

חוקה בהסכמה

הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל ידי פרסום מחקריו.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

# חוקה בהסכמה

הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה

בהנהגת

השופט מאיר שמגר

The Israel Democracy Institute's Proposal for a Constitution by  
Consensus

עורך ראשי: אורי דרומי  
מנהלת ההוצאה לאור: עדנה גרניט  
עורכת הספרייה: יעל מושיוב  
עריכת לשון: מירי הורביץ  
רכז הפקה: נדב שטכמן  
עיצוב: רון הרן  
נדפס בהתשס"ה ב' ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב 965-519-009-9 ISBN

להזמנת ספרים:

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044  
טלפון: 1-800-202222, 02-5392888; פקס: 03-5488640

orders@idi.org.il

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכאני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2005

## תודות

מפעל החוקה בהסכמה הוא תוצר של מאמץ משותף שנטלו בו חלק עמיתים בכירים וראשי תכניות במכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגתו הנאמנה של נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט מאיר שמגר. בשם כל אלה אני מבקש לציין באופן מיוחד את ארבעת עוזרי המחקר הנאמנים שלנו: אדר כהן, אמנון כוורי, גיא לוריא ועופר קניג. הם אלה שנשאו בנאמנות, חריצות ודבקות את המשא המפרך של פיתוח הרעיונות והפתרונות למעקשות והמוקשים בדרך שהלכנו בה. מעבר להכנת התשתית המושגית לדיונינו הרבים הם שמשו תנא דמסייעא "לסגירת" הפערים שנתגלעו. ללא עבודתם המסורה לא היינו מגיעים עד הלום.

במהלך עבודתנו נעזרנו בתובנות ובידע המקצועיים של ד"ר שחר ליפשיץ, אשר גיבש בעבורנו את הסוגיות הכרוכות בברית הזוגית, במר יואב ארציאלי שטרח על טיוטות הצעת חוק השבת ובד"ר ברק מדינה שהכין בשקדנות ובפירוט את דברי ההסבר לחוקה, המובאים בחלק השלישי.

הגב' סנדרה פיין, מנהלת מרכז המידע של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומשתתפת פעילה בדיוני צוות מנסחי הצעת החוקה בהסכמה, סיפקה, בסיוע הצוות של מרכז המידע, את עמוד השדרה האינפורמטיבי. מכלול ההיבטים המשווים בהצעתנו וההיסמכות על עשרות חוקות כנקודות התייחסות הם תוצר שקדנותה וחריצותה.

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' אריק כרמון



## רשימת המשתתפים

השופט מאיר שמגר, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס)

מר עמיר אברמוביץ, מנכ"ל חוקה בהסכמה במכון הישראלי לדמוקרטיה  
פרופ' ירון אזרחי, עמית בכיר לשעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג למדע המדינה  
באוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' אשר אריאן, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג למדע המדינה  
באוניברסיטת חיפה, החוג למדע המדינה באוניברסיטת ניו-יורק  
פרופ' אבי בן בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה באוניברסיטה  
העברית בירושלים

עו"ד שלמה גוברמן, משנה ליועץ המשפטי לממשלה - חקיקה (בדימוס)  
מר אורי דרומי, עורך ראשי בהוצאה לאור ומנהל קשרי חו"ל במכון הישראלי לדמוקרטיה  
פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד דן מרידור, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'  
פרופ' ברוך נבו, מנהל פרויקט צבא-חברה במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג לפסיכולוגיה  
באוניברסיטת חיפה

פרופ' מרדכי קרמניצר, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים  
באוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' אביעזר רביצקי, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג למחשבת ישראל  
באוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים  
באוניברסיטת בר-אילן



## תוכן העניינים

11	מבוא - מאיר שמגר
15	מבוא - אריק כרמון

### חלק ראשון: 'אני מאמין' של מנסחי ההצעה

	מאיר שמגר 21; עמיר אברמוביץ 26; ירון אזרחי 35; אשר אריאן 40; אבי בן בסט 42;
	שלמה גוברמן 44; אורי דרומי 47; אריק כרמון 49; דן מרידור 53; ברוך נבו 59; מרדכי
	קרמניצר 60; אביעזר רביצקי 64; ידידיה צ' שטרן 68; אני מאמין קולקטיבי 79

### חלק שני: חוקה בהסכמה - סעיפי ההצעה

87	המבוא לחוקה
91	שער ראשון: עיקרים
95	שער שני: זכויות יסוד של האדם
101	שער שלישי: רשויות השלטון
101	פרק הנשיא
104	פרק הכנסת
109	פרק הרשות המבצעת
119	פרק החקיקה
121	פרק התקשרות באמנות בין-לאומיות
123	פרק הרשות השופטת
128	פרק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
130	פרק הרשויות המקומיות
133	שער רביעי: הסדרים בדבר מעמדה של החוקה
133	פרק תיקון החוקה
134	פרק מצב חירום
136	פרק הוראות כלליות

## חלק שלישי: חוקה בהסכמה - דברי הסבר לסעיפי ההצעה

139	הקדמה
141	מבנה החוקה
143	המבוא לחוקה
145	שער ראשון: עיקרים
155	שער שני: זכויות יסוד של האדם
171	שער שלישי: רשויות השלטון
173	פרק הנשיא
180	פרק הכנסת
192	פרק הרשות המבצעת
212	פרק החקיקה
217	פרק התקשרות באמנות בין-לאומיות
222	פרק הרשות השופטת
231	פרק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
234	פרק הרשויות המקומיות
237	שער רביעי: הסדרים בדבר מעמדה של החוקה
237	פרק תיקון החוקה
239	פרק מצב חירום
245	פרק הוראות כלליות

## מבוא

מאיר שמגר

**הצעת 'חוקה':** המכון הישראלי לדמוקרטיה הכין נוסח של חוקה שנועד לשמש את המחוקק בדיוניו ובעיוניו בסוגיית החוקה ולספק לו מראש נוסח ראשוני של מערכת הוראות שתוכל להיות מצע לדיונים ולעיונים אלה. ביסוד פעולתו של המכון אין מונחת ההנחה שאת נוסח הטייטה הזו יאמץ המחוקק לכל פרטיו ודקדוקיו. אדרבה, שיקול הדעת הוא לחלוטין בידי הרשות המחוקקת, אשר לה העניקו הכרזת העצמאות והחלטת הכנסת מיוני 1950 הקרויה 'החלטת הררי' – את הסמכות לחוקק חוקה למדינת ישראל. משמע, הטייטה נועדה רק לסייע בידי מי שהופקדו על הנושא, כי ההחלטה היא לעולם בידי המחוקק. אין לאנשי המכון יומרה של זכות יוצרים, ואין מקננת בלבנו ההשקפה שהחוקה העתידית חייבת להיצמד לנוסח המוגש עתה לדיונים ולעיונים של המוסמכים לכך.

**במה שונה הצעה זו מהצעות קודמות?** יש להניח כי הטוען יטען שכבר הוגשו הצעות רבות לניסוח חוקה, ועל כן אין צורך בטייטה נוספת. התשובה לכך היא כי הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה נשענת על הנוסח המעודכן של חוקי היסוד שאושרו עד כה בכנסת. הצעה זו גם מבקשת לשלב את מרבית הלקחים שניתן להפיק מן ההפעלה של ההוראות החוקתיות העולות מחוקי היסוד ומחוקים אחרים. הנוסח המוצע כאן הוא אפוא אוסף המקיף את עיקר הלקחים והמסקנות אשר אפשר לגזור אותם ממהלכי הממשל מאז קום המדינה ועד עתה. עיקר חשוב ומרכזי בחוקה מקובץ בפרקים הדנים בעקרונות המדינה ובזכויות היסוד של האזרח. הואיל ועל פי ההצעה, החוקה תהיה במדרג חוקי עליון בהשוואה לחקיקה רגילה, דהיינו הוראותיה ישמשו קווים מנחים מחייבים לחקיקה רגילה, העקרונות והזכויות יועלו למעמד משפטי וחינוכי מיוחד ומיוחד שישמש יסוד לחקיקה רגילה.

**מהי 'חוקה'?** אוסיף מספר הבהרות על מהותה של 'חוקה' כאשר זו תתקבל. חוקה היא קודקס, קובץ הוראות חוק אשר באמצעותו מבקשים להסדיר את חלוקת התפקידים, את הסמכויות ואת החובות בין רשויות השלטון ולהגדיר את מערכת היחסים ביניהן לבין עצמן וביניהן לבין האזרח. רוב החוקות כיום כוללות גם רשימה של זכויות היסוד של האדם (bill of rights), אשר חובה על כל רשות ורשות לכבדן ולהימנע מן הפגיעה בהן. בחוקה מקובצים אפוא העקרונות היסודיים אשר עליהם מושתת השלטון.

אלו מילים כלליות מאוד, ועל כן נוסף עליהן את אלה: מכוח החוקה מכוננים את מוסדות השלטון ומתווים את הסמכויות, את הזכויות ואת החובות שבידיהם. בדמוקרטיה ליברלית מבקשים לבטא בחוקה את חלוקת הסמכויות אשר העם מקנה לכל אחד ואחד מן הרשויות והמוסדות. בחוקה דמוקרטית מבוטאת הכוונה להימנע מהקניית סמכויות בלתי מוגבלות אף לא לאחת מן הרשויות, אלא לקבוע איזונים המבטיחים הקניית סמכויות מוגדרות ומתוחמות מראש. כך גם מתאפשרים פיקוח ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות, המונעים חריגה מאותם תחומים שהותוו לכל רשות ורשות.

המגמה בכל אלה היא להקנות כוח למשול, קרי ליצור משילות, ויחד עם זאת לכפות ריסון ותיחום על כל אחת ואחת מן הרשויות כדי למנוע ריכוזיות יתר של כוח בידי אחת מהן, ריכוזיות שתוצאתה שלטון טוטליטרי.

אם כן, החוקה נועדה להקנות סמכויות לרשויות המופקדות על השלטון במדינה, ותפקידיה הם אלה:

- (א) להגדיר את הזכויות והחובות של הרשויות ולהגדיר את זכויות היסוד של האדם; זהו ביטוי לאופי ולמהות של המדינה;
- (ב) ליצור סייגים לסמכותן של הרשויות, המונעים חריגה מן התחומים שהוקצו להן והותוו להן; זו הגבלה מבנית;
- (ג) להכפיף את כל רשויות השלטון להגבלות שיסודן בחוק, כדי שפעולת הרשויות תוכפף לנורמות על המבטאות את תפיסות היסוד של המדינה; זו הגבלה ערכית;
- (ד) ליצור איזון בין הרשויות כדי לקיים ביניהן פיקוח ובקרה הדדיים; זהו ביטוי לתלות ההדדית בין רשויות השלטון.

הסייגים המוחלים מכוח החוקה על סמכויותיה של כל אחת ואחת מן הרשויות, מטרתם לשלב ביסוד החיוני של ממשל יעיל ובעל יכולת פעולה גם הגנה על זכויותיו של כל פרט ופרט, ובתוך מכלול זה – גם הגנה יעילה על המיעוט. הסייגים מונעים שרירות ושררה בלתי סבירות ומאפשרים חיים בצוותא של בעלי דעות ואמונות שונות. הסייגים יוצרים בסיס משפטי להפרדת הרשויות, הבאה כאמור למנוע ריכוז כוח מוחלט בידי רשות אחת ולהבטיח כי הדמוקרטיה תגן על כל מיעוט בתוכה ותקנה לו את החירויות שהן זכויות היסוד בחברה חופשית.

**'חוקה' – פרי פשרה הכרחית:** אנו ערים לכך שניסיונות הכנסת לחוקק חוקה שלמה כשלו בעבר. את המכון הישראלי לדמוקרטיה הדריך הרצון להתוות קווים שיזכו להסכמה רחבה ככל

האפשר בציבור ובין נציגיו הנבחרים ברשות המחוקקת. הסכמה רחבה מחייבת פשרה, ואך מובן שהטוב מאוד הוא כתמיד אויבו העיקרי של הטוב, וכי יש פפשרה ויתור-מה על שלמות צרופה, שמטבעה אינה מביאה בחשבון את המחלוקת הקיימת.

בהקשר זה עלתה הטענה שמא יש בעצם הצורך בפשרה משום עילה מספקת כדי לדחות את קבלתה של חוקה למועד אחר, אפילו יהיה בלתי ידוע מראש. המכון הישראלי לדמוקרטיה לא אימץ השקפה זו. דחיית קבלתה של חוקה והותרת ישראל שנים רבות נוספות ללא חוקה, כמדינה יחידה בין המדינות הדמוקרטיות והבלתי דמוקרטיות כאחת, נזקן מתמשך, וחסרונותיהן גלויים לעין כול, הן מבחינת קביעת נורמות הן מבחינת תדמיתה של המדינה כלפי חוץ. אין בכך רק הנצחה למועד בלתי ידוע של העדר נורמות ערכיות עליונות המתוות קו פעולה לרשויות השלטון, דהיינו לרשויות המחוקקת, המבצעת והשופטת, אלא יש בכך גם למעשה ציפייה לשינוי שעיתויו מעורפל. אין יסוד לאמונה שיגיע מועד שלא תידרשנה בו פשרות, שהרי פשרות אומצו ברוב החוקות בעולם. מי שדוחה פשרה מוסכמת דוחה יחד עמה את הנכונות לקבל את העול של העקרונות המוסכמים. הציפייה לימים 'טובים מאלה' איננה רק בלתי מוגדרת, אלא היא גם הימור שאינו מתמודד עם הסכנה הנובעת מהמשך העדרן של נורמות מחייבות. הרי הותרת המצב על כנו אינה שינוי לטובה, אלא היא רק השלמה עם חוסר היכולת להשיג את המרב והותרת הזירה פרוצה לכול. כללו של דבר, הפשרה מגבירה את ההסכמה, ודחייתה מנציחה את המחלוקת. לא מיותר להזכיר בהקשר זה גם את דעתו של חכם משפט זר:

...אפשר שהרעיון שמדינה דמוקרטית תכנס פעם בכ-20 שנה קבוצה של חוקרי חוקה, מנהיגים פוליטיים ואזרחים בעלי ידע – אינו רעיון רע. אותה קבוצה תעריך את חוקת המדינה לא רק לאור ניסיונה שלה, אלא גם לעומת גוף הידע המתרחב במהירות שנצבר מניסיון של מדינות דמוקרטיות אחרות. (רוברט א' דאל, על הדמוקרטיה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 135).

**סיכום:** טיוטה זו היא פרי של דיונים ארוכים, פוריים ומעניינים הן במועצה הציבורית שכוננה למטרה זו הן במכון הישראלי לדמוקרטיה. הטיוטה יכולה לשמש מצע לדיון ולהצעת את ישראל לנורמות ברורות, בהירות וחד-משמעיות שינחו את כל הזרועות של רשויות השלטון. היא אינה תרופת פלא, שהרי הצלחתה, קרי השגת מטרתה, תלויה במידה רבה בציבור פעיל ופתוח העוקב אחר הפעלתה וביצועה הלכה למעשה ושוקד על קיום עקרונותיה.

עצם קיום החוקה מעניק לציבור בסיס איתן אשר עליו אפשר להישען. העדר חוקה מצמצם את מרחב ההסכמה ומותיר את הציבור במבוי סתום ובוויכוח מעגלי ללא מוצא על מהותם של העקרונות המדריכים. המכון הישראלי לדמוקרטיה העדיף את החלופה הראשונה מבין השתיים.

## מבוא

### אריק כרמון

אנו, עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגת נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט מאיר שמגר, נטלנו על עצמנו לנסח יחד ובהסכמה הדדית את ההצעה 'חוקה בהסכמה', ואנו שמחים להציגה בזאת לכנסת ישראל ולציבור הרחב.

'חוקה בהסכמה' היא תוצר של מאמץ ושל התנסות יוצאי דופן, פרי עבודתם של אנשים המכירים זה את זה והשותפים למאמצים מחקריים שתכליתם היא שיפור מבניה ותשתיתה של הדמוקרטיה הישראלית ואשר פיתחו יחסי חברות והערכה הדדיים. חרף כל אלה, פריו של המאמץ המשותף, המסמך המוגש בזאת לדיון לכנסת ישראל ולציבור הרחב, נולד בחבלי לידה ממושכים, קשים ולעתים אף מייסרים. אני, שהנחיתי את התהליך ועקבתי אחרי חבריי, יכול להעיד שאין ולו אחד מבין העמיתים שיצא מן התהליך וכולו מתום, שלם לחלוטין עם הטיוטה הסופית שעליה כולנו חתומים. עם זאת, אפשר להעיד שמנסחי ההצעה 'חוקה בהסכמה' שלמים עם המאמץ לא להיות שלמים, כלומר שלמים עם הנכונות להתפשר. חרף המחירים האישיים הכבדים ששילם כל אחד ואחד מאתנו בתהליכי הפשרה, ברי לכולנו שאין כל דרך אחרת זולת הפשרה. אין שום דרך אחרת, זולת ויתור מוחלט על כינונה של חוקה שלמה. שום דרך אחרת לא הייתה בעבורנו בגדר אפשרות כלל וכלל, כי אנו משוכנעים בשכנוע פנימי עמוק שכינונה של 'חוקה בהסכמה', שהפשרה היא רכיב אימננטי בה, הוא צורך קיומי של ישראל לעת הזאת.

השלמת הטקסט השלם של הצעתנו ל'חוקה בהסכמה' ארכה שנתיים ומחצה. לאחר שהתגברנו על המשוכות שבדרך והשלמנו את הצעתנו, האתגר האמתי עודנו לפנינו: הטמעת המשמעויות של הפשרה והחתירה להסכמה בציבור הרחב ובקרב נציגיו הנבחרים בכנסת. לא קלה הדרך, אף לא קצרה; הצעתנו איננה טקסט אידאלי מבחינתן של נקודות הראות הרווחות ב'שוק הדעות' הישראלי: הדתית או החילונית, הלאומית או הערבית. משום כך אנו נותרים עם השאלה איך משכנעים את הציבור הרחב ואת נבחרי לבחור בדרך האמצע, שמשמעה ויתור על חלומות ותקוות, על נקודות הקצה, דהיינו על התפיסה הליברלית במילואה, על התפיסה התורנית בשלמותה ועל התפיסה האתנית-לאומית ללא גריעה ממנה.

אל שאלה כבדה זו מצטרפת תהייה נוספת המתרקמת לאור מועד ההוצאה לאור של מסמך ההסכמות החוקתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה: האם אין זו משימה יומרנית? הרי אלה הם הימים שאחרי ה'הינתקות', והם רוויי חוסר אמון, תסכול וכעס. מנגד, אולי במציאות

של העת הזאת דווקא, בבחינת אפכא מסתברא למצוקות הנפש, זה הזמן להתחיל לדבר על חיים משותפים תלויי הסכמה ונכונות לפשרות?

על אשר ילד יום קשה לדבר. אך בהחלט אפשר לקבוע נחרצות שהפשרה היא מסד הדמוקרטיה, והיא באה לביטוי המובהק ביותר בפן הפרלמנטרי שלה. הפשרה, הבסיס להסכמה ולקונסנזוס, מוחלשת במידה רבה בדמוקרטיה הישירות ובמיוחד בדמוקרטיה הנשיאותית. במסמך שאנו מציעים לדיון ציבורי ופרלמנטרי בחרנו לדבוק בחוקי היסוד שנחקקו בכנסת ישראל בחמשת העשורים הראשונים לקיומה, חוקים אשר נועדו לבסס את השיטה הפרלמנטרית בישראל. אנו דבקים בחוקי יסוד אלה לא רק משום שמדובר בהכרח בליגונה, שהרי החלטה להציע משטר נשיאותי במקום המשטר הפרלמנטרי למשל, משמעה השקעת משאבים בניסוח מחדש של כל חקיקת היסוד הקיימת המעצבת את פניו של המשטר הנוהג בישראל. אלא בחרנו לדבוק בשיטה הפרלמנטרית, תוך כדי הגשת הצעות לשיפור פניה, בעיקר משום שאנו מאמינים שזו השיטה הנכונה לישראל, היא ואין בלתי!

מדוע? השיטה הפרלמנטרית של הדמוקרטיה היא האופן הטוב ביותר למימוש הייצוגיות. בעולם מורכב התובע הכרעות מגוונות ומסובכות, אנו בוחרים בנציגים שעל כתפיהם מוטל עול השקלא וטריא ומשא ההכרעות. ובחברה רבת פנים כמו שלנו, בחירת הנציגים חייבת להיות יחסית כדי להגדיל את מגוון הנציגים. גם כאשר אנו נוקטים אמצעים המגבילים את הייצוגיות, כגון העלאת אחוז החסימה או דרכים אחרות 'המהנדסות' איחוד מפלגות כדי להקטין את מספרן, השיטה הפרלמנטרית עודנה עדיפה מן השיטה הישירה (הנשיאותית), שבה תמיד קרוב למחצית המשתתפים בתהליך הדמוקרטי נותרים מובסים. מעבר לכך, השיטה הפרלמנטרית מחזקת את התיווכיות; באמצעות המפלגות הפרלמנט מתווך בין הציבור לבין המעצבים והמבצעים של המדיניות בממשלה. היסוד התיווכי בדמוקרטיה מממן את קצב התהליכים הפוליטיים, ובכך הוא משביח אותם.

זאת ועוד: בהתבוננות בדמוקרטיה המתקדמות והמבוססות אפשר לראות בבירור שהרוב המכריע בהן מושתת על הפרלמנטריות. ומאחר שאין דבר חשוב יותר לחיזוק התשתיות המשטריות של הדמוקרטיה בישראל מן החתירה ליציבות, אין לדידנו חלופה לדמוקרטיה הפרלמנטרית. השיטה הנשיאותית מסוכנת אפוא לישראל, ועל כן היא איננה בגדר אפשרות.

חבריי, השותפים לניסוח הצעה זו ל'חוקה בהסכמה', מדגישים וחוזרים ומדגישים את החשיבות המרובה שיש לפרק הזכויות בהצעת החוקה. ואכן, פרק זה הוא החידוש המשמעותי ביותר, כי הוא אמור להקנות את מערכת החיזוקים והריסונים לשיטה הדמוקרטיה שלנו.

בחברת מהגרים כשלנו – רב-תרבותית מבחינת מאפייניה ורוויית שסעים במגמותיה – למגילת הזכויות נועד התפקיד המרכזי בעיצוב ובאישוש של התשתית הנורמטיבית המאפשרת קיום וחיים משותפים למיעוטים רבים. המעיינים בהצעתנו מוזמנים להעמיק בפרק זה באמצעות דברי ההסבר העשירים המרוכזים בחלק השלישי של ספר זה. חלקו הראשון של הספר מרכז את 'האני מאמין' האישי של כל אחד ואחד מן השותפים לניסוח הצעת ה'חוקה בהסכמה', וחלקו השני מציג את הטקסט השלם של הצעתנו.

הצעותינו לפשרות בתחומים שונים מצויות בטקסט החוקה, בחלק השני של ספר זה, וההסבר להן מואר בחלק השלישי. מכלול הפשרות המוצעות ממצבות את הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה כתווך; כאמצע, שביל זהב בין התקוות, השאיפות הערכיות, התפיסות הנורמטיביות של ארבע קבוצות מרכזיות בחברה הישראלית: הדתיים, הליברלים, הלאומיים והערבים. מתוך מכלול הפשרות ראוי להדגיש שאחת מ"חבילות" הפשרה איננה מוצגת בטקסט שכן מדובר בהצעה לשני חוקים נלווים, בעלי מעמד של חוק רגיל והנבדלים משום כך מרמת הטקסט החוקתי. המדובר הוא בהצעה לחוק השבת ובהצעה לחוק ברית הזוגיות. את שתי ההצעות הללו, אשר יפורסמו על ידנו בנפרד, לא בטקסט החוקתי שבהמשך, יש לראות כחלק בלתי נפרד מ"עסקת החבילה" של החוקה בהסכמה. ובאופן קונקרטי, הן משלימות את הפשרות בתחומי הדת והמדינה כפי שהן מופיעות בסעיף 164 בהצעתנו לחוקה בהסכמה.

אנו, מנסחי ההצעה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, משוכנעים שקבלת החוקה על ידי הכנסת ואשרורה על ידי העם יתניעו תהליכים משני תרבות פוליטית בישראל. החברה הישראלית והדמוקרטיה כאורח החיים האולטימטיבי שלה זקוקות לשינויים אלה כמזור הכרחי לתחלואיהן. אשר על כן השנים הבאות, שנים של התדיינות והטמעה, יהיו בהכרח שנים מעצבות שתכליתן כינונם של תרבות פוליטית בריאה יותר, מסד משותף יציב יותר וכללי משחק נהירים ומקובלים על הכול. ה'חוקה בהסכמה' עתידה להיות ליבת המאמץ כולו, ובעתיד – עמוד השדרה של דמוקרטיה יציבה ומשגשגת.



חלק ראשון

'אני מאמין' של מנסחי ההצעה



## מאיר שמגר

חוזרת ומוצגת השאלה מדוע דרושה לישראל חוקה. ניתן היה להפוך את התשובה לשאלה זו למיותרת באמצעות הסבת תשומת הלב לעובדה שכל מדינות העולם קבעו לעצמן חוקה, בין שהיא בעלת מעמד מיוחס ומשוריין ובין שהיא (במיעוט המקרים) ללא מעמד פורמלי מיוחס ומשוריין. השאלה הייתה אפוא צריכה להיות במה שונה ישראל מכל מדינות העולם שדווקא לה לא תהיה חוקה, הקובעת עקרונות נורמטיביים ערכיים המחייבים את רשויות המדינה ותושביה. עם כל זאת, אין לחמוק מהתייחסות עניינית לשאלה זו, ויש להשיב עליה במשנה סדורה ומפורטת, כפי שתובא להלן.

**(1) נורמות ערכיות עליונות:** החוקה מאפשרת קביעה של נורמות מחייבות, החשובות בעיקר בתחום זכויות היסוד וחירויות היסוד של האדם והמהוות הנחיה לכל רשויות השלטון ולאזרחי המדינה. הכוח המחייב של הנורמות מובטח באמצעות הענקת מעמד מיוחד ומיוחס לחוקה. ביסודה של קביעה זו נמצאת החלוקה המשולשת בין חוקה, חוק רגיל, אשר אינו יכול לסתור את עקרונותיה של החוקה, וחקיקת משנה, שאינה יכולה לסתור את הוראותיו של החוק המסמיך, אשר בו נקבעה הסמכות להתקין חקיקת משנה.

כאמור, החוקה קובעת את עקרונות העל הערכיים בכל תחום ותחום, לרבות בתחום זכויות היסוד ובתחומי המשטר, המחייבים כל רשות ורשות, לרבות הרשות המחוקקת. בכך החוקה מגבשת תפיסת יסוד המבטיחה את שלטון החוק כפי שהוא מותווה בחוקה החולשת על כולם, ובכלל זה – את עליונותן של הנורמות החוקתיות העקרוניות, שחיי המדינה מתנהלים על פיהן.

יש לזכור כי כיום אין לאף גורם, כולל בית המשפט לרמותיו, סמכות להצהיר על חוק כסותר חירות יסוד, כגון חופש הביטוי; האמור כאן איננו אלא דוגמה לכל יתר החירויות, פרט לאלו הכלולות כבר בשני חוקי היסוד של 1992. לעומת זאת, חופש הביטוי מוגן ומשוריין בחוקת ארצות הברית (התיקון הראשון לחוקה שנתקבל ב-1791), בחוקת קנדה, בחוקת צרפת ובכל המדינות הדמוקרטיות האחרות, קרי צ'כיה, הונגריה, בלגיה, איטליה וכו', ועתה גם בבריטניה, אחרי ה-Human Rights Act, 1998. כאמור, בישראל עדיין אין לחופש הביטוי מעמד מוגן.

משמעות הדבר היא שבית המשפט מוסמך אמנם כיום, למשל, לפסול צו של שר או תקנה של שר, כדוגמת צו של שר הפנים שנדון בפרשת 'קול העם' ב-1953. אולם אין כיום אף גוף המוסמך לדון בחוקיותה של חקיקה ראשית המגבילה את חופש הביטוי. יש לציין כי כבר ב-13.6.50, לפני כ-55 שנה, עם תום הוויכוח על עצם הצורך בחוקה, קיבלה הכנסת החלטת פשרה שכונתה על שם מציעה, 'החלטת הררי'. וכך נאמר בה:

הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים באופן שכל פרק מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה.

משמע, הכנסת רצתה בחוקה, אך דחתה לפני 55 שנה את המלאכה לחקיקה בשלבים אשר בסופם יתאגדו כל הפרקים החקוקים לחוקה שלמה אחת. משמע, גם החלטת הררי מיוני 1950 קבעה כי כאשר פרקי החוקה יושלמו, ישולבו כולם לחוקה שלמה אחת. כיום, 55 שנים אחרי החלטת הררי, מן הראוי לגשת לשלם, ולא להמשיך בחלקי ובבלתי שלם. משמע, החלטת הררי קבעה ב-1950 מהלך של שלבים, אולם מבחינה עקרונית קבעה ברורות שסופו של המהלך הוא יצירת חוקה שלמה אחת. הגיע המועד לשילוב חוקי היסוד הקיימים ולהשלמת הביצוע של הפעולה המקיפה, דהיינו לחקיקת חוקה שלמה שתכיל גם פרק על זכויות היסוד של האדם.

**(2) שוויון:** ההגדרה של הזכויות בחוקה מבטיחה את התחולה השווה על כל אדם ואדם, דהיינו היא מעמידה את כולם על בסיס שוויוני. זאת ועוד: אין מדובר עוד על הוראות פרטניות וחלקיות, למשל, על סמכות שר הפנים לסגור עיתון (פרשת 'קול העם'), אלא על קביעת זכות כללית של חופש הביטוי החובק את הציבור בכללותו.

בסיכומם של דברים, החוקה מבטיחה את שלטון החוק באמצעות הגנה על חירויות היסוד ועל יסודות המשטר עקב הקנייה של מעמד חוקתי מנחה לנורמות הללו. מפותח של החוקה מוקנית לנורמות אלה תחולה על כל חיי המדינה ועל כל אדם שבה, ועל יסודה מתאפשרת לכל אדם ואדם באופן שוויוני הגשת בקשה להגנה כדין מפני פגיעה בזכויותיו.

עליונותן של ההוראות החוקתיות מונעת מראש חקיקה נוגדת ובלתי דמוקרטית לחוקה. הזכויות המוגדרות מראש חולשות על תחומי המותר והאסור, לרבות המותר והאסור בחקיקה, והן יוצרות חומת מגן אשר מאחוריה יכול כל אדם לחסות בבטחה.

