיקה ממלכתית של כל אישי העם. זאת היא הרגשה של אחריות ממלכתית של כל אזרחי המדינה".¹²

אלא שלא הייתה לרעיונות אלה כותרת מתאימה במילון הפוליטי הקיים, לא בעברית ואף לא בלועזית. לכן הוא חזר לשם התואר ממלכתי אבל העניק לו משמעות ערכית אזרחית־פוליטית נוספת וחדשה. עתה דיבר בן־גוריון לא רק על "מוסדות ממלכתיים" ועל "כהונות ממלכתיות", אלא גם על "הבנה ממלכתית", "כוחות ממלכתיים", "היגיון ממלכתי", "מחשבה ממלכתית", "ניסיון ממלכתי", "ייעוד ממלכתי", "גאון ממלכתי" ו"פוטנציה ממלכתית"; וחשוב מכול, הוא הרבה

11 דוד בן־גוריון, "ציוויי המהפכה היהודית" (דברים בכינוס המשמרת הצעירה, חיפה, 9 בספטמבר 1944), במערכה, כרך ג, חל אביב: עם עובד, תש"ח, עמ' 202.

12 פרוטוקול מועצה מפא"י, 16 במרץ 1951, עמ' 51, ארכיון בן־גוריון, פרוטוקולים של פגישות.

לדבר בתקופה זו על "עם ממלכתי" ולמתוח ביקורת על היעדרם של "חושים ממלכתיים" ושל "גישה ממלכתית" בקרב העם היהודי.¹³ בן-גוריון גם העניק אז לרעיון החדש את הכותרת "ממלכתיות".

למעשה, הוא שב ותרגם מרוסית את המילה גוסודארסטבנוסט (государственность), יש להגות (gosudarstvennost). במאה התשע עשרה ציינה מילה זו ריבונות, מעמד של מדינה (במובן של statehood, Staatlichkeit), ממשל או אטטיזם,¹⁴ אך במאה העשרים העניקו לה אנשי המפלגה החוקתית-דמוקרטית ברוסיה (הקֶרְטִים) את המשמעות של תודעת ריבונות: תודעה של חיים אזרחיים במדינה דמוקרטית, כלומר במדינה שהאזרחים הם בעליה ולא רק נתיניה.¹⁵ מהלך דומה עשה גם בן-גוריון. מאז אמצע שנות השלושים שוב לא ביטאו המילים ממלכתי וממלכתיות רק ריבונות מדינית וזיקת שייכות אל המדינה אלא גם ובעיקר תודעת ריבונות, כלומר הכרה במכלול הערכים והעקרונות הכרוכים בחיים אזרחיים במדינה. בכך דן החלק הבא.

במשמעותה הבסיסית, והפופולרית, הממלכתיות מבטאת זיקת שייכות אל המדינה. בית ספר ממלכתי וצבא ממלכתי הם מוסדות של המדינה, כלומר מופעלים על ידה, או לפחות ממומנים ומפוקחים על ידה. אולם כפי שחשים דוברי העברית, לביטויים אלה גם משמעות

.1

ממלכתיות מהי?

13 יומן בן-גוריון, 18 בפברואר 1936, 16 באוגוסט 1936, 20 באוגוסט 1936, 10 בנובמבר 1936, 12 ביולי 1937, 26 ביולי 1937, 27 ביולי 1937, 2 בדצמבר 1937, 13 בדצמבר 1937, ארכיון בן-גוריון.

14 המונח "אטטיזם" הוטבע במאה התשע עשרה בידי אנרכיסטים צרפתים, כדי להבחין בין המדינה כמוסד בירוקרטי ובין העם והחברה האזרחית. בשיח הפוליטי הצרפתי בו זמננו הביטוי étatisme והפועל étatiser מציינים (לרוב בנימה שלילית) החערבות ישירה של המדינה בחברה ובכלכלה, זיהוי המרחב הציבורי כולו עם המדינה, והדגשת קדימותה של המדינה גם במחיר של פגיעה בהתאגדויות חברתיות וולונטריות, ההכרחיות לקיומה של חברה אזרחית דמוקרטית.

15 קידר (לעיל הערה 9), עמ' 39.

ערכית מורכבת ועמוקה יותר. ניתן להצביע על כמה ערכים פוליטיים המקופלים בממלכתיות.

ראשית, מוסדות ממלכתיים מבטאים את ההכרה שהחיים בחברה מסודרת ובעלת מרכז מרות יעיל משמעותיים לפרט. זהותו של אדם, אופיו ותפיסות העולם שלו מתעצבים באמצעות יחסיו עם אנשים אחרים וחיייו המשותפים עימם, ולכן מחוץ לקהילה הפוליטית לא ניתן לדבר על חיי אנוש משמעותיים וחופשיים באמת. "לא טוב היות האדם לבדו", ואין בנמצא כלל איש ביחידותו וכבידדותו. החברה לאדם היא כאוויר לנשימה", ביטא זאת בן-גוריון.¹⁶ כדי לקיים חברה מתפקדת יש למלא שני תנאים: ראשית, יש צורך לקבוע פרוצדורה מוסכמת להכרעה וקבלת החלטות (למשל דמוקרטיה), ולכונן מוסדות וכללים שבאמצעותם תפעל החברה ותספק לחבריה את צורכיהם; ושנית, יש להכיר בחשיבות קיומו של מרכז מרות יעיל, כלומר של מוסדות שלטון בעלי סמכות אפקטיבית של הכרעה ואכיפה. מרכז מרות ריבוני מתפקד הוא תנאי הכרחי לעצם קיומה של חברה יציבה ובטוחה, משום שהוא שומר על הסדר ועל שלום הציבור; מגן על חירויותיהם של האזרחים; מספק לחברה שירותים חיוניים כגון ביטחון, חינוך, בריאות, עזרה סוציאלית ותשתיות פיזיות, או לפחות מפקח על אספקתם; ומשמש הזירה העיקרית שבה מוכרעות ההכרעות הערכיות החשובות של החברה ונקבעים הכללים היסודיים שלה. ללא מרכז מרות אפקטיבי חברה אינה יכולה להתנהל, והיא נדונה לאנרכיה ואלימות.

השאלות אילו שירותים צריכה החברה המאורגנת לספק לחברים והחברות שבה, והאם שירותים אלה צריכים להינתן על ידי רשויות ממלכתיות במישרין או על ידי גופים פרטיים בפיקוח המדינה או במימונה, הן שאלות נפרדות. התשובות לשאלות אלו תלויות בתפיסות העולם הפוליטיות-כלכליות של אותה חברה, כמו גם במערך היחסים והכוחות שבין המדינה לגופים פרטיים ובינם לבין עצמם. בישראל, כמו ברוב המדינות, קיימת הסכמה ציבורית כי ביטחון הוא שירות שהמדינה צריכה לספק במלואו לאזרחיה וכי עליה לעשות זאת באמצעות שירותי הביטחון הממלכתיים (של המדינה), אף כי חלק מביטחון הפנים מופרט ומסופק

16 בן-גוריון, "יקר האדם" (1 בנובמבר 1954), חזון ודרך, כרך ה, תל אביב: עינות, תשי"ז, עמ' 97-101, הציטוט מעמ' 101.

באמצעות קבוצות שמירה פרטיות המפוקחות על ידי המדינה. לעומת זאת, אף שבארץ קיימת הסכמה ציבורית דומה שעל המדינה לספק לאזרחיה גם שירותי בריאות, קיימות מחלוקות בסוגיית היקף שירותי הבריאות הממלכתיים (למשל, בשאלה אם חייבת המדינה לספק לכל אזרחיה רפואת שיניים), וכן בשאלה אם המדינה צריכה לספק שירותים אלה במישרין או רק לדאוג לכיטוח בריאות ממלכתי ולפקח על שירותי בריאות פרטיים שיספקו את השירות. מחלוקת ערכית-פוליטית עמוקה יותר קיימת בשאלה אם על המדינה לספק לאזרחיה דיור, תרבות או שירותי דת או להשאיר זאת לחברה האזרחית ולשווק. אלה מחלוקות נכבדות, אך אסור שהן ישכיחו את עצם הצורך של הפרט בחיים בחברה מסודרת ובעלת מרכז מרות מתפקד ויעיל.

שנית, מוסדות ממלכתיים מבטאים את האינטרס הציבורי שהמדינה אמונה עליו. תוכני הלימוד ודרכי ההתנהלות של בית ספר ממלכתי אמורים לשקף את מערכת הערכים של הציבור ולא של קבוצה או מגזר מסוים בחברה (אף כי הם אינם מנוגדים בהכרח לערכים של המגזרים השונים). באופן דומה, צבא ממלכתי הוא צבאה של המדינה כולה ולא מיליציה של תנועה פוליטית או קבוצה מסוימת. משמעות הלוואי החיובית שמתלווה בעברית למוסדות אלה, כמו גם לביטויים "דמות ממלכתית" או "התנהגות ממלכתית", מלמדת על ההכרה בקיומו, בחשיבותו ובקדימותו של אינטרס ציבורי כללי, הקיים בנפרד מן האינטרסים הפרטיים והמגזריים של יחידים וקבוצות המרכיבות את החברה; ועל ההכרה בצורך במוסדות שיבטאו את אותו אינטרס ציבורי, יוציאו אותו לפועל וישמרו עליו מפני השתלטות של אינטרסים מגזריים שמבקשים לנצלו לתועלתם הפרטית.

השאלה כיצד מזהים או מעצבים את האינטרס הציבורי היא שאלה נכבדה. במהלך הדורות האמינו יחידים וקבוצות שהם מבטאים את האינטרס הציבורי משום שהם מודעים לקיומו ולחשיבותו ומשום שלדעתם הם פועלים הלכה למעשה לטובת כלל הציבור ולא לתועלתם הפרטית או הקבוצתית. אבל הזדהות כזו עם האינטרס הכללי גם מסוכנת, מפני שהיא פותחת פתח לכפייה של אינטרס פרטי המוצג כאינטרס כללי או לכפייה קיצונית של עמדות הכלל או המדינה על הפרט בתואנה שכך מחייב הרצון הכללי המגולם בשלטון ומתפרש על ידו. הממלכתיות, כפי שנוסחה והתבטאה בארץ, מבהירה שהערוכה למניעת כפייה

ושרירותיות שכאלה היא הקפדה על דמוקרטיה ועל חירויות האדם. על הפרט להכיר בחשיבות האינטרס הכללי, אך האינטרס הכללי והסמכות הפוליטית תלויים בהכרעתו הדמוקרטית והחופשית של ציבור הבוחרים. זהו ביטוי חשוב לזיקה ההדוקה שיצרה הממלכתיות הציונית-ישראלית בין האינטרס הציבורי לבין הדמוקרטיה. כך ביטא זאת בן-גוריון בנאום בכנסת:

סימנה המובהק של דמוקרטיה הוא לא שלטון למען העם, אלא שלטון על-ידי העם. גם עריצים טוענים או גם סבורים באמת, שהם שולטים לטובת העם. אין דיקטטורה בהיסטוריה שלא התיימרה לשלוט לטובת הכלל. והיו מקרים לא בודדים שאמנם קמה דיקטטורה רק מתוך נימוקים ציבוריים, מתוך אידיאלים לאומיים או סוציאליים; אולם יש טבע פנימי לשלטון, ואין מפניו מנוס. כשאין השלטון כפוף לעם ואינו נבחר על ידיו בבחירות חפשיות – הרי השלטון נעשה מטרה לעצמו, גם אם לכתחילה היה רק אמצעי למטרה, לו גם למטרה נעלה. אמת פשוטה זו הוכחה לא פעם על ידי ההיסטוריה, גם בדורות הקודמים וגם בימינו אנו.¹⁷

הדרישה להכרה באינטרס הציבורי נתבעת כמובן קודם כול מעובדי המדינה וממנהיגיה, שנדרשים לשוות את טובת הציבור לנגד עיניהם ולפעול למענה ולא למען תועלתם הצרה, והיא אף מעוגנת בעקרונות המשפט הציבורי (המינהלי והחוקתי) בישראל, כמו במדינות חוק דמוקרטיות אחרות. לכן המדינה, שחייבת להיות אמונה על האינטרס הממלכתי, היא הזירה העיקרית שבה מוכרעות הכרעות ערכיות חשובות על פי פרוצדורה מוסכמת שצריכה לבטא את האינטרס הציבורי (בישראל זו פרוצדורה דמוקרטית); ומוסדות המדינה הריבונית הם אלה שתפקידם לבטא את ההכרעות הללו ולהוציאן לפועל (במישרין או באמצעות פיקוח על גופים פרטיים).

אבל ההכרה בחשיבות האינטרס הציבורי והאחריות לקידומו ולהגנה עליו נתבעת גם מהאזרחים מן השורה. כך למשל, הדרישות לחסוך במים, לדאוג

17 דברי הכנסת, 20 בפברואר 1950, עמ' 818.

לניקיון הסביבה, לציית לחוק, לשלם מיסים, לשרת בצבא או לגלות אחריות כלפי האזרחים האחרים נובעות כולן גם מן ההכרה באינטרס הציבורי ובקדימותו.

חשוב לשים לב שהאינטרס הציבורי שמבוטא על ידי מוסדות המדינה הממלכתיים אינו מנוגד בהכרח לאינטרסים פרטיים; ושהממלכתיות אין משמעה חוסר התחשבות או פגיעה שרירותית בפרטים, בקבוצות או בהתאגדויות חברתיות, וגם אין משמעה שהמדינה משתלטת לחלוטין על המרחב החברתי כולו ואינה מאפשרת התארגנויות חברתיות וולונטריות. מדינת ישראל מכירה למשל ברצון של אזרחיה לחנך את ילדיהם ברוח אמונותיהם הדתיות, ועל כן החינוך הממלכתי מתחלק לחינוך ממלכתי כללי וממלכתי דתי יהודיים ולחינוך ממלכתי ערבי (בעיקר מוסלמי) ודרוזי. נוסף על כך המדינה מכירה גם במערכות חינוך פרטיות דתיות ולא־דתיות של יהודים ולא־יהודים. לעומת זאת, בנושא הביטחון גוברים הצורך בקיומו של מרכז מרות ריבוני יעיל והחשש מפני מאבקים חברתיים אלימים, ולכן למדינה יש מונופול על תחום הביטחון והפעלת הכוח הממוסד (זו המשמעות הפרקטית של ריבונות המדינה). למעט הכרה חלקית בשירותי שמירה פרטיים (שאף הם מפוקחים על ידי המדינה), המדינה אינה מוכנה לאפשר ליחידים או קבוצות להקים מיליציות חמושות לא־ממלכתיות. עוד לפני הכרזת העצמאות תבעו מוסדות התנועה הציונית והיישוב הכרה במרותם ושליטה בגופי ההגנה וגילו חוסר סובלנות כלפי גילויי פרישה ממרות זו (למשל של מחתרות האצ"ל והלח"י). לאחר הכרזת העצמאות הייתה דרישת המדינה תקיפה הרבה יותר, ועתה היו לה אמצעים יעילים יותר לאכוף ציות. פרשות אלטלנה, רצח הרוזן ברנדוט ועוזרו, ובמידה שונה גם התעקשותו של הפלמ"ח להמשיך ולהחזיק במטה נפרד וביחידות נפרדות בתוך צה"ל, הוכיחו שלא מדובר בדרישה מוגזמת של המדינה. קיומן של מיליציות מחתרתיות חמושות יצר סכנה של סכסוכי דמים בקרב האוכלוסייה היהודית בארץ ואיים על עצם קיומה של המדינה הצעירה. כך ביטא זאת בן־גוריון בכנסת:

ומעל הכל יש חובת הבטחון, חובת הגנת קיומנו, חירותנו, עצמאותנו וגידולנו. וחובת הבטחון אינה עניינו של היחיד. היחיד אינו עושה מלחמה לעצמו ואין היחיד כורת שלום לעצמו. הבטחון, יותר אולי מכל דבר, זהו מפעלו ועניינו של הכלל. יש גם עולמו של היחיד, ועולם היחיד, אולי יותר ממש

ויותר חשוב מעולם הכלל, מעולם המדינה, כי המטרה היא האדם החי, הקונקרטי, ולא הכלל האבסטרקטי. אבל ישנם דברים שלגביהם אין יחיד – אין זכות יחיד, אין אינטרס יחיד, יש רק כלל וצרכי הכלל; ודבר זה הוא הבטחון. צרכי הבטחון קודמים לכל צרכי יחיד ולכל זכויות יחיד, ועושים מה שטוב לבטחון ולא מה שטוב ליחיד.¹⁸

נחרצותה של הממשלה בקיץ 1948 לפרק את המיליציות החמושות ולמזגן בצה"ל, צבא ממלכתי יחיד הנשמע להוראות הממשלה הנבחרת וכפוף לחוק, הייתה ללא ספק תנאי הכרחי לקיומה היציב והבטוח של הריבונות הישראלית ולהתפתחותה של הדמוקרטיה בארץ.

שלישית, מוסדות ממלכתיים מבטאים את חובתה של המדינה לפעול בדרך אוניברסלית והוגנת שאינה פוגעת בחירותו של הפרט בצורה שרירותית. הממלכתיות מבטאת תפיסה פוליטית הרואה במדינה לא מרכז מרות או מסגרת שלטונית בלבד, אלא בראש ובראשונה מסגרת שמשווה את האדם היחיד לנגד עיניה: "נקודת המוצא והתכלית העליונה, השורש והמקור, המטרה והקץ, אינם לא במדינה ולא בעם – אלא באדם", סיכם זאת בן-גוריון.¹⁹ על כן חייבת המדינה לפעול כלפי כלל האזרחים בצורה שוויונית, הוגנת, אחידה ולא אישית (אימפרסונלית). כך למשל, מערכת החינוך הממלכתית נדרשת לחנך את כלל הילדים ללא קשר למגדר, לקבוצות ההשתייכות שלהם או להעדפותיהם הערכיות, והיא נדרשת לספק להם באופן שוויוני חינוך אחיד באיכותו ודומה בתכניו היסודיים. באורח דומה, צה"ל הוא צבא ממלכתי לא רק משום שאינו מיליציה פרטית אלא משום שהוא צבא העם שבו אמורים לשרת (לפחות בתאוריה) כל בני החברה. גם הצבא אמור להתייחס לכלל חייליו בצורה אחידה: מדיניות הגיוס, תנאי השירות וזכויות החיילים וחובותיהם צריכים להיות זהים לכלל החיילים. ולבסוף, ביטוח בריאות ממלכתי הוא ביטוח בריאות שהמדינה אמורה לספק או להסדיר בצורה אחידה ולא אישית לכלל האוכלוסייה.

18 דברי הכנסת, 16 בינואר 1950, עמ' 537.

19 בן-גוריון, "יקר האדם" (לעיל הערה 16), הציטוט מעמ' 101 (ההדגשה במקור).

האוניברסליזם הממלכתי של מוסדות המינהל, המשפט והשירותים החברתיים מלמד על הזיקה ההדוקה המבוטאת בממלכתיות בין האינטרס הכללי ובין חירותם של האזרחים והשוויון ביניהם, ומכאן גם על הקשר של הממלכתיות לדמוקרטיה ולשלטון החוק. קיומם של מוסדות המחויבים לבטא את האינטרס הציבורי בצורה אוניברסלית, אחידה ולא אישית הכרחי כדי למנוע אפליה בין אזרחי המדינה ולכונן קהילה פוליטית שחבריה הם שותפים שווי זכויות; והוא תנאי הכרחי לשמירה מפני פגיעה שרירותית בחירותם של האזרחים. בהמשך לדוגמה הקודמת, מערכת החינוך הממלכתית אינה רשאית לסרב לקבל ילד או ילדה מטעמים שרירותיים שאינם קבועים בחוק, והיא נדרשת לספק לכולם חינוך אחיד. כך חייבות לנהוג גם הרשויות הממלכתיות האחרות.

מכאן מתבהר גם הקשר ההדוק שבין הממלכתיות ובין שלטון החוק. רעיון שלטון החוק מבטא את ההגבלות על כוח השלטון (ובמידה רבה גם את ההגבלות על יחסי הכוח וההיררכיות בחברה). הגבלות אלה נשמרות על ידי שורת מוסדות, כללים והליכים פוליטיים ומשפטיים היוצרים יחדיו מנגנון המפקח על כוח השלטון. מקום מרכזי במנגנון זה יש לדרישה שמשפט המדינה יוחל על כלל האזרחים בצורה שוויונית, אחידה ולא אישית על ידי מערכת משפט ממלכתית (כלומר, מופעלת על ידי המדינה ומבטאת את האינטרס הציבורי) ובלתי תלויה.²⁰ במובן זה, המשפט הוא "מוצר בסיסי" שהמדינה חייבת לספק לאזרחיה באופן אוניברסלי, שוויוני והוגן. למשפט ולשלטון החוק קשר הדוק לממלכתיות גם במובן זה שהמוסדות והכללים המשפטיים הם מרכיב חשוב בקיומה של חברה מתפקדת ומסודרת.

רביעית, הממלכתיות תובעת אחריות אזרחית הרדית והשתתפות של הפרט בעיצוב החיים הציבוריים. הממלכתיות אינה מבטאת סתם את זיקת השייכות של האזרחים למדינה, אלא את היותם שותפים ממש במדינה; לא כנתינים סבילים

20 על שלטון החוק ראו למשל Franz Neumann, *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*, Leamington Spa: Berg, 1986 [1936]; Lon Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1964; Joseph Raz, "The Rule of Law and its Virtues," *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford: Oxford University Press, 1979, pp. 210-229

אלא כבעליה של החברה וכאחראים לה. אחריות זו נובעת מהשילוב, הטבוע בממלכתיות, של ההכרה בחשיבות שיש לחיים בחברה ולא־ינטרס הציבורי עבור בני האדם מצד אחד, ושל ההכרה בחירות הפרט ובאיסור לפגוע בה בצורה שרירותית מצד שני. כך ביטא זאת בן־גוריון ערב הקמת המדינה:

העצמאות הצפויה לנו [...] אין פירושה רק השתחררות מעול זר. לעצמאות יש משמעות חיובית, והיא העיקר. והתוכן החיובי של העצמאות פירושו – אחריות. אחריות כבדה וגדולה, אחריות קולקטיבית של הקיבוץ היהודי, ונשיאתו בעול של עליה, פיתוח, שוויון ושלוש [...] במדינה היהודית אנו נהיה האחראים לא ליהודים בלבד – אלא לכל תושבי המדינה, ולכל תושבי המדינה במידה שווה.²¹

עצמאות משמעה אחריות. אדם עצמאי (ריבוני) הוא אדם שאחראי לעצמו ולחיו; הוא אוטונומי, כלומר מחוקק בעצמו את הכללים שעל פיהם הוא חי. אחריות היא תמיד פעילה. אדם עצמאי לא רק מודע לכך שהוא אחראי לעצמו אלא חייב לדאוג לעצמו בפועל, למשל לספק לעצמו את צרכיו או לקבוע לעצמו מטרות וערכים ולפעול להגשמתם. אחריות אישית זו היא המרכיב היסודי של האחריות הציבורית. לדברי בן־גוריון:

הסגולה החלוצית [...] היא פרי האמונה של האדם ביכולתו ובאחריותו האישית. לא הסתמכות על נסיכות אובייקטיביות, על גורל, על מקרה, ולא תביעה מהכלל, מהמדינה, מהזולת, – אלא הטלת מלוא האחריות על עצמו, מתוך אמונה שרצונו של האדם, העזתו, כוחו, כושר־עבודתו, יוזמתו, מאבקו, – הם בלבד הקובעים.²²

21 דוד בן־גוריון, "ניכון" (דברים בכינוס הציוני, 29 באוקטובר 1947), במערכה, כרך ה, חל אביב: עם עובד, תש"י, עמ' 247. וראו קידר (לעיל הערה 9), עמ' 177–190 (ההדגשות במקור).

22 דוד בן־גוריון, "מדוע לא שלטון ממושך" (7 בינואר 1954), חזון ודרך, כרך ה (לעיל הערה 16), עמ' 22–29, הציטוט מעמ' 24.

מתוך ההכרה של הממלכתיות בחשיבות החיים החברתיים והאינטרס הציבורי עולה שאחריות האדם משתרעת לא רק על חייו הפרטיים אלא גם על האינטרס הציבורי ועל האזרחים השותפים עימו בקהילה הפוליטית. גם האחריות הזו היא אחריות אקטיבית ולא סתם הכרה בחשיבות הטוב הכללי או כיבוד האחר. אחריות לאדם אחר אינה מתבטאת רק בסובלנות כלפי אורחות חייו של האדם האחר או בכיבוד תרבותו, אלא בפעולה של ממש לטובתו ובהתאם לצרכיו של אותו אחר. התביעה לאחריות כלפי האחר מופנית לכלל האזרחים, ועל כן ברור שזו אחריות כללית והדרדית, "זיקת-גומלין ועזרה הדדית של כל האזרחים"²³.

באופן דומה, אחריות לאינטרס הכללי, כלומר אזרחות פעילה, מתבטאת בפעולות כמו שמירה על ניקיון המרחב הציבורי וטיפוחו, שמירה על החוק או תשלום מיסים; אך חשוב מכול – אחריות אזרחית פעילה מתבטאת בהשתתפות האזרחים בעיצוב ההסדרים החלים עליהם (כדיוק כפי שאדם אוטונומי מעצב בעצמו על הכללים שעל פיהם הוא חי): השתתפות דמוקרטית בבחירות, באספות והפגנות, במשאלי עם ובדרכי ביטוי ופעולה אחרות. בין הממלכתיות ובין הדמוקרטיה יש אפוא קשר הדוק ומחייב הן מבחינה רעיונית והן מבחינה היסטורית.

* * *

מן המקובץ עד כאן עולה שממלכתיות היא השם של מערכת מושגים פוליטית ישראלית שמדגישה את הקשר ההכרחי שבין חירות הפרט לבין קיומו של מרחב ציבורי מפותח ומוסדות המבטאים את האינטרס הציבורי. על מנת להגן הן על הפרט והן על האינטרס הציבורי תובעת הממלכתיות ממוסדות המדינה לבטא את האינטרס הציבורי ולהוציאו לפועל בצורה אוניברסלית והוגנת; הממלכתיות מעודדת את כלל האזרחים לטפח הכרה בחשיבות האינטרס הציבורי ואחריות אזרחית הדרדית ולהשתתף בעיצוב החיים הציבוריים.

23 דוד בן-גוריון, "מהפכת הרוח" (נאום בפני בעלי מקצועות חופשיים, 15 בינואר 1949), חזון ודרך, כרך א, תל אביב: מפא"י, תשי"א, עמ' 35. להרחבה ראו ניר קידר, "יצריכה להיות הרגשה של עם": שוויון ושותפות בתפישתו של בן-גוריון בשנות החמישים והשישים", בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטווין וטוביה פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי, כרך ב, ירושלים ושדה בוקר: יד יצחק בן-צבי ומכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, 2005, עמ' 747-771.

ראוי להעיר כמה הערות על ההגדרה הזו של הממלכתיות. ראשית, עניינה של הממלכתיות הוא במדינה כמגלמת האינטרס הכללי, אך רעיונותיה הבסיסיים נכונים בשינויים המחויבים גם להתארגנויות חברתיות תת־מדינתיות מצומצמות יותר (למשל קהילה דתית או יישוב מסוים), בין שאלה קהילות הטרוגניות מבחינת תרבותן ובין שהן הומוגניות יותר. זאת משום שכל קהילה פוליטית צריכה מרכז מרות יעיל ומתפקד (הגם שלא ריבוני) ומוסדות וכללים לפעול באמצעותם; כל קהילה צריכה לקבוע לעצמה פרוצדורה מוסכמת לקבלת החלטות; כל קהילה צריכה לבטא את האינטרס הציבורי שלה ולהגן עליו; וכל קהילה צריכה לפעול בדרך אחידה והוגנת כלפי כלל חבריה.

שנית, הממלכתיות איננה כותרת חלולה, היא איננה סל של רעיונות שניתן לזרוק לתוכו כמעט כל ערך פוליטי, והיא איננה סתם מילה נרדפת למשטר אפקטיבי. הממלכתיות היא מערכת מושגים פוליטית העומדת על הקשר שבין חירות הפרט ובין האינטרס הציבורי, ועל כן כוללת את רשימת העקרונות והערכים שמנתי למעלה. כמובן שניתן וראוי להתווכח על פרשנותם של העקרונות הללו. כך למשל, ניתן לשאול מי קובע מהו האינטרס הציבורי, או אם ראוי למדינה לסטות מחובתה להתנהל בדרך אוניברסלית מטעמים של העדפה מתקנת. גם הגדרתה של הממלכתיות פתוחה לוויכוח וניתן להוסיף או לגרוע ערכים ועקרונות על אלה שמנתי כאן. למשל, ניתן לשאול אם ממלכתיות מחייבת את המדינה (ואולי גם את אזרחיה) לפעול למען קיומו של שוויון כלכלי בסיסי בין האזרחים. מצד אחד, ניתן לראות בשוויון כלכלי בסיסי ערך ממלכתי מן הטעם שהוא מחזק את הזיקה ההדדית בין האזרחים ומשמש תנאי ליציבות פוליטית, ומשום שעוני ופיגור מונעים מהיחיד להשתתף בחיים הציבוריים בצורה אפקטיבית ולהיות אחראי פעיל לחייו (או למצער פוגעים ביכולתו לעשות כן). מצד שני, ניתן לטעון ששוויון כלכלי בסיסי אינו עיקרון ממלכתי אלא ערך המבטא אידאולוגיה פוליטית־כלכלית שונה. אבל העובדה שניתן להתווכח על הגדרת הממלכתיות אין משמעה שמדובר במושג עמום ולא שימושי; בדיוק כפי שוויוכוחים דומים בעניין הגדרת הליברליזם או הסוציאליזם אינם מבטלים את קיומם או את חשיבותם של אלה כמושגים פוליטיים.

שלישית, ראוי להבחין בין הממלכתיות כמערכת המושגים הפוליטית שהגדרתי למעלה ובין מובנים שונים שנקשרו בביטוי במהלך השנים. בקרב רבים בציבור

השתרש למשל הזיהוי שבין ממלכתיות להתנהגות מכובדת, רגישה וראויה מבחינה ערכית. כך למשל, המתנגדים לטקס הזיכרון הישראלי-פלסטיני המשותף שנערך בערב יום הזיכרון לחללי צה"ל הטיחו במארגני הטקס ומשתתפיו כי הם אינם ממלכתיים, משום שקיום טקס שנוי במחלוקת פוליטית ביום זיכרון ממלכתי מבטא חוסר רגישות או אף זלזול ברגשות רוב הציבור היהודי.²⁴ באופן דומה הואשמו מארגני טקס הדלקת המשואות ביום העצמאות ה-70 בהתנהגות לא-ממלכתית, מכיוון שחרגו מן המתכונת המקובלת של הטקס הממלכתי כשביקשו לשלב בטקס נאום פוליטי (ועל כן בהגדרה שנוי במחלוקת) של ראש הממשלה.²⁵ טקסים ממלכתיים נקראים כך משום שהם אכן מבטאים באופן חגיגי ומרומם את האזרחות המשותפת והשוויונית, את האינטרס הכללי ואת אופייה האוניברסלי והאינטגרטיבי של המדינה. ניתן לכן להבין את חוסר הנחת של רבים לנוכח פגיעה בכללי הטקסים הללו. אבל לא כל חריגה מפרוטוקול של טקס ממלכתי או שרוב של סוגיה שנויה במחלוקת בטקס פוגעים בממלכתיות, קרי באינטרס הציבורי, בהתנהלותה האוניברסלית של המדינה או באפשרות של הפרט לבטא את חירותו. על פי רוב מדובר במחלוקת פוליטית רגילה, או בוויכוח על נימוסים והליכות. אדיבות, סובלנות וכיבוד הדדי הם כמובן תנאים חשובים לקיומו של מרחב ציבורי נעים ופתוח, ועל כן ברור שהם מעודדים השתתפות אזרחית וסולידריות. אך התנהגות שמעוררת חוסר נחת ואפילו כאב, עלבון או הרגשת פגיעה, איננה פגיעה כשלעצמה בממלכתיות.

בדומה לכך רבים אינם מבדילים בבירור בין ממלכתיות ובין לאומיות. יש אכן קשר בין לאומיות ובין ממלכתיות, דמוקרטיה ואפילו שלטון החוק. הלאומיות יוצרת זיקה "כמו משפחתית" הקושרת בין המוני אנשים ומאפשרת להם לחיות כקולקטיב בקהילה פוליטית אחת; והיא מאפשרת להם להיות שותפים במידה שווה בלאום.²⁶ אף על פי כן, הזיהוי של ממלכתיות עם לאומיות שגוי ומסוכן.

24 ראו למשל יובל אלבשו, "הטקס האלטרנטיבי לא היה צריך להתקיים אתמול", הארץ, 18.4.2018.

25 ראו למשל ליאור רוטברט, "מה שווה הטקס אם מירי רגב לא שולטת בו?", ynet, 2.4.2018.

26 ראו Maurizio Viroli, *For Love of Country: An Essay on Patriotism and Nationalism*, Oxford: Clarendon Press, 1995, pp. 173–175; Charles

לאומיות היא זיקה שנובעת מקשר מהותי, מדומיין יותר או פחות, בין אנשים בעלי מאפייני זהות דומים, והיא מבוססת על תחושת שייכות לקבוצה "לאומית" בעלת זהות אתנית, תרבותית-היסטורית או דתית משותפת. נכון, סולידריות לאומית יכולה לתרום לגיבושן של תודעה ואחריות אזרחיות, אבל הממלכתיות מבטאת זיקה פורמלית שוויונית הקושרת בין כל האזרחים מכוח היותם שותפים שווים וזכויות בקהילה פוליטית, ללא קשר להשתייכותם ללאום או לקבוצת זהות מסוימת. הבדל זה מסביר את ההבחנה בין מוסדות ממלכתיים השייכים למדינת ישראל לבין מוסדות לאומיים "השייכים" באופן מטפורי, כקניין תרבותי-רוחני משותף, לכלל היהודים. כך למשל, צה"ל הוא הצבא הממלכתי הישראלי ולא הצבא הלאומי היהודי, וחוק ביטוח בריאות ממלכתי מבטח את כל אזרחי ישראל, יהודים כלא-יהודים, אך לא את יהודי התפוצות. לעומת זאת, תיאטרון הבימה מכונה התיאטרון הלאומי (היהודי), ובירושלים קיימת הספרייה הלאומית (היהודית) שתכליתה לאצור את אוצרות הרוח שיצרו יהודים במהלך הדורות.²⁷

ולבסוף, כדאי להזכיר גם את המשמעות הדתית שמעניק הציבור החרדי-לאומי (חרד"לי) לממלכתיות. החרדים-לאומיים מבטאים את המילה ממלכתיות במלעיל ומעניקים לה משמעות דתית ולא פוליטית-אזרחית: הממלכתיות מבטאת את הקדושה הקיימת לדעתם במדינת ישראל (ורק בה!), בהיותה לפי אמונתם השלב הראשון בגאולה היהודית. התפיסה החרד"לית רחוקה מאוד, ואפילו הפוכה, מהממלכתיות שמאמר זה עוסק בה. ממלכתיות היא הכותרת העברית למערכת עקרונית וערכים פוליטיים החשובים לכל קהילה פוליטית, כלומר היא מתייחסת למדינת ישראל כאל מקרה פרטי של התופעה האוניברסלית המודרנית של מדינת הלאום. לעומת זאת, עבור החרדים-לאומיים יהדותה של מדינת ישראל אינה

Taylor, "Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate," in: Nancy L. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1989, pp. 159, 181-182. ובהקשר הציוני ראו Gadi Taub, "Can Democracy and Nationalism Be Understood Apart? The Case of Zionism and Its Critics," *Journal of Israeli History* 26 (2) (September 2007), pp. 157-177

27 יוצא דופן הוא המוסד לביטוח לאומי, שעל אף שמו הוא מוסד ישראלי ממלכתי ולא יהודי לאומי.

נובעת מכך שיש בה רוב יהודי ריבוני אלא בשל מהותה האימננטית היהודית, הרתית־משיחית לדעתם, הייחודית לה.

אבל כמובן שעצם העובדה שלמילה ממלכתיות נקשרו בקרב הציבור מובנים שונים אינה מבטלת את קיומה או את חשיבותה של הממלכתיות כמערכת מושגים פוליטית.

רביעית, הממלכתיות מבטאת רעיונות פוליטיים כלליים ובה בשעה היא גם ציונית־ישראלית. היא ציונית־ישראלית כמובן זה שהגו אותה מנהיגי היישוב והתנועה הציונית לנוכח רצונם להפוך את היהודים מנתינים סבילים לאזרחים פעילים ואחראים לעצמם; ולנוכח הבנתם שהקמת מדינה דמוקרטית מתפקדת מחייבת את הנחלתן של מושכלות יסוד פוליטיות ואזרחיות, ובייחוד את ההכרה בקשר שבין חירות הפרט לאינטרס הציבורי. ההיסטוריה המיוחדת של הממלכתיות מלמדת שהציונות הייתה גם מקור עצמאי של רעיונות פוליטיים וחברתיים, ולא רק בבואה של רעיונות שנוצרו בזמן או במקום אחר. בן־גוריון ועמיתיו להנהגה הציונית והישראלית עיצבו את תפיסותיהם הפוליטיות לא רק על פי רעיונות שהם ספגו מבחוץ, אלא קודם כול על פי המציאות שפעלו בה. לכן אין זה מפתיע שלמילה ממלכתיות אין מקבילה ברוב השפות האחרות.

הממלכתיות היא רעיון ציוני־ישראלי גם משום שהמרחב הציבורי שהיא עוסקת בו הוא מדינת הלאום הריבונית של היהודים, שבה הם חופשיים לעצב את ההסדרים הפוליטיים החלים עליהם ולבטא את זהותם ותרבותם. כמובן זה, הממלכתיות היא הענף של המחשבה הציונית העוסק בדמות המדינה ויחסיה עם הפרט. אף שהממלכתיות היא מערכת מושגים המבטאת מכלול של רעיונות פוליטיים פורמליים אין בה דבר המתכחש לצורך של האזרחים לבטא את זהותם ואת תרבותם. אדרבה, מנהיגי התנועה הציונית, היישוב והמדינה דווקא הכירו בקשר שבין זהות ותרבות לאומיים משותפים ובין איתנותן של הדמוקרטיה והממלכתיות.²⁸ לכן הם אימצו כבר מימי ראשית הציונות התנהלות תרבותית בעלת אופי כפול: השתקת ויכוחי תרבות, זהות ודת כשאֵלָה עמדו להידרדר לכדי מלחמת תרבות מסוכנת שעלולה הייתה לפגוע בתנועה הציונית ולשתקה;

ובו בזמן אימוץ של סמלי תרבות משותפים שאינם מעוררים מחלוקת: השפה העברית, הדבקות בארץ-ישראל, סיפור ההיסטוריה היהודית ושורה ארוכה של סמלים, ערכים ומושגים מוסכמים מהמורשת היהודית.²⁹ עם זאת, כאמור למעלה, הממלכתיות מעולם לא זוהתה עם לאומיות, אלא נתפסה כמערכת ערכים אזרחית חיונית לקיומה של קהילה פוליטית באשר היא.

חמישית ואחרונה, דמות הממלכתיות שעולה מן התיאור שלמעלה הביאה כמה אנשי אקדמיה, ובהם גם אבי בראלי ואנוכי, לראות בממלכתיות ענף ציוני-ישראלי של התפיסה הפוליטית המכונה במחקר האקדמי מאז שנות השישים "רפובליקניזם", או לפחות להסביר את הממלכתיות באמצעות תפיסה זו (אף שמנהיגי הציונות וראשית המדינה לא הכירו את הספרות התאורטית על רפובליקניזם, שהתחברה ברובה מאוחר יותר).³⁰ רפובליקניזם היא תפיסה פוליטית הרואה זיקה הדוקה בין חירות הפרט לבין חיים בקהילה פוליטית. נקודת המוצא הרפובליקנית היא, כפי שכתב אריסטו, כי "האדם הוא חיה חברתית". זהותו, אופיו ותפיסות העולם של אדם מתעצבים באמצעות יחסיו עם אחרים וחיי המשותפים עימם, ולכן מחוץ לקהילה הפוליטית לא ניתן לדבר על חיי אנוש משמעותיים וחופשיים באמת. החירות הרפובליקנית אינה חירות שלילית, שפירושה היעדר התערבות של השלטון ושל כוחות חברתיים חיצוניים בחיי של אדם. תחת זאת זו חירות שמשמעה שלטון עצמי, כלומר החירות להשתתף באופן שוויוני וחופשי בעיצוב החיים הציבוריים ובקביעת ההסדרים הפוליטיים

29 ניר קידר, משפט כחול לבן: זהות ומשפט בישראל, מאה שנים של פולמוס, שדה בוקר, רעננה ותל אביב: מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, האוניברסיטה הפתוחה ומכון למשפט והיסטוריה ע"ש קרן דיזיד ברג, 2017, עמ' 171-185.

30 ראו למשל יואב פלד, "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלסטינים בישראל", תיאוריה וביקורת 3 (1993), 21-35; הנ"ל, "האם תהיה מדינת ישראל מדינת כל אזרחיה בשנת המאה שלה?", מחקרי משפט יז (2001), עמ' 73-89; אבי בראלי ויוסף גורני, "אחדות ושיתוף בדמוקרטיה מודרנית: התפתחות התפיסה הדמוקרטית-רפובליקנית של אחדות העבודה ומפא"י", בתוך: אורי כהן, אליעזר בן-רפאל, אבי בראלי ואפרים יער (עורכים), ישראל והמודרניות: למשה ליסק ביובלו, שדה בוקר, ירושלים ותל אביב: מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, יד יצחק בן-צבי, המכון לחקר הציונות וישראל ע"ש חיים וייצמן ומרכז צ'ריק לחולדות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, 2006, עמ' 127-167; קידר (לעיל הערה 9); בראלי וקידר (לעיל הערה 1); מנחם מאוטנר, "משבר הרפובליקניות בישראל", משפט ועסקים יד (2012), עמ' 559-594.

של הקולקטיב. לפי התפיסה הרפובליקנית אדם אוטונומי איננו אדם שחופשי מכל התערבות חברתית חיצונית ברצונו, שהרי בכל חיים חברתיים קיים מרכיב של התערבות כזו; אלא זהו אדם החופשי מכפייה שרירותית של אחרים על רצונו משום שהוא זה ש"מחוקק לעצמו" (זה המובן היווני המקורי של "אוטונומיה"), כלומר משתתף בעיצוב חייו.

מסיבה זו המחשבה הרפובליקנית נשענת על שני עקרונות עיקריים. הראשון הוא טיפוח של החיים הציבוריים והגנה על האינטרס הציבורי (או על העניין הציבורי, ה־res-publica) מפני השתלטות של קבוצות או מגזרים שינצלו את המרחב הציבורי לתועלתם הצרה על חשבון טובת הכלל. לעיקרון זה שתי משמעויות: תודעתית ופורמלית. מבחינה תודעתית מדגישה המחשבה הרפובליקנית את הצורך לפתח בקרב האזרחים מידות טובות אזרחיות (civic virtues). הכוונה למודעות לחשיבות האינטרס הציבורי ולזיקה ההדוקה שבינו ובין חירות הפרט, ולהכרה של האחריות הכרוכה בחיים בקהילה פוליטית. מבחינה פורמלית מדגישה המחשבה הרפובליקנית את החשיבות של שלטון החוק ושל חברה מסודרת הפועלת באמצעות מוסדות והליכים מתוקנים ואת הסכנה שבשחיתות פוליטית. העיקרון הרפובליקני השני הוא טיפוח האזרחות הפעילה. מכיוון שרפובליקנים מאמינים שלא ייתכנו חיים אנושיים משמעותיים וחופשיים מחוץ לקהילה פוליטית, הרי שקיומה של מדינה מתפקדת ושמירה על האינטרס הכללי הם עניינם של כל בני החברה. זו זכותם ולמעשה חובתם האזרחית של כל בני החברה לבטא את חירותם הרפובליקנית ולהיות אזרחים פעילים המשתתפים בזירה הציבורית. בעת המודרנית האזרחות הפעילה מתבטאת קודם כל בהשתתפות דמוקרטית בעיצוב ההסדרים הפוליטיים, אך זו גם השתתפות בדיון הציבורי, בהגנה על הקהילה במקרה של איום, בתשלום מיסים ובכל דרך אחרת.

שורשיה של תפיסת העולם הרפובליקנית נטועים כבר בפוליס היוונית וברפובליקה הרומית. רעיונות רפובליקניים השפיעו גם על המחשבה והעשייה הפוליטית ברנסנס ובעת החדשה, וכפי שראינו גם על הציונות. גם המושג רפובליקניזם על הטיותיו השונות היה בשימוש, אבל הרפובליקניזם ככותרת לתפיסה פוליטית מקיפה כמו זו שתוארה למעלה הוא תאוריה סינתטית שפיתח המחקר האקדמי, בעיקר בעולם דובר האנגלית, מאז סוף שנות השישים של המאה העשרים. היסטוריונים וחוקרי מדע המדינה החלו אז להצביע על כך שהרעיונות

של מידות טובות אזרחיות – אזרחות פעילה, משטר ממוזג (המשתף בשלטון אנשים ממעמדות חברתיים שונים), שלטון החוק והדגשת הסכנה שבשחיתות – הופיעו בניסוח כזה או אחר במחשבה של הוגים חשובים רבים מן העבר: מקיקרו דרך מקיאולי ועד אבות המדינה האמריקנית (אם למנות רק חלק).³¹ המחקר המודרני יצר בהדרגה מרעיונות אלה סינתזה מקיפה ונתן לה את הכותרת "רפובליקניזם".³² מעט מאוחר יותר החלה להיכתב גם ספרות נורמטיבית בידי הוגים מתחומי הפילוסופיה הפוליטית והמשפטים. הוגים אלה ביקשו לעצב מהרעיונות הרפובליקניים שתיארתי למעלה אידאולוגיה פוליטית שעניינה חירות במובן של שלטון עצמי וחירות מפני התערבות שרירותית.³³

העקרונות והערכים המקופלים בממלכתיות תאמו במידה רבה למציאות החברתית של היישוב היהודי בארץ, ועל כן אין תמה שהם היו

מקובלים בגרסה כזו או אחרת על רוב הציבור הציוני והישראלי על תנועותיו השונות. אחד ההישגים הגדולים ביותר של התנועה הציונית והיישוב היה הצלחתם להקים כבר מראשית המאה העשרים, ובוודאי לאחר מלחמת העולם הראשונה, חברה מאורגנת בעלת רמת מיסוד גבוהה מאוד ומרכז מרות פוליטי

ג.

הממלכתיות בישראל אז והיום

John G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton: Princeton University Press, 1975; Quentin Skinner, *The Foundation of Modern Political Thought*, vols. I-II, Cambridge: Cambridge University Press, 1978

32 זהו כמובן חיבור קצר וסינכטי של תאוריה פוליטית רחבה יותר המכילה מסורות שונות (למשל, מסורת יוונית מול מסורת נארו־רומית; מסורת היסטורית מול מסורת נורמטיבית) אך היא מספיקה לצורכי חיבור זה.

Philippe Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, 33 Oxford: Oxford University Press, 1997; Maurizio Viroli, *Republicanism*, trans. by Anthony Shuggaar, New York: Hill and Wang, 2002; Knud Haakonssen, "Republicanism," in: Robert E. Goodin, Philippe Pettit, and Thomas Pogge (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Blackwell, 2007 (2nd ed.), pp. 729-735

יעיל הנהנה מלגיטימציה דמוקרטית של הציבור היהודי; וכל זאת על אף היעדרם של אמצעי כפייה דוגמת צבא, משטרה או מערכת משפט. מוסדות היישוב המאורגן השכילו לספק לתושבים הוותיקים ולעולים סל שירותים מקיף: הגנה, בריאות, עזרה סוציאלית, דיור, עבודה, חינוך, תרבות ודת. רוב השירותים סופקו באמצעות גופים פרטיים ותנועותיים או על ידי השירותים המוניציפליים (שירותי החינוך למשל סופקו על ידי התנועות הפוליטיות, ושירותי הבריאות על ידי קופות החולים שהיו מסונפות להן) אך המוסדות פיקחו עליהם באמצעות מערכת הסכמים פוליטיים.

הסמכות הפוליטית של הנהגת התנועה הציונית, היישוב והמדינה התבססה תמיד על בחירות דמוקרטיות. מוסדות ההסתדרות הציונית נבחרו מאז ראשיתם בבחירות דמוקרטיות כלליות (הבחירות לקונגרס הציוני הקיפו מראשיתן נשים וגברים), ואילו הנהגת היישוב התבססה עוד מתחילת המאה העשרים על רשת של ארגונים אזרחיים: חברתיים, כלכליים, חינוכיים, דתיים וחקלאיים, ומאוחר יותר על גם על בחירות דמוקרטיות לאספת הנבחרים של כנסת ישראל ועל מערך מיסוי מרשים, וולונטרי למחצה. גם ישראל הייתה מדינת חוק דמוקרטית מאז הקמתה, אף כי שררה בה אפליה קשה כלפי אזרחיה הערבים. בחירות דמוקרטיות אוניברסליות וחופשיות התקיימו בהזדמנות הראשונה האפשרית לנוכח מלחמת העצמאות, ומאז מתקיימות באופן סדיר בחירות דמוקרטיות הן לכנסת והן לרשויות המקומיות. בשנות העצמאות הראשונות הונחו גם היסודות לשלטון החוק ולמערכת משפט מקצועית ועצמאית, המורכבת משופטים בלתי תלויים, מפקידות משפטית עצמאית, מהסתדרות עורכי דין פעילה ומיועץ משפטי רב כוח וסמכויות.³⁴

נוסף על ההשתתפות הדמוקרטית הערה של בני היישוב והמדינה הצעירה ראוי לציין את אתוס החלוציות, שהוא דוגמה קיצונית להשתתפות אזרחית – בחלקה וולונטרית או מפלגתית ובחלקה מאורגנת על ידי מרכז המרות הפוליטי. התנועה הציונית ואחר כך מדינת ישראל הצליחו להניע רכבות אנשים לתרום למען הכלל גם כאשר תרומה זו חייבה חיים בתנאים קשים במשך פרקי זמן לא קצרים. תודעה

אזרחית זו ואפילו אתוס החלוציות השפיעו גם על רבים ממאות האלפים שעלו לארץ מאז שנות העשרים המאוחרות בעליות "אין ברירה", והם סייעו בעיצובה של חברה אזרחית מפותחת בארץ למן שנות השלושים. רמת המיסוד הגבוהה של היישוב היהודי, היעילות של מרכז המרות הדמוקרטי שלו וההיקף הגבוה של ההשתתפות האזרחית-דמוקרטית של אנשי היישוב מעידים על תרבות אזרחית ותודעה ממלכתית מפותחות. תשתית זו הייתה מקור חשוב להצלחתה של ישראל להקים מדינת חוק דמוקרטית מתפקדת על אף הסכסוך הלאומי האלים, הטלטלות הדמוגרפיות והמשברים הכלכליים והחברתיים שליוו אותה מיומה הראשון.

לאחר ירידתו של דוד בן-גוריון מן המפה הפוליטית ירד גם היקף השימוש בביטוי ממלכתיות. אבל הגם שהשימוש בביטוי עצמו פחת, החברה הישראלית עדיין מאורגנת במידה רבה על פי עקרונות הממלכתיות, ודוברי העברית עדיין רואים בה ביטוי בעל משמעות לוואי חיובית. בראשית המאה העשרים ואחת שב ועלה מחדש היקף השימוש בביטוי, והוא תופס עתה מקום חשוב בדיון הציבורי והפוליטי ומופיע תדיר בעיתונות וברשתות החברתיות. חזרתה של הממלכתיות ללב הדיון הציבורי אינה ברורה מאליה. בניסיון להסביר את התופעה (לפחות בצבא), טען לאחרונה דני סטטמן כי "הדיון בממלכתיות בצה"ל היום הוא מין שם קוד מודע למחצה לדיון במה שמכונה ההדתה בצה"ל". לפי פרשנות זו, שגרסה שלה נטענה גם על ידי מרכז ליב"ה לחיזוק זהותה היהודית של מדינת ישראל, העיסוק המחודש בממלכתיות הוא מעין תכסיס במלחמת תרבות שמתנהלת בצבא בין דתיים ובין חילונים.³⁵ זו טענה ספקולטיבית ושגויה שמתעלמת מכך שתחיית הדיון בממלכתיות היא חלק מתופעה כלל-עולמית רחבה שאינה קשורה בוויכוח על הדתה בישראל.

הצבא הוא רק גוף אחד מני רבים שחש צורך לעסוק מחדש במכלול העקרונות והערכים האזרחיים הכרוכים בממלכתיות. גם משרד החינוך, נציבות שירות המדינה, שירות בתי הסוהר, האקדמיה וגופים אזרחיים, דוגמת המכון הישראלי לדמוקרטיה, עוסקים בשנים האחרונות במושג, שכאמור נוכח יותר ויותר בשיח

35 סטטמן (לעיל הערה 3), עמ' 28. והשוו מרכז ליב"ה, "ממגילת העצמאות למדינת כל אזרחיה: מסמך 'ממלכתיות', הקוד החדש של צה"ל - ניתוח משמעויות", ובמיוחד עמ' 7, שכותרתו "ממלכתיות" כעיוות מול הציבור הדתי" (מצגת מקוונת).

הציבורי והפוליטי. יתר על כן, הדיון הישראלי המחדש בממלכתיות הוא חלק מתופעה כלל-עולמית של עיסוק ברעיונות רפובליקניים באקדמיה ומחוצה לה. דיון נרחב זה התפתח כמענה לתפיסות כלכליות חדשות ולשיח זהות שמערערים על דמותה של החברה כמרחב ציבורי משותף החיוני לחיים משמעותיים של הפרט, וכמענה לגישות לאומניות ודתיות קנאיות שתובעות להתנות זכויות אזרחיות בזהות ובהזדהות לאומית או דתית. רעיונות הטוב המשותף, המידות הטובות האזרחיות, האחריות והאזרחות הפעילה נעשו לכולטים ומרכזיים בדיון הציבורי, האקדמי והפוליטי בעולם המתועש כולו. מאז סוף המאה העשרים מערכת המושגים האזרחיים-רפובליקניים אינה רק כלי לניתוח והמשגה של הגות פוליטית מן העבר הרחוק או הקרוב, אלא נתפסת לעיתים גם כאידאל פוליטי שלאורו ראוי לעצב את החברה.³⁶

תחיית השיח האזרחי בעולם המתועש (ובישראל – תחיית הממלכתיות) היא בראש ובראשונה תגובה לרגשות הפחד וההסתגרות ולפגיעה בסולידריות ובהשתתפות הדמוקרטית שנבעו מן הפערים הכלכליים המתרחבים והפגיעה במדינת הרווחה. בשנות השבעים פותחה במדינות המערב תפיסה פוליטית כלכלית (המכונה לעיתים נאו-ליברלית או ליברטריאנית) שתבעה לבטל, או לפחות למתן מאוד, את התערבות הממשלות בשוקי המסחר, העבודה וההון המקומיים והבין-לאומיים. תפיסה זו גם דרשה להמיר את תפקידה של המדינה מספקת עיקרית של שירותים חיוניים לרגולטורית, כלומר לגורם שמסדיר את אספקת השירותים על ידי גורמים פרטיים ומפקח עליה. ההשקפה הכלכלית החדשה לא רק פגעה במדינת הרווחה, אלא כרסמה בעצם התפיסה של החברה כמרחב ציבורי משותף החיוני לחיים משמעותיים של הפרט, וציררה את החברה כרע הכרחי וכאיום תמידי על חירותו של היחיד. "אין כזה דבר 'חברה'. יש שטיח חי של גברים, נשים ואנשים", קבעה בשנת 1987 מרגרט תאצ'ר, ראשת ממשלת בריטניה ומי שהובילה מדיניות נאו-ליברלית נחרצת.³⁷ תפיסה פוליטית זו הביאה להסרת הגבלות על סחר בין-לאומי ועל העברת הון, להפרטה נרחבת וברוך

36 על עליית הרפובליקניזם ראו לעיל בטקסט ליד הערת שוליים 32.

37 מתוך ריאיון שנתנה תאצ'ר לשבועון *Woman's Own*. ראו Douglas Keay, "Aids, Education and the Year 2000!" *Woman's Own*, October 31, 1987, pp. 8-10

כלל לא־מפוקחת של נכסים ושירותים ממלכתיים, לפגיעה נמשכת ומתעצמת במדיניות הרווחה ולפגיעה בשוק העבודה. הנזק לשוק העבודה התבטא בפגיעה בעבודה המאורגנת, בשיעורי אבטלה גבוהים, בגידול במספר העובדים העניים ובירידה כללית בביטחון התעסוקתי. כל אלה הביאו לפערים כלכליים הולכים ומתרחבים ברבות ממדינות העולם.³⁸ גם בארץ התרחבו הפערים הכלכליים בהדרגה מאז שנות השבעים של המאה העשרים עד שישראל הפכה לאחת המדינות הפחות שוויוניות בעולם המתועש.³⁹ התרחבות האי־שוויון והעוני פגעה בזיקה ובסולידריות ההדדית בין האזרחים וביכולת ובמוטיבציה של אזרחים רבים, שהעוני דן לפסיביות אזרחית, לממש את חירותם הפוליטית ולהשתתף בעיצוב החיים הציבוריים. צניחת אחוזי ההצבעה בעולם המתועש כולו היא דוגמה לפסיביות האזרחית הזו.

באותן שנים שממדי האי־שוויון תפחו התפתח בעולם גם העיסוק בשאלות של זהות. השאלות החדשות עלו באקדמיה, בספרות ובאמנות והיתרגמו חיש מהר גם לדרישות פוליטיות ומשפטיות. גל זה הגיע לשיאו בסוף המאה העשרים והשפיע כמוכן גם על ישראל. הדיון המחודש בזהות ובתרבות תבע מן החברה הכרה בצורך, ולכן גם בזכות, של כל אדם להשתייך לקבוצת זהות מסוימת. במישור המשפטי נגזרה מהכרה זו הדרישה להגנה משפטית על זכויות אדם קבוצתיות־תרבותיות, כגון הזכות לשפה, לחינוך על פי ערכים מסוימים ולהשתייכות קבוצתית. במישור הפוליטי העלתה התפיסה החדשה דרישה למתן קול והשתתפות לקבוצות שהודרו עד אז מן הדיון הפוליטי ועל כן גם מן הפוליטיקה הריאלית, או למצער קיבלו זכות ביטוי רק בשוליה של הפוליטיקה: נשים, עניים, מיעוטים אתניים וקבוצות מיעוט אחרות בחברה המקומית והגלובלית. כמו כן נתבעה הכרה בכך שגם בדמוקרטיה קיימת אפליה מערכתית (סיסטמית) בחלוקת זכויות ומשאבים, אפליה שמתאפיינת בקווים מגדריים וזהותיים ברורים.

38 לדיון בהתערערות "חברת העבודה" ובהשלכות חברתיות שלה ראו למשל אולריך בק, עולם חדש ויפה: מודל של חברה אזרחית, תרגום: חנה שורץ־אייזלר ושלומית אביאסף, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2002.

39 ראו למשל קרין תמר שפרמן, "חוצים את הקווים: עוני ואי שוויון בישראל", פרלמנט 63 (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).

העיסוק המיוחדש בזהות מוכן וחשוב, אך גם אינו חף מבעיות. במקרים רבים ההתמקדות בזהות יוצרת תמונת עולם מעוותת של קבוצות זהות סטטיות, סגורות, קפואות ונבדלות, תמונה שמתארת את החברה לא כמרחב ציבורי משותף וחשוב אלא כזירה שבה נאבקות קבוצות זהות אלה על משאבים כלכליים ופוליטיים במעין משחק סכום אפס. כמובן ששיח זהות ותרבות אינו חייב להתפתח לכדי תפיסה סטטית ולוחמנית-לעומתית (קונפליקטואלית) שמתעלמת מן האינטרס הציבורי המשותף ומחשיבותו לשגשוג של הפרט. אדרבה, שיח זהות אמיתי הוא בירור פנימי, מתמשך ובלתי נגמר של כל אדם בינו לבין עצמו: דיאלוג תמידי בין המסורת ועולם הערכים הנתון שהאדם נולד לתוכם ובין התרבויות והערכים השונים שהוא פוגש בימי חייו. שיח זהות כזה הוא גם תהליך חברתי: דיאלוג מתמשך בין אנשים ובין קבוצות על מסורות, ערכים ותרבויות.⁴⁰ אבל במקומות רבים בעולם – ובוודאי בישראל – במקום דיאלוג פתוח ודינמי, הדיון שמוצג כשיח זהות הוא למעשה דיון מונולוגי שבו כל צד עומד בתקיפות על הזכויות הנובעות לטענתו מהשתייכותו לקבוצת זהות מסוימת.⁴¹ בתודעה הישראלית קיבע שיח הזהות תפיסה שלפיה החברה בארץ קרועה ומפורדת לקבוצות זהות שונות (שבטים), ובכך הדגיש ואף העמיק העמקה מלאכותית ומוגזמת את השסע העדתי, הדתי והלאומי. תפיסה זו ליבתה פוליטיקה מגזרית וכוחנית שהתאפיינה ביצירתן של מפלגות והתארגנויות על בסיס של קבוצות זהות, שתבעו לעצמן ולתרבותן הכרה, ייצוג פוליטי ומימון. בתהליך מעגלי של היזון חוזר הקרינה הפוליטיקה המגזרית בחזרה על החברה והעמיקה את הקיטוב ואת תודעת הפירוד. די להשוות את השיח העדתי הממלכתי של "הפנתרים השחורים" בשנות השבעים של המאה העשרים, שתבעו את הרחבת הממלכתיות והשוויון כך שיחולו באמת על כלל האוכלוסייה, לשיח הזהות המגזרי של ש"ס מאז שנות התשעים של אותה מאה, שתבעה לעצמה משאבים וכוח פוליטי בשם הייחוד התרבותי שלה וקבוצת הזהות המודרת והשקופה שהיא מתיימרת לייצג.

40 אבי שגיא, המסע היהודי-ישראלי: שאלות של זהות ושל חרבות, ירושלים: מכון הרטמן, 2006, עמ' 142-148.

41 שם, עמ' 148-154.

ש"ס כמובן אינה יחידה; באותן שנים הוקמו מפלגות יהודיות עדתיות נוספות (ת"מ"י בשנות השמונים ומאוחר יותר המפלגות ה"רוסיות" דוגמת ישראל ביתנו), פוצלו המפלגות היהודיות הדתיות לקבוצות על פי השתייכות תרבותית, דתית ועדתית (ליטאים, חסידים, ספרדים, דתיים לאומיים וחרד"לים), וצמחו מפלגות ערביות נפרדות בעלות מצע תרבותי-לאומי או דתי (בעיקר מוסלמי). המפלגות העדתיות והמגזריות החדשות שקמו בשנות השמונים שאבו כוח מן החרדה של רבים לנוכח הפגיעה בביטחון התעסוקתי והכלכלי, וכן ממדיניות ההפרטה שהעבירה משאבים וכוח פוליטי מן המדינה אליהן ואפשרה להן להקים רשתות חינוך ורווחה מגזריות, לדוגמה: רשתות החינוך של ש"ס, החינוך המופרט של הציונות הדתית, מפעלי הרווחה של המתנחלים בשטחים ומפעלי החברה והחינוך של התנועה האסלאמית על זרועותיה השונות.⁴² גם קבוצות מבוססות של מעמד הביניים הישראלי התארגנו במפלגות פוליטיות ששילבו טרויקה ממלכתית עם טרויקת זהות מגזרית, ועל כל פנים פעלו הלכה למעשה במובנים רבים כמפלגות מגזריות (מד"ש, שהוקמה לקראת הבחירות בשנת 1977, ועד ליש עתיד וכולנו במאה העשרים ואחת).⁴³

ניתן, אולי, להצדיק את המציאות הפרלמנטרית רבת המפלגות של ישראל בטענה שהכנסת מייצגת את החברה וצריכה לבטא את מגוון הקולות שבה. ואולם בד בבד קל להבין את המצוקה של מוסדות ממלכתיים שצריכים לפעול בדרך אוניברסלית ולבטא את האינטרס הציבורי במציאות הלוחמנית והממוגזרת הקיימת. במציאות זו המצב הפוליטי והכלכלי, האינטרס הציבורי ואפילו עצם הכמיהה לשינוי חברתי מוצגים כתוצרים של שיח כוחני ושל מוסכמות תרבותיות שרירותיות שמוכתבות על ידי אליטות השולטות בחברה. הטיבה לתאר זאת אל"מ (במיל') יעל הס, לשעבר ראש מחלקת חינוך במפקדת קצין חינוך ראשי, בריאיון לדני סטטמן שעסק בשימוש המחודש במושג ממלכתיות בצבא. לדבריה בראשית המאה העשרים ואחת נוצרה בחיל החינוך תחושה ששוב אי-אפשר לדבר

42 דני גוטוויין, "זהות נגד מעמד: רב תרבותיות כאידיאולוגיה ניאוליברלית", תיאוריה וביקורת 19 (2001), עמ' 241–257.

43 גדי יציב, החברה הסקטוריאלית, ירושלים: מוסד ביאליק, 1999. וראו גם רם פרומן, "הפטיק להחנף לפריפריה", הארץ, 19.3.2015; הנ"ל, "המיעוט החילוני לא יכול לכפות את עצמו", הארץ, 31.5.2017.

עם החיילים בסדרות חינוך ופעילויות אחרות על דמוקרטיה, משום שדמוקרטיה עוררה אצל חלקם התנגדות ונתפסה כערך "שמאלני". בשל כך חיפשו בחיל החינוך מונח אזרחי אחר שלא יעורר התנגדות ויאפשר דיון חינוכי והחלו להשתמש יותר בממלכתיות.⁴⁴

ברור מדוע בחרו הצבא, משרד החינוך וגופים אחרים לעסוק בממלכתיות. הממלכתיות נושאת משמעות ערכית חיובית בעיני רוב הישראלים משום שגם אם הגדרתה המדויקת אינה תמיד נהירה להם, דוברי העברית חשים שהיא מבטאת התנהלות אוניברסלית והוגנת ומביעה את האינטרס הציבורי הלא-מגזרי (כפי שעולה מן הביטויים המוכרים לכל דובר עברית: בית ספר ממלכתי וצבא ממלכתי). מכיוון שהממלכתיות היא מושג בעברית שעניינו מדינת הלאום הריבונית של היהודים, היא גם אינה נתפסת כזרה או מנוכרת לרוב היהודים בישראל. בה בשעה, מכיוון שהממלכתיות מבטאת את האינטרס הכללי ואת אופייה האוניברסלי והאינטגרטיבי של המדינה קל גם לאזרחי ישראל הלא-יהודים לקבלה (בניגוד למשל לשמות התואר לאומי או יהודי). אבל הממלכתיות חשובה לא רק ככלי חינוכי אלא בראש ובראשונה בשל הערך התאורטי הרב שלה כמערכת מושגים פוליטית-אזרחית נחוצה, כ"מערכת ההפעלה" של מדינת חוק דמוקרטית.⁴⁵

דבריה הקשים של הס, שצריכים להדיר שינה מעיני כל מי שהחברה הישראלית יקרה לליבו, מלמדים הן על הסכנה שבשיח הזהות הלוחמני בישראל והן על הצורך האמיתי והדחוף להחיות את הדיון האזרחי-ממלכתי על מנת שישלם ויאזן את השיח הליברטריאני ואת פוליטיקת הזהויות ויסייע לרפא כמה מחוליייהם. דמוקרטיה נתפסת בעיני ישראלים רבים, בעיקר בקרב הדור הצעיר, כערך שמאלני במידה רבה בשל הביטוי "מדינה יהודית ודמוקרטית", שהופיע לראשונה בחוקי היסוד שנחקקו בשנת 1992 ומאז קנה שביתה בדיון הציבורי בישראל. הצמדת שני המונחים יצרה תמונה שגויה של שני ערכים סותרים שיש

44 ריאיון של דני סטמן עם יעל הס מחאריך 9 בנובמבר 2017. מופיע אצל סטמן (לעיל הערה 3), עמ' 20.

45 את המשגת הממלכתיות כ"מערכת ההפעלה" של מדינת החוק הדמוקרטית בישראל שמעתי לראשונה מעו"ד איתן דוניץ, מנהל המכון למורשת בן-גוריון.

לאזן ביניהם. למרבה הצער שנות הדור שחלפו מאז הצהיר לראשונה החוק הישראלי כי ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית הן התקופה שבה הגיעו לשיא ההפרדה, הבידול והמגוור בחברה הישראלית. ההפרדה היא קודם כול גאוגרפית: יהודים חרדים, דתיים לאומיים, חילונים, בני קבוצות ערביות שונות זו מזו וכיום גם מהגרי עבודה חיים בדרך כלל ביישובים נפרדים או בשכונות נפרדות, הולכים לבתי ספר שונים ולאחרונה אף ליחידות נפרדות בצבא וללימודים אקדמיים מופרדים מגדרית, ומאמינים כי הם שייכים לשבטים נפרדים וכי הם בעלי זהות נפרדת. במדינה היהודית והדמוקרטית נער או נערה ישראלים יכולים להגיע לכגרות – ואף לחיות חיים שלמים – מבלי לנהל שיחה עמוקה עם בני או בנות גילם מקבוצות אחרות, קל וחומר מבלי שהם נדרשים לחיות חיי שכנות ושיתוף אזרחיים. מכאן ברור הקושי לקיים למשל צבא עם ממלכתי שבו צריכים לשרת במשותף צעירים שחיו עד לגיוסם בהפרדה פיזית ותודעתית. חמור לא פחות, הביטוי מדינה יהודית ודמוקרטית עיצב דור המאמין בטעות שיש ניגוד, או לפחות מתח כואב, בין יהדות לבין דמוקרטיה, שמדובר בשני ערכים המייצגים עולמות שונים, ושהחברה בארץ מורכבת משני מחנות, האוחזים כל אחד ב"חד-נס" שלו: יהודים מול דמוקרטים, דתיים מול חילונים, ימניים מול שמאלנים, שוחרי התרבות היהודית מול "מתיוונים" מודרניים ש"שכחו מה זה להיות יהודים" ומעדיפים ערכים אוניברסליים (כלומר, זרים) דוגמת דמוקרטיה ושלטון החוק.⁴⁶

לא מדובר על תופעה ייחודית לישראל. בדיון הציבורי בכל העולם נעשו נפוצים ניגודים כגון לוקלי-גלובלי, פרטיקולרי-אוניברסלי, ילידי-זר, וכמובן יהודי-דמוקרטי. דבריה של הס אכן מלמדים על סכנה נוספת הקשורה בתמורות הכלכליות והתרבותיות: עלייתו של גל פופוליסטי-לאומני ולעיתים אוטוריטרי. בישראל ובמקומות רבים בעולם (ארצות הברית, ברזיל, יפן, הודו, טורקיה, רוסיה, מדינות מזרח אירופה ואפילו מערבה) גרמה החרדה מהפגיעה הקשה בביטחון התעסוקתי והכלכלי, ממהפכת הטכנולוגיה ומהגירת ההמונים להסתגרות ו"התחרדות" דתית ולאומית ולצמיחתן של מפלגות וקבוצות לאומניות-דתיות.

46 השונו ניר קידר, האם נכון לעגן את הזהות היהודית במשפט הישראלי? מחקר מדיניות 107, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמ' 56-60.

קבוצות אלה מציירות את השינויים בכלכלה ובתרבות של שלהי המאה העשרים כאיומים זרים, אוניברסליים או גלובליים, ועל כל פנים כמחוללי שינוי מאיימים שהגיעו מבחוץ. הקבוצות הללו חורתות על דגלן את ההגנה על הכלכלה, הזהות, הדת והתרבות, הלאומיות והמקומיות מפני גלי ההגירה והאיומים החיצוניים המאיימים לשטוף את המדינה, ופועלות נגד מהגרים וקבוצות מיעוט. בעולם ובישראל הקריאות להתננות זכויות אזרחיות בזהות ובהזדהות לאומית נעות מן השוליים הגזעניים של השיח הפוליטי למרכזו.