**(3) בהירות:** החוקה מגדירה את החירויות ואת עיקרי המשטר. הגדרתן של אלו בחוקה מבטיחה ודאות ובהירות באמצעות ניסוחן באופן הנהיר לכל אדם ואדם; החוקה תביא עמה ניסוח מלא, גלוי ושקוף.

לשון אחר, העיקרון החוקתי הנורמטיבי בהיר, מוגדר בפשטות, גלוי וידוע, והכול חייבים בכיבודו. היות החוקה כתובה (להבדיל מתורה שבעל-פה) מגביר את הבהירות, כי הנוסח הכתוב השקוף לעיני כול מאפשר הצגה ברורה של העקרונות. בכך ניתן להימנע מוויכוחים ותהיות לרוב וליצור הנחיה מראש לכל רשות ורשות ולכל אדם ואדם.

**(4) עצמאות שלוש הרשויות:** החוקה מאפשרת שקידה על ייחודן ועל הגדרתן של סמכויותיהן של רשויות השלטון. מכך נובעת הפרדת הרשויות המונעת שלטון ריכוזי טוטליטרי והשוֹנָה במימושה בכל שיטת ממשל, החל בהפרדה המלאה והבלתי מסויגת בארצות הברית וכלה בשיטה הנוהגת בבריטניה, קרי סטייה של השיטה הפרלמנטרית מן ההפרדה המלאה (שיטת וסטמיניסטר האנגלית מתירה את כהונתם של השרים כחברי פרלמנט או הבית העליון).

העצמאות של הרשויות המחוקקת והשופטת תינק מן ההגדרה החוקתית של תחומיה של כל רשות ורשות. עצמאות זו יוצרת את יציבותו של המשטר, וכך תימנע פלישתה של רשות אחת לתחומה של רעותה, כגון מניעת ניסיון למתן הוראות מטעם הרשות המבצעת לרשות השופטת. המילה האחרונה נותרת לרשות המחוקקת, המעצבת את החוק בהתאם לנומרות החוקתיות.

**(5) זכויות המיעוט:** החוקה מגדירה את זכויותיהם של הפרט ושל המיעוטים; הגנת זכויות המיעוט (כל מיעוט: אתני, דתי או חברתי) היא, לצד העיקרון הדמוקרטי של שלטון הרוב, רכיב יסודי שבלעדיו אין משטר דמוקרטי.

יש לשוב ולהזכיר כאן כי עקרונות המגנים על המיעוט יכולים למנוע שינויי פתע בידי רוב מזדמן, שינויים הפוגעים בהסדר הכללי והעקרוני שנקבע בחוקה. לשון אחר, מאחר שהחוקה היא קודקס אשר את עיקריו יש לכבד ואשר שינויו מחייב פרוצדורה מיוחדת, הרי כל הסדר בחוקה בדבר הבטחת זכויות מיעוט הוא בעל יציבות רבה יותר וכוח מחייב רב יותר מן ההגנה של זכות כלשהי בחקיקה רגילה.

ניתן להזכיר בהקשר זה כדוגמה כי כאשר חוקקנו ב-1967 את חוק השמירה על המקומות הקדושים, נשאלנו מפי נציגי קהילה דתית נכבדה אם נסכים לכלול הוראות דומות גם כאשר

תהיה לישראל חוקה. כמוכן, השיבונו בחיוב; בכך הרגענו חששות מפני פגיעה בעצמאות של המוסדות הדתיים ושל הזכות לפולחן דתי.

**(6) נוסח כתוב מול נוסח דבור:** כאמור, החוקה משקפת את כוחו של נוסח כתוב בהשוואה להסדרים בעל-פה או להסדרים המעוגנים רק בחקיקה רגילה שניתן לשנותם ברוב רגיל. מקובל על כולם כי רובנו סומכים במידה רבה יותר על נוסח כתוב, למשל על חוזה שכירות כתוב, משאנו סומכים על הסדר שיסודו רק בתורה שבעל-פה, שאינו מעוגן במסמך כתוב ומחייב; והרי החוקה היא במידה רבה מעין חוזה בין האזרח לבין השלטון.

**(7) הגבלת סמכויות הרשויות:** החוקה מגבילה את כוחן של רשויות השלטון ומחזקת בכך את זכויותיו של הפרט. אין לשלטון סמכות אלא אם זו הוקנתה לו בחוקה. היעדר הענקה של סמכות, פירושה מבחינת הרשות שאין היא רשאית להפעילה. לעומת זאת, האדם הפרט רשאי לעשות כל דבר שלא נאסר עליו בחוקה או בחוק.

**(8) ריכוז לעומת פיזור:** החוקה מאפשרת ריכוז הנורמות החוקתיות לעומת פיזורן בחוקים שונים. בכך מתחזק מעמדן, ונמנע שינוי אקראי ובלתי מודע; כלומר בכך מובטח כי בעת תיקון החוקה, המחוקק ייתן את דעתו שהוא משנה כלל חוקתי.

**(9) ערך מלכדי:** עקב המגמה להשיג הסכמה של חלקי הציבור השונים לשם אימוצה של חוקה, יש כאמור בכינונה של חוקה מוסכמת משום הבעת הזדהות והישענות על כלל הציבור, הישענות המחוללת לכידות חברתית רבה יותר בין הקצוות. מדינת ישראל היא כיום, לצערנו, חברה רבת פיצולים וניגודים, והדברים ידועים. חוקה בהסכמה תגביר את הקשר בין חלקי העם, משום שכל אחד ואחד מחלקיו העיקריים יראה בחוקה, החלה על כולי עלמא, מסגרת המחייבת את כל הציבור, מסגרת שהתקבלה ברוב מכריע בו ומסגרת המגנה גם עליו.

**(10) ערך חינוכי:** לחוקה כתובה יש ערך חינוכי רב. כמו בארצות אחרות, כוחה הדידקטי של החוקה, המאפשר את חינוכה של החברה בכללותה, על ערכיה ותפיסותיה, ושל הנוער בפרט, מהווה תשתית לחינוך המלווה את התושב, ובעיקר את הנוער, מצעירותו. כוח זה מגביר את האמון ביציבות המשטר, בקיומן של החירויות וביכולת להישען בבטחה על הסדרי המשטר ועל חירויות היסוד.

בכך מסייעת החוקה להתגבשותה של דעת קהל דמוקרטית, שהיא הערובה המרכזית לקיום הלכה למעשה של מה שנקבע בנורמות החוקתיות. יש לזכור כי החוקה כשלעצמה אינה מכשיר משפטי בודד המבטיח בגפו דמוקרטיה בפועל. אדרבה, רק דעת קהל ערנית וקשובה המתחנכת לאור יסודות החוקה והעומדת על מימושם, היא ערובה להפיכת החוקה לכלי חי, פעיל ומפעיל. על כן דרושה הזדהות מדעת עם ערכיה של מערכת הנורמות החוקתיות המאגדת את כולם, והזדהות זו יכולה להיות פרי החינוך וההכרה בערכיה של החוקה.

(11) **ההיבט הבין-לאומי:** העולם הדמוקרטי מגלה כיום תשומת לב רבה ורגישות רבה לקיום חירויות האדם. חקיקת חוקה תשלב אותנו במשפחת העמים בעלי החוקה, תגביר את יציבות משטרנו בעיני העולם ותסיר חשדות וחששות בעניין קיומן הלכה למעשה של חירויות האדם, חששות הנובעים מהיעדרה של חוקה, אצלנו.

זאת ועוד: י"ל פרץ העניק לאחד מסיפוריו את התואר 'אם לא למעלה מזה'. אני מציע לאמץ כותרת זו להדגשת הצורך בחוקה. חלפו כבר שנים מקום המדינה. עם כל בעיותיה, משבריה וטלטוליה, היא הגיעה לבגרות ולבשלות, והאוכלוסייה בה התייצבה.

אמנם חוקה איננה חזות הכול, אך היא כלי חשוב לעיצוב הדמות ולחיזוק אשיותיה של המדינה. אין לדחות עוד את העשייה החקיקתית בתחום זה. הַכְּנַסַת נושאת עתה את כל סמכויותיה של אספה מכוננת כפי שעלה עוד בשנת 1950 מ'החלטת הררי' הנ"ל, ולאחר מכן בדרך החקיקתית – באמצעות העברת 11 חוקי היסוד שנתקבלו בכנסת עד כה. הגיעה אפוא העת להשלמת המלאכה. מלווה אותי רוח דבריו של הנשיא אגרנט בפרשת ירדור:

דבר המשכיותה – ואם תמצוי לומר, 'נצחיותה' – של מדינת ישראל מהווה עובדת יסוד קונסטטוציונית, אשר חלילה לה, לרשות כל שהיא של המדינה – בין רשות מינהלית ובין רשות שיפוטית או מעין שיפוטית – להתכחש אליה בבואה להפעיל סמכות מסמכויותיה.

קביעת דפוסים נורמטיביים, המדגישה את עליונותם של העקרונות החלים על הכול ושל החובות החלות על נושאי המשרה ועל עובדי הציבור, יש בה מעין משב רוח מרענן, המסיר עננה והיוצר שורשיות, יציבות וקביעות והמחזיר את האמונה בעצמנו.

אמנם איננו גרועים מאחרים ואף איננו טובים מהם; אך אנו יכולים לנסות להפוך במידה רבה יותר לנושאי ערכים חיוביים. כדי למלא חלל כלשהו ולגבש תפיסות חינוכיות ודפוסי פעולה תקינים, יכולה קבלת החוקה להוליך לאימוצם של עקרונות שהשפעתם החינוכית תהיה רבה ומועילה.

## עמיר אברמוביץ

חוקה כבסיס לחיים כאן יחד: מדינת ישראל היא הביטוי המעשי של החזון הציוני: מדינת לאום יהודית, בעלת רוב יהודי, בארץ ישראל. הקמת המדינה, אחרי אלפיים שנה מיום חורבנה של הריבונות היהודית האחרונה ומתחילת גלות היהודים מארצם, מהווה תרומה גדולה ומרחיקת לכת להתפתחותו ולהמשך קיומו של העם היהודי. האבות המייסדים, אלה שחלמו והגו את חזון מדינת היהודים ואלה שהביאו לתקומתה בפועל, ייעדוה לקלוט ולקבץ אליה יהודים מן הגלויות השונות לשם בניית הבית הלאומי של העם היהודי, בית שיעניק מקלט ומגן ויאפשר יצירה ופיתוח של התרבות והמורשת היהודית ללא הפרעה וללא סכנה. כדי להשיג זאת נדרש רוב יהודי בגבולות המדינה.

היה זה הכרח שנועד לממש מטרה ציונית נוספת – דמוקרטיה. ללא הרוב היהודי לא ניתן היה לקיים מדינה שתהא הן מדינת הלאום היהודי והן דמוקרטיה הנוהגת בכל אזרחיה בשוויון ובלי אפליה, תוך כדי הקפדה על שמירת זכויות אדם.

לעניות דעתי, ישראל תתקיים רק בתנאי שתהיה דמוקרטית ובעלת זהות וקשר עם העם היהודי ועם היהדות. אם אחד משני רכיבים אלה יחדל להיות בסיסה, תהא זו מדינה אחרת, לא מדינת ישראל. למרות זאת, ישראל מתקשה להציג את דרך ההגדרה והשמירה של שני רכיבי יסוד אלה, המהווים ערכים מכוננים לזהותה, לאופייה, לייחודה, לדרכי פעולתה ולהתנהגותה. יכולנו לעשות זאת באמצעות חוקה מוסכמת הנהנית מלגיטימציה רחבה – הדרך הנפוצה והחשובה ביותר של מדינות להגדיר ולשמר את ערכיהן, את זהותן ואת משטרן – אלא שעד כה נכשלנו בכינונה של חוקה כזאת.

כישלון כינון החוקה נובע מחוסר היכולת של מנהיגי ישראל בכל שנות קיומה להתגבר על חילוקי דעות ואמונות, כמו גם על דעות קדומות וסטריאוטיפים, ולהסכים לחוקה שלמה ומאוזנת. עובדה זו מעוררת שאלה אקטואלית ומטרידה מאין כמוה: אחרי למעלה מ-57 שנות קיומה של מדינת ישראל, האם יכולים אנו להמשיך ולחיות כאן יחד? האם חילונים ודתניים, יהודים וערבים, ליברלים וחרדים, אנשי ארץ ישראל השלמה ומחנה השלום, סוציאליסטים וקפיטליסטים יכולים לחיות כאן יחד? האם אנו יודעים כיצד לעשות זאת? האם אנו יודעים מהו הבסיס הערכי, המוסרי והמשטרי לחיים כאן יחד?

אני משוכנע ש'חיים כאן יחד' הם עדיין ערך חשוב ומרכזי בציבוריות הישראלית. אנחנו רוצים לחיות כאן יחד, אנחנו משוכנעים בחשיבות הדבר, אך איננו יודעים כיצד לעשות זאת, והאם נוכל להגיע למכנה משותף אזורי שיאפשר את החיים כאן יחד, בלי שרובנו נימצא מוותרים על הדברים החשובים לנו באמת. אני מאמין שחוקה בהסכמה יכולה להעניק לנו את הבסיס לחיים המשותפים כאן יחד, ואני חושש שבלעדיה נתקשה מאוד לעשות זאת.

הלכידות החברתית בהיעדרה של חוקה: חוקה הנה מערך חוקי על משוריינים הקובעים את הערכים המרכזיים ואת הנורמות העיקריות שלאורם מתנהלים המדינה והקולקטיב החי בה. החוקה מגדירה את המותר ואת האסור, את הזכויות ואת ההגנה על הפרט, על הקבוצה ועל המיעוט מפני שרירות הרוב והשלטון. לכל מגזר בחברה הישראלית יש חלום על דמות המדינה, ובהיעדר חוקה אין גבול לחלום. לכל חלום תכנית ביצוע ומצע פוליטי: למן מדינת הלכה, המתנהלת בהתאם למצוות הדת והמונהגת בידי רבנים הקובעים את חוקיה ואת גבולותיה, ועד להפרדת הדת מן המדינה והפיכתה למדינה חסרת זהות, אופי וקשר עם היהדות; למן מדינת 'כל אזרחיה' ועד מדינת אפרטהייד מפלה ומקפחת ציבור רחב מאזרחיה. חלומי של האחד הוא אפוא סיוטו של האחר. ואם חלום האחד הוא בר־ביצוע, כך גם סיוטו של האחר. זו מציאות לא יציבה המונעת ודאות, ביטחון והגנה, ולכן היא מכוננת את 'פוליטיקת השסעים', כלומר פעולה ואופורטוניזם סקטוריאליים המוכתבים מפחד, ממאבק, מעוינות, מהתנגונות ומרצון להכריע את הצד שכנגד. היעדר חוקה, בעיקר בזמנים שבהם נדרשת קבלת החלטות בסוגיות כבדות משקל הנתונות בוויכוח מר, עלול להביא להתדרדרות מתמשכת ולהחרפת היחסים בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית ובינן לבין המדינה, עד כדי התפוררות החברה הישראלית.

חוקה בהסכמה יכולה להבטיח את זכויותיהם של כל פרט ופרט, של כל קבוצה וקבוצה ושל כל מיעוט ומיעוט במדינה, והיא תצמצם את החשש מפני 'האחרים' הנתפסים כמי שבכוונתם לפגוע, למנוע ולהזיק. החוקה תעניק לכל אחד ואחד מאתנו ביטחון והגנה, אך היא גם תגביל את גבולות החלום של כל אחד ואחד מאתנו. חוקה שתהנה מלגיטימציה רחבה תעניק לנו את הבסיס המוסכם לחיים כאן יחד, ותעקף את אחת הסיבות המרכזיות להיותם של השסעים בחברה הישראלית עמוקים ורחבים. חוקה בהסכמה תחזק באופן ניכר את הלכידות החברתית בישראל, ותוצאה מכך – גם את עוצמתה. בשל כך אני רואה צורך בכינונה של חוקה בהסכמה רחבה.

חשיבות החוקה ליציבות הדמוקרטיה: ללא חוקה מוסכמת, מוטלים בספק ומצויים בוויכוח סמכותם של הרשויות ושל מוסדות המדינה, כללי ניהולה ודרך קבלת החלטות המחייבות את הקולקטיב הישראלי. הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה לא יציבה המתקשה למשול ולקבל החלטות, ובמקרה שכבר התקבלו, ניכר קושי רב לבצען. חברה שסועה החיה במציאות משברית, הדורשת קבלת החלטות כואבות במסגרת דמוקרטיה לא יציבה וללא קונסנזוס בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות, עלולה להצמיח חוסר אמון בדמוקרטיה ובדרכי פעולתה, ולכן – גם מוטיבציה לשנותה ולמצוא פתרון קסם, כגון 'מנהיג חזק'. והחמור ביותר: הדבר עלול לעורר התנגדות כוחנית להחלטות שהתקבלו ללא סמכות כביכול, התנגדות העלולה להתדרדר חלילה לקריסת הדמוקרטיה ולמלחמת אחים. חוקה בהסכמה עשויה לבסס ולמסד את הדמוקרטיה בישראל. היא תקבע ותסדיר את חלוקת הסמכויות של רשויות השלטון ותעניק לפעולותיהן סמכות ולגיטימציה. בשל כך אני בעד חוקה שתהנה מתמיכה ומלגיטימציה רחבה ומקיפה.

חוקה בהסכמה ולא חוקה בהכרעה: במשך שנים רבות חשבו רבים בישראל כי החוקה היא כלי במאבק בין הקבוצות השונות בחברה על דמותה ועל אופייה של ישראל. החוקה שימשה קרדום נגד מגזרים מסוימים כדי לעורר פחד, הרתעה, ציות וכניעה. החוקה הייתה מכשיר בפוליטיקת השסעים בישראל, שבאמצעותו אפשר היה 'לנצח' במאבק פוליטי ולהכתיר אידאולוגיה אחת כמי שידה על העליונה, ואת האחרת – כמי שהובסה. השאיפה הייתה להכריע הכרעה פוליטית-פרלמנטרית, להשיג ניצחון בהצבעה ולכונן חוקה. המודל היה 'חוקה בהכרעה'.

אלא שהכרעה בשאלות יסוד אלו, בשונה מהסכמה, תשיג את ההפך ממטרותינו, תהיינה אשר תהיינה. לא זו בלבד שלא נוכל לבסס את הערכים ואת הנורמות המרכזיים שנרצה להטמיע בחיי הקולקטיב הישראלי, לא זו בלבד שלא נצמצם את השסעים ונחזק את המשטר הרצוי לנו, אלא שגם נביא במו ידינו להחרפת הוויכוח, העימות וחוסר הלגיטימציה לעקרונות ולהסדרים שייכוננו, ונייסד במו ידינו רצון עז לשנותם באמצעות מהפכות חוקתיות הפוכות. מדינת ישראל נמנעה מניסיון רציני, פן ומתמשך להגיע להסכמה על חוקה. הגם שהדבר מעולם לא נוסה בכובד ראש, הפנמנו את השסעים החברתיים, השלכנו מפוליטיקת השסעים היום יומית, והיינו משוכנעים שאי-אפשר להגיע להסכמה, ולכן יש לדבוק בהכרעה במאבק על דמותה של המדינה.

לשמחתי, משהו מתפיסה זו השתנה. תהליך 'חוקה בהסכמה', שמוביל המכון הישראלי לדמוקרטיה החל ביוני 2000, נטע ברבים מאתנו את התקווה והאמונה שאפשר להגיע

להסכמה. החלטת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בראשות חבר הכנסת מיכאל איתן במאי 2003, להתחיל בתהליך גיבוש וניסוח של חוקה בהסכמה רחבה, מוכיחה כי חל שינוי בפוליטיקה הישראלית באשר לסיכוי להגיע לחוקה בהסכמה ובאשר לפרקטיקת ה'הכרעה'. בנוסף לכך, הכנסת מבינה היום כי יש סיכוי גדול להגיע לחוקה בהסכמה רחבה יותר מחוקה בהכרעה. עתיד התהליך בכנסת ילמד אותנו אם אנו, ובעיקר אם מנהיגנו, בשלים לכך.

קיומו של מכנה משותף: אני מאמין שאפשר להגיע להסכמה על חוקה. אחרי עשרות שנים של ריבונות יהודית בארץ ישראל ושל חיים משותפים של כולנו כאן, יש בקרב הקבוצות המרכזיות בחברה הישראלית מכנה משותף ומוסכם, אף שהדבר איננו בולט במסגרת פוליטיקת השסעים המתנהלת בישראל. רוב האזרחים והקבוצות בחברה הישראלית מעוניינים בקידומה, בפיתוחה ובשגשוגה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ורואים בהסדר 'יהודית ודמוקרטית' את ההסדר האפשרי הטוב ביותר הניתן להשגה. כך החילונים, וכך גם הדתיים והחרדים; וכך גם רוב אזרחיה הפלסטינים של ישראל.

אולם השאלה הגדולה היא מהי 'יהודית ודמוקרטית' והאם 'יהודית ודמוקרטית' של האחד יכולה להתאים לפשר 'היהודית והדמוקרטית' של האחר? סביר להניח שכל אחד ואחת מאתנו יגדירו ויפרשו את 'היהודית והדמוקרטית' בפירוש המובהק והעדיף בעיניהם, וסביר להניח שכל אחד ואחת מאתנו לא יהיו מוכנים לקבל את רוב ההגדרות שיוצעו מפי האחרים. יחד עם זאת, אני מאמין בכל לבי כי רובנו הגדול והמכריע יסכים לקבל הצעת פשרה ספציפית של 'יהודית ודמוקרטית', פשרה המגנה על הערכים החשובים לנו באמת והמממשת אותם. זו תהיה בוודאי הצעה המאלצת ויתור על החלום, אולם היא גם תגן מפני הסיט ותגשים הסדר ריאלי מועדף, רצוי ומשופר, הסדר שיצמיח מציאות טובה מזו הקיימת היום בעבור כל מגזר ומגזר בנפרד, ועל אחת כמה וכמה בעבור הקולקטיב הישראלי והמדינה בכלל.

הבית הדמוקרטי: אני רוצה לגור ולחיות רק בישראל, ואני מקווה שכך יעשו גם ילדי ונכדיי בעתיד. לא הייתי יכול לחיות בשום אופן במדינה לא דמוקרטית. אני רוצה לחיות במדינה המבטיחה זכויות אדם רחבות ומקיפות לאנשים החיים בה והמאפשרת להם להתפתח ולהתקדם כראות עיניהם. אני רוצה לחיות במדינה המגנה על אנשיה מפני שרירות השלטון ומפני דורסנות אפשרית של הרוב. אם תחדל ישראל להיות דמוקרטיה, לא אוכל למצוא בה את מקומי. הצעתנו לחוקה בהסכמה, הכוללת מגילת זכויות רחבה, מקיפה ומודרנית, תהפוך את הדמוקרטיה בישראל לדמוקרטיה מהותית בכך שתקנה מגילת זכויות רחבה ומודרנית

לבני האדם, לכל בני האדם, למיעוטים ולקבוצות החיות בה, ותעניק כלים אפקטיביים לשמירת זכויות אלו.

במשך כל שנות קיומה נהגה ישראל באזרחיה הערבים בחוסר שוויון, בקיפוח ובאפליה. לא משום היותה מדינה 'יהודית ודמוקרטית'. אדרבא, חוסר שוויון, קיפוח ואפליה הן התנהגויות לא דמוקרטיות ולא יהודיות, ויש לשים לכך קץ. אני מאמין בזכותו של העם היהודי להקים מדינת לאום משלו וגם בזכותו של העם הפלסטיני להקים מדינת לאום משלו.

השאיפות הלאומיות של הפלסטינים, לרבות הפלסטינים אזרחי ישראל, צריכות להתממש בהקמת מדינת לאום פלסטינית לצדה של מדינת ישראל, ובשום פנים ואופן לא במקומה. שתי מדינות לשני עמים. אינני מוכן לוותר על הזהות, על הקשר ועל הזיקה של מדינת ישראל לעם היהודי ועל היותה ביתו של העם היהודי. באותה מידה ממש אינני מוכן לקבל יחס מפלה, מקפח, מבזה, מבייש ופוגע באזרחיה הלא יהודיים של ישראל.

מלבד חוק השבות, המעניק את זכות העלייה וההתאזרחות בישראל, אין שום הצדקה לאפליה וליחס לא שוויוני בין יהודים וערבים בישראל. חוקתה של ישראל צריכה להבטיח את השוויון ולמנוע את האפליה, להכיר בכך שאזרחיה הערביים-פלסטיניים הם מיעוט לאומי, ולא רק יחידים ופרטים, ולהבטיח את זכותם לשמר ולפתח את התרבות, את השפה, את הזהות, את הדת, את ההיסטוריה ואת המורשת שלהם. על החוקה של ישראל להכיר בשפה הערבית כשפה רשמית במדינה ולקבע אותה ככזאת. עוד עליה להסיר כל הגבלה ומכשול בפני השתלבות מלאה ושלמה של כל אזרחיה בכל רבדיה ובכל תחומיה של המדינה. הצעת החוקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה עושה זאת, ולכן אני תומך בה.

כל מי שמכיר את אזרחיה הפלסטיניים של ישראל יודע כי רובם המכריע רואה בישראל את מדינתו, והוא שואף להמשיך לחיות ולהשתלב בה, להצליח במסגרתה ולהרגיש שהמדינה נוהגת בו בכבוד ובשוויון. רובו הגדול של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל שואף להצלחתה ולשגשוגה של ישראל ומצפה שהיא תעניק לגיטימציה, תוקף וממשות לאזרחותו כאן. אם תעניק המדינה כל זאת למיעוט הערבי החי בה, רובו הגדול יקבל אותה ויעניק לגיטימציה להגדרתה כ'מדינה יהודית ודמוקרטית'.

יחד עם זאת, אני מעריך שחלק גדול מן ההנהגה הערבית הנבחרת בישראל, ובעיקר רוב חברי הכנסת הערביים, יתקשו לתמוך באופן רשמי וגלוי בחוקה המגדירה את ישראל 'יהודית ודמוקרטית', חוקה שהמבוא שלה הוא מגילת העצמאות, וסמליה הם סמלים יהודיים וציוניים. קשה יהיה להם להזדהות עם הסדר כזה, והם יחששו שבעצם תמיכתם הם מעניקים לגיטימציה בדיעבד לציונות ולתוצאתה הנתפסת בעיניהם כ'נִפְגָּה', אסון לאומי. חבר כנסת

ערבי מוביל וחשוב הנמנה עם מפלגה ערבית, אמר לי: 'אתה מבין שלא אוכל לתמוך בחוקה כזאת, אבל אשמח מאוד לחיות במדינה שתחוקק אותה. מצבנו יהיה טוב בהרבה ממצבנו היום'. אני בהחלט מבין זאת.

הבית היהודי: אני יהודי חילוני שאינו מקפיד על מצוות הדת – לא על הקלה ולא על החמורה – רק בשל היותן מצוות דת. אני בוחר לחיות כאן לא משום שישראל היא מקום בטוח ליהודים, שהרי בישראל נהרגים יהודים רק בגלל שהם יהודים; לא משום שרק בישראל אפשר לחיות כיהודי, שהרי במקומות רבים בעולם יהודים חיים כיהודים; ולא משום שנעים לחיות כאן, שהרי יש מקומות שנעים לחיות בהם יותר מישראל. אני רוצה לחיות רק בישראל כי רק כאן אני מרגיש 'שייך'; רק כאן אני מרגיש בבית. יוסי ביילין, מנהיג מפלגת יחד-מרצ ומי שנחשב לשמאלן ולחילוני גמור, אמר לי פעם כי הוא חי בישראל ורוצה לראות גם את צאצאיו עושים זאת 'משום שרק בישראל חוגגים את ל"ג בעומר'. הוא צודק. ההיסטוריה, הגאוגרפיה, הקשר ליהדות, המנהגים, ההווה והתרבות היהודית-ישראלית-עברית המיוחדים את ישראל מכל מדינות העולם, יוצרים את הסביבה הטבעית לחיי, לזהותי ולהתפתחותי.

אני רואה בשבתות ובחגים ימים מיוחדים לא רק בשל היותם ימי המנוחה הממלכתיים בישראל, אלא גם בשל היותם אחד הביטויים לקשר ולתרבות היהודיים מקדמת דנא ובשל היותם ביטוי לייחוד של הפרהסיה ושל רשות הכלל של ישראל. החג והשבת, כמו מדורת ל"ג בעומר, מהווים בעבור רובנו ייחוד ישראלי, המשכיית של התרבות, של הדת ושל העם היהודי, ורצוננו שגם צאצאינו ירגישו את המיוחד ואת השונה בשבת ובחג, בהשוואה לימי החול ובהשוואה למדינות אחרות בעולם.

אינני רואה בעבודה ובמסחר בשבת ובחג הישג חילוני, אלא ניצול ופגיעה באלפי עובדים הנאלצים לעבוד בימי המנוחה הממלכתיים. אני רואה בעובדים אלה מי שנמנע מהם לבלות ולנפוש עם משפחתם ועם חבריהם בימי המנוחה הניתנים לכלל, משל היו עובדים של שבת ומשרתיהם של בעלי העסקים. כל מי שמבקש לשמור ולהגן על זכויותיהם של העובדים וכל מי שמבקש להגן על החלשים והעניים מפני ניצול בידי אנשי ממון וכוח, חייב להתנגד בכל כוחו לעבודה ולמסחר בשבת. יש בכך משום פגיעה וקלקול בהסדרים חברתיים צודקים ובהווה ובאופי של החיים המיוחדים של ישראל. זו פגיעה וקלקול של הסיבות שלשמן אנחנו חיים כאן ואשר הודות להן אנו מרגישים רק כאן בבית.

מאכזב, מפתיע ואף מקומם שליברלים וחילונים רבים המאמינים בפלורליזם ובהתחשבות באחר, מפסיקים להאמין בכך כשמדובר באנשים דתיים. בעבור אדם דתי, הפרהסיה בשבת

ובחג חשובה מאוד. הליכה לבית הכנסת בשבת בבוקר דרך רחוב פעיל ותוסס מבחינה מסחרית, כשבכביש אוטובוסים רועשים, מהווה פגיעה בהרגשת השבת של הדתיים וביכולת שלהם להרגיש כאן, בישראל, בבית. מדוע איננו יכולים להתחשב ברגשותיהם? מדוע אנו החילונים איננו יכולים להתייחס בפתיחות, בסובלנות ובהבנה גם לרגשות הדתיים? מדוע אנו מבקשים לדחוק בהם, לנצח אותם? האם אנחנו באמת מעוניינים בכך? או שמא כך התרגלנו במסגרת פוליטיקת השסעים, שבה כולם ניסו להכריע, לגבור, לחטוף ולנצח? באותה מידה הדתיים צריכים להבין את רגשותינו ואת זכויותינו ואת רצוננו לבלות את השבת ואת החג בדרך שונה משלהם. אינני מבין אנשים דתיים המבקשים למנוע מן החילונים לבלות, לנפוש ולנוח ביום שבת וחג על פי בחירתם, ואינני מוכן לקבל זאת. יש לפתוח גם בשבת מקומות בילוי, נופש, תרבות, פנאי וספורט לציבור הרחב ולהסדיר בעבורו תחבורה ציבורית בהתאם, לא בהכרח אוטובוסים.

**הבית היהודי-דמוקרטי:** הבית היהודי-דמוקרטי הוא המקום בו אמור להתקיים האיזון בין שני מרכיבי יסוד אלה. איזון זה חלקו קשיח וקבוע ולא ניתן לשינוי ופגיעה, כגון זהותה של המדינה או מימושם של זכויות יסוד לאדם ולמיעוט, וחלקו האחר גמיש, מתפתח ומותאם למציאות החיים.

רשות הרבים צריכה להיות ביטוי לאיזון בין זכויות הפרט, זכויות הקבוצה החילונית, זכויות האדם הדתי, זכויות הקבוצה הדתית ורגשות דתיים. איזון ראוי שיהיה מקובל עליי יכול להתקבל בבית המשפט, אולם אני משוכנע שלא רק בבית משפט; מה גם ש'גרירת' בית המשפט להכרעה בסוגיות אלו עלולה לפגוע הן במעמדו של בית המשפט והן בלגיטימיות של ההסדר שייקבע. איזון נכון צריך להיות תוצאה של שיח ציבורי רחב, החלטה של הכנסת ופרשנות של בית המשפט. זה המודל שאנו מציעים לאמץ בסוגיה זו בחוקה שניסחנו, ואנו מצרפים אליה הצעת חוק רגיל ('חוק השבת ומועדי ישראל') המציגה איזון נכון והוגן ביחס להסדרים המיוחדים בשבת ובחג.

אני אדם חילוני ודמוקרט, ואין לידי בהסדר המוצע משום פשרה עם הדתיים כדי להשיג הישג אחר במקום אחר, אלא השגת ערך רב-חשיבות בפני עצמו ברמה האישית ואף ברמה הלאומית, ערך המשפיע על העם היהודי ועל עתידו. אני משוכנע שאינני יחיד ומיוחד בהרגשותיי אלה. רוב הישראלים מרגישים כך.

אתנגד שההסדר החוקתי העתידי ימנע זכויות מאדם רק בשל דתו ואמונתו או מסיבות הנובעות רק מציוויים דתיים. לדוגמא, ישראל לא תוכל להמשיך למנוע מבני זוג להקים

משפחה רק בשל דתם או בגלל ציווי דתי, למשל איסור על כהן וגרושה להקים משפחה. זו פגיעה קשה בזכויות האדם, והיא חייבת להיעלם מישראל.

יחד עם זאת, בבואה לספק לכך פתרון, ישראל צריכה לקחת בחשבון את המשמעויות של ההסדרים האפשריים בסוגיה זו על עתידו ועל אופן התפתחותו של העם היהודי. רכיבים ועקרונות אלה עמדו לנגד עינינו כשניסחנו את הצעתנו בסוגיית הנישואין והגירושין בהתאם לדין הדתי ואת ברית הזוגיות והתרתה האזרחיים. בני זוג שבאו בברית הזוגיות ייהנו מאותו מעמד ומאותן זכויות כמו זוג שנישא בהתאם להלכת דתו. נראה שהמנהיגות הרבנית בישראל נוטה לאשר את ההסדר של כניסה לברית הזוגיות ואת התרתה בידי מוסדות מדינה ללא מעורבות הרבנות, בלי לראות בכך סכנה ליצירת ממזרות, שמחמתה עלול להיווצר קרע חמור באחדותו של העם היהודי. אני משוכנע שקיומו של הסדר אזרחי זה של ברית הזוגיות הוא אינטרס משותף של כולנו, לרבות הדתיים בינינו. להצעת החוקה של המכון מצורפת הצעת חוק המסדירה את ברית הזוגיות האזרחית.

החוקה והחינוך: רגע כינונה של חוקה הוא רגע היסטורי, והוא עשוי להוות הזדמנות פז לשנות הרגלים רעים ולאמץ טובים מהם. רגע כזה, ללא ספק, ייתן בידי המדינה הזדמנות להפוך את החוקה לכלי חינוכי מעצב ממדרגה ראשונה. עד היום נמנעה מערכת החינוך לחנך ולהכשיר את האזרח הדמוקרטי בישראל. בבתי הספר לומדים מעט מאוד, אם בכלל, דמוקרטיה מהי, וכמעט לא עוסקים בזכויות ובחובות של האזרח במדינה דמוקרטית או בזכויות המיעוט. קשה מאוד להבין ולקבל זאת. רצוי לשנות זאת מיד, עוד בטרם תתקבל חוקה, או לכל הפחות צריך להיערך כדי לשנות בהקדם את הדרך שילמדו דמוקרטיה בבתי הספר. אולי התהליך החוקתי המתקיים היום וההתקדמות לחוקה יהוו תמריץ לשינוי.

**פשר ההצעה – פשרה:** ההצעה ל'חוקה בהסכמה' של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט שמגר, הנה פשרה המגנה והמבטיחה את הדברים החשובים לנו באמת והמממשת את הערכים ואת העקרונות הנראים לנו מרכזיים. בוודאי פשרה זו לא תממש את כל מאוויינו; בוודאי לא את חלומותיו של כל אחד ואחת מאתנו או את חלומו של כל מגזר ומגזר בישראל. בהצעה זו הכול מוותרים, בעיקר על חלומם, אבל בסופו של דבר הכול מקבלים הרבה יותר ממה שיש להם היום. הצעה זו מעצימה את ישראל ומחזקת את החברה הישראלית ואת הלכידות שלה, כי היא מבססת את הדמוקרטיה שלה ואת זהותה.

אחריות מנהיגי ישראל: מעצם היותה פשרה המאלצת ויתור על החלום, הצעת חוקה זו מציבה אתגר כבד משקל למנהיגי ישראל. היא מאלצת כל אחד ואחת מהם לקבל החלטה אמיצה, היסטורית, בעלת השפעות מרחיקות לכת על עתידן של המדינה ושל החברה בישראל, ממש כפי שחבר הכנסת מיכאל איתן, יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, קיבל החלטה אמיצה, חשובה והיסטורית להתחיל סוף סוף, אחרי 55 שנות קיום המדינה, בתהליך כינונה של חוקה בהסכמה רחבה. מנהיגי ישראל מן הפוליטיקה, מן הדת, מן האקדמיה ומעולם המשפט צריכים להחליט אם להמשיך לטפח ולהטיף למימושו המלא של החלום הסקטוריאלי שלהם, הגם שלא הצליחו לממשו, או להסכים על מכנה משותף אזורי רחב. הם כולם צריכים להחליט אם לטפח ולהעמיק את השסעים בחברה הישראלית ובכך להחליש את המדינה, או להוביל לקראת הסדר ריאלי מועדף, רצוי ומשופר, הסדר שיכונן מציאות טובה מזו הקיימת היום בעבור כל מגזר ומגזר בנפרד, לרבות המגזר 'שלהם', ועל אחת כמה וכמה – בעבור הקולקטיב הישראלי והמדינה בכלל.

האתגר שמציבה הצעת הפשרה של המכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגת נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), השופט מאיר שמגר, היא גם מבחן למנהיגי ישראל, לפטריוטיות שלהם, למחויבות שלהם לכלל החברה, לסדר העדיפויות שלהם, לכנותם, ליושרם, לאמינותם ולאומץ לבם. בהנחה שמנהיגי ישראל מן הפוליטיקה, מן הדת, מן האקדמיה ומן המשפט הם מנהיגים בעלי שיעור קומה ואחריות, אני מאמין שבשנים הבאות תכונן הכנסת חוקה שתתקבל בהסכמה רחבה. אי-כינונה של חוקה כזאת יפגע בחוסנה ובעצמתה של ישראל וילמד על מנהיגיה ועל סדרי העדיפות שלהם.

## ירון אזרחי

סבי מרדכי קריצ'בסקי עלה לארץ ישראל בשנת 1896 מרוסיה, חדור בחלום סוציאליסטי ציוני. הוא היה יושב ראש האגודה של המורים העבריים בארץ ישראל וממחברי תכנית הלימודים הראשונה בעברית בראשית המאה הקודמת. מאז, כל חייה של משפחתי, על ענפיה השונים, התקיימו במסגרות השליחות של המפעל הציוני. מרדכי המיר את שם המשפחה קריצ'בסקי לאזרחי, בנימוק שכאשר תקום המדינה, יוכל כיהודי ליהנות מן המעמד 'אזרח' שלא היה לו ברוסיה.

בחירתי במדעי המדינה כתחום לימודים נבעה מן ההבנה או מן ההרגשה שלעם היהודי אין ניסיון פוליטי בהקמה ובניהול של מדינה מודרנית, ועל כן זהו תחום שיש ללמדו ולהתעמק בו, ואולי אפילו לתרום בו ומתוכו. גם הצטרפותי למכון הישראלי לדמוקרטיה הושפעה מתפיסת השליחות שהייתה לי עוד בראשית דרכי המקצועית.

אינטואיציה ראשונית זו הייתה גם המניע להחלטתי ללמוד לימודים גבוהים (בארצות הברית) בתחום יחסי הגומלין בין מדע לבין פוליטיקה. אז, בתחילת הדרך, תפסתי את הפוליטיקה ברוח הנאורות האירופית: תחום הפתוח לשיח ולהתנהגות רציונליים. האמנתי שכל שעלינו לעשות הוא ללמוד כיצד לבנות את הידע המדעי שינחה את הכנסת (לה שימשתי כיועץ) ואת הממשלה, והרציונליות כבר תקנה לה שם שביתה. תפיסה זו התגבשה בי מן ההתעמקות בכתביהם של הוגים אירופיים, כגון קונדורסה וקנט, ומראייה תמימה ומרוחקת של העולם הפוליטי. אלא שמהר מאוד גיליתי שאני שוגה בהבנת התהליכים הפוליטיים. למעשה התברר לי – והיה בכך משום תגלית ברמת הארה כה גדולה, עד שבעקבותיה כתבתי ספר שלם – שהמדע הוא מקור לסמכות בפוליטיקה יותר משהוא מקור לידע; התברר לי שהפוליטיקאים מגלים יכולת מופלאה להשתמש לצורכיהם בסמכות של המדע תוך כדי הזנחת הידע המדעי עצמו. במרוצת השנים עסקתי בהיבטים השונים של הקשר בין הידע לבין הפוליטיקה, והגעתי לכלל הכרה שאני למעשה עוסק בסוגיית הרגשות והדמיון בפוליטיקה, לא פחות מאשר בסוגיית הידע בפוליטיקה.

בשל ההבנה שמנהיגים פוליטיים יכולים להוליך שולל חברה שלמה, הסקתי בשנים האחרונות שיש סכנה אמתית לקיומה של מדינת ישראל, סכנה פנימית הקשורה במאמץ הגדול שלנו להתקדם לקראת אימוץ החוקה. במאמר בעיתון 'הארץ' בערב הבחירות בשנת

2001 התנסחתי בערך כך: מאז הקמתה ב-1948 ניסתה ישראל לעבור מן השלב המהפכני 'טרום-מדינה' לשלב 'מדינת-חוק', מעבר הכרחי וחיוני לישות מדינית, אם היא חפצה חיים. ואכן, בשנותיה הראשונות של המדינה ניכרו סימנים מעודדים שאנו הולכים בכיוון זה. הגם שלא הצליחו לכונן כאן חוקה פורמלית, הוקמו רשויות שלטון שהופרדו זו מזו במידה סבירה, וכן הוקמו מוסדות דמוקרטיים. למרות השחיתות הפוליטית שהתגלעה כבר אז, התקיים תהליך שמגמתו פורמליזציה של החיים הפוליטיים.

תהליך זה הידרדר מאוד אחרי 1967. אפשר לדעת לקבוע שאם ישראל עלתה ב-1948 על מסלול 'מדינה דמוקרטית המשתכללת בהדרגה', הכיבוש ותוצאותיו לאחר מלחמת ששת הימים החזירו את ישראל שוב לשלב של 'מדינה בדרך', על אי-הוודאות והסיכונים הכרוכים בכך ועל אי-היציבות הטיפוסית לחברה שאיננה מסוגלת למסד את הכללים של השימוש בכוח.

במדינה הזאת יש יהודים חרדיים, יהודים דתיים-ציוניים, יהודים חילוניים-לאומיים, יהודים חילוניים-סוציאלי-דמוקרטיים, נוצרים, ערבים, דרוזים, בדואים, צ'רקסים ועוד. בחברה רבת-פנים זו יש קבוצה אחת המאבדת יותר ויותר את נכונותה להכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל והסבורה שלמדינה צריכה להיות זהות יהודית במובן הטוטלי (לפי הבנתה). קבוצה זו מאמינה שהמדינה, הנתפסת במסורת הפוליטית המערבית רק כמכשיר המכוון לשמירת החירויות והסדר האזרחי, היא ה'אתר' או ה'זירה' למימוש הזהות היהודית הקולקטיבית. תפיסה זו חסרת שחר, והיא תולדה של חוסר הבנה עמוק בדבר מהותה של מדינה מודרנית בת זמננו. במחשבה המשפטית הדמוקרטית המודרנית, המדינה היא רק מסגרת. אין היא יכולה, ועל כן אף אין היא אמורה, להיות המקום למימוש או לביטוי זהות של קבוצה אחת – תהיה נבחרת בעיני עצמה או בעיני אחרים כאשר תהיה – על חשבון זכויותיהם וזהויותיהם של כל הקבוצות האחרות ושל האזרחים כיחידים.

זאת ועוד: אני חושש שמשום שעדיין אין לנו קונספציה מוסכמת בדבר הלגיטימציה של השלטון, המאבק שהוביל לרצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל והערעור על סמכות המוסדות הדמוקרטיים שנמשך עד לזמן הזה, פיערו פצע עמוק מאוד בתשתית הלגיטימיות של מדינת ישראל. התפתחויות אלו יצרו מצב מסוכן המעורר ספקות לגבי יכולתן של המדינה ושל הממשלה להחליט החלטות בעלות חשיבות היסטורית וקיומית למדינת ישראל, החלטות הכרוכות במחיר פוליטי פנימי גבוה. כשמדינה מגיעה למצב כזה – ואני טוען שאין הוא רק תולדה של כישלון מנהיגות, אלא גם של מבנה ושל תרבות פוליטית לא דמוקרטיים – מתבררת ביתר תוקף החשיבות הגדולה של החוקה.

מנגד, אחטא לאמת אם לא אומר שבפרספקטיבה היסטורית ארוכת טווח, לערעור על הלגיטימיות של המדינה, בתנאי שאין הוא מוביל לאלומות קשה ולקריסת מערכות, יש גם פן דמוקרטי חשוב: יש בו תרומה פוטנציאלית וריסון הכוחות המעודדים את פולחן המדינה כמדינה. כשם שבמאות הקודמות מלחמות הדת הולידו את ההכרה בחשיבות ההפרדה בין דת ומדינה ואת המניעה מן המדינה להתערב בחייהם ובאמונותיהם של האזרחים, כן גם עימות בין דתיים וחילונים או בין לאומנים לליברל-דמוקרטיים יכול לקדם לאורך זמן את מידת ההערכה והמשקל שיש לייחס לניטרליות של המדינה ביחס למאבקים כאלה ולתפקידיה בטיפוח סובלנות דתית ואזרחית באמצעות מערכות החינוך והתקשורת.

עם זאת, כאשר מושמות לאל החלטות העשויות להיראות הכרחיות מבחינה קיומית, למשל ההחלטה להימנע בכל מחיר מיצירת מדינת אפרטהייד, וכאשר אי-אפשר, מסיבות התלויות במבנה הפוליטי ובמערכת הלגיטימציה של המדינה, להיחלץ מן המסלול המוביל למדינה דיקטטורית, המשטר שבנינו נמצא בסכנת קריסה. לדעתי, זהו מצב שמדינת ישראל מתקרבת אליו בעת כתיבת שורות אלו.

משום כך אני חרד מאוד. סבורני שאיננו מסוגלים להחליט החלטות, לא על שלום ולא על מלחמה, בלי להסתכן בשבירת כלים. אפילו היו רוצים להגן על אינטרסים חיוניים של החברה והמדינה, האמצעים העומדים היום לרשות הנבחרים הם אמצעים רופפים ושבריים. דומני שהמנהיגים מרגישים בזאת: הלהיטות להקמת ממשלות אחדות לאומית בישראל מלמדת על תחושה של חוסר בלגיטימציה שלטונית.

במהלך שנות עבודתנו ושקידתנו על ניסוח החוקה ניסיתי לכוון את תרומתי למסמך בהתאם להערכה שהחוקה היא מסמך היסטורי שכוחו טמון ביכולתו לחרוג מגבולות השפה המשפטית הפורמלית ולייצר שכבות משמעות עשירות יותר ממה שרואה העין. בחברה כמו שלנו, חוקה לא תוכל להצליח לבסס את הסדר הפוליטי ולהזינו, אם לא תהיה מסוגלת לקנות לה מקום בדמיונם ובלבבותיהם של אזרחים השומרים זיקה לקבוצות ולעולמות רעיוניים שונים. דומה הדבר במקצת לארכיטקטורה פוסט-מודרנית, שיש בה ציטוטים מן הארכיטקטורות הקלאסית, הרנסנסית, הביזנטית, הברוקיאנית וכיו"ב; והאנלוגיה: מבחינה סמלית ומעשית, החוקה צריכה לאפשר הדהוד לכיוונים שונים ולקבוצות מגוונות, כדי שתוכל להיות בית קונצפטואלי לכלל אוכלוסיית ישראל.

על כן הגישה שנקטתי איננה גישה פילוסופית או משפטית במובן הסוגד לעקרונות העקיבות, אלא גישה דיאלקטית וגמישה, המבקשת לחבוק ניגודים אמתיים בלי להתעלם מהם או לבטלם. מסיבה זו, מסמך החוקה הזה, יש בו יסודות של פשרה, ואף אני, ככל אחד

מאתנו, אינני שלם לגמרי עם כל חלקיו. גם השפה יכולה לאפשר את הגמישות הראויה בגבולות סבירים; בוודאי השפה ה'יהודית' שאחד המנסחים ציין בדבריו, אך גם השפה הישראלית העכשווית. שפה שכזו צריכה לאפשר פרשנויות ומנגנוני פרשנות שיתירו למערכת החברתית והפוליטית הישראלית להמשיך לפתח את עצמה, משום שמשטר יהודי ודמוקרטי כאחד, וברצוני להדגיש נקודה זאת, הוא משטר דינמי. היהדות איננה תופעה סטטית בהיסטוריה, הגם שיש לה מחויבות עמוקה לנורמטיביות סטטית. כמוכן, גבולות המחויבות לנורמטיביות מסוג זה אינם סטטיים בעצמם, אלא הנם משתנים בזמן ההיסטורי. לא כל שכן הדמוקרטיה, שהיא משטר שהעיקרון היסודי שלו הוא חברה השולטת בעצמה או מושלת בעצמה, ולכן גם יכולה, ולעתים אף חייבת, לתקן בעצמה את המבנה של המערכת הפוליטית שלה תוך כדי תנועה.

המערכת הפוליטית איננה מהות מקובעת אבסולוטית, וכללי המשחק גם הם ניתנים לשינוי בתנאים מסוימים, אף שהם משוריינים; נְלֹא – אין משמעות למושג 'חופש'. אלא שהחוקה איננה צריכה לאפשר זאת בקלות. כפי שטען פרופ' ברוס אקרמן, הפוליטיקה של החוקה צריכה להיות 'פוליטיקה של התעלות', פוליטיקה גבוהה של מדינאים המסתכלים לטווח ארוך, ולא פוליטיקה אפורה של יום וישל עסקנות במסדרונות. אחד המנסחים אמר שידבר לדורות; לא אנסה לדבר 'לדורות', אבל בוודאי לא 'לשבוע הבא' או 'לבוקר המחרת בעיתון'. הפוליטיקה של החוקה היא פוליטיקה גבוהה מן הפוליטיקה המקובלת, והבעיה בישראל היא ליצור את הדואליזם בין עסקנות לבין מדינאות, בין הפוליטיקה היום יומית ובין הפוליטיקה הבוחנת את כלל המערכת במבט מקיף ופנורמי.

את עבודתי על מסמך החוקה הנחתה גם העמדה שאין אפשרות שמוסד או אדם או קבוצת אנשים, תהיה להם הסמכות להגדיר את הזהות שלי או של כל אדם אחר בחברתנו. לדאבוני הרב, יש בישראל אנשים השואפים לכפות על שאר האזרחים תוויות של זהות ושל מהות פנימית תוך כדי התעלמות מזכות ההגדרה העצמית של האדם. היכולת לבחור ולעצב זהות פנימית ואורח חיים מהותית למושג 'חופש' בזמננו. מאחר ששיפוטו העצמאי של כל אזרח ואזרח, ולא רק ביום הבחירות, הוא מקור הסמכות של המדינה ושל הממשלה הנבחרת, אין איש או קבוצה היכולים או הרשאים ליטול לעצמם את הסמכות לקבוע את התוכן הערכי ואת הסגנון האישי של חיי הפרט.

חלף-עבר הזמן שמדינות נותנות לאזרחיהן 'תעודות זהות' (במובן המטפורי של הביטוי). מדינה אינה מעניקה זהות, ולכן מדינה מודרנית, אף אם היא בעלת צביון מקומי, מוטב שלא תשאף לפתח 'זהות' במובן העמוק של המילה. זהות יכולה לצמוח מבחירה חופשית בחברה

או בקבוצות בחברה; זהות יכולה להיות למשפחות ולאנשים; זהות איננה יכולה להירכש באמצעות מנגנון כפייה ומנהל ציבורי.

מדינה אינה יכולה להיות 'אישיות' או 'ישות רוחנית', אלא במשטר פשיסטי. אנשים חופשיים אינם יכולים להפקיר את הסמכות ואת הכוח להגדיר את זהותם ואת עולמם הפנימי בידי פוליטיקאים ופקידים, ולגבי רוב הציבור אף לא בידי רבנים. אך כל אזרח ואזרח וכל קבוצה וקבוצה של אזרחים רשאים לנסות בדרכי שלום, ללא שימוש במנגנון הכפייה של המדינה, לשכנע את שאר האזרחים כי דרכם היא הדרך הנכונה. חוקה צריכה להבטיח את החופש הזה. על החוקה להיות מסגרת שאנשים חופשיים להגדיר את עצמם בה ולשנות את עצמם בלי לפגוע אלו באלו.

## אשר אריאן

בבסיס אמונתי ותפיסתי קיימים שני יסודות מנחים: (א) גישה אנליטית ורציונלית כלפי מוסדות, חוקים, והסכמים; (ב) אמונה עמוקה ונאמנות ללאומיות היהודית וליהדות. בכל הנוגע להסדרים חברתיים ולמניעים אישיים, גישתי כאיש מדע ספקנית וביקורתית, אך אין היא גורעת מעומק ההזדהות שלי עם היהדות והציונות.

אני מוצא את עצמי סולד מקטגוריות המפרידות בין קבוצות ובין עמים, ובר־זמן אני מזדהה הזדהות מלאה עם היהדות ועם הציונות. שני החלקים האלה גם יחד מרכיבים את עולם ההזדהות שלי. אבל כשם שאינני מקבל ניתוח מדעי הנופל מקני מידה מתאימים, כן אני סולד מניסיונות של לאומנים לגזול את חלום מדינת ממוני או מטענותיהם של קיצונים דתיים כי להם ההבנה והתבונה לגבי היהדות. כאיש מדע אני מרגיש אי־נוחות לנוכח ניתוחים סובייקטיביים או מטעים, וכאדם חילוני אני נוקט עמדה אדוקה כאשר מנסים להכתיב את האמת הדתית. זכיתי לעסוק במקצוע שאני אוהב במסגרת תרבותית־דתית־לאומית שאני מזדהה אֶתה לחלוטין. הרגשת השייכות החזקה שלי למדינה ולתושביה מנחה אותי לנקוט התמודדות סבלנית עם מורכבותה של שאלת החוקה.

סבי היגר לאמריקה ולא לישראל, אך התפלל שלוש פעמים ביום למען שאיפותיו בעבור ארץ ישראל. כאשר עליתי ארצה מארצות הברית היה לי ברור שאני מגשים את תפילת סבי, והרגשתי משום כך הרגשת שליחות עמוקה. אולי מסיבה זו, בשבת הראשונה שלי בארץ הרגשתי חובה לבקר את אחיה של סבתי הגר בשכונת מאה שערים בירושלים, וזאת אף שמעולם לא הכרתי, ואף סבתי מעולם לא הכירה אותו. מאז התקרבונו מאוד, והייתה לי הזכות ללמוד אתו גמרא פעמיים בשבוע.

ה'אני מאמין' שלי בנוי מחיבור בין ההבנה ההיסטורית והמדעית של לימוד משווה של משטרים ובין האמונה החזקה שלי לגבי הזכות והחובה שלנו למדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ואמונתי העמוקה בערכי החופש, השוויון, ההומניזם והליברליזם. השילוב בין האמונה והאינטרסים מאפיין את כולנו, ועלינו להשתדל להכיר את שני ההיבטים הללו ואת האינטרסים המאפיינים את כל הצדדים.

בעיניי, המפתח להצלחת חוקה הוא השגת תיקון עולם בדרכים לא אלימות. היום כל אדם בישראל מגדיר את מרכז חייו באופן שונה, ועל כן מתקיים ריבוי בתים ומרכזים. מטרת החוקה

היא לקיים מערכת סמלים משותפת שתכנס את כל החלקים של העם היהודי וגם את הגר החי בקרבנו, כדי שהכול יוכלו להרגיש כאן 'בבית'.  
אילו הייתי צריך לבחור את המילה החשובה בצירוף 'חוקה בהסכמה', הייתי בוחר במילה 'הסכמה', שהיא לדידי הסוגיה החשובה מכול. מוסדות פוליטיים שאינם נהנים מלגיטימציה, הסדר שאינו מותאם למציאות ולצרכיה, הנם כלים ריקים. עם זאת, אין מתפקידה או ביכולתה של החוקה לפתור את הדילמות הגדולות, ובעיניי, הדילמה הגדולה היא בין המודרניות ובין היהדות. חוקה צריכה לבסס את המסגרת המחייבת לחיים משותפים גם בהיעדר הסכמות, ואילו את תוכן ההכרעות יש להשאיר לדורות הבאים.

## אבי בן בסט

הצטרפתי לצוות 'חוקה בהסכמה' כשהעגלה כבר הייתה במעלה ההר. באותה עת הייתה על הכתב טיוטה ראשונית, אך עמוסה בפסקות כחולות ואדומות המעידות על לא מעט מחלוקות; פסקות שגררו ויכוחים ממושכים וסוערים על שורה, על מילה ולעתים אפילו על קוצו של יו"ד. ואף שהדיונים היו לא פעם נוקבים, בלט בהם הרצון להסכים, למצוא פשרה שתאפשר לנו לחיות יחד; לא חיים של זוג נאהבים שרגשותיהם עולים על גדוניהם, והם אינם יודעים מה צופנים להם החיים לאחר החופה, אלא חיים של זוג מפוכח שצלח את כל פיתויי הגירושין, ועתה הוא נישא בשנית בחתונת הזהב. ומשום שבדוחק הזמן נישאו בני הזוג ללא כתובה, הם להוטים להשלים את החסר. כמי שמכירים את כל המוקשים שבחיים משותפים, הם חותרים לפרק אותם אחד לאחד, תוך שהם בוחנים מהו קצה גבול הוויתורים של בן זוגם שעדיין ישאירוהו מתחת לחופה.

מרגע שהצטרפתי לצוות נדבקתי גם אני באותה התלהבות של הסכמה, שתחזק את יסודות הבית שכבר נבנה. ביני לביני גם אני שקלתי לא פעם שמא מוטב לקרוע את החבל ולהמתין לחוקה שתהיה קרובה עוד יותר ללבי. אך בכל פעם שנתפסתי ללבטים אלה, הגעתי למסקנה כי שעת הרצון רק הולכת ומתרחקת. השסעים בחברה והמחלוקות האידאולוגיות ממסים את הדבק המחזיק אותנו יחד ומאיימים על החלום הציוני ועל הדמוקרטיה.

יותר משאני מסכים עם חבריי על כל תג ותג בחוקה שהנחנו על השולחן, אני שותף לאמונתם בחיוניותה, במטרותיה, בעקרונותיה ובדוחק הזמן. כמו ירון אזרחי ואשר אריאן, גם אני רוצה להבטיח לדורות את שיבת ציון שאבותיי חלמו עליה, גם אם נגרעו ממנה כמה תומכות מן החלום שלי על מדינה יהודית, דמוקרטית, הומניסטית וליברלית. כמו דן מרידור ומרדכי קרמניצר, גם אני שמח להיות שותף לחוקה המציבה את היחיד במעמד עליון, חוקה החורת על דגלה את כבוד האדם וחירותו, את קדושת החיים ושוויון לכול. ומתוקף כל אלה מבטיחה שוויון מלא למיעוטים הלאומיים החיים בקרבנו, כפי שמדגיש עמיר אברמוביץ. החששות של אורי דרומי ושל אריק כרמון מן ההשלכות ההרסניות של הקרעים בחברה, ככל שאוזל החול בשעון החול, מעודדים גם אותי לחפש ולמצוא את נקודות ההשקה בין התרבות החילונית ובין התרבות הדתית, נקודות שמתווים אותן ידידיה צ' שטרן ואביעזר רביצקי. היעדר היציבות השלטונית דוחקים גם בי כמו בשלמה גוברמן ובברוך נבו לקבוע עקרונות

שיחסנו את החברה ומוסדותיה הממלכתיים מפני טלטלות תכופות. מצויד בכל אלה לא נותר לי אלא לאמץ את המשנה הסדורה של עקרונות החוקה שסרטט מאיר שמגר, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס).

נתיב ההסכמה אינו מושלם, אבל קרוב לוודאי שהוא היחיד המאפשר חיים משותפים של כל פלגי החברה, חיים המבוססים על ערכים ועל עקרונות יסודיים של הדמוקרטיה.

## שלמה גוברמן

למה חוקה? מרבית שנותיי כעורך דין ישבתי על אבני החקיקה, ועד שפרשתי לגמלאות כיהנתי הרבה שנים כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה). כאשר הזמינו אותי נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), השופט מאיר שמגר, ונשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופ' אריק כרמון, להצטרף למועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה להכנת טיוטה של 'חוקה בהסכמה', נעניתי להזמנתם ברצון רב. בשורות אלה אציין מה הניע אותי, משפטן בעל ותק בחקיקה, להצטרף למאמץ הכביר של המכון לדמוקרטיה לגיבוש חוקה לישראל, וכל זאת – מעבר למניעים הקלסיים המוכרים, שלא אפרטם כאן, בהיות פירוט המופך – יתר.