החזרה לעקרונות הממלכתיות היא תגובה גם לגל האתני-לאומני הזה. לעומת שיח הזהות שמנגיד יהדות לדמוקרטיה ומזהה בצורה מסוכנת בין אזרחות לזהות, מזכיר השיח האזרחי-ממלכתי שישראל היא מדינה יהודית מפני שהיא דמוקרטית, כלומר מפני שרוב אוכלוסייתה יהודית, ובזכות העובדה שאזרחיה נהנים מחירות רפובליקנית לעצב את ההסדרים הפוליטיים החלים עליהם ומחופש לבטא את תרבותיהם וזהויותיהם המגוונות ולהנחילן לילדיהם. הממלכתיות מדגישה עוד שגם במדינה יהודית המדינה חייבת לפעול בדרך אוניברסלית והוגנת שאינה פוגעת בחירותו של הפרט בצורה שרירותית ושהיא חייבת לספק לכלל בני החברה שירותים חיוניים, כגון ביטחון, חינוך, בריאות, עזרה סוציאלית, משפט או תשתיות פיזיות, באופן שאינו מותנה בזהות ובהזדהות לאומית.

נכון, ככל המדינות בעולם המרחב הציבורי שהממלכתיות הדמוקרטית מבקשת להגן עליו הוא לעולם מרחב השייך לקהילה פוליטית מוגדרת, המכילה אנשים מסוימים ומדירה אחרים. על אף הרטוריקה השוויונית והמכילה של הרפובליקניזם והדמוקרטיה לא כל בני האדם נחשבים לאזרחי מדינה מסוימת, וגם בתוך המדינה לא כל האזרחים משתתפים בחיים הציבוריים באותה מידה. למרבה הצער גם בקהילה פוליטית דמוקרטית ושוויונית מעמדו של אדם ויכולתו להשתתף ולהשפיע על ההסדרים הפוליטיים נקבעים במידה רבה על פי מצבו הכלכלי והשתייכותו למגדר או לקבוצות מיעוט, זהות או סטטוס מסוימות. ישראל היא דוגמה טובה לכך. מאז הקמתה נהנים כל אזרחיה – יהודים ולא-יהודים – משוויון זכויות פורמלי ובכלל זה מזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ולרשויות המקומיות. אבל בפועל קיימת בישראל אפליה על רקע אתני-לאומי: אזרחיה הערבים סובלים מאפליה שיטתית, מייצוג חסר בפוליטיקה ובכל מוקדי ההשפעה האחרים בחברה ומיחס חשדני ולא הוגן של המדינה. זהו מתח יסודי

בכל מדינות העולם, ובוודאי בישראל. אך ההכרה בקיומו של המתח הזה אינה מחייבת קבלה שלו. על אף הריבוי התרבותי והמתחים בין הקבוצות השונות, הממלכתיות הדמוקרטית היא תנאי לחיים חופשיים, שווים ומשותפים של בני הקבוצות השונות בחברה רב־תרבותית.

הפערים הכלכליים המתרחבים והפגיעה במדינת הרווחה, ההסתגרות בקבוצות זהות והדימוי המוגזם של החברה כזירת מאבק של שבטים וקבוצות זהות נפרדות וסטטיות – כל אלה רידדו את הערכים שמחשקים את החברה יחדיו, והם מקשים על מוסדות המדינה לפעול בדרך אוניברסלית ולבטא את האינטרס הכללי של החברה. שיח הזהות, המציע תחושת השתייכות שבסיסה לאומי, דתי או תרבותי, הוא כיום דיון צעקני, לוחמני וחרדתי שאינו מבטא את הטוב המשותף בחברה רב־תרבותית, ובוודאי שאינו מחפש דיאלוג אמיתי עם האחר.⁴⁷ אין תמה שבראש אלה המבקשים להחיות בארץ את השימוש בעקרונות הממלכתיות נמצאים הצבא, נציבות שירות המדינה ומשרד החינוך. גופים אלה מייצגים מעצם הגדרתם את האינטרס הכללי שהמדינה אמונה עליו ואת דמותה האוניברסלית והאינטגרטיבית של המדינה (אף שבפועל גם בהם מורגשים הפוליטיזציה והמגזור של החברה). ועל כן הגופים הללו מתקשים לפעול במציאות המקוטבת שיוצרים הפערים הכלכליים ופוליטיקת הזהויות, והם מבקשים לטפח מחדש את מערכת הערכים והעקרונות הממלכתית בצד ההכרה בחשיבות הזהות והזכויות המשפטיות והפוליטיות הנובעות ממנה. גם אם הדיון האזרחי־ממלכתי בארץ מלווה לעיתים ברגשות נוסטלגיה לאידאל שמעולם לא התקיים באמת, המהלך חשוב משום שהממלכתיות מדגישה מושכלות יסוד אזוריות הכרחיות לכל קהילה פוליטית, אחת היא מה תרבותה. הממלכתיות היא סמל וביטוי למורשת הדמוקרטית והאזרחית העמוקה של ישראל וערכיה נחוצים גם כיום.

באמצע שנות השלושים של המאה העשרים, כשהאפשרות להקמתה הקרובה של מדינה יהודית עצמאית נעשתה מציאותית, הבהיר דוד בן-גוריון לאזרחי המדינה-שבדרך שהחוסן של מדינתם העתידית תלוי לא רק בכוחות הביטחון, ביחסי החוץ ובכלכלה שלה, אלא במידה רבה מאוד גם בתודעם האזרחית-פוליטית ובכוננותם לממש את חירותם ולהשתתף בחיים הציבוריים ובעיצוב ההסדרים הפוליטיים החלים עליהם. הוא דרש מהם להכיר בחשיבות החיים בחברה מסודרת בעלת מרכז מרות אחד; הוא גינה את "חוסר הכשרון להעדיף את האינטרס הכללי על פני אינטרס חלקי"⁴⁸; הוא הסביר שעל מוסדות המדינה לפעול בצורה אחידה והוגנת כלפי כלל האזרחים; והוא תבע מאזרחי המדינה לממש את עצמאותם בהשתתפות דמוקרטית, בחלוציות ובגילוי אחריות כלפי האינטרס הכללי וכלפי כל השותפים להם במדינה. לצערו של בן-גוריון לא הייתה הרעיונות הללו כותרת מתאימה במילון הפוליטי הקיים, לא בעברית ואף לא בלועזית (אפילו המושג רפובליקניזם במובנו הסינתטי שתואר למעלה נוצק באקדמיה הדוברת אנגלית רק בשנות השישים של המאה העשרים). לכן נטל בן-גוריון את שם התואר ממלכתי, שעד אז ביטא זיקת שייכות למדינה (ממלכתי = של המדינה), העניק לו משמעות ערכית עמוקה יותר שביטאה את מכלול העקרונות והערכים שצוינו למעלה, ואף יצר להם כותרת: ממלכתיות.

הממלכתיות היא מערכת מושגים רפובליקנית-דמוקרטית ישראלית, שמדגישה את הקשר ההכרחי שבין חירות הפרט לבין קיומם של מרחב ציבורי מפותח ומוסדות המבטאים את האינטרס הציבורי. על מנת להגן הן על הפרט והן על האינטרס הכללי מפני אינטרסים מגזריים המאיימים עליו, תובעת הממלכתיות ממוסדות המדינה לבטא את האינטרס הציבורי ולהוציאו לפועל בצורה אוניברסלית והוגנת; והיא מעודדת את כלל האזרחים לטפח הכרה בחשיבות האינטרס הציבורי, לגלות אחריות אזרחית הדרת ולשתתף בעיצוב החיים הציבוריים.

הממלכתיות איננה כותרת חלולה או סל של רעיונות שניתן לזרוק לתוכו כמעט כל ערך פוליטי, והיא איננה סתם מילה נרדפת למשטר אפקטיבי. יש לה תוכן

ברור. אף על פי שניתן וראוי להתווכח על הגדרתה, ברור שלא כל שימוש שעושים דוברי העברית בממלכתיות מבטא נכונה את משמעותה כמערכת מושגים פוליטית־אזרחית, בדיוק כפי שלא כל שימוש במילים "ציונות" או "דמוקרטיה" מבטא את משמעותן הנכונה. ייתכן שהגיעה השעה למצוא למערכת המושגים הזו כותרת חדשה, מדויקת וברורה יותר לדוברי העברית המודרנית (כפי שעשה בזמנו בן־גוריון כשטבע את המילה ממלכתיות). זהו צורך שמתחבטים בו גם במקומות אחרים בעולם שבהם מדברים על רפובליקניזם או על תפיסות של טוב משותף הכרוכות בחירות הפרט. אבל אסור שמוזרותה של המילה ממלכתיות תסתיר את הצורך בקיומה של מערכת המושגים והעקרונות שהיא מייצגת.

הממלכתיות מבטאת רעיונות פוליטיים כלליים, אך בה בשעה היא גם תפיסה ציונית־ישראלית. היא נהגתה ונוסחה בידי מנהיגי היישוב והתנועה הציונית לנוכח הבנתם שהקמת מדינה דמוקרטית מתפקדת מחייבת את הנחלתן של מושכלות יסוד פוליטיות ואזרחיות; ועניינה הוא מדינת הלאום של היהודים, שבה הם חופשיים לעצב את ההסדרים הפוליטיים החלים עליהם ולבטא את זהותם ותרבותם.

הצורך שראה בן־גוריון ביצירת מערכת מושגים שמבטאת את הקשר שבין חירות הפרט ובין ההגנה על האינטרס הציבורי לא נעלם גם בימינו. אדרבה, הצורך בממלכתיות חשוב מאוד דווקא במציאות החברתית המקוטבת הנוכחית של פערים כלכליים מתרחבים והסתגרות בקבוצות זהות, ושל תפיסת החברה כזירת מאבק בין שבטים נפרדים ולא כמרחב ציבורי משותף; מציאות שבה אפילו הדמוקרטיה נתפסת לעיתים כערך שמאלני וזכויות אזרחיות נתפסות כמותנות בזהות ובהזדהות לאומית. צודקים אפוא דוברי העברית שרואים בממלכתיות ביטוי חשוב בעל משמעות לוואי חיובית; וצודקים משרד החינוך, הצבא, נציבות שירות המדינה והגופים האחרים שחשים בצורך לחזור ולהדגיש את מושכלות היסוד האזרחיות המבוטאות בממלכתיות.

הממלכתיות ואתגריה

מרדכי קרמניצר | ניב ורובל

המונח "ממלכתיות" מלווה את האדם החי בישראל לאורך כל חייו. בהולכו לבית הספר הוא נכנס, לרוב, למערכת החינוך הממלכתית, אשר יונקת את סמכותה לחנך את ילדי ישראל מכוח חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. כאשר הוא חש ברע ופוקד את קופת החולים לשם טיפול רפואי, הוא נסמך על חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, המסדיר את קבלת שירותי בריאות באמצעות קופות החולים. המונח "ממלכתי" מלווה לא רק שירותים מטעם המדינה או חוקים. בימי הזיכרון וביום העצמאות האזרח הישראלי צופה בטקס ממלכתי, בחדשות הוא שומע על מסקנותיה של ועדת חקירה ממלכתית ובהקשר של אירועים רשמיים אף ניתן לשמוע את האדם הדרוש להתנהג בממלכתיות.

מבוא

חרף השימוש הנפוץ במילה ממלכתיות ונוכחותה הרווחת במרחב הציבורי בישראל, מונח זה נותר סתום ובלתי מופענח. מטרתו של המאמר כפולה: לצקת למונח הממלכתיות משמעות קונקרטית וברורה, ככל הניתן, ולעמוד על האתגרים הניצבים לפני הממלכתיות. תחילה נעסוק במשמעות הממלכתיות מתוך שיח עם גישתו של פרופ' ניר קידר לנושא – הן ברמת הערכים והן ברמת המוסדות. באמצעות מושגים מעולמות המשפט וההגות הפוליטית ננסה לפענח מהי אותה ממלכתיות שקידר מסרטט כ"מערכת מושגים פוליטית ישראלית שמדגישה את הקשר ההכרחי שבין חירות הפרט לבין קיומו של מרחב ציבורי מפותח ומוסדות המבטאים את האינטרס הציבורי".¹ נבחן מה ראוי להשתמר מן הממלכתיות הבן-גורוניסטית ומה חייב להתעדכן ולהשתנות בה.

אחרי דיון בשורשיה ההיסטוריים של הממלכתיות (הולדת הממלכתיות), יוצע מצע ערכי לממלכתיות הישראלית, המקיף סולידריות כלל-אזרחית, סובלנות ואחריות, זכויות האדם, דמוקרטיה חוקתית, שלטון החוק ועקרון החוקיות, שוויון הזדמנויות וצדק חברתי. ברמה המוסדית, נתייחס למינהל הציבורי ולנשיא המדינה כסמל הממלכתיות. בחלקו השני של המאמר נדון באתגרים הניצבים לפני הממלכתיות הישראלית. תחילה האתגרים העקרוניים – תפיסה אטטיסטית ותפיסה מוטעית של "האינטרס הכללי". בהמשך נדון באתגרים העומדים לפני הממלכתיות בחיי המעשה: ריבוי המפלגות הסקטוריאליות, ביזור החינוך כמופע אנטי-ממלכתי, המתקפה הפוליטית נגד הממלכתיות מתוך המחשבה בסוגיות של בחירת שופטים, המועצה להשכלה גבוהה וועדות החקירה הממלכתיות, והצבעה על כך ששום גוף או מוסד אינו חסין מפני מתקפה זו. נחתום במעין סיכום, ובו הצעה ליום מועד לממלכתיות הישראלית – עשרה בדצמבר, שהוא יום זכויות האדם הבין-לאומי.

ראוי להדגיש כי הממלכתיות אינה סל הערכים הבלעדי של אזרח במדינה דמוקרטית. הממלכתיות היא במהותה זהות כלל-ישראלית הרלוונטית לכל אזרחית ואזרח, מעין לאומיות פוליטית-אזרחית נוסח ישראל. בית המשפט העליון סבר בעניין אורנג' כי אין זה ראוי להכיר ולאמץ זהות לאומית ישראלית

1 ניר קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה. ההדגשות בציטוטים המובאים במאמר הן שלנו, אלא אם כן צוין אחרת.

לנוכח הפגיעה בזהויות הלאומיות האחרות.² דעתנו שונה: ריבוי זהויות בעולמנו הוא בבחינת המובן מאליו, ואין לראות אחת מהן כשוללת את רעותה, בבחינת משחק סכום אפס. לאומיות אזרחית כזו אינה שוללת זהות לאומית או דתית לצידה, כגון זהות לאומית (יהודית, ערבית וכו'), דתית (יהודית, מוסלמית, נוצרית, דרוזית וכיו"ב), עדתית, תרבותית, כלכלית, מגדרית, מעמדית ועוד. תודעה ממלכתית היא נדבך חשוב ביצירת חברה אזרחית בישראל, אך אין היא מבקשת לעצמה בלבדיות מדירה, השוללת מעיקרא זהויות שונות ומגוונות ברמה החברתית, הפחות כוללנית, היכולות להתקיים איתה בצוותא. אין היא שוללת גם את אופייה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. היא באה ליתן משמעות עמוקה להיותה של ישראל גם, ובעת עונה אחת, מדינת כל אזרחיה,³ בלי הברל דת, גזע ומין. היא נועדה למנוע את המשמעות הניתנת במפורש או במשתמע, במוצהר או בנסתר, ליהודיותה של המדינה כמעניקה עליונות לציבור האזרחים היהודי על פני הציבורים שאינם יהודיים. היא מתבקשת כדי להפוך את האזרחים שאינם יהודים, ובראש ובראשונה הערבים, לבני בית במלוא משמעות המושג, כלומר לחלק אינטגרלי מהחברה. מדובר גם בתנאי הכרחי להכללתם במעגל הסולידריות הכלל-חברתית. כך ישווה מעמדם למעמדם של בני מיעוטים במדינות לאום דמוקרטיות אחרות.

1.

הולדת הממלכתיות

דוד בן-גוריון, שלו מיוחסת טביעת רעיון הממלכתיות, העניק לביטוי משמעות כפולה: ריבונות ותודעת ריבונות. ראשית לכול, הממלכתיות מתבטאת בהקמת מדינה ריבונית ועצמאית שתהיה ביתו הלאומי של העם היהודי. המובן השני, שהוא הרלוונטי

2 ע"א 8573/08 אורנן נ' משרד הפנים, פס' 19-20 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 2.10.2013). ראו גם פס' 4-7 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) מלצר. אחד מטיעונו של השופט מלצר הוא שהכרה בזהות לאומית ישראלית ייחודית תפגע בקשר שבין מדינת ישראל ליהודי התפוצות.

3 אין להעניק בעלות בלעדית על מונח זה למי שחפצים במחיקת אופייה היהודי של מדינת ישראל. כפי שנראה, אין אנו חפצים במדינה ללא אופי יהודי כלל, אך לצד אופי זה אנו סבורים כי חשוב שאזרחי המדינה כולם יחושו שמדינה זו שלהם היא.

לדיונונו, הוא יצירת תודעה ריבונית בקרב תושבי המדינה. גם לתודעה ריבונית עצמה שני היבטים. ההיבט הראשון והבסיסי יותר הוא עצמאות במובנה הפשוט כהשתחררות משלטון זר וכינון שלטון עצמי-ריבוני. ההיבט השני, והחשוב יותר לדעתו, הוא "אחריות קולקטיבית של הקיבוץ היהודי, ונשיאתו בעול של עליה, פיתוח, שוויון ושלום [...] במדינה היהודית אנו נהיה האחראים לא ליהודים בלבד – אלא לכל תושבי המדינה ולכל תושבי המדינה במידה שווה".⁴ השגת הריבונות חייבה לדעתו אימוץ תודעה ריבונית, ממלכתית, אשר בבסיסה אחריות לכלל ולפרטים המרכיבים אותו.⁵

התפיסה הממלכתית מבית מדרשו של בן-גוריון התגבשה כאנטי-תזה כפולה – הן למציאות ששררה אז ביישוב, דהיינו האוכלוסייה היהודית-ציונית שחיייתה תחת המנדט הבריטי, להבדיל מאנשי היישוב הישן, והן למציאות של חיים יהודיים בגולה. נפתח בראשונה. דן הורוביץ ומשה ליסק עמדו על כך שהדגם הדומיננטי של המפלגות הפוליטיות היהודיות בארץ-ישראל המנדטורית היה דגם "התפשטות התפקיד" (role expansion). במסגרת דגם פעולה זה לא הסתפקו המפלגות בתפקידים פוליטיים מובהקים, אלא ביקשו לארגן את חיי חבריהן בתחומים שונים, ובעיקר בתחום הספקת שירותים תרבותיים, חינוכיים וכלכליים. במציאות שנוצרה ביישוב, ההתארגנות הפוליטית הייתה מסוגלת להבטיח את כלל מרכיבי חייו של החבר בה, החל מביטחון, תעסוקה ושירותי בריאות וסעד ועד לשירותי שיכון, חינוך, תרבות וספורט.⁶ בהמשך למסקנתם של הורוביץ וליסק, מראה גדי יציב כי החברה היהודית בארץ-ישראל בימים שלפני קום המדינה הייתה מאורגנת במסגרת שניתן לכנותה "מסגרת סקטוריאלי" ובכיתות מובהקות. לדירו הסקטור הוא קהילה או רשת של קהילות שחבריהן מצטרפים אליהן וחיים בהן על יסוד בחירתם החופשית, ובין חבריהן שורת תמימות דעים רבה יחסית

4 דוד בן-גוריון "ניכון" (דברים בכינוס הציוני, 29.10.1947) במערכה כרך ה 247 (החש"י). להתייחסות ביקורתית לדברים אלה, מנקודת ראות של זמננו אנו, ראו בהמשך.

5 ניר קידר ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון 77-78 (2009) (להלן: קידר, ממלכתיות). בהמשך נעמוד על הבעייתיות שבתפיסה זו.

6 דן הורוביץ ומשה ליסק מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית 88-90, 104 (1977).

באשר לשאלות השנויות במחלוקת פוליטית, אידאולוגית ותרבותית.⁷ היישוב כלל חמישה סקטורים: הסקטור הפועלי-הסתדרותי, הסקטור האזרחי, הסקטור הרוויזיוניסטי, שניתן לראותו בו גם כמעין סקטור-משנה של הסקטור האזרחי, הסקטור הציוניסטי והסקטור החרדי. במאמר שפרסם בשנות החמישים הגדיר בנימין אקצין את מדינת ישראל כ"מדינת מפלגות" (parteienstaat).⁸

חזון הממלכתיות של בן-גוריון אומץ כאתוס נגדי לסקטוריאליזם שרווחה ביישוב, ומשמעותו הבסיסית ביותר הייתה העברת מרכז הכובד הפוליטי והחברתי מהמפלגות למדינה.⁹ קידר מדגיש את הקושי של המעבר מהמבנה הפוליטי של תקופת היישוב, אשר היה בנוי כמעין פדרציה של תנועות אידאולוגיות ללא מרכז מרות ריבוני, למבנה ריבוני של מדינת חוק דמוקרטית. בשנותיה הראשונות של המדינה התנהלו מאבקים על הממלכתיות שביטאו ויכוח זהות עמוק וקשה, מכיוון שמאמצי המדינה לעצב זהות ישראלית ולדרוש נאמנות ישירה כלפיה עמדו במתח עם התרבות הפוליטית ביישוב. המעבר מהמבנה החברתי המבוזר והמפולג של התנועה הציונית והיישוב, אשר שימר את עצמאותן של התנועות הפוליטיות השונות, למבנה ריבוני של מדינת חוק לא התקבל בהכרח בחיוב. הוא נתפס בעיני כמה מהתנועות כפגיעה לא רק בכוחן אלא גם בזוהרתן, והוא הוליד חשד מצידן כלפי המדינה החדשה וכלפי ממשלתה, אשר נשלטה על ידי מפלגת

7 גדי יציב החברה הסקטוריאליזם 2-12 (1999) (להלן: יציב, החברה הסקטוריאליזם).

8 Benjamin Akzin, *The Role of Parties in Israeli Democracy*, 17 (4) THE JOURNAL OF POLITICS 507, 509 (1955)

9 יציב, החברה הסקטוריאליזם, לעיל ה"ש 7, בעמ' 80-84. ראו יואב פלד "האם תהיה ישראל מדינת כל אזרחיה בשנת המאה שלה?" מחקרי משפט יז 73, 75-76 (2001):

תפיסת הממלכתיות ביטאה מעבר מאינטרסים מגזריים לאינטרסים כלליים, מסמי-וולונטריות למחויבות טוטלית, משלטון זר לריבונות פוליטית. עקרון השוויון בפני החוק קיבל משמעות עליונה במסגרת הניסיון להחיל את סמכותה של המדינה על המגזרים החברתיים (היהודיים) השונים, שנהנו ממידה רבה של אוטונומיה בתקופת היישוב. [...] הממלכתיות, אם כן, לא נועדה להחליף את האתוס המגייס החלוצי או לנטוש את רעיון ההתיישבות; נהפוך הוא, מטרתה הייתה לספק לאלה את המשאבים הארגוניים והפוליטיים של מדינה ריבונית. כך, תחת המעטה הלגיטימיוני של אזרחות ליברלית אוניברסלית, המשכיחה המדינה להתייחס לפרטים ולקבוצות על פי תפיסתה את תרומתם לטוב המשותף כפי שהוגדר על ידי האידיאל הציוני.

מפא"י.¹⁰ בן-גוריון ניסה למגר את המבנה הפוליטי שהיה אופייני לתקופת היישוב, משום שראה בו מכשול להפיכת ישראל לרפובליקה דמוקרטית יציבה ובעלת שלטון אפקטיבי, המבטאת את ריבונות האזרחים ומצליחה להוציאה לפועל.¹¹ במסגרת זו בוטלו המיליציות הלוחמות שהיו בעלות זיהוי פוליטי (אצ"ל, לח"י, פלמ"ח), והוקם צה"ל כצבא ממלכתי א-פוליטי וכללי-ישראלי הכפוף לרשויות האזרחיות הנבחרות. כמו כן בוטלה שיטת הזרמים בחינוך והוקמה מערכת חינוך ממלכתית מכוח חוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953, מערכת שדרכה שאף בן-גוריון לחנך את האוכלוסייה לתודעה ולאחריות ממלכתיות. כפי שנראה בהמשך, אם ביקש בן-גוריון לייסד ממלכתיות בחינוך, קשה לומר כי צלחה דרכו. בן-גוריון אף ניסה להקים תנועת נוער ממלכתית, אשר תאגד תחתיה את חניכי תנועות הנוער הוותיקות. בסופו של דבר מהלך זה לא צלח ותנועות הנוער נשארו עצמאיות.¹²

אורי בן-אליעזר גורס בדיונו על אודות הממלכתיות הבן-גוריוניסטית כי בבסיס הממלכתיות עמד עקרון השליטה. עיקרון זה נולד באירופה באמצע המאה התשע עשרה והעמיד במרכז את המדינה הטריטוריאלית, הבריורקרטית והריכוזית – מדינה ששולטת באוכלוסייה בשאיפה לגייסה למטרות קולקטיביות, מתוך הכפפה של ארגונים פנים-מדינתיים וחברתיים למרות המדינה, למוסדותיה ולחוקיה. זה היה המודל הבן-גוריוניסטי: יצירת מבנה כוללני וריכוזי של המדינה, שאינו מייצג תנועה או מגזר ספציפיים בחברה, אלא את "רצון הכלל". מבנה זה הכפיף את הארגונים השונים שפעלו ערב הקמת המדינה למרות המדינה – "בשמה של הממלכתיות הוחלשו גופים התנדבותיים רבים ובמקומם הוקמה בירוקרטיה מדינתית חזקה".¹³ בהתאם להגדרת הממלכתיות, בן-אליעזר וחוקרים נוספים

10 ניר קידר בן-גוריון והחוקה: על חוקתיות, דמוקרטיה ומשפט במדיניותו של דוד בן-גוריון 105 (2015) (להלן: קידר, בן-גוריון והחוקה).

11 שם, בעמ' 115.

12 יציב, החברה הסקטוריאלית, לעיל ה"ש 7, בעמ' 91.

13 אורי בן-אליעזר מלחמותיה החדשות של ישראל: הסבר סוציולוגי-היסטורי 51-52 (2012) (להלן: בן-אליעזר, מלחמותיה החדשות); התזה של בן-אליעזר מוזכרת בהקשר הצבאי אצל גיא ישראל זיידמן "צבא והפרטה" משפט ועסקים יז 15, 162-163 (2014).

מכנים את החברה הישראלית בראשית ימיה של מדינת ישראל "חברה מגויסת".¹⁴ חברה זו "לא התקרבה במובנים רבים לדפוס הליברלי הטיפוסי למדינות המערב. היא הושתתה על עקרונות קולקטיביסטיים [...] שהעמידו במרכז, ולו מבחינה סמלית, את טובת הכלל ואת רצון הרוב, והציגו עיקרון זה, המונהג על-ידי המדינה, כעדיף על פני חירויותיו של הפרט וצרכיו האישיים".¹⁵

מונחה על ידי גישה זו התנהל דוד בן-גוריון באופן שמכותני ונטה לפוליטיקה ריכוזית ולחוסר פשרות בהפעלת מרות הרוב על המיעוט.¹⁶ בולטת במיוחד התנהלותו כלפי המיעוט הערבי. ממשלתו של בן-גוריון היא שיצרה את המציאות שבה אזרחי ישראל הערבים חיו תחת ממשל צבאי. ממשל צבאי זה היה כפיקוחו של בן-גוריון, ששימש שר הביטחון. חרף לחצים מצד ערבים ויהודים לביטול הממשל הצבאי, או לפחות לצמצומו, התעקשה ממשלתו של בן-גוריון להמשיך לקיימו בטענה כי ביטולו הוא "הפקרת ביטחון המדינה".¹⁷ רק ב-1966, כשלוש שנים לאחר התפטרותו של בן-גוריון מראשות הממשלה, בוטל הממשל הצבאי. התעקשותו על המשך הפעלתו של הממשל הצבאי לאורך שנים כה רבות הייתה לדעתנו דריסה ברגל גסה של זכויות האדם והאזרח. כמו כן ניתן להצביע על יחסו הקשה ליריביו הפוליטיים. ידועה האמירה "בלי חרות ומק"י", שטבע בעת המגעים על הקמת הקואליציה והממשלה הראשונה. ואכן, יחסו כלפי התנועה הרוויזיוניסטית על גלגוליה השונים היה קשה ביותר. יחס זה התבטא בהדרה כאמור מהקואליציה הפוליטית, באי-שילובם של חברי התנועה בקבלת החלטות ובדברים חריפים נגד התנועה וראשיה, בעיקר כנגד מנחם בגין.¹⁸ כחלק מאיכותו לתנועה זו סירב בן-גוריון לאשר את העלאת עצמותיו של זאב ז'בוטינסקי

14 בן-אליעזר, מלחמותיה החדשות, לעיל ה"ש 13, בעמ' 52.

15 ש.ס.

16 קידר, ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 153.

17 דוד בן-גוריון "בן-גוריון משיב לשרי מפ"ם" דבר 7.2.1960; ראו בהרחבה אברהם אביחי דוד בן-גוריון: מעצב המדינה 123-127 (1974).

18 להרחבה על יחסו של בן-גוריון לתנועה הרוויזיוניסטית ולממשיכות דרכה ראו דב בר-נר העימות: בן-גוריון והרוויזיוניזם (1987); יחיעם ויץ "יחסו של בן-גוריון לרוויזיוניזם ולזרמיו" עיונים בתקומת ישראל 19 306 (2009).

לישראל למרות בקשות והפצרות רבות שהוגשו לו, ומעשה זה התבצע לבסוף רק בימי כהונתו של לוי אשכול.¹⁹

האנטי־תזה השנייה שהייתה בבסיס הגותו הממלכתית של בן־גוריון התייחסה לתודעת הגלות. הוא שאף לבצע שינוי מעמיק בתודעת הגלות באמצעות שינוי הדפוסים הכלכליים, החברתיים והאזרחיים. לדעתו ללא שינוי שכזה בלתי אפשרי לכוון משק כלכלי יצרני ועצמאי, חברה אזרחית לאומית או מדינת לאום עצמאית ומפותחת.²⁰

בעיני בן־גוריון על העם היהודי להשיל מעליו את המסורת הגלותית המאופיינת באנטי־ממלכתיות ובסתירה לחיי מדינה.²¹ נכוחים במיוחד דברים שאמר באמצע שנות החמישים על הקושי שבשינוי התודעה היהודית:

העם בישראל בכללו לא ספג עדיין במידה מספיקה הכרה ואחריות ממלכתית כראוי לעם העומד ברשות עצמו. היהודים סבלו ברוב ארצות הגולה מתגרת יד שלטון עוין, והם נאלצו להתחכם ולהערים על סדרי המדינה ועל חוקיה המקפחים. והרגלים שנקבעו במשך דורות אינם נמחים בשנים ספורות [...] אין עם גלותי, מדוכא, נטול עצמאות אלפי שנים נהפך בן לילה, רק בתוקף הכרזת קוממיות או שינוי מקום, לעם ממלכתי הנושא באהבה וברצון חובות העצמאות ועולה.²²

19 ראו דורון בר אידאולוגיה ונוף סמלי: קבורתם בשנית של אנשי שם באדמת ארץ ישראל 1904-1967 119-135 (2015); יחיעם ויץ ואופירה גראויס־קובלסקי "שאלת קבורתו המחודשת של זאב ז'בוטינסקי בדיוני ממשלות ישראל" קתדרה 155, 161 (2015).

20 קידר, ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 57-58, 177-180, וכן בעמ' 293-294.

21 נתן ינאי "התפיסה הממלכתית של בן־גוריון" קתדרה 45, 169, 170-173 (1987); שלמה אבינרי הרעיון הציוני לגוניו: פרקים בחולדות המחשבה הלאומית היהודית 243-246 (1991); נתן ינאי "מושג האזרחות בתפיסתו של דוד בן־גוריון" עיונים בתקומת ישראל 4, 494 (1994).

22 דוד בן־גוריון "המבחן העליון" (15.10.1954) חזון ודרך כרך ה 90 (1958). ראו גם שם, בעמ' 159.

לא לחינם נכללה במגילת העצמאות, מסמך היסוד של מדינת ישראל שבן-גוריון היה אמון על נוסחו הסופי, השאיפה העתיקה של יהודי הגלות העומדת בבסיס הקמת המדינה: "חיי כבוד, חירות ועמל-ישרים במולדת עמם".²³ לפי התפיסה הציונית והממלכתית אין העם היהודי יכול לחיות חיי חירות, כבוד ועמל אמיתיים שלא במסגרת מדינה ריבונית במולדתו. בהתאמה, שינוי המציאות שבמהלכו הפך העם היהודי מעם מפוזר ומפורד לעם מאוחד ועצמאי ככל העמים דורש גם שינוי תודעתי, המפנים ומקדש בדיוק את הערכים שנוסחו בהכרזה: חירות, כבוד ועמל. רק לאחר השינוי התודעתי הזה יעבור העם היהודי את השינוי באופיו שבן-גוריון ייחל לו ויהפוך "להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית".²⁴

ואכן, יש הבדל בין יחס לחוק המבטא הכרעה של אחרים, שהיהודים לרוב לא נטלו בה חלק, לבין היחס לחוק שהוא מעשה ידינו שלנו. יש מרחק עצום בין מסירתו של יהודי לערכאות של גויים, שבמקרים רבים לא נהגו כלפיו בשוויון ובהגינות, לבין דיווח על ביצוע עבירה בידי אחר למשטרה שלנו, שתפקידה לאכוף את החוק ולהבטיח את שלום הציבור במדינה שלנו. התעסוקה של יהודים בתפוצות הושפעה במידה רבה מאיסורים ומגבלות שהוטלו עליהם עקב היותם יהודים, ולא יכלה להיות להם אחריות כוללת על המשק המדינתי במדינות שחיו בהן. ואולם תמונה זו השתנתה לחלוטין במדינת ישראל הריבונית, שבה קיים חופש תעסוקתי מלא ושליטה מלאה במשק של המדינה המשמשת רגולטור ושל החברה המקיימת את הכלכלה לפי ראות עיניה.²⁵ את היחסים הפתולוגיים, על כל השלכותיהם, בין היהודים כמיעוטים נרדפים שחיו שלא במדינתם ובין העמים שבקרבם חיו צריכים להחליף יחסים שוויוניים בין העם בישראל לבין שאר אומות העולם. הקיום היהודי בגולה הצריך מעמד מרכזי לדת היהודית כיסוד המבטיח את ההמשכיות היהודית. במדינת ישראל, לעומת זאת, ההמשכיות היהודית מובטחת. ואם המשמעות של הממלכתיות היא ריבונות עצמאית, העצמאות הזו אינה מתיישבת עם שליטה של העבר בהווה כאמצעות כתבים עתיקים המוסיפים

23 הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

24 שם.

25 על מצבם הכלכלי של היהודים בגולה ראו צבי אקשטיין ומריסטה בוטיצ'יני המיעוט הנבחר: כיצד עיצב הלימוד את ההיסטוריה הכלכלית של היהודים 1492-70 (2013).

למשול בהיבטים שונים של חיי המדינה – השתלטות של מנהגים דתיים על המרחב הציבורי וכפייה שלהם על אנשים שאינם דתיים (בעיקר בתחום הנישואין והגירושין וימי המועד היהודיים), יהיה מעמדם של הכתבים בעיני המאמינים וקהילותיהם נשגב ככל שיהיה. אורח חיים שבו נופל או מפיל עצמו אדם או ציבור על הציבור הרחב כדי שזה יפרנס אותו הוא ההפך מממלכתיות ישראלית, המבוססת על העבודה המכבדת את בעליה כערך יסוד ועל תפיסת האחריות האישית החלה על כל אדם המסוגל לכך לקיים את עצמו ואת צרכיו. כשם ששיבת העם לארצו הייתה מהפכנית, בהיותה מעבר חד מפסיביות של המתנה לגאולה לאקטיביזם של נטילת גורלו הקולקטיבי של העם בידי בנותיו ובניו, כך גם ברמת היחיד, המשפחה והקבוצה – גורלם חייב להימצא בראש ובראשונה בידיהם. הביטוי "עניי עירך קודמים" מתאים לקהילות יהודיות מפורזות, אך אין הוא מתאים למדינה, שבה הדאגה הראשונה צריכה להיות לאלה שהם העניים ביותר, יהא מקום מושבם אשר יהא.

חשוב להבין את מקורות הצמיחה של מושג הממלכתיות, אולם תהיה זו טעות לאמץ אותו כפי שהגה ויישם דוד בן-גוריון. מתבקשים שינויים בהבנה של הממלכתיות ובהתאמתה למציאות הקיימת בזמננו. יש הבדל יסודי בין מושג הממלכתיות שהתגבש לקראת קום מדינה או בשנותיה הראשונות מתוך התמודדות עם אתגרים עצומים, שאפשר שחייבו גישה קולקטיביסטית ושלטון ריכוזי, לבין הממלכתיות היפה למאה העשרים ואחת, במדינה שכבר הגיעה לפרקה. ישראל כבר אינה מדינה העומדת על בלימה ועל כרעי תרנגולת; היא מדינה בעלת עוצמה צבאית, כלכלית, מדעית, טכנולוגית ותרבותית בלתי מבוטלת.

בטרם מדינה דיבר בן-גוריון בשם היהודים ועבור היהודים. האוריינטציה הממלכתית שלו הייתה לפיכך יהודית-פרטיקולריסטית. המעבר למדינה עצמאית מחייב מעבר לממלכתיות אזרחית, כלל-ישראלית.

כך, למשל, ייתכן שדווקא מוסדות שנחשבו לסמלי הממלכתיות בשנות הקמת המדינה, כדוגמת קק"ל, ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית, ייראו כעת כלא-ממלכתיים לנוכח הדגשתם את הזהות הלאומית-יהודית במקום את הזהות האזרחית-ישראלית כפי שגישה ממלכתית דורשת. גם ערכים ציוניים מוקדמים בסיסיים, כעידוד התיישבות יהודית ברחבי ארץ-ישראל או עבודה עברית, נראים

כעת כלא־ממלכתיים, וכך גם יישומים מודרניים של ערכים אלו כדוגמת הרחבת פעילותה של החטיבה להתיישבות וחקיקת חוק־יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.²⁶ ראויים לציון בהקשר זה דבריה הנכוחים של רות גביזון על פסק הדין בעניין קעדאן, אשר עסק בסוגיית ההתיישבות היהודית בארץ־ישראל (במקרה שם, ביישוב קציר שבנחל עירון) ובכוחה של הסוכנות היהודית להקצות אדמות ליהודים בלבד. בית המשפט פסק כי הקצאת אדמות לא שוויונית המפלה את אזרחי ישראל הערבים אינה חוקתית מכוח הזכות לשוויון הבלועה בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו:

פסק־הדין הזה מעמיד רגע של אמת בפני יחסים בין המדינה (ויהודיותה) ובין הציונות. הוא אומר, כי המדינה אינה יכולה להמשיך ולהחזיק בחבל משני קצותיו: לטעון לגיטימיות של שלטונה על כל אזרחיה, יהודים ולא־יהודים, מכוח הדמוקרטיה שלה, ובאותו זמן להפקיד פונקציות ממלכתיות, באופן בלעדי, בידי המוסדות הלאומיים של העם היהודי. הציונות היא התנועה הלאומית של העם היהודי. הישגה הגדול הוא הקמת המדינה, מתוך תהליכים של עלייה, התיישבות, פיתוח כלכלי, תחייה תרבותית ומאבק צבאי ומדיני. המצב שהיה קיים עד עתה, זה של סימביוזה בין השתיים, כאשר המדינה מתגייסת למימוש מטרות הציונות – כבר אינו קביל.²⁷

26 בעניין זה ראוי במיוחד לציון את פסק הדין בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000) (להלן: עניין קעדאן).

27 רות גביזון "ציונות בישראל? בעקבות בג"ץ קעדאן" משפט וממשל ו 25, 42 (2001). להרחבה ראו שם, בעמ' 43–47. לעמדות אחרות ראו אליאב שוחטמן "חוקיותה וחוקיותה של התיישבות יהודית בארץ־ישראל" משפט וממשל ו 109, 120–121 (2001); משה לנדוי "על ציונות בימינו" ספר שמגר כרך ג 837, 843 (2003). לעמדה ביקורתית ראו את DAVID KRETZMER, THE LEGAL STATUS OF THE ARABS IN ISRAEL 49–69 (1990)

ממלכתיות במאה העשרים ואחת

לאור הפער בין הממלכתיות של אז לממלכתיות
דהיום יש לנסח קבוצת ערכים שתמלא ביטוי זה
בתוכן עבור זמננו אנו ועבור העתיד הנראה לעין.
להשקפתנו, קבוצת ערכים שכזו צריכה לדבר אל
ליבו של כל אדם החי במדינת ישראל, על מיעוטיה וקבוצותיה. הערכים הללו הם
הכר שעליו תצמח זהות משותפת לכל דרי הארץ, ואשר בלעדיה העם היושב
בציון יישאר לעד מגזרים הכרוכים יחד ללא חיבור עמוק ביניהם. הממלכתיות
היא המחבר, המשותף והמאחד. מובן זה הוא שנותן למונח את תוכנו בזמננו
אנו – כך ניתן להמשיך את רעיון גיבוש הלאום הבן-גוריוניסטי מחד גיסא,
ולהטעינו בערכים אחרים, דמוקרטיים, ליברליים והומניסטיים יותר, מאידך
גיסא. המניע שעומד מאחורי שאיפתנו זו הוא הרצון לראות בישראל בסיס רעיוני
המשותף לכל יושביה, גם אם מצומצם ביותר. בסיס כזה הוא לדעתנו דבק חברתי
הדרוש ליצירת חברה חזקה המכבדת את כל מרכיביה. ברור לנו כי המרכיבים
לאותו בסיס ערכי ומוסדי אשר נציע לאורך המאמר אינם מקובלים על כלל
תושבי ישראל. קבוצות שונות באוכלוסייה, בין שהן קבוצות פוליטיות ובין שהן
קבוצות אתניות, דתיות ועוד, אינן חולקות עימנו את אותה מערכת ערכים
שראויה בעינינו לשמש הבסיס הרעיוני המשותף לכולם. לפיכך נבחר כעת כי
המצע הערכי וההצעות המוסדיות שיובאו להלן הם פירוט נורמטיבי של המרכיבים
אשר אנו חושבים שראוי לכלול בבסיס הערכי המשותף לחברה הישראלית.
בפירוט זה נקטנו עמדה ערכית ברורה, עמדה שלבטח יש החולקים עליה. חרף
חוסר ההסכמה בנוגע לסוגיות רבות העולות במאמר זה ניסינו שהבסיס המוצע
יפנה למכנה המשותף הישראלי הרחב ביותר, ואנו מקווים שעלה בדיננו. ערכים
ומוסדות אלו, ללא יומרה של מיצוי, מגלמים לדעתנו ממלכתיות התואמת את
המאה העשרים ואחת. אנו תקווה כי קריאתנו לטעון את הממלכתיות – אותו כר
רעיוני משותף ומאחד לישראלים כולם – תיפול על אוזניים כרויות ותתקבל בלב
פתוח ובנפש חפצה.

מצע ממלכתי ערבי2.1 סולידריות
כלל-אזרחית

גישה ממלכתית היא גישה כלל-ישראלית. גישה זו מסתכלת על אזרחי ישראל כמכלול, מתפרשת מעבר לאוכלוסייה היהודית של מדינת ישראל, וכוללת בתוכה התייחסות חיובית ומקרכת למיעוטים החיים במדינה. ראשית לכול, בחוק יסוד המגדיר את המדינה לא מתקבל על הדעת שהמדינה תוגדר כמדינת לאום של העם היהודי, וככזו בלבד, מתוך סילוק של כל מי שאינם יהודים, ובראש ובראשונה תושביה הילידים של הארץ – הערבים, הדרוזים והצ'רקסים – כאילו הם אינם חלק מהמדינה. זהו מעשה אנטי-ממלכתי מהמעלה העליונה, שיש בו פגיעה קשה מנשוא במי שאינם יהודים, שכן חוק היסוד כופר באזרחותם, משפיל אותם, וממילא גורם לניכור שלהם מהקולקטיב הישראלי. השיח הממלכתי צריך להיות רחב וכוללני ולפנות לכלל התושבים. אנו סבורים כי בתפיסה ממלכתית יש חשיבות רבה לסולידריות אזרחית, שותפות ואחריות הדדית בין הפרטים המרכיבים את הקהילה הפוליטית. על האזרח לגלות אחריות כלפי האזרחים האחרים, גם אלה השונים ממנו מבחינת זהותם הפרטיקולרית – תרבותם, אמונותיהם וערכיהם. כולם מוזמנים ומעודדים השתתף בחיים הציבוריים, ועל המדינה להבטיח את ביטחונם ולשמור ולקדם את זכויותיהם וחירויותיהם באורח שוויוני.

ללא סולידריות כלל-אזרחית קשה בפועל להבטיח עשיית משפט. בראש ובראשונה, סולידריות אזרחית חשובה מכיוון שבלעדיה גדל הסיכון לעשיית עוול, להפרת חוק ולהתנהגות מפלה לרעה כלפי מי שאינם שייכים לקבוצת הרוב הלאומית.²⁸ כך לדוגמה, בעת חלוקת כספים ומשאבים של הציבור על הגופים הציבוריים להעניקם באופן שווה וללא אפליה. כפי שפסק בג"ץ בעבר, אין להשלים עם מציאות שבה ברשימת יישובים הזכאים להטבות מס לא מופיע ולו יישוב ערבי אחד; וזאת מחמת תיקון בלתי שוויוני הנעדר קריטריונים ברורים שחוקקה

28 מרכזי קרמניצר "סולידריות כלל אזרחית" דברים 10, 313 (2017) (להלן: קרמניצר, "סולידריות").

הכנסת.²⁹ ברם לעיתים אין הגופים הציבוריים נוהגים כך, בעקבות היעדר אמפתיה כלפי אוכלוסיית המיעוט ובשל החשבון הפוליטי של "השקע במי שעשוי להצביע עבורך".³⁰ המצב בישראל קשה במיוחד, מכיוון שהסולידריות של הרוב היהודי נבנתה בחלקה על התנגדות ל"אחר" ועל שלילתו, התפתחות שביכולתה לעודד אפליה ופגיעה באחר. פרטיקולריזם יהודי חריף זה, המשלב דתיות ולאומנות, מתאפיין הן בהתנשאות והן באיבה כלפי המיעוט הערבי.³¹ חיזוק תפיסה ממלכתית חשוב במיוחד על רקע תהליכים בין-לאומיים עכשוויים המתרחשים בעולם הדמוקרטי. במסגרת תהליכים אלו ניכרת שחיקה של הדמוקרטיה במובנה המהותי, אשר באה לידי ביטוי בהתחזקות של לאומנות, פופוליוזם ואוטוריטריזם. התחזקות זו מתחוללת מתוך שלילת הליברליזם,³² הדגשת עליונות הרוב האתני

29 ראו בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל, פס' 8 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנוב, 15.9.2010).

30 קרמניצר, "סולידריות", לעיל ה"ש 28, בעמ' 314. יש לציין לזכות את אישורה של תוכנית החומש למגזר הערבי על ידי הממשלה, שבמסגרתה הועמדו תקציבים משמעותיים, מיליארדי ש"ח, לפיתוח וקידום החברה הערבית בישראל. זהו צעד חשוב לשם שילוב המגזר הערבי בחברה הישראלית, אך אין בו די. ראו החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020" (30.12.2015).

31 סימוכין לתחושות אלה בקרב הציבור הערבי ניתן לראות במדד הדמוקרטיה הישראלית משנת 2018 – תמר הרמן, אלה הלר, אור ענבי ופאדי עומר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018 (2018) (להלן: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018). לפי מדד זה רוב האזרחים הערבים תופסים את מצב הדמוקרטיה בישראל כ"די גרוע" או "גרוע", בעוד חלק משמעותי מהאוכלוסייה היהודית (כ-40%) תופסים אותו כ"טוב" או "מצויין" (עמ' 60). בכל הנוגע לשאלה אם ישראל דמוקרטית לערבים, רוב גדול של היהודים חושבים שהיא אכן דמוקרטית, בעוד שני שלישים מהערבים אינם מסכימים עם אמירה זו (עמ' 63). על השאלה אם הדמוקרטיה הישראלית נמצאת בסכנה חמורה ענו רוב היהודים שלא, בעוד רוב גדול של הערבים ענה שכן (עמ' 64). רוב מוחלט של הערבים אף סובר שהרכיב היהודי באופי המדינה חזק מדי (עמ' 69). נתון מעניין הוא שבקרב היהודים המתח בין ימין לשמאל עלה למקום הראשון בדירוג המתחים בחברה, ואילו המתח בין יהודים לערבים, שעמד בכל המדידות הקודמות בראש הטבלה, ירד הפעם למקום השני. בקרב הערבים המתח היהודי-ערבי הוא עדיין החזק ביותר ברשימת המתחים (עמ' 123–124). החשובה השכיחה, בקרב הנשאלים היהודים הערבים כאחד, לשאלה מה מצב היחסים בין יהודים לערבים בישראל כיום הייתה "ככה-ככה", אך שיעור המשיבים הערבים שהעריכו את היחסים כטובים או טובים מאוד גדול מהשיעור המקביל אצל המשיבים היהודים (עמ' 126–127).

32 ראו את הדיון של המלומד הגרמני יאן-ורנר מולר על הפופוליוזם ותפיסת ה"דמוקרטיה הלא-ליברלית" בזמנו: Jan-Werner Müller, What is Populism? (2017); Jan-

על פני מיעוטים ומהגרים, המוצגים כמסוכנים וכנחותים, והחלשת כוחם של שומרי הסף, מנגנוני הביקורת ומערכת המשפט, לצד ריסוק התקשורת החופשית ורדיפת ארגוני זכויות אדם.³³ הממלכתיות הכלל-אזרחית יכולה להיות בלם חשוב לתופעה זו, אם אכן תשמש כתפיסה כלל-אזרחית כנה ולא כמסווה ללאומנות בלתי מרוסנת.

היבט נוסף של סולידריות אזרחית הוא תחושת הזדהות כלל-חברתית. הזדהות זו תורמת להגברת הציות לחוק וכיבודו, ובהתאם לכך ליחס של אמון כלפי רשויות אכיפת החוק, בראשן המשטרה, אמון שבלעדיו הן מתקשות לתפקד. הציות לחוק עוצמתי יותר אם הוא נובע מתחושת הזדהות, חובה מוסרית והתייחסות חיובית עקרונית אליו מתוקף היותו דברה המוסמך של המדינה, מאשר אם מקורו בפחד מפני נחת זרועו של החוק. כך, אם יוצרים אצל חברי קבוצת המיעוט הרגשה שהמדינה היא ביתם, שהם חלק אינטגרלי מהחברה ושלמדינה אכפת מהם, הם מפתחים גם הזדהות ואהדה כלפי המוסדות המדינתיים.³⁴ גישה זו מנטרלת את תחושות הפגיעה וההשפלה היוצרות עוינות ואיבה ועלולות להביא לגילויי אלימות ועבריינות, ומחזקת את היחס החיובי לחוק כדברה של המדינה, יחס אשר מוביל כאמור לכיבודו ושמירתו בעוצמה רבה יותר.³⁵

Werner Müller, *The Problem With "Illiberal Democracy,"* PROJECT SYNDICATE (January 21, 2016); Jan-Werner Müller, *Can Liberalism Save Itself?* PROJECT SYNDICATE (April 6, 2018)

33 ראו יורם פרי "ימים אחרונים של דמוקרטיה" הארץ 15.8.2018; ראו גם STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, *How Democracies Die* (2018); Yascha Mounk & Roberto Stefan Foa, *The End of the Democratic Century: Autocracy's Global Ascendance*, FOREIGN AFFAIRS (May/June 2018); וכך את הסקירה של הארגון האמריקני FREEDOM IN THE WORLD 2018: DEMOCRACY IN CRISIS – FREEDOM HOUSE

34 בעשורים האחרונים ניכר שהאמון שמייחסים אזרחי ישראל למוסדות המדינתיים נמצא במגמת ירידה. בולט במיוחד השיעור הנמוך של נותני האמון מקרב אזרחי ישראל הערבים בכנסת (16%) ובמשלה (15%), לעומת השיעור הגבוה יותר של נותני האמון במוסדות אלה מקרב היהודים, 30% ו-34%, בהתאמה. ראו מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, לעיל ה"ש 31, בעמ' 89-96.

35 קרמניצר, "סולידריות", לעיל ה"ש 28, בעמ' 316.

סולידריות אזרחית כלל־אנושית ברוח הומניסטית מתבקשת במיוחד לאור אופייה היהודי של מדינת ישראל. העם היהודי, בתור עם שחוה רדיפות והתעללויות אין־ספור לאורך ההיסטוריה, צריך להיות מחויב במיוחד לזכויות אדם ולשוויון זכויות אזרחי. את הזכויות שהמיעוטים היהודיים דרשו לעצמם בתור שכאלה, אך טבעי הוא שהמדינה היהודית תכבד בכל הנוגע למיעוטים החיים בתוכה, מה גם שכמחצית מן העם היהודי עדיין מתקיימת כמיעוטים במדינות שונות. עם שמעלה על נס את השחרור מכבלי השעבוד ורואה ביציאת מצרים את המאורע המכונן בהיסטוריה שלו, לא ראוי לו שישעבד אחרים ויפגע בזכויותיהם בשם זכותו ההיסטורית על הארץ. היהודים, שחיו כמיעוט במשך אלפיים שנה, אינם רשאים לנהוג באיבה ובהתנשאות כלפי המיעוט במדינתם שלהם. במגילת העצמאות נכללה ההבטחה להשתית את המדינה על "יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל"³⁶. הבטחה זו מבקשת לכונן במדינת ישראל בסיס הומניסטי כלל־אנושי איתן, אשר ערכיו המרכזיים הם חירות, צדק ושלום, אך שורשיו נטועים בהיסטוריה היהודית המפוארת. הקריאה ההומניסטית הייתה חשובה במיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה ושואת העם היהודי, מאורעות שהיו שיאו של אנטי־הומניזם בהיסטוריה האנושית.³⁷ חזון הנביאים אינו קורא לפרטיקולריזם לאומי אלא דווקא לסולידריות ואחוה כלל־אנושיים, כדוגמת קריאתו של הנביא מלאכי לעמו: "הֲלוֹא אָב אֶחָד לְכָלֵנוּ הֲלוֹא אֵל אֶחָד בְּרָאֵנוּ" (מלאכי ב, י). ההכרזה במגילת העצמאות התייחסה במפורש לשלום, ואין מדובר רק בשלום פנים־יהודי, שכמובן אין לזלזל בחשיבותו, אלא גם בשלום עם השכנים הלא־יהודים ובפרט עם הערבים יושבי הארץ, שלהם הובטחה "אזרחות מלאה ושווה". לדעתנו, ממלכתיות ישראלית רצויה היא כזו המקיימת נאמנה את ההבטחה ההומניסטית והיהודית שבמגילת העצמאות ושומרת על נאמנות וזיקה

36 הכרזה על הקמת מדינת ישראל, לעיל ה"ש 23.

37 ראו מרדכי קרמניצר וניב ורובל "החירות, הצדק והשלום: חזון, בריח גורל ובריח ייעוד" מגילת העצמאות עם תלמוד ישראלי: מקורות ומדרשים: ספרות ומחקרים 430 (ישראל דב אלבוים יוצר ועורך, 2019) (להלן: קרמניצר ורובל, "החירות, הצדק והשלום").

לקריאת הנביאים לצדק חברתי, לשאיפה היהודית לתיקון העולם ולחזון הציוני בדבר כינון חברת מופת.³⁸

2.2. טובלנות ואחריות לצד הסולידריות, גישה ממלכתית דורשת גם פלורליזם וסובלנות כלפי האחר. יש לפעול

באופן כפול: מחד גיסא, להכיר ולכבד את הזכות לתרבות כזכות קבוצתית. בהקשר זה מתקיים יחס מעניין בין זכותו של הפרט לתרבות, שהיא חלק מזכותו לכבוד אנושי, לבין הזכות הקבוצתית לתרבות. כך, לרוב הזכות של היחיד לתרבות אינה ניתנת למימוש אלא באמצעות הקבוצה השותפה לאותה תרבות. מכאן שמדינה המכבדת את זכויות הפרטים חייבת לכבד גם את זכויותיהן של הקבוצות השונות לתרבות. יתר על כן, ראוי לעודד ריבוי דעות ותפיסות מתוך הפנמת החיוב שבמגוון ובשונות תרבותית. המגוון והשונות מאפשרים ללמוד מן השונה, להכיר ולהבין את עצמך גם דרך העיניים שלו, וגורמים להפריה הדדית וליצירת פוטנציאל לסינתזות חדשות ומתקדמות.³⁹

מאידך גיסא, יש לשמור על בסיס משותף לכלל אזרחי המדינה המרכיבים את הקהילה הפוליטית הישראלית. בכך יש שוני בהבנת הממלכתיות היום לעומת הבנתה בימי בן-גוריון. כפי שכתב קידר בספרו, בן-גוריון היה רפובליקן סוציאליסט שלא ראה בריבוי הקולות תופעה רצויה.⁴⁰ לדעתנו, לאחר יותר מ-70 שנות קוממיות ישראלית יש לאמץ במסגרת הממלכתיות ערכים נוספים – ערכים ליברליים המדגישים את החשיבות שבשמירת האוטונומיה של הפרט מתוך אי-פגיעה בזכות לחיות ולעצב את חייו כפי רצונו ובחירותיו, כל עוד הוא אינו פוגע באחרים. את ריבוי הקולות יש לראות כברכה. לצד זאת, מוטיב האחריות הנמצא

38 שם, בעמ' 317. במקום לעסוק בניגוד או במתח בין יהדות וציונות לבין מיטב המורשת ההומניסטית, ראוי להצביע על הקשר החזק ביניהן, לבססו ולטפחו.

39 על החשיבות שמייחסים בארצות הברית ובקנדה לשונות התרבותית ראו CONRAD PHILLIP KOTTAK & KATHRYN A. KOZAITIS, ON BEING DIFFERENT: DIVERSITY AND MULTICULTURALISM IN THE NORTH AMERICAN MAINSTREAM (1999); BHIKHU PAREKH, RETHINKING MULTICULTURALISM: CULTURAL DIVERSITY AND POLITICAL THEORY (2000)

40 קידר, ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 182.

בהבנת הממלכתיות הבן-גוריוניסטית נותר חיוני ומרכזי. ברוח משנתו של בן-גוריון, אחריות אזרחית היא אחריות לחיים ציבוריים בקהילה פוליטית, שמירה על החוק וכיבוד האזרחים האחרים והמרחב הציבורי בכללותו. אחריות זו מחייבת גם שותפות ואחריות הדדית בין הפרטים המרכיבים את הקהילה הפוליטית-אזרחית.⁴¹ יש צורך לראות בכל האזרחים שותפים שווים במפעל המדיני-אזרחי. תפיסה ליברלית במרעה עלולה לגרור השקפת עולם אנטי-סולידרית אשר נעדרת ראייה כלל-חברתית ומקדשת אנוכיות ואינדיווידואליזם קיצוני.⁴² לעומת זאת, התפיסה הממלכתית במיטבה אינה רק מקבלת או מכבדת את האחר, אלא יש בה ניסיון אקטיבי לכונן איתו חיים משותפים על אף השוני ולשתף אותו בקהילה הפוליטית. ראיית האחר רק דרך פריזמות של מונחים משפטיים כדוגמת שוויון וכבוד עלולה, גם אם לא חייבת, להבנות מבט פסיבי ומרוחק. לעומת זאת האחריות מבקשת לכונן יחס שיש בו גם ממד רגשי, יחס שהוא אקטיבי ומעודד קשר עם האחר ובניית קהילה פוליטית במלוא מובן המילה,⁴³ קהילת אנשים המתחברים יחד ליצירה משותפת על בסיסו של חזון משותף.

אנו סבורים כי יש לטפח את קיומו של מרחב ציבורי ופוליטי כלל-אזרחי המעניק לאזרח משמעות ונוטע בו תחושת שייכות לכלל החברה הישראלית. תחושה זו תושג על ידי חיזוק הזיקה לאופייה האזרחי של המדינה ועיצובה כבית לכלל אזרחיה, ללא קשר לדתם, מוצאם, גזעם או מינם. גישה ממלכתית מחייבת כי כל אזרחי המדינה ירגישו כלפיה תחושה של ביתיות ושייכות, אשר רק באמצעותן יכולה להתפתח חברה אזרחית ששוררות בה סובלנות ואחריות כלפי שאר החברים המרכיבים את החברה. חברה אזרחית יכולה להיכון רק על יסוד דיאלוג פתוח ופורר בין הקבוצות השונות בחברה. הקבוצות הללו אינן נתבעות לוותר על זהותן הייחודית, אבל עליהן לקיים חשבון נפש פנימי כדי לזקק ולדייק את הממדים הזהותיים החיוניים והקריטיים, מכיוון שמצעים זהותיים רחבים וחזקים מדי עלולים למנוע אפשרות של דיאלוג. אם ציפור הנפש הזהותית משתרעת על

41 שם, בעמ' 178-179.

42 ראו הגותה של איין ראנד **קפיטליזם: האידאל** (דוד כהן מחרגם, 2017); וכן Ayn Rand, *The Virtue of Selfishness: A New Concept of Egoism* (1964)

43 קידר, **ממלכתיות**, לעיל ה"ש 5, בעמ' 183.

עולם ומלואו, אם הכול הוא בבחינת זהות פרטיקולרית שלא ניתן לוותר עליה כהוא זה, כל קבוצה תסתגר בדלת אמותיה, ולא תהיה משמעות של ממש לחברה האזרחית בכללותה. ברי כי צריך לאפשר לכל קבוצה אוטונומיה ופעולה במרחב עצמאי משל עצמה. ברם, כדי להגן על הממלכתיות יש לשמור על מרחב ציבורי-כללי נגיש לכול ועל הרמה הכלל-מדינתית מפני השתלטות של קבוצה ספציפית:

המסגרת הדמוקרטית של המדינה אינה צריכה להפריע לשום קבוצה מן הקבוצות הדתיות, האתניות או התרבותיות בישראל להתייחס למדינה – לפחות באופן חלקי – כמונחיה שלה. [...] קבוצות כאלה יכולות להחזיק בהשקפותיהן אלה בו זמנית, כל עוד אף אחת מהן – כולל קבוצת הרוב – אינה יכולה, ואף לא מנסה, למצות את תפיסתה בכוח או בכפייה פוליטית, תוך פגיעה במעמדן ובזכויותיהן של הקבוצות האחרות. עצם הריבוי של הקבוצות מבטיח, במידה רבה, לרסן את הרצון והאמאצים של כל קבוצה לממש באופן מלא את החזון שלה ברמה הכלל-מדינתית. מאידך גיסא, יש חשיבות גדולה לסובלנות ולתודעת גבולות הכוח של כל אחת מהקבוצות.⁴⁴

2.3. זכויות האדם לדעתנו, אין תחליף לתפיסה שלפיה כל אדם בא לעולם עם זכויותיו היסודיות. זכויות אלו אינן מוענקות על ידי השלטון אלא מגיעות לנו מעצם טבענו, ולפיכך שום שלטון אינו יכול להחליט לשלול אותן.⁴⁵ המסגרת המדינית באה כדי להגן על זכויות האדם, זוהי תכליתה. לאור תפיסה זו, אין אנו מסכימים עם הקדימות החד-משמעית

44 ירון אזרחי ומרדכי קרמניצר ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית: עקרונות לחיקון מדינה ומשטר 23-24 (2001).

45 ביטוי לתפיסה זו ניתן לראות בתפיסתו של דוד בן-גוריון עצמו. במסגרת הדינונים על נוסחה של הכרזת העצמאות עמד בן-גוריון על שינוי מילה בנוסח ההכרזה. הנוסח שהגיע לידינו גרס כי המדינה "תעניק שיוון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה". בן-גוריון שינה את המילה "תעניק" למילה "תקיים", משום שלתפיסתו "זה מגיע". ראו יזהר טל "הכרזת העצמאות: עיון היסטורי-פרשני" משפט וממשל ו 551, 564 (2003).

שמייחס קידר לאינטרס הציבורי.⁴⁶ לעומת החשיבות והקדימות של האינטרס הציבורי, קידר כמעט אינו עומד על החשיבות של זכויות האדם הטבעיות, שהמדינה מחויבת להגן עליהן.⁴⁷ ניסוחיו בנוגע למעמדן של זכויות האדם הם חיוורים משהו, ואינם מספקים להשקפתנו. קידר כמעט אינו משתמש בביטוי המפורש "זכויות אדם",⁴⁸ ובסופו של דבר מפקיר את ההגנה על הזכויות הללו להכרעות הרוב, שאינן מספקות שום מענה לבעיה הקשה והאקטואלית של מיעוטים קבועים.

הגנה על זכויות האדם, שהן גם בבחינת אינטרס ציבורי מובהק, אין משמעה הפקרתם של אינטרסים ציבוריים, שהם עצמם מבטאים לא אחת הרחבה של הגנה על זכויות (כדוגמת ביטחון הציבור, בריאות הציבור, הגנה על ילדים). למעט חריגים מוחלטים מעטים, כדוגמת האיסור על עינויים,⁴⁹ השיטה הרצויה היא איזון בין השניים. האיזון הזה אינו יכול להניח קדימות של האינטרס הציבורי. להפך, עליו להניח שהפגיעה בזכות היא חריג לכלל של אי-פגיעה בה, המחייב הצדקה מיוחדת. דווקא משום שקיימת נטייה חזקה למדי להעדיף את האינטרס הציבורי על פני זכויות האדם, שכן האחרונות נתפסות כענייניו של אדם יחיד לעומת טובת הכלל, צריך להעניק משקל כבד לזכויות למען חזיון. נוסף על כך, גם החשיבות היתרה המוענקת למטרות על פני האמצעים הנדרשים להגשמתן, בבחינת המטרה מכשירה את האמצעים, מטה את הכף לרעתן של הזכויות. הניסיון המצטבר מלמד שבמקום שבו מתנגשת זכות באינטרס ציבורי משמעותי,

46 ראו קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה.

47 ראו דברי הנשיא ברק בבג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 346 (1998): "משטר דמוקרטי מבוסס על הכרה בזכויות האדם של הפרט. זכויות אלה טבעיות הן לאדם באשר הוא אדם. זכויות אלה לא באו לו לאדם מהשלטון, והן קודמות לשלטון. תפקידו של השלטון הוא לקיים חברה אשר תכבד זכויות אדם".

48 פרט לפעם אחת ובצורה שאינה חד-משמעית: "הדיון המחודש בזהות ובתרבות תבע מן החברה הכרה בצורך, ולכן גם בזכות, של כל אדם להשתייך לקבוצת זהות מסוימת. במישור המשפטי נגזרה מהכרה זו הדרשה להגנה משפטית על זכויות אדם קבוצתיות-תרבותיות" (קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה).

49 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, 836 (1999).

כדוגמת ביטחון המדינה, גם בתי משפט ליברליים ומתקדמים אינם מפקירים את האינטרס הציבורי. לעומת זאת, פגיעות בלתי מוצדקות או בלתי מידתיות בזכויות בשמו של אינטרס ציבורי הן בבחינת חזון נפרץ, והתקיימותו של ממשל צבאי בישראל במשך כ-18 שנה מעידה על כך.

יש לזכור כי בדומה לכל בית, גם החברה בנויה מאבני בניין – הפרטים. הפרט הוא הבסיס לחברה, ולכן על החברה להציב את זכויותיו בראש. ממלכתיות רצויה חייבת לשמור על זכויות האדם וחירויות האזרח, מכיוון שבלעדיהן כל הבניין החברתי המפואר ניצב על פי תהום. בסופו של דבר המדינה נחוצה או חיונית כדי להבטיח קיום אנושי בצוותא. קיום אנושי כזה חשוב והכרחי על מנת לשמור על זכויות האדם ולמקסם את חירויות האדם והאזרח. ממלכתיות המאפשרת לרוב פוליטי לעשות שימוש בכוחות מדינתיים הנתונים בידיו כדי לפגוע בזכויות האדם, משום שבכך הוא מגלם את הטוב הכללי, היא ממלכתיות בלתי רצויה.

2.3.1. גבולות להתערבות השלטונית

יסוד חיוני בהגנה על זכויות האדם, ובמיוחד הזכות לחופש הביטוי, הוא שמירה על הבחנות בסיסיות ועל גבולות ההתערבות השלטונית במרחב האזרחי-ציבורי. ראשית, מתבקש להבחין היטב בין השלטון לבין המדינה. הבחנה זו חיונית כדי לאפשר ביקורת על השלטון מבלי שהמבקר נתפס או מוצג כאויב המדינה. גם ז'אן-פול סארטר, הפילוסוף שביקר בחריפות את מדיניות הממשל הצרפתי באלג'יר, הוא צרפת, אמר הנשיא הצרפתי שארל דה גול. ביקורת על השלטון אינה גורעת ממחויבותו של המבקר למדינה, ומנאמנותו כלפיה. פעמים רבות היא ביטוי לאכפתיות גדולה ולדאגה לגורלה ולעתידה של המדינה.

שנית, חייב להתקיים בדמוקרטיה מרחב אזרחי-ציבורי שהוא אוטונומי וחסין מפני התערבות שלטונית עבה. במרחב זה ראוי שיתקיימו תחומים שאל לו לשלטון המרכזי להתערב בהם. אוטונומיה כזאת אין פירושה שלטון עצמאי המשוחרר כליל מגבולות, אלא מתן די חירות כדי שהאזרחים ירגישו "נוח", יתבטאו בחופשיות ולא ירגישו לחץ חונק מהשלטון. כדי לאפשר חופש ביטוי, חובה להכיר בכך שהשלטון מצוי בניגוד עניינים מובנה כלפי מבקריו. לכן, השלטון חייב לשמור על עמדה של ניטרליות, מבחינת הפעלת כוח כופה, כלפי

ההשקפות האידאולוגיות והפוליטיות השונות בחברה. התחומים של תקשורת, תרבות, דת, אקדמיה וחברה אזרחית צריכים להיות אוטונומיים, גם כשהם זוכים במימון ממשלתי. אל לו לשלטון להחליף את האזרחים על ידי השתלטות מצידו על המרחב האזרחי-ציבורי של התקשורת, התרבות וארגוני החברה האזרחית. כאשר מסתכלים על דמוקרטיה שהתרחקו מהליברליזם ניתן לראות בנקל כי אמצעי מרכזי שנקטו השלטונות הוא השתלטות על התחומים האזרחיים שתוארו. השתלטות כזו היא מסימניה הבולטים של הקרסת הדמוקרטיה בטענה הכוזבת של החלפת דמוקרטיה ליברלית בדמוקרטיה שאינה ליברלית.⁵⁰ אין שום דמוקרטיה הראויה לשמה, משום סוג, אם אין מכבדים בה את חופש הביטוי – במיוחד בשדה הפוליטי והתרבותי. בכל הנוגע לחתירה ולמחויבות לטוב משותף, דאגה לכלל, התנדבות, עשייה חברתית ואידאליים ערכיים, אשר כולם חשובים מאוד, צריכה המדינה לנקוט דרכי חינוך במובן הרחב של המושג, לרבות דוגמה אישית של המנהיגות, ולא כפייה. קידום ערכים אלו ראוי שיעשה במסגרת חזון משותף, אשר צריך להנחות את מדיניות השלטון ושאליו יש לגייס את הציבור בכללותו.

2.3.2. ליברליזם: דק או עבה?

מנחם מאוטנר הצביע על כך שהליברליזם בהכנתו הרווחת בישראל הוא הליברליזם של הזכויות השליליות, אשר מבקש להגביל את התערבות המדינה בחיי היחיד ומצייד את האזרחים בהגנה על קבוצה של זכויות שליליות, השומרות עליהם מפני התערבות רשויות השלטון.⁵¹ אופיו זה של הליברליזם בישראל עוצב

50 בתקופתנו מחקיימים בכמה מדינות מאמצים ניכרים להפיכת המדינה הדמוקרטית למדינה לא-ליברלית. הדוגמאות הבולטות הן הונגריה ופולין. נשיא הונגריה ויקטור אורבן הצהיר כבר ב-2014 על כך שהוא חפץ בהפיכתה של הונגריה לדמוקרטיה לא-ליברלית. ראו נאומו Viktor Orbán, *Speech at the 25th Bálványos Summer Free University* and *Student Camp*, WEBSITE OF THE HUNGARIAN GOVERNMENT (July 30, 2014) על המצב בפולין תחת שלטון המפלגה הפופוליסטית "חוק וצדק" (PiS) ראו Elisabeth Zerofsky, *Is Poland Retreating from Democracy?*, THE NEW YORKER (July 30, 2018).

51 מנחם מאוטנר "פתח־דבר: ליברליזם בישראל – 'האדם הטוב', 'האזרח הרע' והשגשוג האישי והחברתי" עיוני משפט לו 7, 53–54, 65–66 (2013) (להלן: 'מאוטנר, "פתח־דבר").

במידה רבה על ידי שופטי בית המשפט העליון, אשר הגנו בעקביות על זכויות שליליות אך היו זהירים יותר בהגנתם על זכויות חיובית כזכויות חברתיות.⁵² בהתאם לפרשנות זו, לפי מאוטנר יש לבכר סוג אחר של ליברליזם – ליברליזם של שגשוג, שבמסגרתו יקודמו החירות, השוויון ושמירת זכויות האדם והאזרח. הדבר ייעשה באמצעות פעילות פוליטית אשר במרכזה תביעה מהממשלה ליצור, באופן יזום ומתוכנן, תנאים לשגשוג אישי וחברתי של האזרחים, וראיית משרדי הממשלה כסוכנים ליצירת תנאים שיאפשרו לאזרחי המדינה לשגשג.⁵³ לדעתו יש לקדם את האידאל הליברלי של חיים טובים ושגשוג אישי, קרי חיים שבהם האדם מצליח לפתח את היכולות האנושיות המגוונות שלו במידה המרבית.⁵⁴ מאוטנר מגיע למסקנה זו משום שלדעתו הליברליזם של הזכויות השליליות הוא ליברליזם בגרסה רזה ומרוששת, שכן הוא אינו מייחס חשיבות מספיקה להיבט החברתי הכללי בחייו של האדם,⁵⁵ ואין ביכולתו להעניק לפרט משמעות זהותית עמוקה.⁵⁶ בדומה למאוטנר, ברצוננו להדגיש את החשיבות שבקידום זכויות חיוביות אשר משמשות תנאי לשגשוגם של האזרחים. עם זאת, בניגוד לדעת מאוטנר, אנו סבורים כי לבית המשפט תפקיד חשוב במשיכת המערכת השלטונית לכיוון חברתי, המעלה על נס את הדאגה לשכבות החלשות ולאוכלוסיות המוחלשות, את צמצום האי-שוויון ואת החשיבות ביצירת שוויון הזדמנויות מהותי. בעניינים אלו כוחה של הפוליטיקה מוגבל יחסית, שכן במציאות הפוליטית של ישראל דהיום, שבה הסקטוריאליזם היא מאפיין בולט של הדמוקרטיה כפי שיוסבר להלן, קידום טובת הכלל ואינטרסים ציבוריים היא משימה קשה. בשדה הפוליטי הישראלי קל יותר ומשתלם יותר לטפח רגשות של לאומנות ויחס של עליונות

52 יש המצביעים על שינוי מגמה בפסיקה בית המשפט העליון בסוגיה החל מפסק דינה של הנשיאה ביניש בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה (1) 782 (2012). על כך ראו דפנה ברק ארז "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך" ספר אדמונד לוי 53 (אוהד גורדון עורך, 2017).

53 מאוטנר, "פתח-דבר", לעיל ה"ש 51, בעמ' 65-66.

54 מני מאוטנר "הליברליזם הישראלי צריך לאתחל את עצמו" הארץ 9.11.2017.

55 מנחם מאוטנר "משבר הרפובליקניות בישראל" משפט ועסקים יד 559, 564 (2012) (להלן: מאוטנר, "משבר הרפובליקניות").

56 מאוטנר, "פתח-דבר", לעיל ה"ש 51, בעמ' 67, 78-79.

ושנאת האחר מלדאוג לצורכי השכבות החלשות, לצמצם את האי־שוויון וליצור שוויון הזדמנויות. בפועל, השכבות החלשות מקופחות על ידי הפוליטיקה, ולכן יש תפקיד חשוב לבית המשפט בדחיפת המערכת השלטונית בכיוון החברתי, שעוד ידובר בו.

2.4. דמוקרטיה חוקתית גישה ממלכתית מחייבת כינון חוקה. יקשה השואל ויאמר: הלוא אבי הממלכתיות, דוד בן־גוריון, התנגד לכינון חוקה, במיוחד בגרסתה הפורמלית.⁵⁷ לדעתנו, היחס לחוקה הוא אחת הנקודות שבה על הֶדְבֵק בממלכתיות לנטוש את הגישה הבן־גוריוניסטית ולאמץ הסתכלות חדשה, כזו המתאימה יותר למדינה הפותחת את העשור השמיני לקיומה. גישה ממלכתית עכשווית מחייבת שמירה הדוקה על זכויות האדם והאזרח. שמירה שכזו, ובמיוחד שמירה על זכויות המיעוטים והגנה מפני עריצות הרוב כלפיהם, תעוגן באופן משמעותי רק באמצעות חוקה, שיש בה פירוט מלא של הזכויות האישיות וקבוצתיות והיא ממסדת ביקורת שיפוטית עצמאית ובלתי תלויה בשלטון. יתר על כן, חוקה כתובה מנסחת מעין "אני מאמין" נורמטיבי משותף לכלל אזרחי המדינה, לרבות חזון אשר מלכד את מרכיבי החברה, יוצר שכבה נוספת של זהות אזרחית השוכנת מעל לזהויות הפרטיקולריות והופך את האזרחיות והאזרחים שותפים לדרך של הגשמת חזון.⁵⁸ טווח הנשימה המיידית והקצר של הפוליטיקה מחייב לאזן אותה בחשיבה ארוכת טווח הנשענת על ערכים יציבים, ששורשיהם עמוקים ביותר.

בישראל, החוקה חשובה במיוחד לנוכח הנחיצות שבשמירה על זכויות המיעוטים מפני כוחו של הרוב היהודי, וקריטית היא ההגנה על המיעוט הקבוע – המיעוט הילידי, הערבי־פלסטיני. החוקה היא החומה השומרת על זכויות האדם והאזרח ועל הערכים הדמוקרטיים המהותיים, אשר בלעדיהם הריבונות של האזרחים, לב ליבה של הממלכתיות, היא כלי ריק. חוקה היא המסמך המגן על ערכי היסוד

57 על כך ראו בפירוט את מחקרו המקיף של קידר, בן־גוריון והחוקה, לעיל ה"ש 10.

58 מאוטנר, "משבר הרפובליקניות", לעיל ה"ש 55, בעמ' 571–572.

הדמוקרטיים ועל נשמתה הדמוקרטית של המדינה.⁵⁹ חוקה מבטיחה יציבות שלטונית, שלטון חוק מחוזק, מעניקה מכנה משותף לחברה מקוטבת וכוללת הסכמות יסוד שטמון בהן פוטנציאל לעידוד הסולידריות האזרחית.⁶⁰

2.5. שלטון החוק ועקרונות החוקיות
 ממלכתיות כוללת את עקרון כלליות המשפט. על הכללים המשפטיים להיות מנוסחים בכלליות ולפנות לאוכלוסייה כולה באופן אחיד, שוויוני ואימפרסונלי.⁶¹ יש חשיבות לשוויון לפני החוק ולכפיפות כולם, כולל השלטון, לחוק. שלטון החוק הוא המבטיח את זכויות וחירויות הפרט ושומר עליהן מפני כוחה של המדינה. הוא מונע מהמדינה לפעול בשרירותיות, בחוסר שוויון ובגחמנות ומסכל ניסיונות לאפליה. שלטון החוק דורש מהמשפט ומהמוסדות הציבוריים להיות הוגנים, ניטרליים ושוויוניים.

בהקשר זה יש לעמוד בדווקנות על עקרון החוקיות, שלפיו רשות שלטונית ראשית לעשות רק מה שהוסמכה לגביו בחוק, ואילו האזרח הפרטי רשאי לעשות כל מה שלא נאסר עליו בצורה ברורה בחוק. בבסיסו עקרון החוקיות נובע מהחשש מעריצות השלטון ומשימוש בכוח השלטוני בצורה בלתי סבירה ובלתי מידתית. עיקרון זה הוא אבן יסוד חשובה בשיטת המשפט הישראלית, ותרם להתפתחותה ולהגנה המצויה בה על זכויות האדם.⁶²

59 ראו מרדכי קרמניצר "ישראל צריכה חוקה" הארץ 23.6.2011. ברוח זו ראו דברי הנשיא ברק בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 423 (1995).

60 נוסף על כך החוקה מעודדת לכידות של החברה וחבוי בה ערך חינוכי חשוב – הטמעת התפיסה הדמוקרטית מתוך מחויבות עמוקה לזכויות וחירויות היסוד בליבם ובמוחם של כלל האזרחים, שהיא הערובה החשובה ביותר לכיבודן וטיפוחן. ראו חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה 61 (דברי פתיחה של מרדכי קרמניצר) (בהנהגת השופט מאיר שמגר, 2005) (להלן: חוקה בהסכמה).

61 לאמות מידה אשר לדעתנו ראוי לפעול לאורן במהלך הליך החקיקה ראו נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס מדריך למחוקק (2015).

62 ראו בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים, פ"ד נח(4) 842, 854 (2004).

בעניין זה נכוחים במיוחד דבריו של נשיא בית המשפט העליון (כדימוס) מאיר שמגר בפרשת ברזילי, עתירה הנוגעת לחנינה שהעניק נשיא המדינה לראש השב"כ אברהם שלום לאחר פרשת קו 300. וכך כתב הנשיא שמגר:

שלטון החוק אינו נוצר יש מאין ואינו דבר ערטילאי. צריך להיות לו ביטוי מוחשי ויום-יומי בעצם קיומם של הסדרים נורמאטיביים מחייבים, בהפעלתם הלכה למעשה כלפי כולי עלמא, בהגשמת חירויות היסוד, בהקפדה על השוויון וביצירת אווירה כללית של אמון וביטחון. שלטון החוק, האינטרס הציבורי והגישה הממלכתית אינם מושגים סותרים או מתנגשים. הם משולכים זה בזה, תומכים זה בזה ומסייעים האחד למשנהו. [...] לא יתואר ממשל תקין, אם אינו שוקד על קיומו של שלטון החוק, כי הוא שבונה את חומת המגן בפני האנרכיה והוא שמבטיח את קיום הסדר הממלכתי. סדר זה הוא היסוד לקיומן של המסגרות המדיניות והחברתיות ולהבטחת זכויות האדם. הללו אינם מתקיימים באווירה של לית דין.⁶³

על הקשר שבין סולידריות כלל-אזרחית לבין כבוד לחוק וכיבודו עמדנו בדיון על סולידריות כלל-אזרחית. לשם שלמות התמונה, יש לעמוד בקצרה גם על הקשר שבין הליך החקיקה ותוכן החוק לבין תוקפו של החוק וחובת הציות לו.

2.5.1. החוק: בשם כלל החברה ומתוך חתירה לצדק

טעות לחשוב ששלטון החוק והכבוד לחוק יכולים להישען אך ורק על התוקף המחייב של החוק מבחינה פורמלית. בהקשר זה ניתן להיעזר בהבחנותיו של ג'רמי ולדרון על הפומביות או הציבוריות של המשפט. ולדרון גורס כי הנורמות המשפטיות המקובלות במדינות דמוקרטיות אינן מאופיינות רק כפקודות שניתנו על ידי ריבון עוצמתי, בנוסח הפוזיטיביזם הקלסי מבית מדרשו של ג'ון אוסטיין (Austin), ואף לא רק כחוקים המזוהים (recognized) על ידי המשתתפים

63 בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, מ(3) 505, 554-555 (1986).

בפרקטיקה המשפטית, כפי שטוען הל"א הארט (Hart). לנורמות משפטיות יש לשיטתו שני אפיונים קשורים המתעלים על הראייה הפוזיטיביסטית המקובלת: המאפיין הראשון, והוא שהופך את הנורמה לנורמה משפטית, הוא הכוונה העומדת בבסיס הנורמות לדבר בשם החברה כולה ולקדם את טובתה הכללית. הכוונה הסובייקטיבית שצריכה לעמוד בבסיס פעולת החקיקה, ואנו מוסיפים: שצריך להיות לה גם ביטוי במציאות, היא שהנורמה תהיה מעוצבת ומנוסחת כך שגם מי שאינם מסכימים לה יהיו מסוגלים לראות בה דיבור בשם כלל החברה. המאפיין השני שניתן לזהות בנורמות הוא הדאגה לחברה כולה, ולא רק ליחידים או לסקטורים אשר היו מעורבים בניסוח הנורמה.⁶⁴ המאפיין השני מחייב תשומת לב מיוחדת במציאות גלובלית ונאו-ליברלית, כדי שלא יינתן משקל בלתי ראוי לאינטרסים של בעלי הון, ובמיוחד של ההון הגדול, שרבים מהפוליטיקאים רואים עצמם כפועלים בשירותו בתום פעילותם הפוליטית. לאור תפיסה זו חשוב להתעקש ולשמור על ייצוג ראוי לכלל הקבוצות באוכלוסייה במהלך הדיונים המתקיימים בבית המחוקקים. אין לאפשר לקבוצות בעלות אינטרסים, כדוגמת תאגידים בעלי ממון רב, להשתלט על נכסי הציבור. יש לשמור על החקיקה מפני השתלטות של אינטרסים פרטניים ומצומצמים רק משום שהם עתירי כוח והשפעה. ברוח זו יש להבין את דבריו של ז'אן ז'אק רוסו: "אין לך דבר מסוכן יותר מהשפעתם של אינטרסים פרטיים על ענייני הציבור."⁶⁵

אך בכך לא סגי, שכן המחוקק חייב לשאוף לעשיית צדק. גם אם הצדק נתפס כאידאל קשה להגשמה וככזה שתוכנו עשוי להיות שנוי במחלוקת, החתירה אליו היא מאפיין הכרחי של עשיית משפט – הן בידי המחוקק והן בידי השופט. זהו מסד חיוני לגיטימיות של המשפט, שאינה יכולה להצטמצם לבסיס המצומק של רצון הרוב. כאשר חותרים אל הצדק אין ביטחון שמגיעים עדיו, אבל גדל הסיכוי שנמנעים מעשיית עוול – היפוכו של הצדק, שקל יותר לאתרו ולהסכים על תכניו.

Jeremy Waldron, *Can There Be a Democratic Jurisprudence?* 97 *NEW YORK UNIVERSITY PUBLIC LAW AND LEGAL THEORY WORKING PAPERS* 39–40 (2008)

65 ז'אן ז'אק רוסו האמנה החברתית 111 (עידו בסוק מחרגט, 2006).

הצורך בלגיטימיות ציבורית למעשה החקיקה מתבלט בזמננו על רקע תחושה ציבורית רווחת במדינות דמוקרטיות שונות, שלפיה אין המחוקקים דואגים לטובת הציבור אלא בעיקר לאינטרסים האישיים והפרטיקולריים שלהם.⁶⁶ מכאן רמת האמון הנמוכה המוענקת לבתי מחוקקים, ותמיכה במועמדים אנטי-ממסדיים – פופוליסטים, לאומנים ואוטוריטריים. ומכאן גם סכנה לנטישה גורפת של הדמוקרטיה.

2.6. שוויון הזדמנויות **מצדק חברתי**
 ממלכתיות תובעת חזון משותף. חזון ראוי לכך הוא החתירה לעבר חברת מופת, הווה אומר מחויבות לשוויון הזדמנויות ולצדק חברתי וחתירה להגשמתם.⁶⁷ קשה, אם אפשר כלל, להתקיים בכבוד אנושי בתנאים של עוני חמור. עוני כזה גם אינו מאפשר למי שמצוי בו להיות אזרח פעיל, המעורב באופן מושכל בענייני הציבור, כנדרש במדינה דמוקרטית. ניתן לומר שמצב העוני שולל מן העניים את היכולת המעשית לפעול פוליטית לשינוי מצבם, ומבחינה זו הוא כולא אותם במציאות חיים בלתי נסבלת, שנעדר ממנה היסוד של תקווה לשינוי. ספק אם ניתן לראות בעניים שותפים מלאים במדינה, שפורמלית היא שלהם. קשה לצפות להתקיימות זיקה חזקה למדינה מצד מי שחשים שהמדינה מפקירה אותם לאנחות. לכן זהו מצב דברים המחייב תיקון באמצעים שונים ובטווחי זמן שונים. התיקון היסודי הוא ביצירת תנאים של שוויון הזדמנויות לכול, בעיקר לאוכלוסיות המוחלשות, וכראש ובראשונה בתחום החינוך. גם פערים עצומים בהכנסות, שלרוב אינם מבטאים יכולות או מאמצים מיוחדים, על רקע של ציבור גדול שאין לו פוגעים בתחושת הצדק הכללית ובסולידריות החברתית.

66 ראו את מידת האמון הנמוכה שנותנים האזרחים בכנסת (30% מהיהודים ו-16% מהערבים) ובממשלה (34% מהיהודים ו-15% מהערבים). מופיע במדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, לעיל ה"ש 31, בעמ' 90-91.

67 קידר, ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 11-12.

קידר מציין נכוחה במאמרו את ההשלכות הבעייתיות של עליית הנאו-ליברליזם בעולם המערבי בכלל ובישראל בפרט. אנו מסכימים איתו שתפיסה כלכלית זו מסייעת לערער את דמותה של החברה כמרחב ציבורי משותף החיוני לחיים משמעותיים של הפרט, והיא גורמת לפגיעה חמורה בסולידריות ובהשתתפות הדמוקרטית, לנוכח הפערים הכלכליים המתרחבים והרס מדינת הרווחה שמקדם הנאו-ליברליזם.⁶⁸ אכן, כפי שמציין קידר "התרחבות האי-שוויון והעוני פגעה בזיקה ובסולידריות ההדדית בין האזרחים וביכולת ובמוטיבציה של אזרחים רבים [...] לממש את חירותם הפוליטית ולהשתתף בעיצוב החיים הציבוריים".⁶⁹ לדעתנו, יש ללכת צעד קדימה ולא רק לבקר את הנאו-ליברליזם, כפי שעושה קידר, מתוך שמירה על ניטרליות בשדה הכלכלי-חברתי, אלא לתמוך באופן פוזיטיבי בתפיסה מדינית הרואה ערך בשוויון ההזדמנויות ובצדק חברתי.

יש לטעון את מושג הממלכתיות גם כמטענים פוליטיים הנוגעים לשדה החברתי-כלכלי. בהיותה חלק מתודעה ריבונית המייחסת חשיבות לאחריות אזרחית ולסולידריות הממלכתיות כוללת גם דאגה לחלשים וצעדים לחיזוקם; תמיכה בשוויון הזדמנויות ובצמצום פערים חברתיים-כלכליים; והתעקשות על מתן קול לחלשים, למיעוטים ולשאר הפריפריות החברתיות-כלכליות-גאוגרפיות והאוקלוסיות המוחלשות הקיימות בחברה, הסובלות באופן תדיר מאפליה. בישראל מתקיימים פערים כלכליים-חברתיים מהגדולים בעולם המערבי.⁷⁰ פערים חברתיים כה גדולים מערערים את המכנה המשותף של החברה ומכרסמים את לכידותה וחוסנה, שכן הם מרחיקים את האזרחים אלה מאלה ויוצרים ביניהם ניכור, ואולי אף עוינות.⁷¹ החזון הזה יאפשר תיקון של העוול שנעשה למי שנשלחו לפריפריה הגאוגרפית, בעיקר העולים מארצות האסלאם. תפיסה

68 קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה.

69 ש.ס.

70 ראו קרין תמר שפרמן "חוצים את הקווים: עוני ואי-שוויון בישראל" פרלמנט 63 (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).

71 מאוטנר, "משבר הרפובליקניות", לעיל ה"ש 55, בעמ' 574-575.

זו היא חלק מהשאיפה, הבן-גוריוניסטית במקורה,⁷² לכונן בישראל חברת מופת ברוח חזונום החברתי של נביאי ישראל. בעיון בספרי הנביאים ניתן להיווכח עד כמה הסוגיה החברתית הייתה חשובה עבורם. הם מוחים פעם אחר פעם על פערים חברתיים גדולים ועל ניצול העניים והחלשים בידי מחזיקי הממון והשררה: "פְּרוֹת הַבֶּשֶׂן אֲשֶׁר בָּהֶר שֶׁמֶרוֹן הָעֵשְׂקוֹת דְּלִים הָרֵצְצוֹת אֲבִיוֹנִים הָאֲמֶרֶת לְאֲדֹנֵיהֶם הִבִּיֵּאָה וְנִשְׁתָּה" (עמוס ד, א). פערים אדירים בין עשירים לעניים, כאלה המתקיימים בישראל העכשווית, הם סתירה לחזון הנביאים כפי שהתווה במגילת העצמאות, ואשר כולל קריאה לחיזוק הקבוצות המוחלשות בחברה, למלחמה בעוני ולחתיירה לשוויון הזדמנויות ולצדק חברתי.⁷³ את השאיפה וההבטחה האלה ביטא מאיר שמגר בספרו: "אני מאמין במדינת ישראל השמה לה למטרה להיות חברת מופת, מושתתת על עקרונות של זכויות האדם, הצדק, היושר, החירות ושוויון ההזדמנויות".⁷⁴

כאמור, אנו רואים מקום לבית המשפט בעידוד המערכת הפוליטית ללכת בדרך הזו.

3.

ממלכתיות:

מוסדות לדוגמה

3.1. מינהל ציבורי תקין והוגן

גישה ממלכתית מחייבת כי המינהל הציבורי יפעל בדרך תקינה, הוגנת ושוויונית. משרתי הציבור פועלים, במסגרת הדין, בשם המדינה

⁷² ראו ניר קידר "בן-גוריון והמאבק למינוי שופט ממוצא ספרדי לבית-המשפט העליון" מחקרי משפט יט 515, 533 (2003).

⁷³ ראו קרמניצר ורובל, "החירות, הצדק והשלום", לעיל ה"ש 37.

⁷⁴ מאיר שמגר תם ולא נשלם: פרקי חיים 279 (כרמית גיא עורכת, 2015).

ולמענה, כלומר למען הכלל. הלכה פסוקה היא כי: "איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל".⁷⁵

בהמשך לפסיקת בית המשפט העליון בסוגיה אימצה ועדת "חוקה בהסכמה" – הצעת החוקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה – בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר את הרעיון האמור כעיקרון חוקתי: "הרשות המבצעת היא נאמן הציבור; היא תפעל לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר ובשקיפות ראוייה".⁷⁶

דברים דומים כתב הנשיא ברק, בהציעו פירוט שאיננו מתיימר למיצוי של חובת הנאמנות: "נאמנות מחייבת הגינות, והגינות מחייבת יושר, ענייניות, שוויון וסבירות".⁷⁷ פועל יוצא מאופיין של רשויות הציבור כנאמן הציבור הוא החובה לנהוג לפי "אמות מידה ממלכתיות". בעניין פורז, הוגשה עתירה לכג"ץ כנגד החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל להקצות קרקע ציבורית בעיר פתח תקווה, ללא מכרז או הגרלה, לעמותות בעלות צביון דתי-מפלגתי בהליך מזורז ומקוצר. בסוגיה זו כתב הנשיא שמגר:

מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין.⁷⁸

פעילות ראוייה כאמור של עובדי הציבור גורמת לציבור לפתח כלפיהם תחושת אמון מוצדקת. אזרחית המרגישה כי לפניה מערכת בירוקרטית הנוהגת ביושר ובהגינות מפתחת תודעה שלפיה "יש על מי לסמוך", הרואה בעובדי הציבור

75 בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73, 78 (1987).

76 חוקה בהסכמה, לעיל ה"ש 60, ס' 81 והסבריו בעמ' 192-193.

77 בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 841 (1991).

78 בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, מו (2) 793, 801 (1992) (עניין פורז).

את פניה היפים המדינה. אמון כזה במדינה, במוסדותיה ובשליחיה מחזק את הלגיטימציה של הגוף המדיני בקרב האזרחים וגורם לזיקה והזדהות עוצמתיים יותר עם המדינה. ההזדהות והזיקה גורמים בתורם גם ליחס חיובי כלפי חוקי המדינה. אזרח החי בתחושת הזדהות עם המדינה מקיים את חוקיה כיוון שהוא מרגיש שחוקי המדינה הם גם חוקיו וערכיה הם גם ערכיו. זהו בבירור בסיס מוצק יותר לציית לחוק מאשר פחד מהסנקציות הצפויות למפר החוק. לעומת זאת, ללא אמון הציבור נשמטת הקרקע מתחת לרגליהן של הרשויות:

בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן. [...] כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון־כפיים.⁷⁹

לאור התפקיד שממלאים עובדי הציבור בעיצוב המדיניות הציבורית, על משרתי הציבור להיות אנשים מתאימים ומקצועיים ולנהוג במקצועיות. דווקא משום שהדרג הפוליטי יכול להיות חף מידיעה וממקצועיות, חיוני שמי שמסייעים לו יביאו עימם את מיטב הכישרים והיכולות. כדי להבטיח שייבחרו הטובים ביותר ויזכו באמונו של כלל הציבור, על המינהל הציבורי להיות מקצועי ואפוליטי. כך, כבר ב־1951 התחייב בן־גוריון להעביר חוק אשר יבטיח "מינוי פקידים לפי הכשרה אישית על יסוד של בחינה ללא כל פנייה והשתייכות מפלגתית".⁸⁰

גם את הרעיון הזה ביטא נכוחה הנשיא ברק:

79 שם, בעמ' 266. בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 266, 266 (1993) (דברי השופט (כחוארו אז) ברק).

80 דברי הכנסת 6, 200 (התשי"ב).

תנאי חשוב להבטחת הפעלה ראויה של הסמכות השלטונית ואמון הציבור בהפעלתה הראויה של הסמכות השלטונית, הוא בבחירתם של עובדי ציבור ראויים למשרותיהם. חיוני הוא כי ייבחרו עובדים המתאימים לביצוע המשימה הציבורית, בעלי יושר אישי, אשר יפעלו באוירה בריאה ובתחושה של אחריות לטוהר השירות [...] על רקע זה התפתחו דיני הכשירות השונים, הבאים להבטיח כי רק מועמדים ראויים ימונו למשרות שלטוניות.⁸¹

אומנם הפקידים כפופים לדרגים הפוליטיים, אך עליהם להציג לפני הממונים עליהם עמדות לפי מיטב שיפוטם המקצועי והענייני, ומתוך מחויבות לאינטרס הציבורי ולטובת הכלל. משרתי הציבור מביאים איתם זיכרון ארגוני שאין לפוליטיקאים ופרספקטיבת זמן ארוכת טווח לעומת הטווח המידי ששולט בפוליטיקה. גדול הפיתוי של גורמים פוליטיים להשתמש בשירות הציבורי כדי לחלק שלל למקורביהם ולחזק באופן הזה את מעמדם במפלגותיהם.⁸² בעניין

81 בג"ץ 3074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 775 (1994).

82 דוגמה מובהקת לכך היא החלטת הממשלה שאישרה פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה המונים מעל 150 עובדים. משמעות ההחלטה היא כי שרים יוכלו למנות בעצמם אדם למשרה של משנה למנכ"ל, אשר יפעל כחלק מלשכת מנכ"ל המשרד בחור "משרת אמון" שלהם. את המהלך יזמו השרים יריב לוין ואיילת שקד, באומרם כי הרפורמה נועדה לחזק את המשילות ולשפר את הליכי האיוש של משרות בכירות במדינה, ולא כדי לבצע מינויים פוליטיים. ראו החלטה 3057 של הממשלה ה-34 "שיפור הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (15.10.2017); יהונתן ליט "הממשלה אישרה: שרים יוכלו למנות משנה למנכ"ל ללא מכרז" הארץ 15.10.2017. ראו חוות הדעת של אסף שפירא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה המתנגדת להחלטה – "חוות דעת: פטור ממכרז למשרות משנה למנכ"ל במשרדי הממשלה" (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.9.2017). לאחר החלטת הממשלה הוגשה עתירה לבג"ץ מטעם התנועה לטוהר המידות. בתחילה בעקבות העתירה הקפיא בג"ץ את יישום ההחלטה, אך בפסק הדין הסופי דחה את העתירה. ראו בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 1.11.2018). נוסף על החלטת הממשלה הוגשה גם הצעת חוק פרטית מטעם חברי הכנסת בצלאל סמוטריץ' ואמיר אוחנה לתיקון חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כדי לעגן את החלטת הממשלה בחקיקה ראשית. הצעה זו אף רחבה יותר מהחלטת הממשלה, מכיוון שהיא אינה כוללת סייגים ומגבלות על מינוי המשנים למנכ"לים שהחלטה כוללת. ראו הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי משנה למנהל הכללי),

איינשטיין, השתמש בית המשפט העליון (השופטת שטרסברג-כהן) במונח "ממלכתי" כדי לפסול מינוי פוליטי (מינויו של שמואל איינשטיין למנהל המינהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון):

התפישה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל [...] רואה בשירות המדינה, שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. זוהי תפיסת יסוד שהיא נחלתנו מימים ימימה. היא עוברת כחוט השני לאורך הספרות המשפטית, הפסיקה והחקיקה. המינוי הפוליטי מתעמת חזיתית עם תפיסה זו. הבסיס מוסרי-ערכי לשלילת המינוי הפוליטי וחובתה של הרשות הציבורית להימנע ממינוי אך בשל השתייכותו הפוליטית של המועמד, נגזרת ממעמדה של הרשות הציבורית כנאמן הציבור. על נאמנות זו להיות מופעלת בהגנות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה שמכות המינוי בידי הרשות הממנה.⁸⁵

כמור מזה, לעתים נדמה כי הדרג הפוליטי ממנה אנשים נחותים למשרות ציבוריות כדי להבטיח נאמנות. ככל שהמתמנה מתאים פחות, הוא אמור להיות אסיר תודה יותר ונאמן יותר נאמנות אישית למי שמינה אותו. זהו, כמובן, ההפך

החשע"ח-2017, פ/4838/20. "חוק הג'ובים חוזר" (חוות דעת של מרדכי קרמניצר, אסף שפירא וגיא לוריא, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 3.5.2018).

83 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 (1998) (עניין איינשטיין). שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג, אשר שימש מבקר המדינה, התבטא בחריפות נגד חופעת המינויים הפוליטיים. לדעתו ישנה הגדרה ברורה למינוי פוליטי: "מינוי פוליטי הוא מינוי שבו זכה המתמנה להעדפה על פני אחרים – או בלשון היום יום 'פרוטקציה' – בזכות זיקתו הפוליטית. היסוד המכונן במינוי הפוליטי הוא ההפליה לטובה". כחוצאה מהגדרה זו מינויים פוליטיים הם לדעתו גורם ראשון במעלה לשחיתות וסיאוב מנגנון השירות הציבורי: "בישראל, מינויים פוליטיים נועדו להעניק טובות הנאה למקורבים, וביום פקודה לזכות מתמכחת הפוליטית, בחינת 'יק ותן' ובמילים אחרות: 'בעל ג'וב הוא בעל חוב'. מינויים פוליטיים כאלה הם מושחתים" (אליעזר גולדברג "מינויים פוליטיים". הרצאה שניתנה בכנס המרכז לאחיקה במשכנת שאננים, ירושלים, 3.11.2004). ראו גם דוד דרי מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות 49–51 (1993); שוריק דרישפיץ "מינויים פוליטיים בישראל ובמט שולואתי" פרלמנט 69 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011).

מהמצב הראוי. אין מקום בשירות המדינה לאומרי הן ומלחכי פנכה אשר אינם כשירים ואינם מעוניינים למלא את תפקידם כיאות. הדרג הפוליטי צריך דרג מקצועי שישרת תחתיו ויפגין מקצועיות, ניסיון, יושרה וביקורתיות. דרג מקצועי חייב שלא להירתע מהעלאת ספקות, קשיים וחלופות לרעיונותיו והצעותיו של השר הממונה. רק כך ניתן להבטיח שיתקבלו החלטות ראויות. אתוס ממלכתי מחייב לחזק את עובדי המדינה, במיוחד הבכירים, כך שיוכלו להביע את דעתם ללא כחל ושרק, גם כשברור שלא תישא חן בעיני מי שמינו אותם. ראוי להזכיר שגם הדרג הפוליטי ברשות המבצעת אינו חופשי לעשות כראות עיניו ולקדם אינטרסים אישיים ופרטיקולריים ככל שיחפוץ. גם הוא – ואולי בראש ובראשונה הוא – חב חובת נאמנות לציבור, וככזה חובתו הראשונה והעיקרית היא לפעול לטובת הציבור בכללותו.

3.2. סמל הממלכתיות: חברה אנושית זקוקה לסמלים, בין שהם חזותיים נשיא המדינה או מילוליים ובין שהם מוסדיים. לא לחינם

למדינות העולם יש דגלים, סמלים והמנונים, ואף ישויות קטנות יותר מחזיקות בסמלים מעין אלו. מטרתו של מאמר זה היא לטעון את המושג הישראלי "ממלכתיות" במשמעויות קונקרטיות. במסגרת זו חשוב להעניק לממלכתיות הישראלית סמל אשר ייתן לה ביטוי נאות. למוסד נשיא המדינה יש פוטנציאל להיות סמל ממלכתי שכזה.

כדי שנשיא המדינה יהיה סמל ממלכתי ממשי, יש לתת משמעות למוסד זה ולא להשאירו כסמל ריק. הנשיא הוא האדם שמסמל את היותה של ישראל מעין "ממלכה", מדינה ריבונית אשר לה שליט שאינו כפוף לשלטון אחר. הנשיא מסמל את הקוממיות הישראלית, קרי את התהליך שעבר העם היהודי במאה האחרונה ממצב של כפיות, גלותיות וחוסר שליטה במצבו, למצב של עצמאות, ריבונות, עוצמה ואחריות לאומית.⁸⁴ הנשיא מסמל את כלל החברה הישראלית, ביתו הוא בית ההידברות, השותפות והפשרה, כזה שאינו מבכר רוב על מיעוט

84 על המעבר בין גלותיות לריבונות ראו קידר, ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 174-177.

אלא דלתו פתוחה לפני כול.⁸⁵ הנשיא אמור לשמש קול שקול ואחראי. מחד גיסא, על הנשיא לשמור על ניטרליות פוליטית ולא לנטות לימין או לשמאל. אל לו להיכנס לתחום של הפוליטיקה הקטנה ועליו לשמור על מעמדו כמי שנמצא מעליה ואינו חלק ממנה. עליו להתרחק מהממד המפלג של הפוליטיקה, שכן תפקידו הוא ההפך מכך – חיזוק היסודות שבקונסנזוס וקידום היסודות המשותפים והמאחדים של החברה, הרחבתם והעמקתם. מאידך גיסא, הנשיא לא יוכל להיות דמות שעניי העם נשואות אליה אם יהיה בוכה חייכנית ושתקנית או סכרינית. על הנשיא להשמיע קול מוסרי וערכי בסוגיות קריטיות שבהן זקוקה החברה להדרכה, ונדרשת מצידו השמעת קול שמטבע הדברים לא תוכל לזכות בתמיכה כללית. ברי שעל הנשיא להיות נקי מכל רכב בנוגע לטוהר מידותיו וליושרה האישית שלו, ושעל התנהגותו לעמוד בסטנדרטים הגבוהים ביותר מבחינה מוסרית וציבורית.⁸⁶

מנסחי הצעת החוקה מבית המכון הישראלי לדמוקרטיה (חוקה בהסכמה) הדגישו את הממלכתיות שבתפקיד הנשיא בכותבם: "בראש המדינה יעמוד נשיא אשר יבטא את עצמאותה וריבונותה של המדינה".⁸⁷ בדברי ההסבר לסעיף נכתב כי "סעיף זה מבטא את תפקידו הייחודי של הנשיא, כרשות שלטונית א-פוליטית וממלכתית, המייצגת את המדינה ואת עובדת היותה עצמאית וריבונית. הנשיא אמנם עומד בראש המדינה, אך לא כחלק אף מאחת מרשויות השלטון, אלא כדמות המסמלת את המדינה בכללותה".⁸⁸ מדברים אלו עולה כי מוסד הנשיאות קיים בישראל בעיקר כדי לסמל את הממלכתיות והריבונות, ואך טבעי שנפנה אליו בחיפוש אחר סמל ממלכתי. בהיותו סמל, על הנשיא לקדם את הערכים שהובאו לעיל ברשימה זו ולשמש מגדלור מוסרי וערכי עבור אזרחי המדינה. על הנשיא להעלות על נס את ערכי הדמוקרטיה, הליברליזם, השוויון, החירות, הכבוד האנושי, האחווה והצדק החברתי. כאדם העומד מבחינה סמלית בראש

85 הנשיא ראובן ריבלין "בית הנשיא: הנשמה היחירה של הדמוקרטיה" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 20.5.2014) (להלן: הנשיא ראובן ריבלין, "בית הנשיא").

86 מרדכי קרמניצר "בחירת נשיא המדינה" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה 8.6.2014).

87 חוקה בהסכמה, לעיל ה"ש 60, ט' 43 והסברו בעמ' 173.

88 שם, בעמ' 173.

המדינה ובראש השירות הציבורי שלה, על הנשיא להיות מופת של הגינות, יושרה, אמת וצדק. היטיב לתאר זאת נשיא המדינה ראובן ריבלין במאמר שפרסם טרם היבחרו לנשיא, ובו שטח את עיקרי תפיסתו את מוסד הנשיאות:

הנשיא הוא מעין מצפן חברתי. צביונו הממלכתי הוא זכות קיומו. האפשרות של הנשיא להיתפס כמוקד הזדהות עבור כלל האוכלוסייה מותנה ביכולת שלו להימנע מלשמש צד בוויכוח, פוליטיזציה של בית הנשיא היא איום ממשי על המוסד ועל התפקיד. עליו להיות מסוגל לשמש כמורה דרך וכבלם זעזועים חברתי גם ברגעי מבחן ושבר, כמי שיכול להוביל להבנה שאפשר להמשיך ולהתקיים יחד גם בלהט המחלוקות העמוקות. הנשיא צריך לסלול את הדרך להכרה שביכולתנו להמשיך ולחיות בחוויה ישראלית אחת.⁸⁹

.4

אתגריה של הממלכתיות הישראלית

אתגרים רבים ניצבים לפני הממלכתיות הישראלית, חלקם עיוניים ועקרוניים וחלקם מעשיים – ילידי המציאות הפוליטית.

4.1. אתגרים עיוניים

4.1.1 סכנת האטטיזם

האתגר הגדול מכולם הוא האפשרות שהממלכתיות תתגלגל לכדי אטטיזם. אטטיזם היא תפיסה המזהה את המרחב הציבורי כולו עם המדינה ומדגישה את

89 הנשיא ראובן ריבלין, "בית הנשיא", לעיל ה"ש 85.

קדימות המדינה על פני התאגדויות חברתיות וולונטריות. התפיסה האטטיסטית רואה במדינה ערך עליון אשר לטובתו ניתן לפגוע בזכויותיהם של הפרטים. בכך היא תפיסה הפוכה לתפיסה הליברלית, המייחסת קדימות לזכויות הפרטים ולטובתם האישית. המונח הוטבע במאה התשע עשרה כדי להבחין בין המדינה כמוסד בירוקרטי־שלטוני לבין העם או החברה האזרחית. זהו מונח שלרוב מפורש באופן שלילי כהתערבות כוחנית וכופה של המדינה בחברה ובכלכלה, כאשר היא פועלת לאור *raison d'état* (הגיון המדינה) עצמאי שאינו בהכרח מייחס חשיבות לערכים הקיימים בחברה ולעמדות של אזרחיה.

בשנותיה הראשונות של המדינה הדגיש דוד בן־גוריון את כוחה של המדינה ואת קדימותה על פני התארגנויות חברתיות אחרות. הוא ייחס חשיבות רבה לקולקטיב הפוליטי ותבע מן הפרט לגלות אחריות ציבורית ואף חלוציות, כלומר להתגייס כל כולו למען היעדים הכלליים של הציבור הישראלי.⁹⁰ על רקע זה קמו מתנגדים לאתוס הממלכתיות. מבקרי הממלכתיות הבן־גוריוניסטית ראו בה מעין גרסה ישראלית של האטטיזם הצרפתי. לדידם זוהי תפיסה המזהה את המרחב ציבורי כולו עם מוסד המדינה ומדגישה את מרכזיות המדינה גם במחיר של חוסר התחשבות ופגיעה בהתאגדויות אזרחיות וולונטריות.⁹¹ הם ראו במדינה כהנהגת מפא"י גוף בירוקרטי מסואב הלוקה באטטיזם סמכותני וכוחני.⁹² יתר על כן, הם האשימו את בן־גוריון ומפא"י בטיפוח אווירת חירום ופחד מבחינה ביטחונית, אשר באה לשכנע את האוכלוסייה להתאחד סביב מנהיגות הממשלה והצבא, ואף מעודדת במידת מה פולחן אישיות של מנהיג, המוצג כמצילו ומגינו של העם ונעדר כל תחליף.⁹³ פנינה להב סברה כי בהשפעת בן־גוריון ניתן לזהות הלך רוח

90 קידר ממלכתיות, לעיל ה"ש 5, בעמ' 196.

91 שם, בעמ' 89.

92 שם, בעמ' 106.

93 שם, בעמ' 235.

אטטיסטי בפסיקות בית המשפט העליון בעשורים הראשונים,⁹⁴ אך קידר חלק על ניתוח זה.⁹⁵

בהמשך לדברים שהובאו לעיל על היחס שבין אינטרסים ציבוריים לבין זכויות, יש לשלול את התפיסה האטטיסטית שלילה גמורה. אין לתת למדינה ול"רצונות" שלה קדימות על זכויות הפרט, שכן נקודת מוצא כזו יכולה להוביל עד מהרה לרמיסה של זכויות האזרח ולהתנהלות לא דמוקרטית. נדרש, כאמור, איזון מושכל בין הזכויות של הפרטים לבין האינטרסים הציבוריים, אשר אינו יוצא מנקודת הנחה שהאינטרס הציבורי קודם ועדיף. שמירה ראויה על זכויות הפרט מגינה גם על הכלל שמורכב מפרטיו. לעומת זאת, מתן מעמד מנצח לטובת המדינה עלול להזמין שלטון טוטליטרי דורסני. תפיסה אטטיסטית אינה מייחסת חשיבות מספיקה לפרט ולזכויותיו, ולפיכך יש לדחות אותה.

בהתאם לדרכו הממלכתית של בן-גוריון גם קידר חפץ במרכז מרות שלטונית עוצמתית ויחיד, אשר כלל מרכיבי החברה והמנגנונים השלטוניים כפופים אליו ללא סייג. לדידו "מוסדות ממלכתיים מבטאים את ההכרה שהחיים בחברה מסודרת ובעלת מרכז מרות יעיל משמעותיים לפרט [...] יש להכיר בחשיבות קיומו של מרכז מרות יעיל, כלומר של מוסדות שלטון בעלי סמכות אפקטיבית של הכרעה ואכיפה. מרכז מרות ריבוני מתפקד הוא תנאי הכרחי לעצם קיומה של חברה יציבה ובטוחה".⁹⁶ אנו סבורים כי גישת קידר, הממשיכה את תפיסת העולם הבן-גוריוניסטית, טומנת בחובה סכנה לעריצות שלטונית. גישה זו מתבססת על מודל ה"לווייתן" מבית מדרשו של תומס הובס, המדגיש את עוצמת הגוף המדיני כריבון המטיל חיתתו על האזרחים, אך היא אינה מובנת מאליה. מצד אחד, לא ברור כלל שנדרש ויתור על זכויות הפרט כדי לאפשר לשלטון למנוע אנרכיה וכל דאלים גבר. מצד שני, ברור כי ניתן לקיים סדר חברתי מתוך שמירה על זכויות הפרטים, והרי לשם קיומן של זכויות אלה מכוונת המדינה

94 פנינה להב "העוז והמשרה: בית המשפט העליון בעשור הראשון לקיומו" עיוני משפט יד 479, 497-499 (1989) (ההדגשה במקור).

95 ניר קידר "על הפורמליזם המחנך של בית המשפט העליון המוקדם: עיון מחדש בפסקי הדין בפרשות ב'זרנו ושייב" מחקרי משפט כב 385, 414-415 (2006).

96 קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה.

ומוענקים כוחות לשלטונותיה. יש מקום לחשוש מפני מרכז מרות עוצמתי. במקומו חיונית מערכת של ביזור סמכויות ושל איזונים ובלמים. חשש זה כבד לנוכח הסכנות הכרוכות לחירות האדם בריכוז כוח שלטוני רב מדי במקום אחד. כאשר הכוח נמצא במרכז אחד, הפגיעה בזכויות ובחירויות קלה יותר והרסנית יותר. זהו שינוי נוסף שעל הממלכתיות לעבור כדי שתהיה רלוונטית גם לתקופתנו אנו. ראוי לשים לב לכך שישראל חלשה במיוחד במערכת האיזונים והבלמים שלה,⁹⁷ והיא זקוקה למערכת מסוג זה. אל לה להתגעגע למרכז מרות אדיר כוח.

4.1.2. האינטרס הכללי: אינטרס חלקי המתחזה לאינטרס כללי

אתגר נוסף, הקשור לתפיסה האטטיסטית והטמון בממלכתיות, קשור למושג "האינטרס הכללי", המתואר גם במונחים טובת הכלל או הטוב המשותף או הרצון הכללי. נשאלת השאלה כיצד מונעים זיהוי של ה"טובים הכלליים" והאמורפיים הללו עם רצונו של השליט, עם רצונה של קבוצה פוליטית מסוימת או אפילו עם רצונו של הרוב הפוליטי. ננסה לפרק את המונחים העמומים הללו ולהציע מתווה רצוי להבנת האינטרס הכללי במסגרתה של הממלכתיות הישראלית.

תפיסת הממלכתיות נועצת את הבנת מושג זה בתפיסה הרפובליקנית. לפיכך חשוב לברר במה דברים אמורים. כאמור, הרפובליקניזם מדגיש את חשיבות האינטרס הכללי ומבקש לקדמו ולהגן עליו מפני קבוצות ומגזרים הרוצים לקדם את האינטרס שלהם על חשבון האינטרס הכללי. רעיון האינטרס הכללי הוא רעיון ותיק, ואין ביכולתה של כמה זו לכלול התייחסות לכל הפרשנויות וההבנות שניתנו לו. הוגה מרכזי שנדרש אליו הוא ז'אן ז'אק רוסו, שבחיבורו "על האמנה החברתית" ייחס חשיבות רבה לרצון הכללי. מהותו של רצון זה אינה ברורה לחלוטין מכתביו של רוסו, וברבות השנים ניתנו לו פרשנויות שונות.⁹⁸ פרשנות ליברלית גרסה כי החברה אצל רוסו היא מכלול הפרטים המרכיבים אותה, והרצון הכללי הוא רצון הכול. מנגד, הפרשנות הטוטליטרית סוברת כי החברה אצל רוסו

97 לפירוט ראו עמיחי כהן פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט 24-25, 37-39 (2018).

98 ראו יעקב טלמון ראשיתה של הדימוקרטיה הטוטאליטרית 37-45 (1955).

היא ישות בעלת זהות ורצון משלה, הזכאית ואף מחויבת לכפות על הפרט את חובת ההיענות לרצון כללי.⁹⁹

בשל העמימות בהבנתו של מושג האינטרס הכללי, ברצוננו להציע את פרשנותו של התאורטיקן הנס קלזן (Kelsen) למושג זה. בגישתו יש משום דה־מיסטיפיקציה של הביטוי הזה, וגם דרך לחסום זיהוי שלו למעשה עם רצון חלקי של הציבור שמאדירים אותו באופן מלאכותי וכוזב לרצון כללי. קלזן פותח ואומר כי אינטרס כללי, על־מפלגתי, כזה העומד מעל אינטרסים קבוצתיים, הוא "אשליה מטפיזית או יותר נכון: מטא־פוליטית".¹⁰⁰ לדעתו זוהי הסתכלות נורמטיבית הכופה עצמה על המציאות ומנותקת לחלוטין מראייה ריאליסטית. בדמוקרטיה יש ניגודי אינטרסים רבים, שאינם יכולים להתאחד באופן אורגני והרמוני לתוך אינטרס כללי יחיד ומאוחד. אך קלזן אינו מוותר לחלוטין על רעיון האינטרס הכללי. לדירו הרצון המשותף הוא "סיכום הכוחות, דהיינו פשרה בין אינטרסים מנוגדים".¹⁰¹ תפיסת האינטרס הכללי של קלזן דומה למעין משיכת חבל שבה כל קבוצה וכל מפלגה מושכת לכיוון האינטרס שהיא חפצה בו. האינטרס הכללי המיוחל היא אותה נקודה חמקמקה שבה האינטרסים המנוגדים מגיעים לאיזון. האינטרס הכללי הוא הפשרה והאיזון בין כלל מרכיבי החברה. פשרה כזו מושגת באופן תדיר על ידי המפלגות, המייצגות בדמוקרטיה ייצוגית את כלל האזרחים: "העיון החוקתי של המפלגות הפוליטיות, יוצר את האפשרות לעשות את עיצוב הרצון המשותף בספרה זו לדמוקרטי".¹⁰² עצם הדמוקרטיה מחייב פשרה, וזהו אחד העקרונות הבסיסיים ביותר שלה:

כל ההליך הפרלמנטרי המבוסס על טכניקה דיאלקטית-
לעומתית, על טכניקה של דיבור ודיבור־נגד, של נימוק
ונימוק־נגד מכוון להשגת פשרה. בכך משמעותו האמתית

99 זאב שטרנהל "החיבור שהוליד את האדם החופשי וגם את רוצחיו" הארץ 18.9.2006.

100 הנס קלזן על מהותה וערכה של הדמוקרטיה 43 (יצחק אנגלרד מחרגם, 2005) (להלן: קלזן, על מהותה וערכה).

101 שם, בעמ' 44.

102 שם, עמ' 45.

של עקרון הרוב בדמוקרטיה הראלית; מוטב לכנותו "עקרון רוב-מיעוט". בכך שהוא מחלק את מכלול הכפופים לנורמות לשתי קבוצות עיקריות בלבד, רוב ומיעוט, העיקרון יוצר את האפשרות לפשרה בעת עיצוב הרצון המשותף [...] פשרה משמעותה להסיג אחר את כל מה שמפריד בין העומדים להתאחד לטובת מה שמאחד אותם. כל חליפין, כל חוזה, הוא בבחינת פשרה, משום שפשרה פירושה להשלים זה עם זה.¹⁰³

יש לשים לב לכך שקלזן אינו מתייחס רק לפשרות הנעשות כדי לכונן קואליציה. הוא מתייחס במלוא הכובד לתהליך הפרלמנטרי כתהליך פתוח ומשמעותי, שאינו מתמצה בכך שהרוב הפוליטי מפעיל באופן אוטומטי את הרוב שעומד לרשותו כדי להשיג הכרעה. הציפייה של קלזן היא להתנהגות פוליטית ממלכתית, ובלשונו שלנו – האופוזיציה אמורה להסכים עם הקואליציה כאשר יש לכך הצדקה עניינית, ואף לשבחה על הישגים שלה, ואילו הקואליציה אמורה להקשיב ברוב קשב ומתוך פתיחות להצעותיה והשגותיה של האופוזיציה כדי לבחון מה ראוי לאמץ מתוכן. העובדה שהמקור הוא באופוזיציה אינה סיבה לפסול הצעה או רעיון. קלזן מתייחס ברצינות רבה למיעוט הפוליטי. הוא מצביע על כוח הווטו, "הנשק הגרעיני" העומד לרשותו של מיעוט המרגיש שמאיינים אותו בתהליך הפוליטי – למשוך החוצה את השתתפותו בתהליך, וכך להפוך את הדמוקרטיה משלטון כלל האזרחים לשלטון של חלקם.

כדי להשלים את דבריו של קלזן, נשתמש בהבחנותיו של הפילוסוף אבישי מרגלית לגבי הפשרה. לדידו ישנן פשרות שהן כה גרועות, עד שניתן לכנותן "פשרות רקובות". פשרות אלו נעשות כאשר הגורם שמתפשרים איתו הוא גורם המקדם דה-הומניזציה ותומך בהשפלה, בהתאכזרות ובפגיעה בכבוד האדם.¹⁰⁴ לצד הזהירות מפשרות רקובות יש לראות בפשרה דבר מבורך וחיובי הן במישור המיקרו, ביחסים אנושיים, קרי יחסי גומלין בין יחידים, והן במישור המקרו, בשרה הפוליטי. הפשרה מדגישה את ערך השלום, אשר למענו יש להתאמץ

103 שם, עמ' 69.

ולקהריב אף אלמנטים מעקרון הצדק.¹⁰⁵ אומנם, לדעתנו, אין לוותר כליל על הצדק למען שלום, וחשוב לעמוד ולשמור גם עליו, אך דבקות עיוורת ובלתי מתפשרת בתפיסות מסוימות מובילה להתחפרות כל צד בעמדתו הוא – מצב הגורם לקיטוב ואי-שיג ושיח חברתיים. כאמור, אנו סבורים כי גישה ממלכתית מחייבת פשרות ואנו רואים בפשרה דבר נורמטיבי ורצוי. בהתאמה, חינוך ממלכתי-אזרחי צריך לעקור את התפיסה כי בפשרה יש פסול, חולשה או תבוסתנות ולהטמיע את ההשקפה שפשרה מקדמת שלום היא בסיס לחברה דמוקרטית איתנה.

4.2. אתגרים מעשיים

4.2.1. ריבוי מפלגות סקטוריאליות

בחיי המעשה הפוליטיים אתגר מרכזי לממלכתיות נובע מריבוי המפלגות הסקטוריאליות בישראל, כאלה שפונות מלכתחילה רק לחלק מן הציבור ומרב מעייניהן נוגעים לסקטור אחד בלבד.

גישה ממלכתית דורשת שדה פוליטי שמתקיימות בו מפלגות שהן בבסיסן לא סקטוריאליות. באומרנו "מפלגה לא סקטוריאלית" אנו מתכוונים למפלגה אשר פונה לכלל האזרחים ובמצעה היא מתייחסת לשלל היבטים של מדיניות, הנוגעים לכלל הציבור בישראל, ולא רק כאלה הנוגעים לסקטור מובחן ולקידום האינטרסים שלו. אין הכרח ששדה פוליטי ממלכתי וא-סקטוריאלי יהיה משכנן של מפלגות גדולות גרידא, אלא רק שהשיח בו יהיה כללי ואזרחי במקום פרטיקולרי ומגזרי. שיח פוליטי הרואה לנגד עיניו טוב כללי, ובמסגרתו מוצגות נקודות מבט והבנות שונות של אותו טוב, גורם לליכון וחידוד העמדות הפוליטיות. זהו תהליך דמוקרטי חיובי שיש לעודדו. לעומת זאת, נקודת מוצא סקטוריאלית אינה

מעוניינת בשיח ובליוון עמדות, אלא בהשגת נתחים עבור הציבור המסוים שהיא מייצגת.¹⁰⁶

חרף פעולותיו ומאמציו של בן-גוריון בימי ראשית המדינה אשר תוארו לעיל, ניתן לומר שעד ימינו ישראל מאופיינת בסקטוריאליזם רבה, גם אם לא כזו השווה בעוצמתה למצב בתקופת היישוב. עם קום המדינה התקשו המפלגות השונות לוותר על עמדות הכוח שלהן ועל תפקידן כמתווכות בין רשויות השלטון לסקטור מסוים. במחקר על המפלגות הגדולות בישראל בחנו עמי פדהצור ודפנה קנטי את מצעי המפלגות מאז קום המדינה וניסו לאפיין באמצעותם את השינויים שחלו במפלגות עצמן. הם הציביעו על כך שניתן לחלק את מצעי המפלגות לשלוש תקופות עיקריות: שני העשורים הראשונים למדינה – תקופה שבה היה קשר הדוק בין המדינה למפלגת השלטון מפא"י; תקופת הממלכתיות – המאופיינת במיקוד בסוגיות מדיניות וביטחוניות ובהתרחקות מטיפול בסוגיות חברתיות; ותקופת משבר המשילות בשלהי שנות השמונים ושנות התשעים – המאופיינת בצמיחת מפלגות סקטוריאליזם חדשות ובעיסוק רב במדיניות חברתית.¹⁰⁷ בזמננו יש בישראל מפלגות סקטוריאליזם מובהקות. חלקן מצהירות בריש גלי על מחויבותן כלפי סקטור ספציפי אחד, ואצל אחרות – זיקתן הסקטוריאליזם ברורה גם אם אין היא מוצהרת.

המפלגות הסקטוריאליזם פוגעות בלכידות החברתית, בסולידריות האזרחית ובתחושת האחווה החוצה מגזרים ומחנכות את הסקטורים השונים. הן תורמות להגבחת חומות, לקיטוב, לפירוד ולשלילת האחר מתוך דחיית הידברות,

106 קלזן תמך מאוד במודל המפלגתי משום שלדעתו מודל כזה מוביל לפשרה אזרחית, שהיא הביטוי הנכון ביותר לאינטרס הכללי. קלזן היה מודע לכך שמודל של בחירות יחסיות מוביל ליצירת מפלגות קטנות ואף קטנטנות ולסכנה של פיצול מפלגות. מכל מקום, לדעתו, מצב זה עדיף חרף ההכבדה שלו על התהליך הדמוקרטי המתבטא בקושי של יצירת רוב החיונית לתהליך הפרלמנטרי, משום שההכרח להרכבת קואליציה של מפלגות גורם לדחוק הצידה הבדלים קטנים יותר בין המפלגות ולהסכים על האינטרסים המשותפים החשובים ביותר (קלזן, על מהותה וערכה, לעיל ה"ש 100, בעמ' 72-73). יצירת קואליציה כזו בהתבסס על פשרות וחשיבה על טובת הכלל היא בעינינו ממלכתית במובהק.

107 עמי פדהצור ודפנה קנטי "מצעי בחירות כראי לתמורות בהיקף תפקודה של המפלגה הישראלית: הליכוד והעבודה בין מדינה לחברה" פוליטיקה 7, 19 (2001).

הבנה ושיח משותף שכה חשובים לחברה דמוקרטית. נוסף על כך המפלגות הסקטוריאליות הן קרקע פורייה לשחיתות, שכן הן נעדרות תודעה של אחריות וכוח מרסן, ושיתופי הפעולה שהן צד בהם מתבטאים לרוב בטובות הנאה הניתנות לסקטור המיוצג על ידן בלבד. המציאות הסקטוריאלית בישראל מביאה בסופו של דבר לתוצאות חלוקתיות לא הוגנות ולא שוויוניות, משום שלא כל סקטור הקיים בחברה זוכה לייצוג פוליטי שיבטיח את קידום האינטרסים שלו.¹⁰⁸ במצב עניינים זה, ענייניו של סקטור המחזיק במפלגה בעלת כוח פוליטי רב מקודמים ומובטחים, בעוד האינטרסים של סקטור המחוסר מפלגה נדחקים לקרן זוית. כל דאלים, במובנו הפוליטי-פרלמנטרי, גבר. נוסף על כך בשל הצורך להשביע את רצונן של המפלגות הסקטוריאליות, מתקבלות החלטות שרחוקות מלשקף את עמדות רוב הציבור. כך נפגע אמון הציבור בפוליטיקה ובמחוקק – ליבו של המשטר הדמוקרטי.

בשנים האחרונות ניכרת תופעה שלילית נוספת לסקטוריאליות. כפי שהצביעו אלון הראל ואסף שרון, ניתן לזהות בישראל מגמה של הפרטה רדיקלית, קרי העברת סמכויות הריבון לגופים פרטיים, כדוגמת החטיבה להתיישבות יהודית של הסוכנות היהודית. העברת סמכויות זו נעשית כאמצעי לעקיפת מגבלות עקרוניות – חוקתיות-פוליטיות – המחייבות את נציגיו החוקיים של הציבור. למשל, מגמה זו פוגעת בחירות האזרח ובשוויון בין האזרחים בכך שהיא הופכת את משאבי הציבור למכשיר לקידום מטרות פרטיות-סקטוריאליות של קבוצות אידאולוגיות שאינן מקדמות את הטוב הכללי.¹⁰⁹ הפרטה מעין זו מאפשרת לקבוצות סקטוריאליות לעקוף את שלטון הרוב ואת עקרון השוויון, שכן היא מעניקה לחברי הקבוצות הסקטוריאליות השפעה גדולה מזו של האזרחים שאינם משתייכים לסקטור מסוים. זהו היבט נוסף של פגיעה בדמוקרטיה ובשוויון בגין גישה סקטוריאלית.

בעבר עמדו ברק מדינה ועשור ויצמן על החשיבות של אמות המידה הממלכתיות במציאות הפוליטית בישראל העכשווית, לנוכח הסקטוריאלית המאפיינת אותה:

108 מרדכי קרמניצר וגדי בהט "סקטוריאליות היא קרקע לשחיתות" הארץ 16.6.2018.

109 אלון הראל ואסף שרון "הפרטה רדיקלית" משפטים 287, 296-299 (2018).

בתנאים השוררים בישראל קיים צורך ניכר בהסדרה חוקתית של פעילותן של רשויות השלטון. התרבות הפוליטית לוקה לעיתים בהעדר ממלכתיות, ואינה מאופיינת לרוב בהכרעה מאחורי "מסך בערות". תחת זאת ניכרת העדפה של אינטרסים צרים, וזאת על יסוד טעמים קואליציוניים, קידום סיכויי הבחירה בבחירות מקדימות במפלגות, עיונות כלפי קבוצות חברתיות מסוימות ועוד. בשל כך יש חשיבות רבה לקביעת אמות־מידה שיחייבו את הכנסת, ולא רק את הממשלה, להקצות משאבים ציבוריים בהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד, ולהימנע מהעדפת אינטרסים צרים משיקולים שאינם מבטאים את האינטרס הציבורי. [...] ייחודן של הנורמות המוסדיות הוא בכך שהן קובעות בעיקר "כללי משחק" פוליטיים, קרי, עקרונות שנועדו להבטיח את הגינותן של ההכרעות השלטוניות. ההגבלה הנובעת מהן היא במידה רבה באשר לסוג השיקולים שיש לשקול, ובמידה פחותה בלבד באשר לתוכן של ההכרעות המותרות. בשל יחסן הניטרלי של הנורמות המוסדיות לתוכן ההחלטות החברתיות ניתן לצפות למידה רבה של הסכמה עקרונית אליהן מצד הציבור, יהיו האינטרסים שלו ועמדותיו האידיאולוגיות אשר יהיו.¹¹⁰

4.2.2. ביזור החינוך: מהלך אנטי־ממלכתי

לא פחות מראיגה מבחינת הממלכתיות היא התמונה העולה משרה החינוך. אחד הכלים המרכזיים לפיתוח תודעה ממלכתית היא מערכת החינוך. לכאורה, מערכת החינוך הישראלית היא סמל הממלכתיות. מאז ביטול שיטת הזרמים בחינוך על ידי בן־גוריון מערכות החינוך המרכזיות בישראל נקראות "ממלכתית" או "ממלכתית־דתית". חרף שמן אנו סבורים כי מערכת החינוך היא אחד הכישלונות החמורים של הגישה הממלכתית מבית מדרשו של בן־גוריון.

110 ברק מדינה ועשור ויצמן "מהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות" עיוני משפט מ 595, 604 (2017).

ראשית, בפועל מערכת חינוך זו אינה ממלכתית. אם אנו מסכימים שממלכתיות פירושה גם כלליות ויש בה יסודות משותפים לכלל אזרחי המדינה, הרי המערכת המכונה ממלכתית רחוקה מאופי זה עד מאוד. מערכת זו אינה כללית, שכן כל הזרמים הדתיים נותרו מחוצה לה. לדתיים-הלאומיים ישנה מערכת החינוך הממלכתית-דתית הפועלת באופן עצמאי ונפרד, ולחרדים ישנם מערך החינוך העצמאי, רשתות בית יעקב, אל המעיין, עטרת שלמה וכן מוסדות עצמאיים נוספים לרוב (ישיבות, תלמודי תורה, סמינרים לנשים ועוד). המוסדות השייכים לחינוך הדתי והחרדי נתונים להשפעה פוליטית-מפלגתית משמעותית, והאוטונומיה החזקה שלהם מבטיחה פרטיקולריזם חינוכי מובהק על חשבון ממלכתיות בחינוך.¹¹¹ בישראל גם הולכת וגדלה מגמה של הקמת בתי ספר פרטיים, מעין הפרטה בחינוך.¹¹² אפילו מערכת החינוך הממלכתית, השוויונית לכאורה, מאופיינת בפערים גדולים בין בתי ספר יהודיים לערביים ובין בתי ספר השוכנים במרכז הארץ לכאלה השוכנים בפריפריה הכלכלית-חברתית-גאוגרפיות.¹¹³ ניתן לומר כי אם מישהו היה מבקש לבנות מערכת חינוך אנטי-ממלכתית, ספק אם היה עולה בידו לבנות מערכת שתגשים תכלית זו טוב יותר מהמערכת הקיימת.

111 על החשיבות בחינוך לערכים דמוקרטיים במערכת החינוך החרדית ראו משה כהן אליה "דמוקרטיה מתגוננת וחינוך לערכים דמוקרטיים בבתי הספר החרדיים" **משפט ומשל** יא 367 (2008).

112 לפירוט ראו ניר מיכאלי "הפרטה במערכת החינוך" **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** 183-238 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2015); נוגה דגן-בוזגלו "היבטים של הפרטה במערכת החינוך" (מרכז אדווה, 2010).

113 ראו ספר המאמרים המקיף **אִי־שוויון בחינוך** (דפנה גולן-עגנון עורכת, 2004). וכן ראו נחום בלס וחיים אדלר **אִי־שוויון במערכת החינוך: ישראל 2009 - תמונת מצב** (2009); איריס בן-דוד דור "מצוינות ושוויון בחינוך: רמת הישגים ופערים בהישגים בבתי הספר התיכוניים בישראל" **מגמות** מו(3) 356 (2009); לאה בורובוי ואביטל מנור "פערים בהישגים הלימודיים בין התלמידים ערבים לתלמידים יהודים בישראל: מבחני פיז"ה 2000-2009" (דוח מחקר, נביל חטאב מנחה, 2012); אסף וינינגר "מבט על החינוך הערבי: לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא פתיחת שנת הלימודים במגזר הערבי" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2018). ראו גם ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, הפרדות ואִי־שוויון בחינוך הציבורי" **עיוני משפט** כח 347 (2004).

שנית, אופייה של מערכת החינוך בישראל פותח פתח להשפעה אדירה של הדרג הפוליטי על החינוך הממלכתי. חוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953 וכן תקנות שונות מעניקות לשר החינוך השפעה כמעט בלתי מוגבלת על החינוך בישראל. ואם לא די בכך, באה הכנסת ועוד הוסיפה כוח לשר החינוך. במסגרת תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי, הוסמך השר לקבוע כללים לשם מניעת פעילות של גופים חיצוניים בתוך מוסדות החינוך. מדובר בגופים שפעילותם עומדת בסתירה חמורה ומשמעותית למטרות החינוך הממלכתי, וכן בגורם חיצוני הפועל באופן יזום לנקיטת הליכים משפטיים או מדיניים מחוץ לישראל נגד חיילי צה"ל בשל פעולה שביצעו במסגרת תפקידם או נגד מדינת ישראל.¹¹⁴ מדובר למעשה במתן סמכות רחבה במיוחד ועמומה לשר, שבמסגרתה הוא יוכל למנוע מארגונים שהשקפותיהם אינן עולות בקנה אחד עם השקפתו הפוליטית לפעול במוסדות החינוך הממלכתי. יש בכך פגיעה בחופש הביטוי ונזק משמעותי לשיח ביקורתי הרצוי במוסדות חינוך.¹¹⁵ הידוע מבין ארגונים אלה הוא "שוברים שתיקה", אשר בעקבות פעילותו תוקן החוק.¹¹⁶

מהאמור עולה כי בעוד שבעבר התנהלה מערכת החינוך על יסוד הבנות בלתי כתובות בדבר ריסון עצמי של השר והפקדת הכוח המעשי לניהול המערכת בידי גורמים מקצועיים, כ-20 השנים האחרונות עברו הבנות אלה מן העולם בהדרגה, בין השאר באמצעות שימוש בכוח המינוי העומד לרשות השר. כך לדוגמה, מקצוע האזרחות עמד בצל השפעה פוליטית, שבמסגרתה ספר הלימוד של המקצוע מקדם השקפה פוליטית ספציפית וצרה, לאומנית ודתית, וחותר תחת התשתית החוקתית של המדינה, היותה מדינה יהודית ודמוקרטית.¹¹⁷ במקום

114 חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 17), התשע"ח-2018, ס"ח התשע"ח 2736.

115 ראו "הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון) - מניעת פעילות ארגונים הפועלים נגד צה"ל", התשע"ז-2016" (חוות דעת של מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.1.2017).

116 ראו יהונתן ליט "הכנסת אישרה את החוק שנועד לאסור על כניסת שוברים שתיקה לבתי הספר" הארץ 17.7.2018.

117 ראו מרדכי קרמניצר "ככה לא בונים חינוך לאזרחות, או: המציאות עולה על כל דמיון" גילוי דעת 10, 211 (2016).

שמערכת החינוך הממלכתית תהיה שער לממלכתיות היא נהפכה למעוז של אנטי־ממלכתיות.

4.2.3. מתקפה פוליטית נגד הממלכתיות

בהקשרים שונים נמצאת הממלכתיות תחת מתקפה, והישגים שהושגו בעבר נסוגים מפני מתקפה זו. דוגמאות בולטות הן הוועדה לבחירת שופטים, המועצה להשכלה גבוהה ומוסד ועדות החקירה הממלכתיות.

4.2.3.1. בחירת שופטים

הוועדה לבחירת שופטים היא הסדר חוקי אשר מלכתחילה נועד להבטיח ממלכתיות במערכת המשפט, ולמעשה בא לקדם שיטת מינוי ממלכתית במקום שיטת מינוי מפלגתית. אנו סבורים כי המתווה שנוצר הוא דרך טובה ויציבה להבטחת אי־התלות של שופטים. הבטחה זו התבצעה הודות למתן הרוב בוועדה לגורמים מקצועיים (שופטים ועורכי דין) וכן לנוהג, אשר אבד בינתיים, להעניק את אחד המקומות השמורים לחברי הכנסת לנציג של האופוזיציה. שיתוף האופוזיציה הוא אחת הדרכים החשובות להבטיח ממלכתיות – כך במינוי שופטים בישראל ובמדינות אחרות, וכך גם בהקשרים אחרים. במחקר מדיניות שערך על הוועדה הצביע גיא לוריא כי מאחורי הצעת החוק לכינון הוועדה עמדה הסכמה רחבה בנוגע לתפיסה ממלכתית של תפקיד השופטים. לפי תפיסה זו יש לקדם את אי־התלות של שופטים בממשלה או בכנסת, משום שהם פועלים בשם המדינה ולא בשם ממשלה נבחרת או כנסת כזו או אחרת.¹¹⁸ ככאלה עליהם להגן על חירויות הפרט והאזרח ועל שלטון החוק.¹¹⁹ סמל לאופי התפקיד הוא מינוי כלל השופטים על ידי נשיא המדינה.¹²⁰ לנוכח העובדה ששופטים מתמנים עד לפרישתם בגיל 70, ברי כי אין היגיון להעניק לרוב קואליציוני את הכוח המעשי למנות שופטים שיכהנו גם בתקופתן של ממשלות אחרות, המייצגות קואליציות אחרות.

118 גיא לוריא הוועדה לבחירת שופטים 37-40 (מחקר מדיניות 137, 2019).

119 שם, בעמ' 49.

120 שם, בעמ' 47-48.