אודה ולא אבוש: היו זמנים שתמכתי בדעתו של שר המשפטים דאז, ד"ר דב יוסף, שכמו בריטניה גם לנו אין צורך בחוקה כתובה. ואולם ניצני ההכרה בצורך בחוקה פורמלית הנצו בי בעקבות פרשת בג"ץ ברגמן נ' שר האוצר (1969). פרשה שבה סייעתי ליועץ המשפטי שמגר בהופעה בבית המשפט העליון. במרכזה של פרשה זו עמד סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת (משנת 1958), שעניינו שיטת הבחירות לכנסת. וזו לשונו של הסעיף: 'הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת'. הוראה זו נתקבלה בקריאה השנייה של חוק היסוד, ברוב של 56 לעומת 54 חברי כנסת, בתום דיון בהסתייגותם של חברי הכנסת רפאל ורוזנברג (דברי הכנסת, כרך 23, עמ' 900).

תופעה דומה, הצבת דרישה לרוב מיוחד לשינוי הוראה חקוקה בידי רוב רגיל של חברי הכנסת שהיו פחות מן הרוב המיוחס, נשנתה בכנסת שוב ושוב.

כך לדוגמה, בחוק יסוד: חופש העיסוק, בגרסתו הראשונה משנת 1992, נקבע בסעיף 5 לאמור: 'אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת'. אותו חוק יסוד נתקבל בקריאה השלישית ברוב של 23 חברי כנסת, ללא התנגדות (דברי הכנסת, כרך 125, מס' 3393).

וכך לדוגמה, חוק יסוד: הממשלה משנת 1992, שהנהיג את הבחירה הישירה של ראש הממשלה, ושבוטל בעקבות חוק היסוד משנת 2001; חוק יסוד זה נתקבל בקריאה השלישית ברוב 55 נגד 32. בסעיף 56(א) שבו נקבע שאין לשנות את חוק היסוד אלא ברוב של חברי

הכנסת, ולא זו בלבד אלא שהרוב האמור 'יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית'. הנה כי כן: מיעוט חברי הכנסת הגביל את הפנסות הבאות בזכותן לחוקק חוק יסוד ברוב רגיל.

בשנים 1975, 1978, 1992 וכן ב-1993 הגישה הממשלה לכנסת הצעות של חוק יסוד: החקיקה, ובהן נקבע כי חוק יסוד יוכל להיחקק רק ברוב של חברי הכנסת. חוק יסוד זה לא נחקק עד היום. נראה שהפנסות, כל אחת בשעתה, לא אבו לשמוט מידיהן את הכוח להגביל, ברוב רגיל, את סמכות החקיקה של חוקי יסוד, של הכנסות הבאות. בתופעה זו ראיתי ליקוי חמור ואי-צדק בוטה, ועל כן באתי לידי המסקנה כי דרושה הוראה על-חוקית שתעניק בסיס איתן לדרישת רוב מיוחד לחקיקת חוק יסוד או לשינויו.

החוקה מול 'החקיקה הפרטית': תופעה אחרת, שהתפתחה בכנסת בשנות השמונים, ומאז הלכה ותפחה עד לממדיה הענקיים כיום, היא תופעת 'החקיקה הפרטית' של חברי הכנסת. מאז הקמת המדינה היה מקובל שהיזמה העיקרית לחקיקה באה מאת הממשלה. אמנם יזמת חקיקה של חברי הכנסת – 'חקיקה פרטית' בלשון תקנון הכנסת – הייתה מוכרת, אך הייתה שולית בממדיה ומצומצמת בתכניה; היא התרכזה בדרך כלל בתיקון נקודתי של חוקים קיימים. ואולם משהחלו חברי הכנסת להגיש לכנסת עוד ועוד הצעות חוק, החל הדבר להשפיע על תקציב המדינה. בכנסת התפתחה מעין תחרות: מי יהיה 'אלוף המחוקקים'? הצעות החוק הפרטיות זכו לכינוי 'הצהרות חוק' מפיו של יושב ראש הכנסת דאז, פרופ' שבח וייס. היו זמנים שמשרד המשפטים לא הספיק לבחון כראוי את זרם החוקים שבאו מחברי הכנסת, והדבר פגע לעתים באיכות החקיקה. הניסיונות להטיל מגבלות על החקיקה הפרטית, הן מבחינת הכמות הן מבחינת ההשפעה על תקציב המדינה, לא נאכפו. התקבל הרושם שחברי הכנסת מאמצים לעצמם תדמית של סנטורים בקונגרס בארצות הברית; כמותם גם הם אהבו לכנות את עצמם 'מחוקקים' (legislators).

כדי להתמודד עם ריבוי החקיקה הפרטית, מבחינת התקציב, נזקקה הממשלה להליך של דחיית ההחלטה של תוקפם של חוקים. הליך אחר שנקט האוצר היה שינוי חוקים שנראו בעיניו מכבידים על תקציב המדינה במסגרת 'חוק ההסדרים', שנתלווה לחוק התקציב השנתי. לפעמים שונו חוקים שלא היה להם דבר וחצי דבר עם תקציב המדינה. החוקים ששונו נדונו במקורם בוועדות שונות של הכנסת, ולא פלא שחבריהן הרגישו נעקפים ונעלבים בגלל 'חוקי ההסדרים' הללו. אשר על כן, נוכח ההתנגשות המתמדת האמורה בין משרד האוצר לבין הכנסת, נתבקש הסדר שימצא את ביטויו במסמך חוקתי.

לא זו אף זו: לכנסת זומן מסלול התנגשות אחר ומסוכן, והפעם עם בית המשפט העליון. לא פעם נשמעות בכנסת רטינות כלפי פסיקות מסוימות של בית המשפט העליון. הנשיא אהרון ברק אמר בהזדמנויות אחדות, כי בכוחה ומתפקידה של הכנסת לשנות את המשפט הקיים כאשר פסיקה מסוימת אינה נראית לה. אלא שדא עקא: הכנסת אינה מסוגלת לעתים לגבש את הרוב הדרוש לחקיקה באותם נושאים מרכזיים שבהם עסקה פסיקת בית המשפט. רק חוקה יכולה לכוף, הן על הכנסת הן על בית המשפט, את מהות הדין. אמנם מטבע הדברים, בין בית המחוקקים ובין בית המשפט העליון שורר מתח גם במדינות מתוקנות בעלות חוקה, אלא שאופיו של מתח זה שונה מן המתח הקיים אצלנו, כאשר יש העוררים על עצם מעמדו של בית המשפט העליון.

תפקידי החוקה: דרושה לנו אפוא חוקה שתעניק יציבות למוסדות הממלכתיים ותחסן אותם מפני שינויים תכופים הנסמכים על בריתות פוליטיות מזדמנות. דרושה לנו אפוא חוקה שתבסס את המשפט המנהלי בארצנו, שמרביתו נסמכת על הלכות פסוקות.

דרושה לנו אפוא חוקה שתאזן בין שאיפותיה של הכנסת לבין התנהלותם המתוקנת של הממשלה ושל מוסדות השלטון האחרים, והכול – תוך כדי הגנה על זכויות היסוד של האדם ושל האזרח.

דרושה לנו אפוא חוקה שתשמר את אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ציונית ודמוקרטית, שוחרת זכויות אדם.

אלה עיקרי הנימוקים שהביאוני להעמיד את 'שנות החקיקה' הרבות שצברתי, לרשות המכון הישראלי לדמוקרטיה לשם הכנת חוקה למדינת ישראל.

## אורי דרומי

מניין לי שחוקה חיונית לחברה הישראלית השברירית והמשוסעת? מניסיון אישי. בין השנים 1992-1995 נפלה בחלקי הזכות הגדולה לשרת בכפוף לראש הממשלה יצחק רבין ז"ל. הייתי עד למהלכים משמעותיים שניהלה הממשלה בראשותו מול שלושה ציבורים גדולים: הדתיים, הערבים והמתנחלים. למדתי מכך כי בהיעדר מסגרת-על חובקת, המהווה מעין כללי משחק המוסכמים על הכול, תידרדר החברה הישראלית לסדרת מאבקים משולחי רסן, בבחינת 'תפוס כפי יכולתך'.

בראשית כהונתו של יצחק רבין ז"ל, החל השר שמעון שטרית במהלך רפורמה במועצות הדתיות. הייתה זו רפורמה נכונה וחיונית ביותר שנועדה לתקן מצב בלתי נסבל: בזבוז כספי ציבור ושחיתות שזירזו את המאסת הדת על ציבורים חילוניים גדולים. אך עד מהרה הצטייר המהלך כניסיון של ממשלה 'חילונית' לפגוע בציבורים דתיים שלמים והפך למוקד ל'משיכת חבל' פוליטית. אילו הייתה הסכמה אפרוירית על השילוב הראוי בין דת ומדינה, הסכמה המעוגנת ברמה הקולקטיבית הגבוהה ביותר (חוקה), ניתן היה להפחית את הניכור שהתפתח עקב מהלכה – הנכון כשלעצמו – של הממשלה.

ציבור אחר שממשלת רבין הפנתה אליו את תשומת לבה הוא המגזר הערבי. אין ספק כי בתולדות המדינה הייתה זו הממשלה ששינתה את סדר העדיפויות כלפי ערביי ישראל יותר מקודמותיה, ואף מאלה שבאו בעקבותיה. הגם שנכוונתה של ממשלת רבין לתקן עוול של עשרות שנים הייתה ראויה לשבח, היא רק הדגישה את עומק הקיפוח של ערביי ישראל במשך השנים. כבר אז חשבת כי אילו היו זכויותיו של מיעוט חשוב זה מעוגנות בצורה מסודרת ומכובדת ולא נתונות לטוב לבם של פוליטיקאים מזדמנים, היה מיעוט זה מרגיש שייכות רבה יותר לחברה הישראלית.

ולבסוף, עם תהליך אוסלו נפער פער גדול בין רבין וממשלתו לבין ציבור גדול של מתנחלים ותומכיהם. באווירת ההסטה שלא הייתה כדוגמתה, נקרעה החברה הישראלית ונגררה לאלימות ששיאה רצח ראש הממשלה. לא רק במבט לאחור, אלא כבר באותם ימים, ייחלתי למסגרת כלשהי אשר באמצעותה ניתן יהיה 'להסכים על איך לא להסכים'.

כיום, כאשר אני 'בוגר' התהליך הממושך של 'חוקה בהסכמה', הדברים מתחווים לי לחלוטין. על בשרי למדתי איך בקבוצה מגוונת, שחבריה חלוקים זה על זה כמעט בכל נושא

בעולם, ניתן למצוא שפה משותפת. ההקשבה התרבותית לדברי האחר, הבחינה האמתית של הקווים האדומים, כינון מחדש של סדר העדיפויות – הן האישי והן הקיבוצי – כל אלה הפכו אותי לאדם אחר: מבוצר פחות בדעותיו, פתוח יותר להקשיב לדעותיהם ולמשנותיהם של אחרים, ומתעניין בהסדרים שירגיעו את החברה הישראלית הרוותחת ויאפשרו לכל חברה לנוע יחד קדימה, תוך כדי שמירה על הרב־גוניות העשירה שלה. נדמה לי כי חוקה בהסכמה היא התשובה לכך.

## אריק כרמון

הנכונות של עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה ליטול על עצמם את משימת הניסוח של הצעה לחוקה, ויותר מכך נכונותו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר, להנחות את מעשה הניסוח, משקפות את ההרגשה העמוקה של שליחות שהניעה אותי לאורך זמן. רגעי הכתיבה של ה'אני מאמין' שלי הם אפוא רגעים חגיגיים. הם מסמנים את סיומו של מאמץ כביר, מאמץ להניע תהליך, לשמור עליו בתנופתו ולהביאו לכלל סיום.

במהלך התפתחותו של התהליך חלה שורת מפנים בדמות עליות ומורדות בהרגשתנו באשר להיתכנות של השלמת המאמץ שלנו, בסיכוי להגיע לתוכן מוסכם. בסופו התכנס התהליך הקולקטיבי של מנחם המצעה לחוקה שלמה בהסכמה אל ה'אני מאמין' האישי, שעיקרו – הולכת הייחודי של כל אחד ואחד ממנסחי החוקה במכון הישראלי לדמוקרטיה לכלל מארג הרמוני אחד, לפסיפס אחיד המורכב משונויות. ואכן, התוצר המשותף שלנו מבוסס על פשרות, על המאמץ העליון ללכת זה לקראת זה.

ה'דילק' שהניע את התהליך וה'חמצן' ששמר עליו לכל אורכו היו ההכרה בנחיצות הפשרה, הכרה שהתחזקה בהתמדה ונבנתה נדבך על גבי נדבך. כבר בהשקת התהליך הסכימו המנסחים להגדיר לעצמם את 'הקווים האדומים' ולעשות מאמץ מרבי להתקרב אליהם עד כמה שאפשר. משמעות הדבר היא ויתור על החלום המלא; משמעות הדבר היא נכונות להתפשר על מלוא החזון למען מימושו האפשרי. הנכונות להתפשר היא הורתה של ההסכמה אשר אפשרה את גיבושו של המארג השלם של הצעת החוקה.

ה'מלט' המלכד שאפשר את הפשרות בעבור כולנו הוא התפיסה שמדינת ישראל היא הגשמת החזון הציוני. ממושבו של מי שנטל על עצמו להנחות את הדיונים אומר שהמאמץ שלי לקרב בין הדעות, האמונות והעיקרים נבק מקרקע ציונית שהייתה לנו המכנה המשותף: ההכרה בחשיבותה של מדינת ישראל כבית הריבוני של העם היהודי, כמקום שהעם היהודי מממש בו את זכותו להגדרה עצמית. המכנה המשותף שהניע את הנכונות לויתורים ולפשרות הפרטניים הוא אפוא ההכרה שמדינת ישראל היא תקומת שאיפותיו של העם היהודי לאורך הדורות, ושהגלגל המניע תקומה זו הוא התנועה הציונית.

הצעת החוקה של עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה בהנהגת הנשיא (בדימוס) שמגר מבטאת 'אני מאמין' ציוני במובן הרחב והמגוון של המילה. בהיותה כזו ובהיותה מונחת על

גבי תשתית ציונית, הצעת החוקה רואה בהענקת שוויון אזרחי מלא לערביי ישראל מסד הכרחי לצידוק קיומה, באשר היא משקפת את המאמץ הציוני להשתית את הריבונות היהודית בישראל על ערכי ההומניזם, הליברליזם והאחוה.

התפיסה הציונית שלי היא המקור להרגשת השליחות. תפיסתי זו מושתתת על שילוב חלומם של הוגים ושל מגשימים: על התפיסה ההרצליאנית, שביקשה לשלב את הערכים האוניברסליים, ההומניסטיים והליברליים של אירופה בשלהי המאה ה-19, על גישתו של אחד העם, ששאף שמדינת ישראל לכשתקום תהיה מרכז תרבותי רוחני, ועל כל מי שבעבורי מסמלים את הערוגה של הציונות הסוציאליסטית שגדלתי בה, ברל כצנלסון וא"ד גורדון, המשלבים בתפיסות היהודיות שלהם את היסודות הערכיים, כמו שוויון, חירות וכו'.

באתי אל הנחיית מעשה הניסוח של 'ההצעה לחוקה שלמה בהסכמה' כהיסטוריון, כמי שבעבורו כינונה של ריבונות יהודית לעם ישראל בארצו איננו יכול להיות מעשה טכני בלבד; יהיה מפואר וחסר תקדים אחרי אלפיים שנה ככל שיהיה.

בעיניי, המשמעות של כינון ריבונות היא מרחיקת לכת. מנקודת ראותו של היסטוריון, כינונה של מדינת ישראל הוא קצה של מציאות דיאספורית ארוכת שנים, קץ שהתחולל באמצעות תנועה לאומית נאורה שלקחה על עצמה לשנות את הגורל היהודי. המציאות הדיאספורית היא מציאות של חסרי הבית (Homelessness) ושל חסרי האונים (Powerlessness); זו מציאות של קולקטיב הנאבק על רציפות והמשכיות ללא היסודות הטריטוריאלי והמדינתי. בהינתן רקע זה, האתגר הבסיסי של הציונות הוא לדעתי העמדת היסודות של הקוד הערכי היהודי במשולב עם ערכים ליברליים, במבחן הקבוע של המעשה הפוליטי. אנו מכריעים הכרעות פוליטיות, אנו משתמשים בנשק, אנו מפעילים כוח; ואולם מבחנה האמתי של הכוחניות הוא מידת ההישענות של המשתמשים בה על תשתית ערכית עבה, על תחומים במסגרת נורמטיבית נאורה. בעיניי, מבחנו של הקולקטיב היהודי במציאות של טריטוריאליזם ומדיניות הוא היכולת לבנות מערכת של אזרחיות המבוססת על תשתית נורמטיבית-ערכית המקנה משמעות ופשר לאזרחיות הזאת.

היעדרו של היסוד הטריטוריאלי בעברה של הריבונות הישראלית עודד היווצרות של פחדים שונים ורבים בחברה הישראלית. המתחים בין דתיים לחילונים, בין יהודים לערבים ובין עולים לוותיקים ניזונים ומושפעים במידה לא מבוטלת מאותם פחדים. אני מרגיש שבן אנוכי לדור שמשמיתו הראשונה היא לכוון את הבסיס לעתיד; דור שתמצית חייו ומשמעותם הם ההימצאות בצומת היסטורי מעצב. זהו הצומת שמן העבר האחד שלו ניצבים האבות המייסדים, היזמים של המהפכה הציונית, אשר שינתה את חייו ואת אורחות חייו של העם

היהודי, ומן העבר השני ניצבים הנכדים, הנינים, השילשים, הריבועים, החימשים וצאצאיהם עד כלות הדורות, שתכלית קיומם כשותפים בקולקטיב ריבוני מתהווה היא אישורה המתמשך של מסורת הנשיאה באחריות לריבונות פוליטית בעבור אומה שהחוויה הריבונית היא ממנה והלאה.

לפיכך, בצומת היסטורי קריטי זה, יצירת מסגרת נורמטיבית מקובלת, קרי כללי משחק מוסכמים, איננה רק פתרון פורמלי אלא היא הכרח לאומי. אם כן, אכיפת מסגרת נורמטיבית היא בעיניי תנאי קיומי הכרחי להתחלתה של הליכה בדרך שתקטין את הפחדים ותאפשר שיח מקובל על כל הצדדים.

החוקה היא בנייה של תוואי. עם השנים יאפשר תוואי זה לחברה הישראלית לעצב ולקבוע לעצמה מי היא. אמנם קביעה כזו היא פועל יוצא של תהליך רב-דורי, ויחד עם זאת אני מרגיש כי מוטלת על הדור הזה חובה היסטורית לאפשר לקבוע את התוואי הזה כדי למנוע פירוק של היסודות המשותפים לחברה הישראלית.

על רקע זה, הרקע הדיאספורי מחד גיסא והמציאות החברתית-פוליטית של ישראל מאידך גיסא, מתבהר מה שבעבורי הוא 'סיבת הקיום' (raison d'être) של מדינת ישראל. 'סיבת הקיום' מתמצית בהכלת היהודיות שלה והדמוקרטיה שלה כאדנים הערכיים-נורמטיביים של משטרה. במאמץ הקולקטיבי שלנו, עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, התכוונו בין היתר לחולל איזון, אקוויליבריום, בין שני האדנים הללו. חתרנו לכך שבמארג החוקתי יוכלו השתיים, היהודיות והדמוקרטיה, לדור בכפיפה אחת.

עמוד התווך היהודי בטיוטת החוקה איננו מונוליתי. ההתבוננות במרכזיותו כגורם בעיצוב הזהות של הקולקטיב הישראלי פתוחה להתייחסויות ולתובנות. עמוד התווך התאום ליהודיות הוא אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. ביסוסה של הדמוקרטיה כאורח חיים, כמסד להקניית משמעות ופשר לקיום המשותף, הוא גלגל מניע נוסף להשלמת מפעל החוקה בהסכמה. מנסחי ההצעה לחוקה הישראלית במכון הישראלי לדמוקרטיה מבקשים לאשש בהצעתם את הטענה ש'יהודית' ו'דמוקרטיה' יכולות לדור בכפיפה אחת.

הצמדת התיבה 'בהסכמה' אל ה'חוקה' נולדה כמעט באקראי, בשלבים הראשוניים של התהליך הפנימי שחוללנו אנו, עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה. כמעט מבלי משים, באופן המובן מאליו ביותר, חברה ה'הסכמה' אל ה'חוקה'. בעבורנו, מנסחי ההצעה של המכון, התיבה 'הסכמה' משקפת את הנכונות האישית של כל אחד ואחד להתפשר בתהליך הפנימי כדי להשיג את מטרותינו המשותפות.

יתרה מזאת: ההסכמה מקפלת בתוכה שני ערכים בסיסיים, ערך אינסטרומנטלי וערך נורמטיבי. הערך האינסטרומנטלי ברור לגמרי: ההסכמה היא האמצעי היחיד לכינון אותו מסמך משותף לאחר למעלה מחמישים שנים לאחר הקמת המדינה; ההסכמה אינסטרומנטלית ללכידות, להקניית יציבות לפסיפס, היא בבחינת המלט המאגד את מוזאיקת הדעות שלנו. הערך הנורמטיבי טומן בחובו פוטנציאל של פשר ומשמעות לחיים המשותפים; בחברה הישראלית רבת ההיבטים והגוונים, מאגרי 'הנכס הערכי המשותף' (the common ideation of Goods), טמונים בפסיפס ומפוזרים בקרב הקבוצות המרכיבות את הקולקטיב הישראלי. חוקה המעוגנת בהסכמה עשויה להוביל למיצויים של המאגרים והמשאבים של הטוב הערכי המשותף ולחיבורם למארג משותף.

מדובר כמובן בחזון שראוי להתור אליו, באופק המוסתר על ידי חשרת ענני השסע, המתחים הפנימיים והאיומים על הקיום המשותף של הקולקטיב הישראלי. הכניסה אל התהליך החוקתי, אשר מהלכו הוא בירור נוקב של הערכים והנורמות המשותפים ושיאו קבלת החוקה המוסכמת, הוא בפועל גם הנעת תהליך חינוכי רב ממדים. תכלית התהליך החינוכי הזה היא כפולה: להניח תשתית מוסכמת המכילה כללי משחק נהירים וכתובים ומגילת זכויות, אך גם הטמעת הנוכחות של חברה רב תרבותית ומרובת שונות. סופו של התהליך, מן הסתם לאחר אישורה של חוקה מוסכמת, הוא ביסוסה של תרבות פוליטית שמוקדה התנהגות המאופיינת על ידי השאלה המנחה הבאה: על מה אני – הדתי, החילוני, הערבי, הלאומי, הליברלי, החברתי – מוכן לוותר כדי שהשונים ממני יוכלו לחיות איתי בדו־קיום?

## דן מרידור

מהותה של 'חוקה': חוקה קובעת את יסודות המשטר – את זכויות היסוד של האדם ואת מגבלותיהן מכאן; ואת חובות השלטון ואת סמכויותיו מכאן. במשטר דמוקרטי החוקה מושתתת על ערכי היסוד הדמוקרטיים של החברה, ובהם החירות, השוויון, כבוד האדם וקדושת חייו.

החוקה מסדירה את 'כללי המשחק' בין האזרחים לבין מוסדות השלטון. היא קובעת את דרכי ההכרעה במחלוקות: מהם העניינים שהאזרחים מוסרים להכרעתו של הרוב, וכיצד יכריע בהם הרוב, ומהם העניינים שאינם נמסרים לסמכותו של הרוב, והם נותרים בגדר זכויות אדם שהרוב אינו רשאי ליטול מן היחיד או מן המיעוט, וכיצד נגן על כל אלה מפני שרירות לבו של הרוב.

הסדרים ראשוניים אלה, ראוי שיעמדו יציבים וקבועים ולא יישברו ולא יעוקמו בגלל כריתת הסכמים קואליציוניים מדי פעם בפעם או בגלל שינוי טעמו של הרוב המתלהם או הכועס או המאבד את סובלנותו או הנוטש את ערכי היסוד של הדמוקרטיה. מכאן שהסדרים כאלה צריכים להיות חסינים משינוי ברוב רגיל. לכן חוק הכנסת, המתקבל והמתבטל ברוב רגיל, איננו הכלי המתאים להם. הסדרים אלה צריכים להתייבב מעל לחוק הרגיל כדי להגן על ערכי היסוד של החברה הדמוקרטית ועל כללי המשחק שלה מפני שררת הרוב. זה תפקידה של החוקה, וזה מקומה במדרג הדמוקרטי: מעל לחוק הרגיל.

אם נכונים דברים אלה בכל אומה ולשון, קל וחומר נכונים הם אצלנו. הרי אנחנו מורכבים קבוצות-קבוצות השונות זו מזו בהשקפותיהן, באמונותיהן ובתרבויותיהן, והשסעים מכאיבים ומאיימים על המבנה השלם. בחברה כזאת חיונית מאוד הסכמה על הבסיס ועל המסגרת, על ערכי היסוד ועל כללי המשחק, ובהם דרכי ההכרעה וקבלת הדין.

מאז קום המדינה ובמשך עשרות שנים, גם באין חוקה, הייתה הסכמה רחבה מאוד על ערכי היסוד ועל כללי המשחק הדמוקרטיים. למרות מחלוקות חריפות הנובעות מאמונות ומהשקפות עולם שונות, לא הייתה מחלוקת בדבר דרכי ההכרעה. כך לגבי הבחירות לכנסת, שכל האזרחים – ללא הבדל לאום ודת – זכאים להשתתף בהן בשוויון גמור; כך לגבי הכרעת הכנסת, שנתקבלה כמחייבת את הכול; וכך לגבי הכרעת בית המשפט בריבו של האדם מול

השלטון: פסקי הדין נתקבלו כמחייבים, ואיש לא טען נגד הלגיטימיות של ההכרעה. כולם הבינו כי 'יש שופטים בירושלים'.

למה עכשיו? לאחרונה חרג השיח הפוליטי והגיע לכלל התקפה על יסודות ההסכמה הלאומית, הן באשר לכנסת ('רוב רגיל' או 'רוב מיוחס'?) 'רוב יהודי'? 'משאל עם' במקום הכנסת ועוד) הן באשר לבית המשפט (טענות על 'אימפריאליזם שיפוטי', 'פוליטיזציה' ועוד). כשאין הסכמה על הלגיטימיות של ההכרעה, וכשאין נכונות לקבל את הדין, גוברת מאוד הסכנה למבנה המדיני והחברתי, ליכולת לחיות יחד. לכן עכשיו, יותר מבעבר, נחוצה חוקה למדינת ישראל, חוקה שתקבע את ערכי היסוד שמדינתנו מושתתת עליהם ואת כללי ההכרעה במחלוקות בינינו. וכבר למדנו בפרקי אבות מפי חנינא סגן כוהנים: 'הוי מתפלל בשלומה של מלכות, שאלמלא מוראה איש את רעהו חיים בלעו'.

המהפכה הציונית: את החוקה שאנו מבקשים לחוקק יש לראות במבט היסטורי רחב. אנחנו – דור הורינו ודורנו שלנו – הננו מחולליה ובניה של המהפכה הציונית. זו אחת המהפכות המופלאות בתולדות העמים, ואולי המופלאה מכולן. לא המשכנו את ההווה היהודית שעוצבה בגולה; מרדנו בה. לא התפילה לבורא עולם, לא הציפייה לנס ולא האמונה במשיח הצילו את היהודים מהוויית הגולה ומן ההשמדה והחורבן. לא הן חוללו את המהפכה. הציונות לא סמכה על הנס ומאסה בציפיית אֵין-קֶץ למשיח, שיוציאנו מגלות לגאולה. מרדנו בכל אלה ונטלנו את גורלנו בדינו. איננו עוד עם גולה, חסר מולדת, נטול כוח, נתון לחסדי האומות, מאופיין ומאוחד רק במצוות הדת. נוצר טיפוס יהודי חדש. חזרנו ועלינו על במת ההיסטוריה, והיום אנחנו יוצרים הווה חדשה של ריבונות ועצמאות לאומית במולדתנו, מפתחים תרבות ושפה עברית מודרנית ומתמודדים עם סוגיות של עם ומדינה כפי שלא עשינו בכל שנות גלותנו. אין זה המשך רציף של ההווה היהודית כפי שעוצבה בגולה. זו יצירת הווה יהודית חדשה, השואבת את היפה ואת הטוב הן ממקורותינו וממורשתנו שלנו הן מכל מה שיצר האדם בשטחי חיים שונים ומגוונים, ובהם ערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם, כפי שהתפתחו במערב בעת החדשה.

איזו חוקה נחוצה לנו? כשאנחנו כותבים חוקה לבני העם היהודי השבים למולדת ולבני המיעוטים החיים בקרבנו, אנחנו יוצקים את הבסיס המשותף לכולנו ואת החישובים העושים אותנו אגודה אחת. חילוקי הדעות הפוליטיים אינם מתבטלים. ההבדלים באמונה ובהשקפת

העולם אינם מתמעטים. תפקידה של החוקה איננו לבטלם או להמעטים. החוקה מציבה את הבסיס הדמוקרטי המוסכם על אזרחי המדינה, רובם ככולם; היא מאפשרת את המחלוקות וקובעת את דרכי ההכרעה בהן. הא ותו לא.

כדי לקיים במדינת הלאום של העם היהודי משטר דמוקרטי, שכל אזרחיו – יהודים ובני מיעוטים, אלה ואלה על המחלוקות בתוכם וביניהם – יוכלו להזדהות אתו, עלינו לכתוב חוקה הבוררת ממורשתנו היהודית העשירה אותם ערכים העולים בקנה אחד עם ערכי הדמוקרטיה. עלינו להותיר את המחלוקות שתהיינה בינינו לבירור חופשי ולהכרעה מחייבת בידי הציבור על בסיס חוקה זו וערכי היסוד החקוקים בה. החוקה תבטיח את הבירור החופשי ותקבע את דרך ההכרעה המחייבת.

זהו מרשם לנוסחה 'מינימליסטית', לחוקה המתאימה לכל האזרחים או לרובם המכריע, דווקא מפני שאיננה כופה עליהם אידאולוגיה מסוימת, פרט לערכי היסוד הדמוקרטיים המשותפים לכול. ככל שהחוקה תזוהה עם צלמו ועם דמותו של חלק מסוים מכלל האזרחים, כן יגבר ניכורם של החלקים האחרים ממנה. ככל שהחוקה תאפשר כפיית אורח חיים של קבוצה אחת בה על קבוצות אחרות, כן תגבר התנגדותם של הנכפים לחוקה עצמה.