בשנים האחרונות הועלו הצעות שונות לשינוי דרכי הבחירה של שופטים בישראל. המשותף לכולן הוא פגיעה בממלכתיות והגברת הפוליטיזציה בבחירת שופטים. כך לדוגמה, אחד הדגלים של איילת שקד בזמן כהונתה בתפקיד שרת המשפטים היה להביא למינויים של שופטים שהשקפתם כהשקפתה – בעלי תפיסה שיפוטית שמרנית וכאלה שאינם אקטיביסטים.¹²¹ כדי להצדיק את המהלך הזה נטען כי בתקופת הזמן שקדמה לכהונתה של שקד מונו רק שופטים ליברלים ואקטיביסטים, וכי עקב כך נוצרה הטיה של מערכת המשפט בדמות הגנת יתר על זכויות האדם על חשבון אופייה היהודי והצינוני של המדינה. זו טענה בלתי מבוססת שאינה משקפת את המציאות. ברור שכאשר זו מדיניותה של השרה נפגעת עצמאות מערכת השפיטה, שכן השופטים בערכאות הנמוכות מונחים כיצד עליהם לפסוק אם רצונם בקידום. זאת ועוד, מתוך מאגר המועמדים המתאימים לשפיטה נפסלים מראש מועמדים מצוינים רק משום שהם בעלי השקפת עולם ליברלית. שיטה זו מתייגת את השופטים המתמנים כמשתייכים לקטגוריה מסוימת, וככאלה הם מושכים אש של מי שהשקפת עולמם שונה. זהו ההפך מממלכתיות. מועמדים לשפיטה צריכים להיבחן על פי המקצועיות שלהם, ניסיונם הרלוונטי ויושרם. בהינתן שכל אלה מתקיימים במלואם, צריך להביא בחשבון גם את הצורך שמערכת השפיטה תשקף את חלקיו השונים של הציבור הישראלי. אין לבחור שופטים לפי דעתם הפוליטית ואין ליצור תנאי סף של הסכמה להשקפת עולמה של הממשלה עבור מינוי לתפקידי שיפוט. גם מבחינה דמוקרטית קשה למצוא צידוק לכך שהזדמנות שנקרית בדרכה של ממשלה מסוימת למנות שופטים רבים תנוצל על ידה לטובתה הפוליטית. השופטים אינם מתמנים לתקופת כהונתה של הממשלה הממנה, וישבו בדין שנים רבות אחרי שזו תחלוף מהעולם.¹²²

121 ראו טובה צימוקי "ריבלין מוחח ביקורת על שקד: 'אי אפשר ללהק שופטים כחוכנית כבקשתך'" *ynet* 13.4.2016; עידו באום "המהפכה השמרנית של איילת שקד שהופכת את מערכת המשפט לחלשה ולא רלוונטית" *דה מרקר* 18.7.2016; מור שמעוני "שלושה שופטים שמרנים בדרך לעליון: שקד: 'היום עשינו היסטוריה'" *מעריב* 22.2.2017; שרון פולבר "האקטיביזם של שקד מבסס את השמרנות בעליון" *הארץ* 24.2.2017; עוזי ברוך "איילת שקד: שברתי קירוח כדי למנות שופטים שמרנים" *ערוץ 7* 28.10.2018.

122 מתקפות ושינויים שאופיים אנטי-ממלכתי לא היו מנת חלקה של מערכת המשפט בלבד. בהקשר של החקירות נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו או חגר שלטון החוק בישראל,

4.2.3.2. המועצה להשכלה גבוהה

דוגמה נוספת להשפעה פוליטית הרסנית, הפעם על האקדמיה הישראלית, היא המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג). מל"ג היא גוף שנולד מתוך תפיסה ממלכתית ומעמדו נקבע בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. לפי החוק המועצה היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה,¹²³ חברה מתמנים בידי נשיא המדינה¹²⁴ אחרי ששר החינוך, אשר גם עומד בראש המועצה,¹²⁵ ממליץ עליהם לממשלה.¹²⁶ לפי החוק המלצת שר החינוך על מינוי חברים למועצה צריכה להגיע לאחר "התייעצות עם המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה".¹²⁷ בעבר שעו שרי החינוך להמלצות ראשי מוסדות ההשכלה הגבוהה והבינו את החשיבות לכך שחברי המועצה יהיו בעלי מעמד מהשורה הראשונה בעולם האקדמי-מדעי.¹²⁸ לעומת זאת, בשנים האחרונות עוברת מל"ג פוליטיזציה משמעותית, במיוחד על רקע הכוונה לקדם הכרה של המל"ג במכללת אריאל כאוניברסיטה. פוליטיזציה זו באה לידי ביטוי חריף בפיטוריה של פרופ' חגית מסר-ירון מתפקידה כסגנית

במיוחד מבחינת השוויון לפני החוק באמצעות מהלכי חקיקה, שלא צלחו עד עתה, שתכליתם ליצור דין שונה לראש הממשלה. באותו הקשר הוטל דופי במשטרה כמי שמקיימת מחול שדים נגד ראש הממשלה שלא חטא כלל כדי להפילו משיקולים פוליטיים. גם היועץ המשפטי לממשלה הוצג כמי שאינו עומד בלחץ שמפעילים עליו מפגינים ופועל בהשפעת הלחץ הזה לשם העמדתו לדין של ראש הממשלה שלא בצדק. ברור שהתקפות אלה על מערכות אכיפת החוק, בדריגים הרמים ביותר שלה, הן אנטי-ממלכתיות במובהק. הן מכרסמות, לדעתנו, באופן הציבורי במערכות אלה והופכות את המאבק בשחיתות השלטונית למאבק פוליטי, שממילא אינו לגיטימי.

123 ס' 3 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

124 שם, ס' 2.

125 שם, ס' 6.

126 שם, ס' 4א.

127 שם.

128 ראו תיאורי המחלוקות בדבר חקיקת חוק המל"ג אצל עמי וולנסקי אקדמיה בסביבה משתנה: מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004-58-68 (2005). על פוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה ראו שם, בעמ' 86-94.

יושב ראש הוועדה,¹²⁹ אשר הובילה להתפטרות שישה מחברי הוועדה במחאה על הפגיעה בעצמאות המועצה.¹³⁰ במכתב ההתפטרות כתבו החברים כי "המהלכים והצעדים שננקטו פוגעים במהות עבודת המל"ג, בעצמאותה וברוח פעולתה. צעדים אלו מערערים את אמון הקהילה האקדמית בהמשך פעילות המל"ג".¹³¹ בין המהלכים הנוספים שננקטו יוזכרו מתן היתר למוסדות להשכלה גבוהה לקיים בתחומם הפרדה בין גברים לנשים¹³² ויצירת פיקוח וחובת דיווח למל"ג בנוגע לפעילות ובחירת הקליניקות המשפטיות.¹³³ לפי פרופ' יוסף קלפטר, יושב ראש ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) לשעבר, בהתנהלותו של שר החינוך דאז נפתלי בנט לא היה "זכר לממלכתיות"; ופעולותיו, לצד מערכת של חקיקה וניסיונות חקיקה, היו "ניסיון ברור להנמיך את קולנו, אפילו להשתיק". על מל"ג וות"ת אמר קלפטר כי הם:

ראו ימים טובים יותר. הדוגמה הטובה ביותר למצב בו אנו נמצאים הייתה בישיבת מל"ג שאישרה את הפיקוח על הקליניקות לסיוע משפטי, כאשר עוזר השר נזף בפרופסורים ש"דיברו מספיק" וצריך להצביע על ההחלטה שהשר מקדם. [...] זו נקודת שפל. אם המערכת לא תתאושש ממנה, זה יהיה נורא.¹³⁴

129 ליאור דטל "בנט הדיח את סגנית יו"ר המל"ג, פרופ' חגית מסר-ירון" הארץ 24.11.2015.

130 משה שטיינמן "שישה חברי מל"ג התפטרו במחאה נגד בנט: פגע בעצמאות המועצה" וואלה! 21.2.2016.

131 שירית אביטן כהן "בצעד חסר תקדים: שישה חברי המל"ג התפטרו מתפקידם" nrg 21.2.2016; ראו גם ירדן סקופ "שישה מחברי המועצה להשכלה גבוהה התפטרו במחאה על מדיניות השר בנט" הארץ 21.2.2016.

132 אור קשתי "מל"ג התירה להרחיב את ההפרדה המגדרית מהכיתות לכל הקמפוס" הארץ 23.11.2018.

133 יאיר אלטמן "הכשרה משפטית לימין: המל"ג אישרה מתווה חדש" ישראל היום 16.12.2018; אור קשתי ושירה קדרי-עובדיה "בניסיון ליצור מנגנון פיקוח, המל"ג דורשת דיווח על הקמת קליניקות משפטיות באקדמיה" הארץ 18.12.2018.

134 אור קשתי "יו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות היוצא: בנט הוא 'שר החינוך', התנהלותו ילדותית ומקטבת" הארץ 28.12.2018.

מציאות זו היא בעינינו בעייתית ביותר. אנו סבורים כי במסגרת חינוך לממלכתיות נדרש קיומה של מל"ג ממלכתית ועצמאית. על האקדמיה להיות מבצר של אמירת האמת לשלטון, גם אם אמת זו אינה מוצאת חן בעיניו. על אקדמיה שכזו לחנך לביקורתיות, לרוחב דעת וליושרה שאינה שותקת ואינה מתכופפת.¹³⁵ האקדמיה, כמו האומנות, היא בעלת תפקיד חשוב ביותר בערעור על מוסכמות ומקובלות. החופש הוא תנאי קריטי לפעילות אקדמית. לא ניתן יהיה לקדם הישגים מדעיים וטכנולוגיים פורצי דרך כאשר שמים מצור על הרוח החופשית ומבקשים לקצץ את כנפיה.

4.2.3.3. ועדות חקירה ממלכתיות

היבט נוסף של נסיגה מגישה ממלכתית הוא כרסום במשמעותו של מוסד ועדות החקירה הממלכתיות, ששמו בלבד מצביע על אופיו הממלכתי. הסדר ועדות החקירה הממלכתיות עוגן בחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. לפי החוק בסמכות הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית בעניין שהוא "בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור".¹³⁶ כמו כן לפי חוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 רשאית הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, מיוזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה ממלכתית.¹³⁷ עד היום הוקמו 18 ועדות חקירה ממלכתיות: 14 על ידי הממשלה ועוד ארבע ביוזמת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת. שלוש הוועדות האחרונות, שהוקמו בשנים 2008-2009, מונו על ידי הוועדה לביקורת המדינה מכוח חוק מבקר המדינה. ועדת החקירה הממלכתית האחרונה שהוקמה ביוזמת הממשלה הייתה ועדת זיילר, ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור בעקבות אסון אולמי ורסאי בשנת 2001. מכאן עולה כי הממשלות האחרונות נמנעו מהקמת ועדות חקירה ממלכתיות. נראה כי הן נוהגות כך לנוכח הכוח הרב שמעניק חוק ועדות חקירה לנשיא בית המשפט העליון, שלו מסורה הסמכות

135 מרדכי קרמניצר "איך השתלט בנט על המל"ג" הארץ 31.12.2018.

136 ס' 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה).

137 ס' 14(ב) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (להלן: חוק מבקר המדינה).

למנות את חברי הוועדות¹³⁸ ואת העומד בראשן – שופט בבית המשפט העליון או בבית המשפט המחוזי.¹³⁹ ככל הנראה כוח זה נעשה לצנינים בעיני הדרג הפוליטי דווקא בשל האופי הממלכתי והבלתי תלוי של הממנה; וכך נשחק כוחו של מוסד ממלכתי חשוב זה והוא גווע לאיטו.

במקום ועדות החקירה הממלכתיות הוקמו ועדות בדיקה ממשלתיות או ועדות בירור פנימיות.¹⁴⁰ לפי חוק הממשלה התשס"א-2001 רשאי שר להקים ועדת בדיקה ממשלתית בנושא המצוי בתחום אחריותו – ועדה שבראשה שופט בדימוס, ולה סמכויות כשל ועדת חקירה ממלכתית.¹⁴¹ כזו הייתה ועדת וינוגרד, הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, שבדקה את אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה. חברי ועדה זו ממונים על ידי הגורם שהקים את הוועדה, קרי הממשלה או שר. ועדות נוספות שניתן להקים הן ועדת חקירה פרלמנטרית וועדת בירור פנימית. בוועדת חקירה פרלמנטרית סמכות מינוי החברים היא של הכנסת, ומטרתה חקירת דברים שהכנסת קבעה.¹⁴² ועדת בירור היא ועדה פנימית שמקים שר לשם בדיקת עניין שבתחום תפקידו.¹⁴³ בעקבות סמכויות המינוי כאמור, עולה החשש שחברי הוועדות הממונות על ידי הממשלה ושריה לא יהיו מספיק עצמאיים, ביקורתיים ובלתי תלויים כלפי הגורם שמינה אותם. העצמאות והביקורתיות הן אבני הפינה של ועדות החקירה והבדיקה, ובלעדיהן הן חסרות כל ערך. נטישת הוועדות הממלכתיות היא סממן נוסף לנסיגה מהגישה הממלכתית.¹⁴⁴

138 ס' 4(א) לחוק ועדות חקירה.

139 שם, בס' 4(ב).

140 לפירוט על ההבדלים בין סוגי הוועדות השונים ראו דנה בלאנדר "במבוכי הפוליטיקה: ועדת חקירה ממלכתית וועדת בדיקה – מה ההבדל?" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.1.2000).

141 ס' 8 לחוק הממשלה התשס"א-2001.

142 ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת. על פי החוק ישנה חובה למנות גם נציגים של סיעות מהאופוזיציה, לפי יחסי הכוחות בכנסת.

143 ס' 28 לחוק ועדות חקירה. ראו "ועדות בירור פנימיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.2301 (התשס"ג).

144 להרחבה על ועדות החקירה הממלכתיות, ועדות הבדיקה וועדות הבירור ראו ידידיה שטרן וחיים זיכרמן, "ועדה חוקרת, ועדה מתקנת, ועדה משקמת" ספר אליהו מצא 979

4.2.3.4. אין חסינות מפני המתקפה האנטי־ממלכתית

שום גורם ושום גוף אינו חסין מפני התקפות על הממלכתיות. גם הצבא ושירות הביטחון הכללי מותקפים כאשר הם מבקשים לשמור על האתוס שלהם, לנהוג באמות מידה שוות כלפי יהודים וערבים, ולהביע עמדות מקצועיות נקיות שאינן מושפעות ממה שהדרג המדיני מצפה לשמוע מהם. כאשר מדובר בעבריינים או בחשודים שהם "משלנו" נדרשים הגופים השונים לסטות מעקרון השוויון לפני החוק. אם אינם עושים כן, הם מותקפים ומושמצים.¹⁴⁵ כאשר חוות הדעת המקצועית אינה תואמת למדיניות השר, הוא מאשים את הגורם המקצועי בפוליטיות.¹⁴⁶ כך מוטל ספק שלא בצדק, למטרות של פוליטיקה קטנה, בממלכתיותם של גופים שהממלכתיות שלהם צריכה להיות מעל לכל ספק. באופן זה נוהגת הפוליטיקה בחוסר ממלכתיות מובהק.

(אהרן ברק, אילה פרוקצ'יה, שרון חנס ורענן גלעדי עורכים, 2015); ראו גם את המאמר הלא גמור של זאב סגל ז"ל "ועדות חקירה ממלכתיות: מביקורת ציבורית לאחריות משפטית", שם, בעמ' 973-977; וכן יפעת הולצמן־גזית ורענן סוליצאנו־קינן "אמת או ביקורת: אמן הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוחן" **משפט וממשל** יג 225 (2011); אביגדור קלגסבלד "המלכה מטה, תחי המלכה החדשה: לקראת חוק ועדות חקירה חדש" **הפרקליט** נב(2) 3 (2013).

145 כך היה למשל בעניין מעצר חשודים בפרשיות טרור יהודי כרצח בני משפחת דוואבשה מהכפר דומא ורצח עאישה א־ראבי. פעילי ימין טענו כי נגד החשודים הופעלו שיטות חקירה חריגות כדוגמת עינויים פיזיים וכי לא הותר להם להיפגש עם עורך דין. כחלק מהתמיכה בחשודים נשלח מכתב שחתמו עליו עשרות רבנים, ובהם רבני ערים, המוחה על הפרת זכויות האדם של החשודים ועל שיטות החקירה הפסולות של השב"כ. ראו קובי נחשוני "רבני ערים במכתב מחאה על חקירת הטרור היהודי" **ynet** 4.1.2019. יתרה מזו, בתגובה למחאה שוחחה שרת המשפטים איילת שקד עם אימו של אחד החשודים, מעשה חריג במיוחד. ראו כרמל דנגור "חשיפה: השיחה בין השרה שקד לאימו של חשוד בטרור יהודי" **3.1.2019**. מיותר לציין כי התנהלות זו חושפת סטנדרט כפול המבדיל בין התייחסות השב"כ לחשודים יהודים לבין התייחסותו לחשודים ערבים. סטנדרט כזה פסול לחלוטין לדעתנו, אינו הולם גישה ממלכתית ראויה וחותר תחת העיקרון הממלכתי של שוויון לפני החוק.

146 לדוגמה דבריו של שר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן, שאמר כי בשיחות עם צמרת צה"ל הוא מרגיש כמו בדיונים עם הנהגת שלום עכשיו. ראו עמוס הראל "ליברמן לבכירים בצה"ל: מרגיש אחכם כמו בדיונים עם הנהגת שלום עכשיו" **הארץ** 6.12.2018.

אמצעי נוסף הפוגע בממלכתיות הוא טשטוש ההבחנה בין מדיניות הממשלה לבין המדינה.¹⁴⁷ עמדתיה של הממשלה אינן תואמות בהכרח גישה ממלכתית. בסופו של דבר, במציאות הישראלית רוב שרי הממשלה הם פוליטיקאים המקדמים השקפה פוליטית מסוימת. אל להם לערוך זיהוי בין עמדתם הפוליטית הפרטיקולרית לבין גישה ממלכתית. הדברים נכונים בעיקר בסוגיות הנתונות במחלוקות פוליטיות נוקבות. אין לראות במי שסובר אחרת או מחזיק באידאולוגיה אחרת בעניין מסוים אדם שנוהג באופן לא-ממלכתי, רק בגין אי-הסכמתו עם עמדת הממשלה. ברור שבנושאים מסוימים יש מי שאינם מסכימים עם עמדתה של הממשלה, ואם אי-הסכמה כזו הופכת אותם ללא-ממלכתיים, הרי שהממלכתיות מתרוקנת מתוכנה והופכת לזהה לעמדתו של הרוב הפוליטי. כפי שהראינו לעיל, זו אינה משמעותה הנכונה של הממלכתיות.¹⁴⁸

147 ראו למשל את הפגישה שערך מאיר בן שבת, היועץ לביטחון לאומי וראש המטה לביטחון לאומי (המל"ל), עם הרב חיים דרוקמן בשליחות ראש הממשלה בנימין נתניהו, פגישה שנועדה להשפיע על שרי הביטחון היהודי לבל יתפטרו מהממשלה ויגרמו לפירוקה. מל"ל הוא גוף ממלכתי והאדם העומד בראשו נושא תפקיד ממלכתי. שימוש בו עבור שליחויות פוליטיות-מפלגתיות מובהקות הוא פסול ואינו מתיישב כלל עם גישה ממלכתית. ראו איתמר אייכנר "ראש המל"ל גויס על-ידי נתניהו להשפיע על בנט ושקד" [ynet](http://ynet.com) 19.11.2018; יהונתן ליס "ראש המל"ל הודה: שיחתי עם הרב דרוקמן ערכה בעקבות פגישה עם נתניהו" [הארץ](http://ynet.com) 15.1.2019.

148 דוגמה מובהקת היא סוגיית ההתנחלויות. לכבוד יובל למפעל ההתנחלויות ביהודה ושומרון זימה הממשלה טקס "ממלכתי", שהוזמן אליו נציג של בית המשפט העליון. הנשיאה דאז מרים נאור ביטלה את השתתפות הנציג הרשמי בטקס מכיוון שמדובר באירוע אשר קיימת לגביו מחלוקת פוליטית והוא בעל סממנים פוליטיים. בתגובה לביטול שליחת הנציג שלחה שרת המשפטים איילת שקד מכתב פומבי לנשיאה נאור ובו טענה כלפיה: "בעצם הודעתך, פרמת את הממלכתיות של טקס רשמי שעליו החליטה הממשלה ויצרת מראית עין מוטעית של אירוע בעל גוון פוליטי". ראו טובה צימוקי "שרת המשפטים נגד נשיאה בית המשפט העליון: 'פרמת את הממלכתיות'" [ynet](http://ynet.com) 27.9.2017. אנו סבורים כי דווקא מי ש"פרמה את הממלכתיות", חתרה תחיה ועשתה בה שימוש לרעה לצרכים פוליטיים היא שרת התרבות דאז מירי רגב, יוזמת הטקס. כידוע, מפעל ההתנחלות מצוי במחלוקת פוליטית נוקבת בשיח הציבורי הישראלי. לפיכך כאשר מקיימים טקס ממלכתי לכבוד מפעל ההתנחלות, עושים שימוש לרעה בממלכתיות לצרכים פוליטיים, פוגעים בה ומוציאים דיבתה רעה. בתגובה לעתירה שהגישה עמותת רגבים טענה הנשיאה נאור כי "הטקס עוסק בנושא שהינו שנוי במחלוקת ציבורית. לפיכך, ומבלי נקטת עמדה של הנשיאה או מי משופטי בית המשפט העליון לגוף המחלוקת, החליטה כי ראוי שהרשות השופטת לא תשתתף בטקס". לדעת נאור "השתתפות נציג הרשות השופטת בטקס אינה מתיישבת עם כללי האתיקה לשופטים, המש"ט-2007, כמו גם עם חשיבות השמירה על עצמאותה של הרשות

במאמר זה ניסינו לרדת לחקרו של המושג השגור "ממלכתיות". הצענו מארג של ערכים ומוסדות המביאים לידי ביטוי את הממלכתיות הישראלית. עמדנו גם על האתגרים הניצבים לפניה – העקרוניים והמעשיים. האתגר בה"א הידיעה הניצב לפני הממלכתיות הישראלית הוא ביצירת "משותף" ישראלי משמעותי, כזה המדבר מתוך נפשותיהם של כלל הישראלים, על קבוצותיהם השונות, ואל הלכות שלהם.¹⁴⁹

לנוכח חשיבותו של רעיון הממלכתיות ראוי לציין אותו ביום מיוחד, ממלכתי. יום זה יצוין בבתי הספר, במוסדות להשכלה גבוהה, במקומות העבודה, בגופים הציבוריים ובארגוני החברה האזרחית. במסגרתו, ולא פחות חשוב בהכנות לקראתו ובעקבותיו, יתפתח שיג ושיח כלל-אזרחי על אודות רעיון הממלכתיות ויישומו בזמננו אנו. אנו מציעים את התאריך עשרה בדצמבר (10.12), שהוא יום זכויות האדם הבינ-לאומי, כ"יום הממלכתיות הישראלית". ברחבי העולם יום זה בא להוקיר ולהנציח את ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.¹⁵⁰ זו הכרזה שאין ערוך לחשיבותה, אך הבשורה שבה נמצאת בשנים האחרונות תחת מתקפה אנטי-ליברלית. בישראל יום זכויות האדם הבינ-לאומי אינו מצוין כרגע. זוהי הזדמנות נאותה להצטרף למשפחה העמים ולאשרר את מחויבותה של ישראל לזכויות האדם, מתוך דיון במאפייניה המיוחדים של תורת האדם הישראלית.¹⁵¹

השופטת" (בג"ץ 7491/17 רגבים נ' הרשות השופטת, פס' 3 לפסק דינו של השופט שהם פורסם בנוב, 27.9.2017). עמדת הנשיאה נאור מקובלת עלינו לחלוטין.

149 יודגש, אין אנו טוענים כי הסוגיות שנדונו לעיל הן הדוגמאות היחידות של פגיעה בממלכתיות בישראל בשנים האחרונות, אלא שניתן לזהות דוגמאות למכביר לפגיעה שכזו בתחומים שונים.

150 ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (The Universal Declaration of Human Rights) אומצה בעצרת הכללית של האו"ם ב-10.12.1948. ההכרזה זמינה בנוסחה האנגלי המקורי באתר האו"ם.

151 ראו מרדכי קרמניצר "ישראל זקוקה ליום זכויות אדם" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 7.1.2019).

הערות על מושג הממלכתיות

דני סטטמן

מושג הממלכתיות היה מרכזי בתפיסת עולמו של דוד בן-גוריון, ולדעת אבי בראלי וניר קידר העקרונות והסמלים האזרחיים המקופלים בו "היו לרכיב עיקרי בזהות הישראלית לצד הרכיבים התרבותיים-לאומיים והדתיים"¹. ולא זו בלבד, אלא שלדעתם "רעיונות הממלכתיות הם חלק מן הגנום הישראלי, ופגיעה בהם תיחשב פגיעה של ממש בישראליות"². אולם מרכזיות זו של המושג ידעה עליות וירידות, כפי שניתן להיווכח בחיפוש מהיר באתר "עיתונות יהודית היסטורית". באתר סרוקים (נכון לעכשיו) 230 עיתונים וכתבי עת יהודיים, והוא מספק אינדיקציה

1 אבי בראלי וניר קידר, **ממלכתיות ישראלית**, מחקר מדיניות 87, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011, עמ' 19.

טובה לְמִידָה שבה מושגים הם "אֵין" או "אאוט". סריקת המילה ממלכתיות באתר זה מראה שבעוד בשנים 1955–1969 היא הייתה בולטת, השימוש בה אחר כך הלך וירד. למשל, בשנים 1965–1969 היא הופיעה 945 פעמים, בשנים 1970–1974 היא הופיעה 377 פעמים בלבד, בשנים 1985–1989 129 פעמים, בשנים 1990–1994 41 פעמים בלבד, ובשנים 1995–1999 היא לא הופיעה כלל.³ אין תְּמָה שאיש לא העלה את הרעיון להכניס את הממלכתיות לקוד האתי של צה"ל כאחד מערכי צה"ל, לא בנוסח הראשון שחיבר אסא כשר ושאושר ב־1995, ולא בנוסח המתקון שאושר ב־2001 ושתקף עד היום. ברם לאחרונה ניכרת שוב עלייה בשימוש במושג ממלכתיות בשיח הציבורי בארץ. כמה קודים אתיים שנתחברו לאחרונה כללו אותו ברשימת הערכים שלהם,⁴ וגם בצה"ל הפכה הממלכתיות בשנים האחרונות למושג מרכזי בשיח על ערכים וחינוך עד כדי כך שקצין החינוך הראשי הקודם, תא"ל צביקה פייראיון, ביקש לקדם את הכנסתה למסמך "רוח צה"ל" (כנראה כ"ערך יסוד" נוסף). המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם בעקבות זאת קובץ של מאמרי עמדה קצרים בשאלה אם ראוי לעשות כן.⁵

לא קל לעמוד על הגורמים להתחזקות השימוש במושג מסוים בזמן נתון. במקרה שלנו ייתכן שהדבר קשור בתחושה הגוברת שהממלכתיות בחברה הישראלית בכלל ובארגונים ציבוריים כמו הצבא בפרט, נחלשה, ולכן יש צורך לחזור ולבצר את כוחה. למשל, בשנת 2008 קבע יחזקאל דרור כי "אחת התופעות החמורות במדינה היא התרופפות הממלכתיות",⁶ וכמה שנים אחר כך אמר יאיר שלג ש"אפשר לראות בכל התופעות שתוארו כאן [במחקרו] בכואה של ההתרחשויות הכלליות בציבוריות הישראלית – ירידת הממלכתיות והמחויבות לה, הקצנת השיח הפוליטי ועלייה כללית באלמות".⁷ גם לדעת קידר הצורך

3 אין באתר נתונים על השנים שלאחר מכן.

4 ראו "הקוד האתי של שירות במי הסוהר" (מקוון); וכן הקוד האתי המוצע לשירות המדינה באתר נציבות שירות המדינה, סעיפים 13–14 ו־172.

5 עידידת שפרן־גיטלמן (עורכת), רוח ממלכתיות: עיונים במסמך רוח צה"ל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

6 יחזקאל דרור, "ממלכתיות בת שישים", הארץ, 24.3.2008.

7 יאיר שלג, אובדן התמימות: השפעת ההתנתקות על הצינונות הדתית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמ' 18.

לעסוק בעקרונות הממלכתיות קשור, בין השאר, ל"גל האתני-לאומני" ששוטף את החברה הישראלית ולהתגברות מגמות "ההפרדה, הבידול והמגזור בחברה הישראלית".⁸

כפי שאראה מייד, אין הסכמה על מובנו של מושג זה. יש המרחיבים אותו וכוללים בו כמעט את כל מה שהם תופסים כבעל ערך, ויש המצמצמים אותו למוכן צר למדי. העובדה שאין למושג הממלכתיות תוכן ברור ומוסכם מחלישה את יעילותו בניתוח תופעות ותהליכים בחברה הישראלית, כמו גם את יעילותו בניסוח ביקורת נורמטיבית עליהם. זאת ועוד, עובדה זו מעלה את החשד שהשימוש במושג הנדון נועד פחות להבהרה מושגית ויותר לצורכי פולמוס פוליטי. להגיד על אדם או על גוף כלשהו שהוא איננו ממלכתי, אף שלא לגמרי ברור מה כרוך באמירה זו, פירושו למתוח עליו ביקורת חריפה.

אפתח בניתוח של בראלי וקידר, הסבורים ש"התפיסה המגולמת בממלכתיות ישראלית מוסברת היטב באמצעות התאוריה הפוליטית המכונה במחקר המדעי בארבעים השנים האחרונות 'רפובליקניזם'".⁹ לדעתם תאוריה זו –

מדגישה את מרכזיותו של הפרט ושל זכויותיו, אך נוסף על כך רואה גם בקיומו של מרחב פוליטי קולקטיבי תנאי לחיים חופשיים, שוויוניים ומשמעותיים שלו. לכן היא מייחסת חשיבות להשתתפות במרחב הפוליטי-ציבורי ולטיפוח מחויבות אזרחית לאינטרס הכללי ולשלטון החוק השווה לכל נפש.¹⁰

נכון, מדגישים הם, העילית הציונית והישראלית לא הייתה רפובליקנית באופן מודע. למרות זאת מוצדק לדעתם להתייחס אליה ככזאת "משום ששאיפתה להקים מדינה דמוקרטית מתפקדת ברוח ערכי המודרנה חייבה אותה להיות

8 ראו ניר קידר, "על הממלכתיות", בקובץ זה.

9 בראלי וקידר (לעיל הערה 1), עמ' 18.

10 שם, עמ' 29.

רפובליקנית".¹¹ אמור אפוא: רפובליקניזם היא תפיסת העולם שעלינו לייחס לכל "מדינה דמוקרטית המתפקדת ברוח ערכי המודרנה". ואכן כשבראלי וקידר מפרטים את מערכת האמונות האופיינית לרפובליקניזם, קשה לחשוב על מישהו במדינות כאלה שיתנגד להם: האזרחים צריכים להיות מעורבים בחיים הציבוריים והפוליטיים, להגן על המולדת, לשלם מיסים, לדאוג לשוויון "בסיסי", "לקיים מוסדות, חוקים והליכים ראויים",¹² לשמור על חירות הפרט והערכים הליברליים (כי "הרפובליקניזם הדמוקרטי המודרני מכיל בתוכו את הליברליזם"¹³), וכך הלאה. כמובן ייתכנו פה ושם אי-הסכמות על חלק מערכים אלה, אבל לגבי רובם תהיה בלי ספק הסכמה רחבה.

הבעיה היא שהסכמה זו מקשה לראות מאי רבותא בטענה שהוגי הציונות ומנהיגייה הם רפובליקנים (או, לעניין זה, "ממלכתיים"). שהלוא לפי הניתוח המוצע כל המדינות הדמוקרטיות המודרניות (שכאמור מכילות בתוכן את הליברליזם) הן בדרך של ברירת מחדל רפובליקניות באופן מודע או לא-מודע.

זאת ועוד: אם המושג ממלכתיות (או רפובליקניזם) מאגד רשימה ארוכה ומגוונת כל כך של עקרונות – גם כבוד לפרט וגם הדגשת החשיבות של המרחב הציבורי, גם ליברליזם וגם דאגה לשוויון כלכלי בסיסי, גם גישה אזרחית וגם מחויבות למדינת לאום – אזי לא ברור כיצד מושג הממלכתיות יוכל לסייע בפתרון של הקונפליקטים הבלתי נמנעים בין עקרונות אלה, והתוצאה היא שהמובן הייחודי של ערך הממלכתיות שוב הולך ומיטשטש.

הקישור החוזר ונשנה בין ממלכתיות לאזרחיות, מצד אחד,¹⁴ לבין הרעיון של מדינת לאום,¹⁵ מצד שני, נראה בעייתי במיוחד. גישה אזרחית המתייחסת בכבוד

11 שם, עמ' 30.

12 שם, עמ' 31.

13 שם, עמ' 32.

14 למשל: "תודעה אזרחית-ממלכתית" (שם, עמ' 18), "האידיאולוגיה האזרחית-פוליטית הרפובליקנית" (שם, עמ' 17), ועוד הרבה.

15 "חיבור זה יוצא מן ההנחה שאי-אפשר לדבר על ישראל כמדינת לאום בלי להתייחס למושג 'ממלכתיות', שכן הממלכתיות היא הענף באידאולוגיה הציונית העוסק במדינת

שווה לכל אזרח ואזרח עומדת לכל הפחות במתח – ואולי בסתירה של ממש – עם הרעיון של מדינת לאום, שנותן עדיפות לאזרחים מסוימים, הלוא הם חברי קבוצת הרוב הלאומית, על פני אזרחים אחרים. לשון אחר, אם מדינת לאום (יהודית או אחרת) מוצדקת ואפילו רצויה, הדבר הוא כך למרות רעיון הממלכתיות ולא בזכותו.¹⁶ רוצה לומר: בעוד רעיון הממלכתיות מחייב להתייחס לכל האזרחים כשווים וגם לאפשר להם לחוש שווים, הרעיון של מדינות שנוצרו כדי לבטא לאום או תרבות ספציפיים¹⁷ נוטה להוביל לסוגים שונים של חוסר שוויון – לפחות לשֶׁדֶר של חוסר שוויון או חוסר שייכות מלא – בקרב חברי קבוצות המיעוט. כיצד ליישב מתח זה היא שאלה רחבה שחורגת מעניינינו כאן. אסתפק בכך שאומר כי אם מתייחסים ברצינות לזכויותיהם של חברי המיעוטים, גם כיחידים וגם כחברים בקבוצות לאומיות/תרבותיות משלהם, מתחייב ריסון עצמי של הביטוי הלאומי-תרבותי של קבוצת הרוב. הפרויקט של בניין אומה (nation building), שהיה משותף לכל מדינות הלאום בעת החדשה,¹⁸ חייב להצטמצם כדי לפנות מקום בחיים הציבוריים להבעת כבוד שווה לכל האזרחים

הלאום" (שם, עמ' 17); ובאופן נחרץ אצל נתן ינאי, "התפיסה הממלכתית של בן-גוריון", קתדרה 45 (תשמ"ח), עמ' 169–189.

16 קידר מעיר שאין בממלכתיות "דבר המתכחש לצורך של האזרחים לבטא את זהותם ואת תרבותם" (קידר, "על הממלכתיות", בקובץ זה). מצד אחד, מסביר הוא, מנהיגי הציונות השתיקו ויכוחו תרבות, זהות ודה כשאלה עמדו להידרדר למלחמת תרבות מסוכנת, ומצד שני הם אימצו "סמלי תרבות משותפים שאינם מעוררים מחלוקת: השפה העברית, הדבקות בארץ-ישראל, סיפור ההיסטוריה היהודית ושורה ארוכה של סמלים, ערכים ומושגים מוסכמים מהמורשת היהודית" (שם). אבל גם אם נכון שסמלים אלה אינם מעוררים מחלוקת בקרב היהודים, ודאי אין זה נכון שהם משותפים לכל האזרחים. זו הדגמה למה שקורה אם תופסים את הממלכתיות כ"ענף של המחשבה הציונית" (שם).

17 על ההצדקה המוסרית של מדינות לאום במונחים אלה ראו Avishai Margalit and Joseph Raz, "National Self-Determination," *Journal of Philosophy* 87 (9) (1990), pp. 439–461

"Virtually every Western democracy has pursued this ideal of national homogeneity at one point or another, as have virtually all post-Communist and post-colonial states" (Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, p. 64)

ולכל התרבויות. קל וחומר במדינות כמו ישראל, שבה קבוצת המיעוט הערבית סובלת מאפליה היסטורית מקיפה, שלמרבה הבושה טרם הסתיימה.

בהשפעת הניתוח של בראלי וקידר גם חיל החינוך בצה"ל מאפיין את המושג בצורה רחבה מאוד, כך שכמעט הכול כלול בו. לפי המסמך "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוייו בצה"ל"¹⁹ הממלכתיות דורשת כמה דברים:

הכרה בסמכות המדינה;
 הגנה על האינטרס הכללי ועל המרחב הציבורי;
 מחויבות חזקה לדמוקרטיה הן כשיטת משטר והן כתפיסת עולם ערכית;
 מחויבות לשלטון החוק;
 מחויבות לערכים אזרחיים;
 הכרה בהיותה של ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, על זהותו, צרכיו ותרבותו;
 הכרה בהיותה של ישראל גם מדינת כל אזרחיה;
 הכרה בערך הריבוי התרבותי;
 מחויבות לזכויות האדם והאזרח;
 הכרה בשוויון ערך האדם;
 העמדת האדם במרכז כיצור תבוני האחראי לחייו ולחברה בה הוא חי.²⁰

נקל לראות שלפי זה ממלכתיות אינה עוד ערך בין ערכים אחרים, או עוד דרישה מוסרית בין דרישות אחרות, אלא מין כותרת לרשימת ארוכה של ערכים ודרישות שאמורים להנחות את התנהגותם של אזרחי ישראל, כיחידים או (במיוחד) כנושאי

19 "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוייו בצה"ל – טיוטא להתייחסות", מחלקת חינוך/ ענף חינוך והסברה/מזור הסברה (בלי תאריך), להלן נספח 1. קצין החינוך הראשי הנוכחי עדכן אותי (בחודש יולי 2018) שלמסמך היו שש טיוטות ואף לא אחת מהן אושרה בסופו של דבר.

תפקידים.²¹ רשימה זו נראית יותר כמו קוד אתי מאשר כמו הגדרה של ערך ספציפי, כלומר ערך הממלכתיות. בהמשך לאמור למעלה, ברור גם שיש מתחים בין הערכים הללו, למשל בין ישראל כמדינה יהודית לבין ישראל כ"מדינת כל אזרחיה", בין מחויבות לשלטון החוק לבין מחויבות לערכים אזרחיים ומוסריים, וכך הלאה, ובמקרים כאלה לא מובן מה תובעת מאיתנו הממלכתיות.

תפיסה רחבה מעין זאת של ממלכתיות באה לידי ביטוי גם בהמשך המסמך בסעיף העוסק בשאלה מהו צבא ממלכתי. ובכך חיילים המתנהגים באופן ממלכתי נדרשים:

להכיר בכך שמפקדי צה"ל הם הסמכות היחידה בתוך הצבא;
לכבד את זכויות הפרט (גם של האזרחים וגם של האויל);
לפעול בהתאם לערכי צה"ל;
להתנהג באופן שתואם את טובת הכלל;
להישאר ניטראליים ביחס לסוגיות פוליטיות שנויות במחלוקת.²²

גם כאן נקל להבחין שמושג הממלכתיות אינו מציין ערך נפרד שיש לפעול לפיו, אלא הוא שם כולל למכלול הערכים והנורמות שחיילי צה"ל כפופים אליהם. בראש ובראשונה מדובר בערכים המנויים במסמך רוח צה"ל (המכונים כאן, כמוכר לא לגמרי ברור, "ערכים ממלכתיים"), וכן הדרישה הכללית לכבד זכויות, להכיר בסמכות המפקדים ולפעול למען טובת הכלל.²³ לומר על חייל – או על הצבא באופן כללי – שהוא פועל באופן ממלכתי אינו לציין תכונה מוסרית

21 דוגמה נוספת לשימוש רחב מעין זה בביטוי ממלכתי אפשר למצוא בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, המגדיר בסעיף 2 את "מטרות החינוך הממלכתי". גם שם אפשר למצוא רשימה שכוללת הכול ושיש בה סחירות פנימיות. תודה לדנה בלאנדר על ההפניה.

22 "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוייו בצה"ל" (לעיל הערה 19), עמ' 3-4.

23 לשימוש רחב מעין זה במושג ממלכתיות ראו גם "מסמך הרמטכ"ל בנושא הממלכתיות", להלן נספח 2. בין השאר המסמך קורא להימנע מלעסוק בחיכוכים ושערים ולהעצימם; להפנים את ההבנה שצה"ל אינו דמוקרטיה אך הוא צבא המשרת מדינה דמוקרטית; לחנך לחובת הציות לפקודות; להזהיר מפני ציות לפקודות בלתי חוקיות בעליל; ללמד ולהפנים את מסמך רוח צה"ל; לטפל כראוי בחיילים המתגייסים; לוודא שהתשתיות בבסיסי צה"ל מכבדות; להתייחס לחיילים באופן מכבד; ועוד.

ספציפית שהוא מצטיין בה, אלא לתת לו ציון מוסרי (או "ערכי", כפי שנהוג לומר בשפה הצה"לית) חיובי כללי.

בהמשך לכך, ברור שככל שמתמשים במושג באופן רחב כל כך, הוא הולך ומאבד את יכולתו לסייע בניתוח דילמות ולספק הנחיות להתמודד עימן. למשל, אם ממלכתיות היא גם פעולה למען טובת הכלל וגם פעולה מתוך כפיפות כמעט מוחלטת למפקדי צה"ל, מה היא דורשת מהחייל כאשר יש ניגוד בין הוראות המפקדים לבין טובת הכלל? ואם ממלכתיות מחייבת גם דבקות במשימה וגם דאגה לחיי אדם, מה היא תובעת מהחייל לעשות במקרה של מתח בין שתי דרישות אלה?

לנוכח קשיים אלה מתבקש לאמץ פירוש הרבה יותר מצומצם של מושג הממלכתיות, רוצה לומר פירוש המשקף דרישה "להכרה בעליונות המדינה והאינטרס הכללי על פני גופים ואינטרסים מגזריים ופרטיקולאריים",²⁴ בהתאם לתפיסה הכללית שמדינה מודרנית צריכה "לפעול על פי האינטרס הכללי של החברה, ולא על פי אינטרסים מגזריים".²⁵ כעיקרון מוסרי-פוליטי מעשי, פירוש זה מקנה למושג הנדון משמעות מועילה הרבה יותר מהמשמעות הרחבה שנסקרה למעלה. אולם חשוב לשים לב שהיישום שלו פחות חד-משמעי מכפי שנוטים לחשוב. תנו דעתכם על המקרה הבא, שהוא בעיני רבים דוגמה מובהקת להתנהגות שאינה ממלכתית: חייל מקבל הוראה לפנות יישוב. הוא מתנגד בכל מאורו למהלך הזה, וסבור שהפינוי סותר את טובת המדינה ואת האינטרס הכללי של החברה. בשל כך הוא מסרב להשתתף בפינוי. אם חוסר ממלכתיות הוא פעולה על בסיס "אינטרסים מגזריים", תיאור זה אינו הולם את הסירוב הנזכר, שמכוון כל כולו לטובת הכלל. הסירוב כמובן בעייתי; הוא עלול לעורר סרבניות נוספות בקרב חיילים מאותו מחנה פוליטי-אידאולוגי, וכן – בתגובה – בקרב חיילים מהמחנה הפוליטי-אידאולוגי המתחרה. הוא חותר תחת סמכות המפקדים ומערער את ערך המשמעת. אבל לא ברור שנוסף על כך הסירוב גם פוגע בממלכתיות במובן המצומצם של המושג.

24 "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוייו בצה"ל" (לעיל הערה 19), עמ' 1.

25 בראלי וקידר (לעיל הערה 1), עמ' 24.

זאת ועוד. גם אם מאמצים את התפיסה המרחיבה של המושג הנדון, לא נובע בהכרח שפעולה מצד היחיד (החייל או האזרח) או מצד המדינה לקידום טובתו של מגזר מסוים היא פעולה בלתי־ממלכתית. הסיבה לכך פשוטה – לפי התפיסה המרחיבה הדאגה למגזרים תרבותיים השונים מתרבות הרוב היא עצמה חלק ממה שמושג הממלכתיות דורש.²⁶

לנוכח אי־הבהירות העמוקה של המושג הנדון, במיוחד בפירוש המרחיב שלו שתואר למעלה, יש לי חשש שהוא עלול להזיק יותר מלהועיל בניתוח תהליכים בחברה הישראלית בכלל ובצה"ל בפרט, בין שמדובר בניתוח עובדתי (למשל "החברה הישראלית פחות ממלכתית היום"), ובין שמדובר בניתוח נורמטיבי ("ממלכתיות מחייבת להימנע מכך וכך").

העובדה שאין תרגום אנגלי לממלכתיות מחזקת חשש זה. כפי שנרמז למעלה, אינני חושב שרפובליקניזם הוא תרגום כזה. אם הדרישה המופנית לחייל להיות ממלכתי תתורגם לדרישה to be republican, או אולי to behave in a republican manner, זה יישמע די מוזר, ועוד יותר לגבי הביטוי "צבא ממלכתי" אם יתורגם ל־republican army. ברור שגם statehood שמוצע בכמה מקומות בתור תרגום לממלכתיות אינו מתאים; הוא במיוחד אינו מצליח לתפוס את השימושים הרבים ב"ממלכתי" כשם תואר. כך או אחרת, ברור שאין מושג מקביל בספרות המדעית הכללית (באנגלית) לתיאור ולניתוח של תהליכים חברתיים, דבר שמוביל למחשבה המטרידה הזאת: או שהמושג העברי של ממלכתיות²⁷ מספק כלי מועיל בניתוח העובדתי והנורמטיבי של חברות אנושיות – "בשל הערך התאורטי הרב שלה כמערכת מושגים פליטית־אזרחית נחוצה"²⁸ – או שלא. אם התשובה היא כן, המסקנה היא שבשל היעדרו בשפות אחרות הניתוח של חברות דוברות שפות אלה לוקה בחסר, דבר שאינו סביר ושכל מקרה לא הוכח. לעומת זאת, אם התשובה היא שלמושג אין ערך תאורטי

26 ראו הערך של הכרה בריבוי תרבותי הנזכר ברשימה לעיל ליד ההפניה להערה 20.

27 שמקורו אולי ברוסיה, כפי שהציע ניר קידר. ראו Nir Kedar, "Ben-Gurion's Mamlakhtiyut: Etymological and Theoretical Roots," *Israel Studies* 7 (3) (2002), pp. 117-133

28 קידר, "על הממלכתיות", בקובץ זה.

רב, ייתכן שאין בו תועלת רבה גם בהקשר הישראלי, וארגז הכלים של הסוציולוג או של המבקר המוסרי/המשפטי יהיה שלם גם בלעדיו. אגב, ב"מדד הדמוקרטיה הישראלית", שיוצא זה שנים מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה, המושג איננו מופיע. דמוקרטיה כן, וגם זכויות וסולידריות, אבל לא ממלכתיות.

לשון אחר: דומה שברוב ההקשרים שמשמשים בהם היום במושג ממלכתיות אם נשמיט אותו או נמיר אותו במושג אחר, נקבל תמונה בהירה יותר. הנה כמה דוגמאות. במקום לדבר על "שני עקרונות ממלכתיים" המעומתים ביניהם, "העיקרון הממלכתי של שלטון דמוקרטי באמצעות נציגים נבחרים והעיקרון הממלכתי של שלטון החוק",²⁹ אפשר פשוט לדבר על עימות בין "העיקרון של שלטון דמוקרטי באמצעות נציגים נבחרים והעיקרון של שלטון החוק"; במקום ההמלצה "לפעול לשיפור המשטר עם דגש על פיתוח יכולת הכרעה דמוקרטית ואכיפת הממלכתיות גם בנושאים שנויים במחלוקת חריפה",³⁰ אפשר פשוט לומר "אכיפת חוקי הכנסת והחלטות הממשלה". הלוא זה מה שצריך לאכוף, לא תפיסת עולם כלשהי (רפובליקנית או אחרת); במקום "ערכים ממלכתיים"³¹ אפשר פשוט לדבר על ערכי צה"ל; וכך הלאה.

הצירוף של מושג שמצד אחד יש לו נוכחות חזקה וחיוכית בשיח הישראלי מאז קום המדינה (ואף קודם לכן), ושלכן קשה מאוד להתנגד לו או להצהיר על חוסר-ממלכתיות, ומצד שני אין לו תוכן ברור (ולכן כמעט כולם יכולים לטעון שהם ממלכתיים), מעורר את החשד, שנרמז לעיל, שהשימוש בו נועד פחות להבהרה מושגית ויותר לצורכי פולמוס. להגיד שאני ממלכתי זה להגיד שאני בסדר, שאני פועל בצורה ראויה. להגיד שמישהו איננו ממלכתי, זה להגיד שהוא לא בסדר. מכאן, שכאשר נשמעות טענות על פגיעה או על כרסום בממלכתיות, סביר שזו דרך פולמוסית לבטא דאגה אחרת, שיהיה מועיל יותר לנסח אותה במונחים אחרים.

29 בראלי וקידר (לעיל הערה 1), עמ' 117.

30 יחזקאל דרור, "תורת ביטחון לאומי לישראל", News1.

31 "ממלכתיות: תפיסת המושג וביטוי בצה"ל" (לעיל הערה 19), עמ' 3.

תגובה אפשרית לדברים אלו היא שלמרות – ואולי בגלל – האופי האמביוולנטי של המושג הנדרון והמטען החיובי שלו, הוא יכול לשמש כלי חינוכי מצוי, בעיקר ליצירת תחושת אחדות והזדהות בקרב אזרחי המדינה. ייתכן שהשערה זו נכונה, אבל יש לי ספק לגביה מן הטעם הזה: אם משתמשים במושג הממלכתיות כדי לקדם התנהגויות או ערכים שכמעט אינם שנויים במחלוקת, מן הסתם גם בלי המושג הזה ניתן לעורר בקרב השומעים הזדהות עם הערכים הרלוונטיים. לעומת זאת, אם רוצים להשתמש במושג כדי לקדם עמדה שנויה במחלוקת, למשל שחיילים דתיים צריכים להישאר בטקסים בשעה שנשים שרות, קרוב לוודאי ששימוש זה לא יועיל. החיילים הדתיים ירגישו שבמסווה של מושג ניטרלי שהכול מסכימים עליו מנסה הצבא לקדם פרשנות מסוימת למושג הנדרון שאיננה מובנת מאליה. הם עשויים לומר: בוודאי שהצבא צריך להיות ממלכתי, אבל ממלכתיות כרוכה ב"הכרת הערך בריבוי התרבותי" ו"במחויבות לזכויות האדם והאזרח"³², ולכן דווקא משתמע ממנה שיש להתחשב בחיילים הדתיים ולא לכפות עליהם לפעול בניגוד לתפיסת עולמם. זאת ועוד: לציבור החרדי-לאומי, שאותו באופן מיוחד רוצה המערכת לחנך ו"לכייט" באמצעות השימוש במושג הממלכתיות, יש שימוש שונה במושג זה, שנהגה בדרך כלל במלעיל במקום במלרע. להיות ממלכתי עבורם הוא להעניק יחס של קדושה למדינה, מתוך ראייתה כהתחלת הגאולה.³³ מי שגדל על שימוש זה במושג ממלכתיות יסכים שאסור לחיילים לסרב פקודה גם אם היא נוגדת את תפיסתם הדתית-פוליטית, אבל לא יקנה את כל חבילת הערכים האחרת שחיל החינוך כולל במסגרת המושג, למשל הדרישה להכרה בתרבותם של כל החיילים, הכרה בשוויון הערך בין כל בני אדם, ועוד.

יהא אשר יהא מובנו המדויק של המושג, יש כאמור עלייה בשימוש בו בשנים האחרונות, בעיקר בהקשר של התצפיות המוצעות לגבי ההיחלשות שלו, ומכאן

32 ראו לעיל ליד ההפניה להערה 20.

33 מעטים יודעים שביטוי זה בדיוק מופיע גם אצל בן-גוריון: "מדינה אינה רק מסגרת ארגונית ממלכתית. מדינה פירושה חירות, עצמאות, חופש יצירה, היעדר שעבוד ותלות. היעדר מדינה הוא גלות שברחנו ממנה, והתגברנו עליה [...] ונשמור על 'הכלי' היקר הזה כעל בבת עינינו, כי הוא אחלחא דגאולה" (דוד בן-גוריון, "חשובה למתווכחים", דבר, 9.10.1957). מצוטט אצל אליעזר דון-יחיא, "ממלכתיות ויהדות בהגותו ובמדיניותו של בן-גוריון", הציונות י"ד (1989), עמ' 61.

לגבי הצורך לשקם אותו. לדעת בראלי וקידר "הממלכתיות הישראלית ניצבת היום לפני הצורך לחלץ את עצמה ממשבר מתמשך",³⁴ משבר שלדברי קידר קשור לתקופה "שבה הגיעו לשיא ההפרדה, הבידול והמגזור בחברה הישראלית".³⁵ לדעת יאיר שלג, ההתרחשויות הכלליות בציבוריות הישראלית מלמדות על "ירידת הממלכתיות והמחויבות לה, הקצנת השיח הפוליטי ועלייה כללית באלימות".³⁶ הנשיא ריבלין אמר בנאומו בפתחת המושב הרביעי של הכנסת העשרים:

אנו עדים היום לרוחות של מהפכה או הפיכה שנייה. הפעם, שלטון הרוב הוא השליט הבלעדי. במקום היקום השפייט, אנו מוצאים את היקום הפוליטי [...] המהפכה הזאת מבקשת לקרוע סוף-סוף את מסכות הצביעות, לכאורה, מעל שומרי הסף כולם. במהפכה הזאת, השליט הוא גם הקורבן. אנחנו נראה לכם מה זה – זה פס הקול של המהפכה. תמה ממלכתיות מן הארץ, ואחרינו המבול.³⁷

ברם אי-הבהירות הנזכרת לגבי מושג הממלכתיות גוררת אי-בהירות גם לגבי הטענה שהממלכתיות התערערה או נחלשה, ובדרך כלל חסרים נתונים אמפיריים שיוכלו לאשש את הטענה. נטען, למשל, שהממלכתיות המוחלשת באה לידי ביטוי בהקצנת השיח הפוליטי (או גורמת לה?). אבל הטענה על הקצנה כזאת בהקשר הישראלי היא בדרך כלל התרשמותית וחסרת ביסוס אמפירי. כשחברות בסועות לגבי שאלות פוליטיות או אידאולוגיות מרכזיות, השיח נוטה – בוודאי

34 בראלי וקידר (לעיל הערה 1), עמ' 126.

35 קידר, "על הממלכתיות", בקובץ זה.

36 שלג (לעיל הערה 7), עמ' 18.

37 דברי הכנסת, 23 באוקטובר 2017, עמ' 8. ראו גם מנחם מאוטנר, "משבר הרפובליקניות בישראל", משפט ואדם – משפט ועסקים יד (2012), עמ' 559-594. מאוטנר מונה 11 "נקודות ציון" של משבר זה. דא עקא שרובן מהיחסות למאפיינים של החברה הישראלית מאז היווסדה – היעדר חוקה כתובה, היעדר בית משפט לחוקה לחוקה, פיצולה של מערכת החינוך, מעמד האזרחים הערבים, מרכז ופריפריה, זיקה חזקה לקבוצות משנה – ולכן אינן מעידות על משבר שמתרחש כביכול בעשורים האחרונים, כפי שטוען מאוטנר.

בקצוות – להיות חריף ומה שמכונה "קיצוני", ומדי פעם לגלוש לאלימות מילולית ואף פיזית. כך בכל אומה ולשון, וכך גם אצלנו. השיח הפוליטי היום אינו נראה גרוע מזה שאפיין, למשל, את המחאה נגד הסכם השילומים עם גרמניה ב-1952 (כזכור, בגין טען שממשלה שתחתום על הסכם כזה "תהיה ממשלת זדון שתבסס את שלטונה על כידון ורימון"³⁸, והוא קרא לאי-תשלום מיסים ולמרי אזרחי). הוויכוח הציבורי בארץ עלה לטונים גבוהים ו"קיצוניים" גם בהזדמנויות אחרות: במלחמת לבנון הראשונה ("שרון רוצח"); בהסכם אוסלו ("רבין בוגד"); בדיון על הדתיים-לאומיים ("מסוכנים יותר מחיזבאללה"); ועוד. כדי לבחון באופן אובייקטיבי את השאלה אם השיח הפוליטי היום קיצוני יותר מבעבר, יש צורך בכלים מדעיים אמין שייבחנו את השינויים בשיח זה (כולל השינויים שקשורים בפלטפורמות האינטרנטיות) מהקמת המדינה עד היום. בלי כלים כאלה סביר שהטענות שלנו בעניין זה תושפענה ממהדורת החדשות של אמש ומהעמדות הפוליטיות-אידאולוגיות שלנו (שמטות אותנו לראות רק את השיח של יריבינו כמסוכן ומדרדר, לא את שלנו).

כיוצא בזה לגבי הטענות בדבר עלייה באלימות בחברה הישראלית, שגם הן מקושרות כאמור לירידה בממלכתיות. הרושם הרווח כאילו החברה הישראלית נהיית אלימה יותר אינו מאושש על ידי העובדות³⁹ (ובכל מקרה קשה לראות איך בדיוק הוא קשור לירידת הממלכתיות). אם מורידים את נתוני הפשיעה במגזר הערבי – ששיעורה בערך פי חמישה משיעור הערבים באוכלוסייה⁴⁰ – המצב מבחינת האלימות אפילו משתפר.⁴¹ (אני מזכיר זאת לא משום שלא אכפת לי

38 אניטה שפירא (עורכת), אנו מכריזים בזאת: 60 נאומים נבחרים בתולדות ישראל, אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר, 2008, עמ' 69.

39 מחקר מקיף של גדעון פישמן ואריה רטנר על השנים 1980-2007 הפריך רושם זה, לפחות ככל שמדובר באלימות שבאה לידי ביטוי בהתנהגות פלילית. ראו אריה רטנר וגדעון פישמן, ניתוח מיקרו ומאקרו של אלימות בישראל 1980-2007: דו"ח מחקר סופי, חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2009.

40 שם, עמ' 33.

41 בעקבות ספרו של סטיבן פינקר החדש לאחרונה הוויכוח ההיסטורי והפילוסופי בשאלה אם האנושות צועדת לקראת מציאות "רציונלית" יותר ואלימה פחות או לא (Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, New York: Viking, 2011). ראו למשל John Gray, "Pinker is Wrong About Violence

מהאלימות במגזר הערבי, אלא פשוט משום שהמלינים על עלייה באלימות כביטוי להיחלשות הממלכתיות חושבים בהקשר זה בעיקר על המגזר היהודי.)

אולי בתלונות על ירידה בממלכתיות הכוונה לכך שבניגוד למצב בעבר אזרחי ישראל היום, כיחידים וכאנשי ציבור, שמים מול עיניהם בעיקר את טובת המגזר שלהם ופחות את האינטרס הציבורי. אבל לא ברור שזו תמונה היסטורית נכונה. בראלי וקידר עצמם מעירים ש"באופן טבעי נטו כל אנשי מפא"י לזהות כמעט מבלי משים את מפלגתם עם 'העניין הכללי'".⁴² המפא"יניקים השתמשו ברטוריקה של ממלכתיות, אבל בפועל נטו לדאוג ל"אנשי שלומנו". על כך אוסיף כי אף שהיחס למיעוט הערבי בארץ עדיין מביש, הוא טוב יותר לא רק בהשוואה לשנות הממשל הצבאי אלא גם בהשוואה לעשורים שאחריו, שבהם היה מובן מאליו שהערבים מקבלים פחות מיהודים, שניתן להפקיע מהם קרקעות לצרכים שונים של המדינה והחזון הציוני, שהם מנועים מלהצטרף ליישובים יהודיים, וכך הלאה. אם ממלכתיות היא דאגה לכלל אזרחי המדינה, הגישה היום כלפי המיעוט הערבי דווקא ממלכתית יותר, ומגזרית פחות מבעבר.⁴³ כך גם לגבי היחס למזרחים, שהוא ממלכתי יותר היום מבעבר, שבו ההנהגה שהייתה ברובה אשכנזית, דיברה בשם הממלכתיות אבל בפועל הדירה ודיכאה את התרבות המזרחית, הסלילה את התלמידים המזרחים לבתי ספר מקצועיים, וכך הלאה.

אפשרות אחרונה היא שבטענות על שחיקת הממלכתיות הכוונה לירידה בתחושת הסולידריות והלכידות בין אזרחי המדינה. דברים בכיוון זה מצויים אצל קידר כשהוא טוען, כפי שכבר הזכרתי, שבשניים-שלושה העשורים האחרונים "הגיעו לשיא ההפרדה, הבידול והמגזר בחברה הישראלית".⁴⁴ ההפרדה המתעצמת, לפי הרושם שלו, באה לידי ביטוי במישורים שונים: במערכת החינוך ובצבא.

and War," *The Guardian*, March 13, 2015. ברם לשאלה כללית זו יש זיקה קלושה לשאלה אם בהקשר היסטורי ספציפי, למשל מדינת ישראל של שלושת העשורים האחרונים, ניתן לזהות שינוי משמעותי מבחינת שיעור האלימות (הפילילית או האחרת).

42 בראלי וקידר (לעיל הערה 1), עמ' 67.

43 להערכת חוקי-סוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי שנחקק בחודש יולי 2018 לא ישנה את התגמה הכללית הזאת, אבל ימים יגידו.

44 קידר, "על הממלכתיות", בקובץ זה.

אבל לעניות דעתי, אם יש כאן מגמה, היא דווקא הפוכה. הפרדה בין יהודים לערבים במגורים ובחינוך הייתה קיימת מאז ומעולם, ודווקא לאחרונה ישנם ניצנים של מגמה אחרת: יותר יישובים מעורבים (נצרת עילית, כרמיאל, חריש) שבהם יהודים וערבים גרים ביחד ומקיימים שכנות סבירה; בתי ספר משותפים (דו־לשוניים) שלא ניתן היה לדמיין את קיומם לפני 30-40 שנה; שיעור הולך וגדל של ערבים במוסדות להשכלה גבוהה שבהם לומדים יחד תלמידים יהודים וערבים; שיעור הולך וגדל של ערבים בשירות הציבורי; ועוד. גם בקרב היהודים, ההפרדה בין חילוניים לדתיים במגורים ובבתי הספר איננה תופעה חדשה. אם יש משהו חדש הוא, שוב, דווקא מגמה הפוכה – יישובים מעורבים (כפר אדומים, שלפים, אָשחר) ובתי ספר משותפים. התופעה של יחידות נפרדות לדתיים בצבא אף היא אינה חדשה. החיילים בישיבות ההסדר, שהגיעו לשיאן לפני 30-40 שנה, שירתו ביחידות נפרדות. המגמה הבולטת היום, לפחות בציבור הדתי הלא־חרדי, היא הפוכה – השתלבות ביחידות רגילות בצבא (הקשורה לירידת קרנן של ישיבות ההסדר ולעליית קרנן של המכינות הקדם־צבאיות). לבסוף, ובהמשך לאמור לעיל, גם מבחינת ההפרדה בין אשכנזים לספרדים המצב היום טוב מעבר. אומנם הוא עדיין רחוק מלהשביע רצון, כפי שהראה אמנון לוי בסדרת התחקירים שלו – "פנים אמיתיות: השד העדתי" (ערוץ 10, 2013), אבל בזכות הפסקת ההסללה של תלמידים מזרחים לבתי ספר מקצועיים, בעקבות נישואין בין־עדתיים וכן גורמים נוספים ההפרדה והניכור גם בתחום זה הולכים ומצטמצמים בהשוואה לעבר. מכל אלה עולה כי אם מטרת הקמפיין של "חזרה לעקרונות הממלכתיות" היא לסייע במאבק נגד ההתעצמות כביכול של ההפרדה והפיצול בחברה הישראלית, הוא אינו נחוץ. כפי שציין שלמה אבינרי, הסבֵּרָה שבעבר ישראל הייתה חברה מאוחדת ומלוכדת ואילו עתה היא מפולגת היא "אחד המיתוסים הנוסטלגיים הנפוצים בישראל"⁴⁵.

45 שלמה אבינרי, "שבטי מדינת ישראל: ביחד ולחוד": אין סחירה בין רב־תרבותיות ובין מדינת לאום", הארץ, 6.9.2017. ראו גם תמר הרמן, אלה הלר, חנו כהן, דנה בובליל ופאדי עומר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, עמ' 24, שלפיו "רוב גדול בקרב היהודים ורוב קטן בקרב הערבים תומכים באמירה שישראלים ייחלצו תמיד לעזרת ישראלים אחרים בעת צרה, מה שמעיד על הרגשה מבוססת של סולידריות אזרחית".

נספח 1

"ממלכתיות: תפיסת המושג וביטויו בצה"ל - טיוטא להתייחסות"

-

ממלכתיות

תפיסת המושג וביטויו בצה"ל

טיוטא להתייחסות

מחלקת החינוך/ענף חינוך והסברה/מדור הסברה

* נספחים 1 ו-2 במאמר זה לקוחים מתוך פרסום קודם בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה: דני סטמן, ממלכתיות, "הדתה" ודתיים בצה"ל, מחקר מדיניות 139, 2017.

1 כללי

השירות בצה"ל מחייב את המשרתים בו לנכונות למסירות נפש להגנת המדינה, לפעול כשליחים למען בטחון מדינת ישראל ללא נטיות, בכפיפות לדרג מדיני תוך כיבוד ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. תביעה זו מגולמת באחד מערכי היסוד במסמך רוח צה"ל הוא **אהבת המולדת ונאמנות למדינה** - ביסוד השירות בצה"ל עומדות אהבת המולדת והמחויבות והמסירות למדינת ישראל - מדינה דמוקרטית המהווה בית לאומי לעם היהודי - לאזרחיה ולתושביה. עם זאת, הערך ממלכתיות אינו כתוב בו מפורשות. לאחרונה, התעורר הצורך להגדיר את המושג ואופן ביטויו בצה"ל.

אופי המשימות אליהם נדרש, אופי השירות בצה"ל ומעמדו של צה"ל בחברה הישראלית מחייב הבנה מלאה של ערך הממלכתיות אשר אינו מפורט דיו ברוח צה"ל. מטרת מסמך זה היא להגדיר מהי ממלכתיות בצה"ל ואת נורמות ההתנהגות המעשיות הנגזרות ממנה בצה"ל.

2 מהי ממלכתיות?

- ממלכתיות¹ הינה תפיסת עולם סדורה ששנענת על תפיסתו הפוליטית האזרחית של בן גוריון, תפיסה לה היו שותפים כמעט כל החוגים והזרמים במפה הציונית בישוב ובמדינת ישראל עם הקמתה. עיקרה של תפיסה זו דרישה להכרה בעליונות המדינה והאינטרס הכללי על פני גופים ואינטרסים מגזריים ופרטיקולאריים.
- התפיסה המגולמת בממלכתיות הישראלית רואה בקיומו של מרחב ציבורי מפותח תנאי לחיים ריבוניים ומשמעותיים של הפרט ולכן מדגישה את חשיבות ההשתתפות במרחב הציבורי- פוליטי ואת פיתוחן של תודעה ואחריות אזרחית².

¹ המושג "ממלכתי" החל כתרגום עברי שניתן בראשית המאה העשרים על ידי בן גוריון למילה הרוסית 'גוסודארסטבו', שמשמעותה הלשונית המקורית היא 'ממלכה' או 'אימפריה', ומצינת בשפה הרוסית המודרנית את חמילה 'מדינה' 'ממלכתי' במובן זה משמעותו "של המדינה" (Kedar, 2002) בכך דומה המושג למושג "לאומי", אך האחרון נמצא בלתי-מתאים למציאות של המדינה שבדרך, בה לא כל התושבים היו צפויים להיות בני אותו לאוס, ולא כל בני הלאוס היהודי נרצחי העולם היו צפויים להיות תושבי המדינה (Kedar, 2002). בהמשך, כאמור, פיתח בן גוריון את המושג "ממלכתי" לכדי תפיסה פוליטית רחבה בשם "ממלכתיות".

² ממלכתיות היא איפוא תפיסה אזרחית המבוססת על תודעה של ריבונות ועל האחריות הנגזרת ממנה על מכלול היבטיה של ההתנהגות האזרחית והתרבות הפוליטית במדינת ישראל.

• **תפיסת הממלכתיות כוללת מספר דרישות:**

1. **הכרה בסמכות המדינה:** החברה הישראלית ועוד לפניה, התנועה הציונית, הייתה רב גונית וכללה שמאליים ומיניים, סוציאליסטים וליברליים, חילוניים ודתיים, בעלי שיוך אידיאולוגי ומפלגתי חזק וברור. **הקמת המדינה חייבה יצירת מוקד מרות ריבוני אחד לניהול ענייני המדינה והטמעה של סמכותה המחייבת והבלעדית של המדינה, באמצעות רשויותיה המוסמכות.** לאינטרס הכללי ולמרחב הציבורי חשיבות רבה ויש להגן עליהם מפני השתלטות של קבוצות או מגזרים שינצלו את המרחב הציבורי לתועלתם, תוך כדי פגיעה באינטרס הכללי.
 2. **מסורת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי:** קיימת מחויבות חזקה לדמוקרטיה, לשלטון החוק, לערכים אזרחיים, ולתפיסה של ממלכתיות ישראלית המדגישה ש**ישראל היא מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, על זהותו, צרכיו ותרבותו, על כל גווניה, ובה בעת היא מדינת כל אזרחיה,** ה'רואה ערך בריבוי הקבוצתי-התרבותי והזהותי הקיים בה ומכבדת אותו.
 3. **ישראל היא מדינה דמוקרטית:** דמוקרטיה היא שיטת משטר וסדרי שלטון, אך גם תפיסת עולם ערכית, הדוגלת בשוויון ערך האדם ובשוויון זכויות מלא לכול האזרחים, ומעמידה את האדם במרכז כיצור תבוני האחראי לחייו ולחברה בה הוא חי. בהתאם לכך, המחויבות לזכויות האדם והאזרח היא עיקרון מרכזי בכל משטר דמוקרטי ומכאן גם במסגרת תפיסת הממלכתיות. ישראל מחויבת לשלטון החוק.
- **דרישה מהאזרחים לפיתוח "תודעה אזרחית":** תפיסת הממלכתיות בנויה על חברה סולידרית, המבוססת על שותפות אזרחית ואחריות הדדית לכל חלקי החברה. אחריות זו, אינה מסתכמת בקיום החובות שהאזרחות הפורמאלית מטילה, כגון החובה לציית לחוק או לשלם מיסים, אלא תובעת מן הישראליות והישראלים אחריות פעילה ל**טובת הכלל.**
- יש לזכור כי בשל פרקי הריבונות קצרי הימים בהיסטוריה ארוכת השנים של העם היהודי לא פתחה התרבות היהודית 'תורת מדינה' וגם לא 'תרבות חיים' של ניהול מרחבים ציבוריים ומדינתיים בוודאי לא כאלו הדרושים לניהול ריבונות וניהול חיי מדינה במציאות המודרנית. משום כך, לקראת חידושה של הריבונות היהודית בא"י והקמת המדינה, העדר מסורת, העצים את הצורך בפיתוחם של הליכות מדינה באופן שימזג בתוכו את ניסיון העמים הדמוקרטיים עם ערכים השאובים מתרבות ישראל. זוהי תמציתו של אתגר הממלכתיות.

3 מהו צבא ממלכתי ?

- צבא ממלכתי במדינה דמוקרטית פועל מתוך אחריות להגנה על חיי אזרחיה של המדינה ותושביה, שלומם ואורח החיים התקין שלהם ולהגנה על המדינה, ריבונותה ושלמותה, נוכח פני אויב חיצוני. מטרתיה של כל פעילות צבאית נגזרות מיעוד זה והמשימות המוטלות על יחידות צבאיות ועל חיילים נועדות להשגת מטרה כזו. ייעודו של צה"ל כצבא ההגנה לישראל הינו, במובן העמוק ביותר, ייעוד ממלכתי שאינו נתון בסימן שאלה.

- ממלכתיות בצבא שהוא משמעה עמידה בארבע דרישות:

- **מרכז סמכות אחד**: מפקדי צה"ל הם הסמכות היחידה בתוך הצבא. המדינה, חוקיה ומוסדותיה המוסמכים הם הסמכות הקובעת את התנהלות הצבא בבניין הכוח ובהפעלתו. הצבא נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.

- **כיבוד זכויות הפרט ופעולה על פי חוק**: חיילי צה"ל, הם בני אדם ואזרחים, ופגיעה בחירותם תיעשה רק במידה הנדרשת להשגת יעדי הצבא ועל פי חוק. עקרונות אלה יישמרו גם בהתנהלות אל מול אזרחי המדינה ובני אדם מחוצה לה.

- **פעולה בהתאם לערכים ממלכתיים**: צה"ל פועל על פי ערכי רוח צה"ל היונקים ממקורות המבוססים על ערכים יהודיים, דמוקרטיים, ערכי מוסר אוניברסליים ומסורת צה"ל.

- **התנהגות התואמת את טובת הכלל**: הצבא יפעל להגנה על קיומה של מדינת ישראל ויתנהל באופן התואם את טובת המדינה וצרכיה כפי שהם מוגדרים או מתפרשים בחוק, בפסיקה או בהחלטת חוקית של הדרג המדיני.

- הצבא נדרש להתנהגות ממלכתית **בשלושה רבדים** – כלפי פנים, בהתנהלות מפקדיו וחייליו בתוך הארגון; בהתנהלות הצבא ונציגיו מול אזרחי המדינה; **ובהתנהלות הצבא ונציגיו מול בני-אדם שאינם אזרחי המדינה ותושביה, בין שהם אויבים ובין שלא.**

- במציאות הישראלית של חברה משוסעת, מרובת תרבויות ומחלוקות פוליטיות, עקרונות הממלכתיות מחייבים את צה"ל להישאר **ניטרלי** ביחס לסוגיות פוליטיות ותרבותיות שעל סדר היום ולממש את חובתו לבצע במסגרת החוק והמשטר הדמוקרטי את המשימות המוטלות עליו על ידי הדרג המדיני. הצבא יציג נתונים, הערכות, עמדות והצעות, בתחומים מקצועיים הנוגעים במישרין ביעודו, בפני הדרג המדיני ונבחרי הציבור, תוך הפרדה מובהקת בין השיקולים המקצועיים של הצבא לבין שיקולים אידיאולוגיים, פוליטיים, מפלגתיים או שיקולים אחרים כלשהם שהשימוש בהם אינו מתחייב מן הייעוד שלו או מן הדרכים הראויות למילוי הייעוד.

- הממלכתיות בצה"ל מהווה עיקרון מלכד ומקור כוח. הממלכתיות מאפשרת למערכת הצבאית להישאר **מחוץ למחלוקות בחברה**: צה"ל אינו תומך או מתנגד להחלטות הדרג המדיני, הוא מבצע אותן, כרוחן וכלשונו. הצבא מייעץ לגבי המשמעויות של החלטות שונות, כאשר סמכות החלטה

נתונה בידי הדרג המדיני. משנתקבלה החלטה מוסמכת על ידי הדרג המדיני, צה"ל מבצע אותה, בלי קשר לדעות הפוליטיות האישיות של מפקדי צה"ל וחייליו ובלי קשר ליינוץ שקדם להחלטה. זהו **תנאי לאמון של אזרחי המדינה בצה"ל ובפעולותיו. זהו יסוד של הדמוקרטיה הישראלית - שהצבא נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.**

- כל הגבלה של זכויות האזרח של החייל חייבת להיות לפי חוק, ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממנהו ומאופיו של השירות.. את צרכי הפרט הייחודיים בצבא יש לכבד באופן שאינו פוגע בעמידת הצבא ביעדיו ומשימותיו, לרבות בממלכתיות הצבא ובלכידות היחידה.

4 האתגר בצה"ל

רקע כללי:

עד שנות השבעים היוותה הממלכתיות מצע משותף וחשוב, שעל בסיסו נידונו מחלוקות אידיאולוגיות עמוקות, ובכך הייתה מכנה משותף חיוני לצדדים המרכזיים שנאבקו אז על עיצוב החברה הפוליטית החדשה.

בסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80 התערער מעמדה של הממלכתיות כמצע משותף וכזירה המגדירה את גבולות הוויכוח בחברה, בשל תהליכי גלובליזציה כלל עולמיים המתאגרים את הלאומיות ואת מדינת הלאום. כמו גם תהליכים פנים-ישראליים בהם התחזקות המגזריות בחברה הישראלית, התרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים ותהליכי ההפרטה (בראלי וקידר, 2011).

בד בבד עם שינויים אלו חל מעבר ברור מערכים קולקטיביים להעדפת ועליית משקלם של שיקולים אישיים ומגזריים על פני השיקול הממלכתי הכולל.

כל אלה מביאים לכך שצה"ל פועל בחברה בה היקף הקונצנזוס סביב העקרונות היסודיים של טובת הכלל הולך ומצטמצם, ואילו התחרות בין הקבוצות השונות בחברה על קידום האינטרסים שלהן מחריפה.

צה"ל כצבא העם השואף לאפשר לכלל האוכלוסיות בחברה הישראלית לבצע שירות משמעותי, מהווה יותר ויותר מקום מפגש ראשוני ובלעדי (כמעט) של חיים משותפים בין אוכלוסיות מרקע שונה (סוציו-אקונומי, אידאולוגי-פוליטי, תרבותי-אמוני). עניין זה טומן בחובו אתגרים למערכת הצבאית.

האתגרים עמם צה"ל מתמודד:

א. **המשימה: קושי לבצע משימה בהעדר הסכמה לאומית רחבה** - מימוש ייעודו של צה"ל. ככל ששיקולים אידיאולוגיים צרים נתפשים כחשובים מהאינטרס הציבורי הכולל, גדלה הסכנה שהוראות הממשלה ייתפסו לפחות בעיני חלק מהאזרחים, וחיילי צה"ל ומפקדים בתוכם, כבלתי מתיישבות עם תפיסותיהם האישיות. ככל שאין מקבלים באופן מלא את מרות הממשלה על הצבא, **קיימת סכנה של אי קיום פקודות חוקיות, המסכנת את המשטר הדמוקרטי, את יכולת הביצוע של המדינה ואת ביטחונה.**

ב. המסגרת: השירות השותף ביחידה הצבאית. צה"ל הופך שלא בטובתו לזירה מרכזית במלחמת התרבות ועל תווי פניה העתידיים של החברה בישראל. בשל מעמדו המיוחד של צה"ל בחברה הישראלית ובשל היוקרה הרבה שהוא נהנה ממנה, גובר הפיתוי של קבוצות שונות בחברה הישראלית לנסות ולהשתמש בצה"ל כפלטפורמה לקידום השפעתן בתחרות הפוליטית, התרבותית והאידיאולוגית – על עיצוב פניה של החברה בישראל. זאת באמצעות לחצים מבחוץ על עיצוב הנורמות, הערכים ומרחבי השירות והחיים המשותפים ביחידות צה"ל על פי רוחן.

ג. הפרט: מנדט השפעה על הפרט - היחלשותו של האתוס הממלכתי-לאומי כאתוס הגמוני ועליות משקלו של השיח הרב-תרבותי, בד בבד עם התעצמות תהליכי ההבדלות והמגזריות החברתית-תרבותית, גורמים לכך שהמתגייסים הצעירים לצה"ל נעדרים (הכללה רחבה) ניסיון חיים ממשי של חיים עם השונים מהם על הוויתורים ההדדיים המתחייבים מכך. בצה"ל פוגשים המתגייסים לראשונה בהכרח לחיות ולשרת עם השונים מהם. ככל שגוברת המגזריות ותפיסת המגזר, על חשבון ראיית טובת הכלל, כך גדל הקושי לנהל יחידות צבאיות המשלבות בני קבוצות שונות תוך התגברות על החיכוכים האפשריים ביניהם.

ד. אמון הציבור: צה"ל - צבא של כולם. אתגרי השעה מציפים שאלות רבות ביניהן שאלת עתידו של צבא העם ומקומו של צה"ל בחברה הישראלית. אם לא נבחין בין הכלת זהויות שונות של הפרטים המרכיבים את המערכת, לבין השפעה של עמדות פוליטיות ואידיאולוגיות של פרטים על אופי הארגון ופעולותיו - אנו עלולים להחליש את יסודות המכנה המשותף, עליו אנו נשענים ואת אמונו של הציבור בצה"ל, כגוף המצוי מעל כל מחלוקת. פשרות בנושא זה שיביאו לערעור על הסמכות הבלעדית של שרשרת הפיקוד של צה"ל בהיותו זרוע ביצועית של המדינה, עלולות להביא לפגיעה קשה ביכולת הצבא לממש את יעודו ואת משימותיו – הגנה על בטחון מדינת ישראל.

שילוב התהליכים הללו מעצים את האתגר הפיקודי הניצב לפתחם של צה"ל ומפקדיו ומייצר מציאות של קושי גובר והולך לקיים בתוך יחידות צה"ל איזון ראוי, שיאפשר לצה"ל להמשיך ולממש את מודל צבא העם במלוא עוצמתו ומעל הכל יאפשר לצה"ל לממש את ייעודו ו - הגנה על בטחון מדינת ישראל. לשם כך על צה"ל לדבוק במצפן הממלכתי.

5 מהי התנהגות ממלכתית המצופה ממפקדי צה"ל?

- **האתגר הממלכתי הניצב לפתחם של המפקדים** – אחריות להכיל את השונות ובו בזמן לטפח את בסיס הסולידריות ואת החיים והשירות המשותפים, אשר חייבים להיות מושתתים על תפיסת עולם ממלכתית (א-פוליטית ועל מגזרית). ככל שגוברת המגזריות ותפיסת המגזר, על חשבון ראיית טובת הכלל, כך גדל הקושי לנהל יחידות צבאיות המשלבות בני קבוצות שונות תוך התגברות על החיכוכים האפשריים ביניהם.
- **שרשרת הפיקוד בצה"ל**, שבראשה ראש המטה הכללי שהוא הדרג הפיקודי העליון בצבא, היא מקור הסמכות לקביעת התנהלות הצבא, לפי החלטת הדרג המדיני המוסמך ובמסגרת החוק והדין. אין מקום להשפעה של גורמים חיצוניים לצבא (בשם מקורות סמכות אחרים) פרט לדרג המדיני הממונה, בקביעת אופן התנהלותו של הצבא הן בבניין הכוח הן בהפעלתו.
- **עמדה אידיאולוגית שתפקידה לחזק את רוחו ואמונתו של החייל חייבת להביא לידי ביטוי מרחב של גישות שמשקפות את אותו העיקרון ולא להקנות הגמוניה לעמדה מסוימת בלבד כמו לדוגמא אידיאולוגיה פוליטית. ניתן להציג אידיאולוגיה מסוימת גם אם היא משקפת אמונה של קבוצה מגדרית מסוימת בלבד אם לצד אידיאולוגיה זו, ניתן מקום ויחס שווה של כבוד לאידיאולוגיות ותפיסות נוספות. הצגה ושימוש במגוון אידיאולוגיות (ולא רק באידיאולוגיה אחת) תשרת את השיח המשותף, את הלכידות ואת תחושת ההזדהות של הפרט עם המרחב הציבורי או עם סיטואציה נתונה, ובלבד שמגוון האידיאולוגיות המוצג מצוי במרחב של היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית³.**
- **צה"ל שואב את כוחו ועוצמתו מחוקי המדינה, מחוינויות תפקידו ומעובדת היותו גורם מאחד ומלכד בחברה, הזוכה לתמיכה ולאמון הציבור כולו. על המפקדים בצה"ל, מוטלת האחריות לעשות כל הנדרש כדי לשמור מקור עוצמה זה. השלכה שלילית של פעולה עתידית על לכידות הצבא או על אמון הציבור בצה"ל היא שיקול רלבנטי נגד עשייתה.**
 - מחויבות מלאה לחוקי המדינה ולערכיה, כפי שהם מתבטאים בהכרזות העצמאות, לפקודות הצבא ולרוח צה"ל.
 - "חכמת הפיקוד" – קבלת החלטות מתוך ראית התמונה כולה, ברגישות רבה כלפי כל המשרתים.
 - גילוי ערנות לתהליכים ולשינויים המתחוללים בחברה ולמשמעויות שלהן להלך הרוח הצבאי תוך טיפוח מתמיד של האקלים היחידתי ברוח ממלכתית.
- המפקד מוביל ומתווה את המדיניות ביחידה, נוכח הדילמות המתרחשות בתוכה. על המפקד להקפיד שלא לתת לעמדותיו האידיאולוגיות והפוליטיות האישיות להשפיע על החלטותיו ועל פעולות החינוך

מתוך "דת וממלכתיות בצבא של מדינה יהודית ודמוקרטית", פרופ' אסא כשר

והעיצוב של חייליו. בכך יש לשים לב כי אמנם כל החלטה נקודתית היא מצומצמת בהשפעתה אך **מכלול ההחלטות הנקודתיות הללו הוא שקובע את צביונה של סביבת השירות בצה"ל ואת דמותו.**

- במסגרת תפקידו נדרש המפקד להתרומם מעל זהויותיו ה"שבטיות" ולאמץ זהות ממלכתית, מאפשרת. אין הכוונה שעל הקצין לוותר על אמונותיו, דעותיו או על מרכיבי הליבה של זהותו, אלא, לבחור בדרך ממלכתית - כזו שמאפשרת לכל חייל בצה"ל להזדהות עם רוח צה"ל ומפקדיו.
- על המפקד לראות בעיצוב האקלים היחידתי ברוח ממלכתית אתגר פיקודי וחוכי מרכזי המצוי בליבת אחריותו הפקודית. זכות וחובה זו אינה תלויה בזהותו ובהשקפת עולמו הפרטית (הלגיטימית) של המפקד עצמו. בכל אופני התנהלותו הפיקודית – על המפקד לשמש מופת של התפיסה הממלכתית
- **מתוך 'הקצין בצה"ל', מטכ"ל-תוה"ד (מאי 2014):** "על הקצין מוטלת האחריות ליישב את המתחים הנובעים מריבוי הזהויות, באופן שיאפשר לפקודיו למלא את תפקידם...מנגד, עומדת האחריות שלא לעמת את החייל עם זהויות אלו ולהסתפק בשבועת האמונים לצה"ל...".

6 מהי התנהגות ממלכתית המצופה מחיילי צה"ל?

- החייל ישתמש בכל כוח וסמכות הנתונים לו אך ורק לשם מימוש מוצלח של המשימות שעליו לבצע לטובת הכלל והמדינה; החייל יעשה זאת בהתאם לאמות-המידה המקצועיות והאתיות של הצבא, הפקודות, הנהלים והמדיניות המוצהרת, החוק והפסיקה.
- לאחר שהתקבלה החלטה על ידי המוסדות המוסמכים של המדינה, על פי ההליכים של המדינה הדמוקרטית, החייל חייב לבצע את הפקודות כפי שהוא מקבל אותן מן המפקד, המייצג את החלטות המדינה.
- החייל יראה את עצמו תמיד, במהלך פעילותו הצבאית, כנושא באחריות משותפת לביצוע המשימות של יחידתו הצבאית, בהתאם למטרות המתחייבות מייעוד הצבא, וכנושא באחריות אישית לביצוע המשימות המוטלות עליו.
- חייל צה"ל הוא נציג הצבא והמדינה בכל מגע עם סביבתו, והוא נושא באחריות משותפת לאמון הציבור בתקינותה של הפעילות הצבאית. הצבא פונה אל הציבור באמצעות מי שהסמיך לכך, כדי להבטיח שהצבא מדבר בקול אחד ולשמור על אמון הציבור בצבא. לכן, חייל המביע את דעתו בציבור, בכל דרך שהיא לרבות הרשתות החברתיות, עובר על פקודות הצבא, ופוגע במעמדו ומקומו של צה"ל בחברה הישראלית כצבא ממלכתי במדינה דמוקרטית.
- לכל חייל בסדיר, בקבע או במילואים זכות לגבש עמדה בסוגיות ערכיות ומוסריות העומדות על סדר היום הלאומי, ומותר לו להסתמך בכך על כל דמות, השראה או סמכות שיבחר. עם זאת אסור שעמדות אלו ישפיעו על ביצוע המשימה כרוחה וכלשונה. השפעה כזאת, אם קיימת, חוטאת לאחריות שהופקדה בידיה ופוגעת במעמדו ובצלמו הניטרלי והממלכתי של צה"ל.

- לפי החוק בישראל, אסורות הסתה לאלימות והסתה לגזענות. עמדות גזעניות וקריאות נקם, גם בתגובה לפיגוע נתעב, אינן עולות בקנה אחד עם ערכי המדינה. למדינת ישראל צבא אחד - צה"ל - רק הוא מופקד על ביטחון המדינה ותושביה והוא פועל אך ורק לפי הוראותיו החוקיות של הדרג המדיני.

7 מהם גבולות השיח בצה"ל כצבא ממלכתי במדינת יהודית ודמוקרטית?

- **הסברה בצה"ל**⁴ - פעולה או תהליך של מתן פירוש למידע, שתכליתם לטפח את חוסנם של הפרט והיחידה על ידי פעולות אלו: העמקת הכרתו הרעיונית של החייל, הידוק זיקתו למדינה ולערכיה הממלכתיים וההתנדבותיים לטובת המדינה הכשרתו להבין ולהעריך נכון את אחריותו, את תפקידו ואת ביצועיו כחייל וכאזרח מדינת ישראל. ההסברה בצה"ל כפופה לכללי האתיקה של ההסברה. עקרונות של אתיקה הם: **מהימנות ואמינות, פלורליזם, טיפוח יכולת החשיבה ופיתוח השקפות עצמאיות ורגישות.**
- מכל האמור לעיל, ברור כי אין לאפשר אינדוקטרינציה פוליטית או אידאולוגית, ואין לאפשר שיח פוליטי או ואידאולוגי מוטה במסגרות צבאיות.
- **קונצנזוס המרכזי הקיים בחברה וההכרחי לפעולתה התקינה הוא ההכרה בישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי, שהיא גם מדינתם של כל אזרחיה. כל תפיסה מפורטת יותר, המוצגת כתפיסה יחידה הבאה בחשבון בדבר אופי המדינה מועדת להטיה פוליטית ואידאולוגית, ויש להימנע ממנה. שיח שבו מוצגות תפיסות שונות, מתוך כבוד שווה, בנושא חשוב זה ראוי לעידוד.**
- מסרים העוברים לחיילי צה"ל ממפקדיהם, מן הראוי שישתמכו על תפיסה של הסכמה רחבה (קונצנזואלית) זו ולא על תפיסות פוליטיות ואידאולוגיות אחרות, שעשויות להיות שנויות במחלוקת או אשר מייחסות סמכות למקור חיצוני לצה"ל ולדרג המדיני המוסמך..
- ניתן להציג לחיילים עמדות פוליטיות ואידאולוגיות מגוונות, אך במסגרת מאוזנת וללא העדפת תפיסה אחת על אחרת, בכפוף לכללי האתיקה של ההסברה בצה"ל.

⁴ מצוטט מתוך פקודת מטכ"ל 3.902

מקורות

Bareli, Avi, 2007. "Mamlakhtiyut, Capitalism and Socialism during the 1950s in Israel", *Journal of Israeli History*, 26(2):210-227.

Kedar, Nir, 2007. "Jewish Republicanism", *Journal of Israeli History* 26(2):179-199.

Kedar, Nir, 2002. "Ben-Gurion's Mamlakhtiyut: Etymological and Theoretical Roots", *Israel Studies* 7(3):117-133.

בראלי, אבי וניר קידר, 2011. **ממלכתיות ישראלית**, מחקר מדיניות 87. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

א.כשר, דת וממלכתיות בצבא של מדינה יהודית ודמוקרטית, בתוך : בין הכיפה לכומתה : דת ופוליטיקה

בישראל, עורך : ראובן גל, 2012

מסמך "השירות המשותף"

ספר התורה החילית – פרק הסברה

נספח 2

"חסמך הרמטכ"ל בנושא הממלכתיות"

בלמ"ס

1

צבא ההגנה לישראל
 לשכת ראש המטה הכללי
 טל': 0302-1111
 עותק מספר_מנד' עותקים
 סימכון: 02000054-16-332
 י"ח אב תשע"ו
 22 אוגוסט 2016



לשכת הרמטכ"ל

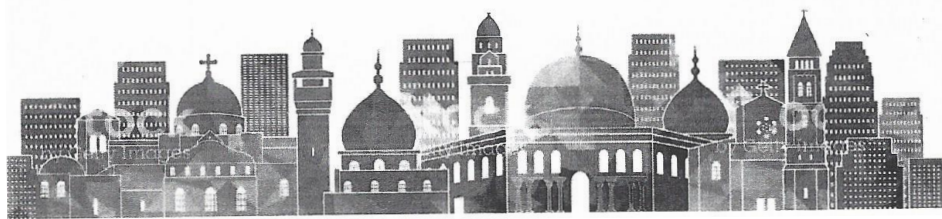
מסמך הרמטכ"ל בנושא ממלכתיות

מפקדים,

1. בשבועות האחרונים שוחחתי עם כל מפקדי הבא"חים והבה"דים בצה"ל, מתוך רצון לעמוד על אתגרי המפגש עם המלשבי"ים ועל תהליך קליטתם בצה"ל. במפגש שותקיים בלשכתי נדונו סוגיות רבות שחשבתי שראוי כי מפקדי צה"ל כולם יכירו.
2. מטרת הפעילות המבצעית השוטפת והמיוחדת המבוצעת על ידכם מידי יום היא לסכל פיגועים, להרתיע את אויבינו ולהבטיח את קיומה של המדינה ואת שלום אזרחיה ותושביה. לצורך משימה זו קולט צה"ל, כצבא עם ממלכתי, חיילים וחיילות מכל רובדי העם והחברה ולאור זאת יש להציב את ערך הממלכתיות בבסיס השיח בצה"ל, ועל אחת כמה וכמה בהכשרות היסוד.
3. למפקד חשיבות רבה כגורם המוביל את השיח עם החיילים ובכך מממש את אחריותו כלפיהם. אני סבור כי יש חשיבות עליונה בשיח שוטף של המפקדים עם פקודיהם בכל הדרגים, המאפשר להם לדון בסוגיות שעל סדר היום באופן קבוע ושיטתי. המפקד הוא שצריך להוביל את השיח, ליזום אותו ולקיים אותו, ואל לו להעביר חובה זו למי שאינו נמנה עם סגל הפיקוד הישיר ביחידה.
4. עלינו ליצור סביבה המאפשרת ללכד את בני הנוער המתגייסים אלינו מהחברה הישראלית במטרה להעצים את המלכד והמאחד מתוך הבנה שצה"ל פתוח בפני כל אדם באשר הוא אדם. בהקשר זה יש להימנע מעיסוק בחיכוכים ובשסעים ומהעצמתם. אמנם יהיה זה נכון לתת בידי החייל והמפקד כלים להתמודד עם מגוון החיילים המשרתים ביחידה, אולם לא נכון להעצים את החיכוכים העלולים להתגלות כתוצאה מעיסוק בנושאים אלו באמצעות מרצי תוץ (נשאיר את העיסוק בשסעים לקורסי הפיקוד הבכירים).
5. בראייתי, כמפקדים עלינו להשקיע זמן וחשיבה בכל היחידות (ולא רק בשלב ההכשרה) באופן מימוש העיסוק בנושאים המלכדים והמאחדים, ולוודא כי אכן מתקיים עיסוק מהותי, שיטתי ואיכותי בסוגיות אלה מתוך רצון שהעיסוק יאפשר לצה"ל לממש את ייעודו: להגן על המדינה, להבטיח את קיומה, ואם נדרש – לנצח במלחמה.



6. פרק ההכשרה הראשוני, שבו האזרח מתחיל את דרכו בצה"ל, הוא קריטי לעיצוב דמותו כחייל ולשילובו במערכת הצבאית באופן מוצלח. פרקי הכשרה אלה שונים זה מזה במאפייניהם ובאורכם, אך תפקידם זהה – לטענת בחיילים יסודות עיקריים וידע צבאי בסיסי ולקבוע רמת דרישות ונורמות ברורה עבורם. ביצוע נכון של אלה יסייע לחייל להיות חייל טוב יותר למשך כל שירותו הצבאי.
7. בשלב המעבר מהיות אזרח להיות חייל, חל שינוי במצופה ממנו. בעוד שכשאים הוא אזרח הוא פרט במדינה דמוקרטית ומשכך חלות עליו חובות וזכויות מסוימות, הרי שהשירות בצה"ל הוא שירות בארגון לא דמוקרטי המבוסס על מערכת של פקודות וחוקים, על היררכיה צבאית ועל סדרים שונים בתכלית מאלה שבסביבה האזרחית. בהקשר הזה נדרשת ההבנה שצה"ל איננו דמוקרטיה, אך הוא צבא חמשרת מדינה דמוקרטית.
8. אני מצפה מכס שתטמיעו בקרב פקודיכם שלושה עקרונות בסיסיים, שנדרשת הפנמה אמיתית שלהם לאורך כל שלבי השירות הצבאי:
- א. **השבועה** – יש חשיבות בלימוד השבועה ובהפנמתה מתוך הבנה שהיא מבטאת את מחויבות החייל למערכת הכללים והחוקים הנגזרת מתפקידו של צבא במדינה דמוקרטית.
- ב. **הפקודה** – יש להפנים את חובת הציות לפקודות בצבא וביצוען. לצד זאת, יש להדגיש את ההבחנה בין פקודה לפקודה בלתי חוקית ואת החובה לא לבצע פקודה בלתי חוקית בעליל. יש לעשות זאת תוך הצגת אירועים שבהם ניתנה פקודה בלתי חוקית בעליל והסבר החריגות שבהם.
- ג. **רוח צה"ל** – יש ללמדה ולהפנימה כמצפן הערכי של חיילי צה"ל ומפקדיו, תוך הבנת המקורות שהיא מבוססת עליהם, מרכיביה וההיגיון שעומד מאחוריה.
9. לבתי הספר לפיקוד חשיבות ייחודית בהנחלת תפיסת הממלכתיות ובמתן הכלים למפקדים לממש את משימתם. לאור זאת יש להעצים באופן ניכר את העיסוק בתכני הממלכתיות בהכשרות שבבתי הספר לפיקוד. יש להתאים את הפעילות החינוכית לדרג ולכשירות הנדרשת תוך צמצום השימוש בגורמי חוץ (מרצים, הצגות, סדנאות) והעצמת תפקידו של המפקד.
10. אני רואה חשיבות עליונה בטיפול בחיילים המתגייסים. במסגרת זאת צריך לספק מענה רחב ואיכותי למתגייסים מהאוכלוסיות החלשות ולצד זאת להוביל מהלכים לצמצום הנשר ביחידות ולצמצום תופעת הנפקדות והעריקות. בסיסי ההדרכה צריכים לפעול לפי תפיסת "מלחמה על כל חייל", מתוך הבנה שהצלחה בקליטת החיילים בצה"ל בשלבים הראשונים תגדיל את סיכוייהם לסיים את השירות.



בלמים

3

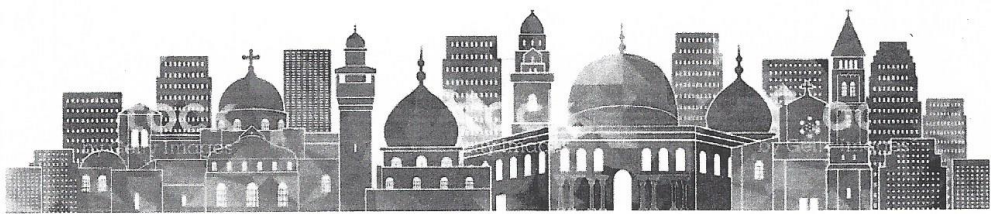
11. **המשמעת הצבאית** היא עמוד השדרה של צה"ל ואמצעי לקבוע רמת דרישות וטרמות שיאפשרו לממש את משימות הפרט והיחידה. גם בסוגיה זו, כמו בסוגיות אחרות, יש חשיבות לאופן ההסברה והאכיפה. כך למשל בסוגיית הזקנים, הסברה נכונה של הפקודה והעומד מאחוריה יכולה ליצור רמת הזדהות גבוהה יותר של החיילים. אין לצה"ל כוונה למנוע ברגשותיו של חייל דתי או חילוני ויש לוודא קיום הפקודה כרוחה.
12. **הרשתות החברתיות** מעמידות אתגר מיקודי חדש בפני המפקד הזוטר. לצורך ההתמודדות עימו, יש להטמיע בקרב המפקדים את האתגר ואת מאפייניו, לספק בידיהם כלים ולהעבירם הכשרה מתאימה.
13. **תופעת התרומות** כפי שמתקיימת במקרים רבים היא תופעה פסולה ואסור לאפשר אותה. על המפקדים לוודא שאין תרומות שאינן מוסדרות מכל סוג ובעיקר תרומות של ציוד צבאי. ודאי שאין לאפשר תרומות מסוג זה תוך "עצימת עין" או לאשר תרומות "אפורות". כפי שכבר ציינתי, אני רואה חשיבות רבה במיקוד התרומות לשם העצמת החיילים עם שחרורם באמצעות מתן תואר ומקצוע לכל חייל.
14. **הוקרת המשרתים**. צה"ל עושה מאמץ להוקיר את החיילים והחיילות המשרתים עם סיום שירותם באמצעות מתן מלגות לתואר או לרכישת מקצוע לכל מי שהגיע לסיים השירות ובייחוד ללוחמים. נוסף על כך הועלו דמי הקיום של החיילים באופן חד, בבטייטוי להערכה כלפי שירותם. עלינו להסביר לחיילים את החשיבות הרבה שהצבא רואה בהבעת ההוקרה על עשייתם עם סיום שירותם.
15. **תשתיות מכבדות**. קיימת חשיבות רבה לרמת התשתיות העומדות לרשות החייל בבסיסים השונים, למראה הבסיסים, החדרים, המטבחים, חוזי השירותים וכו'. תשתיות אלה, רמת ההדרכה ותשתיות ההדרכה הן הבסיס המעיד על רצינות המערכת ביחסה לפרט, והן אלה שיבטיחו רצינות ויחס מכבד מצד החיילים. אני רואה חשיבות בהשקעה בתחום זה ואנו מתכוונים לקדם גם אותו.
16. **יחס לחיילים**. חשוב להתייחס לחיילים באופן מכבד; לכבד את זמנם ואת כבודם האישי.
17. **התנדבות**. ערך ההתנדבות הוא ערך חקיים בצה"ל מיום הקמתו וימשיך להיות ערך מוביל בו. יש למקד את פעילות ההתנדבות במקומות הנמצאים בליבת החסכמה של החברה הישראלית, תוך הפעלת שיקול דעת מצד המפקדים.
18. **לסיכום**, בצה"ל משרתים עשרות אלפי חיילים הנדרשים להפוך מאזרחים לפיילים וללוחמים. מדובר באתגר גדול, ועלינו כמפקדים לעסוק בו כל העת כדי לוודא שהתהליך יבוצע באופן איכותי, שיטתי ומקצועי. אני בטוח כי יש בידיכם הכלים לממש אחריות זאת ואני סומך עליכם ומגבה אתכם בעשייה זאת.

עלו והצלחו,

רב-אלוף נדי איזנקוט

ראש המטה הכללי

בלמים



ממלכתיות 2020

מושג הערכתי מרובה משמעויות ובר התנצחות

דן אבנון

מה היא ממלכתיות ומה היא התנהגות ממלכתית?
 מה המשמעות הנורמטיבית של עשייה ציבורית
 המוצדקת כממלכתית ומה הפגם בהתנהלות
 הזוכה לגנאי בשל היותה לא־ממלכתית? האם
 ניתן לנסח אמות מידה נורמטיביות מוסכמות
 ומחייבות לשם בחינת מידת הממלכתיות של התבטאויות או פעולות של אישים
 ורשויות שלטון?

הקדמה:
**ממלכתיות כ־essentially
 contested concept**

* תודות מקרב לב לגלעד הורוביץ עבור עזרה באיתור מקורות למחקר ולד"ר דפנה סרינג עבור הערותיה לטיוטת מאמר זה.

בדבריי להלן אטען כי למרות האפשרויות לנקוט עמדות מושכלות ומנומקות במענה לשאלות אלו,¹ כל ניסיון לנסח אמות מידה ערכיות לממלכתיות, שתהיינה מוסכמות ומחייבות, נדון מראש לכישלון. המושג ממלכתיות נמנה עם קבוצת מושגים שמכונה בספרות *essentially contested concepts* (ECC) – אלה מושגים שמשמעותם אינה ניתנת להגדרה סמכותית ומחייבת באמצעות טיעונים לוגיים או על ידי אימותים אמפיריים שיטתיים. מושג מעין זה הוא בר התנצחות מטבעו, ועל כן אין מנוס מוויכוח מתמשך על משמעותו. המחלוקת (*contestation*) על אודות המשמעות של המושג ממלכתיות נובעת מטיבו, ממהותו (מה-*essence* שלו).²

לאישוש טענה זו אדרש בהמשך. בשלב זה אטען כי אי-אפשר להציע פתרון סמכותי לבעיית המשמעות הנורמטיבית של המושג ממלכתיות על ידי המצאת טיעונים משכנעים. כל טיעון עשוי להיגזר מנורמה שאכן מצויה בליבה הערכית של המושג, אך כנגדו עשוי להימצא ערך סותר הנגזר אף הוא מאותה ליבה ערכית.

במאמר המכונן את המשמעות של מושגים שבמהותם שנויים במחלוקת (ECC), תיאר וולטר גאלי שבעה מאפיינים שלהם:³

1 ראו בקובץ זה מאמרים שהדיון בהם מושתת על הנחה מקדמית זו, לדוגמה מאמרם של עדנה הראל פישר ועמרי בן-צבי, "ממלכתיות כערך משפטי", שבו הם כותבים: "ממלכתיות היא אידאל שנחפס בציבוריות הישראלית כבעל ערך נורמטיבי. פירוש הדבר הוא שבשיח הציבורי בישראל ניתן לקדם טיעון נורמטיבי, כלומר טיעון בנוגע לדרך אשר ראוי לנהוג בה במגוון של הקשרים, המבוסס על הממלכתיות".

2 Walter Bryce Gallie, "Essentially Contested Concepts," *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1955), pp. 167-198. תודה לנן לוי עבור הצעתו לחרגם אח המקור כ"מושג בר התנצחות מטבעו".

3 שם, וכן David Collier, Fernando Daniel Hidalgo, and Andra Olivia Maciuceanu, "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications," *Journal of Political Ideologies* 11 (3) (2006), pp. 211-246; David Boromisza-Habashi, "How are Political Concepts 'Essentially' Contested?," *Language & Communication* 30 (4) (2010), pp. 276-284

1. הם משמשים אמות מידה להערכה נורמטיבית של היגדים ומעשים.
2. הם בעלי מורכבות פנימית שבאה לידי ביטוי בערכים שונים וסותרים המצויים בליבת המושג. ולמרות אפיון זה נהוג להתייחס אליהם כאל מושג אחד, כמכלול שלם.
3. הם מרובי משמעויות. על כן הם ניתנים לתיאור במגוון אופנים, ומשום כך הערך המהותי המיוחס למושג תלוי בבחירה של המעריך.
4. הם פתוחים לתוספות ושינויים בהתאם לנסיבות משתנות. לפיכך יש להתייחס אליהם כמושגים ללא עקרונות יסוד מחייבים ומוסכמים, גם אם בתקופה היסטורית מסוימת או בהקשר נסיבתי מסוים נדמה שהם אינם שנויים במחלוקת עמוקה.
5. הם משמשים כלים במחלוקות והתנצחויות עם יריבים אידאולוגיים.
6. ישנו טיפוס אידאלי ראשוני שלאורו נבחנות התפתחויות במשמעות המיוחסת למושג ECC. הייחוס הראשוני משמש מעין מקור לגיטימציה לפרשנות המושג, וכלי רטורי במסגרת מחלוקות על אודות המרכיב המעריך של המושג.
7. יריבים המבקשים לשכנע בנכונות של שימוש אחד כנגד שימוש אחר במושג יגייסו תקדימים שיוכיחו כי ההתפתחות של המושג נגזרה משימושים שנעשו בו במהלך ההיסטוריה, מתוך הפניה למקרים שתואמים את השקפת עולמם.

בדבריי אציע ביסוס להערכה שממלכתיות היא מושג הנמנה עם משפחת ה-ECC. ארון במשמעויות של הערכה זו הן לגבי שימושים שגורים בממלכתיות בשדה הרטוריקה הציבורית והן ביחס למחקרים או מחלוקות אקדמיות על אודות המשמעות "האמיתית" של ממלכתיות. מחלוקות פרשניות על הממלכתיות – בשיח שגור ובשדה המחקר – משקפות וישקפו הטיות או העדפות שנגזרות מגורמות שונות ואף סותרות הצרורות בליבה הערכית של ממלכתיות. הערכה זו חלה גם על מאמרי הקובץ הזה, כולל על המאמר הנוכחי.

ממלכתיות בשיח הציבורי

ישנו מאפיין משותף לרוב השימושים ב"ממלכתיות" בשיח הישראלי: יהא סדר היום הערכי או הדיון הציבורי אשר יהא, התנהגות ממלכתית מזוהה כחיובית, בעוד התנהגות לא־ממלכתית נתפסת כראויה לגינוי. להיות ממלכתי זה טוב, להיות לא־ממלכתי זה רע.⁴ מעבר לכך המונח זוכה לדגשים נורמטיביים שונים או למשמעויות שונות בהתאם לשימוש שנעשה בו, משום היותו מושג הערכתי (evaluative). אמחיש טענה זו באמצעות כמה דוגמאות מנהירות.

בספטמבר 2017 החליטה נשיאת בית המשפט העליון דאז, השופטת מרים נאור, לאסור השתתפות של שופטי בית המשפט העליון באירוע לציין 50 שנה להתיישבות בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. הנשיאה נימקה את התנגדותה בכך ש"מערכת בתי המשפט נמנעת מהשתתפות בכל אירוע שנוי במחלוקת ציבורית, ובפרט כאשר הבמה כולה מסורה לצד אחד".⁵ שרת המשפטים איילת שקד טענה כנגד נשיאת בית המשפט העליון ש"כירוע קיומו של הטקס נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2505 מיום 9.4.17, ומשכך מדובר באירוע ממלכתי בו משתתפים נציגי סגל א', ובכללם נציגי בית המשפט העליון". שקד הוסיפה כי "בעצם הודעתך, פרמת את הממלכתיות של טקס רשמי עליו החליטה הממשלה ויצרת מראית עין מוטעית של אירוע בעל גוון פוליטי. למרות שרצונך היה להימנע ממחלוקת פוליטית, הרי שהמטרה הוחטאה".⁶

הנשיאה נאור נימקה את האיסור על השתתפות בטקס במידע שנכלל בנוסח ההזמנה הסופי, ובו פרטי האירוע והמשתתפים בו. לדידה נוסח ההזמנה לאירוע העיד על כך שהטקס היה מפגן תמיכה בעמדה פוליטית־מגזרית שנויה במחלוקת.

4 ניתן לסייג גם הכללה זו. לאחר הפינוי מגוש קטיף ("הגירוש") רווח השימוש בממלכתיות כסוג של "ירידה" על מי שנחפסים כצייתנים במידת יתר. "מה נהיית לנו ממלכתית?", עם דגש על ההברה הראשונה, הפך לביטוי של בוז עדין.

5 יותם ברגר, "נאור: טקס היובל לכיבוש הגדה שנוי במחלוקת, הבמה כולה מסורה לצד אחד", הארץ, 27.9.2017.

6 ההדגשות בציטוט זה ובשאר הציטוטים במאמר הן שלי, אלא אם כן צוין אחרת. ראו גם מור שמעוני, "השרה שקד במכתב חריף לנשיאת ביהמ"ש העליון: 'פרמת את הממלכתיות'" מעריב, 27.9.2017.

לפיכך חובתה הייתה למנוע היווצרות מראית עין של בית משפט עליון המעניק לגיטימציה לעמדות מפלגתיות שנויות במחלוקת ציבורית.⁷ כנגדה סברה השרה שקד כי אירוע המתקיים מתוקף החלטת ממשלה הוא מן ההכרח ממלכתי, כאשר בבסיס הגישה הזו ההנחה שכל החלטת ממשלה היא בפועל החלטה ממלכתית.

זהו מקרה מובהק של הנחות רקע ערכיות שונות מן היסוד בנושא הממלכתיות. מחד גיסא, ממלכתיות נתפסת כביטוי להשקפה שעל פיה מנגנוני המדינה כפופים לכללים ולסדרי מינהל. כללים וסדרים אלו מחייבים נושאי משרות בשירות הציבורי לנקוט מדיניות א-מפלגתית וא-מגזרית מתוך ראיית טובת הכלל כקודמת לטובת המפלגה והמגזר. פרשנות זו מחייבת הימנעות אף ממראית עין של הפעלת סמכות המוקנית מתוקף משרה מינהלית כאמצעי להעדפת אוכלוסיות על בסיס השתייכות מפלגתית או מגזרית. מאידך גיסא, קיימת עמדה שנסמכת על ההנחה שכל החלטות הממשלה משקפות את ההעדפות הערכיות של רוב הציבור, ועל כן החלטת ממשלה היא מן ההכרח ממלכתית.

שתי הגישות נגזרות מהנחה סמויה משותפת – לנהוג בממלכתיות זה לנהוג על פי טובת הציבור. במקרה הראשון טובת הציבור מחייבת שמירה על רשויות המדינה ומנגנוני המינהל הציבורי כפועלים על פי ערכי יסוד שקודמים לערכי השעה הפוליטית. במקרה השני טובת הציבור נקבעת בשעה שנחתמים הסכמים קואליציוניים המשקפים את עמדת הרוב המיוצג באמצעות הסיעות המרכיבות את קואליציית השעה – משכוננה קואליציית רוב נקבעים ערכים שמגדירים את טובת הכלל ועל כן את הממלכתיות. ודוק: המחלוקת הערכית אינה על אודות ממלכתיות אלא על ערכי יסוד של השיטה המשטרית. השימוש בממלכתיות מסתיר מהעין את המהות הממשית של המחלוקת. מן ההיבט של ECC, זה מקרה מובהק שבו מושג הנחשב ממבט ראשון לסמן ערכי שלם ואחד מתגלה לאחר בחינה קרובה כמורכב מליבת ערכים שונים, שחלקם סותרים.

7 ראו בנספח 1 את תגובתה של הנשיאה נאור לעתירה שהגישה תנועת הימין "רגבים" נגד החלטתה (בג"ץ 7491/17 רגבים נ' הרשות השופטת). ראו גם יוחס ברגר, "בג"ץ: ההחלטה לא לשלוח שופט לטקס יובל לכיבוש – צעד נחוץ לשימור הדמוקרטיה", הארץ, 27.9.2017.

דוגמה נוספת למחלוקת עקרונית על המשמעות של ממלכתיות נגלית בפער בין דברי נשיא המדינה ראובן ריבלין לבין דבריה של שרת התרבות מירי רגב. כנאום נרגש וחוצב להבות שנשא בשנת 2017 לרגל פתיחת המושב הרביעי של הכנסת העשרים, הפציר הנשיא ריבלין בחברי הכנסת לנהוג בממלכתיות ולהוציא מהשיח הציבורי ביקורת פוליטית-מפלגתית אישית על העומדים בראש רשויות ממלכתיות.⁸ "צומחת מציאות שבה הכול פוליטי", אמר ריבלין ותהה "ואפילו צה"ל, צבא ההגנה לישראל שלנו פוליטי? מלוא כל הארץ ומוסדותיה פוליטיקה. [...] זה פס הקול של המהפכה. תמה ממלכתיות מן הארץ ואחרינו המבול".⁹ דבריו נאמרו על רקע מתקפות של פוליטיקאים על ראשי מערכות הביטחון והמשפט. לדידו של הנשיא מוסדות כגון צה"ל, היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט העליון נהנים מחזקת ממלכתיות.

התפיסה של הנשיא ריבלין מניחה כי שיקולים של טובת המדינה ונאמנות לחוקיה, לתקינות סדרי ממשל ולטובת כלל אזרחי המדינה חייבים להנחות את שיקול הדעת של נושאי התפקידים במינהל הציבורי. זו נאמנות שקודמת לנאמנות לאישים שמינו אותם ולסדרי יום מפלגתיים או לאינטרסים של מגזר זה או אחר. ריבלין הדגיש כי נאמנות זו היא סימן מובהק לגישה ממלכתית. בלא שמירה על ממלכתיות, הוסיף ריבלין, "אין לי לתאר אלא את אשר רואות עיניי, במה שנראה כניסיון מתמשך להחליש את שומרי הסף של הדמוקרטיה הישראלית".¹⁰ התגובה של שרת התרבות מירי רגב לא איחרה לבוא: "נשיא שמזלזל בפוליטיקאים – מזלזל ברצון העם ופוגע בלב הדמוקרטיה. הנשיא ריבלין פגע היום בממלכתיות, כמו שאף נשיא לפניו לא עשה. זה הנאום הכי לא ממלכתי ולא דמוקרטי של נשיא בישראל".¹¹

גם במקרה זה ניתן להבחין במחלוקת עקרונית סמויה שקודמת למחלוקת האישיות הגלויות. הנשיא ריבלין משקף גישה שעל פיה ממלכתיות מחייבת

8 דברי הכנסת, 23 באוקטובר 2017, עמ' 7-10.

9 שם, עמ' 8.

10 שם, שם.

11 אריק בנדר, "מחאה נגד דברי ריבלין: 'הנאום הכי לא ממלכתי של נשיא בישראל'", מעריב, 23.10.2017.

התייחסות מכבדת לרשויות השלטון בישראל ולעומדים בראשן. אלה שומרי הסף של המשטר המדיני בישראל, והמחויבות שלהם היא לערכי הליבה של המדינה. ההנחה הסמויה בדברי ריבלין היא שערכים אלה ידועים ומוסכמים, ונישאים מעל לערכים של קבוצות או מגזרים המתגוששים במרחב המפלגתי-פוליטי. הגישה לגבי המוסד שבראשו הוא עצמו עומד מנוסחת ברוח זו: "עוצמתו של נשיא המדינה נגזרת, במידה רבה, מהיותו ממלכתי, ומהיותו סמל לאחדות לאומית המייצג את ערכי הליבה של המדינה"¹². כנגד עמדה זו ניצבה השרה רגב, שסברה כי ערכי המדינה הם ערכי הרוב האלקטורלי, וכי שלטון הרוב משמעו השלטת ערכי הרוב ברוח עקרון יסוד של משטר דמוקרטי – עקרון שלטון הרוב. על רקע הבנה זו היא מתקוממת נגד הדרישה כי נבחר ציבור ירסנו את לשונם וינהגו בכבוד ממלכתי כלפי נושאי משרות רמות במינהל הציבורי. עבורה המשמעות המעשית של דמוקרטיה כערך ליבה בממלכתיות הישראלית באה לידי ביטוי בחובת הנבחר לבטא את רצון ואת ערכי האזרחים שבחרו בקואליציה המושלת. לדידה ערכי הרוב קודמים לערכים שעשויים לערער על ערך שמכוון את מעשי הממשלה הנבחרת.

המחלוקת בין הנשיא לבין השרה היא על הערך שמצוי ביסוד ממלכתיות: מחד גיסא ישנה הנחה שקבלת החלטות מסורה לרשויות המדינה ולעומדים בראשן, ומצופה מנושאי משרות אלה כי שיקליהם לא יהיו מפלגתיים או מגזריים. מאידך גיסא, ישנה הנחה שאת טיב ההחלטות של נושאי משרות יש לבחון על פי ערכי קואליציה המושלת בשם הרוב האלקטורלי. ממלכתיות ניתנת לפרשנות לאור שני ערכים אלה, שבמקרה הנדון נדמים כסותרים וברי התנצחות בלתי נמנעת.

המקרים לעיל מורים כי נשיאת בית המשפט העליון ונשיא המדינה פעלו לאור הבנה שעליהם לשמור על הרשויות שהם עומדים בראשן מפני פוליטיזציה ומפני מתן לגיטימציה "ממלכתית" להתנהגות בעלת גוון פוליטי-מפלגתי מובהק. קידום סדר יום מגזרי אינו יכול להיחשב ביטוי של ממלכתיות. כנגדם התייצבו נבחרות ציבור שביטאו מחויבות לערכי מצביעי הרוב הקואליציוני שהביאו לשרת בממשלת ישראל. אף כי בלהט הרגע הפוליטי אולי נדמה שמדובר במחלוקות על

בסיס אישי, בפועל מדובר במחלוקות ערכיות עמוקות. מחד גיסא ממלכתיות נתפסת כמעטה א-מפלגתי שקודם לשימושים מפלגתיים ומגזריים במוסדות או רשויות שלטון. מכאן ההימנעות של ממונים על רשויות שיפוט ממצבים או מהחלטות שעלולים לזהות את חבריהן עם מפלגה או מגזר אינטרסנטי, ההקפדה על עליונות שלטון החוק והנאמנות למוסדות המדינה (בית המשפט, הכנסת, זרועות הממשל, רשויות הבקרה והפיקוח על רשויות המדינה, וכיו"ב). מאידך גיסא מוצגת ממלכתיות כדבר הממשלה המכהנת, המייצגת את ערכי הרוב בציבור שבחר את קואליציית השעה. מן ההיבט הזה ערכי ממלכתיות מזוהים עם ערכי דמוקרטיה רובנית. הבנה זו של פשר הממלכתיות כביטוי לערכי הרוב הקואליציוני נתפסת כקודמת לתפיסה הסוברת כי נאמנות של נושאי משרות שלטוניות אינה לממשלה אלא למארג ערכים כלליים – ממלכתי – שמצויים לכאורה "מעל" לערכים אידאולוגיים פרטיקולריים. על כן המחלוקת על אודות הממלכתיות משקפת (גם) מחלוקת על עקרונות וערכי היסוד של המדינה ושל המשטר בישראל.

הפנייה לממלכתיות כאל אמת מידה חיובית לתפקוד במסגרת הממשל הציבורי נפוצה גם בקרב פקידי ממשל המבקשים להישמר מפני התערבות פוליטית, הנתפסת בעיניהם כלא לגיטימית ואף פסולה. כך, לדוגמה, טען מפכ"ל משטרת ישראל רוני אלשיך כי מתקפות על התנהלות המשטרה בתיקי החקירות נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו פסולות, משום שאינן ענייניות ואף מבטאות אינטרסים אישיים או מפלגתיים. כנגד מתקפות אלה טען אלשיך:

זה סימן שאנחנו פועלים בצורה ממלכתית. אני שמח שאנחנו מותקפים מימין ומשמאל – אם היינו מותקפים רק מצד אחד, אולי מישו היה תוהה אם המשטרה לא ממלכתית. אם אנחנו מותקפים משני הצדדים – סימן שאנחנו פועלים ישר [...].
המבחן שלי הוא בעיקר למנות את האנשים הטובים שיעשו את העבודה בצורה ממלכתית ואני גאה בהם.¹³

13 אלמוג בוקר, "אלשיך על חקירות נתניהו: 'אם תוקפים אותנו מימין ומשמאל – אז אנחנו פועלים ישר'", חדשות 13, 1.9.2017.

שימוש דומה בממלכתיות אפיין מגוון התבטאויות של הרמטכ"ל גדי איזנקוט, שבשנות כהונתו נדרש לעיתים תכופות לחזק שיקולים ממלכתיים כנגד לחצים שעיקרם ניסיון להחזיר ערכים מגזריים למארג שיקולי מפקדים בצה"ל.¹⁴ הרמטכ"ל הפנה את קציניו ופקודיו לעיתים מזומנות לממלכתיות כאל מצפן ערכי מחייב, במיוחד במקרים שבהם החלטות פיקודיות נתפסו כפקודות שנויות במחלוקת פוליטית-מפלגתית. כך, לדוגמה, כאשר החליט להעביר את ענף תודעה יהודית מהרבנות הצבאית לאחריות של ראש אכ"א הסביר כי "מדובר בשיקול ענייני ולא פוליטי. צה"ל הוא צבא העם והוא חייב לשמור על ממלכתיות [...] צריך להדגיש את המאחד ולא את המפלג".¹⁵ כעבור שנה, לאחר שעמד באתגרים משמעותיים לנוכח ניסיונות להטות שיקול דעת פיקודי לאור ערכים שמקורם בקבוצות לחץ שנסמכו על סמכויות רבניות ופוליטיות, הודה ש"חשבתי שהאתגר לשמר את צה"ל כצבא ממלכתי יהיה במשמרת שלי, לא ידעתי עד כמה".¹⁶

מדבריהם של המפכ"ל והרמטכ"ל ניכר שעבורם ממלכתיות מסמנת את המשותף המדינתי שקודם למפלג המפלגתי. הצדקת פעולותיהם בשם הממלכתיות משמעה שימוש בטיעון הזה – דבקות בממלכתיות – כחסם מפני התערבות של קבוצות לחץ או בעלי השפעה המנסים לקדם סדרי יום של מגזרים מסוימים. בדומה לעימותים בין הנשיאה נאור והנשיא ריבלין לבין השרות שקד ורגב, גם כאן התייצבו השניים, איש איש וכהונתו, לפני אישים וקבוצות לחץ רבי עוצמה. בשעה שהמפכ"ל והרמטכ"ל הצהירו כי יפעלו על פי שיקולים ממלכתיים, הם התכוונו לערכים כלליים הקודמים לערכי או ליצרי השעה הפוליטית. מולם עמדו פוליטיקאים רמי מעלה שטענו כנגדם שהם מתעלמים מרצון העם כפי שהופקד בידי נבחריו.

14 עמוס הראל ויניב קובוביץ, "איזנקוט: כשה"ל לא יהיה צבא ממלכתי, נחחיל לדבר על איום קיומי", הארץ, 30.3.2018.

15 סיכום עיקרי סקירתו של הרמטכ"ל לפני ועדת החוץ והביטחון, 15.3.2016 – מצוטט אצל עקיבא ווייס, "הרמטכ"ל גדי איזנקוט: 'דתיים ימשיכו לגדל זקן'", בחדרי חרדים, 15.3.2016; מוזכר אצל גדעון אלון, "הרמטכ"ל: לא היה מידע מקדים על נסיגת הצבא הרוסי מטוריה", ישראל היום, 15.3.2016.

16 אור הלר, "הרמטכ"ל: 'חשבתי שהאתגר לשימור צה"ל כצבא ממלכתי יהיה במשמרת שלי, לא ידעתי עד כמה'", חדשות 13, 21.3.2017.

גם במקרה זה המחלוקת על טיבה של ממלכתיות הן עקרוניות. הן נסובות על השאלות: מה הם עקרונות השיטה המדינית וערכי המדינה היהודית והדמוקרטית שאמורים להנחות את שיקול הדעת של ראשי מערכות הביטחון במדינת ישראל? מה הגבול בין הבנת ממלכתיות כסמן של שמירה על ערכי יסוד של השיטה לבין ממלכתיות כסמן של ערכי הרוב כפי שבאו לידי ביטוי בבחירות לכנסת? האם ניתן לייחס לממלכתיות מעמד סמכותי שבגיננו ניתן להצדיק פרשנות אחת על פני אחרת? כדי שממלכתיות תהא אמת מידה הערכתית, יש לברר את הערכים שבלביתה. ובשעה שפונים לבירור זה מסתבר שאין הסכמה על ערכי הליבה של השיטה, והממלכתיות שוב מתגלה כמושג שאינו מכריע מחלוקת ערכיות מהותיות, אלא מערפל אותן.

ממלכתיות בעברית ישראלית יום-יומית

הקושי לייחס לממלכתיות מסד ערכי מוסכם ומובחן נגזר ממאפיין נוסף של המושג – היותו יציר לשוני שהפך עם הזמן למונח חלופי ל"מדינתיות" או ל"ממשלתיות". ראינו דוגמה

לשימוש ב"ממלכתי" כמונח שמתאר את החלטות הממשלה הנבחרת. זיהוי של ממלכתי עם מדינתי נפוץ גם כן לרוחב התקשורת הכתובה והמשודרת, כולל בשידורי החדשות של הרדיו ה"ממלכתי" של מדינת ישראל (קול ישראל בעבר, וכיום תאגיד השידור הציבורי).¹⁷ מהדורות חדשות נוהגות להתייחס לגופי תקשורת במדינות אחרות כאל רדיו ממלכתי או טלוויזיה ממלכתית. זו שגרה לשונית. כך דווח בשנת 2013 על ידיעה ששודרה "ברדיו הממלכתי של טהרן",¹⁸ או התייחסות בסרטון של הליכוד לקראת בחירות אפריל 2019 ל"רדיו הממלכתי האיראני בעברית".¹⁹ באופן דומה שמענו או קראנו על "תחנת הרדיו הממלכתית של בולגריה",²⁰ ועל דיון בהגותו של תאודור ו' אדורנו שהוכן על ידי "המחלקה

17 חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

18 "איראן: 'מרגל של המוסד' הוצא להורג בחלייה", וואלה!, 19.5.2019.

19 עופר אדרת, "בקמפיין הליכוד, מאמר המערכת של 'הארץ' הופך לתמיכה של הרדיו האיראני בגנץ", הארץ, 17.3.2019.

20 "תיעוד מצולם: בולגריה שיחזרה את הפיגוע בבורגס", חדשות 13, 26.4.2013.

הראשית לחינוך ולהוראה של הרדיו הממלכתי של מדינת הסן.²¹ שימושים אלה מעקרים את הממלכתיות מכל ייחוס ערכי, ומניחים שמדובר בתיוג שמובנו חלופה ל"מדינה" ולעיתים ל"ממשלה". מאחר ששימוש זה בממלכתיות נפוץ בעברית ישראלית, קשה לשחרר ממלכתיות מ"מדינתיות", ו"מדינתיות" מ"ממשלתיות". שימושים מעין אלו מחלישים את המשמעות של ממלכתיות כמושג בעל תוקף מעריך, ואף הופכים אותו לתיוג תיאורי שחף ממשמעות ערכית.

רגישות לשימושים שגורים של ממלכתיות בעברית ישראלית יום-יומית מחדדת את הקשב לאופן שבו מונח זה מפורש בקהילות לשוניות שונות. בשנים האחרונות גוברת ההתייחסות לממלכתיות כאל נגזרת של המילה ממלכה, בשל הבחירה במונח העברי הקדום (ממלכה) לתיאור מסגרת מדינית בת זמננו. לדוגמה, ההתייחסות בעלון "עולם קטן", עלון השבת הנפוץ ביותר בציבור הדתי-לאומי.²² בעלון זה מופיעה מדי פעם בפעם התייחסות לישות המדינית (מדינת ישראל) כאל ממלכה:

המציאות הפנטסטית שבה העם היהודי לא רק מפסיק לקרוא לעצמו יהודי אלא בוחר בשם ישראל, מצליח להקים ממלכה מתוקנת שמצליחה לכוון מנגנונים שיכולים לנתב את כלל המחלוקות, הגוונים והמאוויים של הישראלים לכדי אינטרס לאומי אחד – היא חסרת תקדים בקנה מידה של קו ההיסטוריה מימי פיצול הממלכה אחרי שלמה המלך. מבחינה זו בית המקדש השלישי כבר כאן.²³

21 תאודור ו' אדורנו, חינוך לעצמאות מחשבתית: הרצאות ושיחות עם הלמוט בקר 1959-1969, הקדמת עורך המהדורה הגרמנית גרד קאדלברך, תרגום: אסף אנגרמן, בני ברק ותל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון מופ"ת, 2017, עמ' 14.

22 יצחק טסלר, "סקר חושף את צריכת התקשורת בקרב דתיים", nrg, 3.1.2011.

23 עולם קטן, גיליון 312, פרשת דברים, תשע"א. עלון שבת זה משתייך למגזר הדתי-לאומי ויוצא לאור מאז פסח 2005. בעולם קטן מתפרסמים דברי תורה, אך בניגוד לעלוני שבת אחרים הוא כולל גם טורי פרשנות אקטואליים, כתבות וראיונות עם אישים דתיים ולא-דתיים. נוסף על כך קהל היעד שלו הוא גם, ובעיקר, נוער דתי, ולא רק אנשים

לא הייתי נדרש לשימוש הזה, שבמשך עשורים היה תחום לתת-ניב עברי-ישראלי דתי-לאומי, לולא נרד בעשור האחרון אל עבר התקשורת הכללית והשיח הציבורי השגור. כך, לדוגמה, הדברים של אבי בניהו על ראשי מפלגת כחול לבן: הם "גדלו במחוזות האחריות, ההובלה, הסמכות, הדוגמה האישית, קידוש הממלכה, חשיבות העשייה על פני העושה"²⁴. יש כאן משחק לשון בין ממלכתיות (סמן של לגיטימציה לפעולות השלטון) לבין זיהוי של מדינת ישראל כממלכה הממשיכה את מסורת ממלכות ישראל. העירוב הזה פוגש תודעה אזרחית של מי שחשופים לשימושים הללו, כגון הקוראים הרבים של "עולם קטן". גם תופעה זו חייבת להילקח בחשבון כאשר דנים במטענים ערכיים ותרבותיים הנלווים לשימוש בממלכתיות בשיח הציבורי בישראל. די אם ניתן את דעתנו להתבטאות בשנת 2019 של שר מכהן בממשלת ישראל, שלפיה יש לייחס למדינה משמעות של ממלכה אידאית, שראוי ורצוי כי "[תחזור] להתנהל כפי שהתנהלה בימי דוד המלך ושלמה המלך". השר בצלאל סמוטריץ', שביטא כמיהה זו, אף הוסיף וציין כי "רצוני בטווח הארוך הוא שמדינת ישראל תתנהל על-פי התורה. כך צריך להיות"²⁵. גישה זו אינה אנקדוטלית אלא משקפת דעה רווחת בקרב ציבור רבניו ובוחריו של השר – ממלכתיות כמסמנת ממלכה. שימוש זה מוסיף לשעטנו הערכי שאנו מתייחסים אליו, ומחזק את ההנחה שמדובר במושג הנמנה עם קבוצת הערכים שהם בני התנצחות מעצם מהותם (ECC).

מבוגרים ובעלי משפחות שאליהם מכוונים עלוני שבת אחרים. תודה ליעל שיפמן, שחקרה את העלונים והביאה את דברם לידיעתם.

24 אבי בניהו, "הפקידה של 'כחול לבן' הוא לפתוח את הסתימה שתוקעת את ישראל", מעריב, 22.3.2019.

25 טל שניידר, "סמוטריץ': המדינה צריכה לפעול לפי משפט התורה; נתניהו: לא נהיה מדינת הלכה", גלובס, 3.6.2019.

החשיבות של המשך הדין בממלכתיות למרות היעדר הסכמה על הערכים שהיא מסמנת

סקירת השימושים בממלכתיות בשיח הציבורי מגלה מגוון סדרי יום נורמטיביים ופוליטיים. המושג עשוי לסמן מארג נורמטיבי שקודם לערכי הרוב היהודי בישראל, ובה במידה עשוי לסמן מארג נורמטיבי שדווקא חייב לתאום את

ערכי הרוב היהודי הישראלי. שימושי המושג כוללים פונקציות תיוג לכאורה לא ערכיות: ממלכתיות כחלופה למדינה, לממשלה ולממלכה, וכנגדם שימושים המעידים על ייחוס משמעויות ערכיות מגוונות, כגון רמיזות לערכי הממלכה המקראית. מגוון השימושים הללו מרוקן את המושג ממלכתיות ממעמד נורמטיבי סמכותי ומותירו כמושג סמלי המאבד מהתוקף שיוחס לו בשנות ראשית המדינה.²⁶ עובדה זו אינה מחייבת הפסקת השימוש בו או הפסקת הניסיונות לשכנע שפרשנות מסוימת עולה על האחרת, משום שהמושג ממלכתיות מצוי בלב מארג המושגים המכוננים את השפה המדינית בישראל. מיוחסת לו הילה של מתן הכשר מוסרי להחלטות ומעשים של מנהיגי ציבור ושל ראשי רשויות המדינה. על כן חשוב להתייך על אודות ערכי הממלכתיות ומשמעויות השימושים במושג.

הצעד הראשון לכירור מעין זה הוא לזהות את הייחוד של ממלכתיות ביחס למונחים חלופיים שמצויים בשדות סמנטיים שכנים או חופפים חלקית. באידאול מדומיין מושג הממלכתיות מקרין סמכות ערכית על מדרג ברור של ערכים מדיניים: ממלכתיות, מדינתיות, משטריות, ממשליות.

נורמות ממלכתיות מקרינות על אופני הערכה של הנעשה בשם המדינה, באמצעות רשויותיה החוקיות. החלטות ומעשים של רשויות המדינה מוצדקות בשם ההסדרים החוקתיים והחוקיים של המשטר בישראל, שהוא דמוקרטיה פרלמנטרית. החלטות ועשייה של נבחרי ציבור ושל נושאי משרות בממשל

26 לניחוח סמליות פוליטית ותהליך אובדן תוקף של סמלים מאחדים ראו Michael Walzer, "On the Role of Symbolism in Political Thought," *Political Science Quarterly* 82 (2) (June 1967), pp. 191-204, ושם בעמ' 195 הוא כותב: "When the symbol becomes merely decorative, it loses its unitive power" לייחוס ערכי מוסכם לממלכתיות בחקופה היסטורית מובחנת (1948-1967) ראו יואב פלד וגרשון שפיר, מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2005.

השעה מוצדקות וזוכות לגיטימציה על ידי נורמות וערכים הקודמים להחלטות ולמעשי הדרג המינהלי ומנחים אותם: החלטות ממשל צריכות לעמוד במבחן התאמה לערכי המשטר; ערכי המשטר אמורים להיות מסד לערכי המדינה; ערכי המדינה אמורים לתאום את ערכי הממלכתיות. זה המבנה התאורטי, האידאי. בראש המדרג התאורטי, אכן הראשה של המערכת המדינית כולה, מצוי המושג ממלכתיות.

נשוב לשאלה האם העובדה שהמונח האמור להסדיר את המארג הסמלי והערכי של מדינת ישראל שנוי במחלוקת ובר התנצחות מעצם טיבו – מצריכה ויתור על הניסיונות להגדירו באופן מחייב? בהחלט לא. אחד המושגים ששימשו את גאלי כהמחשה למושג שמטבעו שנוי במחלוקת ובר התנצחות הוא המושג השגור "דמוקרטיה"²⁷. בשעה שהשתמש בדמוקרטיה כהמחשה לתזה שלו, גאלי לא ביקש להפסיק את הוויכוחים על מדרג נורמטיבי או העדפות ערכיות שניתן או רצוי לייחס לדמוקרטיה ולדמוקרטיות. הוא ביקש לעורר מודעות לסיבות מדוע אין זה אפשרי להגיע להסכמות מחייבות בדבר המשמעות של מושג זה ושל מושגים בעלי מאפיינים דומים. אך מודעות לטיב השיח אינה מחייבת את הפסקתו. מקריאת מאמרו אפשר להתרשם כי גאלי שאף לעודד שיח "דמוקרטי" פתוח ומתמשך על ערכי היסוד של דמוקרטיה (כמו גם של מושגים דומים, כגון אומנות ונצרות).

בהינתן אופי השיח החברתי והמדיני בישראל, המאופיין במחלוקות אידאולוגיות חריפות, הדיון בממלכתיות רצוי ואף מבורך. אם מכירים בעמימות האימננטית של ממלכתיות, אזי ויכוחים על המושג יסייעו להבין גוונים נורמטיביים וערכי יסוד של המתדיינים. זה מן ההיבט של הצופים במחלוקות. מן ההיבט של המחלוקת עצמה, הכרת המתנצחים בחשיבות העמקת טיעוניהם על ערכי היסוד המיוחסים לממלכתיות, מתוך הבאת סימוכין בני תיקוף העומדים בקריטריונים של סבירות המקובלים בשיח מדיני, רק תחדד את עמדותיהם ותסייע לקידום שיח ציבורי מורכב ומאיר עיניים. מהיבט זה מחלוקות בין תפיסות נוגדות של ממלכתיות מעמיקות ומעשירות את ההבנות של כל צדדים בדבר הערכים

הנוגדים שביסוד המחלוקות ביניהם.²⁸ הבנות אלו גם מחזקות פלורליזם ערכי וליברלי, שנחוץ עבור התשתית הדמוקרטית (המשטרית) של הממלכתיות הישראלית.²⁹

כדי לקדם דיון ציבורי בממלכתיות אפנה עתה למרכיב יסודי של ECC, קיומו של טיפוס אידאלי ראשוני שלאורו נבחנות התפתחויות במשמעות המיוחסת למושג מעין זה. כזכור, שימוש בטיפוס אידאלי סמכותי ייעשה כדי לעגן פרשנות מסוימת של המושג השנוי במחלוקת בהקשר היסטורי (או סדרת אירועים היסטוריים) שמסמן עבור המתדיין ביטויים אידאליים של המסומן. בקריאה ראשונה נדמה שהמענה לשאלות "מה מקור המושג ממלכתיות?" ו"מה הוא הטיפוס האידאלי שלאורו הוא נקלט בשיח המדיני?" ברור – דוד בן-גוריון. אך מייד נראה כי התעמקות בקושיה הזו מורה כי המושג ממלכתיות על פי בן-גוריון מאפשר פנייה ליותר מטיפוס אידאלי ראשוני אחד, אפשרות שגאלי לא הזכיר בשעה שהניח כי בשורש של מושג מעריך ניתן לזהות אירוע, דגם או הוגה סמכותי אחד שמשמש מקור בר סמכא להבנת ופרשנות מושג שהוא ECC.

מקור השימוש בממלכתיות

בחלק הראשון של הדיון הראיתי כי השימוש במושג ממלכתיות משקף מגוון הנחות רקע ערכיות, חלקן סותרות. אחד המאפיינים של ECC (מאפיין 6) הוא שדיונים על פרשנות וערכים המסומנים על ידי מושג מעין זה כוללים פנייה לסמכות קדמונית, לנקודת הראשית של המושג. דומה שאכן קיים מקור שקשה לחלוק על ראשוניותו: המונחים ממלכתי וממלכתיות הוספו לעברית

28 לדין מעמיק בגישה זו ראו Jeremy Waldron, "Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?" *Law and Philosophy* 21 (2002), pp. 151-157

29 לומר לציין כי עמדה זו משקפת את ההעדפות הנורמטיביות של כותב שורות אלו. John N. Gray, "On the Contestability of Social and Political Concepts," *Political Theory* 5 (3) (1977), pp. 331-348, at 336

העכשווית על ידי דוד בן-גוריון. על כן כל דיון רציני במשמעות הנורמטיבית של ממלכתיות נפתח בגישתו של בן-גוריון לממלכתיות.

בן-גוריון מעולם לא פרסם שיטתית או הרצאה סדורה שהבהיר בהן את כוונתו בשעה שטבע את המושג. משום כך דיון בממלכתיות של בן-גוריון מחייב פרשנות. החוקר שתרם יותר מכול להשלמת הרקע ההיסטורי והעלאת פרשנות אידאית לממלכתיות הוא ניר קידר, שחקר את התפתחות הממלכתיות בהגותו ובפועלו של בן-גוריון, ופרסם את ממצאיו בכמה פרסומים שמאירים את תולדות המושג.³⁰ בצמצום רב ניתן לומר כי בעשור הראשון של המדינה, בשעה של ממלכתיות הייתה משמעות שנתפסה כמכלול אחיד ומשמעות מוסכמת, יחסו למונח שישה מרכיבים השזורים זה בזה:

1. מעבר מקידום אינטרסים מגזריים (קדם-מדינה) לקידום אינטרסים שמשקפים את טובת הכלל (מדינה).
2. נאמנות למדינה קודמת לנאמנות למקורות סמכות חלופיים (ארגונים צבאיים וארגונים פוליטיים מתקופת היישוב).
3. דגש על ציות לחוקי המדינה ולמערכת המשפט העצמאית שלה.
4. התייחסות למדינה כאל מסגרת האוגדת וקובעת גבולות של סמכות ואחריות של הפועלים במסגרת מערכות המינהל והרשויות שלה, כמו גם חובות וזכויות של אזרחי המדינה.
5. החלטות ומדיניות של רשויות המדינה נועדו לקדם את טובת הכלל, ולא רק טובה של מגזר או קבוצה בחברה בעלי נגישות חוקית למשאבי המדינה.
6. התייחסות לכלל הציבור האזרחי (היהודי) כאל חברה אחת המאוגדת במדינה אחת, ריבונית.