לפיכך לא כל רעיון, חשוב ככל שיהיה, ראוי שיעטה לבוש חוקתי. בוודאי כך הוא כשהרעיון איננו מקובל על חלקים ניכרים בחברה, והוא יכול לחיות ולשגשג גם ללא חותם החוקה בו. זה הדין בכמה ערכים יהודיים – דתיים או חילוניים – החשובים מאוד לרבים מאתנו. לא תמיד זקוקים הם לאזכור בחוקה דווקא, בהיותם לעתים מעוררי מחלוקת או התנגדות אצל אחדים בתוכנו.

כל עניין יהודי יקר לי. ההוויה היהודית בעבר ובהווה, בארץ ובגולה, על מורכבותה ועושרה, היא חלק בלתי נפרד מהוויית האישית, מתחומי התענינותי ומעיסוקי האישי והציבורי. זו תרבותי. זה עמי. ובכל זאת, לא כל אלה צריכים להישען על מנגנוני הכפייה של החוק וגם לא על הצהרות בוטות בנוסח החוקה. לא לשם כך היא נוצרה. אני ממשיך להאמין בדברים שאמר זאב ז'בוטינסקי, בעדותו לפני ועדת פיל, על החוקה העתידה למדינה היהודית: ככל שימעטו ההכרזות על אופייה הלאומי של מדינה בחוקתה – כן ייטב.

כל אזרחי המדינה, ראוי שירגישו שהחוקה שלהם, ושהיא מבטאת את ערכי היסוד שלהם ואת הסכמתם, של רובם ככולם, לדרך הדיון וההכרעה בדבר חילוקי הדעות ביניהם. מכאן הצורך בהסכמה רחבה לחוקה ובפשרות ההכרחיות להשגת הסכמה רחבה כזאת. הסכמה רחבה – כן; זכות וטו – לא. הסכמה רחבה – כן, אך לא על חשבון יסודות הדמוקרטיה. מכאן גם ההיגיון בחוקה ליברלית למדינת ישראל, מדינתו של העם היהודי השב למולדתו, שבניו

ובנותיו מהווים בה רוב, ובה הם – יחד עם בני המיעוטים שזו גם מדינתם – נהנים משוויון מלא.

חוקה לאומית-ליברלית: אעיד על עצמי. בית הספר הציוני שגדלתי בו הוא בית הספר הלאומי-ליברלי. את החוקה למדינת ישראל אני מבקש להשתית על השקפת עולם זו. אביא דברים בשם אומרם, זאב ז'בוטינסקי:

”בראשית ברא אלוהים את היחיד. כל יחיד הוא מלך השווה לרעהו, והרע – מלך גם הוא. מוטב שיחטא היחיד כלפי הציבור משתחטא החברה ליחיד. לשם טובתם של היחידים נוצרה החברה, לא להיפך.”

”יחיד זהו המושג העליון [...] היחיד הרי נוצר בצלם וכדמות אלוהים.”

”דמוקרטיה פירושה חופש. גם שלטון הנתמך ע”י הרוב יכול לשלול את החופש. במקום שאין ערובות לחופש הפרט – שם אין דמוקרטיה [...] במדינה היהודית יהיה צורך להגיע לצורת משטר אשר בו המיעוט לא יהיה חסר הגנה.”

לדידי, החוקה צריכה לבטא רוח זו. בלבה כבוד האדם וחירותו, שוויון כל האנשים וקדושת חייהם. עליה לקבוע את סמכויות השלטון ולהציב את גבולותיהן ולהבטיח את הגנת היחיד והמיעוט נגד שרירות לבם של מי שכוח הרוב בידיהם.

היחס למיעוטים: מבחננו ההיסטורי התרחש כשהקמנו את מדינתנו, ובה רוב יהודי ניכר שבידיו הכוח. דורות רבים, בהיותנו בגולה, חיינו כמיעוט בקרב עמים אחרים. יהודים רבים נודעו כלוחמים ללא חת למען זכויות האדם והמיעוט. אבל המבחן האמתי של אדם ושל אומה איננו בהיותם מיעוט ובלחימתם למען זכויותיהם שלהם, אלא בהיותם רוב שהכוח בידיהם. עכשיו הכוח בידינו. אנחנו הרוב. האם ננהג במיעוט החי בתוכנו כפי שדרשנו שינהגו בנו בגולה, דהיינו בשוויון גמור, בכבוד ובהגינות, או שמא נדיר את המיעוט מהרגשת השייכות למדינה, נמנע ממנו שוויון מלא ונסביר לו שמדינה זו איננה גם שלו, אלא היא שלנו בלבד? האם כשזכינו, והציונות ניצחה, יהיה בנו רוחב לבו של המנצח או שחצנותו של החזק? למדנו מהלל הזקן שאֵל לנו לעשות לזולתנו את מה ששנאו עלינו. חובה עלינו אפוא להתקין לנו חוקה שתהא לכבוד ולתפארת לנו ולמורשתנו ההיסטורית וכן מופת לאומות בעולם.

עלינו לתקן את הרושם שנוצר בשנים האחרונות, כאילו יש ניגוד בין היותנו מדינת העם היהודי או מדינה יהודית לבין היותנו מדינה של כל אזרחיה. אין מדינה דמוקרטית שאינה מדינת כל אזרחיה. אם מדינת ישראל איננה גם מדינתם של המיעוטים החיים בה, איזוהי מדינתם? אלא שאין סתירה בין הדברים: רוב ניכר ויציב של אזרחינו הוא יהודי, ולכן כאן מממש העם היהודי את זכותו להגדרה לאומית עצמית, בלי לפגוע בשוויון כל האזרחים ותוך כדי מתן זכויות קבוצתיות מסוימות למיעוטים החיים בקרבו.

יחס זה למיעוט החי בקרבנו נגזר לא רק מערכינו הדמוקרטיים, אלא גם מערכינו היהודיים, שהרי כך מצווים אנו לנהוג גם על פי מורשתנו היהודית. בזאת אנחנו נבחנים כשאנחנו כותבים את חוקתנו: 'חוקה אחת [...] תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם ולגֵר הגֵר אתכם' (במדבר טו, טו-טז). ודוק: הגֵר שהתורה מדברת בו איננו מי שנתגייר, אלא מי שאיננו יהודי והוא חי בתוכנו, שהרי זו ההנמקה המוסרית-היסטורית ליחס אל הגֵר: ' [...] כי גֵרִים הייתם בארץ מצרים' (דברים י, יט).

**בית המשפט העליון – שומר הדמוקרטיה ומגן זכויות האדם:** בהצעתנו קבענו את שער זכויות היסוד של האדם מיד לאחר עיקרי החוקה ולפני פרקי מוסדות השלטון. זכויות האדם הן לבה של החוקה. הן צריכות הגנה, ותפקיד החוקה להבטיח הגנה זאת.

מטעמים עקרוניים ומעשיים גם יחד, הפקדנו את ההגנה על זכויות האדם מפני השלטון בידי מערכת בתי המשפט, ובראשם בית המשפט העליון. הגוף המגן על האדם מפני פגיעה ממי שהרוב והכוח בידיהם, אסור שיהיה כפוף לרצונו המשתנה חליפות של הרוב, הבא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לכנסת. הגוף המופקד על הגנת האדם מפני השלטון צריך להיות מחויב לערכי היסוד הדמוקרטיים של מדינת ישראל, גם אם הרוב עלול לנטוש אותם בזעמו או בהתלהמותו.

לכן מקנה הצעתנו לבית המשפט העליון במפורש את הסמכות לקבוע את התאמת חוקי הכנסת לחוקה, בכפוף לפשרה שהגענו אליה באשר לנושאים מסוימים. זהו המנגנון החשוב והמוצלח ביותר, על פי הניסיון הישראלי, לריסון כוחו של הרוב ולהגנה על זכויות האדם.

**המהפכה החוקתית:** מתוך שכנוע עמוק בחיוניותה של חוקה למדינת ישראל ובתחושה שהזמן לחקיקת חוקה טובה והגונה אוזל והולך, פעלתי שנים רבות בתפקידי השונים בממשלה ובכנסת להשלמת החוקה לישראל. כשר המשפטים הצעתי את חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם, ולאחר מסע פוליטי מפרך, בעזרתו המבורכת של 'שותפי' חבר הכנסת אמנון

רובינשטיין, הצלחנו להביא לחקיקת שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות האדם. בכך חוללנו את המהפכה החוקתית. הגשתי לכנסת בשם הממשלה גם את הצעת חוק יסוד: החקיקה, אולם חקיקתו לא נשלמה.

הנה כי כן, אין לנו חוקה שלמה ומלאה. יש לנו חוקה חלקית, המורכבת מאחד עשר חוקי היסוד שהכנסת חוקקה, הלוא הם פרקי החוקה. יש להשלים את מגילת הזכויות ולחוקק את חוק יסוד: החקיקה, הקובע את המדרג הנורמטיבי והמוסדי של החוקה (חוקי היסוד) ושל החוקים ואת הבקרה השיפוטית על חוקתיות החוקים. אין צורך להתחיל מבראשית. יש לסיים את העבודה שכבר נעשתה, להשלים את הקיים ולהביאו לכלל גמר בחוקה שלמה ומלאה. זה תפקידה של הכנסת. ככל שתקדים למלאו, כן ייטב.

**פשרה למען הסכמה רחבה:** בשנתיים האחרונות השתתפתי, יחד עם חבריי במכון הישראלי לדמוקרטיה, במאמץ לגבש הצעת חוקה למדינה בהסכמה רחבה. אכן, חוקה, ראוי שתאומץ בהסכמה רחבה, גם אם לעולם לא תהיה לה הסכמת הכול. בתהליך גיבושו של מסמך זה, נאלץ כל אחד ואחד מאתנו להתפשר כדי להגיע להסכמה בין בעלי עמדות שונות. בעשותנו זאת, ראינו לפנינו את הצורך לכונן הסכמה פוליטית רחבה למהלך כזה בכנסת. הפשרות לעתים מכאיבות, ולכל אחד ואחד מאתנו מכאיבים ויתוריו. אך ללא הנכונות לוותר לא היינו מגיעים למסמך מוסכם על אנשים בעלי השקפות שונות בנושאים מרכזיים וחשובים בחיי האומה. איש מאתנו אינו יוצא ו'כל תאוותו בידו', אך לכולנו תהיה חוקה אחת. זה המבחן, והרי הצעתנו לפניכם.

## ברוך נבו

כיצד הייתי רוצה לראות את התנהלות החיים במדינת ישראל? אני מחלק את עקרונות הקיום במדינת ישראל לשתי קבוצות: (א) עקרונות אוניברסליים, כלומר האופן הראוי שכל אדם באשר הוא אדם וכל חברה באשר היא חברה יפעלו לפיו; (ב) עקרונות קונקרטיים-ספציפיים למדינת ישראל כמדינה יהודית וציונית עם כל בעיותיה. דוגמות לעקרונות אוניברסליים הם שוויון, חירויות הפרט, אנושיות ועזרה לחלש, אמת וצדק, איכות סביבה וכמובן הדמוקרטיה לשמה. דוגמות לעקרונות ישראליים סגוליים הם השפה הלאומית, ענייני דת ומדינה, חוק השבות וכו'. ככלל, דרושה מידה רבה של תבונה כדי למנוע התנגשות תחיקתית ומוסרית בין שני סוגי העקרונות הללו.

כאשר אני שואל את עצמי מה פירוש המונח 'חוקה', אני עונה בדימוי: מדינת ישראל היא ספינה המיטלטלת בים ומשברים אדירים מסביבה; זו ספינה רעועה במקצת, ועל סיפונה נוסעים, מלחים, נגדים וקצינים, וכולם טרודים בסכסוכים קשים, כי כל אחד ואחד מהם רוצה להפליג למקום אחר. יתר על כן, מבחוץ הולמים בספינה גלים גבוהים ורוחות חזקות. בעיניי, החוקה היא מגדלור או מערכת קואורדינטות, שבהמולה ובטלטלה היא אמורה להקנות לספינה כיוון כללי, מצפן, שיעזור לה לשמור על יעד מסוים ולהתנהל אליו.

חוקה זו, שאנו עסוקים בניסוחה, תצא לאוויר העולם שנים רבות אחרי חוקותיהן של מדינות אחרות, אבל גם שנים רבות לפני שאומות אחרות ניסחו את החוקות שלהן. בעיניי, זו הזדמנות להיות 'אור לגויים' במובן החיובי והתמים ביותר; כלומר, אני מקווה שזו תהיה חוקה חדשנית.

מונח מרכזי נוסף הוא 'הסכמה'. לדעתי, גם לגבי יש חילוקי דעות. מהי הסכמה? האם פירושה 75 חברי הכנסת? אולי 61? או אולי שני שלישים מכלל העם? האם הסכמה כוללת גם את קבוצות המיעוט, אפילו אין להן ייצוג בכנסת? זו שאלה מכרעת. כשיצאנו לדרך לפני שנים, חשבנו שאנו מבינים מה פירוש 'בהסכמה'. כעת צף ועולה הקושי במלוא עוזו, כי 'הסכמה' איננה מונח מאליו, ו'הסכמה' איננה מתייחסת לצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה. לכן נהיה חייבים להגדיר במהירות עד כמה אנו מוכנים לוותר על קונסנזוס כללי. כדאי להיות מציאותיים: אין כל סיכוי שנצליח לנסח חוקה שתהיה משמעותית מצד אחד ומקובלת על כל אזרחי המדינה מצד שני.

## מרדכי קרמניצר

אני מאמין בחיוניותה של חוקה לישראל. אני מאמין בחיוניותה של חוקה בהסכמה רחבה.

**הסכנה שבמצב הקיים: חוקה – מדוע ולשם מה?**

עם כל חשיבותם, חוקי היסוד בדבר זכויות אדם (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק) טומנים בחובם גם סיכון למשבר חוקתי משטרי חמור ביותר. משבר כזה עלול להתפתח מכך שבית המשפט לא יעמוד בפיתוי להרחיב את תחום הזכויות מעבר לתחום שהמחוקקים התכוונו להעלות לרמה החוקתית בעת חקיקת שני חוקי היסוד הללו. ברור שמעשה זה, חקיקת חוקי היסוד הנכים האלה, היה מכוון להפוך רק חלק מזכויות היסוד של האדם לזכויות מוגנות חוקתית, והתפתות כזאת עלולה ליצור תגובה קשה של המערכת הפוליטית, כולל נסיגה ממהלך חוקי היסוד; תגובה קשה זו עלולה ליצור משבר קשה ביותר. חולשתו הבסיסית של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו משפיעה כבר היום על מידת נכונותו של בית המשפט לפסוק פסיקות ליברליות. אני סבור אפוא שאסור להשאיר את המצב הקיים כמו שהוא, וכדי לשנותו יש לצעוד לעבר חוקה מלאה, שתקיף את כל זכויות היסוד של האדם.

### קרבה להשלמה

מבחינת התהליך ההיסטורי של כינון חוקה בישראל, השעה יפה לצעד המכריע. כידוע, נקטה ישראל שיטה: בניית חוקה במהלך הדרגתי, רב-שלבי. עתה, משמלאו למדינה למעלה מחמישים שנה, ראוי להביא את המהלך האמור לכלל סיום. המהלך שהמדינה החלה בינקותה צריך להסתיים, משום שאי-אפשר לטעון בלי די למצב אין-סופי של 'ינקות'. המרחק בין מה שיש לנו כבר (חוקי היסוד הקיימים) לבין מה שאנחנו צריכים כדי להשלים את ה'יש' לכלל חוקה שלמה, איננו גדול. נראה לי שבהגזמה קלה ניתן לומר כי הפרי מצוי כבר על העץ, ומתחייב המאמץ הכרוך בקטיפתו. בהתחשב בקרבה שלנו לחוקה שלמה, טעות תהיה לא לנסות לסיים את המרוץ ב'שורת האחרונה'.

### יציבות משטרית

חוקה עשויה להתמודד עם חולשה ניכרת בחיינו הפוליטיים. כוונתי לנטייה לשנות סדרי יסוד משטריים, כפי שבאה לידי ביטוי במעבר לבחירה ישירה של ראש ממשלה ובנסיגה ממנו

וכן בקלות הרבה שבה משנים אצלנו הוראות בחוקי היסוד. מטבעה, חוקה מקדמת יציבות משטרית. קביעת סדרי משטר בסיסיים וקיבועם באופן קשה לשינוי עשויים לייצב מערכת המתאפיינת ביציבות. כללי הכרעה ברורים ויציבים, נחוצים במיוחד בחברה הישראלית, בה נשמעים לא אחת קולות הקוראים לשינוי כללי ההכרעה בהקשר של מאבק פוליטי מסוים, תוך שלילית לגיטימיות מכללי ההכרעה הקיימים, כגון המאבק נגד ההתנתקות מרצועת עזה.

#### חיזוק הדמוקרטיה בהיבט המהותי שלה

ההיבט המכריע בעיניי במהלך החוקתי הוא הפרק ובו מגילת זכויות אדם מלאה ושלמה. זו גולת הכותרת של הצעת החוקה. מגילה שלמה כזו תחליף את המצב האבסורדי כיום, ולפיו הזכות לחופש העיסוק הנה חוקתית, ואילו הזכות לשוויון והזכות לחופש הביטוי אינן זכויות חוקתיות מפורשות. ההישג הגדול באמת של החוקה המוצעת הוא העמדת היחיד במקום הכבוד הראוי לו, קרי הגנה על הפרט, הגנה על המיעוט, וקריטית במיוחד היא ההגנה על המיעוט הגדול, המיעוט הערבי-פלסטיני. החוקה המניפה את דגל השוויון אמורה לפתוח דף חדש ביחסי המדינה והרוב היהודי עם המיעוט הערבי-פלסטיני. לכך מצטרף הרעיון החשוב, והוא הגבלת הכוח השלטוני. לפי תפיסה זו, האזרחים הם הריבון, וגורמי השלטון הם נאמני הציבור; סמכויותיהם של האחרונים מוגבלות, ואין הם רשאים לפעול בשרירות לב או בניגוד לטובת הציבור. יש לכך חשיבות מיוחדת במקומותינו.

בתנאים השוררים בישראל יש נטייה לראות את המטרות כחשובות במידה כה רבה, עד כי הן מכשירות (כמעט) את כל האמצעים. באופן עמוק חשיבה חוקתית שמה את הדגש בראויות של האמצעי בהינתן ראויות של המטרה. זהו רעיון חוקתי מרכזי הנחוץ לחברה הישראלית דווקא במציאות חיינו בהווה. גם בלי קשר למציאות ספציפית, הטווח הקצר של הפוליטיקה מחייב לאזן אותו בחשיבה ארוכת טווח הבנויה על ערכים יציבים. לכך בדיוק נועדה חוקה.

#### ישראל כ'מדינה יהודית' במשמעות הלאומית

אני רואה בישראל מדינה יהודית, קודם כול במובן הלאומי. מבחינתי, זהו יסוד חיוני, שכן מדינה יהודית במובן הלאומי היא הכרח קיומי של היהודים. בלי מדינה שהיהודים בה שולטים בגורלם, אי-אפשר להבטיח את הקיום הפיזי של היהודים. בנוסף לכך אי-אפשר יהיה להבטיח לדעתי, בהתחשב במרחב שאנחנו חיים בו ובאופיו, שתהיה פה מדינה דמוקרטית אם לא יובטח האופי היהודי של המדינה. לכן גם מן הטעם של קיום פיזי וגם מן הטעם הדמוקרטי יש הכרח והצדקה לקיומה של מדינה יהודית במובן הלאומי. חיוני לעגן מאפיין זה של המדינה – שקמו

עליו עוררין – בחוקה, באקט של אשרור: הקשר בין העם היהודי לבין מולדתו ההיסטורית ומדינתו, המדינה שבה הוא מגשים את זכותו הטבעית להגדרה עצמית.

#### מכנים משותפים לחברה מקוטבת

לחוקה שתתקבל בהסכמה יש סיכוי לשמש מכנה משותף מחבר ומלכד בחברה מקוטבת ומשוסעת המגלה נטייה מסוכנת להתפרקות. אם יהיה תהליך נכון של אימוץ החוקה הזאת, שקול הדבר בעיניי ליציאת מלט ליסודותיו המעורערים של המבנה, הזקוקים לחיזוק. לממד של חוקה יש משמעות שאינה רק מידית. חוקה, בנוסף למשמעותה המשפטית, היא גם מסמך מכונן חינוכי. היבט האתוס המינימלי המשותף, שיש בו מקום למגוון עצום של השקפות עולם ועמדות שונות, הוא היבט ארוך טווח. החוקה המוצעת היא גם ברית מחודשת של כלל הכוחות הדמוקרטיים במדינה – חילונים ודתיים, יהודים וערבים, ותיקים ועולים חדשים – המבקשים לייצב משטר דמוקרטי נוכח כוחות פונדמנטליסטיים וקיצוניים שאינם דמוקרטיים.

#### אפשרות לשדרוג הפוליטיקה

אפשר שחוקה שתתקבל בהליך נכון של הגעה להסכמה ציבורית ופוליטית רחבה תתרום תרומה לשדרוג הפוליטיקה; חוקה כזו והתנהלות לפיה יוסיפו מכובדות לפוליטיקה, ומכובדות כזו תעודד אנשים איכותיים לפנות לפוליטיקה. אם תהיה לחוקה תרומה כזו, תהא זו תרומה בעלת חשיבות מן המעלה הראשונה.

#### חוקה זו שבהסכמה – מדוע ולשם מה?

חוקה המתקבלת ברגע היסטורי אינה חייבת להישען על הסכמה רחבה. לא כך ביחס לחוקה המוצעת, שאינה אמורה להתקבל ברגע היסטורי. חוקה זו זקוקה ללגיטימציה ציבורית רחבה, וממילא מובן כי אין היא יכולה להיות מסמך שהוא בבחינת משאת הנפש של כל אחד ואחד מן הציבורים המרכיבים את החברה הישראלית. לשון אחר, החוקה צריכה להתבסס על פשרה, על כך שהקבוצות השונות במדינה יוצאות ממנה ורק מחצית תאוותן בידן.

כשלעצמי, צר לי שלא עלה בידי לשכנע את חבריי למאמץ לתמוך ברעיון 'מעין בית שני' בבית המחוקקים הישראלי, כמו גם בהצעה שהועלתה ליחד את השפיטה בתחום המשפט הציבורי למחלקה אחת בבית המשפט העליון, ששופטיה משפטנים מובהקים, המשקפים קשת רחבה של השקפות עולם שיפוטיות – מתמנים לתקופה קצובה בת 10-12 שנים,

ולהצעות נוספות הנוגעות למיעוט הערבי, בסוגיית דת ומדינה ולפסקת ההגבלה (לעניין התנאים שבהם מוצדקת פגיעה בזכות יסוד).

הוראות שונות בהצעת החוקה אינן כליל השלמות בעיניי. דוגמה מובהקת היא ההסדר בסוגיית פסילתה של רשימה לכנסת; הסדר ראוי היה כולל גם את העילות 'סיכון המשטר הדמוקרטי' ו'תעמולה גזענית'. אולם אי־אפשר כנראה להגיע להסכמה בהסדר כזה בלי שיכלול גם את העילה שאין לה מקום בדמוקרטיה, דהיינו שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית. אשר על כן הצעתי הסדר חלקי חלופי להסדר הקיים שיש בו פגימה קשה באופייה הדמוקרטי של המדינה. מבחינתי, הצעת החוקה מדגישה הדגשת יתר את צביונה היהודי של המדינה, וזאת מנקודת הראות של חוקה לכול: כלל אזרחי המדינה, גם מי שאינם יהודים. קשה כקריעת ים סוף ההסדר המוציא אל מחוץ למגרש החוקתי נושאי ליבה בתחום היחסים בין דת ומדינה, וראשון בהם בחשיבות ובקושי הוא ההסדר הנוגע לנישואין ולגירושין. לאור האמור, הוסכם כי תהליך קבלת החוקה ילווה בכינונו של מסלול אזרחי להקמת משפחה על בסיס של רישום זוגיות וב'חוק שבת' שיאפשר תחבורה ציבורית בהיקף המותאם ליום שבתון ופעילות תרבות ופנאי על כל הכרוך בה. מהלך משולב כזה הוא בעיניי פשרה קשה לעיכול, ועם זאת – פשרה ראויה.

### חששות

שני חששות מקננים בלבי. החשש הראשון הוא שהמהלך לכינונה של חוקה, שהונע בשנים האחרונות על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, יסתיים בקבלתה של חוקה, אלא שתכניה של זו יהיו שונים מהותית ולרעה מאלו המופיעים בטיוטה המוצעת על ידי המכון. אם תסתמן התפתחות כזו, צריך יהיה להיאבק בה, כי חוקה רעה גרועה מהיעדר חוקה. החשש השני הוא האפשרות שלחוקה טובה יהיה פרשן רע. במובן מסוים מצב דברים כזה גרוע מהיעדר חוקה, משום שהסדרים חוקיים פגומים שהיו ראויים להיפסל, מקבלים לגיטימיות חוקתית, בבחינת טיהור השרץ. משגילתה המערכת הפוליטית את כוחו של בית המשפט העליון, יש חשש שהיא תנסה 'לסרס' את ההשפעה ואת המשמעות של החוקה באמצעות השפעתה על המינויים לבית המשפט העליון. יש לעמוד על המשמר בעניין זה.

וחרף החששות – אני מאמין בה, בחוקה בהסכמה.

## אביעזר רביצקי

דברי מבוא לתהליך החוקתי: אני כותב שורות אלה ברגשות מעורבים. אני שותף מלא להרגשת החגיגות המלווה את סיומו של מאמץ ממושך ונחוש לחבר הצעה מקיפה של חוקה ראויה למדינת ישראל. לא ידוע לי על ניסיון דומה להשיג תוצאה כזו בעקבות דיונים כה נוקבים בין אישים בעלי השקפות עולם שונות, דיונים שנערכו לאורך חודשים ושנים. רק מי שנתנסה בכך יוכל להעריך אילו מכשולים ומהמורות עמדו בפני השאיפה להשיג הסכמות כתובות בשאלות יסוד של העם והאדם, ואילו גילויים של זהות ומעורבות רגשית באו לידי ביטוי במהלכו של השיח הרעיוני שממנו צמחה ההצעה. אני מברך אפוא על ההישג ומייחל לראותו מניב פרי בתחומי החברה והחקיקה.

עם זאת עליי להודות כי השתתפותי בתהליך זה לא הייתה מובנת מאליה. היא לוותה בספקות ובהיסוסים לא מעטים, הן לגבי תועלתה הצפויה של חוקה במצבה הנוכחי של החברה הן ביחס לניסוחים ספציפיים שהוצעו בשלבים שונים של הדיון, וקצתם גם נכללו בהצעה הסופית.

ספקותיי נבעו משלושה טעמים. ראשית, לבי אינו שלם עם הניסיון לעצב הסכמות תרבותיות ופוליטיות באמצעים משפטיים פורמליים. לפי הבנתי, במצב חברתי תקין היה מתבקש סדר דברים הפוך: החוקה הייתה צומחת מתוך בסיס תרבותי משותף; היא הייתה מתנסחת בעקבות שיח קהילתי מתמשך שהיה אמור לשקף את רצונם של אנשים ונשים, של סיעות ופלגים, לקיים סולידריות הדדית ולכונן סדרי חיים משותפים. זה שנים אני מצר על השתלטותו של השיח המשפטי על כל אורחות חיינו ועל העובדה שהוא מרדד או דוחק לשוליים את השיח המוסרי, הספרותי, התרבותי וההגותי. מאליה נשאלת אפוא השאלה אם אין היזמה החוקתית הנוכחית מעצימה תהליך זה.

שנית, אינני מזדהה עם השאיפה הרווחת להכריע הכרעות חותכות בשאלות עקרוניות. אינני חותר להצר את צעדיהם של בני הדורות הבאים ולנעול את הדלת בפני תמורות עמוקות בעתיד. אמת, עם תקומתה של מדינת ישראל ניסו חלק ממחולליה להעניק לה דמות חתוכה אחת, לצבוע בצבעים עזים את פניהם של היהודי החדש והישראלי החדש. אולם הכול יודעים כיום כי המציאות התפתחה בכיוון שונה: התקומה המדינית עוררה מחדש את הוויכוח והעניקה לו ממדים חדשים; היא לא יצרה את זירת ההכרעה אלא את זירת המאבק ואת שדה השיח על

זהות ותרבות, על ערכים ואמונות. ומכיוון שלפי דעתי זוהי התפתחות מבורכת, אינני פטור מן השאלה אם אין החוקה המוצעת פועלת בכיוון הפוך.

ולבסוף, לא אכחד שעצם השימוש הנוכחי במונח 'חוקה' מעורר צרימה מסוימת באוזניו של יהודי שגדל על מקורות ישראל ועל אמונת ישראל. 'זאת חוקת התורה', כך למדתי בבית המדרש, 'חוקה אחת יהיה לכם ולגר ולגר ולאזרח הארץ', ובמקרה זה כמו במקרים אחרים אין דעתי נוחה מחילון המושגים המתחולל בלשון העברית המתחדשת בפנינו. למען האמת, גם השימוש החוזר במונח 'ריבונות' איננו חביב עליי. הן מטעמים תרבותיים הן מטעמים דתיים, אני מבכר את המונח 'עצמאות' על פני 'ריבונות': בניגוד למונח 'ריבונות', המבטא 'שליטה על-', המונח 'עצמאות' מבטא 'שחרור מ-'; הוא מציב אפוא גבול בפני היוהרה והיומרה האנושיות להיות ריבונו של עולם, ריבונה של ארץ או ריבונו של אדם.

מדוע אפוא נתתי את ידי לניסוחה של הצעת חוקה? האם לעומת הסתייגויות אלה יש שיקולים נגדיים שיצדדו ביזמתו של המכון הישראלי לדמוקרטיה ואף יכריעו את הכף בכיוון זה? אפתח בהערה שאיננה עוסקת בגוף החוקה אלא בדרך המוליכה לקראתה. אמת, חוקה היא מסמך משפטי פורמלי, אך מעצם טבעה המכונן והמרום, הנתיב שמוביל אליה עובר בהכרח דרך רפלקציה רעיונית וערכית. אמת, המסמך הנוכחי לא נערך בעקבות שיח קהילתי מקיף כפי שהיה מתבקש בתנאים אידאליים, אך מעצם אופיו של התהליך הוא שילב שיח חוקתי ושיח תרבותי, חשיבה אידאית וחשיבה פורמלית שהזינו זו את זו. כפי שנוכחתי לדעת, גם משפטים ופוליטיקאים שנטלו חלק בתהליך שיקעו בו עולמות רעיוניים וחשפו דרכי אמונות ועקרונות מובלעים. יש לקוות אפוא שמשעה שהיזמה הנוכחית תובא בפני הקהל ובפני המחוקק, היא תעודד בירורים, מחלוקות וביקורות בהיקף רחב, ולפחות – קורטוב של הדיון הציבורי המבוקש.