בעשור הראשון לעצמאותה של מדינת ישראל היה השימוש בממלכתיות בשירות העברת כובד המשקל ומשאבי הציבור מחזקתם של ארגונים אוטונומיים ועצמאיים

30 ניר קידר, ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון, ירושלים ושדה בוקר: יד יצחק בן-צבי ומכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, 2009; Nir Kedar, "Ben-Gurion's Mamlakhtiyut: Etymological and Theoretical Roots," *Israel Studies* 7 (3) (2002), pp. 117-133; idem, "Jewish Republicanism," *Journal of Israeli History* 26 (2) (2007), pp. 179-199

למערכת מדינתית אחת, חוקית ומחייבת. אף כי כבר בראשית המדינה התעוררו תהיות וקושיות לגבי המשמעות של ממלכתיות, רווחה התייחסות לממלכתיות כאל סמן של נאמנות למדינה וציות למוסדות ולאישים הפועלים בשמה. כמו כן הייתה תחושת חובה להיענות להחלטות עקרוניות המתקבלות בשם הממלכתיות, בסמכות וברשות. על כן ניתן לומר שהיה "רגע" היסטורי קצר שבו השימוש בממלכתי הובן כביטוי שמסמן מעבר מיישוב חסר מסגרת מארגנת מחייבת למדינה בעלת מוסדות ורשויות, משטר מדיני ומערכות חוק ומשפט הפועלות בסמכות וברשות למען הטוב הכללי המתהווה במדינת ישראל (מרכיב 2).³¹

את המונח ממלכתיות המציא בן-גוריון בראשית המאה העשרים – עשרות שנים לפני כינון המדינה ואף לפני תקופת המנדט הבריטי. שורשיהן של מחלוקות והתנצחויות על אודות המשמעות של ממלכתיות מצויות כבר בבחירה של בן-גוריון לתרגם מונח שגור ברוסית של נעוריו למונח מקראי שהוטען משמעות חדשה בעברית המודרנית. בשעה שבן-גוריון טבע את המושג "ממלכתי" בראשית המאה העשרים, הוא חיפש תרגום למונח הרוסי государство (גוסודארסטבו).³² באותה עת, ראשית המאה העשרים, יכול היה המונח הרוסי לסמן שליט (כי החברה זוהתה עם השליט) אך גם מדינה או ממלכה (משמעות שהלכה והתעצמה בעשורים שקדמו למהפכה הבולשביקית).

ברבות הימים הוסיף על כך בן-גוריון את המילה ממלכתיות, שהיא תרגום של המונח הרוסי государственный (גוסודארסטבני), המתאר את המערכת המדינית. משמע, זו הייתה העמקה של משמעות המונח גוסודארסטבו מסמן של שליט לסמן של מבנה מדיני המעניק למעמד השליט (שליט יחיד או מדינה במובנה כמערכת שליטה) משמעות בהקשר של מסגרת מדינית מורכבת. התפתחות לשונית זו תאמה את התפתחות ההגות והמעשה המדיני באירופה וברוסיה של המאה השמונה עשרה ובעיקר במאה התשע עשרה וראשית המאה העשרים.

במאות השמונה עשרה והתשע עשרה וביתר שאת בראשית המאה העשרים צמחה ברוסיה תפיסה פוליטית שהבחינה ובידלה בין הצאר השליט לבין אזרחי המסגרת

31 ראו גם פלד ושפיר (לעיל הערה 26).

32 Kedar, "Ben-Gurion's Mamlakhtiyut" (לעיל הערה 30), עמ' 120-122.

המדינית, הצארות הרוסית. יחד עם התפיסה הזו התפתח רעיון הטוב הכללי (הנבדל מטובת השליט), שביסס הצדקה לפעולה למען הטוב המדינתי באופן שמשקף את הרצון הכללי הרוסויאני, שכמובן מבודל מטובת ומרצון השליט היחיד.³³ ההבחנה הזו משולבת במעבר מתפיסה מלוכנית, שעל פיה העם נדרש לשרת את השליט, לתפיסה רפובליקנית שסברה שהמדינה/ממלכה משרתת את העם, וטובת הכלל כשמה כן היא – טובת האזרחים הנתונים לריבונות של המדינה, לא של השליט.

בתקופה שבה תר בן-גוריון אחר מילה לתאר את ערכי-העל של ישות פוליטית עתידית של התנועה הציונית, המונח שבחר – ממלכתי – סימן אידאל שעל פיו השליט והעם פועלים יחדיו לשם הגשמת הטוב הכללי. זה הבסיס לפרשנות של קידר ואחרים, שלפיה מדובר במונח שמשתייך תפיסה מדינית רפובליקנית. לשיטתם ניתן לזהות זיקה בין תפיסת המדינה כהתארגנות שפועלת להגשמת הטוב הכללי, כמקובל בתפיסה מדינית רפובליקנית מערבית, לבין תפיסת המדינה, הגוסדארסטבני, ברוסיה.³⁴ מדובר כמובן בתפיסה אידאית, לא במציאות היסטורית. ברור שטובת הכלל נתונה להבנות בהתאם לרוחות שעה ולמאזני הכוח בחברה פרטיקולרית בתקופה מסוימת. על כן הטוב הכללי שימש צארים ברוסיה כמטבע לשוני שהצדיק החלטות שלטוניות שמקבל שליט יחיד, אך לטובת הכלל. בה במידה, פנייה לטוב הכללי שימשה מתנגדים לדפוסי המשילה האוטוריטריים של משטר צארי. ההעברה מרוסית למונח עברי מקורי כללה את המחלוקות הבלתי נמנעות בין פרשנויות שונות של אותה טובת הכלל שנטען, במידות שוות של להט בפי תומכי הצאר ומתנגדיו, כי היא יסוד להצדקת פעולותיהם. אם עורכים תרגיל מחשבתי קטן וממירים "טובת הכלל" ב"ממלכתיות", מקבלים

33 Олег Хархордин, *Основные Понятия Российской Политики*, Москва: 33 Новое Литературное Обозрение, 2011 [Oleg Kharkhordin, *Basic Concepts in Russian Politics*, Moscow: New Literary Review, 2011], pp. 30–45. תודה לד"ר אפרים פודוקסיק שסייע לי בהבנת דקויות המושג הרוסי.

34 זו הפרשנות העקיבה של ניר קידר לאורך פרסומו – ממלכתיות היא סוג של רפובליקניזם בן-גוריוני. ראו קידר, *ממלכתיות (לעיל הערה 30)*, עמ' 8–15. גישה זו באה לידי ביטוי גם במאמרו "Jewish Republicanism" (לעיל הערה 30).

באותה עת (לא בהמשך ההתפתחות של המושג) משמעות כמעט זהה, מוסכמת ומובנת למעטים שנחשפו אליה.

ריבוי המקורות מחזק את אפיונו של המושג כ-ECC. הריבוי מדגים את האופן שבו מושג שביסודו כולל ערכים נוגדים מתפתח בעולם השיח המדיני. מושג כזה מקבל דגשים שונים בהתאם לנסיבות השעה ההיסטורית ולנוכח הבנות והשקפות עולם של המשתמשים בו, למרות תפיסה רווחת כאילו מדובר במכלול שלם. דומה כי ניתן להסכים שברוסיה של ראשית המאה העשרים עורר המושג קונוטציה של שלטון חזק, מדינה חזקה או העדפת האינטרסים של המדינה על פני האינטרסים של יחיד. עם זאת, המושג הרוסי כולל בהתפתחות שלו גוונים רבים שאת חלקם הזכרתי. ברור ששניים מהם מצויים במתח ביניהם: שליט ריכוזי שטובתו וטובת הכלל נתפסים כטוב אחד, וכנגדו, בהתפתחות היסטורית מאוחרת שקרובה יותר לתודעה של בן-גוריון, חברה שמשתחררת מזיהוי עם שליט ובית מלוכה ומפתחת תודעה אזרחית ייחודית לצרכיה.³⁵

מיקוד העיון בבחירה של בן-גוריון דווקא במילה העברית ממלכתי כתרגום למונח הרוסי מוסיף למונח מטענים תרבותיים וערכיים נוספים, הנגזרים מעברית מקראית בואכה עברית ישראלית. הבחירה בביטוי המקראי ממלכה כייצוג לליבה נורמטיבית של מסגרת מדינית מפנה את התודעה האזרחית אל תקופת בית ראשון. בהקשר של מאפייני ה-ECC, המשמעות היא שבן-גוריון אינו מקור הסמכות היחיד והמוסכם שפונים אליו כדי להעניק פרשנות למושג זה. ברקע ממתנינים שדות סמנטיים מקראיים שמהם נשלפה המילה, וכמובן דמיונות פוליטיים על אודות ממלכה יהודית קדומה המתחדשת במדינה בת זמננו. משמע, רגישות לממד הלשוני ולמטענים התרבותיים שבחירה זו נושאת מוכוונת למקרא כמקור סמכות נוסף, מתחרה. בכך מתווסף ביסוס לטענתי על היות המושג בר התנצחות מעצם מהותו. מההיבט הזה, ההתנצחות על אודות הממלכתיות כוללת מחלוקת

35 ההתייחסות לזיקה בין ניב לשוני לבין תודעה אזרחית נסמכת מבחינה תאורטית על גישתו של קוונטין סקינר. מסד תאורטי זה חשוב, אך לא אפתח אותו כאן באשר הוא חורג מגבולות הדיון במאמר זה. להרחבה ראו Quentin Skinner, "Language and Political Change," in: Terrence Ball, James Farr, and Russell L. Hanson (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 6-23

סמויה, אולי לא מודעת, על הסמכות הערכית והפרשנית המקורית של ממלכתי או ממלכתיות – בין בן-גוריון ההיסטורי לבין הממלכה הישראלית המיתולוגית.

חשוב להתעכב על היבט זה של המושג, בשל נטייה של רבים להתייחס לממלכתיות כאל יציר לשוני של בן-גוריון ועל כן לפנות אליו ולדברים שונים שכתב כביסוס לפרשנות המושג. גישה זו אינה מביאה בחשבון שהמילה כוללת מטענים תרבותיים ומשמעויות שמקורם בסיפורי ממלכות המקרא. אני כמובן מקבל את העובדה שבן-גוריון טבע את המושג, אך חולק על ההנחה שמרגע שכך היה, המושג נותר "בן-גוריוני" בלבד. המושג נבחר מתוך אוצר מושגי המקרא, וכאשר היגר (סינכרונית) לעברית ישראלית כתרגום למונח רוסי הוא לא איבד את המטענים התרבותיים שהגיע עימם (דיאכרונית) ממקומו בשפת המקרא. במקרה כזה אפשר להרחיב את המאפיין השישי שהציע גאלי ל-ECC. מאפיין זה כולל ייחוס מקור לגיטימציה אחד למושג, המעניק עומק תרבותי ומסורתי לערכי המושג כפי שעוצבו בנקודת הראשית המדומיינת הזו. המקרה הישראלי כולל הן מקור סמכות היסטורי, בן-גוריון והמונח הרוסי ששימש את חשיבתו, והן מקור סמכות מסורתית-תרבותי, המקרא. להבחנה זו משמעות לגבי פרשנות משנתו של בן-גוריון. מייד נראה שפרשנים שמשוקעים בעברית מקראית מפרשים את הממלכתיות של בן-גוריון כמונח שנושא עימו מטענים ערכיים וכמיהות שמקורן במקרא. וכך נוצרו שני מקורות סמכות, שביניהם נעים פרשנים דוברי עברית.

אמחיש את המשמעות העמוקה של הבחירה בממלכה כנושאת משמעויות במשחקי לשון ואזורי שיח מקראיים על ידי עיון בעבודה של אחד מבכירי החוקרים של הציונות הדתית-לאומית, אליעזר דון-יחיא. בכתביו על אודות הממלכתיות ביקש דון-יחיא ליצור זיקות עומק בין ערכי היהדות לבין ערכי הממלכתיות. על כן דיונו בממלכתיות חותר להציג את בן-גוריון כמי שניסה לחדש את "דגם המופת של החיים הממלכתיים, כפי שהם שררו בתקופת המקרא"³⁶. למותר לציין כי בעוד קידר זיהה את המקור ברוסיה של ראשית המאה עשרים, ומשם גזר ליבה ערכית אזרחית-רפובליקנית, דון-יחיא כותב על ממלכתיות יהודית כאילו מדובר בממלכה, אומנם ממלכה מתחדשת, שניתן לגזור ממנה ליבה ערכית יהודית-

36 אליעזר דון-יחיא, "ממלכתיות ויהדות בהגותו ובמדיניותו של בן-גוריון", הציונות י"ד (1989), עמ' 58.

מקראית. לכן לממלכתיות יהודית ניתן לייחס משמעות מעין דתית, עם כל המטענים הערכיים הצוררים במשמעות זו.³⁷

הפרשנות של דון-יחיא נכתבה בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, ונועדה (במוצהר) לקרב בין הציבור הדתי-לאומי לבין ערכי המדינה הציונית אזרחית. על רקע זה הוא פירש את הממלכתיות של בן-גוריון ככוללת כמיהה לשוב לגאולה שלמה וכינון מודרני של ממלכה יהודית המגשימה את החזון המשיחי:

התחדשותה של הממלכתיות היהודית מהווה בתפיסת בן-גוריון את אחד מגילויי המרכזיים של תהליך הגאולה המשיחית, שבא לידי ביטוי ומימוש בהקמת מדינת ישראל [...] הממלכתיות בגרסת בן-גוריון התייחדה בכך, שהגאולה המיוחלת נתפסה על-ידה לא רק כחזון עתיד לבוא, אלא גם כאיריאל ההולך ומתגשם במציאות המוחשית.³⁸

דון-יחיא מכיר בכך שהפרשנות הזו והערכים הללו מתנגשים עם השאיפה של בן-גוריון לאחדות לאומית – גישה ציונית שכללה שלילת הגולה (ובכלל זה שלילת המסורת ההלכתית שהתפתחה במהלכה) וכן הימנעות מכפיית ערכי הממלכתיות החילונית על הציבור הדתי-לאומי. לכן, מסכם דון-יחיא, בן-גוריון הותיר פתח לשלב בליבת הערכית של הממלכתיות כבוד לפלורליזם ערכי, ערך שדון-יחיא מכבד ומאדיר. אך דוק: הפלורליזם הזה אינו ליברלי בתכנון, אלא תיאור של ריבוי ערכים, חלקם ליברליים, חלקם סוציאליסטיים, חלקם מסורתיים וחלקם דתיים. המהלך הפרשני של דון-יחיא מאפשר לו להרחיב את הליבה הערכית

37 ראוי לציין שאריק כרמון עשה שימוש בביטוי "ממלכתיות יהודית" לצרכים אחרים, ובהם זיהוי הממלכתיות הישראלית כבעלת משמעות ותוקף ביחס לעם היהודי בן זמננו. בכך יש פיצול נוסף המטעין ביטוי לכאורה מובן – ממלכתיות יהודית – במשמעות שאינה מדינית אלא "עמית", של העם היהודי. במקרה הזה מתגלה פער בין פרשנות דתית (דון-יחיא) של ממלכתיות יהודית לפרשנות אזרחית של אותה חיבה לשוניית שמציע כרמון. ראו אריק כרמון, ממלכתיות יהודית, ירושלים וחל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1994.

של ממלכתיות כך שיהודי דתי-לאומי ימצא בו את ערכיו, כשם שימצא את מקומו יהודי חילוני. זו הסיבה לקביעתו הנחרצת כי בן-גוריון "לא דגל בתפיסה פלורליסטית בנוסח הליברלי-המערבי".³⁹ הניתוח של דון-יחיא יוצר לגיטימציה להכללת ערכים דתיים במסגרת גישה ממלכתית שמתייחסת למדינת ישראל כאל התגשמות מודרנית של ממלכת ישראל.

לסיום הדיון הזה, אציין שמעמדם של בן-גוריון ושל המקור ההיסטורי המוסכם מצוי גם הוא בסכנה. במהלך מערכות הבחירות של שנת 2019 ניכס מתמודד על ראשות הליכוד, ח"כ גדעון סער, את מקור הממלכתיות למפלגת הליכוד: "הליכוד המציא את הממלכתיות [...] הייתה פה מדינת מפלגה והליכוד הביא את הגישה הממלכתית".⁴⁰ אפשר לשער שכוונת סער הייתה לכך שרק הליכוד נהג על פי גישה ממלכתית שמעמידה את המדינה מעל למפלגה, מעל למפא"י ההיסטורית. שימוש דומה בממלכתיות נישא על שפתי ח"כ בני גנץ, שהרבה להתייחס למפלגתו כאל מפלגה ממלכתית, ולאור זאת הצהיר כי:

כראש ממשלת ישראל, אשאף ואפעל בכדי להפוך את העצרת הזו [עצרת זיכרון לציון רצח ראש הממשלה יצחק רבין] לעצרת ממלכתית ורשמית, המשותפת לכל החברה הישראלית [...]. בשנה הבאה אני מתחייב כראש ממשלה לעמוד כאן ולהביא איתי את ראש האופוזיציה לעמוד כאן יחד, גם אם אנו חלוקים בדעותינו, נעמוד שלובי ידיים במסר של תקווה ופיוס פנימי.⁴¹

המושג ממלכתיות נמצא כיום משני עברי מתרס אידאולוגי, שמורכב מתפיסות שונות על אופי הדמוקרטיה הישראלית. מצד אחד של המתרס

סיכום

39 שם, עמ' 87.

40 מורן אזולאי, "תסיסה בעקבות דברי סער: 'מאוד לא שקט בליכוד'", ynet, 24.11.2019.

41 אייתי בלומנטל, "גנץ בעצרת לזכר רבין: 'ההסתה שבגללה נרצח מרימה ראש'", ynet, 2.11.2019.

אישי ציבור וחוקרים שמתייחסים לממלכתיות כאל סמן של ערכים שנהוג לכוונתם ליברליים דמוקרטיים. אלה ערכי הדמוקרטיה המודרנית, אולי דמוקרטיה חוקתית, שעוצבו לאור ערכי הנאורות המערבית. המצדדים בפרשנות זו מקדמים תפיסה של ממלכתיות כסמן של כיבוד שלטון החוק, שמירה על ערכי יסוד דמוקרטיים ברוח דמוקרטיה ליברלית, התייחסות למדינה כמערכת מינהלית שמשרתת את כל אזרחיה ללא העדפה או אפליה, ומשרתי ציבור שנאמנים למדינה קודם שהם נאמנים לקהילות או למפלגות שמהן הגיעו לשירות הציבורי.

מצידו האחר של המתרס מצויים מי שמפרשים את הדמוקרטיה בישראל כמשטר שבו עקרון שלטון הרוב הוא עקרון-על, ובשם עקרון-על זה ניתנת העדפה לערכי הרוב מתוך התגברות על ערכים שאינם מקובלים על הרוב. זו גישה שנהוג לכנותה דמוקרטיה רובנית, ובה ערכי הרוב קודמים לערכים אחרים ומחייבים את רשויות השלטון ואת האזרחים הכפופים למרות של רשויות אלה. בתווך, במתרס עצמו, נמצאים מי שמנסים לגשר בין הגישות הללו על ידי פנייה לתאוריה רפובליקנית, שהיבטיה הקהילתיים עשויים להצדיק באמצעות פרשנויות יצירתיות את שני השימושים. הנמצאים משני עברי המתרס פונים לממלכתיות כמושג שמצדיק ומעניק לגיטימציה לגישות ערכיות שונות מן היסוד על אודות המשמעות של משטר דמוקרטי. וברקע מבצבץ ועולה ניב קדמוני המסמן ממלכתיות בהקשר של ממלכת ישראל וערכי מקרא, חלופה פרשנית שתיצור מוקדי מחלוקת נוספים.

דומה כי המחלוקות על המשמעות הערכית של ממלכתיות מעמיקות ככל שמעמיקות המחלוקות על צביונה, ערכיה ומשטרה של מדינת ישראל. טוב יעשו המתפלמסים בזירה הציבורית והחוקרים בזירת המחקר אם יביאו בחשבון היבט זה של המושג בדבריהם. בכך יקלו את זיהוי המחלוקות הממשיות שמסתתרות מאחורי השימוש בהערכתי שנעשה במונח בעברית הישראלית בת זמננו.

נספח 1

3

6. בימים האחרונים, לאחר שהנשיאה עיינה בהזמנה המפורטת שהתקבלה בלשכתה ובמחשבה נוספת הגיעה הנשיאה למסקנה שהאירוע עוסק בנושא השנוי במחלוקת ציבורית. על כן, ומבלי נקיטת עמדה של הנשיאה או מי משופטי בית המשפט העליון לגוף המחלוקת, החליטה הנשיאה שראוי שהרשות השופטת לא תשתתף באירוע. את החלטתה קיבלה הנשיאה נאור לפני שנתקבלה בבית המשפט העליון, ביום 25.9.2017, מנייתו של ח"כ עיסאוי פריג לשופטים הנדל וחיות, וללא כל קשר לפנייה זו (התשובה לפנייה צורפה כנספח ג' לעתירה).

7. לדעת הנשיאה, השתתפות נציגי הרשות השופטת באירוע אינה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיפים 17 ו-18 לכללי אתיקה לשופטים, התס"ז-2007 (להלן: כללי האתיקה) הקובעים כי (ההדגשות הוספו):

"17. (א) שופט לא יהא מעורב בפעילות פוליטית או מפלגתית ולא יהיה חבר במפלגה או בגוף פוליטי אחר.
(ב) מבלי לפגוע בכלליות האיסור שבסעיף קטן (א), לא ייטול שופט חלק באירוע הנערך על-ידי מפלגה או גוף פוליטי אחר, או במיסגרת אחרת שלה זהות פוליטית או מפלגתית.

18. שופט יימנע מהביע בפומבי דעה בעניין שאינו משפטי בעיקרו והשנוי במחלוקת ציבורית."

וראו גם כלל (ב) לכללי האתיקה הקובע כי: "בכל ענין שאינו נדון מפורשות בכללים ינהג שופט בהתאם לרוחם ולמגמתם של הכללים ובהתאם לנורמות אתיות כלליות".

ולמעמדו של נשיא בית המשפט העליון כמנהיגה הציבורי של מערכת בתי המשפט, מייצגה ודברה בפני הרשות המחוקקת והמבצעת, וכמי שאמון על הגנת עצמאותה השיפוטית ראו בג"ץ 4703/14 שרון נ' נשיא בית המשפט העליון (30.11.14).

8. במהלך יום אתמול (26.9.2017), ולאחר הפרסומים השונים בכלי התקשורת, הובאה לידיעת הנשיאה החלטת הממשלה הנוכרת בעתירה, שבה מצוין כי מדובר באירוע ממלכתי. על כן התבקשה הנשיאה על ידי גורמים שונים לשקול מחדש את עמדתה.

להשקפת הנשיאה, לעניין השתתפותם של נציגים של הרשות השופטת באירועים ממלכתיים, אין לבחון את מהותו של אירוע זה או אחר אך ורק לפי הגדרתו או כותרתו, אלא לפי מהותו, ובין היתר יש לבחון את מיהות המשתתפים והנואמים בו וכך נעשה במקרה זה, כמפורט לעיל.

9. הנשיאה מבקשת להדגיש כי מערכת בתי המשפט משתתפת ותמשיך לקחת חלק באירועים ממלכתיים כדבר שבשגרה ומכבדת אותם בנכחות שופטים. יחד עם זאת, מערכת בתי המשפט נמנעת מהשתתפות בכל אירוע שנוי במחלוקת ציבורית ובפרט כאשר הבמה כולה מסורה לצד אחד.

* קטע מתוך חגובת נשיאה בית המשפט העליון השופטת מ' נאור בבג"ץ 7491/17 רגבים נ' הרשות השופטת.

ממלכתיות כערך משפטי

עדנה הראל פישר | עמרי בן-צבי

ממלכתיות היא אידאל שנתפס בציבוריות הישראלית כבעל ערך נורמטיבי. פירוש הדבר הוא שבשיח הציבורי בישראל ניתן לקדם טיעון נורמטיבי, כלומר טיעון בנוגע לדרך אשר ראוי לנהוג בה במגוון של הקשרים, המבוסס על הממלכתיות. לדוגמה, כשפוליטיקאי טוען שיריבו איננו נוהג בממלכתיות ולכן הוא ראוי לגנאי, הממלכתיות עשויה לשמש כטעם המוסרי שעומד מאחורי העמדה הנורמטיבית המוצגת. קיימות גישות מגוונות ביחס למשמעות ולהיקף תחולתו של אידאל הממלכתיות בציבוריות הישראלית, כמו גם לדיון בדבר מקורותיו ההיסטוריים ואופן גיבושו. במאמר זה לא נעסוק

מבוא

* אחד מכותבי המאמר הוא עובד משרד המשפטים; האמור במאמר משקף את עמדת המחברים בלבד.

במשמעויותיה ובשימושיה של הממלכתיות בספרה הציבורית הכללית,¹ אלא נייחד את הדיבור לבחינת המשמעות המשפטית של מונח זה בעולם המשפט הישראלי. נבקש להציע קריאה של הממלכתיות כערך משפטי, ולבחון עד כמה המושג משמש, וראוי שימש, בסיס לעמדות נורמטיביות שמוצגות בטיעונים בתוך עולם המשפט. בספרה המשפטית, ממלכתיות תיחשב לערך אם היא "תתברג" בתוך טיעונים שמטרתם לתאר או לשנות את החובות והזכויות המשפטיות של גורמים שונים בישראל.

המאמר יעסוק תחילה בבחינה של מופעי המושג ממלכתיות במשפט הפוזיטיבי הישראלי, כלומר חקר משמעות המושג הנגלית, ומידת קיומה של חובה משפטית לנהוג בממלכתיות בישראל. מתוך הסקירה של השימוש שנעשה עד כה במושג הממלכתיות במשפט הישראלי, נבקש לעמוד על משמעויותיו הנוכחיות ועל המידה שבה הוא משקף ערך המתקיים בחקיקה ובפסיקה בישראל.²

על בסיס זה ננסה להציע, בשלב השני, רעיון מסדר למופעים משפטיים אלה ופיתוח תאורטי מסוים שלהם לכלל מתווה המאפשר שימוש מקיף יותר במושג הממלכתיות בעולם המשפט. לעמדתנו, ניתן לזקק רעיון מסדר כאמור, שבמסגרתו הממלכתיות תשמש כעיקרון משפטי במשפט הציבורי. עיקרון זה יכול בין היתר לשמש כמקור פרשני בעבור דוקטרינות בתחום המשפט הציבורי. כמו כן נציע לבאר את משמעות העיקרון המשפטי המורה לנהוג בממלכתיות ולברר מהו היחס בינו לבין המשפט הציבורי המקובל כיום, ובאילו מקרים החובה משתכללת כחובה בעלת תוקף חזק.

1 לחיבור של הנמקה נורמטיבית כיוצא מבסיס ערכי ראו, לדוגמה, JOSEPH RAZ, ENGAGING REASON: ON THE THEORY OF VALUE AND ACTION (1999).

2 מבחינה מתודולוגית, בחלק זה נעניין בדין הישראלי מתוך פניסה "ריאליסטית" של ההנמקה המשפטית (legal reasoning), קרי מתוך הכרה שהנמקה משפטית היא אוסף של טכניקות, שהן ברובן מודולריות וניתן "לזמן" אותן בשלבים שונים בטיעון המשפטי. זימון זה נעשה על מנת להשפיע על המסקנה של הטיעון ועל תפיסתו כטיעון משפטי חזק ולעיתים גם "בלתי נמנע". עיינו לדוגמה: JOSEPH RAZ, PRACTICAL REASON AND NORMS (2002); NEIL LUDGEMAN, A THEORY OF LEGAL REASONING (2009). MacCORMICK, RHETORIC AND THE RULE OF LAW: A THEORY OF LEGAL REASONING (2009). Omi Ben-Zvi, *Judicial Greatness and the Duties of a Judge*, 35 LAW & PHILOSOPHY 615, 628-631 (2016).

בחלק השני של המאמר נבקש אפוא ללכת כברת דרך מסוימת מעבר לדין הפוזיטיבי – נציע רעיון מסדר למופעים השונים של השימוש בממלכתיות במשפט הישראלי, ונסביר את הצדקותיו הנורמטיביות של הרעיון המסדר. לאור הצדקות אלה נטען כי עשויה להיוודע תרומה רעיונית לפיתוח נוסף של עיקרון משפטי זה, קרי לדרישה המחייבת ממלכתיות במסגרת המשפט הציבורי, בהקשרים מסוימים של פעילות רשויות השלטון ושל הפעלת שיקול הדעת של רשויות המינהל הציבורי.

ממלכתיות במשפט ישראלי: החקיקה והפטיקה

כפי שנפרש גם במאמרים אחרים בקובץ זה, המונח "ממלכתי" איננו יציר תחום המשפט. ואולם כבר מימיה הראשונים של המדינה הוא מצא דרכו אל טקסטים בעלי משמעות משפטית,

בראש ובראשונה מאחר שהמחוקק השתמש במונח זה בדברי חקיקה שענינו מוסדות וסמכויות של המדינה הצעירה. השימוש במונח תאם את גישתו של דוד בן-גוריון, שביקש לבטל זרמים ופלגנות וליצור זהות ותשתית ציבורית משותפת בחסות מושג הממלכתית, הן באמצעות סמלים והן באמצעות עיגון מוסדות מרכזיים של המדינה בחוק. דוגמאות מובהקות לכך הן עמידתו של בן-גוריון על מיוזג הכוחות הצבאיים לצה"ל כצבא המדינה, שאליו נשוב להלן, וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, אשר שילב את הזרמים בחינוך לכלל חינוך ממלכתי. מוכרים לעניין זה דברי בן-גוריון על אודות המשמעות שראה לייסוד החינוך הממלכתי:

ראוי יום הכרות החינוך הממלכתי על-ידי ממשלת ישראל להיחקק אף הוא בתולדותינו: הפקעת החינוך מרשות המפלגות והעמדתו ברשות המדינה – יש בו צעד מכריע לכינון המדינה ולליכוד העם.

[...]

הממשלה [...] התקינה חוק חינוך ממלכתי שכוונתו לחנך עם אחד בתרבותו בהכרת רציפותו ההיסטורית, נאמן לשליחותו וחזונו. החינוך הממלכתי מקיים במלואם הערכים החיוביים

שהונחו ביסודות שני הזרמים הראשונים, אבל הוא מבטל ואוסר כל זיקה מפלגתית ומדינית בסדרי החינוך ובהנהלתו, ומחייב כל בתי הספר למינימום חובה.

[...]

מטרתו של החינוך הממלכתי היא לחנך דור צעיר שיוכשר למזג הגלויות בעם אחיד מושרש בעברו וראוי לעתידו, מסוגל לבצע משימותיה ההיסטוריות של מדינת ישראל כפי שהוגדרו בהכרזת העצמאות: "מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לכל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל".³

ואכן, חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מגדיר חינוך ממלכתי כ"חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו".⁴ בית המשפט העליון עמד על חשיבותו של עיקרון זה בציינו כי "לעקרון חינוך חובה חנים נוסף יסוד הממלכתיות עם חקיקת חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, אשר נועד להנהיג חינוך ממלכתי במוסדות החינוך הרשמיים בלא קיום זיקה מפלגתית או עדתית תוך הדגשת ערכי החינוך המשותפים לכול".⁵

בשנות החמישים והשישים זכו בכינוי "ממלכתי" מוסדות מרכזיים נוספים שיסדה הכנסת באמצעות דברי חקיקה, ואשר חלק ניכר מהם עוסק בתחומי הרוח והמחקר או בתחומי הסמליות והזהות המשותפת. דוגמה מובהקת לכך היא חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, הקובע את המועצה להשכלה גבוהה כ"מוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה". תהליכי החקיקה של חוק זה ארכו כחמש שנים, ובמסגרתם עמדו חברי הכנסת על חשיבות עקרון אי-התלות של

3 דוד בן-גוריון נצח ישראל 133-186 (1964).

4 סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

5 בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 214 (2002).

תחום ההשכלה הגבוהה בפוליטיקה מפלגתית או באידאולוגיות.⁶ הכנסת הבהירה כי ממלכתיות זו עניינה, בין היתר, במעמדה הבלתי תלוי של המועצה שהוקמה.⁷

דוגמה משמעותית אחרת היא חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, אשר הקים את רשות השידור וקבע בסעיף 2 כי "הרשות תקיים את השידורים כשירות ממלכתי". בדברי הכנסת ערב אישור הצעת החוק מפורטת ציפייתם המפורשת של חברי הכנסת, מסיעות הבית השונות, כי רשות השידור תהיה גוף שידור לא ממשלתי, עצמאי, שאינו משרת ענייני ממשלה או מפלגה אלא את ענייני המדינה והעם בכללותם.⁸ כך מסבירה ח"כ אסתר רוזאל-נאור ממפלגת חירות:

כי המלה "ממלכתי" יש לה משמעות כפולה: מצד אחר היא מורה על אופי, על תכונה. ואז בוודאי צריך שירות השידור להיות ממלכתי, היינו: מתאר את ענייני המדינה והעם בכללותם, ולמען כל שדרות העם, בלי לשמש כלי שרת לעניינים מפלגתיים או ממשלתיים גרידא. אבל המלה "ממלכתי" יש לה גם פירוש אחר; שייכות, למי, של מי? של המדינה. על כן, הצעתי היא שהחוק ייקרא "חוק לרשות השידור הממלכתי".⁹

באותן שנים כללה הכנסת את הדגש הממלכתי גם בחקיקה מסוגים נוספים. כך למשל חוק יד יצחק בן-צבי, התשכ"ט-1969, שנועד להנציח את מורשת נשיא המדינה השני באמצעות מוסד מורשת, מחקר וזוהות. יד יצחק בן-צבי מוגדר כ"מוסד ממלכתי". בדברי הכנסת ערב חקיקת החוק באה לידי ביטוי הערכת חברי הכנסת את דמותו של יצחק בן צבי כנשיא המדינה השני וכבעל זכויות

6 עמי וולנסקי אקדמיה בסביבה משתנה: מדיניות ההשכלה הגבוהה של ישראל 1952-2004 31-73 (2005).

7 לדוגמה דברי ח"כ שושנה פריסץ, יושבת ראש ועדת החינוך של הכנסת, בעת הדיון במליאת הכנסת במהלך הקריאה השנייה והשלישית על הצעת החוק. דברי הכנסת, התשי"ח, עמ' 2533, 2537-2538, 2542.

8 דברי הכנסת, התשכ"ה, עמ' 1450-1464.

9 שם, עמ' 1452.

משמעותיות בחקר המזרח הקרוב ותפוצות ישראל. על רקע זה מעניינת מאוד הערתה של ח"כ רזיאל-נאור בדיון לקראת הקריאה הראשונה:

רצוני להתעכב על משפט אחד: "לשקף את אישיותו של יצחק בן-צבי כנשיא המדינה ואת פעלו בתנועת העבודה וכישוב ובמדינה". מר בן-צבי היה חבר מפלגה. שמענו היום גם פרטים מאוד מעניינים וחשובים על פעילותו ועל ערך פעלו בשביל המפלגה. אבל נדמה לי, עם כל הכבוד להשקפות כל שהן, ועם כל הכבוד להשקפותיו של אדם אשר אינו יכול עוד להגן עליהן, שלא זאת צריכים אנו להדגיש בדברנו על נשיא מדינת ישראל. הנשיא הוא סמל לאחדות האומה, לשם כך קיים מוסד הנשיאות ולא כדי לפצל אותה ולפלג אותה. יש לי כל ההערכה למפלגות, באשר הן התשתית והמכשיר של הדמוקרטיה, ולא תיתכן דמוקרטיה בלי מפלגות, שהן הסכר הטוב ביותר למניעת התהוות משטר שהוא ההיפך מדמוקרטיה; אבל עם כל הכבוד נראה לי שציון חלקו של נשיא המדינה בהשתייכותו למפלגה מסויימת בא להפחית, בא לגרוע מערכו, ומפעלו כנשיא המדינה. על כן הייתי מציעה, בכל הכבוד, שייכתב בחוק, וגם כך ייעשה במוסד החשוב הזה: "לשקף את אישיותו של יצחק בן-צבי כנשיא המדינה ואת פעלו בישוב ובמדינה".¹⁰

כמו כן מעניין להשוות את הקביעה בחוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976, אשר ביקש לעגן ולהנציח את מורשתו של ראש הממשלה הראשון באמצעות מכון מחקר ומרכז מורשת. גופים אלה אינם זוכים לתואר "ממלכתי". החוק קובע יום זיכרון שנתי, ביום פטירתו של בן-גוריון, שהוא בלבד זוכה לתואר ממלכתי ונקבע לגביו כי הוא "יצויין במוסדות המדינה, במחנות צה"ל ובבתי הספר".¹¹

10 שם, התשכ"ט, עמ' 3206.

11 סעיף 22 (א) לחוק דוד בן גוריון, התשל"ז-1976.

דומה שהרצון לציינו במוסדות המדינה, במחנות צה"ל ובכתי הספר, שהם גופים ממלכתיים, הוא שחייב את הגדרתו כ"יום זיכרון ממלכתי".¹²

במהלך השנים הוסיף המחוקק להשתמש במונח "ממלכתי" כמאפיין ומגדיר של מוסדות שונים המוקמים בחקיקה. משמעותו של מושג זה ניוונה ממשמעותו בשיח הציבורי החוץ-משפטי.

ניתן לסכם ולומר כי השימוש במונח "ממלכתי" בהקשר המוסדי נעשה בעשורים הראשונים של המדינה בשני מישורים עיקריים: (א) הקניית מעמד מיוחד למוסד המבטא סמליות ומשמעות זהותית; (ב) שימת דגש על מחויבות מיוחדת החלה על פעולת המוסד. מחויבות זו, שעיקרה אֶ-מפלגתיות והישמעות לערכי יסוד משותפים, נקבעה הן לגבי מוסדות שמשקפים מטבעם היבטים סמליים ומאחדים, והן לגבי מוסדות משטריים מרכזיים, המרכיבים את תשתית המשטר היציבה והקבועה.

ההסדרים החקיקתיים שהקימו את המוסדות הדגישו, בדרך כלל, את אחד המישורים האמורים על פני משנהו, הגם שקיימת זיקה בין המישורים, ולגביה נרחיב עוד בהמשך הדברים. יתרה מזו, נראה כי גם כאשר הדגש ששם המחוקק היה על הקניית מעמד המבטא סמליות וזהות, כאפיון של המוסד, הרי שכוונתו הייתה לחייב את המוסד מניה וביה בפעולות בעלות גוון מתאים לאותו אפיון. כך, לדוגמה, ממלכתיותו של השידור, שעליו הופקדה רשות השידור, או ממלכתיותו של החינוך, שעליו הופקד משרד החינוך, השליכו על חובותיהם של רשות השידור ומשרד החינוך, בהתאמה.

בראשית שנות האלפיים נוסף תחום הביטחון כתחום מרכזי שבו נכללת הממלכתיות באופן מפורש ואופרטיבי בחקיקה ראשית, במסגרת הסדרת פעילותם של מוסדות משטריים מרכזיים. אלא שבהקשר זה נקבע בחקיקה באופן ישיר כי הפעולה המוסדרת בה תתבצע באופן ממלכתי: סעיף 4(3) לחוק שירות

12 מאז נקבעו ימי זיכרון ממלכתיים בדברי חקיקה לא מעטים, לעיתים עם פירוט דומה, כמו חוק יום הזיכרון ליצחק רבין, התשנ"ז-1997, ולעיתים מחוץ קביעת יום זיכרון ממלכתי ללא הפירוט הקונקרטי לעניין הכניסה לבתי ספר, מחנות צה"ל וגו'. וראו לדוגמה סעיף 10 לחוק להנצחת זכרו של רחבעם זאבי, התשס"ה-2005.

הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 מטיל חובה ישירה על שירות הביטחון הכללי לנהוג בממלכתיות, בציינו כי "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים". כאן ניתן להיווכח כי השימוש בממלכתיות נעשה על מנת לסמן את האיסור על התנהגות שמקפלת בתוכה העדפה ברורה של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, והוא מגביל גם את הגורמים המטילים משימות על השירות. כך גם פירש את הסעיף הנ"ל בית המשפט העליון: במסגרת פרשת האגודה לזכויות האזרח, שעסקה בתשואלים שערך השב"כ לפעילים פוליטיים, הזכיר המשנה לנשיאה השופט רובינשטיין את הסעיף הנ"ל, וקבע בהקשר זה כי "אין חולק כי סיכול פעילות פוליטית זו או אחרת מטעמים פוליטיים בלבד אינו נמצא במטרות הארגון; אדרבה, ובהטעמה, הדבר מנוגד מפורשות למטרותיו כפי שהן מוגדרות בחוק".¹³ מבנה הסעיף והעיקרון שהמחוקק אינו משחית מילותיו לריק מאפשרים להניח כי החובה לנהוג בממלכתיות רחבה מעצם האיסור לבצע משימות המקדמות אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים.

בכוחנו את הפסיקה ואת השימוש שהיא עושה במושג ממלכתיות, נמצא כי בהקשרים מרכזיים מוענק למושג מובן משפטי כפול: הראשון, עניינו בדרישה למחויבות גבוהה של נושא התואר או מבצע הפעולה לסמליות הנלווית אל המעמד המרכזי הנתון לו במדינה ובחברה מתוקף תפקידו, כהונתו או מעמדו של המוסד; השני, עניינו בהתייחסות אל הנושא ככהונה או בתפקיד כנושא באחריות להבטיח את המכנה המשותף והמאחד בחברה הישראלית. לכל אחד ממובנים אלה נלווה אופן הפעולה הנגזר ממנו ומצופה מבעל התפקיד או הנושא ככהונה או מאופן התנהלות המוסד.

המובן הכפול שניתן בפסיקה למושג הממלכתיות מתבטא באופן מובהק בשני תחומים שנבקש להציג להלן: מעמד נשיא המדינה בכלל ופעולתו בהענקת חנינות בפרט; ובתחום הענקת פרסי ישראל במסגרת חגיגות יום העצמאות מדי שנה. במהלך הדברים נזכיר מוסדות וגופים נוספים, כמו היועץ המשפטי לממשלה, שגם ביחס לפעולתם מוזכרים בפסיקה היבטים הנובעים מערך הממלכתיות.

13 בג"ץ 5277/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרות הביטחון הכללי (לא פורסם, 7.2.2017), בפס' כט לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

התייחסות מרכזית לממלכתיות בקשר למוסד נשיא המדינה נדונה בפרשת ברזילי, שבה דן בית המשפט בהחלטת נשיא המדינה לחון את ראש השב"כ ושלושה מעובדי השירות במסגרת פרשת קו 14.300.¹⁴ נשיא בית המשפט העליון שמגר הקדיש בפסק הדין פרק לנושא "החוק והסדר הממלכתי", שבו הוא דן בגישה הממלכתית ובקשר בינה לבין שלטון החוק והאינטרס הציבורי. מושגים אלה, קבע הנשיא שמגר, "אינם מושגים סותרים או מתנגשים. הם משולבים זה בזה, תומכים זה בזה ומסייעים האחד למשנהו".¹⁵ קרי, לגישתו של הנשיא שמגר ממלכתיות היא מושג נפרד משלטון החוק ומהאינטרס הציבורי. שהרי אם היה מדובר במילים נרדפות שמסמנות את אותו הרעיון, לא היה נדרש לרוח ביחס בין המושגים. עוד קבע הנשיא שמגר בנוגע לסדר הממלכתי כי "סדר זה הוא היסוד לקיומן של המסגרות המדיניות והחברתיות ולהבטחת זכויות האדם".¹⁶

גם השופט ברק (כתוארו אז) נזקק באותה הפרשה למושג הממלכתיות, בהקשר דומה: השופט ברק העלה את השאלה אם יש מקום לפרש את סמכותו של נשיא המדינה כך שיתאפשר לו לחון אדם גם לפני הרשעה בפסק דין סופי, מתוך הנחה ותקווה כי הנשיא ישתמש בסמכות זו במשורה. תשובתו שלילית, מן הטעם הזה:

עניין לנו בסוגיה קונסטיטוציונית, המשפיעה על מערכת חיינו הלאומיים. עניין לנו בגיבוש תפיסות יסוד ממלכתיות. יש לנקוט, בעניין זה, עמדה ברורה לכאן או לכאן. אין להשאיר זאת להתפתחות קזואיסטית, שתבחין בין מקרים חריגים לבין מקרים יוצאי דופן ותשאיר הכול למשחק הכוחות הפוליטי, המשקף את חיי השעה.¹⁷

קרי, הסדר הממלכתי לגישתו של השופט ברק הוא היסוד לקיומן של המסגרות המדיניות והחברתיות ולהבטחת זכויות האדם. תפיסות יסוד ממלכתיות חשיבותן

14 בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505 (1986) (להלן: פרשת ברזילי).

15 שם, בעמ' 555.

16 שם.

17 שם, בעמ' 606.

בתשתית שהן מניחות, הנדרשת להיות יציבה וקבועה, ולא חשופה לתשובות משתנות בהתאם לתפיסות עולם מפלגתיות (נציין כי השופט ברק השתמש גם במונח "לאומי", כמונח חליפי לכאורה, ועוד נשוב לכך בהמשך).

נקודת הציון הבאה היא פרשת לירן, שדנה בשאלה אם ניתן לקיים הליך שימוע לפני הגשת כתב אישום בעניינו של נשיא מכהן.¹⁸ בית המשפט קבע כי אכן אין מניעה לקיים הליך שימוע גם כאשר מדובר בנשיא מכהן, ובתוך כך התייחס לטבעו של מוסד הנשיאות עצמו. השופטת פרוקצ'יה הזכירה את קביעות העבר שלפיהן הנשיא "מגלם באישיותו את המדינה"¹⁹ וכי הנשיא "עומד מעל לפוליטיקה היומיומית",²⁰ ומכך הסיקה קביעה החשובה לענייננו, והיא כי "מוסד הנשיאות [...] מסמל את מהות המדינה, ומייצג את ערך הממלכתיות, הפרושה מעל לכל המפלגות והזרמים".²¹ גם כאן אפוא חוזר הרעיון שלפיו ממלכתיות היא הימצאות "מעל" לפיצול המפלגתי-אידאולוגי-פוליטי, והיא כרוכה בייצוג יסודות הזהות של המדינה והמשמעויות הנלוות לה.

הקשר נוסף הנכרך עם אלה במושג הממלכתיות הוא האחרות והחיבור בין פלגיה השונים של החברה הישראלית, ואף את אלה מייצג הנשיא מכוח מעמדו. השופטת פרוקצ'יה חזרה על רעיון זה גם בפרשת פלונית,²² שעסקה בהחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה לאשר הסדר טיעון עם נשיא המדינה משה קצב. בפסקה 1 לפסק דינה ציינה השופטת כי "[הנשיא] מייצג במעמדו את הממלכתיות, ואת הקווים המאחדים והקושרים בין פלגיה השונים של החברה הישראלית". גם במסגרת הערעור על הכרעת הדין וגזר הדין בפרשת קצב, חזר בית המשפט פעם נוספת על רעיון המעמד הממלכתי של הנשיא: "מעמדו של נשיא המדינה

18 בג"ץ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, 1.4.2007) (להלן: פרשת לירן).

19 ד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מתאנה, פ"ד טז(1) 465, 430.

20 פרשת ברזילי, לעיל ה"ש 14, בעמ' 605.

21 פרשת לירן, לעיל ה"ש 18, בפס' 42 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

22 בג"ץ 5699/07 פלונית נ' התנועה למען איכות השלטון בישראל (לא פורסם, 26.2.2008) (להלן: פרשת פלונית).

מחייב אותו לממלכתיות וסמליות. [...] נשיא המדינה בישראל אמור לבטא את הממלכתיות, את האחדות ולהיות לסמל שכל אזרחי המדינה מזדהים עמו".²³

לבסוף, בית המשפט השתמש באידאל הממלכתיות בהקשר של נשיא המדינה גם בפרשת זוהר,²⁴ שבו נבחנה מהותה של חתימת הקיום של שר המשפטים ביחס לסמכות החנינה של נשיא המדינה. בית המשפט קבע, כידוע, כי שר המשפטים רשאי לסרב לחתום על החלטות חנינה של הנשיא במקרים יוצאי הדופן והנדירים שבהם ההחלטה לוקה באי־סבירות קיצונית או מונעת משיקולים זרים. נשיאת בית המשפט העליון ביניש חזרה על התפיסה הרואה בנשיא מוסד ממלכתי המייצג אידאל כללי, וכורכת את האחדות החברתית והלאומית עם המדינה ומשטרה הדמוקרטית: "הנשיא מסמל את המדינה ואת משטרה הדמוקרטית, והוא מייצג אחדות חברתית ולאומית, הבאה לידי ביטוי בשורת התפקידים שנמסרו לו, הממחישים את מעמדו הממלכתי".²⁵

פסק הדין בפרשת פלונית מתייחס גם למוסד היועץ המשפטי לממשלה, והשופט לוי מחיל גם לגביו מעין חובת הגינות בהתנהלותו השוטפת, על יסוד מעמדם הממלכתי של גורמי אכיפת החוק.²⁶ השופטת נאור חזרה על גישה זו בערעור על הכרעת הדין וגזר הדין של קצב, וגם היא השתמשה במונח הממלכתיות כדי לסמן גבולות גזרה ראויים בהקשר זה לגורמי אכיפת החוק.²⁷

למעשה, הדרישה לממלכתיות היא בעלת תחולה רחבה יותר מזו שצוינה לעיל בפרשת קצב. ניתן לומר כי הפסיקה מצביעה, גם אם באופן שטרם פותח כל צורכו וניתן לליבון נוסף, על מחויבות בעלת היבטים ממלכתיים של כלל המינהל הציבורי. כך ציין בית המשפט כי "שיטת המינהל הציבורי בישראל [...] רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא־פוליטי. זוהי תפיסת יסוד

23 ע"פ 3372/11 קצב נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 10.11.2011), בפס' 406 לפסק דינה של השופטת (כחוארה אז) נאור (להלן: פרשת קצב).

24 דנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' זוהר (לא פורסם, 29.11.2010) (להלן: פרשת זוהר).

25 שם, בפס' 22 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

26 פרשת פלונית, לעיל הערה 22, בפס' 68 לפסק דינו של השופט לוי.

27 פרשת קצב, לעיל ה"ש 23, בפס' 391 לפסק דינה של השופטת נאור.

שהיא נחלתנו מימים ימימה. היא עוברת כחוט השני לאורך הספרות המשפטית, הפסיקה והחקיקה.²⁸

בית המשפט העליון נזקק למונח הממלכתיות גם בדונו במדיניות השימוש בנכסי הציבור, בהתייחס למדיניות הקרקעית כלפי קרקעות המדינה. כבר בשנת 1967 קבע הנשיא אגרנט כי קיימת בחקיקה מגמה הנוגעת לקרקעות המדינה, אשר מטרתה "להבטיח שהמדיניות המקרקעית, לפיה יבוצעו בעתיד כל הפעולות והעיסקאות הנוגעות למקרקעין של המדינה בישראל, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקימת לישראל, תהא מדיניות ממלכתית מתואמת".²⁹ בהמשך, במסגרת פרשת פורז משנת 1992, הרחיב הנשיא שמגר את הדיבור על ממלכתיות בקשר למקרקעי הציבור, והזכיר אותה כחובה גם ביחס לכלל רשויות המינהל הציבורי:

מקרקעי הציבור צריכים להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין השאר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין.³⁰

מקביעה זו, שבית המשפט חזר עליה בפרשות אחרות,³¹ נציע להסיק שתי תובנות שמתיישבות עם האמור עד כה: ראשית, פעולה על פי סטנדרטים של ממלכתיות משפיעה על התהליך ועל אופני ההתנהגות שלפיהם מתקבלות החלטות של רשויות הציבור, כמו גם על תוכנן. שנית, החובה לנהוג בממלכתיות חלה, באופן עקרוני, על כלל רשויות הציבור (אף שהיא עשויה להשתנות בעוצמתה, כפי

28 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 (1998).

29 ע"א 55/67 קפלן נ' מדינת ישראל, פ"ד כא(2) 718, 727 (1967).

30 בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (1992).

31 ראו לדוגמה בג"ץ 1/98 כבל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241, 261 (1999); בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, 518 (2000); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 275 (2000).

שנבאר בהמשך). להלן נראה כי ההסדרים האתיים שנקבעו במסגרת הקוד האתי של שירות המדינה עולים בקנה אחד גם הם עם תפיסתו הכללית של בית המשפט באשר למינהל הציבורי. הדגש המיוחד המושם בפסק הדין בפרשת פורז ביחס לממלכתיות, ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו, מחייב גם אופני התנהגות שנמנית עימם עמידה בחובות וכללים של מינהל ציבורי תקין, כמשמעותם בפסיקת בתי המשפט.

שימוש מעניין נוסף במונח "ממלכתיות" ביחס לפעולת רשויות המינהל הציבורי ובפרשנות הדין מתבטא בהענקה של גוון אזרחי-מדינתי למונח, סמכות, תפקיד או מוסד הכלולים בהסדרה הקבועה בדין. הגוון האזרחי-מדינתי מבדיל את ההסדרה במסגרת המדינתית מן התוכן הדתי גרידא הכרוך באותו מונח, סמכות, תפקיד או מוסד אילולא היו כלולים במסגרת ההסדרה המדינתית. כך, לדוגמה, נקבע בעניין שיקול הדעת של גורמי המדינה בהפעלת הסמכויות המוקנות להם לפי חוק השבות, בענייני רישום אוכלוסין או בענייני כשרות. בפרשת פסרו (גולדשטיין) נקבע כי –

ככל שמתרחקים מתחומי המעמד האישי, ברי כי ההשתייכות הדתית נושאת משמעות שונה, ועל-כן יש היגיון בדבר כי היקף השליטה והפיקוח, כמו גם הגוף המופקד על אלו, יהיו אזרחיים-ממלכתיים. [...] אולם בו בזמן שבתחום סמכויות השיפוט הדתיות יש טעם בדבר למסור את העמדת המבחן ואת ההכרעה בעניין לידי הסמכות הדתית, אין טעם כזה שעה שמדובר בחוק חילוני.³²

32 בג"ץ 1031/93 פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים, פ"ד מ"ט (1) 661, 687 (1995); ראו גם "על רקע הקשרן של הוראות חוק השבות, ניתן לקבוע כי המושג גיור שבו איננו מתייחס לפעולה פרטי-דתית גרידא. אין הכוונה להכרתו האישית של אדם, שעניין היא בינו לבין אלוהיו. גיור בהקשרו של חוק השבות הוא פעולה ציבורית-אזרחית: מכוחו מסתפח אדם לעם ישראל, ומכוחו מוקנות לו הזכויות לשבות ולאזרחות" (בג"ץ 7625/06 רגצ'ובה נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 31.3.2016)). וכן דוגמאות אחרות, ובהן: "שום בית-דין דתי בעולם, מחוץ לבית-הדין הרבני בישראל, אינו מוסמך להפעיל סמכות ממלכתית וליתן פסקי-דין לגירושין דתיים שיהיו מוכרים וניתנים לביצוע במדינות אחרות כמו בישראל. בנסיבות כאלה, הקשחח התנאים הנדרשים כדי להקנות סמכות בין-לאומית לבית-הדין הרבני תהיה בלתי רצויה" (ע"א 3868/95 ורבר נ' ורבר, פ"ד נב(5) 817, 846 (1998)); "המשיבה הינה

עוד נזכיר בקצרה את שיטתו של השופט דב לוין למבחן "התכלית הראויה" בנייתוח החוקתי. החל מפרשת בנק המזרחי עמד השופט לוין על כך שעל מנת שתכלית תהיה ראויה, יש צורך שיהיה בה "כדי לקדם מטרות חברתיות ממלכתיות המיטיבות עם הציבור".³³ השופט לוין חזר על עמדתו זו גם במקרים אחרים, בצינינו כי ניתן לחוקק חוק שיתגבר על פסיקת בית המשפט, אך זאת "במעשה חקיקה של הרשות המחוקקת, אם זו השתכנעה כי ראוי לעשות כן במטרה לקדם אינטרס ממלכתי ראוי".³⁴ באותו המקרה (שעסק בחוק שהבחין בין קרנות פנסיה חדשות לישנות לעניין ביטוח פנסיוני), קבע השופט לוין כי הוראת חוק לא תצלה את משוכת התכלית הראויה אם "אין בה כדי לקדם מטרות חברתיות ממלכתיות המיטיבות עם הציבור או שאינה מאזנת חשש פגיעה בזכות יסוד שוות ערך".³⁵

זיקה מסוימת לגישה זו מצאנו גם בקביעת הפסיקה ביחס לפעולת חברי כנסת שמכהנים כיושבי ראש ועדות. במסגרת פרשת התקציב הדר-שנתי ציטט השופט הנדל מהחלטה של ועדת האתיקה של הכנסת שקבעה כי "על חברי כנסת המכהנים כיושבי ראש ועדות הכנסת לזכור כי בכובעם זה עליהם לפעול בממלכתיות ולהבטיח כי לדיון בנושא שנקבע על ידם יוזמנו כל הצדדים הרלבנטיים וכי יתקיים דיון מאוזן בו תינתן רשות הדיבור למגוון הדעות וכמובן לכל חברי הכנסת המשתתפים בו".³⁶

רשות מנהלית ממלכתית הכפופה לכללי המשפט המנהלי, ועל כן גם בבואה לפסוק על-פי ההלכה שיקול הדעת המוקנה לה באשר לקביעת התנאים למתן תעודות הכשר איננו שיקול דעת מוחלט" (בג"ץ 7471/05 בלדי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פ"ד טב(2) 370, פס' 9 (2007)). ועיינו באופן כללי על ההיבט הממלכתי בפסיקתו של המשנה לנשיאה רובינשטיין: שחר ליפשיץ "המוהיקני האחרון: על הומניזם, אחריות יהודית גלובאלית, וממלכתיות במשנתו של השופט רובינשטיין", ספר אליקים רובינשטיין כרך א 135 (בעריכת אהרון ברק, אילה פרוקצ'יה, מרים מרקוביץ-ביטון, רינת סופר 2021).

33 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 460 (1995).

34 בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 441, 458 (1994).
35 שם, בעמ' 474.

36 בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (לא פורסם, 6.9.2017), בפס' 11 לפסק דינו של השופט הנדל.

כאן המקום להבהיר את הקביעה של החובה לנהוג בממלכתיות במסגרת הכללים האתיים החלים על השירות הציבורי. הקוד האתי החדש לשירות המדינה, כפי שאושר ונקבע בשנת 2017, מציב את ערך הממלכתיות כערך מרכזי, ראשון בסדר הערכים המנויים בו, ומגדיר מהם מרכיביו של הערך לעניין זה:

ממלכתיות

- נאמנות לציבור – ביצוע התפקיד תוך נאמנות למדינה, מתן חשיבות עליונה לאינטרס הציבורי וחיזוק אמון הציבור בשירות המדינה.
- שלטון החוק – ביצוע התפקיד תוך כיבוד החוק ויישומו כראוי.
- אפוליטיות – ביצוע התפקיד תוך התעלמות מדעתו הפוליטית של העובד ותוך ומתן שירות שווה לכל ממשלה, שר או בעל תפקיד.
- כבוד האדם – ביצוע התפקיד תוך שמירה על כבוד האדם וזכויותיו והימנעות מהשפלה, הטרדה מינית ומנוקשות יתרה.
- שוויון – ביצוע התפקיד ללא הפלייה מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו נוגע לעניין ואינו מצדיק יחס שונה.
- צדק חברתי – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבות צמצום פערים חברתיים וכלכליים וקידום חובת ייצוג הולם על פי דין בשירות המדינה.³⁷

נציין כי בכל הנוגע למעמדו המחייב של הקוד האתי מפרטת הודעת נציב שירות המדינה כך:

4. בהתאם להמלצות הוועדה לגיבוש הקוד האתי, כדי לקדם את פיתוח כללי האתיקה המקצועית במטרה לשפר את תפקוד שירות המדינה, ראוי כי לא ייעשה שימוש בקוד האתי

37 "קוד אתי לשירות המדינה", אתר שירות נציבות המדינה, עמ' 4.

בהליכים משמעותיים, ויש להותיר את כללי האתיקה לשיח הארגוני, לשיח שבין עמיתים לבין עצמם, ולתווך שבין מנהל לעובדיו בדבר ההתנהגות הראויה.

5. משכך, אין לעשות שימוש בקוד האתי החדש בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, לרבות הליכים לפי סעיף 31 לחוק. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לעשות שימוש בהליכי המשמעת בכל נורמה מחייבת ובת תוקף (כגון דין, הוראות שבתקש"ר וכדומה), גם אם היא נכללת בקוד האתי, אך במקרים אלה, ההליך המשמעתי יינקט בשל הפרת הוראת הדין (לרבות תקש"ר או כל נורמה מחייבת אחרת), אך לא בשל הפרת הקוד האתי.³⁸

כמו כן, כידוע, פורסם לאחרונה כי בצה"ל נשקלת הכללה של ערך הממלכתיות כערך ה-11 במסמך "רוח צה"ל". בעניין זה עסקנו ביתר הרחבה במאמר נפרד,³⁹ ונבקש כאן רק לציין את הערכתנו כי הכללת ערך הממלכתיות ב"רוח צה"ל" עשויה להשליך במידה מסוימת (גם אם באורח עקיף) על היקף החובות המשפטיות של חיילי צה"ל. נסביר: רוח צה"ל איננו מסמך בעל תוקף משפטי ישיר, אך בתי המשפט משתמשים בו באופן תדיר כמקור השראה פרשני, ומקובלת העמדה כי "עת עסקינן בביצוע מעשה העולה כדי עברה פלילית, בחינת מידת הסטייה מערכי רוח צה"ל מלמדת על מאפייני החומרה הייחודיים למעשים".⁴⁰ יתר על כן, בתי המשפט עשויים להשתמש במסמך רוח צה"ל אגב בחינת החלטות מינהליות של גורמים צבאיים.⁴¹ בשים לב לכך, הדעת נותנת כי הוספת חובה (ערכית) לנהוג

38 נציבות שירות המדינה, "קוד אחי לשירות המדינה", הודעה מס' 10/21, י"ג אייר תשע"ז, 9.5.2017.

39 ראו עדנה הראל-פישר ועמרי בן-צבי "ממלכתיות בקוד האתי הצבאי: ההיבט המשפטי" רוח ממלכתית: עיונים במסמך רוח צה"ל 47 (עידית שפרן גיטלמן עורכת, 2020).

40 ע' 74/09 תמיר נ' התובע הצבאי הראשי (לא פורסם, 10.11.2009) בפס" 20 לפסק הדין.

41 ראו בג"ץ 7195/08 אבו רחמה נ' הפרקליט הצבאי הראשי (לא פורסם, 24.6.2014).

בממלכתיות תשפיע בצורה עקיפה על הסטנדרטים המשפטיים החלים על חיילי צה"ל.

עם זאת, ייתכן כי ניתן להקיש את ממלכתיותו של צה"ל, במובן "שייכותו" למדינה (ודוק: המחוקק נקט את המונח "המדינה" ולא את המונח "הממשלה"), גם ללא הכללתו במסמך רוח צה"ל, אלא מתוך סעיף 1 לחוק-יסוד: הצבא, התשל"ו-1976, שקובע כי "צבא-הגנה-לישראל הוא צבאה של המדינה".⁴² כדוגמה לכך, בפסק הדין בפרשת חדו"ש,⁴³ אשר ניתן לאחרונה, דן בית המשפט בממלכתיות טקס הקבורה הצבאי והסממנים המבטאים זאת. על יסוד הקביעה כי "מתן כבוד ויקר למי שמצא את מותו במסגרת שירותו הצבאי, טבוע בערכים שעליהם מושתתת מדינת ישראל ובהוויתנו כחברה" מבחין בית המשפט בין אלה לבין הבחירה אם לקיים את הקבורה על פי טקס דתי אורתודוקסי. הבחנה זו מתקשרת להיבט שנדון לעיל שעניינו התווית הפרשנות של סמכויות הקבועות בחוק האזרחי על פי אמות מידה ממלכתיות על פני פרשנות המשליטה אמות מידה הלכתיות באופן בלבדי, אף אם ניתן ליצוק למונחים שביסוד הסמכויות גוון דתי.

דוגמת פרסי ישראל היא הדוגמה המרכזית השנייה שנבקש לבחון. ייחודה הוא בשילוב שבין שתי המשמעויות. הראשונה היא החשיבות המיוחסת למוסדות מסוימים או לפעולות כלשהן במישור של סמליות וזהות שהן משותפות ומאחדות בעבור החברה הישראלית. המשמעות השנייה היא החובה להתנהל באופן שאינו מפלגתי-פוליטי ועל פי עקרונות העולים בקנה אחד עם תשתית המשפט המינהלי בענייניות, במקצועיות ובתקינות, ובהתאם לעקרונות קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כפי שמתאר בית המשפט העליון בפרשת גיל,⁴⁴ ה"מסורת" של הגשת עתירות בנושא הפרס החלה, כנראה, בשנת 1997, היא השנה שבה התערב בית משפט זה, בפעם היחידה, בהחלטה על הענקת הפרס.

42 על המשמעות של סעיף זה במשפט הציבורי הישראלי ראו חנן מלצר "צה"ל כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית" משפט ועסקים יד 347 (2012).

43 בג"ץ 3458/17 חדו"ש - לחופש דת ושוויון נ' צבא הגנה לישראל (לא פורסם), 8.8.2019.

44 בג"ץ 2324/11 גיל נ' שר החינוך (לא פורסם), 26.4.2011.

היה זה בפרשת **מסאלה** – עתירה כנגד הענקת פרס מפעל חיים לעיתונאי שמואל שניצר בשל מאמר שפרסם נגד בני הקהילה האתיופית, מאמר שבו ייחס להם סכנה לבריאות הציבור. בית המשפט ביטל את החלטת שר החינוך שלא להביא ההחלטה לעיון חוזר של ועדת השופטים, אך לא את עצם ההחלטה להעניק את הפרס. הבאת ההחלטה לעיון מחודש נדרשה על רקע העובדה שהתבררה לשופטים כי המאמר המסוים, כמו גם העובדה שמר שניצר הורשע בגינו בעבירה אתית על ידי מועצת העיתונות, לא היו לפני הוועדה ערב החלטתה.⁴⁵ מאז הוגשו עתירות לא מעטות, רובן כנגד עצם זכייתו של פלוני או אלמוני בפרס.⁴⁶ הגם שבית המשפט התבקש בחלק מן העתירות לבחון את החלטות הוועדה והתנהלותה בכלים מתחום המשפט המינהלי, כמו ניגוד עניינים, והגם שקבע כי הביקורת השיפוטית הנוגעת לתקינות ההליך "דומה [לזו] המופעלות ביחס לכל גוף ציבורי באשר הוא [...] ואין ועדת הפרס מהווה חריג לענין זה"⁴⁷ – הרי שצמצם את מעורבותו בנושא הזה. בית המשפט נקט ריסון מרבי כלפי פעולות ועדות השיפוט ושרי החינוך בכל האמור בעצם החלטה להעניק את הפרס לפלוני או לאלמוני ובשיקול הדעת של הוועדות או של שר החינוך.

עמדתו המרוסנת של בית המשפט מבוססת על הימנעותו הכללית ממעורבות בתחום מתן פרסים וציונים ועל גישתו שבעניין זה ניתן שיקול דעת רחב לגורמים המחליטים על הענקת פרסים, ומעמדו המיוחד של פרס ישראל מעניק משנה תוקף לריסון זה.⁴⁸ כפי שקבע בית המשפט בהתייחסו לפרס ישראל, הפרס:

45 בג"ץ 2205/97 מאסלה נ' שר החינוך והתרבות פ"ד נ"א (1) 233 (1997).

46 בג"ץ 1933/98 הנדל נ' שר התרבות החינוך והספורט (לא פורסם, 25.3.1998); בג"ץ 2348/00 סיעת המפד"ל נ' שר החינוך (לא פורסם, 23.4.2000); בג"ץ 2769/04 יהלום נ' שרת החינוך התרבות והספורט (לא פורסם, 19.4.2004) (להלן: פרשת יהלום); בג"ץ 2454/08 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' שרת החינוך (לא פורסם, 17.4.2008) (להלן: פרשת שטרנהל); בג"ץ 3346/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' שר החינוך (לא פורסם, 26.4.2009) (להלן: פרשת פורום משפטי למען ארץ ישראל). ועתירה בעלת אופי אחר – כנגד דרישת החקנון שחייבה את הזוכה בפרס ישראל לציור להתייצב ולקבל הפרס – בג"ץ 3750/03 גרשוני נ' שרת החינוך (לא פורסם, 5.5.2003).

47 פרשת פורום משפטי למען ארץ ישראל, לעיל ה"ש 46, כפי שצוטט בבג"ץ 1311/15 דיין נ' שר החינוך (20.5.2015), פס' 13.

48 פרשת פורום משפטי למען ארץ ישראל, לעיל ה"ש 46, בפס' 14.

נושא משמעות ממלכתית חשובה, שיסודה במתן ביטוי של הוקרת העם והמדינה לפרטים ולגופים אשר השקיעו את מיטב כוחם וכישורונם להשגת יעדים חשובים בתחומי חשיבה ועשייה שונים. הוא נועד לעודד ולחזק את הכוחות המובילים בחברה בתחומים השונים למיציא יכולותיהם, כדי להגשים ערכים בסיסיים לקידומה של החברה הישראלית כחברה ערכית הבנויה על ערכי הדמוקרטיה וכבוד האדם, החותרת לפיתוח החשיבה האנושית בתרבות, במדע מדויק ובמדעי הרוח, לקדמת האדם ולרווחתו. הפרס מבקש להטיע מסר חינוכי בדבר חשיבותה של התרומה הערכית לחברה בתחומים המרכזיים בהוויתה. התהליך להגשמת הערכים העומדים מאחורי מוסד פרס ישראל הוא בעל אופי ציבורי-ממלכתי, והוא מוביל לאחד האירועים החגיגיים והחשובים ביותר מבין אירועי יום העצמאות בכל שנה.⁴⁹

באופן מיוחד נמנע בית המשפט ממעורבות בשל היותו של פרס ישראל פרס ממלכתי שיש חשיבות למנוע את השפעותיהם של גורמים פוליטיים על הענקתו ולשמור על מקצועיותו ועל עצמאות ועדות הפרסים: "נראה כי יסודו של הפרס על הסדר וולונטרי מבטיח ביתר שאת את עצמאותן של ועדות השופטים ומגן על הפרס – חרף היותו פרס ממלכתי – מפני השפעותיהם של גורמים פוליטיים".⁵⁰

בדונו בפרס ישראל כפרס ממלכתי חידד בית המשפט את הקשר בין יסודות הממלכתית לבין הבטחת חופש הביטוי הנדרש לחברה דמוקרטית, ובכלל זה מניעת הגבלה על ביטוי של דעות או השקפות שאינן קונסנזואליות או שאינן עולות בקנה אחד עם גישה מפלגתית-פוליטית מסוימת. קשר זה מתקיים, כפי שהוזכר לעיל, גם בהתייחס לתחומי ביטוי אחרים הנדרשים לחברה דמוקרטית ולגופים בעלי סמכות במסגרת תחומים אלה, כמו בעניינה של המועצה

49 שם, פס' 18-19.

50 פרשת יהלום, לעיל ה"ש 46, בעמ' 839.

להשכלה גבוהה ובעניינה של רשות השידור. כך קבע בית המשפט בפרשת שטרנהל:

הזכיייה בפרס ממלכתי בגין הישגים מקצועיים, מצוינות או תרומה אישית לחברה ולמדינה, ראוי לה שלא תוגבל לדמויות המצויות בלב הקונסנזוס וששמירותיהן בגדר המקובל, אלא תיעשה בעיקרה על פי בחינת המועמדים לגופם, על פי עשייתם, הישגיהם ותרומתם המקצועית.⁵¹

ולמעלה מכך, ההקשר הממלכתי מצדיק הגנה מפני פגיעה ממשית בערכיה של מדינת ישראל, כדוגמת הגנה מפני עמדות גזעניות, כפי שממשיך בית המשפט ומבהיר:

ודוק: כפי שהובהר, ניתן להעלות על הדעת נסיבות בהן יהא זה ראוי, ואף מתבקש, כי אל מול הישגיו המקצועיים של מועמד לפרס ישראל ישקלו שיקולים נוספים, כלליים. [...] כך, למשל, מועמד המזוהה עם ערכים המנוגדים באופן ממשי לערכיה של מדינת ישראל, דוגמת מי שידוע כאוחז בעמדות גזעניות, או מקרים קיצוניים מעין אלה [...] כידוע, גם רף הסיבולת הגבוה ביותר שנטל על עצמו הציבור במדינה דמוקרטית באשר לחופש הביטוי אין משמעו כי הנייר והאוזן סובלים הכל ותיתכנה התבטאויות שיש בהן השפלה או ביזוי כה קשים בכבודו של אדם או של ציבור. במצב מעין זה דומני כי לא יהא זה סביר להעניק לאותו אדם את אות ההערכה הגבוה ביותר שמעניקה מדינת ישראל לבניה ובנותיה.⁵²

51 פרשת שטרנהל, לעיל ה"ש 46, בפס' 10.