יתר על כן: חוקה אינה מתמקדת רק במצוות 'עשה' ו'לא תעשה', גם לא רק במוסדות ובהסדרים; לא כל שכן החוקה המוצעת כאן, המתרכזת בידועין בסמלים ובערכים. כבר ההחלטה לפתוח את המסמך בנוסח המלא של מגילת העצמאות מבטאת הכרזה אידאולוגית ממדרגה ראשונה. היא איננה נגזרת מן השיח המשפטי אלא מוטלת עליו ותוחמת אותו במסגרת־על (למרבה העניין, גם חברי כנסת ערביים לא דחו את הרעיון). הוא הדין לגבי מעמד־העל של קדושת החיים, כבוד האדם וזכותו לחירות, ובוודאי השבת, השבת וזכויות המיעוטים. כאן אין מדובר עוד רק במשפט המודרך על ידי ערכים (כמו בסעיף הקודם) אלא בערכים מוצהרים ומפורשים. כאן איננו עוסקים עוד ברובד רפלקסיבי שהובלע בניסוחים

פורמליים, אלא בסמלים ובתכנים גלויים היורדים אל שורש האמונות, המחשבות והרגשות. במובן זה, חוקה משמשת מסמך חינוכי לא פחות מאשר מסמך משפטי.

אך לאמתו של דבר, הגורם העיקרי שגבר על ספקותיי בשאלת החוקה היה הרגשה חריפה של שעת חירום מבחינת התנהלותה התקינה של החברה ומבחינת יכולתה לסלול את דרכה בתוך ים של ערכים סותרים ושל אמונות מנוגדות. אינני מוצא כל רע בקיטוב הרעיוני. אדרבה, אני מרגיש געגועים ללהט האידאולוגי והאמונותי שאפיינ בעבר סיעות שונות וזרמים מגוונים ולא הוגבל רק למחנה מוגדר אחד. דאגתי אינה נובעת מן השוני אלא מן 'האובססיה של השוני', דהיינו מן התופעה הגוברת של אישים וקבוצות שאינם מגדירים עצמם לפי תכנים וערכים חיוביים משלהם אלא לפי העימות עם זולתם – 'הלנו אתה אם לצרינו?' – יהודי או ערבי, חילוני או חרדי, כל מי שאין לו בעולמו אלא שלילת עולמו של יריבו. לא אמנה כאן דוגמאות, פן אפגע ברוחה של 'חוקה בהסכמה', אך הדוגמאות ידועות וגלויות לעין כול. האיום איננו נובע אפוא מהעדר הסכמה אלא מהעדר סולידריות; הוא איננו משתקף בפער הרעיוני לגבי 'ברית הייעוד' אלא בפער הנפשי לגבי 'ברית הגורל'. במצב חברתי זה, כל ניסיון להבריא בריה משותף שיעודד (בסדר יורד) אחווה, שיתוף, דו־קיום או אפילו כללי משחק, הוא ניסיון מבורך; על אחת כמה וכמה לגבי הכרעות בשאלות של אמונה וערכים. קהילה שבניה מחזיקים בערכים עליונים סותרים עשויה להכריע ביניהם באחת משתי הדרכים: בחרבות וברובים או בקלפיות ובחוקים. מאמץ חוקתי עקשני בוודאי מסייע לחיזוקה של החלופה האחרונה.

למעלה מזה: מנקודת ראותי, כאשר מדובר בתוכנם של הערכים, הדאגה הופכת לחרדה. שתי מערכות הערכים היקרות ללבי, הן היהודית הן ההומניסטית, עומדות כיום בפני איום. שתיהן מצויות בנסיגה הדרגתית ברשות הרבים הישראלית. אמנם האיום עליהן נשקף מכיוונים שונים, לעתים מנוגדים, אך התוצאה עלולה להיות אחת – התרחקות החברה הישראלית מן המקורות שעליהם הושתת עולמה התרבותי והמוסרי (שהם גם מקורותיי שלי). שוב, בתנאים אידאליים הייתי מעדיף להתמודד עם חרדה זו באמצעים חינוכיים וספרותיים, אך בתנאים של 'פיקוח נפש' חברתי אני מתיר לעצמי להזדקק גם לאמצעי חקיקה כדי לקבע ערכי יסוד ולנעול קמעא את הדלת בפני הפורענות. 'לפתח חטאת רובץ'. אני מודע למחיר שעליו לשלם בכך בתחומים אחרים הקרובים ללבי, אך אם מחיר זה נדרש כדי לבצר את היסודות, אני נכון לשלמו. 'עת לעשות לה' הפרו תורתך'.

מה על הרתיעה הדתית מפני 'חוקה ו'ריבונות'? הרתיעה הלשונית עומדת בעינה. אילו הייתה החברה הישראלית נעתרת לבקשתי, הייתה בוחרת במונחים אחרים. אך הוא הדין

גם ביחס לחילון או להיפוך המשמעות שנעשה ביודעין במונחים עבריים אחרים שנשאבו מן המסורת הדתית ('קרן קיימת', 'מכבי', 'מעפילים' וכדומה). נראה שבמדינה מודרנית, ריכוזית וטריטוריאלית, שחמישית מאוכלוסייתה אינה יהודית, חמישית אחרת חילונית עקרונית, ושתי חמישיות שואבות מן המסורת בהתאם לבחירה אישית, אין מנוס מתהליך זה. אך לא כן לגבי עצם הכפילות 'תורה' ו'חוקה', הלכה דתית וחוק מדינה. כפי שהראיתי בכתבים אחרים, המקורות הדתיים עצמם מכירים בכפילות זו למעשה (דה פקטו), ולעתים גם מזמינים אותה מלכתחילה (דה יורה). הם אינם מייחסים ריבונות לשלטון אדם, אך הם בהחלט מייחסים לו סמכות מדינית ומשפטית. לשון אחר: מבחינתם, הריבון המטפיזי הוא המעניק סמכות זאת ל'ריבון' הפוליטי.

תמיכתי ביזמת החוקה ובמסמך המוצע נוגעת לעקרונות ולכללים, לאו דווקא לכל הפרטים. אמנם מטבע הדברים, הנוסח הנוכחי נבנה על פשרה בין עקרונות מתחרים, ובנדון זה אין אדם יוצא מן הדיון וכל תאוותו בידו, אולם תקצר היריעה מלפרט את הנחות היסוד שהנחוני בבואי לנקוט עמדה בשאלות היסוד של החברה והמדינה. עסקתי בכך במקומות אחרים, בעיקר בזיקה לשאלות הדת והמדינה, שאלות שתפסו מקום נכבד בעיצובו של המסמך הנוכחי.

## ידידיה צ' שטרן

**מבוא:** הקיום היהודי הריבוני, מוצר נדיר ביותר בהיסטוריה, הוא חוויית היסוד של חיי. בעבורי, מדינת ישראל איננה רק מסגרת חברתית-מדינית המאפשרת ארגון נוח – ביטחוני, חברתי, כלכלי או אחר – של קבוצה לאומית, אלא היא רכיב זהות ראשון במעלה, ביטוי חשוב ליהדותי, להווייתי, למי שאני. אינני נמנה עם היודעים נחרצה שמדינת ישראל היא שלב בתהליך גאולי-דתי (אף שלכך אייחל בכל יום ויום), ושהיא הדום כיסאו של הקב"ה בעולמו. השקפתי הדתית קשורה למדינה, אך היא איננה תלויה בה. מתוך הרגשה היסטורית חריפה – בעקבות גולת הדורות הקודמים, עליבות קיומם ושואת הדור האחרון – אני רואה עצמי כבר-מזל על שזכיתי להיוולד לתוך המדינה. וכגודל הזכייה, גודל האחריות. על רקע זה ברור ששותפות בכתובת חוקתה של מדינת ישראל היא בעיניי משימה בעלת חשיבות עליונה.

חוקה וחזון: מהי החוקה שהייתי רוצה בה? זו חוקה שאבותיי ואימהותיי לדורותיהם, כשהתפללו לציון ולירושלים כמחוזות כיסופים רחוקים, היו יכולים להזדהות עם רוחה; חוקה שילדיי וצאצאיהם אחריהם, כשיחוו את ישראל ואת תל-אביב כמקומות ריאליים קרובים, יהיו גאים בפרטיה.

חזון חוקתי כזה – אף שניסוחו אפשרי, לדעתי – קבלתו בהסכמה רחבה כיום בלתי אפשרית: הדורות הקודמים ברובם ביקשו 'השיבה שופטיך כבראשונה'. הריבונות שהם שיוו בנפשם הייתה בעלת אופי דתי, ולכן מסמך היסוד שלה היה אמור להיות מסמך קדוש המקושר ומשתלשל ממסמכים קדושים אחרים שעיצבו את הדת היהודית.

קיים פער גדול עד כאב בין החוקה הרצויה לי ולשכמותי ובין החוקה האפשרית כאן ועכשיו. בעבורנו, היהדות היא לא רק לאום וציביליזציה אלא גם דת. דת זו איננה מסתפקת בקיום חבוי מן העין ברשות היחיד, אלא היא מעוניינת להסדיר את רשות הרבים. יש לה עמדות קונקרטריות באשר לאופן הקיום היהודי הקיבוצי, ולו היה בידה הדבר, הייתה מנחה את סדר היום הציבורי בהתאם לערכיה. ואולם מאחר שהרוב היהודי בישראל איננו מקבל על עצמו את הביטוי הדתי של היהדות כאורח חיים, החוקה המוצעת איננה מציעה פשר או מהות דתיים למדינה, ואין היא כופה הסדרים דתיים על הציבור הרחב שאיננו חפץ בהם. אכן, החוקה

המוצעת מאיינת את החלומות של הציבור הדתי ערב הקמת המדינה ומבטאת את העדר היכולת המעשית של הדת להיות גורם מעצב מרכזי בחברה ובמשפט הישראליים. לצד החזון הדתי קיימים חזונות אחרים, מתחרים, בחברה הישראלית. יש בינינו השואפים לקיים כאן מדינה ליברלית ניטרלית. בהקשר החוקתי מושמעות קריאות לעיצובה של ישראל כמדינת כל אזרחיה, מדינת כל קהילותיה, מדינה רבת-תרבותית ועוד. רווחת במעגלים מסוימים הדרישה להפרדה בין דת ומדינה או למהפכה אזרחית חילונית היכולה למצוא לעצמה ביטוי בחוקה. בחברה הישראלית קיימים זרמים נחשבים שהיו מעוניינים בחוקה המשקפת השתייכות בלתי מסויגת של ישראל למשפחת המדינות הנאורות, קרי מדינות שערכיהן אוניברסליים. אין צורך לומר שבני המיעוט הערבי היו מרגישים נוח יותר במדינת ישראל, אילו חזון זה היה מתגשם. ואולם דומני שהחוקה המוצעת מאיינת גם חלומות אלו. בנוסף לציבור הדתי והחרדי, קיימת קבוצה גדולה מבני הרוב היהודי בישראל שהנם מסורתיים ו/או לאומיים. הללו מתקשים לקבל את ההזרה העצמית של הישראליות מן הייחודיות היהודית. הם אינם מעוניינים בחוקה ליברלית חסרת ייחודיות יהודית. בעיניהם, לו כך היה, החוקה הייתה מבטאת את רוחו של עם אחר או של ציבור שאיננו עם.

החוקה המוצעת – שהיא החוקה האפשרית – איננה מתנכרת לייחודה היהודי של המדינה מחד גיסא, אך היא איננה טוענת אותה בתוכן דתי כופה מאידך גיסא. ככלל, תעודת הזוהר החוקתית המוצעת בזה למדינת ישראל נותנת מקום של ממש ליהדות כמסגרת לאומית וכמערכת תרבותית דומיננטית, בלי שתכתוב למדינה אופי מסתגר המפנה עורף לעולם. החוקה מרמזת על חזון למיזוג אופקים ציביליזטוריים: האופק הייחודי של הלאום היהודי המשקף את תרבותו המפותחת של 'עם הסגולה' עם האופק האוניברסלי של התרבות האנושית, עתיקה כחדשה, על שלל הישגיה בפיתוח רוחו של האדם. החוקה המוצעת משמשת תיבת תהודה לצלילים של רוח מערבית כללית המשולבת ברוח יהודית ייחודית.

חזון מיזוג האופקים איננו מבטל את מקומו של האחר, המיעוט הלא-יהודי, החולק עמנו את חייו. חוקתנו איננה ניטרלית, אך אין היא לאומנית דורסנית. אכן, עצם הבחירה בייחודיות יהודית מחייבת אותנו לעמוד בפיתוי להשתמש בכוח כלפי הזר. התורה קובעת 'וגר לא תלחץ ואתם ידעתם את נפש הגר, כי גרים הייתם בארץ מצרים'. יהדותנו מחייבת לתת לזר מקום שווה והוגן בתוכנו. זאת שאפנו להשיג.

**חוקה ותרבות:** הגדרת המדינה כיהודית וכדמוקרטית משקפת את השניות התרבותית של החברה היהודית בישראל. רוב מניינו של העם היהודי המתגורר בישראל חוצב את

חיינו מן המכרות העשירים של שתי תרבויות גם יחד: היהודית-מסורתית והמערבית-ליברלית.

לשניות התרבותית היה יכול להיות פוטנציאל מפרה בעבור החברה הישראלית. בפועל אנו חווים את האפשרות ההפוכה - עימות משתק. תחת הפנים השוחקות של הברכה שבגיוון, אנו סובלים מקללת הריבוי. סוכני ההשפעה של שתי התרבויות נוטים לעמעם את נקודות הקרבה וההשקה שבין השתיים. הם מעדיפים להציג אותן כחלופות, צרות זו לזו, הערוכות למאבק בלתי נמנע - מלחמת תרבות. הם משווקים כל אחת ואחת מן השתיים כמוצר תרבותי-חברתי בלעדי, ה'שייך' לאחת מן הקבוצות, ואינם חושפים את הממד האינקלוסיבי של השניות התרבותית. הם מטים את מערכת היחסים שבין שתי התרבויות מנתיב תהליכי לנתיב הכרעתי. הם דוחים מעליהם תפיסת מציאות מורכבת לטובת תפיסת מציאות פשטנית. הם מסרבים לנהל את המחלוקת התרבותית על בסיס פלורלי ובוחרים בבסיס מוניסטי.

מהן אסטרטגיות ההתנהגות שנוקטות הקבוצות השונות נוכח השניות המאיימת? הקהילה הדתית-לאומית מתחמקת מהכרעה בטכניקה של מידור. האדם הדתי מתפקד בהקשר תרבותי שונה בהתאם לנסיבות: בבית, בבית הכנסת, במוסדות החינוך - הוא יהודי; בעבודה, בצריכה ובשוק החיים - הוא מערבי. הדתי מקים מחיצות בין שני העולמות ונזהר מפני עירוב רשויות בין שני רכיבי הזהות. הקהילה החרדית בוחרת בהתבדלות ובניכור. היא מוכנה לשיתוף פעולה אזרחי בעל אופי מכשירי, אך היא איננה מוכנה לשיתוף ערכי, ולכן היא איננה מקדמת אחריות משותפת. הציבור החילוני, בהכללה גסה, בוחר להתרחק מאינטימיות עם המורשת שלו. ניכר ויתור על השימוש החי, העכשווי, החווייתי שניתן היה לעשות באוצרות הניסיון, הזיכרון והמשמעות של הקיום היהודי לדורותיו, כפי שנשתמרו במורשת התרבותית. אכן, התרבות הישראלית הכללית מרוששת מעקבות משמעותיים של התרבות היהודית.

לשלוש האסטרטגיות - מידור, ניכור וויתור - צד שווה: אף לא אחת מהן מקפלת בחובה התמודדות רעיונית עניינית עם המציאות של קיום בתנאי שניות תרבותית. אף לא אחת מהן מאפשרת קיום הרמוני בצלן של שתי התרבויות. מכאן - הקושי החווייתי.

בעבר, מדינת ישראל נהנתה מרמת הסכמיות פנים-יהודית גבוהה: השואה, הממלכתיות והביטחון היו חומרי יסוד של הדמוקרטיה ההסדרית ששררה בישראל במשך שלושים השנים הראשונות. על רקע זה ניתן להבין כיצד שלוש האסטרטגיות, על אף דלותן העניינית, אפשרו קיום משותף בין הקהילות החלוקות. אולם תהליכים מגוונים, פנימיים וחיצוניים, פוררו את מערך ההסכמות המסורתיות, וישראל הפכה זה מכבר לדמוקרטיה משברית. השיח הציבורי מתמקד כיום בחשיפה מחודדת של המחלוקות התרבותיות, ועקב כך מסתמן לחץ מתמשך על

כל אחת ואחת משלוש האסטרטגיות. אם בעבר, בתנאי קונסנזוס, אפשר היה לשרוד בשניות התרבותית גם ללא פשר קיומי, כיום, בתנאי משבר, גותרות הקבוצות החשובות בחברה היהודית בישראל מעורטלות מתבניות חשיבה רעיוניות שיסייעו להן להתמודד עם מתח הזהות בין שתי התרבויות.

התוצאה העגומה היא שהכול נדחקים לתחרות כוחנית בשוק הרעיונות. שתי התרבויות ניצבות זו מול זו כבחזית מלחמה, כאשר כל צד וצד רואה במימוש עמדתו הכרח דטרמיניסטי. אין מדובר רק באינטרסים, אלא גם ברכיבים שמבחינה סובייקטיבית הם מכונני מציאות ונותני פשר. קנאי האמת הליברלית מעוניינים להכריע את מלחמת התרבות ורואים בכך טקס התבגרות חיוני שעל המדינה לעבור בדרכה אל הנורמליות. בעבורם, נוכחות היהדות, ובמיוחד הרכיב הדתי (ובעבור חלקם, גם הרכיב הלאומי) בחיים הציבוריים, משחיתה את הפוליטיקה, פוגעת בזכויות האדם, מרדדת את השיח הרציונלי ומסיטה את ישראל מדרך המלך (האוניברסלית או הציונית). לעומתם, קנאי המורשת היהודית בגרסתה הדתית-חרדית, הדוגלים במדינה יהודית נקייה מהשפעות דמוקרטיות 'זרות', רואים במימוש ערכים של התרבות המערבית בישראל משום אבדן זהות לאומית, בגידה בהיסטוריה היהודית וריקון של התחייה הלאומית ממשמעות. כל צד וצד מתבצר באמת תרבותית אחת. מימוש החלום של האחד בא במחיר מציאות מסוייטת לאחר.

על רקע זה ניתן לשאול מה טעם בחוקה. האם מסמך משפטי, מדויק וזהיר ככל שיהיה, יכול לאחות שסעים ולגשר על פערים תרבותיים? האם חוקה איננה מקסם שווא בהינתן הקיום השבטי הנוכחי שלנו? זאת ועוד זאת: מציאות חיינו מבטאת קושי בניהולו של שיח זהות רציני וכן; שיח המגלה עניין באחר והמייחס חשיבות למלאות הקונקרטית שלו לא רק מתוך סובלנות או פלורליזם, שגם הם חזון בלתי נפרץ, אלא מתוך רצון פנימי להכיר את החלופות הזהותיות ולבדוק את תרומתן האפשרית. ההליך החוקתי עלול להחריף קושי זה. הוא מעניק משקל נוסף לשיח זכויות ויוצר אשליה מסוכנת שאת הזהות הלא פתורה שלנו ניתן ליישב באמצעות הגיליוטינה המשפטית החדה שתספק לנו החוקה. כידוע, השניות התרבותית בישראל מתורגמת זה מכבר לשניות נורמטיבית: משפט מזה והלכה מזה. חוקה מלאה, שהיא המכשיר המשפטי האולטימטיבי, עלולה להוסיף שמן למדורה. היא תמריץ את המתמודדים בשוק הרעיונות הישראלי לנהל את השיח ביניהם בבית המשפט, מתוך דרמה של תחרות ושאיפה להכרעה.

אלו ספקות רציניים, אך יש להעריך אותם אל מול המשמעות הקשה של המשך המצב הקיים – ללא חוקה מלאה. בהעדר חוקה אנו מנהלים את השיח שלנו על חולות נודדים. אין

לנו כללי משחק ברורים. אין לנו גבולות גזרה התוחמים את האפשרי במאבק השבטי שאנו מנהלים. אין לנו מסמך מאחד שכולנו יכולים להסתכל בו כמבטא את האתוס הישראלי. הספקות התרבותיים בנוגע לחוקה מקבלים לדעתי מענה כשבוחנים את ערכה כמכשיר לקיבוע הסכמות יסוד בחברה הישראלית.

**חוקה והסכמות יסוד:** מדינת ישראל זקוקה לחוקה שתגבש את הסכמות היסוד שעל פיהן יתנהלו מערכות היחסים שבין מרכיבי הפסיפס הישראלי. חוט השדרה החוקתי, שיאפשר לנו לזקוף את קומתנו הלאומית, עשוי חוליות חינוכיות-סמליות וחוליות מעשיות-ביצועיות. אמנה כמה מהן:

ראשית, החוקה המוצעת מוסכמת על בני קהילות שונות. במהלך הכנתה השתתפו ציבורים מגוונים (אף כי לטעמי ניתן היה לגוונם אף יותר). צוות המומחים, שכל אחד ואחד מחבריו יכול היה להטיל וטו על כל אחד ואחד מן ההסדרים שהוצעו, הגיע לטייטה המוגשת כאן לאחר משאים ומתנים מורכבים. התמשכות הפרויקט נבעה בעיקרה מן הניסיון של כל המשתתפים לא לדחוף איש לשימוש בכוח הווטו. נקל לשער שהתוצאה היא פרי פשרה כללית, פעמים רבות מתסכלת. אבל בכך טמון כוחו של המסמך: קבוצה של אנשים בעלי זהויות שונות ועמדות נבדלות הצליחה להסכים על כל הפרטים של הסכם חוקתי כולל.

חוקה ישראלית חייבת לשאוב את כוחה מכך שתתקבל ברוב ניכר ומשמעותי בכנסת ובציבור הרחב. הדבר יתאפשר רק אם היא תוכל לענות על ציפיות המינימום של עיקר הקבוצות בחברה הישראלית. משכך ייעשה, ניווכח כי יש לנו יכולת להסכים על עיקר השאלות הגדולות שבהן אנו חלוקים. מסמך חוקתי מוסכם נושא בחובו ערך חינוכי וסמלי רב ביותר. הוא עשוי לסייע בעיצוב תודעת שותפות; בהידוקה של ברית גורל.

שנית, המסמך החוקתי המוסכם ישמוט מידי השוליים את תקוותיהם הקיצוניות. ישראל תוגדר בו 'מדינה דמוקרטית', ובכך תוחלש המסה הלא דמוקרטית הקיימת במדינת ישראל (שמקורה בדת, בלאום, באינטרסים, במסורת פוליטית מיובאת ועוד). ישראל תוגדר 'מדינה יהודית', ובכך יחוזק האופי היהודי של מדינת הלאום נוכח התנגדויות מפנים (שמקורן במשבר זהות, באופנות אינטלקטואליות ותרבותיות ועוד) והתקפות מחוץ (שמקורן בדרישה לשיבה פלסטינית, בגלי הגירה בין-לאומיים, בכוחות גלובליים השואפים להאחדה ולמחיקה של ייחוד תרבותי ולאומי ועוד). החוקה תשמוט את הציפיות הקיצוניות של גורמים לאומניים נגד המיעוט הלאומי הערבי ותקבע בתודעת מיעוט זה את עובדת היות המדינה בעלת זהות לאומית יהודית על כל המשתמע מכך. החוקה תקטין את התיאבון של הציבור הדתי להטמעת

סעיפים מן ה'שולחן ערוך' בדין המדינה בכפייה, ובו־זמנית גם תבטיח את חופש הדת והפולחן ותקבע את גבולות הכוח של הרוב החילוני ביחס למיעוט הדתי. מהפכה דתית ומהפכה חילונית יוצאו אל מחוץ לגדר בהינתן ההרכב הנוכחי של האוכלוסייה. הנה כי כן, החוקה כשלעצמה לא תפתור את המחלוקות, אך היא תקבע את מה שאיננו אפשרי. כיכר השוק, שנשבתה זה זמן על ידי עמדות־קצה, שהשתיקו את קולו של הרוב, תפונה מהן. ניכוש זה עשוי לצמצם את רמת העוינות והשנאה בין קבוצות בחברה שלנו ולאפשר מרווח גדול יותר ליצירתו של שיח מהותני בין הזרמים המרכזיים.

שלישית, השסעים בחברה הישראלית מרובים, עמוקים ובמידה גדולה חופפים זה את זה, ולכן כרוניים. כך למשל, בני הקהילה החרדית והקהילה הערבית הם גם העניים ביותר וגם המודרים ביותר מבחינה תרבותית. הם אינם יוצרים קשרים משפחתיים עם שאר הישראלים, הם גרים בנפרד, הם אינם משרתים בצבא, ובאופן כללי הם אינם שותפים באתוס הישראלי. דמוקרטיה פורמלית, חסרת עומק חווייתי, נעדרת תרבות פוליטית מאוזנת, הנתונה ללחצים פנימיים וחיצוניים, שרמת המנהיגות בה איננה משובחת, עלולה להפעיל כוח דורסני נגד מיעוטים מסוג זה. החוקה המוצעת תמנע זאת. היא מכירה בקהילות מיעוט – אתניות, דתיות ואחרות – ומעניקה לחבריהן הגנות רבות־ערך מפני שימוש לרעה של הרוב בכוחו. היא גם מעניקה להם זכויות שתאפשרנה שימור ופיתוח של המורשת הייחודית של קבוצת המיעוט. רביעית, לישראל מגילת זכויות אדם קצרה ונכה. רוב מקרי כנסת יכול לשנות חלק מחוקי היסוד הקיימים. חוק יכול לפגוע בחופש הביטוי, בשוויון או למשל ברגשות דתיים עמוקים. בהעדר חוקה, אזרחי ישראל אינם חסינים מפני פגיעה שלטונית בזכויות חברתיות בסיסיות, כגון הזכות לחינוך, למדור, לבריאות, לשביתה או לתנאי עבודה הוגנים שאינם זכויות חוקתיות מפורשות. במובנים אלו ישראל מפגרת באורח דרמטי אחרי מדינות העולם. ככל שהסבר ידוע ואף מובן, אין בו כדי לכסות על האירוניה הצורבת שמדינת העם היהודי, שלתרבותו הקדומה יש מניית יסוד בהכנת התשתית למגילת הזכויות האוניברסלית, נשארה כמעט בודדה ללא מגילה זו. החוקה המוצעת תתקן מצב זה.

חמישית, חוקי היסוד הקיימים עוסקים בסוגיות מגוונות. כוונת הכנסת לדורותיה הייתה והינה לצרף פיסת חקיקה אל רעותה, בתהליך מתמשך, כך שלבסוף יתמלא הפאזל לכדי תמונה שלמה – חוקה. ואולם, בנקודת הזמן הנוכחית, רב הפרוץ על העומד. כיוון שהכנסת נמנעת בעשור האחרון מקידום המהלך החוקתי, בית המשפט נדרש להרחבה שנויה במחלוקת של היקף תחולתם של חוקי היסוד הקיימים באמצעים פרשניים. התוצאה היא שנקבעת חוקה לישראל לא באמצעות תהליך פופולרי רחב, אלא בפסיקה של גוף בלתי יציג. לאורך זמן,

חוקה כזו עלולה לסבול מחוסר אמינות. מנגד, החוקה המוצעת היא מסמך שלם וקוהרנטי המסדיר את כל הסוגיות החוקתיות. הדיון הציבורי והפוליטי בו יחזיר את ההגה החוקתית לידיים הטבעיות: העם. יותנע משא ומתן על מגוון רחב של נושאים; יתנהל מסחר על טובין חוקתיים על פי ערכם השולי לכל אחד ואחד מן הצדדים, ובשוך הסערה יוכלו כל הצדדים להגיע להישגים. 'עסקת חבילה' רחבה, לאחר דיון ציבורי שקוף ופתוח, היא בסיס הכרחי לחוקה מתפקדת. כך למשל, דתיים המתנגדים לחוקה חייבים להביא בחשבון שגם בהעדרה בית המשפט עלול לקבוע כי ערך השוויון הוא ערך חוקתי קיים (מכוח חוק יסוד קיים), וזאת בלי שתיתן להם אפשרות לתחם את היקפו של השוויון החוקתי או להשיג, תמורת הסכמתם להכללת ערך זה בחוקה, הגנה על אינטרס דתי כלשהו. ברגע זה קיימים בספר החוקים חוקי יסוד רבים, אך אין חוק יסוד בנושא דת ומדינה ואין הגנה חוקתית מפורשת על ערכים או על אינטרסים דתיים כלשהם. לכן על פי המדרג ההיררכי הנורמטיבי התקף, בכל מקום שבו בית המשפט ימצא כי ערכים דתיים, גם אלו הקבועים בחוק, סותרים ערכים הקבועים בחוקי היסוד, הערכים הדתיים יידחו. עינינו הרואות: 'שב ואל תעשה' בענייני חוקה איננו מבטיח את המשך הסטטוס קוו, אלא את שינויו המעשי על ידי החלטות שיפוטיות נקודתיות, ללא דיון ציבורי וללא הפעלת שיקול הדעת של הכנסת בדבר מערכת האיזונים הכוללת הרצויה בתחום עדין זה. כעולה מכך, קבלת חוקה מוסכמת לישראל היא בגדר צורך דחוף.

שישית, עיקר הנורמות החוקתיות אמורות להסדיר את עקרונות המשטר. השלטון בישראל איננו יציב, היחסים בין הרשויות אינם ברורים דיים, המסורת השלטונית רדודה, והתרבות הפוליטית יצרית וקלוקלת. מאחר שסדר היום הלאומי שלנו עמוס ביותר (עניינית ותודעתית), מאחר שחלק מן הסוגיות במחלוקת הן לא פחות מקיומיות, ומאחר שהדמוקרטיה שלנו משברית, יש הכרח לייצב את השלטון בישראל באמצעות קביעה חוקתית של עקרונות היסוד המשטריים. החוקה בבסיסה נועדה להגביל את הכוח השלטוני ולהבטיח כי יופעל לטובת הציבור בנאמנות, ורק מכוח סמכות מפורשת שהוענקה לו. החוקה היא מכשיר חשוב למלחמה בשחיתות שלטונית, שבמציאות חיינו היא בגדר איום אסטרטגי.