קודם שנציע מסגרת רעיונית נורמטיבית לעקרון הממלכתיות במשפט, נבקש עוד להסב את תשומת הלב אל המונח "לאומי" והשימוש הנעשה בו בעיקר על ידי המחוקק.

לכאורה, בשונה מן המונח ממלכתי הרי המונח לאומי ברור הרבה יותר ומקביל במשמעותו למונחים מוכרים בשפות אחרות, שעניינם הלאום במונחו האתני. אולם, כפי שנראה בפירוט להלן, המונח לאומי משמש לעיתים בערבוביה עם המונח ממלכתי, בעוד במקרים אחרים הוא מיוחד להקשרים לאומיים בלבד האתני.

ראשית, המונח לאומי משמש בהתייחסות למדינות זרות ובעיקר בסמיכות לתיאור יחסים בין מדינות או גופים שמתקיים בהם שיתוף פעולה בין מדינות, כמו אמנה בין-לאומית; איגוד בין-לאומי, ארגון בין-לאומי; הסכם בין-לאומי; מאבק בין-לאומי; סמכות שיפוט בין-לאומית; עיצוב בין-לאומי; שיתוף פעולה בין-לאומי, ויפיע בהקשרים אלה בחקיקה הרלוונטית. ההקשר הזה לכאורה ניטרלי ואינו כרוך במושג הלאום במונחו האתני.

לעיתים ימצא המונח לאומי בצירוף למונח מסביר אחר, המייחד אותו לסוגיות לאום וזהות אתנית. דוגמה מובהקת היא הגדרת גזענות שבסעיף 144א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המסתיימת במילים "והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני"; נוסח דומה קבוע בסעיף 1(1) לחוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, לעניין גדרות הבעת דעה או מעשה שעושה חבר כנסת במילוי תפקידו. הוראה דומה מצויה בסעיף 15 לחוק איסור אלימות בספורט, התשס"ח-2008, המייחד איסור להתבטאות גזענית, בין היתר בשל השתייכות למוצא "לאומי-אתני"; בדומה, קבוע המונח בחוק בדבר מניעתו וענישתו של פשע השמדת עם, התש"י-1950, בהגדרת "השמדת עם" בהתייחס ל"קיבוץ לאומי, אתני, גזעי או דתי", ובחוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, התש"י-1950, בהגדרת "אדם נרדף" – "אדם הנמנה עם קיבוץ לאומי, גזעי, דתי או פוליטי"; ובחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התשל"ל-1970, לעניין הגדרת "פעולת איבה", בין השאר, כמעשה "שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני", ועוד.

אלא שבכוחנו את השימוש במונח לאומי בהתייחס למוסדות וגופים המיוסדים בחוק, נתקשה לא אחת למצוא ייחוד לשימוש במונח להקשרים לאומיים או הבחנה ברורה ועקבית בין השימוש בו לשימוש במונח ממלכתי. כמו כן נמצא כי התואר הוענק גם לגופים שהוקמו לביצוע תפקיד ציבורי כללי, במשמעותה של הממלכתיות כאמור לעיל, ובכל זאת הם מוגדרים כלאומיים.

כך, לא ברור תואר הרשות לבטיחות בדרכים כרשות לאומית, המקיימת גם מרכז לאומי למידע ולמחקר; מדוע הרשות להסמכת מעבדות היא לאומית; וכיצד נקבע תוארו של הביטוח הלאומי, אשר משמש בתפקיד שאינו מיוחד ללאום אלא הוא תפקיד ממלכתי, כלפי כלל ציבור האזרחים.

גם בהקשרים כלכליים ומשאבי ציבור מצאנו מצב דומה. לדוגמה, משרד לתשתיות לאומיות⁵³; "תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר", בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; ו"נקודת ראות של המשק הלאומי" בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. לעומת זאת, סעיפים 277 א-ד לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, עוסקים ב"תוכנית ממלכתית", בעוד "עדה לדיור לאומי" קבועה בחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) וגם

53 גם הפסיקה עוסקת לא אחת בסוגיות בעלות משמעות כלכלית כוללת מתוך שימוש במונחים לאומי וממלכתי, בלא שניכרת הבחנה ברורה ביניהם. וראו כדוגמה "שטחי הנוף הפתוח הם משאבי לאומי הולך ונעלם, ולכן כל החלטה הפוגעת בנכס זה צריכה להתקבל ברמה הלאומית, דהיינו על-ידי גורמי התכנון הארציים" (ע"א 8116/99 אדם טבע ודין נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון, פ"ד נה(5) 195, 206 (2001)); "לפגוע באטרקטיביות של מדינת ישראל למשקיעים ובעלי ידע זרים ובפרויקטים ממלכתיים עתירי השקעה אחרים" (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר פ"ד סג(2) 545 (2009), פס' 8 לפסק דינה של הנשיאה בינשו), לעומת "סיפוק תנאים אלה, המצויים מעבר לאמצעי המינימום שיש חובה לספקם, הוא אופציונאלי בטיבו, וחלוי בסדרי עדיפויות לאומיים המשתקפים בתקציבי מוסדות המדינה. [...] יכולתה לעשות כן חלויה במורכבות כלל הצרכים הלאומיים, ובמיקומו של נושא תנאי המאטר בבחי הסוהר בסולם הנושאים החברתיים שהמדינה נושאת באחריות להסדרתם, על פי חשיבותם היחסית בין כלל הצרכים הלאומיים" (שם, פס' 34 לפסק דינה של השופטת פרקוצ'יה); ובהתייחס למכרז למתן רישיון משדר ערוץ טלוויזיה ייעודי לשידור ערוץ חדשות: "ענף תקשורת זה אוצר בתוכו כוח השפעה רב על עיצוב דעת הקהל והוא שולט על מקורות מידע חיוניים המזרמים לציבור בחחומים שונים. הוא נושא אופי של משאב לאומי-ציבורי אשר נועד לענות על צורך חברתי רב משמעות" (ע"מ 6352/01 חדשות ישראל (טי.א.אן.סי) בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נו(2) 97, 118-ד-ה (2001)).

החוק לקידום בנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, קובע את ביצוע "תוכנית לדיור לאומי"; יצוין גם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, המסדיר את דרך קביעתם של אזורי "עדיפות לאומית" אשר הענקת העדפה בהם מחייבת בחינה כוללת ושוויונית מוקדמת ביחס למתן הטבות בהם בהינתן כלל האזורים הגאוגרפיים במדינה.⁵⁴

עוד נציין את המרכז הלאומי לנושא השתלות והמרכז הלאומי לרפואה משפטית, שניהם מוזכרים בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, ובחוק השתלת איברים, התשס"ח-2008; בחוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017, נקבעה הקמת מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך; האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, שנוסדה לפי חוק האקדמיה הלאומית למדעים, התשכ"א-1961, נדרשת לייעץ לממשלה בסוגיות בעלות חשיבות לאומית בתחום המחקר והתכנון המדעי; הקמתה של הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, נקבעה בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, הגם שלפי מטרות החוק היא נועדה לקדם את התעשייה במשק הישראלי ככללו; מערך סייבר לאומי, אשר ההקמה שלו בהחלטת ממשלה מעוגנת בעקיפין בחוק הסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1988, נועד לטפל באיומי סייבר על המשק הישראלי ככללו; וכן נזכיר את ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, ואת חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, המופקדים על סוגיות בהבטחת הביטחון של כלל אזרחי המדינה ותושביה. בשנים האחרונות נקבע יום סטודנט לאומי בתיקון משנת 2010 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ח-2007, אשר סעיף 22א בו קובע כי "מטרתו של פרק זה להביא להטמעת חשיבותה של ההשכלה הגבוהה ולהכיר בתרומתו של ציבור הסטודנטים להתפתחותה ולעיצובה של החברה הישראלית כחברה מודרנית ומתקדמת". עם המוסדות בעלי המשמעות הסמלית שלגביהם נחקקו חוקים

54 כזכור, פרק זה נחקק בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון בפרשה ועדת המעקב העליונה, בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלה ישראל, פ"ד סא(1) (2006), בעניין העקרונות החלים על הענקת הטבות באזורים גאוגרפיים מסוימים.

בעשורים האחרונים, אגב שימוש במונח לאומי, נמנים גם הספרייה הלאומית – חוק הספרייה הלאומית, התשס"ח-2009, ומכון וינגייט – חוק המכון הלאומי למצוינות בספורט (מכון וינגייט), התשע"ז-2017.

להעמקת הבלבול תורמים, בחלק מן המקרים, שימושים מעורבים של המונחים לאומי וממלכתי זה לצד זה. כך, בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1988, מוגדרים גן לאומי ואתר לאומי, לצד אתר הנצחה ממלכתי.⁵⁵ חוק יום ציון לאומי לתרומתה ולפועלה של העדה הדרוזית, התשע"ח-2018, מחייב, לצד יום ציון לאומי, את קיומה של ישיבה ממלכתית של הכנסת.

לעומת אלה, בחלק מן המקרים השימוש במונח לאומי משתלב באופן ברור במשמעות המצופה, בהבחנה מן הממלכתי. בהקשר זה כמובן בולט חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, שהליך חקיקתו התבסס בעיקרו על המונח לאום במובנו האתני. עוד ניתן לציין את חוק בית העצמאות, התשס"ט-2009 ("לבייץ בעל חשיבות לאומית והיסטורית");⁵⁶ בחוק בית התפוצות, התשס"ו-2005 ("מרכז לאומי לקהילות ישראל בארץ ובעולם");⁵⁷ ובחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1988, שהוזכר לעיל, ביחס לאתרים בעלי "חשיבות לאומית היסטורית בהתפתחות היישוב בארץ".⁵⁸

ימי זיכרון, הנצחה וציון מורשת שיסודם במשמעות שמערכת היבטים לאומיים, מוגדרים לא אחת כממלכתיים. לדוגמה: חוק זכרון השואה והגבורה – יד ושם, התשי"ג-1953, קובע תהלוכת זיכרון ממלכתית, וכן יום זיכרון או ציון ממלכתי; חוק יום הניצחון על גרמניה הנאצית, התשע"ז-2017, קובע יום זיכרון ממלכתי, ישיבה ממלכתית של הכנסת ותהלוכת זיכרון ממלכתית; חוק יום השחרור וההצלה מגרמניה הנאצית, התשע"ח-2018, מחייב זיכרון או ציון

55 ההגדרות בס' 1 לחוק.

56 בס' 1 לחוק.

57 בס' 1 לחוק.

58 ס' 1 לחוק, בהגדרת "אתר לאומי".

ממלכתי; חוק מעמד ותיקי מלחמת העולם השנייה, התש"ס-2000, קובע יום ציון ממלכתי; וחוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992 – ציון ממלכתי; חוק בנימין זאב הרצל (ציון פעלו וזכרו), התשס"ד-2004 – טקס זיכרון ממלכתי; חוק המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה, בגבעת התחמושת, התשע"ז-2017, קובע את אתר ההנצחה כממלכתי ומחייב עריכת טקס ממלכתי; חוק זאב ז'בוטינסקי (ציון זכרו ופועלו), התשס"ה-2005 – טקס זיכרון ממלכתי; חוק הנצחת רחבעם זאבי, התשס"ה-2005 – טקס זיכרון ממלכתי.

ולבסוף, לעיתים החוק מטיל על הגופים עצמם חובה לזהות אירועים ופעולות ממלכתיים, או כאלה המשלבים באופן לא עקבי ממלכתיות ולאומיות, והנחייתו של המחוקק אינה נהירה דייה. לדוגמה: חוק המשטרה, התשס"ו-2006, הקובע בסעיף 102ג כי "לא יוקצו שוטרים בתשלום [...] [ב]אירוע ממלכתי בעל חשיבות לאומית"; חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, הקובע בסעיף 37 את אחריותה ב"אירועים ממלכתיים" בעלי "חשיבות לאומית"; חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003, הקובע בסעיף 11 את חובת הערוץ לסקר אירועים ממלכתיים ואת חובתו לשדר תשדירי שירות מטעם גופים ממלכתיים; חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הקובע בסעיף 15 את מעמד ראש האופוזיציה בטקסים ממלכתיים. לבסוף, גם חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, מטיל על ארכיון המדינה בסעיף 4 חובה בהתייחס ל"מוסד ממלכתי שקדם להקמת המדינה".⁵⁹

ממלכתיות כעיקרון משפטי

העיקרון המשפטי
והצדקותיו

סקירת השימוש במושג ממלכתיות בצורותיו השונות מעלה כי הממלכתיות משמשת כמשפט הישראלי לאפיון מוסדות מסוימים ופעולות מסוימות במשפט הציבורי, ומכוחו של אפיון זה, ועל יסוד הצדקותיו – נגזרות

חובות המוטלות על גורמים שלטוניים שונים. דומה שביסודו של מושג הממלכתיות, כפי שמתמשים בו המחוקק ובית המשפט, מצוי ערך חוץ-משפטי ש"נשאב", לנוכח חשיבותו, אל מערכת המשפט. השימוש בערך זה נעשה מתוך הדגשה של שני היבטים מרכזיים שלו, אשר שלובים זה בזה: ההיבט הראשון הוא מחויבות המדינה ואחריותה לקיומה של זהות חברתית משותפת של אזרחיה, המבטיחה אחדות ולכידות חברתית. זהות חברתית זו מיוסדת על עקרונות, ערכים וסמלים משותפים, אשר קיומם נתפס כבעל משמעות מרכזית למדינה ולחברה הישראלית. ההיבט השני הוא חשיבות קיומה של המסגרת המוסדית של המדינה, המבססת את התשתית משטרית שיש בה כדי להבטיח את התנהלות המדינה על פי העקרונות הנובעים מזהות המדינה, כמדינת לאום שהיא בה בעת דמוקרטית ליברלית. עיקרם של אלה הוא ייסוד המדינה על פי עקרונות מגילת העצמאות והיותה של המדינה יהודית ודמוקרטית, והם מתבטאים בייצוגיות וסמליות הנלווית לפעולתם של חלק מן המוסדות הנמנים עם התשתית המשטרית.

המחוקק ובית המשפט השתמשו במושג ממלכתיות לנוכח היבטיו אלו כדי לסמן בתוך מערכת המשפט הן ערכים מרכזיים ותשתיתיים לחברה, והן א־מפלגתיות ואפוליטיות המתחייבות בפעולות המוסדות למיניהם. בכך העניקו למושג כוח נורמטיבי (גם אם מוגבל, וברמת הפשטה גבוהה יחסית) והשפעה אופרטיבית מסוימת שהיא מעבר להשפעה רטורית. אומנם אנו מתקשים להסיק כי נכון להיום קיים פירוט ברור של המושג ותחולתו בהקשר המשפטי, או ביאור מספק של ההצדקה הנורמטיבית שלו, ואין אנו טוענים כי מדובר בעיקרון משפטי שנדרש עד היום ככזה במערכת המשפט באופן נרחב ומעמיק. ואולם ניתן לעמדתנו לזקק רעיון מסדר מן השימוש שנעשה בו עד כה. לפי רעיון מסדר זה, הממלכתיות, על שני היבטיה שנסקרו לעיל, תזוהה כעיקרון משפטי.⁶⁰ משמעות הדברים היא כי הממלכתיות היא בעלת ערך בשדה המשפט, ויש לה אפשרות להשפיע על

60 לניחוח הקלסי של ההבדל בין כללים (או דוקטרינות) לבין עקרונות ראו Ronald

Dworkin, *The Model of Rules*, 35 UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW 22, 23

(1967). דבורקין מסביר שם כי עיקרון (principle) הוא – "a standard that is to be

observed, not because it will advance or secure an economic, political, or social situation deemed desirable, but because it is a requirement of morality"

לשימוש בעקרונות justice or fairness or some other dimension of morality". במשפט הישראלי בהקשרים שונים ראו, לדוגמה, ע"פ 3520/91 תורג'מן נ' מדינת ישראל,

דוקטרינות למיניהן במגוון צורות ועוצמות ביחס למוסדות וגופים. נקודה זו תוסבר ותודגם בהמשך.

כפי שלערך הממלכתיות החוץ־משפטי יש שני היבטים, כך יהיה גם לעיקרון המשפטי הנגזר ממנו: ההיבט הראשון שלו כולל מחויבות של רשויות השלטון לקיומה ולהבטחתה של זהות חברתית משותפת ולכידה של כלל האזרחים, על יסוד זהותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית;⁶¹ וההיבט השני הוא הבטחתן של מסגרות מוסדיות ושל התנהלותן באופן המבסס את התשתית המשטרית הנדרשת לקיומה של המדינה על פי זהותה היהודית והדמוקרטית. כמובן שעיקרון זה, כמו כל עיקרון משפטי, לא יהיה בעל תחולה מוחלטת הדוחקת כל עיקרון אחר. היקף תחולתו ועוצמת התחולה במקרה הנדון ינבעו בין היתר מן האיזון שיערך, ככל הנדרש, בינו לבין שיקולים ועקרונות אחרים של המשפט הציבורי, על בסיס כל מקרה לגופו.

פרשנות זו עשויה לבאר את משמעות החובה המשפטית לנהוג בממלכתיות ולהסביר באילו מקרים ונסיבות החובה משתכללת והופכת למחייבת ובעלת עוצמה מיוחדת.

לטענתנו, השימושים השונים במושג ממלכתיות שסקרנו למעלה מתיישבים עם הרעיון המסדר הנ"ל, ויותר מכך, נראה כי רעיון זה יכול להיות בסיס לפיתוח נוסף של השימוש בממלכתיות. נבקש להראות כיצד המחויבות הכללית לממלכתיות, שהיא ברמת הפשטה גבוהה (כעיקרון ולא ככלל או סדרה של כללים ברורים), באה לידי ביטוי כחובה קונקרטית בעניינים שונים. לאחר מכן, בהשראת רעיונות הגישה האקספרסיבית במשפט והסימבוליזם במשפט, נציע גם היבטים נוספים לניתוח מופעיו של המושג בעולם המשפט ומשמעות החובות החלות על פיו על רשויות המינהל הציבורי.

⁶¹ פ"ד (1) 441, 455 (1993); ע"א 1212/91 קרן לבי"י נ' בינשטוק, פ"ד מח(3) 705, 732 (1994); בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' שר הפנים, פ"ד נג(1) 763, 789 (1999).

61 לדיון באפשרות שהרגשת השייכות למדינה מבססת זכות יסוד חוקתית חדשה, בדגש על חשיבותה במדינות לאום, ראו שוקי פרידמן "הזכות לשייכות" (טרם פורסם) (להלן: פרידמן, "הזכות לשייכות").

נקודת המוצא לדיוננו היא כי התמונה הכוללת המצטיירת ביחס לשימוש במושג ממלכתיות בעולם המשפט עולה בקנה אחד עם העקרונות שביסוד קיומה של מדינת ישראל – עקרונות מגילת העצמאות, כמדינה יהודית ודמוקרטית, אשר, כידוע, גם להם ביטוי במערכת המשפט. כאמור במאמרו של ניר קידר שבקובץ זה:

הממלכתיות היא רעיון ציוני-ישראלי גם משום שהמרחב הציבורי שהיא עוסקת בו הוא מדינת הלאום הריבונית של היהודים, שבה הם חופשיים לעצב את ההסדרים הפוליטיים החלים עליהם ולבטא את זהותם ותרבותם. במובן זה, הממלכתיות היא הענף של המחשבה הציונית העוסק בדמות המדינה ויחסיה עם הפרט. [...] מנהיגי התנועה הציונית, היישוב והמדינה דווקא הכירו בקשר שבין זהות ותרבות לאומיים משותפים ובין איתנותן של הדמוקרטיה והממלכתיות.⁶²

ממלכתיות במובנה זה שונה מן הלאומיות בכך שהגם שהיא עוסקת בדמות מדינת ישראל, שהיא מדינת לאום, הרי הממלכתיות מתרכזת ביחסיה של המדינה עם כלל האזרחים, המרכיבים את המדינה הדמוקרטית, כיחידים וכקבוצות. בתמצית, מובנו העמוק של רעיון זה עניינו ביצירתה של ישראליות במשמעות של תודעה, מחויבות, זיקה ותחושת שייכות למדינה ככזו, על מכלול ההיבטים הכרוכים בקיומה של מדינת ישראל. בה בעת עם אופייה כמדינת הלאום של העם היהודי, ישראל היא מדינה דמוקרטית המוכוונת גם להיות בית לכלל אזרחיה ולהעניק להם זכויות, תנאים לשגשוג ותחושת שייכות למדינה. הממלכתיות היא הערך שיש להגשימו כדי להבטיח את קיומה של הישראליות.

ישראליות זו עולה בקנה אחד, להבנתנו, עם המונח "אומתיות" בלשונו של מנחם פיש. פיש מדגיש את חשיבותה של האומתיות ואת חשיבות החתירה אליה

62 ניר קידר "על הממלכתיות" בקובץ זה. נציין כי ההיבט האזרחי-רפובליקאי, המבטס גם מחויבות אזרחית לקהילה ולחברה ומשחלב כתאוריה פוליטית מסבירה למושג ממלכתיות לפי גישתו של קידר, אינו מצוי, להבנתנו, במובנו של המושג כפי שנקלט במשפט הישראלי לעת עתה. לא מצאנו שימוש במונח באופן היוצר מחויבות של הפרט וחובות החלות עליו. בהתאם, אנו מתמקדים במושג בהיבט של היחסים שבין השלטון ובין האזרח (ולגישתו של קידר ראו בהרחבה גם אבי בראלי וניר קידר, ממלכתיות ישראלית (מחקר מדיניות 87, 2011)).

במדינת ישראל לאחר שהוקמה, על רקע ההישג שהשיגה הציונות המדינית בהקמת המדינה:

יש הבדל בין החלטה נחושה לחתור למדינה, להכריז על עצמאותה, להילחם עליה, ואף לזכות בהכרת העולם, לבין משימת כינונה כמדינה. מעבר לסוגיות החוקיות החשובות הנוגעות להסדרת השייכות האזרחית, להצבת גבולות הקולקטיב האזרחי ולדרכי ההצטרפות אליו, כינונה של מדינה כרוך בהפיכת קולקטיב זה לאומה מדינית, לקולקטיב אומתי. במידה ומתקיים בישראל דיון על אודות כלל אזרחי המדינה, הוא נסוב או על שאלת "שייכות" המדינה לאזרחיה, או על טיב תביעת ה"נאמנות" שהיא רשאית או מחויבת לתבוע מהם. אך לא מתקיים דיון של ממש באחריות המדינה, בוודאי לא בחובתה להבנות ולטפח קולקטיב זה לכדי תלכיד אומתי, או נכון יותר: על ההשתמטות הנמשכת של מדינת ישראל ממשימה זאת.

בניין אומה הינה משימה חברתית-פוליטית רגישה, מורכבת, וארוכת שנים שתכליתה צריפת כלל אזרחי המדינה על קהילותיה המולדתיות, כהגדרתו של חיים גנז, יהודיות ולא יהודיות, ילידיות ולא ילידיות, לכדי הקולקטיב האומתי של מדינת ישראל. המטרה איננה להופכו ללאום במוכן האתני של המילה, the Israeli nation בלע"ז – אלא לגבשו לכלל אומה סולידרית שחבריה חשים שייכות למדינה, גאים בה, מזדהים עמה, ורואים בה את ביתם האומתי-מדיני, ומבלי שיתבעו לוותר בתוך כך על רכיבי זהותם האחרים. צריפת אוכלוסיית אזרחיהן לכדי תלכיד אומתי "עבה" ויציב ככל האפשר היא אינטרס חיוני של כל מדינה, בוודאי של מדינה צעירה כשלנו.⁶³

63 מנחם פיש "פרדוקס הציונות הפוליטית: מבט חדש על בעיית הדת והמדינה" (הרצאה בכינוס בנושא "התפתחות המדע בשבעים שנותיה של ישראל", האקדמיה הישראלית למדעים, 25.4.2018).

נבקש להציע אפוא כי המושג ממלכתיות בלבושו כעיקרון משפטי הוא ביטוי משפטי לערך האומתיות, ברגש על הקשרו הקונקרטי במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הממלכתיות מכוונת לישראליות – המחויבות של רשויות השלטון לבניין אומה (nation) וליצירה של תחושת לכידות ושייכות של כלל אזרחי המדינה. תחושות אלה נבנות על יסוד ערכים, עקרונות ומוסדות המבטיחים זאת לאורך זמן, ובה בעת נותנים ביטוי לתשתית המשטרית של המדינה. למעשה זהו מעין-מיצוב של עיקרי המשמעות שנודעו למושג בשיח הציבורי וכפי שנשמע בעולם המשפט עד כה.

האומתיות, או הישראליות, מתבטאת בסמלים, בתשתיות מוסדיות ובערכים משותפים כפי שהממלכתיות מחייבת. ואולם הרגש בערך הממלכתיות מושם על כך שקיומן, תחזוקתן והבטחתן לאורך זמן של האומתיות או הישראליות הם באחריות השלטון. ערך הממלכתיות, שהוא בעל משמעות וחשיבות חברתית בעולם המושגים החוץ-משפטי, מקבל נפקות משפטית לנוכח תחולתו על מוסדות השלטון והאחריות שהוא מטיל עליהם להגשמתו, ומופנם אל השיטה המשפטית כערך בעל תחולה משפטית באמצעות המונח ממלכתיות. במילים אחרות, מערכת המשפט הישראלית מבטאת תהליך של הפנמת חשיבות הערך האומתי של הסמלים, של מוסדות השלטון ואופן פעולתם ושל העקרונות שביסוד שיטת המשטר.

באופן אופרטיבי, העקרונות שביסוד הערך האומתי מחייבים את מוסדות השלטון ואת הפועלים מטעמם באמצעות ייחודו הישראלי של הערך האומתי וביטויו בממלכתיות. מוסדות השלטון מחוייבים לכבד היבטים אלה כמעשיהם ובשיקול הדעת שהם מפעילים. כפי שנראה בהמשך, ככל שהמוסד משמעותי יותר ביכולתו להשפיע על הגשמתו של ערך זה ושל עקרונות היסוד שבתשתיתו, המחויבות המשפטית שלו לעקרון הממלכתיות תהיה גדולה יותר.

עקרון הממלכתיות חל על מוסדות שלטון מרכזיים באמצעות זיהוי ערכים מרכזיים וסמלים משותפים ומאחדים. ערכים וסמלים אלה מאפשרים את הזהות החברתית, את תחושת השייכות והאחדות של האזרחים ואת השמירה על "כללי המשחק" העיקריים. כך, קידום ערך האומתיות או הישראליות מבוסס, בהקשר המשפט הציבורי, על עקרונות היסוד של שיטת המשטר. העקרונות הללו מונחים

בתשתית פעולתם של מוסדות השלטון, בהתאם לתפקידם ולמקומם במארג השלטוני, לשם קיום והגנה על ערכים אלה. היבטים נוספים אשר האומתיות נדרשת להם, כמו כיבוד הרגל וסמלי המדינה, מקבלים ביטוי במערכת המשפט, אך אנו מתמקדים כאן בממלכתיות שעניינה האומתיות במשפט הציבורי והחובות הנגזרות ממנה.

אם כן, הממלכתיות נבדלת מלאומיות, באשר אין עניינה הישיר בקבוצת הלאום, אלא בחשיבות אחדותה ולכידותה של החברה כולה במדינת הלאום היהודית, בשים לב למגוון הקבוצות והזהויות של אזרחיה. היא נבדלת מאזרחות, שכן הממלכתיות אין עניינה במעמד פורמלי ובזכויות הנובעות מסטטוס כזה או אחר. עניינה של הממלכתיות ודגשיה מיוסדים על שאלות של זהות, ערכים חברתיים ומשטריים ותחושת שייכות של אזרחי המדינה לחברה ולמדינה. הממלכתיות היא ביטוי המיוחד לישראל, אך היא מתארת אתגר הניצב גם לפני מדינות לאום אחרות אשר פועלות להבטיח את תחושת האומתיות של אזרחיהן – את השייכות, האחדות והלכידות על יסוד הערכים המשותפים של החברה ושל השיטה המשטרית ועל יסוד המוסדות המבססים את השיטה המשטרית. ערך הממלכתיות הוא ערך האומתיות בביטוי הקונקרטי במדינת ישראל, בהיותה מדינה יהודית ודמוקרטית המיוסדת על העקרונות הקבועים במגילת העצמאות.

<p>הממלכתיות כפי שהופנמה כעיקרון בשיטת המשפט הישראלית, וכפי שאנו מציעים להמשיך ולפתח אותה, מחייבת מוסדות שלטון, גורמים ופעולות שלטוניות במידה משתנה. עניינה של הממלכתיות, כפי שהראינו, בהבטחת ערכיה המרכזיים ומוסדותיה המשטריים המרכזיים של מדינת ישראל וסמליה המשותפים והמאחדים, שחלקם העיקרי מעוגן בערכים ומוסדות אלו. הבטחה זו נעשית באמצעות פעולתם של מוסדות השלטון ובמסגרת אחריותם.</p>	<p>עקרון הממלכתיות כעיקרון משפטי והשתלבותו במשפט הפוזיטיבי</p>
--	---

על רקע חשיבותו של ערך הממלכתיות ניתן גם להסביר את המשמעות המרכזית שהקנה בית המשפט העליון למן שנותיה הראשונות של המדינה להכרזת העקרונות הכלולה במגילת העצמאות, במסגרת דיון בסמכויות גורמי שלטון.

בית המשפט העליון שילב באופן פרשני בשיטת המשפט הישראלית את מגילת העצמאות כמסמך מרכזי, תשתיתי וסמלי, מסמך המשקף ערכים שיש בהצבתם על כותל המזרח כדי ליצור תשתית כללית, משותפת, זהותית וערכית למדינה ולכלל אזרחיה. כך, כדוגמה מובהקת, בפסק דינו של נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אגרנט, בפרשת קול העם.⁶⁴

הבטחת קיומה של התשתית המשותפת ופעולתה המוסכמת, המגדירה גם את כללי המשחק והזירה שבה הוא מתקיים, עוגנה לימים במסגרת חוקי היסוד באמצעות הנוסחה המחברת "מדינה יהודית ודמוקרטית". הממלכתיות – כפי שעוגנה בהסדרים שקבע המחוקק ובכללים שגיבשה הפסיקה במהלך השנים, מאז חקיקתו של חוק חינוך ממלכתי בימי בן-גוריון ואילך – עולה בקנה אחד עם נוסחה זו, לעמדתנו, ועם זיקתה לעקרונות מגילת העצמאות. הלימה זו מתבטאת בעיקר במובנה הלאומי והליברלי של הנוסחה. המובן הזה נדון, לדוגמה, על ידי רות גבזון ופניה עוז-זלצברגר.⁶⁵ המובן הלאומי והליברלי של הצירוף "יהודית ודמוקרטית" מבאר את עקרונות היסוד של שיטת המשטר בישראל ושל זהות המדינה, בבססו את היהדות כזהות לאומית (ולאו דווקא דתית) ואת הדמוקרטיה באמצעות יסודות תשתיתיים ליברליים.

משמעות זו מתיישבת עם החובה המוטלת, לפי הפסיקה, על השירות הציבורי כגורם ממלכתי לפעול על פי אמות מידה ממלכתיות כלפי הציבור הרחב ולשאת באחריות לגביו. כך, בין היתר, החובות לענייניות, לשוויון ולחלוקה של משאבי הציבור בהתאם לכללי המינהל התקין, כפי שצוטט מפסיקת בית המשפט העליון, ובהתאם לכלול בקוד האתי של שירות המדינה. החובה לפעול בענייניות, בהוגנות ובהתאם לכללים מרכזיים אחרים הבאים לידי ביטוי במשפט הציבורי היא מיסודה של שיטת המשטר הדמוקרטית, מה גם שכשלעצמה יש בה כדי לקדם תחושת לכידות של האזרחים. משמעות ערך הממלכתיות כאמור לעיל, המשתקפת בצירוף יהודית ודמוקרטית, עולה גם בקנה אחד עם פרשנות אזרחית לא דתית שניתנה לסמכויות שלטוניות בתחומים שעשויים בהקשרים

64 בג"ץ 73/53; בג"ץ 87/53, חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד 871 ז (1953).

65 רות גבזון ופניה עוז-זלצברגר "ישראל כמדינה לאומית וליברלית" משפט ואדם – משפט ועסקים יד 293 (2012).

אחרים להיות בעלי גוון דתי בלבדי. משמעות זו של ערך הממלכתיות מבחירה כיצד מוסדות שעם הקמתם לא נלווה אליהם הכינוי ממלכתי מחויבים להתנהלות ממלכתית, כמו בנושא הקצאת קרקעות.

הכריכה של המובן הלאומי והמובן הליברלי בזהותה של המדינה מסייעת להבהיר גם דואליות שהצבענו עליה – מוסדות שהם חלק מן המכלול המדינתי יכולים להיקרא לאומיים בעולם המשפט, הגם שלכאורה הביטוי ממלכתי היה הולם אותם יותר. כך לגבי השימוש החקיקתי במונח לאומי בהקשר המנגיד למונח בין-לאומי, שעניינו תרגום הכינוי national למדינתי, במובן הטכני של יחידה מדינית. בה בעת, לעיתים נמצא כי המונח national משמש, בישראל כמו גם במדינות לאום אחרות, בהקשרים שיש בהם כדי להדגיש את הזהות הלאומית ולהנגיד בינה לבין שיטת משטר ליברלית ודמוקרטית. זאת בדומה להתמודדות של מדינות לאום אחרות המקיימות שיטת משטר דמוקרטית-ליברלית עם אתגר הזהות האומתית של אזרחיהן.⁶⁶ אתגר זה בהקשרו הישראלי, הממלכתי, יכול להשילוב ולשיתוף של כלל האזרחים במרחב זהותי, המבוסס על השילוב של היהודי-דמוקרטי כלאומי וליברלי גם יחד. כמו כן הוא יחייב את מוסדות המדינה בכיבוד עקרונות וזכויות הנובעות מאלה ואת פעולת של המדינה על פי עקרונות אלה.⁶⁷ תקוותנו היא כי מאמרנו יסייע, בין היתר, בחידוד השימוש בתואר לאומי כך שייחד השימוש בו להקשרים המתאימים – בין שהם לאומיים-אתניים ובין שההקשר המדינתי שלהם הוא ברור ומובהק – ופחות להקשרים שהמונח ממלכתי הולם אותם יותר.

אם כך, יישום העיקרון המשפטי של ערך הממלכתיות מחייב את המוסדות המדינתיים ומבטיח את המשך השמירה על היסודות הקבועים והמתמשכים של

66 וראו דוגמאות בספרם של אלכסנדר יעקובסון ואמנון רובינשטיין ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם פרק 6 (2003), ובכלל זה הדיון בכמה מדינות אירופיות כמו ספרד, צרפת ובריטניה.

67 כמבואר על ידי גביון ועוז-זלצברגר, הגישה הדמוקרטית-ליברלית, אפילו במובנה הצר, מבוססת על זכויות לשוויון, לקניין ולחיים, וזכויות אלה מחייבות, בין היתר, את חופש הביטוי וחופש ההתאגדות (לעיל, ה"ש 65, בעמ' 319). על יסוד גישה זו ניתן לומר כי מדינת לאום דמוקרטית-ליברלית המבקשת להתמודד עם אתגר האומתיות תגן, למצער, על זכויות וחירויות האלה.

שיטת המשטר, את ההזדהות החברתית הכללית עם המדינה ועם שיטת המשטר, את חוסנם ואת יציבותם. זוהי התשתית שעל בסיסה ניתן לנהל את ענייני המדינה השוטפים, לאפשר ליכון מחלוקות, לקבוע סדרי עדיפות והכרעות מדיניות וגם לתת ביטוי ל"פוליטי-מפלגתי", שיש לו כמובן חשיבות גדולה כשלעצמו. הגם שהחלוקה אינה דיכוטומית, בדרך כלל הגורמים הפוליטיים, נבחרי הציבור, אמונים על קביעת מדיניות, בעוד מוסדות המינהל הציבורי אמונים על התשתיות הנדרשות לקיומה המתמשך של המערכת השלטונית. על יסוד אלה האחרונים והערכים שהם מבטאים מובטחות הלכידות החברתית ותחושת הזהות והשייכות למדינה.

דרך אחרת להסביר את פעולתה של הממלכתיות במשפט היא לציין כי הממלכתיות היא מושג המבטא את ה־nation building, האומתיות שתיארנו לעיל. זהו הנרטיב הבסיסי על אודות זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, לאומית וליברלית – מדינה שלה מערכת מוסדית משטרית המאפשרת את קיומם המתמשך של רכיבים אלה, ששורר בה שלטון חוק ושהיא מציעה מסגרת מוסדית היוצרת תשתית תומכת לקיומה של המדינה ולמינהל ציבורי המחויב לעקרונות היסוד.

הנרטיב הזה הוא בגדר עמוד השדרה והשלד של המדינה, ולא בכדי ההיבט הא-מפלגתי וא-פוליטי הוא במהותו, כפי שמצאנו שוב ושוב בחקיקה ובפסיקה. הא-פוליטיות של מוסדות ושל פעולות שלטוניות המחויבים בה היא בבחינת תשתית המאפשרת את לכידותה של האומה ואת כינונה של תחושת השייכות בקרב בני הקבוצות השונות בה.

בהתאם להסבר זה מערכת המשפט מבטאת את חשיבות הנרטיב האומתי בצד מוסדות אחרים הנותנים לו ביטוי. מערכת המשפט גם מציעה כלים משפטיים להגנה עליו ולשימורו. כפי שמציין רוברט מ' קובר, הנרטיב הוא מה שמקנה להסדרים הפורמליים שלנו את חיותם: "No set of legal institutions or prescriptions exists apart from the narratives that locate it and give it meaning"⁶⁸ ובמילותיו של מנחם מאוטנר: "המשפט לעולם אינו פועל

בחלל ריק. המשפט פועל תמיד בהקשר תרבותי כלשהו, שהמשפט, מצידו, תורם לעיצובו. המשפט והתרבות משוקעים ומעורבים תמיד זה בזה באופן הדוק".⁶⁹

ההסבר הנרטיבי שלוב בדגש המושם על סמליות וייצוגיות במסגרת הממלכתיות. אפיונה הייחודי של הממלכתיות כולל את חשיבותן של הזהות המשותפת ושל הלכידות החברתית המתגבשת סביב ערכים משותפים. ערכים אלה מתבטאים במבנה מוסדות המשטר ובפעולותיהם, ומיוצגים בין היתר בהיבטים סמליים הנלווים לקיומם ולפעולותיהם. לפיכך המוסדות והגופים המחויבים בממלכתיות צריכים לתת את הדעת, לפי העניין ובצד המחויבות לתפקידם הפורמלי במערכת המשטרי, גם למחויבותם לשמירת זהותה של המדינה, כפי שהיא מתבטאת בסמליה או במשמעות סמלית של פעולות שבסמכותם, בהתאם לתפקידם במארג היוצר את אותה תשתית ממלכתית.⁷⁰

פרשנות זו עולה בקנה אחד עם גישת הפסיקה, שמשמע ממנה כי החובה המוטלת על גורמי הממשל משמעותית יותר כאשר הסמליות הממלכתית היא חלק מרכזי יותר בתפקידם המשטרי. עקרון הממלכתיות משלב את יסודות שיטת המשטר הישראלית עם ביטויים שלה המאפשרים את הזהות ואת הסמליות. לפיכך הציפייה ליישום עקרון הממלכתיות תופנה באופן מועצם בשיח הציבורי ובהקשר המשפטי אל גורמים כמו נשיא המדינה, או אל טקסים ואירועים מרכזיים הנוגעים ליום העצמאות,⁷¹ פרס ישראל וכו'.

69 מנחם מאוטנר "גלי צה"ל או האחדה של הרוק והמוות" פלילים ט 11, 12 (2001).
ועיינו רועי קרייטנר "תורת המשפט של משפט ותרבות" משפט וממשל יב 469 (2010).

70 עיינו פרידמן, "הזכות לשייכות", לעיל ה"ש 61. עם זאת, הניתוח שלהלן איננו נובע מתוך זכות לשייכות של הפרט אלא מתוך ערך הממלכתיות עצמו.

71 וראו הוויכוח הציבורי הנרחב באשר למעמדו הממלכתי של טקס הדלקת המשואות, בשאלה ההשתתפות של ראש הממשלה בטקס במלאה 70 שנה למדינה, לצד נשיא המדינה, העומד באופן מסורתי בראש הטקס. הדגש בדיון זה הושם על משמעותו המאחדת והסמלית של הטקס אל מול המשמעות הפוליטית שמיוחסת למעמדו של ראש הממשלה לעומת מעמדו האי-פוליטי של נשיא המדינה. ראו מורן אזולאי "סיכום בטקס המשואות: נתניהו ידליק משואה" בשם ממשלות ישראל" ynet 10.4.2018; איתמר אייכנר "טקס הדלקת המשואות: נתניהו יגיע, אך לא ינאם" ynet 30.4.2019.

כך ביחס לדרישה לממלכתיות המוצבת לפני הגורמים היוצרים את תשתית המשטר הקבועה והמתמשכת, כמו רשויות המינהל הציבורי, ובמיוחד אלה שפעולתם ותפקידם המשטרי מרכזיים או בעלי משמעות סמלית וזהותית עמוקה. בכך יש כדי לבאר מדוע גורמי אכיפת החוק, שהם גורמים מרכזיים להבטחת שלטון החוק, מחויבים בדרישת הממלכתיות במשנה תוקף, ומדוע עליהם להמשיך להתחשב בה כשיקול בפעולותיהם ובהחלטותיהם. הדבר בא לידי ביטוי בדגש ששמה הפסיקה בפרשות פלונית וקצב על ההתנהלות התקשורתית של גורמי אכיפת החוק ועל המשמעות הציבורית של פעולותיהם.

הממד האקספרסיבי להסבר התזה שאנו מציעים, מזווית נוספת, ניתן להסתייע בממד האקספרסיבי המיוחס למשפט.⁷² לפי גישה זו, גופים מדינתיים רבים מחזיקים בצד הכוח המשפטי הישיר שלהם (קרי, הכוח להשפיע ישירות על זכויות וחובות משפטיות) גם בכוח סמלי. כוח סמלי הוא היכולת להשפיע באופן משמעותי יחסית (בהשוואה לאפשרות המוגבלת של אזרחים יחידים) על התודעה הקולקטיבית, באמצעות שימוש בסמלים שהתקבעו בציבוריות כבעלי משמעות גדולה.

דוגמה ליישום הגישה האקספרסיבית המיוחסת למשפט היא מערכת בתי המשפט. מערכת זו נתפסת לא רק כקובעת את החובות והזכויות המשפטיות של מי שבא לפניה, אלא גם כגורם מרכזי בהבטחת עקרון שלטון החוק והגנה על זכויות האזרחים, וכן כבעלת השפעה על הדיון הציבורי בסוגיות עקרוניות.⁷³ תובנה זו

72 Cass R. Sunstein, *On the Expressive Function of Law*, 144 *UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW* 2021 (1995) (להלן: Sunstein, *On the Expressive Function of Law*); Jason Mazzone, *When Courts Speak: Social and Capital and Law's Expressive Function*, 49 *SYRACUSE LAW REVIEW* 1039 (1999); RICHARD H. McADAMS, *THE EXPRESSIVE POWERS OF LAW: THEORIES AND LIMITS* (2017); Janice Nadler, *Expressive Law, Social Norms, and Social Groups*, 42 *LAW & SOCIAL INQUIRY* 60 (2017)

73 Sunstein, *On the Expressive Function of Law* 72, בעמ' 2028: "When the Court makes a decision, it is often taken to be speaking on

נכונה גם ביחס לרשויות המינהל הציבורי, ובמיוחד לגופים שיש להם כוח סמלי יוצא דופן, כגון נשיא המדינה.

למעמדה הסמלי של מערכת בתי המשפט תפקיד מרכזי ביישום עקרון הממלכתיות כפי שתואר לעיל, הן בשל מרכזיותו של עקרון שלטון החוק בתשתית המלכדת של החברה הישראלית, והן לנוכח מקומו של העיקרון בזהותה היהודית והדמוקרטית. בהתאם, מוטלת על מערכת זו גם אחריות סמלית משמעותית. כך, כללי האתיקה לשופטים, התס"ז-2007 מעניקים משקל של ממש לאופן שבו נתפסת מערכת המשפט בעיני הציבור, והם מחייבים את השופטים לשקול שיקול זה בפעולותיהם ובהתנהגותם בהקשרים שונים, גם מחוץ לתפקידם השיפוטי. הא-מפלגתיות והא-פוליטיות של מערכת המשפט אף הן מנויות כרכיב מרכזי בכללים אלה. ישנה חשיבות רבה להיבטים סמליים אלה של מערכת המשפט, בהיותה רשות שלטונית שמהותה, תפקידה ומעמדה הציבוריים בתחום השפיטה מחייבים אותה בהימנעות מהשתתפות בהיבטים הפוליטיים-מפלגתיים של הציבוריות הישראלית ובמחלוקות פוליטיות-מפלגתיות.⁷⁴

behalf of the nation's basic principles and commitments"; עיינו גם PHILIP BOBBITT, CONSTITUTIONAL FATE: THEORY ON THE CONSTITUTION 211 (1982): "The court's role [...] is to give concrete expression to the unarticulated values of a diverse nation"

74 עקרונות אלו סיפקו, לעמדתה של השופטת מרים נאור, נשיאת בית המשפט העליון, בסיס להחלטתה שעל יסוד כללי האתיקה לשופטים על שופטי בית המשפט העליון להימנע מהשתתפות רשמית בטקס חגיגות 70 שנה להתיישבות ביהודה ושומרון, החלטה שאושרה גם בהרכב שדן בעתירה כנגדה (בג"ץ 7491/17 רגבים נ' הרשות השופטת (לא פורסם), 27.9.2017). כפי שנקבע בפסק הדין:

הימנעות נציגי הרשות השופטת מליטול חלק באירוע, ממלכתי או אחר, בעל אופי קונטרבוורסאלי, עולה בקנה אחד עם כללי האתיקה, בהם מחוייבים כלל חברי הרשות השופטת. [...] ההחלטה שלא ליטול חלק באירוע השנוי במחלוקת ציבורית, ואשר עשוי להתפרש כבעל אופי פוליטי, נחוצה גם למען הגנה על מעמדה העצמאי של הרשות השופטת ולשם שמירת אמון הציבור במערכת המשפט. שמירה על מערכת משפט בלתי תלויה והגנה על אמון הציבור בה דרושים לשימור אופיה הדמוקרטי של המדינה (שם, בעמ' 7 לפסק הדין).

וכן "בחיי היום יום, ושלא במסגרת התפקיד השיפוטי, שופט נמנע מלהשתתף או מליטול חלק במה שעלול להיחפס על ידי חלקים מהציבור כנקיטת עמדה בנושא שנוי במחלוקת, לא רק בנושאים פוליטיים אלא גם בנושאים חברתיים, כלכליים ואחרים" (שם, בעמ' 8

דוגמה נוספת היא עקרון שלטון החוק, שהוא רכיב מרכזי בערך הממלכתיות. עיקרון זה מגולם מבחינת ציבורית וסמלית במידה רבה מאוד על ידי היועץ המשפטי לממשלה (נוסף על גורמים ומוסדות מרכזיים אחרים המשקפים אותו בצורה משמעותית, ובהם מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה). להחלטותיו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה יש השפעה סמלית על חוזקו של אידאל שלטון החוק בחברה הישראלית,⁷⁵ וכתוצאה מכך נודעת לפעולותיו ולהחלטותיו משמעות ממלכתית שעליו לשוקלה, כפי שקבע בית המשפט בהקשרים שהוזכרו לעיל. את ההכרעות בהקשר זה ניתן להבין גם על יסוד הענקת משקל של ממש לסמליות הנלווית להן.

טענה נוספת של הגישה האקספרסיבית למשפט הנוגעת לענייננו היא כי סמלים הם גם בעלי משמעות פרגמטית. כך למשל, כאשר המחויבות הציבורית לסמל מסוים מתרופפת, פרטים יצפו שפעילותם בניגוד לערך שהסמל משקף לא תישא בחובה סנקציה חברתית כה חריפה כמו בעבר. לציפייה זו תהיה משמעות פרקטית מבחינת מערך התמריצים של פרטים בחברה והיא תשנה, ככל הנראה, את התנהגותם. בכל האמור בערך הממלכתיות, התרופפות במעמדה הסמלי עלולה להשליך, באופן פרקטי, על התרופפות במחויבות למרחב הציבורי הכללי, הכלל-ישראלי, ועל העצמת השבטיות וההתגררות הקבוצתית על חשבון הכלל. בפועל, ניתן להיווכח בביקורת ציבורית למשל כנגד התרופפות הממלכתיות בהתנהגות של חברי כנסת, כמו בהקשר של כללי התנהגות כלפי אזרחים המוזמנים לדיוניהן של ועדות הכנסת או כללי הטקס בקבלת אורחים רשמיים של המדינה.⁷⁶ ביקורת זו מבטאת ציפייה חברתית להמשך קיומו של הסמל הממלכתי וחשיבותו הציבורית.

לפסק הדין). יצוין כי בהקשר זה התעורר דיון ציבורי רחב לנוכח הקושי המובנה להבחין, לעיתים, בין הימנעות מנקיטת עמדה ובין עצם הבעת העמדה. מדיון זה ניתן ללמוד גם על משמעות המושג ממלכתיות וגבולותיו, אך נושא זה חורג מגדרי המאמר.

75 עיינו אליקים רובינשטיין "ייעוץ משפטי לממשלה ואכיפת החוק: מטלות ומורכבות במדינה יהודית דמוקרטית, מקוטבת" מחקרי משפט יז 7 (2001): אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות, 996-1027 (מהדורה שישית, 2005).

76 וראו הביקורת הציבורית על הדיון שבו התקיימו חברי כנסת נציגי משפחות שכולות שהשתתפו בדיון, מחד גיסא, ומאידך גיסא הביקורת כנגד ה"סלפיי" של ח"כ אורן חזן עם נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ במעמד לחיצות הידיים הרשמי עם הגעתו לנמל התעופה

ביטוייו של עקרון הממלכתיות בתחומים ספציפיים לקראת סיום נבחן את ביטוייו של עקרון הממלכתיות בתחומים ספציפיים במשפט. בחינה זו תציג שילוב של ההיבטים המרכזיים של עקרון הממלכתיות כפי שפרשנו עד כה ותלווה בהסברים באשר לאופן התחולה השונה של העיקרון בהקשרים שונים:

המינהל הציבורי – המינהל הציבורי בכללו מהווה את התשתית המוסדית הרחבה של הרשות המבצעת, והוא מקיים באופן מתמשך את השירותים לציבור בהתאם לסמכויות וחובות הקבועות לפי חוק. עקרונות המשפט הציבורי משקפים בין היתר את ערך הממלכתיות (בצד ערכים אחרים המוכרים במשפט הציבורי), על בסיס עקרונות היסוד הנגזרים מהוגנות, שוויון, ענייניות ויתר ערכי יסוד של שיטת המשטר. שמירת ערכים ועקרונות אלה נעשית לשם הבטחת תשתית מקצועית, עניינית ואפוליטית לפעולת הרשות המבצעת, לרבות סיוע לקבלת החלטות של הגורמים הפוליטיים ובביצוע החלטותיהם והוראות החוק.

במובן זה, עקרון הממלכתיות והצדקותיו הם בגדר מקור **נוסף ומצטבר**, היוצק תוכן קונקרטי לחובה לפעול למען הציבור ולטובתו, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעקרונות המחייבים של המשפט הציבורי, ולחובה הכללית לקיים את עקרונות המשפט הציבורי. עקרון הממלכתיות כרוך בחובה לפעול למען הציבור ולטובתו גם מן הטעם החברתי הכולל, האומתי, שלפיו אין פעולה מסוימת של המינהל הציבורי מנותקת מכלל פעולותיו, ופעולות אלה מצטרפות, אחת לאחת, לתמונה העולה מהן ומתחזקת את הסמלים המשותפים (או שהיא עלולה לפגוע בהם). כל אחת מפעולות רשויות המינהל הציבורי בנפרד היא בעלת תרומה לתמונה הסמלית המצטברת. התמונה הכוללת קובעת את ממלכתיות המינהל הציבורי ומבטאת את אופן יישומו של הערך והגשמתו בנרטיב הישראלי, האומתי – גם אם לפעולות מינהליות שונות יש ערך סמלי שונה כל אחת בפני עצמה. האישוש

בן-גוריון. אריק בנדר "כלבי המחמד ביביטן ומיקישקוש נובחים על הורים שכולים" מעריב 20.4.2017; טל שלו "נחניהו על העימות עם הורים שכולים בכנסת: 'מצר שהדברים נאמרו'" וואלה!news 23.4.2017; שירות גלובס "מבוכה בשידור חי: אורן חזן משך את טראמפ לצילום סלפי" גלובס 22.5.2017; מאיר תורג'מן ואיתמר אייכנר "פרצופה של המדינה" ידיעות אחרונות 23.5.2017.

המתמשך של מחויבות המינהל הציבורי לעקרונות היסוד של ההוגנות, השוויון, הענייניות והא-פוליטיות הוא בעל ערך להבטחת העיקרון הממלכתי. אישוש זה מבטיח את הזדהות אזרחי המדינה עם רשויות המינהל הציבורי ואת אמונם בכך שרשויות המינהל הציבורי מקיימות את המחויבות לפעול בעבורם ולטובתם. הוא מאפשר את הזדהותו של הציבור עם המינהל הציבורי כרכיב מרכזי של המדינה וזהותה. לאור זאת ברור מדוע הקוד האתי לשירות המדינה, כפי שנקבע בשנת 2017, מונה כערך הראשון מבין הערכים האתיים המחייבים את עובד המדינה, את ערך הממלכתיות. במסגרת ערך זה נמנים: נאמנות לציבור; כיבוד שלטון החוק; א-פוליטיות; שמירה על כבוד האדם; ומחויבות לשוויון ולצדק חברתי.

באופן זה מערכת המשפט מעגנת את הדרישה מכל בעל תפקיד בשירות הציבורי כי יהיה מודע לתרומתו המתמשכת לערך שמגלם מושג הממלכתיות, ואת מחויבותו לעקרונות היסוד האמורים. עוצמתה של הדרישה ומשמעותה של המחויבות גוברות ככל שתפקידו בכיר יותר, ככל שהשפעתו על הציבור ועל תחושות הזהות והשייכות שלו משמעותית יותר, וככל שהסמליות המלווה את פעולתו משמעותית יותר לערך הממלכתיות. במילים אחרות: בכל פעם שאזרח נזקק לקשר, ישיר או עקיף, עם גורם מינהלי, הוא במידה מסוימת נפגש עם "מדינת ישראל". האופן שבו המדינה, באמצעות פקידי המינהל שלה, מתייחסת לאזרחים משפיע בסופו של דבר על תחושות השייכות והזהות של כלל אזרחי ישראל למדינה.

מערכת הביטחון – מערכת זו, בהיותה חלק מן המינהל הציבורי, מחויבת מכוח מעמדה וסמכויותיה במודעות מיוחדת לממלכתיות, ובמובן עמוק יותר מגורמים מינהליים אחרים. תפקידה המרכזי בהקשר זה הוא הבטחת תחושת הביטחון הכללית במדינה, ושימור הסמל המאותת כי הביטחון הוא נחלת הכלל. תפקיד זה כרוך בסמכויות משמעותיות ובשימוש בכוחות הנתונים למערכת. בה בעת, יש בכוחות אלה כדי לאיים על תחושת השייכות והזהות של חלקים שונים בחברה. לכן מושם דגש מיוחד בחקיקה המסדירה את פעולת שירות הביטחון הכללי, כמו גם בקוד המוצע לצה"ל, על חובתן של רשויות הביטחון לממלכתיות ולא-פוליטיות במימוש תפקידן הביטחוני.

נשיא המדינה – לנשיא המדינה, מתוקף תפקידו ומקומו המוסדי, יש תפקיד מרכזי במיוחד בהיבט הזהותי של הממלכתיות, בדגש מיוחד על ההיבט הא-פוליטי, המלכד, המאחד, הכלל-ישראלי, ובשונה מהיבטי הממלכתיות המדגישים את התפקיד המשטרי-מוסדי המתקיימים במידה ובעוצמה שונות בגופי הרשות השופטת ובגופי הרשות המבצעת.

הרכיב הסמלי הוא רכיב מרכזי בתפקידו של נשיא המדינה, שאינו תפקיד ביצועי במהותו.⁷⁷

במקום שתפקידו כנשיא כולל גם רכיב ביצועי, כפי שהדבר מתבטא באופן מיוחד בנושא הענקת חנינות, מקבלת המשמעות הממלכתית משנה תוקף. למעשה, הענקת חנינות מצויה על ציר שלטון החוק הכלול, כפי שתואר לעיל, בין רכיביה של הממלכתיות. מטעם זה מתלכדים בנושא החנינות היבטים אחדים של מושג הממלכתיות, וסמליות פעולות הנשיא בהקשר זה מועצמת. כל אלה מטילים חובה מיוחדת על הנשיא בפעולותיו ובשיקול הדעת שהוא מפעיל בהקשר זה.

לרכיב החמלה, או יכולת הסליחה בשמו של הציבור, ולשקילת שיקולים שהם חיצוניים לתחולה הצרה והנוקדנית של ההסדרים המשפטיים יש משמעות גם בהבטחת ההזדהות הציבורית הרגשית עם שלטון החוק. ברור שהפעלת סמכות החנינה מקרינה על ערך שלטון החוק בעיני הציבור, בהקשריו העמוקים ביותר, בזיהויו עם תחושת הצדק וההוגנות הכוללת שבה פועל השלטון כלפי אזרחי המדינה, ומכאן משמעותו הממלכתית העמוקה. לא לחינם הפקדתה של הסמכות בידי מי שתפקידו מסמל את זיקוקה של הממלכתיות מניבה דיון משפטי מרכזי כל כך במושג הממלכתיות, בתחולתו ובהשלכותיו על אופן הפעלת הסמכות. תפיסה זו משתקפת היטב בקביעתו של השופט ג'ובראן ביחס לחתימת שר המשפטים על החלטות החנינה של הנשיא: "בבואו לחתום חתימת קיום בענייני חנינות, יזכור שר המשפטים כי הגם שהוא אישיות פוליטית, בכל הנוגע לחנינה – שהיא בעלת אופי ממלכתי – יראה עצמו השר, קודם כל, כמבצע שליחות ממלכתית ויפעל בהתאם לכך".⁷⁸ כאן ניתן להיווכח כיצד הממלכתיות

77 ראו למשל פרשת ברזילי, לעיל ה"ש 14; פרשת לירן, לעיל ה"ש 18.

78 פרשת זוהר, לעיל ה"ש 24, בפס' 22 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ג'ובראן.

כעיקרון הופכת לאופרטיבית כאשר ההקשר דורש זאת: בית המשפט מכיר בכך שפעילות שר המשפטים בנושא החנינות, בחתימת הקיום על החלטות הנשיא, היא מיוחדת מבחינה מוסדית ומבחינה סמלית. על כן הוא דורש משר המשפטים זהירות מיוחדת בכל הקשור לא־פוליטיות בהקשר זה, ושימת דגש על ההיבטים המאחדים והאומתיים הנלווים לפעילותו בתחום החנינות.

פרסי ישראל – משמעותו הסמלית של מוסד זה להבטחתו של ערך הממלכתיות ותחושת השייכות והלכידות בחברה הישראלית באים לידי ביטוי מרכזי בפסיקה בנושא פרסי ישראל, שנפרשה לעיל. המוסד פרס ישראל נבחן על רקע היתרון שנודע לחברה בעצם קיומם של טקסים וסמלים מאחדים במסגרת טקסי יום העצמאות, שעניינם הענקת פרסים על הצטיינות יוצאת דופן ועל הגשמה מיוחדת של מחויבות לחברה. בפסקי הדין הבוחנים את ביצוע פעולות המינהל הציבורי והחלטות המתקבלות בנושא מושם דגש על חשיבותו של הפרס כסמל. חשיבות זו תובטח אם יישמר עקרון הבחירה הא־מפלגתית והא־פוליטית ואם תכובד הנאמנות למשמעות הציבורית שבו. אלה עולים בקנה אחד עם עקרונות יסוד מרכזיים נוספים של שיטת המשטר הישראלית שיש בהם כדי להבטיח תחושת שייכות ולכידות, ובהם חופש הביטוי ועקרונות ההגינות המשטרית, קרי ההליך המינהלי התקין. במובן זה, עניינו של פרס ישראל מבהיר כיצד החובה לפעול בממלכתיות מוטלת על מוסדות השלטון, והיא חלה כלפי אזרחי המדינה לשם הגשמת משמעותו הסמלית העמוקה. מקבלי הפרס אינם מחויבים בממלכתיות כתנאי לקבלת הפרס, אלא מקבלים אותו כהוקרה על הישגיהם האישיים ותרומתם לחברה ולמדינה, ובכך ממומשת הממלכתיות.

בהקשר זה מעניין לשוב אל מנחם פיש, המתאר במילותיו שלו את עוצמת הסמליות של יום העצמאות בהקשר האומתי:

יום העצמאות הישראלי היא תוספת אזרחית מרשימה ללוח השנה העברי. הריטואלים המרכזיים הנוהגים בו שעוצבו ברובם בשנות המדינה הראשונות, טרם נוגעו כמעט בידי הנסיגה הישראלית מהערכים האומתיים והמדינתיים של חזונה המקורי. חגיגתה ברצף עם יום הזיכרון הממלכתי לנופלים מבני כל הדתות על הגנתה, מעניקה לשמחת החג ממד רפלקטיבי

של מפוכחות-היסטורית בדבר מחירה הכבד של העצמאות. ריטואלי החג משווים לו ריבוי פנים אזרחי-מדיני מורכב ומלהיב. הוא מצליח לחגוג באמצעותם הישגים כלכליים וחברתיים, דיפלומטיים וצבאיים, טכנולוגיים וחקלאיים, את הפסיפס האנושי הישראלי הרב-לאומי וריבוי תרבויותיו, את מוסדות המדינה ורשויותיה, את תרבותה העממית והגבוהה, חידון תנ"ך בינלאומי לנוער (מדוע רק יהודי?), ובשיאו של היום טכס הענקת פרסי ישראל בתחומי המדע, הרוח, החברה והתרבות. איכותו האזרחית העשירה חבה לעובדה ששפתו של החג היא אזרחית-מדינית, בעוד שלשפה היהודית המסורתית אין מילון מושגים מתאים. היא אינה יודעת לדבר בלשון הכלכלה המדינית והקורפוס הדיפלומטי, בשפת חירויות האזרח וחברה רב-תרבותית ולאומית. צר מילונה מלהכיל ביטויי יסוד לשם המשגת הישגיה החברתיים, המדיניים, התרבותיים, המוסדיים, ואפילו המדעיים-אקדמיים של מדינת ישראל ולשמוח בהם.⁷⁹

במאמר זה סקרנו את השימוש הפוזיטיבי במושג הממלכתיות במשפט הישראלי, ונוסף על כך הצענו רעיון מסדר המסביר את השימושים השונים שמצאנו. הרעיון המסדר מבוסס על האמור בחקיקה ובפסיקה, אך בה בעת הוא שואב ממשמעותו של המושג כפי שהיא מחוץ לעולם המשפט. הרעיון המסדר מצביע על השתלבותה של משמעות זו, שמחוץ לעולם המשפט, במשפט הציבורי, לנוכח חשיבות הערך שמייצג מושג הממלכתיות והקשריו המשפטיים של ערך זה. השימוש במושג מעיד, לדעתנו, על עיקרון בעל משמעות משפטית ביחס לחובות רשויות השלטון וגופי המינהל הציבורי לציבור הישראלי, ובראשן

סיכום

79 מנחם פיש המהפכה הציונית ואויביה, על שורשי ההתנגדות מביח לציונות המדינית 206 (טרם פורסם). צוטט מחוך טיוטת הספר כפי שפורסמה באתר academia.edu בשנת 2019.

החובה לפעול למען הציבור ולטובתו. לעיקרון זה ביטוי פוזיטיבי באמצעות חובות קונקרטיות המוחלות מכוחו על רשויות השלטון ועל גופי המינהל הציבורי, בהקשרים שונים.

על פי הצעתנו הממלכתיות היא ביטוי לרעיון האומתיות, בלשונו של פרופ' פיש, בהקשרה הקונקרטי של מדינת ישראל. לפיכך הממלכתיות היא מכלול העקרונות – מבחינה רעיונית, זהותית, חברתית ומשטרית – הנמצאים ביסוד קיומה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית. הממלכתיות במובנה זה חיונית להבטחת לכידותה של החברה הישראלית על כלל מרכיביה, ולהבטחת תחושות השותפות בין כל מרכיבי החברה ושייכותם אל המדינה, על יסוד זהותה של המדינה. מכלול עקרונות אלה מבוטא באמצעות נרטיב המתאר אותם כעקרונות משותפים והמבוסס על פעולת המוסדות המייצגים אותם, וכרוכה בו סמליות אשר מקדמת את תחושות השייכות והלכידות. הערך הגלום בממלכתיות, החיוני ליציבות החברה הישראלית ככזו, הוא ערך המוגן גם על ידי מערכת המשפט, והיא מבקשת להבטיחו בהקשרים שונים, כפי שהצגנו.

כפי שהובהר, הממלכתיות נבדלת מלאומיות ונבדלת מאזרחות באשר עניינה קידום ויישום אומתיות במדינת ישראל בהקשר הקונקרטי של מדינת לאום זו, היהודית והדמוקרטית. אתגר דומה ניצב גם לפני מדינות לאום אחרות. האחריות להבטחת ערך הממלכתיות ומכלול העקרונות שביסודו מוטלת על רשויות המדינה ועל גורמי המינהל הציבורי. האחריות מוטלת על הרשויות והגורמים השונים במידות שונות של עוצמה. עוצמת האחריות משתנה בהתאם למעמד שלהם בנרטיב הממלכתיות, ולמידת הסמליות הנתונה להם או לפעולותיהם. עוצמת האחריות משתנה גם בהתאם למידת ההשפעה שיש להם או לפעולותיהם על מימושו והגשמתו של ערך הממלכתיות. לנוכח משמעויות אלה, הצענו לראות את עקרון הממלכתיות כרכיב בחובתו של השלטון לפעול למען הציבור הישראלי ולטובתו.

עוד הראינו כיצד משמעות קונקרטית זו למושג הממלכתיות מתיישבת עם ביטוייה בעולם המשפט, בפסיקת בתי המשפט, בחקיקה ובהליכי החקיקה, באופן שהחובה לפעול בממלכתיות משמעה קידומו של הערך שמושג הממלכתיות מייצג, עיגונו ושימורו לאורך זמן, וחובה זו מצויה באחריות גופי המינהל הציבורי בהתאם

לתפקידם ולמעמדם. אחריותם של הגופים הללו נובעת ממחויבותם כלפי הציבור שעיקרה חובתם לפעול למענו ולטובתו.

הרעיון המסדר והקשריו הרחבים יותר, כמו גם המהלכים המוצעים לפיתוחו, טעונים בחינה וליבון נוספים, ואנו לא ביקשנו אלא לסרטט את עיקרי המתווה בנושא זה. ברור גם כי שאלת השפעתו של העיקרון המשפטי על דוקטרינות משפטיות מחייבת ליבון המשך ואף עשויה להיות מוקדמת, במובנים מסוימים, בשלב זה של הדיון הכללי במשמעות המושג.

אנו מקווים שיהיה במאמר זה, ובעיקר בפרישת השימוש הפוזיטיבי במושג הממלכתיות וברעיון המסדר שהוצע, כדי לשמש את תחום המשפט הציבורי לטובת יישום נוסף של הערך המגולם במושג. לנוכח החשיבות החברתית והמשטרית שאנו מציעים למושג הממלכתיות בהקשריו הרחבים, יש לדעתנו מקום להרחיב את האפשרות הגלומה בו לקידום מושג האומתיות, כלשונו של פרופ' פיש, במשמעותו הישראלית הקונקרטית. הרחבה זו תיעשה לשם עיגון עקרונות היסוד החברתיים והמשטריים שביסוד הקמתה וזהותה של מדינת ישראל, כפי שפורטו במגילת העצמאות ובוטאו בזיהויה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

עיגון חוקתי של חזון המדינה?

רות גביזון

הערת העורך: בשנת 2013 התבקשה פרופ' רות גביזון ז"ל על ידי שרת המשפטים ציפי לבני לבחון את האופן הראוי לניסוח הסדר חוקתי העוסק באופייה של מדינת ישראל. ברקע המשימה עמדו הצעות חוק יסוד שעסקו בחזון המדינה (שבסופו של יום הובילו לחקיקה של חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי) והוויכוח הציבורי סביבן. גביזון בחרה לפרש את המשימה באופן מרחיב, משום שסברה כי עיגון חוקתי נועד לתת הצהרה מטעם המדינה על חזונה של המדינה. כך זכינו לקבל מסמך מתומצת באשר לחזון המדינה על פי פרופ' גביזון. עם לכתה, בטרם עת, אנחנו מביאים אותו כאן. יהי זכרה ברוך.

לקוח מתוך: רות גביזון, עיגון חוקתי לחזון המדינה? המלצות מכוח מינוי שרת המשפטים מאוגוסט 2013 ומסמכי רקע לגיבושן (ירושלים, פברואר 2015), עמ' 17–37.

לישראל יש חזון שהיא פועלת לאורו במידה לא מועטה של הצלחה. הניסוח הקנוני שלו, שמרכיביו הוזכרו בלא מעט הקשרים, הוא זה שמופיע בהכרזה על הקמת המדינה: ישראל היא מימוש הרעיון הציוני של תחיית עם ישראל בארצו. מדינה יהודית, דמוקרטית ומכבדת את חירויות היסוד של כל תושביה.

הצלחתה של ישראל כמדינה תלויה בשני מעגלי שותפות. הראשון נוגע לכוחה להתמיד ולנצח במאבק על קיומה כמדינה יהודית, המתנה בתחושת שותפות גורל חזקה בין המרכיבים היהודיים בחברה (וכן בשותפות עם שאר יהודי העולם), והשני כרוך ביכולתה להביא לשותפות אזרחית בין כלל אזרחיה, המתבססת על היותה חברה חופשית ודמוקרטית המכבדת את זכויותיהם.

משפטי פתיחה אלו לוקטו מתוך ההקדמה לטקסט המקור. לאחריהם הטקסט מופיע בלא שינויים.]

בעיני האבות המייסדים, וגם על פי רוב הפירושים המאוחרים יותר, החזון המדינתי של ישראל בהיר למדי, וכולל שלושה מרכיבים עיקריים:

חזונה של מדינת ישראל

- יהודיות.
- דמוקרטיה.
- זכויות אדם.

וביתר פירוט: ישראל היא מדינה דמוקרטית, כמובן זה שהריבונות בה מסורה לכל אזרחיה בלי הבדל לאום או דת, על בסיס חירות ושוויון; המכבדת את זכויות האדם של כל תושביה; והיא המסגרת המדינתית המאפשרת ליהודים לממש באמצעותה את זכותם להגדרה עצמית ולעצמאות פוליטית, תרבותית ודתית, ולהתקיים כרוב יציב ובטוח בארצם. המחויבות היסודית לשלושה מרכיבי חזון אלה, כל אחד לחוד וכולם יחדיו, כשהם משולבים זה בזה ומשלימים זה את זה, היא הגרעין של חזון המדינה.