חוקה וכו': יש הרואים בחוקה נשק מניפולטיבי שבאמצעותו מנסה הדור הנוכחי להכתיב לדורות שיבואו את הנורמות הנראות לו. הם מפרשים את הניסיונות לקדם חוקה כמהלך בהול של אליטות החוששות כי מאזן הכוחות בחברה הישראלית עומד לפני שינוי שיעביר כוח מן ההגמוניה אל הפריפריה. מדומה להם שהללו, בני האליטות, מעוניינים להשליט באמצעות החוקה את עולם הערכים המועדף עליהם טרם יאבד כוחם. כמה חברי כנסת ומשפטנים

מומחים גורסים כי בית המשפט נקט פרשנות מרחיבה של הנורמות שנקבעו בשני חוקי היסוד משנת 1992, מתוך הניעות מעין אלו. מבקרים חברתיים טוענים שסוכני החוקה מעוניינים 'להציל את המדינה מפני אזרחיה' באמצעות העתקת כוח אל מוסדות משפט שבהם אין ייצוג מלא לקשת הזהויות הישראלית. כך או אחרת, כל מי שמעורב בצד המעשי של השיח החוקתי בישראל מכיר את מכשול אי-האמון שגבה בשנים האחרונות בין חלקים בציבור ובין הרשות השופטת.

כשלעצמי הנני סבור שנדרשת הפנמה מלאה של העובדה שהמאבק של הלאומיים, של הדתיים, של העניים, של הערבים ושל שאר הקבוצות לקבלת משקל בהתוויית דרכה של המדינה ולהגנה על אינטרסים יקרים לליבו, הוא מאבק ערכי לגיטימי. כל אחת מהקבוצות שמה על השולחן הלאומי חבילה ערכית וזהותית ייחודית לה. הציבור הישראלי אמור לבחור בין החלופות המגוונות ולאזן ביניהן באמצעות המערכת הפוליטית, בעלת האופי הייצוגי. לו הייתי סבור שהמהלך החוקתי נועד לדלל את ברכת הגיוון התרבותי באמצעות העברת כוח למערכת שיפוטית מקצועית, הייתי מושך ידי ממהלך זה ומתנגד לו.

החוקה אכן מעבירה כוח מן הפוליטיקה אל המשפט אך היא גם מטילה על בית המשפט אחריות רבה לגבי דרך השימוש בו. עליו להכיר במגבלות הכוח המתחייבות מהקשר התרבותי-חברתי שבו הוא מתפקד. הצלחותיו העצומות של בית המשפט כמגן זכויות האדם, כמשכך הכאבים הלאומי וכנציג פניה היפות של ישראל בעולם לא יעמדו לו לאורך זמן אם ייטול על עצמו את המשימה ההרקוליאנית של הכרעה בשניות התרבותית. לשם שימור מעמדו וחיזוקו כנכס אסטרטגי ראשון במעלה של הדמוקרטיה הישראלית עליו להקפיד לפעול לא רק בתוך מתחם הסבירות אלא גם בתוך מתחם הלגיטימציה הציבורית. חובתו העליונה היא לחתור בעקשנות לשמירה על ערכי החוקה אך עליו להשתדל להרחיק עצמו מפרשנות של ערכים אלו שמטרתה היא להנחות את החברה לפריצת דרך תרבותית או לאבחת פתרון עיונית בהבנת המצב הישראלי. על בית המשפט לקדם תהליך מתמשך של הבשלה שיחזר אחר פרשנויות של החוקה שאינן מחדדות ומתנצחות אלא מעגלות ומשלימות.

קיים כאן מתח מובנה: מצד אחד, משום שהחברה הישראלית שסועה ושבירה, רצוי לקבע אותה בסדן חוקתי-משפטי מוצק; מצד שני, קיים חשש שדווקא בגלל העדר הגמישות של הסדן הוא יישבר כליל תחת עומס המתחים בחברה. כיצד ניתן להקל את המתח? החוקה המוצעת הולכת בדרך ייחודית ומקורית. ככלל, היא בוחרת להשתמש בסדן החוקתי מתוך הערכה שיש בו תועלת רבה מאוד, כמוסבר לעיל. ואולם היא קובעת בתוך הסדן החוקתי

מנגנון לשחרור לחצים בסוגיות שבהן סביר להניח שהלחצים יהיו קשים מנשוא עד כדי חשש לשבירת הסדן. בשורה חשובה אך מצומצמת של נושאי ליבה שעניינם דת, מדינה וזהות, החוקה המוצעת מעקרת את היכולת של בית המשפט לעשות שימוש בכוח המיוחד שמעבירה אליו החוקה. נושאים אלו הם כור ההיתוך שאליו מתנקזים ערכים, סמלים ואינטרסים חשובים שלגביהם אנו חלוקים, ובהם באה לידי ביטוי עזו השניות המאפיינת אותנו. כיוון שכך, ההסדרה של מכלול ההיבטים העולים מנושאים אלו תופקד בידי הכנסת כמכריעה סופית בהם. כל חוק שיתקבל בכנסת באותם עניינים יהיה תקף, אף אם הוא סותר את פרשנות בית המשפט לערך חוקתי כלשהו. אכן, מדובר בעניינים שבהם רמת אי-ההסכמה בחברה היא גבוהה, והחזונות סותרים, ולכן רצוי שההכרעה בהם תיפול בסופו של דבר באמצעות גוף ייצוגי.

החוקה וזהותי האישית: במהלך שנות העבודה המרתקת, המרגשת והכואבת לעתים, על הצעת החוקה, הנחה את דרכי מצפן אישי, שהוא ביטוי של ערכי ושל זהותי. העמדות שנקטתי, הפשרות שבחרתי וההסכמות שעליהן חתמתי – לעיתים בלב כבד – הושפעו מארבעה אפיונים מצטברים, שנאלצתי לאזן ביניהם ללא הרף:

האחד, בהיותי בן לציביליזציה היהודית ביובל השני לקיומה של מדינת ישראל, אני פועל מתוך מודעות לעובדה שמדינת ישראל היא ב־זמנית חרוז בשרשרת הקיום היהודי, הקושר אותה עם מורשתה בציר הדיאכרוני, וחרוז בשרשרת הקיום הדמוקרטי, הקושר אותה עם תקופתה בציר הסינכרוני. אין היא דומה למי מן החרוזים האחרים בכל אחת ואחת משתי השרשרות. היא מופע ייחודי של תרבות דמוקרטית דומיננטית ושל ריבונות דמוקרטית בתולדות העם היהודי, והיא מופע ייחודי של תרבות יהודית דומיננטית ושל ריבונות לאומית יהודית בקרב האומות הדמוקרטיות. הצעת החוקה אמורה לבטא ולשמר ייחודיות זו בטפחה תכנים של מדינת לאום יהודית דמוקרטית.

השני, בהיותי בן לקבוצת הרוב היהודי בישראל, מוטלת עליי האחריות לרסן את כוחו של הרוב באופן שימנע ממנו לקדם בכוחניות את האינטרסים הפרטיקולריים שלו תוך כדי פגיעה שיטתית בגֵר החי עמנו, אדם וקבוצת מיעוט. הגלות הטרגית המתמשכת מנעה מן הציביליזציה היהודית במשך אלפיים שנה את ההכרח להתמודד עם מבחן השימוש בכוח. משכך, הריבונות היהודית מתקשה להיעזר בזיכרון היסטורי חי באשר ליחס למיעוטים. הרגשתי היא שמדינת ישראל איננה מיטיבה לעמוד בכבוד במבחן ערמומי זה הן בהיבט היהודי הן בהיבט הדמוקרטי. הצעת החוקה תיבחן ביכולתה להבטיח את אופייה היהודי של מדינת הלאום במישור הסמלי ובמישור המעשי, תוך כדי שמירה מוקפדת על זכויות האזרח הערבי, חבר קהילת המיעוט

הלאומי. האיזון הנדרש מחייב הכרה בייחוד של הקהילה הלאומית הערבית הישראלית, בלי שיאפשר את קיומה כאוטונומיה (פוליטית, גאוגרפית או אחרת).

השלישי, בהיותי בן לקבוצת המיעוט הדתי, הרואה ביהדות לא רק לאום או תרבות אלא גם דת, ראיתי לנגד עיני את החובה ליצור מסגרת נורמטיבית שלא תנביט חיכוכים מתמידים בין הדת ובין המדינה. הדת במובנה האורתודוקסי איננה פולקלור או נטיית לב או כרטיס כניסה למועדון חברתי. עיקרה הוא מערכת חוקים מרובת פרטים, המסדירים חלקים נרחבים מן המציאות האנושית. זוהי מערכת אימפריאליסטית: היא רואה עצמה כבעלת תחולה על כל היהודים כמו גם על רשות הרבים היהודית. מכאן ההניעה הדתית להטמעת נורמות ודרכי התנהגות הלכתיות אל תוך ספר החוקים הישראלי ואל הספרה הציבורית שלה. אולם יובל שנים של ניסיונות לחקיקה דתית כופה מלמד על פגיעה אנושה באיכות המפגש שבין הדת ובין הציבור החילוני. הבולטות הציבורית הרבה של המאבק סביב חקיקה דתית מעמעם את ערכה התרבותי של החוויה הדתית לגווניה, מצע עשיר שממנו ומתוכו ניתן היה לארוג את הישראליות היהודית. המאבק לא הועיל לביצור חומות ההלכה במדינה, ואף למרבה הצער, תרם להפיכתה של ההלכה, משפטנו הלאומי ההיסטורי, למותג כושל במדינת היהודים. כפיית נורמות דתיות מחזקת תנועות חילוניות העלולות להתפתות להשתמש בכוחו של הרוב כדי להכתיב הסדרים שאינם מתחשבים בצרכים הייחודיים של המיעוט הדתי. החוקה המוצעת בוחרת במודע להקטין את התיאבון לחקיקה שהמניע המרכזי לה הוא דתי מחד גיסא, ומאידך גיסא, מתוך הכרה בעובדה שבמספר נושאי ליבה בהעדר חקיקה דתית נתקשה להתקיים כקבוצה אחת, החוקה מחזקת את כוחה של הכנסת מול בית המשפט ומותירה בידי הגוף הייצוגי את המילה האחרונה.

הרביעי, הנני בן לקבוצת מיעוט בתוך קבוצת המיעוט הדתי שחבריה מפנימים בו־זמנית וללא סייג הן את עולם הערכים היהודי בגרסתו הדתית האורתודוקסית הן את עולם הערכים הליברלי ההומניסטי. המחויבות הכפולה איננה חפה מקשיים סמליים, עקרוניים ומעשיים. ואף על פי כן חברי קבוצה זו כפופים תמיד, ללא התחמקות, למרות כפולה: של ריבוננו של עולם ושל הריבון המדינתי; של ממליך המלכים ושל הממלכה הארצית. שתי שיטות משפט שולטות בחייהם מלכתחילה ובאופן בלתי מותנה: ההלכה והמשפט הישראלי. שני שדות הנאמנות – כמו זוג הורים – מכוונים אותם לקיום בשניות תרבותית ובשניות נורמטיבית. האתגר המרכזי של חברי קבוצה זו הוא ליצור קיום הרמוני ואינטגרטיבי בין שני העולמות, וזו משימה שמעטים, מעטים מדי, בחברה היהודית בישראל מתמודדים עמה ברצינות ובנחישות

המתבקשת. השתדלתי להשפיע בניווט היצירה החוקתית של המכון הישראלי לדמוקרטיה בדרך שתתאם ככל האפשר עמדה קיומית מורכבת זו.

אם צלחה המשימה, הרי שהחוקה המוצעת תיצור תנאים נוחים, נמל מבטחים לדורות באים, להתנהלות הבית הלאומי של העם היהודי. בבית יישמר חדר מרווח בעבור בני המיעוט הלאומי, אף ששטחיו הציבוריים יבטאו את ייחודיותו הלאומית של הרוב. בבית תשרור רוח פתוחה שתעודד שיח בין תרבויות היסוד של דייריו, כך שהעושר הגנוז בגיוון התרבותי יהיה שמור לטובת כולנו.

אני מאמין.

## אני מאמין קולקטיבי

חוט השני השזור את ה'אני מאמין' האישי, הייחודי, הסגולי, של כל אחד ואחד ממנסחי החוקה במכון הישראלי לדמוקרטיה לכלל מארג הרמוני אחד, לפסיפס אחד המורכב משונויות, הוא ההכרה בחשיבותה של מדינת ישראל כבית הריבוני של העם היהודי, המקום שהעם היהודי מממש בו את זכותו להגדרה עצמית. התוצר המשותף שלנו מבוסס על פשרות, על המאמץ ללכת זה לקראת זה. המלט המלכד שאפשר את הפשרות הוא התפיסה שמדינת ישראל היא הגשמת החזון הציוני. מדינת ישראל היא תקומת שאיפותיו של העם היהודי לאורך הדורות, והגלגל המניע תקומה זו היא התנועה הציונית. הצעת החוקה של עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת הנשיא בדימוס מאיר שמגר, מבטאת 'אני מאמין' ציוני במובן הרחב והמגוון של המילה. בהיותה כזו ובהיותה מונחת על תשתית ציונית, החוקה רואה בהענקת שוויון אזרחי מלא לערביי ישראל מסד הכרחי לצידוק קיומה, באשר היא משקפת את המאמץ הציוני להשתית את הריבונות היהודית בישראל על ערכי ההומניזם, הליברליזם והאחווה.

זה למעלה ממאה שנים התנועה הציונית רבת גוונים, וכך היא גם בעברנו. מורכבותה, ריבוי הדעות בה, התפיסות והגוונים של התנועה הציונית, וכל אלה ביותר ממובן אחד, באים לידי ביטוי בהצעת החוקה המוגשת בזאת לשיח הציבורי. ה'אני מאמין' הציוני המשותף שלנו מכיל יסודות ליברליים, דתיים, סוציאליסטיים ורוויזיוניסטיים על פי גישותיהם המגוונות של הרצל, אחד העם, אלקלעי, קלישר, פינסקר, כצנלסון, א"ד גורדון, הרב קוק, ז'בוטינסקי ועוד רבים וטובים.

'סיבת הקיום' (raison d'être) של המדינה היא הכלת היהודיות שלה והדמוקרטיה כאדנים הערכיים-נורמטיביים של משטרה. במאמץ הקולקטיבי שלנו, עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, התכוננו בין היתר לייצר איזון, אקוויליבריום, בין שני האדנים הללו. חתרנו לכך שבמארג החוקתי יוכלו השתיים, היהודיות והדמוקרטיה, לדור בכפיפה אחת.

עמוד התווך היהודי בטיוטת החוקה איננו מונוליתי. ההתבוננות במרכזיותו כגורם בעיצוב הזהות של הקולקטיב הישראלי פתוחה להתייחסויות ולתובנות. עמוד התווך התאום ליהודיות הוא אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. ביסוסה של הדמוקרטיה כאורח חיים, כמסד להקניית משמעות ופשר לקיום המשותף, הוא גלגל מניע נוסף להשלמת מפעל החוקה בהסכמה.

כאשר מדובר בדמוקרטיה כאורח חיים, אין הכוונה אך ורק למושגים כגון 'הכרעת הרוב', 'שלטון החוק', 'מנהל תקין' או 'הפרדת רשויות'. אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ייגזר בראש ובראשונה ממעמדן של זכויות האדם בכלל ושל זכויות המיעוטים – האתניים, הדתיים והאחרים – בפרט. מגילת הזכויות בעבורנו היא הצומת המפגיש את הדמוקרטיה עם היהדות: זכויות האדם וזכויות המיעוט נובעות מערכי התרבות היהודית כמו גם מאשכולות ערכים הומניסטיים, אוניברסליים.

### מדוע חוקה?

השלמת מפעל החוקה וקבלתה אצל כנסת ישראל יהוו השלמת היצירה של תוואי קבוע, מייצב, לזרמתו הגועשת של הסמבטיון הפוליטי בישראל. אכן, מציאות חיינו בישראל היא כסמבטיון הגועש. היא ניזונה מסדר יום עמוס לעייפה התובע הכרעות הרות גורל חדשות לבקרים, וזאת בשעה שהתשתית לקבלת ההכרעות הללו שברירית ורעועה. זה זמן רב שמציאות חיינו נזילה, מורכבת והרת בעיות. המתחים הפנימיים בה הולכים ומעמיקים, והם נישאים על גבי אי-אמון וחוסר יציבות. אי-האמון ניזון לא רק מאופיו האינטנסיבי של סדר היום המשותף. בחברה כה מגוונת, מרובת מיעוטים (עולים, דתיים, ערבים) ורוויה בהרגשות קיפוח, אי-האמון הוא מאפיין התנהגותי המאיים על הלכידות ההכרחית לשימורה של החברה כחברה בת קיימא וחיונית לאורך זמן. מציאות חיינו נזילה ומורכבת כל כך, עד כי הפכה אותנו לקולקטיב הסובל מלחץ דם גבוה, וכבר הגדירו מחלה זו כ'הרוצח השקט' (silent killer).

לאורך זמן, החוקה תקנה את המתווה המייצר יציבות וודאות אל מול סבך הפיתולים של ההכרעות הפוליטיות. היא תקנה מתווה זה בשתי תצורותיו. ראשית, החוקה תקבע את חירויות הפרט וזכויותיו, תגדיר זכויות חברתיות ותעגן זכויות קבוצתיות של מיעוטים אתניים, דתיים ואחרים. בתור שכזו, היא עשויה להוריד את מפלס הלחצים ולייצר את האמון הדרוש לחיים משותפים של קולקטיב מגוון ושסוע. שנית, היא תגדיר במובהק את כללי המשחק והנורמות בבחינת מצע למערכת יחסים בריאה בין רשויות השלטון, המנהיגות את חיינו כפרטים וכקהילה. באופן קונקרטי, הנורמות וכללי המשחק הללו עתידים להסדיר, בין היתר, את מערכת היחסים שנסדקה בין בית הנבחרים לבין בית המשפט ובין הרשות המחוקקת והמבצעת.

היתרונות המתוארים, הנובעים ממגילת זכויות שלמה ועשירה ומכללי משחק נהירים בעבור המבנים המשטריים והמשילותיים, הם יתרונותיה האוניברסליים של החוקה; הם נכונים ותקפים בכל ישות ריבונית-דמוקרטית באשר היא דמוקרטית.

במדינת ישראל, החוקה שתכונן תיפון למעלה מיובל שנים לאחר כינונה של הריבונות המדינית. במהלך יובל השנים העצים המאבק, על תוואיו הגלויים והסמויים, לגיבוש זהותה של החברה הישראלית: 'מדינת ישראל היא תשובה לאיזו שאלה?'. לאורך התקופה הזאת, בצל ההתמודדות הנמשכת להישרדות פיזית, לא ניתן מענה מספק לשאלה מעצבת הזוהת הזאת. אדרבה, אפשר לומר שקרה ההפך: העמיק הוויכוח על אודות מאפייני היהודיות של הזהות הקולקטיבית, ובד בבד גברה אי-ההסכמה לגבי היכולת לאזן בין 'דמוקרטיה' ו'יהודית' בהגדרת אופי החברה המדינית.

אלו כמובן אינם העניינים היחידים בסדר היום המשותף שבלמו היווצרות מענה למשבר הזהות בישראל. אין ספק שהיותנו 'דמוקרטיה ללא גבול' מהווה גורם כבד משקל בהנצחת משבר זהות זה, שכן הגבול איננו רק קו גיאוגרפי התוחם את גבולות המדינה. מעבר לקו שהוגדר 'גבול', קיים קולקטיב אחר, המדבר שפה אחרת, הניזון מערכי מורשת אחרים, והנוהג על פי כללים שונים משלנו; כל אלה הם רכיבים המעצימים את מאפייני הזהות שלנו עצמנו, ועלינו להכיר בכך. ואולם אם בין כינונה של חוקה לבין כינונו של גבול גיאוגרפי אין קשר, השגת הסכמה על אודות תכניה של הראשונה תייצר, לראשונה, גבולות גזרה מובהקים וברורים לגבי המקורות היהודיים והדמוקרטיים של הזהות הקולקטיבית. מכלול הערכים והנורמות השזורים לאורכו של המסמך החוקתי והמשקפים את מקורותיה הדמוקרטיים והיהודיים של החוקה עתידים להנחות את כינונו של מצע משותף, הרמוני, בעבור הפסיפס והמגוון החברתיים בישראל. בהיותה כזו, החוקה עתידה לשמש מגדלור המנחה לאורך זמן את עיצוב התרבות הפוליטית בדמוקרטיה הישראלית.

החוקה הישראלית תוכיח ש'יהודית' ו'דמוקרטיה' יכולות גם יכולות לדור בכפיפה אחת; זו תהא תרומתה הפרטיקולרית לזהות היהודית-דמוקרטית של הקולקטיב הישראלי. תרומתה האוניברסלית לאותה זהות נובעת מהדגשת מרכזיותו של האדם. זכויות האדם הן חובות המדינה כלפיו, ומחויבותו כלפיה היא ה'תכנה' של הדמוקרטיה. מבניה, מוסדותיה והחישוקים הנורמטיביים המגדירים את דרכי הפעולה של רשויותיה הם ה'חומרה' שלה.

### מדוע בהסכמה?

החברה הישראלית החמיצה את הרגע ההיסטורי המכונן, מועד הקמת המדינה, לשם עיגונה של החוקה. עשרות שנים לאחר הקמת המדינה, היכולת של מסמך חוקתי שלם ומקיף למלא את יעדי הערכיים-נורמטיביים, הפוליטיים והחברתיים, תלויה בהסכמה רחבה. הטמעת

היעדים האלה בתודעה האישית והקולקטיבית מהווה תנאי לכך שהיעדים הללו ינחו את ההתנהגות של יחידים ושל מוסדות. ההטמעה תלויה במידת הלגיטימציה שהחוקה תרכוש בקרב חברה שאותה היא נועדה לשרת. לשון אחר, כדי שאזרחי המדינה ירגישו שהם חיים בחברה המבטיחה להם זכויות יסוד, המשמרת ערכים בסיסיים והמקנה יציבות שלטונית, חיוני שכל אחד ואחת ירגישו הרגשה בסיסית של הזדהות והסכמה עם המסמך החוקתי.

בהכללה ניתן למנות ארבע קבוצות המייצגות תפיסות וציפיות שונות מן המסמך החוקתי המשותף: דתיים, ליברלים, לאומיים וערבים. שום קבוצה מקבוצות אלו אינה עשויה מקשה אחת, ואפשר להצביע על גוונים שונים ואף על ציפיות שונות בקרב כל אחת ואחת מהן. כך או כך, כדי לייסד ולמסד את ההסכמה ההכרחית, צריכה כל אחת ואחת מן הקבוצות, על גוניה השונים, להיות נכונה להתפשר על 'ציפורי נפשה'. זו הייתה הנחת היסוד שלנו בבואנו לכונן את הצעתנו לחוקה בהסכמה. אי-אפשר, כך הנחנו, שכל אחד ואחד יצא ומלוא תאוותו בידו. יתר על כן, ברי היה לנו שבעבור חלקים מסוימים בכל אחת ואחת מן הקבוצות האמורות, הפשרות והוויתורים יהיו כואבים ומכאיבים. גם התמורות לכל אחת ואחת מן הקבוצות תהיינה שונות: הישראלי הדתי יזכה, בין היתר, לחוקה המייחדת מעמד חריג למה שמוגדר בעיניו 'נושאי ליבה'; הישראלי הליברלי יזכה, בין היתר, למגילת זכויות מקיפה, עשירה ומודרנית; הישראלי הלאומי יזכה, בין היתר, לחוקה המגדירה ומאששת במובהק את אופייה ואת סמליה היהודיים של המדינה; והישראלי הערבי יזכה, בין היתר, לחוקה המכוננת שוויון אזרחי, פוליטי וחברתי מלא. כל אחד ואחד מאלה יהיה חייב להבין כאמור שהתמורות הן פשרות, לעתים כואבות.

רעיון ההסכמה הרחבה, התקף לגבי קבלת החוקה, ימשיך להיות תקף גם לגבי השינויים העתידיים, אם וכאשר ייעשו בה. ההסכמה הרחבה תמשיך לשרת את האינטרס של כל אחת ואחת מן הקבוצות הבונות את החברה: עקרונות החשובים לקבוצה מסוימת והוכנסו לחוקה, זוכים להסכמה (ומכאן גם למחויבות) גם של הקבוצות האחרות. ההסדרים שנקבעו לא יוכלו להשתנות בנקל, שכן הם יהיו מוגנים ומשוריינים.

### מדוע עכשיו?

סדר היום של מדינת ישראל עמוס מאוד; סוגיות כבדות משקל מתחרות זו בזו על מקום גבוה בסדר העדיפויות הלאומי. האומנם חוקה בהסכמה היא ממין הסוגיות שיש למקמן גבוה בסדר היום הגדוש הזה? וגם אם חוקה חיונית, מדוע עכשיו? לנוכח הסוגיות המדיניות הכבדות הרובצות לפתחנו ולנוכח ההשלכות החברתיות העלולות לנבוע מן ההתמודדות עם

פתרון של הסוגיות המדיניות – פינוי ההתנחלויות והמתחים המתגברים בין גורמים שונים בחברה הישראלית, מתחים החוזרים ועוטים ממד אלימות – לנוכח סוגיות אלה ורבות אחרות, האומנם יש הצדקה להתמודד עכשיו עם כינונה של חוקה?

לשאלות אלה ולשכמותן יכולה להינתן תשובה אחת: בהצטרפן, הבעיות הקשות יוצרות איום מוחשי על עצם הקיום של דמוקרטיה בישראל, וממילא על יכולת ההישרדות והרציפות של המשכיות קיומה של החברה. משום כך לא זו בלבד שהחוקה איננה מותרות, שאפשר לנו בלעדיהם, אלא היא צורך חיוני לעצם הקיום כאן ועכשיו. העומס של סדר היום הציבורי אכן הפך לקשה מנשוא, ובהיעדר כללי משחק ותשתית נורמטיבית מוסכמים, רק חוקה שלמה ומלאה עשויה להיות תשובה הולמת לאיום המרחף מעל ראשנו בדמות קריסת המערכות המשילותיות והתפוררות הלכידות ההכרחית להמשך קיומה של החברה.



חלק שני

חוקה בהסכמה – סעיפי ההצעה



## המבוא לחוקה

### הכרזת העצמאות

ביום ה' באייר התש"ח הכריזה מועצת העם על הקמת המדינה,  
וזה דבר ההכרזה:

בארץ-ישראל קם העם היהודי, בה עוצבה דמותו הרוחנית, הדתית והמדינית, בה חי חיי קוממיות ממלכתית, בה יצר נכסי תרבות לאומיים וכלל-אנושיים והוריש לעולם כולו את ספר הספרים הנצחי.

לאחר שהוגלה העם מארצו בכוח הזרוע שמר לה אמונים בכל ארצות פזוריו, ולא חדל מתפילה ומתקווה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית.

מתוך קשר היסטורי ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב ולהאחז במולדתם העתיקה; ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים, מעפילים ומגינים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים וערים, והקימו ישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום ומגן על עצמו, מביא ברכת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לעצמאות ממלכתית.

בשנת תרנ"ז (1897) נתכנס הקונגרס הציוני לקול קריאתו של הוגה חזון המדינה היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות העם היהודי לתקומה לאומית בארצו.

זכות זו הוכרה בהצהרת בלפור מיום ב' בנובמבר 1917 ואושרה במנדט מטעם חבר הלאומים, אשר נתן במיוחד תוקף בין-לאומי לקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ-ישראל ולזכות העם היהודי להקים מחדש את ביתו הלאומי.

השוואה שנתחוללה על עם ישראל בזמן האחרון, בה הוכרעו לטבח מיליונים יהודים באירופה, הוכיחה מחדש בעליל את ההכרח בפתרון בעית העם היהודי מחוסר המולדת והעצמאות על-ידי חידוש המדינה היהודית בארץ-ישראל, אשר תפתח לרווחה את שערי המולדת לכל יהודי ותעניק לעם היהודי מעמד של אומה שוות-זכויות בתוך משפחת העמים.

שארית הפליטה שניצלה מהטבח הנאצי האיום באירופה ויהודי ארצות אחרות לא חדלו להעפיל לארץ-ישראל, על אף כל קושי, מניעה וסכנה, ולא פסקו לתבוע את זכותם לחיי כבוד, חירות ועמל-ישרים במולדת עמם.

במלחמת העולם השנייה תרם הישוב העברי בארץ את מלוא-חלקו למאבק האומות השוחרות חירות ושלוש נגד כוחות הרשע הנאצי, ובדם חייליו ובמאמצו המלחמתי קנה לו את הזכות להמנות עם העמים מייסדי ברית האומות המאוחדות.

ב-29 בנובמבר 1947 קיבלה עצרת האומות המאוחדות החלטה המחייבת הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל; העצרת תבעה מאת תושבי ארץ-ישראל לאחוז בעצמם בכל הצעדים הנדרשים בצדם הם לביצוע ההחלטה. הכרה זו של האומות המאוחדות בזכות העם היהודי להקים את מדינתו אינה ניתנת להפקעה.

זו זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית.

לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתיקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 – תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת-העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל.

מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.

מדינת ישראל תהא מוכנה לשתף פעולה עם המוסדות והנציגים של האומות המאוחדות בהגשמת החלטת העצרת מיום 29 בנובמבר 1947 ותפעל להקמת האחדות הכלכלית של ארץ-ישראל בשלמותה.

אנו קוראים לאומות המאוחדות לתת יד לעם היהודי בבנין מדינתו ולקבל את מדינת ישראל לתוך משפחת העמים.

אנו קוראים – גם בתוך התקפת-הדמים הנערכת עלינו זה חדשים – לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על שלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים.

אנו מושיטים יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן, וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם



העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקידמת המזרח התיכון כולו.

אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב הישוב בעליה ובבנין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל.

מתוך ביטחון בעור ישראל הננו חותמים בחתימת ידינו לעדות על הכרזה זו, במושב מועצת המדינה הזמנית, על אדמת המולדת, בעיר תל-אביב, היום הזה, ערב שבת, ה' אייר תש"ח, 14 במאי 1948.

\* \* \*

**חוקת מדינת ישראל מושתתת על העקרונות אשר בהכרזת העצמאות.**

## שער ראשון עיקרים

### 1. יסודות

- (א) שם המדינה הוא 'ישראל'.
- (ב) ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית.
- (ג) המדינה תנהג בשוויון כלפי כל אזרחיה.
- (ד) משטר המדינה הוא דמוקרטיה פרלמנטרית.

### 2. ריבונות

מקור הסמכות של השלטון הוא רצונם הריבוני של האזרחים, כפי שהוא בא לביטוי בחוקה ובבחירות חופשיות.

### 3. דגל, סמל, המנון

- (א) דגל המדינה צבעו לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליו למעלה ולמטה, ומגן דוד תכול במרכזו.
- (ב) סמל המדינה הוא המנורה בת שבעת הקנים, שני ענפי עץ זית בצדדיה, והמילה 'ישראל' למרגלותיה.
- (ג) המנון המדינה הוא 'התקווה'.