בשנת הצמצום והעתימות

כוחו של חזון זה בעמימותו ובהיותו מצומצם. יש מעט מאוד הסדרים שהוא מחייב ומעט מאוד הסדרים שהוא שולל. כך, הן משום שכל אחד ממרכיביו עמום כשלעצמו, ויש מחלוקות עמוקות על משמעותו, והן מפני שהאזון בין המרכיבים השונים וההשלכות של כל אחד מהם על מימוש האחרים מגוונים. עם זאת, החזון מציע מתווה יסודי שיכול לשמש כמצפן עבור רוב החברה הישראלית.

ההכרזה על הקמת המדינה לא הגדירה את חזון המדינה בצורה מעין-משפטית ולא ירדה לפרטי הפרשנות שלו. היא הניחה כי שלושת היסודות המרכיבים את החזון משלימים זה את זה.

בניגוד לאמונה זו, ישנה נטייה רווחת בשיח הציבורי והפוליטי בישראל להציג את חזון המדינה ככזה הלכוד בין שני קטבים סותרים: קוטב "פרטיקולרי" שבטי, שהוא עמוד התווך של "יהודיות" המדינה, ולעומתו קוטב "אוניברסלי" או כללי-אנושי, שהוא עמוד התווך של הדמוקרטיה וזכויות אדם. הקיבוע בחוקי היסוד של 1992 של המונח המפורש "יהודית ודמוקרטית", והשתרשות המונח הזה גם בשיח הציבורי, תרמו לא מעט לחיזוק הרושם של מדינה המיטלטלת בין שני קטבים מתחרים. כן תרמה לכך העובדה, שאין להכחיש, ש"יהודיות" המדינה ייחודית לישראל בלבד, בעוד האידיאלים של "דמוקרטיה" ו"זכויות אדם" משותפים למדינות רבות אחרות.

הרושם של סתירה בין שני קטבים מטעה. בחזון יש לפחות שלושה מרכיבים: ייחוד יהודי, דמוקרטיה וזכויות אדם. בסיסי ההתייחסות שלהם שונים, וביניהם ובתוכם מתחים חשובים.

יהודיות היא עניין פרטיקולרי הקשור ליהודים וליהדות, על מגוון הגישות המקובלות עליהם. לב המרכיב הזה בחזון המדינה נוגע לאפשרות של יהודים לממש במדינה, ובארצם, את זכותם להגדרה עצמית. הגדרה עצמית כזאת מאפשרת להם להחליט איזו צורה תלבש היהדות במדינתם. בסיס ההתייחסות של המרכיב היהודי הוא הקולקטיב המורכב מיהודים ומוגדר על ידי היהדות, מבחינה תרבותית, דתית והיסטורית.

דמוקרטיות היא העיקרון שהריבונות במדינה מסורה בידי כל אזרחיה, בלי הבדל דת ולאום, על בסיס של חירות ושל שוויון. עיקרו הוא שלטון של העם, בידי העם ולמען העם. בסיס ההתייחסות של מרכיב חזון זה הוא הקולקטיב האזרחי, הדמוסי. הסדרי המדינה נקבעים על ידי "אנחנו, העם", שבו לכל אזרח יש קול אחד.

זכויות האדם נגזרות מהעיקרון היסודי שכל אדם זכאי לכבוד כי נברא בצלם (ניסוח זה חושף את היסוד הדתי בחלק ממשנות זכויות האדם. ניסוח דתי פחות ידבר על זכויות האדם באשר הוא אדם). הן מבטאות את החובה המוסרית המוטלת על כל חברה ועל כל אדם לנהוג באנשים בכבוד. קבוצת ההתייחסות של זכויות אלה אינה לאומית-אתנית או מדינתית, אלא כלל-אנושית (כאשר זכויות כאלה מעוגנות במשפט המדינה, הן הופכות גם לזכויות משפטיות במדינה).

פירוש המשמעות המצומצמת של חזון מדינה הכולל את שלושת המרכיבים – הייחוד היהודי, הדמוקרטיה וזכויות האדם – הוא: חירות מירבית של החברה להחליט על פרטי ההסדרים הנהוגים בה ודרכי המימוש שלהם, מהותיים ומוסדיים, כל עוד מתקיימת השאיפה לכוון את ההסדרים הללו כך שיעלו בקנה אחד עם שלושת מרכיבי החזון. כאשר מקנים למרכיבי החזון משמעות צרה, אין קושי ליישב ביניהם והם אף משלימים זה את זה. היהודים הם רוב יציב בישראל וככלל הם רואים בישראל את ביתם הלאומי. היהודיות של המדינה משקפת אפוא את הדמוקרטיה הנהוגה בה. שלילת היהודיות של המדינה תהיה דחיית רצונו היסודי של הרוב. היא מוצדקת רק אם הערפה זו אינה לגיטימית כשלעצמה. אך חיבור זה – יחד עם משפט העמים, תורת המדינה הליברלית, וההכרזה על הקמת המדינה – דוחה אפשרות זו. זכויות האדם נובעות מעקרונות מוסר כללי אנושיים. הם אילוץ או מגבלה על מה שמותר לחברה ולמדינה לעשות לפרטים או לקבוצות אולם הם אינם יכולים להכתיב או לסמן את כלל אורחות החיים. כל תרבות גדולה כוללת התייחסות הן לזכויות האדם באשר הוא אדם (חביב אדם שנברא בצלם) והן לשיקולים אחרים, כולל שיקולים לאומיים פרטיקולריים. כוחן המעשי של הזכויות גדול כאשר הן מבוססות על שילוב של מקורות חיצוניים למדינה ולתרבות הספציפית, אבל נתמכים גם על ידי עקרונות הבאים מתוכה. כך בישראל, וכך בתרבויות המכוננות את מגזרי החברה בישראל.

יהדות, דמוקרטיה וזכויות אדם הם כולם מושגים עמומים מאוד. ככל שהמשמעות הניתנת לכל אחד מהמרכיבים עשירה יותר, כך גדל הפוטנציאל של מחלוקת ביחס למשמעותו, ושל התנגשות בינו לבין המרכיבים האחרים, לדוגמה: מדינה יהודית המתפרשת כמדינת הלכה לא בהכרח תקבל את ריבונות האזרחים או את זכותם לחופש דת ולחופש מדת. מדינה יהודית המתפרשת כמדינת לאום במשמעות נוקשה ורחבה עלולה לא לכבד את זכויותיהם של פרטים ושל מיעוטים לשוויון, לחירות ולתרבות. דמוקרטיה אזרחית וניטרלית עלולה שלא לאפשר את קידום זכותם של יהודים להגדרה עצמית (וזכויות של מיעוטים לתרבות), ולהצניע את חשיבותן של זהויות לא אזרחיות לפרטים ולקבוצות. תפיסה רחבה של זכויות אדם, וסמכות של בית המשפט לפסול חוקים שנטען כי הם פוגעים בזכויות כאלה, עלולה להחליש את יכולתם של הפרטים והקבוצות החיים במדינה לעצב בעצמם את המאפיינים וההסדרים הנהוגים במדינה.

<p>להנגדה הרווחת בין "יהודיות" לבין "דמוקרטיה" משמעות מיוחדת עבור המיעוט הערבי בישראל. אין לחבריו קושי לפעול למימוש האידיאלים של דמוקרטיה וזכויות אדם (אף אם מסיבות דתיות ותרבותיות קבוצות אחדות החברות במיעוט זה תתקשינה לאמץ כאידיאלים פרשנויות מסוימות של דמוקרטיה ושל זכויות אדם, ממש כשם שאלה נדחות בידי קבוצות של יהודים). עם היהודיות של המדינה קשה לערכים להזדהות.</p>	<p>אתגר הלכידות האזרחית</p>
--	-------------------------------------

המחלוקת בין יהודים לערבים נוגעת אפוא לא רק לפרשנות החזון ולהסדרים ספציפיים הנובעים ממנו, אלא לחזון עצמו. הערבים הם אמנם מיעוט במדינה, אך הם הרוב הגדול במרחב שהיהודים הם מיעוט זניח בו (המזרח התיכון). בין שתי קבוצות אלה ישנו סכסוך שטרם הוכרע, הכולל גם מאבק על עצם קיומה של המדינה. מאז 1967 הוא כולל גם את המאבק על עתידם של השטחים שנכבשו בידי ישראל במלחמת ששת הימים, ועל הלגיטימיות של התיישבות יהודית בהם. בקרב המנהיגות של הציבור הערבי יש מי שמדגיש את ההזדהות עם הפלסטינים, ואף עם המטרות של אלה מהם השוללים את קיום המדינה, יותר מאשר את הלכידות האזרחית בתוך ישראל. בקרב מנהיגי הציבור היהודי יש המדגישים את

היריבות הלאומית יותר מאשר את השותפות האזרחית. עמדות אלה מזינות זו את זו.

התמונה נעשית מורכבת יותר שכן המתח היהודי-ערבי מתקיים בלי קשר חזק לשאלה אם הייחוד היהודי של המדינה הוא עניין של לאומיות, תרבות, דת או שילוב שלהם. גם בציבור הלא-יהודי ישנם דיונים פנימיים חשובים בשאלות של זהות, יחסי דת ולאום, ומקומו של הפרט בקהילות שאליהן הוא משתייך. דיונים אלה מוצנעים בדרך כלל, בשל הבולטות של הסכסוך הלאומי. לצרכינו כאן חשוב להדגיש כי מול מרכיב הייחוד היהודי בחזון לא עומדות בדרך כלל תביעות לניטרליות או ל"מדינת כל אזרחיה" בסגנון המפריט כל זהות לא אזרחית (כמו בצרפת), אלא תביעות של זיקות זהות ומשמעות אחרות ומנוגדות (לאומיות, דתיות, או עירוב שלהן). רבים ממנהיגי המיעוט הערבי אינם חותרים לכינונה של מדינה ניטרלית, אלא למדינה דו-לאומית ורב-תרבותית. המשותף לחזונות שאפשר לזהות בציבור הערבי – מדינה דו-לאומית, מדינה אזרחית ניטרלית, או חלק ממדינה ערבית-אסלאמיסטית – הוא בכך שכולם שוללים את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. (ראוי להדגיש שגם אם היו בני המיעוט הערבי רוצים מדינה אזרחית, מותר היה ליהודים לעמוד על כך שישראל תהיה מדינת הלאום היהודית).

קונפליקט רעיוני וזהותי זה מתקיים בצד מציאות חיים חברתית מורכבת. הרוב הגדול של אזרחי ישראל הערבים אינם משתתפים בפעולות נגד המדינה, והם פועלים במסגרתה ומשתלבים בחייה. יש להם גישה מורכבת ומגוונת לאזרחותם בה. ישנה פעילות יהודית-ערבית אזרחית רבת ממדים להגברת הלכידות האזרחית. ריבוי דעות וגישות זה מוצנע לעתים בשל ההקשר של סכסוך לאומי וכשל שיח הקצוות המקובל בחברה הישראלית. עובדות אלה גם מצניעות את העובדה שיש בישראל אזרחים ותושבים שאינם יהודים ואינם ערבים שגם הם שותפים מלאים במפעל המדינה. בפועל, ישנם בחברה האזרחית הישראלית גם יסודות והישגים חשובים ומרשימים של שילוב ושל שותפות.

אתגר הלכידות האזרחית הוא לחזק את המסגרת הפוליטית המדינית המאפשרת שותפות משמעותית במפעל המדינה לכלל אזרחיה, בלי הברדל דת או לאום, ולחזק את תחושת השותפות והשייכות של כלל האזרחים למדינתם –

למרות שהמדינה אינה ניטרלית ואזרחית באופן מלא. זהו אתגר מרכזי וחיוני. חיזוק הלכידות האזרחית הוא פועל יוצא ברור ממרכיב הדמוקרטיה בחזון, המבוסס על אזרחות שווה ומכלילה. הוא נדרש גם מעצם תפיסת תפקידה של המדינה כמקיימת את הציבור החי בה וכפועלת לרווחתו.

אתגר
הלכידות
היהודית

גם בדיון הפנים יהודי על חזונה של המדינה, היחסים בין "דמוקרטיה" לבין "יהודיות" מוצגים לעתים כהנגדה, שמצדה האחד עומדת תפיסה הומניסטית ליברלית חילונית (בין אם היא לאומית-עברית ובין אם היא ניטרלית ופוסט-לאומית), המחשיבה את הפרט ואת זכויותיו (דמוקרטיה) ומצדה השני תפיסה יהודית דתית הלכתית (יהודיות). יש מי שטוענים כי יהודיותה של ישראל היא סוג של תיאוקרטיה, שאינה יכולה להתיישב עם דמוקרטיה. לפי תפיסה זו, בין היהודיות של המדינה לבין ערכי הדמוקרטיה יש סתירה הכרחית, הדורשת ויתור או על יהודיות המדינה (לפי תפיסה חילונית טהרנית) או על דמוקרטיה המדינה (לפי תפיסה דתית טהרנית) כמרכיב בחזון.

גם בהקשר הפנים-יהודי ההצגה הבינארית של "יהודית" מול "דמוקרטית" מטעה ומרדדת את הוויכוח התרבותי בין יהודים על אופייה של מדינת ישראל, על מהותה של היהדות, ועל הדרך הנכונה למדינה לבטא את היהודיות שלה. היא נוטה גם ליצר איבה, חשדנות ועוינות בין מי שהם לכאורה נושאי חזונות יהודיים מנוגדים: דתיים מול חילוניים, לאומיים מול הומניסטים-קוסמופוליטיים.

בעיני רוב הציבור היהודי, כולל רוב המנהיגות הדתית, הייחוד היהודי של המדינה אינו צעד בכיוון של תיאוקרטיה. בהכרזה על הקמת המדינה היה ברור שיהודיות המדינה היא מימוש של הגדרה עצמית לאומית ליהודים. בפועל, בציבור היהודי, בארץ ובעולם, יש מגוון גדול של גישות לדת, למהות היהודיות ולחשיבותה הנמשכת, ליחסים בין היהדות כדת, תרבות או ציביליזציה לבין דמוקרטיה מחד ולבין זכויות האדם מאידך, ולאופן שבו ראוי לבטא את הייחוד היהודי במסגרת המדינה היהודית. ריבוי הגישות חותך את הקבוצות גם בענייני דת ומדינה: יש

שומרי מצוות המוכנים להפריט את הדת היהודית בישראל, ולעומתם חילונים הנאבקים על שימור ייחוד יהודי תרבותי במרחב הציבורי.

כל דיון על מרכיב הייחוד היהודי בחזון המדינה נקשר גם לוויכוח על הלגיטימיות של ישראל כמדינת לאום מול תפיסות אזרחיות וניטרליות או תפיסות פוסט-לאומיות ופוסט-ציוניות, וגם לוויכוח הפוליטי על עתיד השטחים והסכסוך עם הפלסטינים. בעניין זה חשוב לציין כי אכן, כמעט רק חילונים מחזיקים בתפיסות אזרחיות-ניטרליות ופוסט לאומיות. אבל רוב גדול של הציבור היהודי בארץ ובעולם, כולל רוב גדול של מי שאינם שומרי מצוות, תומכים בייחוד היהודי של המדינה. בעניין עתיד השטחים התמונה מעט מורכבת יותר: ישנם חילוניים חסידי ארץ ישראל השלמה וישנם שומרי מצוות התומכים בחזון שתי המדינות לשני עמים. מה שחשוב בהקשר לדיון שלנו היא העובדה ששני הצדדים למחלוקת הפוליטית מצדיקים את עמדותיהם ברצון לשמר את חזונה של ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, המכבדת את זכויות האדם. כל זה אומר ששיח המדגיש סתירה לכאורה בין מרכיבי החזון מטשטש את העובדה החשובה שהרוב הגדול של הציבור היהודי בישראל, שהוא רוב הציבור (וגם רוב היהודים בתפוצות), מקבל את החזון על שלושת מרכיביו ושואף לשלבם. אשר על כן, כאשר מדובר ברוב היהודי לב הדיון אינו על האפשרות לשלב ולהצדיק את כלל מרכיבי גרעין החזון, אלא על שאלות הנוגעות לפרשנות המעשית שלהם: מה עוצמתו היחסית של כל מרכיב לעומת המרכיבים האחרים? האם הסדרים הנוגעים למימוש מרכיבי החזון צריכים להיות מוסדרים, כולם או מקצתם, על ידי המדינה? ואם כן, באיזו צורה? מי צריך לקבל החלטות בנושאי החזון? ובאלה סוגים של תהליכים?

אתגר הלכידות היהודית, בישראל ובעולם, מחייב שמירה על תחושת שותפות כלל-יהודית של רצון להגן על זכותם של יהודים לשמור על חייהם, רווחתם וזהותם – ועל הסכמה שקיומה של ישראל כמדינה יהודית הוא ביטוי מרכזי של זכות זו. את הוויכוח הפנים-יהודי הנוקב על המשמעות וההשלכות של חזון המדינה יש לנהל באופן שאינו מסייע – אם במתכוון ואם בעקיפין – לערעור למעשה של היכולת לקיים את ישראל כמדינה המממשת את זכותם של יהודים לחירות ולעצמאות.

החיוניות של
גרעין חזון
מצומצם ומשולב
והשלכותיו המוסדיות

כמו בכל חזון, גם בחזון המשולב של האבות המייסדים יש מתחים פנימיים, אבל רק חזון זה יכול לפרנס את החברה המורכבת החיה בישראל ואת צרכיה. ישראל היא דמוקרטיה המחויבת לזכויות האדם והיא צריכה להישאר כזאת. אך

דמוקרטיה אינן חייבות להיות אזרחיות, חילוניות או ניטרליות, וזכויות אדם אינן מקיפות את כלל מאפייני הקיום החברתי. הסדרים המשמרים ומאפשרים את מימוש זכותם של יהודים להגדרה עצמית יכולים להשתלב בחזון שמרכיביו האחרים הם דמוקרטיה תוססת וחסונה וכיבוד זכויותיהם של כל חבריה ושל הקבוצות החיות בה. יותר מזה, מדינה שטעם הקמתה וקיומה הוא התחייה הלאומית של היהודים, הנמצאת במאבק עם סביבתה על קיומה וזהותה, ואשר יש בה מיעוט ערבי ניכר שאינו שותף לחזונה, ושקהילות יהודיות חשובות חיות מחוצה לה, לא תוכל להיות ניטרלית או אזרחית בלבד. הדמוקרטיה האזרחית הניטרלית לא רק שאינה הכרחית, אלא שהיא אף אינה מתאימה למציאות ולחברה בישראל.

ולסיכום: חזון המדינה צריך להישאר מורכב: יהודיות, דמוקרטיה, זכויות אדם. הרוב היהודי אינו צריך ואינו יכול לוותר על המרכיב של הייחוד היהודי בחזון המדינה. יותר מזה: שימור והכרה במרכיב זה כחלק מחזון המדינה חשובים לחיוניותה של המדינה, וגם ליכולתה לספק ביטחון, רווחה והגנה על זכויות לכל אזרחיה ותושביה. בימינו ובמקומנו ברור יותר מתמיד כי מדינות מתפקדות, חיוניות ויעילות הכרחיות על מנת לשמור על זכויות כל מי שחי בהן לחיים ולשגשוג. לכל הציבור החי במדינה אינטרס משותף לשמור על ישראל כמדינה מתפקדת.

בה בעת, בחזון מורכב, צריך לתת מובן צר לכל מרכיבי החזון. ישראל צריכה להקפיד על שמירת הליבה של כל מרכיבי החזון – יהודיות, דמוקרטיה וזכויות אדם – ולהציב אותה במרכז המסגרת הפוליטית המשותפת במדינה. אך היא אינה מחויבת לפרשנות קבועה של השלכות ליבה זו על חיי המעשה הפוליטיים-מדיניים.

ביחס לוויכוח הפרשני על משמעות החזון בחיי המעשה ראוי לזכור מספר עקרונות חשובים:

- לא כל הכרעה במחלוקת פרשנית על הסדרים שיש להן קשר למרכיבי גרעין החזון היא פגיעה בגרעין החזון.
- לא כל מחלוקת פרשנית הנוגעת למרכיבי החזון מחייבת הכרעה לצד זה או אחר, וכאשר אין צורך בהכרעה מוטב להימנע ממנה. פרקטיקות חברתיות ותרבותיות עשירות, המבססות תרבות פוליטית משותפת, עדיפות על הכרעה. המדינה צריכה לאפשר ואף לעודד אותן.
- בהקשר חברתי או מדינתי יש לעיתים הכרח להכריע בשאלות מעשיות, כולל כאלה הנוגעות להיררכיות ערכיות של קבוצות שונות או למבנים מוסדיים. במקרים כאלה אין למדינה מנוס מקביעת הסדרים שיהיו להם תומכים ויהיו להם מתנגדים. הסדרים כאלה בדרך כלל אינם סותרים את גרעין החזון, אך גם אינם מתחייבים ממנו. כוחו של החזון – על כל מרכיביו – בצמצומו.
- הסדרים משקפים הכרעה הנכונה למצב ולזמן מסוים, וטוב שזו תוכל להשתנות בהמשך, ולהיות מותאמת לשינויי נסיבות. מזה נובע שבמידת האפשר כדאי להעדיף הסדרים גמישים בבולטות נמוכה על פני הסדרים נוקשים יותר. הסדרים מקומיים, הנשענים על הסכמות חברתיות, עדיפים על פני הסדרים שעיקרם כפייה ואכיפה משפטית.
- בהחלטות שיש להן גם משמעות סמלית והצהרתית טוב לנהוג איפוק, הן בהכרעות עצמן והן בהנמקות להן, על מנת לצמצם את פגיעתן במרקם החברתי המורכב של החברה הישראלית (או ביחסים של ישראל עם גורמים בעולם).
- במקרים של צורך בהכרעות ובקביעת הסדרים, שיש להם נגיעה לפרשנויות שונות של מרכיבי החזון, השאלה המוסדית – מי מכריע, ובאיזה סוג של הליך – הופכת לשאלה קריטית בחשיבותה. כאשר עוסקים בשאלות של זהות, משמעות ותפיסת עולם, עדיף שהחלטות תתקבלנה בשיח חברתי וציבורי ולא ברמה המשפטית. אם ההסדר מחייב הכרעה משפטית, עדיף שיעשה בידי המחוקק, בהליך של משא ומתן ופשרה, ולא יוכרע על ידי בתי המשפט במסגרת של שיח זכויות.
- פרשנות החזון והיחס בין מרכיביו אינן שאלות משפטיות, ותהליכים חברתיים, תרבותיים וקהילתיים חיוניים לעמידה מאחורי החזון ולשימור ההבחנה בינו לבין השלכותיו. החברה תקבע את רמת העושר היחסי של המרכיבים בצורה דינמית.

הכוחות החברתיים, הרעיוניים והפוליטיים, הפועלים במסגרת משותפת שיש בה מערכת בקרות ואיזונים פנימיים, יבטיחו שהאיזון יישמר.

• עם זאת, חשוב גם לעמוד מאחורי עיקרי החזון ולאכוף אותם במקרים מתאימים. בית משפט עצמאי ובלתי תלוי. המפרש את החוק גם בניגוד להעדפת השלטון, הוא מרכיב חשוב בשמירה על חזון המדינה. רצוי שיתקיים דיאלוג מתמיד בין פרשני החזון, ושלא יינתן לגוף או למוסד מונופולין או סמכות של "מילה אחרונה" בקביעות כאלה.

• ישנו מתח מובנה בין שיח זכויות רחב וביקורת שיפוטית רחבה לבין ערך הדמוקרטיה. הגנה על זכויות חיונית כדי להגן על פרטים מפני המדינה או הרוב. הרחבה של זכויות עלולה להוציא את הדיון על ההסדרים המתאימים לחברה מידי החברה עצמה, להחליש את הערובות הדמוקרטיות שמגנות על זכויות הרוב, ולהפקיד את ההכרעה בידי מוסד שיפוטי בלתי נבחר. תוצאה כזאת בולטת במיוחד אם גישת בית המשפט נותנת משקל יתר לתפיסות ולערכים שונים מאלה הנראים מרכזיים בעיני רוב הציבור ונבחריו. היחס הנכון בין מחוקקים ובין בתי משפט בדמוקרטיה הוא שאלה חוקתית מרכזית, והמענה לה כולל קביעות מוסדיות הנוגעות לסמכויות, מינויים ותהליכים. מענה זה מושפע מאתוסים חברתיים, פוליטיים ומקצועיים ביחס לדרך הפעולה הנכונה. גם בעניין זה, ראוי לדבוק בהגדרה מצמצמת: הדמוקרטיה מתיישבת עם חוקה נוקשה ועם מגילת זכויות וביקורת שיפוטית, אך אינה מחייבת אף אחד מאלה. ההגנה על זכויות האדם נתמכת על ידי חוקה נוקשה וביקורת שיפוטית, אולם אלה אינן הכרחיות להשגתה.

עיגון חוקתי של החזון

רקע
עם הקמת המדינה ניסחו האבות המייסדים שלה חזון מלהיב ששיקף עמידה ישראלית איתנה מאחורי זכותם של יהודים לעצמאות מדינית ותרבותית, לצד מחויבות ברורה לא פחות לדמוקרטיה ולחירויות היסוד "ברוח נביאי ישראל". הם החליטו שלא לתת

למסמך שחיברו תוקף משפטי מחייב, ובהמשך גם לוותר על חקיקת חוקה שלמה לאלתר.

בראשית ימי המדינה, גם בית המשפט העליון נמנע מלהקנות למגילת העצמאות מעמד משפטי מחייב.

שני חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם (כפי שתוקנו בשנת 1994) (להלן חוקי 1992) כוללים התייחסות ל"ערכי מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" וכן את ההפניה ל"עקרונות שבהכרזה על מדינת ישראל". היו שכינו אותם "מהפכה חוקתית". ב־1995 קבע בית המשפט העליון בפסק דין עקרוני כי חוקי היסוד החדשים מקנים סמכות לבתי המשפט לבטל חוקים שאינם מתיישבים עמם. יותר מזה, נקבע כי חקיקתם שינתה מן היסוד את מעמדם של חוקי היסוד ה"ישנים", והפכה גם אותם לחוקי-על, הגוברים על חוקים רגילים אף אם לא שוריינו.

מאז יש לבתי המשפט סמכות לבחינה חוקתית לא רק של פעולות הממשלה (כפי שהיה מאז ומתמיד) אלא גם של חוקי הכנסת. תהליכים ממושכים של הרחבת הדוקטרינה של זכות העמידה וצמצום הדוקטרינה של אי-שפיטות, כמו גם הרחבה של עילות הביקורת השיפוטית (בעיקר הוספת הדוקטרינות החדשות של סבירות ומידתיות; המגמה כולה כונתה "אקטיביזם שיפוטי"), הביאו להרחבה משמעותית של היקף הביקורת השיפוטית על החלטות הרשויות והכנסת. בנוסף, שופטים רבים בבית המשפט אימצו שיח זכויות רחב, וגזרו זכויות חוקתיות מ"כבוד האדם". חוקים נבחנו, וחלקם נפסלו, על בסיס שיח זה.

ה"מהפכה החוקתית" עודדה את הניסיון להשלמת המהלך החוקתי בדרך של חקיקת חוקה שלמה או של השלמת מפעל חוקי היסוד. הצעות חוקה שנכתבו על ידי קבוצות שונות שיקפו מגוון גישות חוקתיות ורעיוניות, רובן במסגרת גרעין החזון המשולב.

הצעות החוק המונחות כעת על שולחן הכנסת והעומדות ברקע עבודה זו הן, בין השאר, תוצאה של הכישלון להשלים את התהליך החוקתי. חוקי הלאום (המדגישים את הייחוד היהודי של המדינה) וההצעה לתת מעמד חוקתי להכרזה על הקמת המדינה (המציעה עיגון חוקתי של החזון השלם, הכולל גם דמוקרטיה

וחירויות יסוד) נועדו לחזק את העמידה מבית וכלפי חוץ על חזון המדינה הכולל את הייחוד היהודי שלה. לטעמם של תומכי החוקים הללו, החקיקה תבטא עמידה מלוכדת של הציבור היהודי מאחורי חזון המדינה השלם. היא תדגיש את הלכידות היהודית ותיתן מענה למסע הדה-לגיטימציה נגד המדינה והצדקת קיומה. אלה מטרות חשובות. בנוסף, חוק הלאום, על פי מציעיו, בא לתת מענה לתחושה כי המהפכה החוקתית חיזקה את מרכיבי הדמוקרטיה והזכויות בחזון, תוך החלשתו והצנעתו של מרכיב יהודיות המדינה.

מנגד מושמעות טענות כי חוק הלאום, באם יחוקק, יכפיף את הדמוקרטיה וזכויות האדם ליהודיותה של המדינה, כי הוא נועד לנכר את המיעוט הערבי ולחזק את היסודות הדתיים במדינה. מתנגדי החוק סבורים כי דווקא שני המרכיבים האחרים בחזון, דמוקרטיה וזכויות אדם, הם הדורשים חיזוק. אצל רבים מהם מורחבת ההתנגדות לחוק הלאום גם לכל הצעה אחרת של חוקי חזון – ללא הנמקה מספקת. למרות שיהודים, בארץ ובעולם, מקבלים את אפיון המדינה כיהודית ודמוקרטית, ומוכנים להילחם עליו, לא כולם מוכנים לחוקק הכרזה כזו, בלי שיינתן מענה מספק לעמדותיהם בנושאי מעמד המיעוט הערבי, עתיד השטחים, ענייני דת ומדינה או יחסי ישראל והתפוצות.

תהליכים מדיניים, חברתיים ותרבותיים, כולל חוקי 1992, אכן חידדו אתגרים לחזון המדינה, כולל שחיקה בעוצמת הגיבוי למרכיב היהודיות בחזונה. עם זאת, עיגון חוקתי של החזון אינו בהכרח דרך יעילה להתמודד עם אתגרים אלה. כפי שכבר ראינו, תהליך החקיקה עצמו, בייחוד אם המחוקקים ישאפו שיהיה תהליך קצר המבוסס על יחסי כוח, ולא על תהליך חברתי משמעותי ופתוח של הידברות בין כל מגזרי האזרחים ועם קהילות יהודיות בתפוצות, יהיה מקטב ולעומתי. הוא יעורר מדנים ולא יחזק לכידות. גם אם מלאכת החקיקה תצלח, תרומתה לחיזוק החזון, ובעיקר לחיזוק המרכיב היהודי בו, אינה מובטחת, בעוד סכנותיה ברורות ורבות.

טעמים נגד עיגון חוקתי של חזון המדינה בפני הכנסת מונחים שני נוסחים מרכזיים לעיגון חוקתי של החזון. חלק מן הטעמים המובאים כאן נגד עיגון החזון נוגעים לכל סוג של עיגון חוקתי (חוקי חזון), וחלקם מתייחסים ספציפית רק לנוסחים מסוימים שלו (חוקי לאום).

שאלות של חזון אינן שאלות משפטיות

כל חקיקה הופכת שאלות, שהיו לפניו מוסריות, חברתיות או תרבותיות לשאלות משפטיות, שעקרונית ניתן להביאן לפרשנות ולהכרעה במוסד שיפוטי מתאים. המשפט חשוב, כי בהקשרים רבים ישנו צורך חיוני לייצר יכולת הכרעה, שתהיה מבוססת על עקרון ועל נורמות מוסכמות. מצד שני, סמכות הכרעה משפטית עלולה להסיט תהליכים ודיונים שבהם נכון לחפש הסדרה פוליטית, חברתית ותרבותית מתמשכת ודינמית, ולא הכרעה, אל המערכת המשפטית-שיפוטית. זאת, כאשר הנושאים הגדולים באמת של השיח הציבורי והתרבותי כלל אינם מתאימים להכרעה משפטית. הקושי כפול: ראשית, חקיקה מזמינה הכרעה ולא המשך שיחה. שנית, חקיקה מזמינה הכרעה שיפוטית, המבוססת על פרשנות החוק ועל שיח זכויות, במקום הכרעות דינמיות של משא ומתן בין כוחות חברתיים, תרבותיים ומדיניים.

חקיקת יסוד בענייני חזון מחדדת מחלוקות שאפשר להימנע מהן

לחברה שיש בה מחלוקות עמוקות על נושאים רבים, ושיש בה קבוצות שונות המושכות את פרשנות חזונה לכיוונים מנוגדים, יש עניין בשימור מרחב של גמישות, שיאפשר בירור ודיון ופתרון בעיות מעשיות מבלי לאלץ אף קבוצה "לקרוע את החבל" המחבר אותה לשאר החברה. פתרון בעיות מאפשר להתכנס לניתוח של האתגר המעשי והיפוש של דרכים נכונות להתמודד אתו. לדוגמה: לא חייבים לנקוט עמדה בשאלה האם יהדות היא דת או לאום, או בשאלה אם הדת היהודית מבוטאת על ידי השולחן ערוך או לא, על מנת להסכים על הסדר המתאים לחברה בישראל בנושאים כמו נישואין וגירושין או אופייה של השבת. גם אין צורך בעיגון חוקתי חדש של היחס בין העברית לערבית בישראל כדי להמשיך לקיים מציאות של כבוד לשתי השפות עם דומיננטיות לעברית. במקרים רבים מוטב להסתפק בהסדר סביר קיים מאשר לחוקק חוק יסוד.

חקיקת חזון נתפסת כהכרעה בסוגיות שעקרונות החזון המנוסחים בצורה רכה ועמומה יותר משאירים פתוחות

החקיקה המוצעת היא ברמה גבוהה של כלליות. יחד עם זאת, היא כוללת הכרעות בנושאים שבינתיים אינם מוכרעים ברמת חוק יסוד. כל הכרעה כזו היא מוקד למחלוקת. כך, חוק הלאום מדגיש את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. הדגשה זו יכולה להתפרש כ"ויתור" על כך שלחברה ולמדינה בישראל יהיו סממנים תרבותיים יהודיים, בין אם הם דתיים או לאומיים. זה היה בעבר טעם לסירוב של המפלגות הדתיות לחתום על נוסחים כאלה (בפגישות שערכנו לקראת כתיבת ההמלצות שמענו על התנגדות כזו גם כעת אצל חרדים וחרדל"ים. חלק ממנהיגי הציונות הדתית סבורים כי השחיקה בלגיטימיות של הגדרה עצמית יהודית גדולה כל כך, עד שנכון להדגיש אותה גם במחיר הצנעה מסוימת של היסודות המורשתיים והדתיים). מציעי חוק הלאום טוענים כי מטרתם להחזיר את הבהירות של ההכרזה על הקמת המדינה. בין אם הם מתכוונים לכך ובין אם לאו, הצעתם המדגישה את הייחוד היהודי ומתרכזת בו (כפי שנעשה בהצעות חוק הלאום), נתפסת ככזו שבאה "על חשבון" מחויבות לדמוקרטיה ולזכויות אדם בכלל, ועל חשבון מעמדו של המיעוט הערבי בפרט. ההסדרים שהוצעו בנושא שפה עוררו מחלוקת קשה, למרות שספק אם כוונתם הייתה לשנות את המצב הקיים. כך המצב גם כאשר בוחנים את יחסיה של ישראל עם יהודי התפוצות. במחקר שנערך לצורך עבודה זו על ידי "המכון למדיניות העם היהודי" התברר כי המחויבות לישראל כ"יהודית ודמוקרטית" היא עמוקה ורחבה בקהילות יהודיות מזוהות, בכל קשת עמדותיהם הפוליטיות לגבי הסדרי דת ומדינה והיחסים עם הפלסטינים. ההסכמה הזו נחלשת, ודורשת מחשבה ועיון נפרדים, כאשר מדובר בהסדרים ספציפיים. לכן, מדובר בעוד ראייה לכך כי תהליך החקיקה עלול לחדד את המחלוקות ולכן להחליש את ההסכמה על גרעין החזון עצמו. סביר להניח כי המחלוקת לא תצטמצם למערכת הפוליטית והחברתית בישראל. היא תעורר דיונים ועמדות ותגובות הן בקהילות יהודיות בתפוצות והן בקהילה הבינלאומית.

חקיקת חוק חזון מחזקת את התפיסה כי מרכיבי החזון סותרים זה את זה

מטרתו של חזון היא גם להשפיע על השיח הציבורי, להדגיש את ההבחנה בין החזון לבין פרשנותו, ולהרחיב את התמיכה בחזון עצמו תוך כדי ליבון דמוקרטי

של המחלוקות על פרשנותו. השפעת החקיקה של חוק חזון, ובעיקר של חוק לאום, על הציבור תהיה הפוכה. הן תהליך הדיון על החוק והן החוק עצמו, ולא חשוב מה יהיה ניסוחו לבסוף, ייתפסו כחתימה לשינוי המצב הקיים ויעוררו תחושת איום בקרב מי שחוששים שהשינוי יהיה לרעתם. כלומר: התהליך והחוק יובילו לסיטואציה מובנית של עימות, שתחדר את התחושה שמרכיבי החזון מתחרים זה בזה ולא משלימים זה את זה. תחושה זו כבר העמיקה בגלל הביטוי "יהודית ודמוקרטית" שנכלל בחוקי היסוד של 1992 ובשל הפרשנות שניתנה לו. הביטוי טשטש גם את ההבחנה בין המרכיבים השונים "דמוקרטיה" ו"זכויות אדם" ואת היחסים המורכבים ביניהם. יש להימנע מלשוב על משגה זה פעם נוספת.

עיגון חוקתי בתנאים של פוליטיקה רגילה ומחלוקות עזות לא ישיג את מטרתו

מטרת העיגון החוקתי היא לחזק את ההבחנה בין המסגרת המשותפת, הנהנית מהסכמה רחבה, לבין הסדרים ספציפיים שעליהם יכולה להיות מחלוקת נוקבת. לכן מקובל לעסוק בעיגון חוקתי כאשר מתקיים "רגע מכונן", והמערכת הפוליטית יכולה ומוכנה לעשות את ההבחנה, ולהתעלות מעל מחלוקות מפלגות על מנת לחזק את החזון המשותף.

זה בדרך כלל איננו המצב בישראל, ובוודאי שזה אינו המצב בה כיום. "פוליטיקה רגילה" היא הפוליטיקה הנהוגה בישראל כיום. הכנסת מפולגת סביב מחלוקות עמוקות בנושאי בטחון ושלום, בנושאי דת ומדינה ובנושאים חברתיים. אתגר מיוחד לחזון המדינה הוא המחלוקת בישראל ומחוצה לה על עתידם של השטחים שנכבשו ב-1967, ועל ההשלכות של קווי מדיניות שונים בנושא זה על יכולתה של ישראל לקיים את גרעין החזון שלה. למרות שכל הסוגיות החשובות האלה הנמצאות על סדר יומנו הן מחלוקות בתוך החזון ולא עליו, העוצמה הרעיונית והבולטות הפוליטית שלהן היא טעם לשקול בזהירות חקיקה בענייני חזון. בתנאים של מחלוקת חריפה, מהלך של חקיקת חוק חזון בכלל, וחוק לאום בפרט, יוביל את המערכת הפוליטית להתארגנות בעד ונגד החוק – שתיתפס, ואולי גם תהיה, התארגנות בעד ונגד החזון עצמו. תהליך החקיקה, מעצם מהותו, יוביל למחנאות פוליטית ביחס לחזון. הוא עלול להחליש הן את הלכידות האזרחית והן את הלכידות היהודית, במקום לחזקן.

חוק חזון לא ישנה עמדת שוללי המדינה היהודית והצדקתה

עיגון חוקתי של חזון המדינה אינו אמור לשנות את עמדת שוללי המדינה, אלא לחזק את תומכי חזון המדינה ולהקרין עמידה נחושה מאחורי החזון. עמידה נחושה זו נושאת מסר חשוב לשוללי חזון המדינה; זוהי הענות לקריאת אתגר הלכידות היהודית. אלא שחקיקה השנויה במחלוקת קשה עלולה שלא לשדר חוסן פנימי אלא לעשות בדיוק את ההפך. היא עלולה להגביר את המחלוקת בציבור, ולחדד אף יותר את הטענות הנשמעות מבחוץ נגד ישראל, שתסתמכנה במקרה זה על עמדותיהם של יהודים הנאבקים נגד החקיקה.

לחזון המדינה כבר יש מעמד מעין־חוקתי

אין אמת בטענה כי לחזון המדינה – הכולל בצורה מובהקת וברורה את היותה מימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית – אין מעמד מיוחד וייחודי במערכת הערכים של המדינה. החזון כרגע אמנם אינו פורמאלי ואינו מעוגן במפורש בחוק, אבל מאז הקמת המדינה הוא מילא וממלא תפקיד בחינוך, בחקיקה, בבניית אומה, בפסיקה ובקביעת מדיניות. בעניין זה, חוקי 1992 לא היו מהפכה.

חוק לאום לא "יתקן" את תוצאות ה"מהפכה החוקתית"

אחת ההצדקות הנטענות לחקיקת חוק הלאום מהגישה את היותו מהלך ל"תיקון" של "שיבוש" שחוללה "המהפכה החוקתית". על פי טענה זו, מאז העברת חוקי היסוד הופר האיזון בין מרכיבי החזון וניתן משקל יתר למרכיבי הדמוקרטיה ולשיח הזכויות על פני מרכיב הייחוד היהודי. מטרת תומכי חוק הלאום היא להשפיע על מקבלי החלטות, ובעיקר על שופטים ומשפטנים, כך שיקנו משקל גדול יותר למרכיב הייחוד היהודי של החזון.

המציעים צודקים באבחנתם כי חל שינוי בשיח הציבורי על חזון המדינה, בין השאר בהשפעת הביטוי "יהודית ודמוקרטית" שהוכנס לחוקי היסוד של שנת 1992. ביטוי זה חידר את טענת הסתירה בין מרכיבי החזון. אולם השינוי העיקרי והמשמעותי של חוקי 1992 איננו ברמת השיח ועיגון החזון אלא בהקניית הסמכות לבתי המשפט לבחון ולפסול חוקי כנסת, ובהרחבת היקפם של שיח

הזכויות ומבחני הביקורת השיפוטית. הסמכות המורחבת היא שאפשרה העברת החלטות שהיו עד 1992 בסמכות המערכת הפוליטית להכרעה שיפוטית, על כל המשתמע מכך.

הטענה נגד מגמה זו ראויה להישמע ולהישקל. אלא שהצעת חוק הלאום כלל אינה מתמודדת אתה, בכך שאינה משנה את המצב הקיים בנוגע לסמכויות בית המשפט, מעמד הייעוץ המשפטי, או גיבוש עמדת המדינה בהתדיינויות משפטיות. אין סיבה להניח שנוסח החוק שיצלח את הכנסת יגביל את המשפטנים ואת בית המשפט יותר מן החקיקה הקיימת כיום. ההיפך הוא הנכון: מכיוון שמי שמוסמך לפרש חוקים הוא בית המשפט – וחזון המדינה יהפוך לחוק – תורחב למעשה סמכותו של בית המשפט לתת לחזון פרשנות המותאמת לתפיסותיו.

חוק חזון לא יתמודד עם המציאות החינוכית, התרבותית והאקדמית

מדינה וחברה אינן יכולות להיות שוות נפש לקולות השוללים את חזון, או חלק ממרכיביו. ואכן, מגוון הקבוצות והתרבויות בחברה הישראלית מייצר מנעד רחב מאוד של עמדות ביחס לחזון המדינה – שחלקן מאתגרות אותו ושוללות חלק ממרכיביו. עמדות השוללות את הלגיטימיות של זכות היהודים להגדרה עצמית במולדתם הן מציאות מתחזקת שלא נכון להתעלם ממנה או להמעיט בחשיבותה.

חינוכי לפתח תרבות פוליטית שבה מתקיים שיח מושכל ולא מתלהם בנושאים אלה. חשוב מאוד לצייד את בני החברה, בעיקר את הצעירים שבהם, בידע ובכלים להתמודד עם טענות השוללות את מרכיבי החזון. על רקע של הסכמה רחבה, חוק יסודי יכול להיות עוגן חשוב לפעילות חינוכית מסוג זה; על רקע של מחלוקת, חקיקת חוק יסודי עלולה להביא לתוצאה ההפוכה. בתנאים כאלה, עדיף להתמודד עם האתגרים בצורה ממוקדת יותר. בחוק החינוך הממלכתי ישנו סעיף המגדיר את מטרתו, וכולל איוון סביר בין מרכיבי החזון. חשוב לחזק את דרכי יישומו. גם במערכת ההשכלה הגבוהה יש סמכויות למוסדות עצמם ולמוסדות המפקחים, שיכולים לשפר את האיוון הנדרש בין השמירה הקפדנית על חירות אקדמית לבין התמודדות עם מגמות של שלילת חזון המדינה. חוק חזון לכדו לא יתרום לפתרונה של בעיה שהיא במהותה בעיה של חינוך והקניית ערכים בחברה שיש בה, וימשיכו להיות בה, מחלוקות עמוקות. חשוב יותר, חינוך מסוג זה נעשה

בעיקר כחלק ממערכות תרבותיות וקהילתיות. הוא אינו יכול להישען רק על החוק או על כוחה של המדינה.

חוק חזון והשלמת החוקה

חלק ממציעי חוק הלאום טוענים כי חקיקתו "תשחרר" את החסמים שמנעו עד כה את השלמתה של חקיקת חוקה שלמה. חלק ממתנגדיו טוענים כי הוא ייתר את השלמתה של חוקה. שני הטיעונים אינם חזקים. ישראל לא השלימה חקיקה של חוקה בשל העדר רצון פוליטי מספיק לעשות זאת, הנובע מהמחלוקות הן ביחס לחזון, הן ביחס למנגנוני קבלת ההחלטות בחברה ובמדינה והן ביחס לצורך בחוקה. קשה להאמין שחוק חזון, המשאיר את רוב השאלות האלה פתוחות, יהיה משמעותי במהלך לחקיקת חוקה שלמה. אין בחברה הישראלית היום הסכמה מספקת על מסגרת משותפת שבה יתקיימו דיון והכרעה על ההסדרים הבסיסיים. הצדדים במחלוקות השונות מעדיפים מציאות גמישה יחסית שבה יוכלו להגיע להישגים בנושאים הקרובים ללבם במסגרת "פוליטיקה רגילה". מציאות זו היא שמכבידה לא רק על השלמת החוקה אלא גם על מהלך אמין של חוק יסוד לעיגון חזון המדינה.

המלצות בנוגע לעיגון חוקתי של החזון

חוקה שלמה, ואולי אף חזון מוסכם נפרד, עשויים להקל על ההבחנה בין המסגרת המשותפת לבין המחלוקות הפוליטיות. היעדרן אכן מכביד על היכולת לשלב ידיים במאבק על המסגרת ולנהל מאבקים על הסדרים פרטניים. בתנאים הקיימים בישראל, יש מידה מסוימת של יכולת כזו בעתות משבר, והחיפוש אחר דרכים לחיזוקה הוא ברור ומובן ונכון. כך בעיקר לנוכח בולטות גבוהה וגוברת של שלילת הלגיטימיות של זכותם של יהודים למדינה, בארץ ומחוצה לה. אולם לא תמיד יעד זה ניתן להשגה. כאשר המציאות הפוליטית, החברתית והתרבותית מכבידה על השגתו, ההחלטה אם לנסות לחוקק או להסתפק בדרכי פעולה אחרות היא החלטה מורכבת. להערכתנו, לאור האמור למעלה, מוטב להשאיר את מרקם החיים בעמימותו ולא להיכנס

לדיונים ולמחלוקות על ניסוחים והדגשים ברמה ההצהרתית. אלה אינם פותרים בעיות קונקרטיות, אבל כוחם רב להם לעודד עוינות וחדשנות.

על רקע זה נראה כי חיזוק חזון המדינה, הכולל את ההדגשה של החיוניות והמרכזיות של הייחוד היהודי שלה, יושג בצורה טובה יותר באמצעות פעולות מגוונות וממוקדות אחרות.

המלצות למקרה של החלטה לחוקק חוק יסוד

הסברתי למעלה מדוע אינני תומכת בעיגון חוקתי של החזון בכלל, ובחקיקת חוק לאום, הכולל עיגון נפרד של המרכיב היהודי בחזון המדינה, בפרט.

אדגיש: אין בעיה עקרונית בעיגון חוקתי של חזון המדינה. הרבה מדינות מעגנות בחוקותיהן את חזונן, גם כאשר יש בהם מרכיבים לאומיים, תרבותיים או חברתיים ייחודיים. האיחוד האירופי אישר חוקות אחדות כאלה בין מרכיבו של חזון מדינה תמיד יש מתחים פנימיים, ומתחים כאלה קיימים גם בתוך כל אחד מן המרכיבים. הסכמה על החזון אינה מבטאת הכרעה בנוגע להסדרים ספציפיים. אבל במדינות שבחרו לעגן את חזונן, הדבר נעשה כמבוא הצהרתי של חוקה שלמה, במסגרת פוליטיקה חוקתית, וכאשר יש למהלך תמיכה פוליטית רחבה וחוצת-מפלגות, לאחר תהליך שבו הוזמנו להשתתף כל המגזרים הרלבנטיים. סעיפי החזון גם משלבים יסודות פריטיקולריים עם מחויבויות אזרחיות, דמוקרטיות, וכלל אנושיות ברורות. זה איננו המצב בישראל כיום, ואלה אינן ההצעות המונחות על שולחנה של הכנסת.

על כן, אם יוחלט לצאת למהלך של עיגון חוקתי נפרד של חזון המדינה, חשוב לפעול כך שעיגון כזה יוכל להשיג את מטרתו, בכמה דרכים:

- השיחות על ההצעה תנוהלנה במסגרת רחבה, המתאימה להצעה לעיגון חוקתי. זו לא תוגבל לסיעות הקואליציה או אף לכל סיעות הכנסת בלבד. יוסכם כי ייעשה מאמץ להגיע לנוסח שמירב מגזרי הציבור יוכלו להשלים עמו, ושיניב הסכמה רחבה, אף אם לא מלאה. חשוב לנהל שיח בנושא גם עם מנהיגות של קהילות יהודיות בעולם. יש לחשוב על הדרך המתאימה לנהל תהליך כזה על מנת

- שיזכה למירב הלגיטימיות שהוא יכול לקבל. את התהליך יש לנהל ללא דחיקת הקץ, בצורה שתדגיש כי מדובר בחוק חוקתי ממדרגה ראשונה.
- החזון צריך לכלול את העקרונות כי ישראל היא מדינה שבה מממשים היהודים את זכותם לעצמאות מדינית במולדתם; כי היא דמוקרטית, שבה הריבונות מסורה לכלל אזרחי המדינה ללא הבדל דת או לאום על בסיס חירות ושוויון; וכי היא מחויבת לכבד את זכויות האדם של תושביה.
 - עדיף כי הניסוחים יהיו "רכים" יותר מאשר נוסחים חוקיים רגילים, כמקובל בהוראות של מבואות לחוקה (ובדומה לניסוחי ההכרזה על הקמת המדינה). בחוק עצמו יובהר כי לחוק אין מעמד משפטי עצמאי כמקור של זכויות וחובות.
 - החקיקה לא תהיה חלק מחוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם, כמעין הרחבה של "ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". גם לא נכון לצרף לחוק יסוד כזה פסקת הגבלה. חוק יסוד כזה איננו חלק ממגילת זכויות, ולא צריכים להיכלל בו מאפייניה המיוחדים.
 - החוק צריך להתקבל בהליכים חגיגיים, וברוב שאינו פחות מזה הנדרש לשינוי בעתיד (אמנם דרישה כזו אינה קיימת בחוק הישראלי היום לחקיקת חוקי יסוד, אולם חוק חזון המדינה הוא "חוק החוקים", ולא נכון שהוא יהיה פגיע לטענות כי בסיס הלגיטימיות שלו לוקה בחסר).

דרכים להנחלת החזון בהעדר חוק יסוד

בלי קשר לעיגון חוקתי של חזון המדינה, חובת המדינה לפעול להנחלת חזונה. חברה חסונה, שיש בה מידה בריאה של פטריוטיות אזרחית ושותפות קהילתית, היא תנאי חשוב להצלחתה של המדינה. איתור הדרכים הנכונות להנחלת

החזון בהקשרים חברתיים ומוסדיים שונים אינו עניין פשוט. המציאות הקיימת בתחומים רבים אינה מיטבית. דיונים הנוגעים במחלוקות בענייני חזון הופכים לטעונונים, וקשה לקיים אותם ביישוב הדעת ובשיקול דעת. בנוסף, התמודדות שיטתית וארוכת טווח עם נושאים אלה נדחית פעמים רבות לטובת הדחוף. בכוננת מכוון אינני מנסה כאן להעמיד כאן משנה סדורה לחיזוק החזון. נכון להקדיש לנושא חיוני זה חשיבה בתהליכים המתאימים לה. כמה רעיונות כלליים נכללו בדברים שלמעלה.

הלכידות הנדרשת להצלחת המדינה כוללת שלושה מעגלי זהות נפרדים: המעגל האזרחי המכיל את כלל האזרחים. מעגל הזהות של היהודים בישראל, ומעגל הזהות של היהודים בעולם – "העם היהודי". כל האזרחים ורק האזרחים משתתפים בבחירות ובבחירת הכנסת. הם "האומה האזרחית" או ה"דמוס" של המדינה. לכל אחד מהם קול אחד. עם זאת, הציבור היהודי הציוני הוא עמוד השדרה של החברה והמדינה. אם הוא לא יפעל ביעילות, ישראל לא תתקיים כמדינתו של העם היהודי. בנוסף, ישראל מגדירה את עצמה כ"מדינת הלאום של העם היהודי", והיא אכן משפיעה על מצבם של יהודי העולם ונסמכת על תמיכתם. לכן, מידה של לכידות בכל המעגלים האלה נדרשת לשגשוגה של המדינה. הבנה זו נדרשת כדי לתת את ההכשר ואת המשקל הנכון לפעולה בשלושת המעגלים האלה (ולא לעסוק בבלעדיות רק באחד או שניים מהם). היא נדרשת גם כדי שהפעולה תהיה רגישה לצורך לאזן בין לכידות קהילתית ואזרחית לבין זהויות ועמדות נפרדות.

מחויבות לחברה, ובתורה גם למדינה המאפשרת אותה, חייבת להיות מבוססת על תשתית תרבותית עמוקה בציבור היהודי, הלכידות משמעה גם חיזוק ההכרה בחשיבותה ובערכה של התרבות שאליה הם משתייכים, בצד מחויבויות מוסריות ומקצועיות אחרות. אך מחויבות לחברה ולמדינה רצוי מאוד שתהיה גם לקבוצות התרבות האחרות בישראל. ההבניה של אזרחות משמעותית משותפת מחייבת גם הכרה בכך שבצד השותפות יש לכלל אזרחי המדינה זיקות תרבותיות לא אזרחיות חשובות, וכי אלה ראויות להכרה ולפיתוח.

החתימה ללכידות אזרחית וללכידות יהודית, בעיקר על רקע של מחלוקות עמוקות גם בין וגם בתוך מעגלי הלכידות, היא מעשה חברתי, רעיוני ותרבותי. למשפט תפקיד חשוב בהכוונה ובאכיפה של גבולות של שיח, אבל המעשה הנדרש מישראל אינו משפטי, והכלי המשפטי לברו אינו הולם אותו.

החזון מונחל במידה רבה באמצעות חינוך, תהליכי חיברות ושיח, אך חיוני שהוא יישען על תיאום בין שיח לבין עשייה ומציאות חברתית. כך בחינוך, בתעסוקה, בדיוור ובפעולות לחיזוק ההיבטים האזרחיים במדינה. גם העשייה המדינית והחברתית צריכה להיות ערה ורגישה למתח שבין האזרחות המשותפת לבין הרצון בשימור זהויות קהילתיות נפרדות, והיא יכולה לקיים תמהילים משתנים של פעולות אזרחיות כלליות ושל פעולות פנים-קהילתיות. כך לא רק ביחס

ליהודים וערכים אלא גם כאשר מדובר בקבוצות יהודיות (וערביות) בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים.

מערכת החינוך בישראל מזמנת אתגר מיוחד למאמצים לחיזוק לכידות, הן ברמה האזרחית והן ברמת מעגל השותפות היהודי, בשל ההפרדה בין מוסדות וזרמים בחינוך. עמידה על חזון המדינה, על כל מרכיביו, בכל ענפי מערכת החינוך חיונית במיוחד, מפני שבחלק מענפים אלה מודגשים תכנים ועמדות קהילתיות שיש מתחים מובנים בינם לבין מרכיבים של החזון. יש לעשות מאמץ מיוחד לחזק בכל אחד מהענפים דווקא את אותם מרכיבי חזון שהנטייה הטבעית תהיה לתת להם משקל נמוך יותר. כל מוסדות החינוך בישראל צריכים לשאוף שתלמידיהם יכירו את חזון המדינה ואת בסיסו המדיניים והמוסריים, וכי יפתחו זהויות אזרחיות, לאומיות, ותרבותיות לאורו של חזון זה. חשוב לזכור כי חינוך נהיה יעיל יותר ככל שהוא חלק ממערכת תרבותית וחברתית לכידה ועשירה יותר. על המדינה להיעזר לצורך כך במנהיגים התרבותיים והדתיים של הציבורים השונים החיים במדינה. טוב שהם יהיו חלק ממאמץ הנחלת החזון ולא ייתפסו כאויביו.

חזונה של ישראל היה המפתח להישגיה ולהצלחתה מאז הקמתה ועד היום. זהו חזון שעודו רלבנטי ומלהיב. האבות המייסדים טענו כי ויכוח על חוקה יפריע לטיפול בנושאים בוערים ויעורר מלחמת תרבות. גם לקח זה עודו רלבנטי. הצהרות וחוקי יסוד אינם דרך טובה להתמודד עם מחלוקות. יש להגן על חזון המדינה בדרכים מתאימות יותר, שיסייעו לה להמשיך ולשגשג.



Mamlachtiyut in the 21st Century

Edited by: Yedidia Z. Stern

Text Editor (Hebrew): Dafna Lavi
Series & Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Ronit Gilad, Jerusalem
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-342-334-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888; Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Introduction

Yedidia Z. Stern

At times, it seems as if the key concepts that form the fabric of life in Israel have been overshadowed by the rampant discord in our society. Democracy, human rights, and the rule of law are viewed by many as the exclusive agenda of the liberal Left, while Judaism, religion, and nationality are considered the province of the conservative Right.

But we must avoid taking this perception too far: important bridges connect both sides of the divide. Neither camp can claim ownership of any of these concepts, nor can they disclaim responsibility for them. And yet, it would be fair to state that each of these constructs can be associated primarily with one of the camps. An Israeli tragedy.

Against this backdrop, the concept of *mamlachtiyut* (loosely translated as statism, or the primacy of the state and its interests over sectorial or personal interests) stands in splendid isolation: It is not seen, at present, as “belonging” to either of the camps. It has not (yet?) been tainted by the polemic that divides us, has not been coopted by any group, and has not been excluded from any others. It is an abstract concept espoused by virtually all Israelis—Right and Left, Jew and Arab. Apparently, this is one of the last virtues remaining to us as a common denominator.

But what does *mamlachtiyut* actually mean? What form of behavior flows from it in different spheres of life? Are there limits to its frame of reference, or is it open to individual interpretation?

Israel’s first prime minister, David Ben-Gurion, coined the term *mamlachtiyut*—a unique, localized concept—even before the founding of the state, and used it frequently with his contemporaries in the crucial years of the country’s rebirth. Under the banner of *mamlachtiyut*, Jewish communities were gathered from Exile, public institutions were established, a normative system was created, and an awareness of citizenship was instilled. Diaspora sectarianism, the lack of a democratic tradition, cultural differences, and religious disputes all posed a genuine threat to the founding generation’s ability to realize its historic destiny. Ben-Gurion’s *mamlachtiyut* was capable of turning the distinct streams into a mighty river, the separate fingers into one fist, ready for any task.

As a result, we experience *mamlachtiyut* to this day as tied to key aspects of our lives: education, the army, health, rituals, and so on. Ostensibly, we were able to understand the concept by observing the way it was shaped by the founding generation. But with the passage of over seventy years, reality has changed: The population has grown and diversified, and past challenges have been replaced, in part, by new ones. Every generation

and its own perceptions. Given the above, should the meaning ascribed to *mamlachtiyut* today be different from Ben-Gurion's interpretation?

As described in the Bible, when the Children of Israel were wandering through the desert they were sustained by a miraculous food, known as manna, which came down from the heavens. It is said that each person found in it the taste they desired. So too with *mamlachtiyut*: Each person infuses it with different values, perceptions, principles, and content in accordance with their wants and needs. Attempts to pinpoint the application of the concept in our public life, and the interpretations conferred on it, lead us to a patchwork quilt of varied thoughts and ideas.

But the value of the concept—as a useful prism through which to assess Israeli reality, and a criterion for action in various fields—depends on the content we invest it with. Ambiguity, in this case, is not constructive; it renders the notion meaningless, or worse still, turns it into a refuge for the unprincipled, who act as they see fit in the name of *mamlachtiyut*.

Recognizing the centrality of the concept in Israeli discourse, and the danger of degrading it into a hollow slogan, we have taken it upon ourselves to enlist a series of scholars of the first rank to examine the implications of *mamlachtiyut*, with the aim of presenting a concrete doctrine that can be incorporated into practical models.

In the volume before you are seven articles that seek to explain the concept in general, to clarify the need for *mamlachtiyut*, and to examine its implementability in the 21st century.

Each of the first three articles offers a concrete, distinct interpretation of the term in keeping with the authors' individual understanding, yet what they have in common is the notion that *mamlachtiyut* has value for our generation. The next two articles do not propose a specific

explanation, highlighting instead the diversity of opinions surrounding the term and the principles intrinsic to it. However, they arrive at contrary conclusions: The fourth article infers from this that the very use of the term is erroneous and even damaging, whereas the fifth points to the importance of continuing the debate despite the lack of consensus as to the meaning of *mamlachtiyut*. The sixth piece describes how current Israeli law employs the term as a matter of fact. And the final article presents a pragmatic vision for the State of Israel, placing the challenges that confront us squarely on the agenda.

More specifically:

The first article, by **Yedidia Stern**, proposes investing *mamlachtiyut* with a new meaning, more applicable to current Israeli challenges. During the founding years, the goal of *mamlachtiyut* was to promote the transition from a “yishuv” (the pre-State Jewish community in Palestine) to a state by weakening the rival movements, centralizing power, and transferring it to the state. Today, there is a strong awareness of sovereignty, and the sectors do not pose a direct threat to government authority. But factionalism continues to cast a heavy shadow on Israeli society as a breeding ground and catalyst for divisions between identities—schisms with the potential to undermine our national resilience.

In Stern’s view, *mamlachti* (the adjective form of *mamlachtiyut*) behavior seeks not to reconcile differences between identities or to decide matters one way or the other, but to make it possible to conduct the debate in an appropriate manner that does not diminish social solidarity by means of a second-order action; in other words, it regulates public life in all areas, assuming the existence of differences and not muzzling them. The intent is to set limits and impose checks on all who operate in the public sphere, taking into account the impact of these measures on community life as a whole. The article identifies those who are suited to shoulder the burden

of conducting themselves in a *mamlachti* way, and the substance of this burden in various circumstances.

In essence, Stern's article outlines a set of basic principles of *mamlachti* behavior in two different contexts—identity discourse focused on social values, and a discourse of rights at the institutional/governmental level—analyzing the current crisis in Israeli life in each of these areas. Likewise, the article examines how *mamlachti* conduct can advance a culture of debate that enriches society and bolsters the country's national resilience.

The second article, by **Nir Kedar**, expounds on *mamlachtiyut* as a set of political concepts that address the connection between individual freedom and maintaining a developed public space and institutions that reflect the common good. The article explains *mamlachtiyut* via the political theory of republicanism, which emphasizes the importance of the public interest to a free, egalitarian, and meaningful life for the individual. This approach seeks to cultivate public life and protect the common good from being taken over by interest groups or particularist identities.

Kedar notes that the call for *mamlachtiyut* is directed not only at the state's institutions, its leaders, and its civil servants, who are required to act in the public interest in a fair and universal manner, but also at individual citizens. The latter are expected to be actively engaged in shaping public life and taking responsibility for fostering civic awareness that recognizes the priority of the public good.

In his opinion, the recent revival of *mamlachtiyut* in Israel is a response to feelings of fear and alienation and to the damage to social solidarity stemming from growing economic disparity and sectoral politics, which exacerbate the polarization and sense of divisiveness. Conversely,

mamlachtiyut serves as an educational tool that represents both a particular interest—the sovereign nation-state of the Jews—and a universal one—the state’s obligation to act fairly, in a way that does not arbitrarily infringe on individual freedom or discriminate.

In the third article, **Mordecai Kremnitzer** and **Niv Vrubel** propose viewing *mamlachtiyut* as “Israeli-style political/civil nationalism.” In addition to Israel’s being a Jewish and democratic state, *mamlachtiyut* expresses the fact that it is also a state of all its citizens. Ben-Gurion pursued a Jewish-particularist ideal, whereas the authors of the article hold that what we now need is a civil, all-embracing *mamlachtiyut* comprising solidarity between citizens; tolerant, pluralistic attitudes toward “the other”; upholding of human and civil rights; limits to government intervention in the public/civil sphere; and a neutral stance regarding ideological and political worldviews in Israeli society. Civil *mamlachtiyut* does not negate Israel’s character as the nation-state of the Jewish people but aims to prevent the Jewishness of the state from granting preeminence to Jewish citizens over others.

In the second section of their article, Kremnitzer and Vrubel discuss the problems confronting Israeli *mamlachtiyut*: theoretical challenges, such as the danger of statism and of identifying the interests of a particular group with those of the general public; and practical challenges, such as the growth of sectoral parties, identity-based educational streams, the attack on the courts, and so forth. They conclude the article with a proposal to change International Human Rights Day to a day celebrating Israeli *mamlachtiyut*.

The fourth article, by **Danny Statman**, questions the usefulness of the term *mamlachtiyut* in advancing Israeli society. As he demonstrates, the term covers a very wide range of principles, values, and expectations, some of them contradictory, such that its meaning has become abstruse

and is no longer clear-cut. *Mamlachtiyut*, in his view, has become all-encompassing; it is more like a code of ethics or the title of a list of requirements, and does not refer to a precise value or obligation.

In light of these difficulties, it is necessary, in his opinion, to adopt a limited interpretation of the concept, namely, recognition of the supremacy of the state and the common good over particular bodies or interests. Stated otherwise, the most useful meaning of the concept is in fact as an ethical-political principle; but its application is not always self-evident, making it problematic. The use of the term can even be damaging when it is employed to deconstruct processes in Israeli society, whether by factual or normative analysis.

The fifth article, written by **Dan Avnon**, also indicates the difficulty of formulating value-based criteria for *mamlachtiyut* that will be agreed-upon and binding. According to him, the term is inherently contentious, and the dispute surrounding it stems from its very nature. Through a series of examples of how the term has been used in Israel in recent years, he shows that the debate over the meaning of the concept reflects differences of opinion concerning the core principles of the state and government in Israel. Moreover, there is also a linguistic difficulty, since *mamlachtiyut* in Hebrew has become a common descriptive label that at times is unrelated to values.

Despite this, Avnon believes that it is important to continue discussing *mamlachtiyut* as a formative concept in Israel's political lexicon. It conveys ethical/moral authority over a hierarchy of political values, outranking such others as statehood and governance. For this reason, the debate over *mamlachtiyut* is appropriate, and even welcome. It can refine the positions on all sides and strengthen the plurality of values that must serve as the foundation of Israel's government. Underlying the modern term of *mamlachtiyut*, Avnon maintains, is "an ancient expression

signifying sovereignty in the sense of the Kingdom [*mamlacha*] of Israel and the values of the Bible”—in his words, “an alternative interpretation that will create additional points of contention.”

The sixth article in the volume, by **Edna Harel Fisher** and **Omri Ben-Zvi**, surveys the positive use of the term *mamlachtiyut* in Israeli law. They present a rich sampling of references to the term in law and legal rulings, involving specific institutions (the president of the state, Council for Higher Education, Broadcasting Authority, Israel Security Agency (GSS), Attorney General, and more) as well as actions in the realm of public law (utilizing public assets, awarding the Israel Prize, invoking the authority of Knesset committees, etc.). Flowing from these are a range of obligations imposed on different government bodies.

Israeli law endows the term *mamlachtiyut* with normative power and practical—not merely rhetorical—significance. The authors posit a notion of order whereby *mamlachtiyut* is a legal principle concerned with the state’s obligation and responsibility to maintain both a shared social identity and an institutional framework. The latter forms the basis of a government whose purpose is to ensure that the country is run in accordance with the principles of the Declaration of Independence and the definition of Israel as a Jewish and democratic state.

Harel Fisher and Ben-Zvi suggest that *mamlachtiyut* is not synonymous with nationalism (in that it does not relate specifically to a nationality) or with citizenship (as it does not deal with rights or status); rather, it is a legal expression of nationhood. It refers to the obligation of the government to create a sense of cohesiveness, solidarity, and belonging among all its citizens, on the basis of values, principles, and institutions that reflect the foundation of the state’s power, without having to relinquish the other components of their identity.

The article that completes the collection is part of a longer text authored by the late **Ruth Gavison** at the request of Israel's Minister of Justice. Here, she shares her vision for the state, consisting of three key elements: (1) Israel is a democratic state in the sense that the people are sovereign; (2) It respects the human rights of all its residents; (3) It is also the state framework that enables Jews to exercise their right to self-determination and political, cultural, and religious independence.

In Gavison's opinion, we are faced with two major challenges: one, civil solidarity, which is intended to enable meaningful participation in the state for all citizens, without regard to religion or nationality, although the state is not fully "neutral" or "civil"; and two, Jewish cohesiveness (in Israel and the Diaspora), which entails maintaining the sense of partnership among all Jews despite the profound internal dispute over the meaning and implications of the state's vision. Gavison did not intend the article specifically for this collection, but after her passing we received permission to include it. Although it does not deal directly with *mamlachtiyut*, it rounds out our treatment of the subject by presenting a position that can serve as a moral compass for those who aspire to consolidate *mamlachtiyut* in Israel in the coming generation.

In this volume, the notion of *mamlachtiyut* is explored by scholars from a range of disciplines, among them law, history, philosophy, and political science. This editorial decision underscores the difficulty of understanding the concept, as well as its inherent diversity. Yet, in my opinion, this should not deter us, owing to its great importance and the potential benefit to be derived from its judicious and responsible application. This collection represents the start of a discussion—the setting of guideposts, as it were—for grappling with this elusive topic in future.

בהכירנו במקום המרכזי של ה"ממלכתיות"
בשיח הישראלי ובסכנה הטמונה ברידודה לכדי
סיסמה חלולה, קיבצנו את טובי החוקרים,
מדיסציפלינות מגוונות – משפטים, היסטוריה,
פילוסופיה ומדעי המדינה – על מנת שיבחנו
את ההשתמעויות של הממלכתיות, מתוך מטרה
להציג משנה קונקרטיה שתיצוק את תוכנה
לתוך תבניות בנות יישום.

"ממלכתיות" היא מושג מופשט שרבים
מהישראלים – ימין ושמאל, יהודים וערבים,
דתיים וחילוניים – מאמצים כיום אל ליבם. היא
נמצאת בכול: חינוך ממלכתי, צבא ממלכתי,
מערכת בריאות ממלכתית, טקסים ממלכתיים
ועוד. ואולם, מהי אותה ממלכתיות? איזו דרך
התנהגות נגזרת ממנה במגוון היבטי החיים?

דוד בן-גוריון, שטבע את המונח עוד קודם
להקמת המדינה, עשה בו שימוש מזהיר על מנת
לכנס יחדיו יהודים מכל קצוות תבל תחת דגל
אחד, לרתום אותם לעשייה חלוצית שהעמידה
במרכז את טובת הכלל, להקים מוסדות
מתפקדים וליצור תודעה של אזרחות משותפת.
באמצעות הממלכתיות פלגי הגלויות שקובצו
לארץ ישראל הפכו לנהר איתן; האצבעות
הבודדות לאגרוף קמוץ, נכון לכל משימה.

היום, משהושלם המהלך הציוני של הדור
הראשון, אנו עומדים לפני אתגרים חדשים. כרך
זה מבקש לבדוק את המשמעות שראוי (או לא
ראוי) לתת ל"ממלכתיות" בעת הזאת. ערכו של
המושג תלוי בתוכן שיינתן לו. האם זהו מושג
עמום, שעלול לשמש מפלטו של הנבל הפועל
כרצונו מתוך נשיאת שם הממלכתיות לשווא, או
שמה יש לו ערך בונה, ואם כן – מהו?

מחיר מומלץ: 82 ש"ח

אוגוסט 2021

מסת"ב: 3-334-519-965-978

www.idi.org.il



0 4500001202 8

דאנאקוד 450-1202