### 4. הבירה

- (א) ירושלים היא בירת ישראל.
- (ב) ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, של הכנסת, של הממשלה ושל בית המשפט העליון.

### 5. שפה

- (א) עברית היא שפת המדינה.
- (ב) ערבית היא שפה רשמית. הסדרת השימוש בשפה הערבית במוסדות ממלכתיים או בפניהם תהיה בחוק או על פיו.

## 6. שבת ומועדי ישראל

שבת ומועדי ישראל הם ימי מנוחה ממלכתיים במדינת ישראל. למי שאינם יהודים תישמר הזכות לימי מנוחה בשבתם ובחגיהם.

## 7. הלוח העברי

לוח השנה העברי הוא לוח רשמי במדינת ישראל.

## 8. שבות

זכאי לעלות לישראל:

- (א) בן לאב או לאם יהודיים על פי ההלכה, ובלבד שלא המיר דתו מרצון;
- (ב) מי שנתגייר;
- (ג) אדם בעל זיקה מוכחת לעם היהודי, כפי שייקבע בחוק.

## 9. אזרחות

- (א) האזרחות הישראלית תוקנה למי שנולד כשאביו או אמו אזרחי ישראל ותושביה, למי שעלה מכוח שבות, לבן זוגו ולילדיו.
- (ב) חוק יכול לקבוע מתן אזרחות ישראלית לקרוביו של מי שזכאי לעלות לישראל.
- (ג) הוראות בדבר הענקת האזרחות הישראלית, ויתור עליה או ביטולה ייקבעו בחוק.
- (ד) ניתן לבטל אזרחות רק בהליכים ובעילות שנקבעו בחוק, ובלבד שבגלל הביטול לא יהיה אדם משולל אזרחות של מדינה כלשהי.

## 10. מיעוטים

מדינת ישראל תבטיח את מעמדם של המיעוט הערבי, הדרוזי ומיעוטים אחרים בתוכה.

## 11. דתות

- (א) מדינת ישראל תבטיח את מעמדם ואת עצמאותן של כל הדתות בה.
- (ב) מדינת ישראל רשאית לספק ולממן שירותי דת.
- (ג) המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול, פגיעה אחרת, ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות.

## **12. שמירה על מורשת הארץ ותושביה**

המדינה תבטיח את שימורה ואת פיתוחה של המורשת ההיסטורית והתרבותית של הארץ ושל תושביה.

## **13. שמירה על הארץ ופיתוחה**

המדינה תטפח את ערכי הנוף, את איכות הסביבה ואת משאבי הטבע ותפעל למניעת פגיעה בהם, תוך כדי שמירה על איזון עם הצורך בפיתוח הארץ.



## שער שני

# זכויות יסוד של האדם

### 14. עקרונות יסוד

זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על קדושת החיים, על כבוד האדם, על חירות האדם, על שוויון ועל השאיפה להשגת צדק חברתי.

### 15. הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד

- (א) לכל אדם הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד.
- (ב) לא יוטל עונש מוות.
- (ג) אין לענות או לנהוג באדם באופן אכזרי, בלתי אנושי או הפוגע בצלמו.
- (ד) לכל אדם הזכות לא להשתתף בניסוי רפואי או מדעי בגופו ללא הסכמתו.

### 16. חירות

- (א) לכל אדם הזכות לחירות.
- (ב) לא יהא אדם נתון לעבדות, שעבוד או עבודת כפייה.

### 17. שוויון בפני החוק ואיסור אפליה

הכול שווים בפני החוק; אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא, מוגבלות או מכל טעם אחר.

### 18. חופש הדעה והביטוי

לכל אדם חופש הדעה והביטוי ברשות היחיד וברשות הרבים, לרבות החופש לפרסם דעות ומידע בכל דרך.

### 19. חופש המידע

לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית.

### 20. חופש האספה, התהלכה וההפגנה

לכל אדם החופש לקיים אספות, תהלוכות והפגנות.

## 21. חופש האמונה והמצפון

לכל אדם חופש האמונה והמצפון.

## 22. חופש הדת ואיסור פגיעה מטעמי דת

(א) לכל אדם חופש הדת.

(ב) לא יישללו זכויות, ולא יוטלו חובות על אדם מטעמים שיעקרום דת.

## 23. חופש האמנות, היצירה, המחקר וההוראה

לכל אדם חופש האמנות, היצירה, המחקר וההוראה המדעיים.

## 24. פרטיות ושם טוב

כל אדם זכאי לפרטיות, לצנעת חייו ולשמו הטוב.

## 25. חופש התנועה

(א) כל אדם הנמצא כדין בישראל חופשי לנוע בארץ כרצונו.

(ב) כל אדם חופשי לצאת מישראל.

(ג) כל אזרח ישראלי וכל תושב ישראל זכאי להיכנס לישראל.

## 26. זכויות במשפט

(א) לכל אדם הזכות לפנות לרשויות שיפוטיות.

(ב) לכל אדם הזכות להליך משפטי הוגן.

(ג) לכל אדם הזכות לייצוג משפטי על פי בחירתו; המדינה תעמיד לאדם ייצוג

משפטי במקרים ובתנאים שייקבעו בחוק.

(ד) לכל אדם הזכות להתגונן מפני אשמה שהוטלה בו.

(ה) כל אדם בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדין; לא יישא אדם באחריות

פלילית לעברה אלא אם כן הוכחה מעבר לספק סביר; אין להרשיע או

להאשים אדם בשל מעשה או מחדל שבגיננו הורשע או זוכה בעבר.

(ו) אין עברה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על פיו; אין אדם חייב

בפלילים בשל מעשה או מחדל שלא היו עברה על פי חוק בשעת המעשה

או המחדל, ואין עונשין אדם בעונש חמור מזה שהיה צפוי לו לפי החוק

בעת ביצוע העברה.

## 27. זכויות העציר

- (א) לכל אדם שנעצר הזכות לאלה: שיודיעוהו עם ביצוע המעצר את עילת המעצר; שתימסר מוקדם ככל האפשר הודעה על המעצר לאדם הקרוב אליו; שייפגש ללא דיחוי בלתי סביר עם עורך דין לפי בחירתו ויטיעץ עמו; שיודיעוהו על זכויותיו אלו.
- (ב) אדם שנעצר בשל חשד לביצוע עֲבֵרָה זכאי להיות מובא בפני רשות שיפוטית לבחינת מעצרו מוקדם ככל האפשר.
- (ג) מאסר או מעצר של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל שאר זכויותיו.

## 28. הזכות לקניין

- (א) לכל אדם הזכות לקניין.
- (ב) אין מפקיעים קניינו של אדם אלא לצורכי ציבור ותמורת פיצוי הולם.

## 29. חופש העיסוק

כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד.

## 30. חופש ההתאגדות

- (א) לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד, לרבות הזכות להקים מפלגות והתאגדויות פוליטיות.
- (ב) לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד באיגודים מקצועיים.

## 31. שביתה

עובדים זכאים לשבות בשל סכסוך עבודה על פי החלטת ארגון העובדים שלהם, ומעבידים זכאים להשבית בשל סכסוך עבודה, ובלבד שלא ייפגע באופן ניכר תפקודם הסדיר של שירותים חיוניים לציבור. זכות השביתה וזכות ההשבתה, כולל למי שאינם מאוגדים בארגון עובדים, יוסדרו בחוק.

## 32. זכויות חברתיות

- (א) מדינת ישראל תפעל לקידום הרווחה האישית והכלכלית של אזרחיה ושל תושביה מתוך הכרה בכבוד האדם.
- (ב) היקפן של הזכויות החברתיות המפורטות בסעיפים 33 עד 36 ייקבע בחוק או על פיו.

### **33. הזכות לביטחון סוציאלי**

מדינת ישראל תפעל לקידום הביטחון הסוציאלי.

### **34. הזכות לבריאות**

מדינת ישראל תפעל להבטחת בריאות הציבור ותדאג לאספקת שירותי בריאות.

### **35. הזכות לחינוך**

(א) מדינת ישראל תשקוד על קידום החינוך מתוך הכרה בערכו ובחשיבותו לפיתוח רוח האדם וכישוריו ולהבטחת שוויון הזדמנויות לכל תושביה.  
(ב) מדינת ישראל תבטיח 13 שנות לימוד חינוך, ו-11 הראשונות - חובה.

### **36. זכויות בעבודה**

מדינת ישראל תפעל לקיום תנאי עבודה הוגנים מתוך הכרה בערך העבודה.

### **37. זכויות הילד**

(א) לכל ילד זכות לתנאי חיים בסיסיים ולהתפתחות, ככל הניתן במסגרת המשפחה.  
(ב) להורים, האפוטרופסים הטבעיים של ילדם, ולכל אפוטרופוס אחר על פי דין יש האחריות, החובה והזכות להבטיח את טובת הילד.  
(ג) לא מילאו ההורים או כל אפוטרופוס אחר על פי דין את חובותיהם כלפי ילדם, תפעל המדינה למילוי החובות ההוריות כמוגדר בחוק.

### **38. זכויות קבוצה**

לכל אדם המשתייך לקבוצה לאומית־אתנית, דתית, תרבותית או לשונית, הזכות - לבדו או עם שאר חברי הקבוצה - לשמר ולפתח את תרבותו, את דתו, את לשונו ואת מורשתו.

### **39. פגיעה בזכויות**

אין פוגעים בזכויות שלפי החוקה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

#### **40. נציבות זכויות אדם**

- (א) תוקם בחוק נציבות זכויות אדם שתפעל לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה של זכויות האדם המוקנות לפי חוקה זו או לפי חוק ושתטפל בתלונות בנושא זה.
- (ב) החוק האמור יסדיר את דרכי המינוי ואת דרכי הפעולה של הנציבות.



## שער שלישי

# רשויות השלטון

### 41. סמכויות רשויות השלטון

אין סמכויות לרשויות השלטון אלא מכוח החוקה והחוק.

### 42. חובות נבחרי הציבור ומשרתי הציבור

נבחרי הציבור, עובדי הציבור ומי שממלאים תפקידים בעלי אופי רשמי יפעלו לקידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ולמניעת פגיעה בהן וימלאו את תפקידם בנאמנות, בהגינות, ביושר, בשקיפות ראויה ובנשיאה באחריות.

## פרק הנשיא

### 43. מעמד

בראש המדינה יעמוד נשיא אשר יבטא את עצמאותה וריבונותה של המדינה.

### 44. תקופת כהונה

נשיא המדינה ייבחר לתקופת כהונה אחת של שבע שנים.

### 45. כשירות

כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל ובן 40 שנים ומעלה כשיר להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה.

### 46. בחירת נשיא המדינה

(א) נשיא המדינה ייבחר על ידי הכנסת, לפני תום כהונתו של הנשיא היוצא, ואם הדבר אינו מתאפשר - סמוך לאחר מכן.  
(ב) עשרה מחברי הכנסת רשאים להציע מועמד שהסכים לכך.

(ג) ההצבעה תהיה חשאית; ייבחר המועמד שקיבל את קולותיהם של רוב חברי הכנסת; לא קיבל שום מועמד רוב כזה - חוזרים ומצביעים; בהצבעה השנייה ובכל הצבעה נוספת לא יועמד לבחירה המועמד שקיבל בהצבעה הקודמת את מספר הקולות הקטן ביותר, זולת אם היו או נותרו שני מועמדים או מועמד אחד; המועמד שקיבל בהצבעה השלישית ואילך את רוב הקולות של המשתתפים בהצבעה - הוא הנבחר; קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה - חוזרים על ההצבעה.

#### 47. תחילת כהונה והצהרת אמונים

הנשיא הנבחר יתחיל בכהונתו עם תום כהונת הנשיא הקודם ולאחר שיצהיר אמונים בכנסת;  
ואלה דברי ההצהרה:  
'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה'.

#### 48. תפקידים וסמכויות

(א) נשיא המדינה -

- (1) יחתום על כל תיקון לחוקה ועל כל חוק;
  - (2) ימלא תפקידים לגבי הרכבת הממשלה ופיזור הכנסת, כאמור בחוקה;
  - (3) יקבל מן הממשלה דין וחשבון על ישיבותיה;
  - (4) יאמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל האמנתם של נציגים דיפלומטיים שמדינות חוץ שיגרו לישראל, יסמך את הנציגים הקונסולריים של המדינה ויקיים מינויים של נציגים קונסולריים שמדינות חוץ שיגרו לישראל;
  - (5) יחתום על אמנות עם מדינות חוץ שאושרו או אושררו בהתאם להוראות החוקה.
- (ב) לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריו ולהקל בעונש על ידי הפחתתו או המרתו; במקרים שייקבעו בחוק, בטרם יפעיל הנשיא את סמכותו לחון עבריו או להקל בעונשו בנסיבות שיפורטו בחוק, ייוועץ בוועדה מיוחדת אשר בראשה יעמוד מי שהיה שופט בית המשפט העליון;
- (ג) נשיא המדינה ימלא את התפקידים, ויהיו נתונות לו הסמכויות שיוודו לו בחוקה או בחוק.

#### 49. חתימת קיום

חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי במילוי תפקידו טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה, זולת מסמך הקשור בכינון הממשלה, בפיזור הכנסת, וזולת כתב התפטרות של הנשיא.

#### 50. חסינות

(א) לנשיא המדינה תהיה חסינות פלילית ואזרחית במילוי תפקידו, אשר תעמוד לו גם לאחר שחדל לכהן.  
(ב) הנשיא לא יובא לדין פלילי בתקופת כהונתו, והתקופה שבה נמנעת - מכוח סעיף זה - הבאתו לדין בשל עברה, לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות של אותה עברה.

#### 51. ייחוד כהונה

לא יכהן נשיא המדינה במשרה ולא ימלא תפקיד, זולת משרתו ותפקידו כנשיא המדינה.

#### 52. תום כהונה

(א) כהונת נשיא המדינה מסתיימת באחד מאלה:  
(1) בתום תקופת כהונתו;  
(2) הנשיא התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת;  
(3) הנשיא נפטר;  
(4) הכנסת החליטה, ברוב חבריה, כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה, דרך קבע, למלא תפקידו;  
(5) הכנסת החליטה, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, להעביר את הנשיא מכהונתו, לאחר שמצאה כי התנהג בתקופת כהונתו או לפניה בצורה שאינה הולמת את מעמד הנשיאות.  
(ב) נשיא המדינה שסיים את כהונתו לא יהיה מועמד לכנסת ולא יתמנה כשר בממשלה, אלא לאחר שעברו חמש שנים מיום שתמה כהונתו.

#### 53. נבצרות זמנית של נשיא המדינה למלא את תפקידו

נשיא המדינה יפסיק זמנית למלא את תפקידו ולהשתמש בסמכויותיו -  
(1) אם הודיע ליושב ראש הכנסת כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, וועדת הכנסת אישרה את הודעתו ברוב חבריה, לתקופה שקבע;

(2) אם החליטה הכנסת ברוב של שני שלישים מחבריה כי מטעמי בריאות נבצר זמנית מנשיא המדינה למלא את תפקידו לתקופה שקבעה.

#### **54. נשיא בפועל**

נתפנה מקומו של נשיא המדינה, או נבצר זמנית מנשיא המדינה למלא את תפקידו - ימלא יושב ראש הכנסת את מקומו, למעט בסמכות לגבי פיזור הכנסת.

### **פרק הכנסת**

#### **55. מהות**

הכנסת היא בית הנבחרים והרשות המחוקקת של המדינה.

#### **56. הרכב**

הכנסת בהיבחרה תהיה בת 120 חברים.

#### **57. הבחירות לכנסת**

הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.

#### **58. הזכות לבחור**

כל אזרח ישראלי בן 18 שנים ומעלה שהוא תושב ישראל, זכאי לבחור לכנסת.

#### **59. הזכות להיבחר**

(א) כל אזרח ישראלי בן 21 שנים ומעלה שהוא תושב ישראל, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק.  
(ב) בבחירות לכנסת לא יהיה מועמד אחד מאלה: נשיא המדינה, רב ראשי של מדינת ישראל, שופט, דיין של בית דין דתי, מבקר המדינה וכן עובדים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק מבין עובדי ציבור בכירים, קציני צבא, שוטרים וסוהרים או עובדי תאגידים שהוקמו בחוק.

## 60. רשימת מועמדים

- (א) רשימת מועמדים לכנסת תוגש על פי תנאים והסדרים להגשת רשימות מועמדים ועל ידי מפלגה בלבד.
- (ב) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת, ולא יהיה אדם מועמד בבחירות בכנסת, אם יש במטרותיהם או במעשיהם של הרשימה או של האדם, במפורש או במשתמע, כדי לסכן את עצם קיומה של מדינת ישראל. פסילת רשימה או מועמד טעונה אישור בית המשפט העליון.
- (ג) הכנסת רשאית להגביל בחוק את זכותו של חבר הכנסת שפרש מסיעתו להיכלל ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת.

## 61. תקופת כהונת הכנסת

- (א) תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה; מועד הבחירות יהיה ביום שלישי האחרון לפני תום ארבע השנים.
- (ב) הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה, אלא אם כן נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעתן; החלטת האג'כה של תקופת הכהונה תהיה בחוק שנתקבל ברוב של 80 חברי הכנסת; תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מן הנסיבות האמורות; בחוק כאמור ייקבע מועד הבחירות.

## 62. התפזרות הכנסת

- (א) הכנסת תתפזר לפני תום תקופת כהונתה באחד מאלה:
- (1) בקבלת חוק לעניין זה ברוב חברי הכנסת, ובו ייקבע מועד הבחירות לכנסת שלא יהיה מאוחר מ-90 ימים מיום קבלת החוק;
  - (2) לאחר שחלפה התקופה להרכבת הממשלה, ולא הורכבה ממשלה חדשה לפי הוראות סעיפים 87, 92 או 93;
  - (3) בהחלטה של ראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, כאמור בסעיף 93;
  - (4) באי-קבלת חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים.
- (ב) (1) התפזרה הכנסת לפי האמור בפסקות (2) עד (4) לסעיף-קטן (א), יתקיימו הבחירות בתוך 90 ימים מיום היווצרות העילה לפיזור;
- (2) נקבע מועד בחירות לכנסת לפי סעיף זה שלא בחוק, רשאית הכנסת, בהחלטה ברוב חבריה, שנתקבלה בתוך חמישה ימים מיום היווצרות העילה לקיום הבחירות, לקבוע כי בשל סמיכות מועד הבחירות ליום

חג, מועד או זיכרון, יידחו הבחירות למועד שתקבע ושאינו מאוחר מ-100 ימים ממועד היווצרות העילה.

### 63. רציפות הכנסת

הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד כינוסה של הכנסת הנכנסת.

### 64. כינוס הכנסת

הכנסת תתכנס לשיבתה הראשונה בתוך שבועיים מיום הבחירות.

### 65. הצהרת אמונים

מי שנבחר ייכנס לתפקידו כחבר הכנסת לאחר שהצהיר בפני הכנסת אמונים בנוסח זה:  
'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת.'

### 66. עבודת הכנסת

- (א) הכנסת תקיים שני כנסים בשנה.
- (ב) הכנסת תשב בפומבי.
- (ג) הכנסת תקבע את סדרי עבודתה, לרבות כל הוראה הנוגעת לוועדותיה ולסיעותיה, את דרך קבלת החלטותיה לסוגיהן, את ההוראות בדבר פסלות ארעית או קבועה של נושאי משרה בה ואת כל הכללים החלים על חברי הכנסת ועל מוסדותיה.
- (ד) הכנסת תדון ותחליט בכל מספר שהוא של חבריה אם אין בחוקה הוראה אחרת לעניין זה.
- (ה) הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במניין המשתתפים בהצבעה; והכול כשאינן בחוקה הוראה אחרת לעניין זה.

### 67. יושב הראש והסגנים

- (א) הכנסת תבחר מבין חבריה את יושב ראש הכנסת ואת הסגנים ליושב ראש; עד לבחירת יושב ראש הכנסת, יכהן הוותיק שבחברי הכנסת שאינו שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל.
- (ב) יושב ראש הכנסת ייצג את הכנסת.

- (ג) יושב ראש הכנסת, או בהעדרו אחד מסגניו, ינהל את ישיבות הכנסת.
- (ד) יושב ראש הכנסת וסגניו ינהגו בתפקידיהם ללא משוא פנים.
- (ה) הכנסת רשאית, בהחלטת רוב חבריה, להשעות את יושב ראש הכנסת או את סגן יושב ראש הכנסת או להעבירם מכהונתם או לקבוע לה סייגים.

### **68. ראש האופוזיציה**

- (א) ראש האופוזיציה יהיה חבר הכנסת שייבחר מבין חברי סיעות האופוזיציה ועל ידיהם.
- (ב) (1) ראש האופוזיציה יעודכן בענייני המדינה בידי ראש הממשלה;
- (2) זכותו של ראש האופוזיציה לנאום במליאת הכנסת מיד לאחר ראש הממשלה.

### **69. ועדות הכנסת**

- (א) הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים.
- (ב) הכנסת תחליט על הרכב הוועדות הקבועות, וחבריהן ייבחרו על ידי הכנסת, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.

### **70. הכנסת והרשות המבצעת**

- (א) הכנסת וועדותיה ינהלו פיקוח ובקרה על פעולות הרשות המבצעת.
- (ב) השרים, במסגרת אחריותם הפרלמנטרית, ימסרו לכנסת ולוועדותיה כל מידע שבידם הנחוץ להן במילוי תפקידיהן; סייגים מטעמים של ביטחון המדינה, יחסי חוץ, קשרי מסחר בין-לאומיים, זכויות אדם ועניינים חיוניים למדינה ייקבעו בחוק.
- (ג) הכנסת רשאית לחייב שר להופיע לפניה.
- (ד) שר רשאי להשמיע את דברו לפני הכנסת.

### **71. ועדות הכנסת והממשלה**

- ועדה מוועדות הכנסת רשאית, במסגרת מילוי תפקידיה ובאמצעות השר הנוגע בדבר או בידעתו, לחייב עובד ציבור או כל מי שנקבע בחוק, להתייצב לפניה. ואולם רשאי העובד לא להופיע בוועדה אם אישר יושב ראש הכנסת שהשר הממונה עליו יופיע בה במקומו.

## **72. ועדות חקירה**

הכנסת מוסמכת להחליט על מינוי ועדת חקירה מבין חבריה; בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת; אופן הרכבת הוועדה וסמכויותיה ייקבעו בחוק.

## **73. חסינות בנייני הכנסת**

לבנייני הכנסת תהיה חסינות.

## **74. חסינות חברי הכנסת**

לחברי הכנסת תהיה חסינות.

## **75. דינו של חבר ממשלה שאינו חבר הכנסת**

חבר ממשלה שאינו חבר הכנסת, דינו לכל דבר הנוגע לכנסת כדין חבר ממשלה שהוא חבר הכנסת, אולם לא תהא לו זכות הצבעה.

## **76. התפטרות של חבר הכנסת**

חבר הכנסת רשאי להתפטר מכהונתו.

## **77. פקיעת כהונה או מועמדות של חבר הכנסת**

חבר הכנסת או מועמד לכנסת שנבחר או נתמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת, חברותו בכנסת או מועמדותו לכנסת, לפי העניין, תיפסק עם בחירתו או עם התמנותו לאחד התפקידים כאמור; לעניין זה, 'מועמד לכנסת' הוא מי ששמו כלול ברשימת מועמדים לכנסת מיום הגשת הרשימה עד יום תחילת כהונתו כחבר הכנסת.

## **78. הפסקת כהונתו של חבר הכנסת שהורשע בפסק דין סופי**

(א) בית משפט שהרשיע חבר הכנסת בעבירה פלילית, יקבע בפסק דינו אם יש באותה עבירה משום קלון; קבע בית המשפט כאמור, תיפסק כהונתו של חבר הכנסת ביום שפסק הדין נעשה סופי.

(ב) סעיף־קטן (א) יחול גם על חבר הכנסת שפסק הדין בעניינו נעשה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר הכנסת.

### 79. השעיה של חבר הכנסת שהורשע

- (א) ועדת הכנסת רשאית להשעות מכהונתו חבר הכנסת שהורשע בעבירה פלילית שיש עמה קלון, למשך הזמן שפסק הדין אינו סופי.
- (ב) חבר הכנסת שהורשע בעבירה פלילית ונידון למאסר, רשאית ועדת הכנסת, על פי הצעתו של כל חבר הכנסת, להשעותו מכהונתו בכנסת למשך הזמן שהוא נושא את עונש המאסר; הוראות סעיף זה יחולו גם על חבר הכנסת שהורשע בעבירה כאמור בסעיף זה לפני היותו חבר הכנסת.

### 80. חילופים של חברי הכנסת

- (א) נתפנתה משרתו של חבר הכנסת, יבוא במקומו - מתוך רשימת המועמדים שכללה את שמו - המועמד ששמו נקוב ראשון אחרי שמו של אחרון הנבחרים.
- (ב) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי סעיף 79, משרתו תתפנה לתקופת ההשעיה, ויבוא במקומו המועמד כאמור בסעיף-קטן (א); חזר למלא את משרתו, יחדל לכהן האחרון שנהיה לחבר הכנסת מתוך רשימת המועמדים, ולא תיפגע בשל כך בלבד זכותו של האחרון לשוב ולהיות לאחר מכן חבר הכנסת מכוח הוראת סעיף-קטן (א).

## פרק הרשות המבצעת

### 81. מהות

הרשות המבצעת היא נאמן הציבור; היא תפעל לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר ובשקיפות ראויה.

### 82. הרכב

- (א) הרשות המבצעת מורכבת מן הממשלה וממשרדיה, מן הצבא ומכוחות הביטחון והמודיעין וכן מכל הגופים הממלאים תפקידים בעלי אופי ממלכתי ושאינם חלק מרשות אחרת של המדינה.
- (ב) חוק יכול שיקבע גופים כאמור כגופים שאינם חלק מן הרשות המבצעת, אם הם אינם נתונים למרותן הבלעדית של הממשלה או של רשות מקומית.
- (ג) חוק יכול שיקבע גופים ציבוריים כגופים שהם חלק מן הרשות המבצעת, אם הדבר הוא לטובת הציבור.

## סימן א: הממשלה

### 83. מהות

הממשלה עומדת בראש הרשות המבצעת של המדינה; היא מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים; הממשלה מופקדת על ניהול ענייני המדינה על פי החוקה והחוק.

### 84. אמון הכנסת בממשלה

הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.

### 85. אחריות

לממשלה אחריות משותפת בפני הכנסת; שר אחראי בפני הכנסת למילוי תפקידיו; שר אחראי בפני ראש הממשלה למילוי תפקידיו.

### 86. חברי הממשלה

- (א) מספר חברי הממשלה לא יפחת משמונה שרים ולא יעלה על 18 שרים.
- (ב) אחד מבין חברי הממשלה יכהן כממלא מקום ראש הממשלה.
- (ג) ראש הממשלה וממלא מקומו יהיו מבין חברי הכנסת; כל שר אחר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת.
- (ד) שר יהיה ממונה על משרד, ואולם אפשר שיהיה בממשלה שר בלי תיק.

### 87. הרכבת הממשלה

- (א) לאחר בחירות לכנסת, בתוך יומיים מיום פרסום תוצאות הבחירות לכנסת, יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר הכנסת שהוא הראשון ברשימת המועמדים של הסיעה שקיבלה בבחירות את מספר הקולות הגדול ביותר.
- (ב) לא הוקמה ממשלה לפי סעיף־קטן (א) או תמה כהונת הממשלה על פי העילות המנויות בסעיף 91, יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר הכנסת, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת.
- (ג) לא הוקמה ממשלה על פי סעיף־קטן (ב), יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר אחר של הכנסת. ואולם רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מן הנשיא להטיל על חבר הכנסת שהסכים לכך בכתב, את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה.

- (ד) לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, נתונה למילוי תפקידו זה תקופה של 14 ימים; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על שבעה ימים.
- (ה) נתקבל חוק על התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים להרכבת ממשלה.
- (ו) משהורכבה הממשלה, יודיע חבר הכנסת לנשיא כי הצליח להרכיב ממשלה, יתייצב לפני הכנסת, יודיע על קווי היסוד של מדיניותו, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים ויבקש את הבעת האמון של הכנסת בממשלה; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון.
- (ז) לא הורכבה ממשלה על פי סעיף זה בתוך 100 ימים, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה.

## 88. הצהרת אמונים

משהביעה הכנסת אמון בממשלה, יצהירו ראש הממשלה והשרים אמונים בפני הכנסת בנוסח זה:

'אני (שמו של ראש הממשלה או שר) מתחייב כראש הממשלה / כשר לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה / כשר ולקיים את החלטות הכנסת';

מיד לאחר ההצהרה ייכנסו ראש הממשלה והשרים לתפקידם.

## 89. צירוף שר

הממשלה רשאית, על פי הצעת ראש הממשלה, לצרף שר נוסף לממשלה; החליטה הממשלה לצרף שר, תודיע על כך ועל תפקידו של השר הנוסף, לכנסת; עם אישור ההודעה על ידי הכנסת יצהיר השר הנוסף את הצהרת האמונים וייכנס לתפקידו.

## 90. מילוי מקומו של ראש הממשלה

(א) הודיע ראש הממשלה או קבעה הממשלה כי נבצר מראש הממשלה, מטעמים הקבועים בחוק, למלא זמנית את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה, וראש הממשלה לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו.

(ב) קבעה הממשלה כי נבצר מראש הממשלה דרך קבע למלא את תפקידו מטעמים הקבועים בחוק, או הופסקה כהונתו מחמת עברה, יכהן ממלא מקום ראש הממשלה במקומו עד שתיכון ממשלה חדשה.

### 91. תום כהונת הממשלה

הממשלה תסיים את כהונתה באחד מאלה:

- (1) ראש הממשלה התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה;
- (2) ראש הממשלה נפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;
- (3) ראש הממשלה חדל לכהן כחבר הכנסת;
- (4) בתוך 14 ימים מיום הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה בעִבְרָה מסוג פשע, זולת אם בפרק זמן זה החליטה הכנסת ברוב חבריה כי הוא רשאי להמשיך לכהן;
- (5) ראש הממשלה הורשע בעִבְרָה שבית המשפט העליון קבע שיש עִמָּה קלון, והכנסת החליטה ברוב חבריה להעבירו מכהונתו, או כאשר פסק הדין האמור נעשה סופי.

### 92. הבעת אי־אמון בממשלה

- (א) הכנסת רשאית בכל עת להביע אי־אמון בממשלה.
- (ב) הבעת אי־אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה ושהסכים לכך בכתב.
- (ג) החליטה הכנסת כאמור, רואים את הממשלה כאילו התפטרה בה בעת; הנשיא יטיל בתוך יומיים את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה.
- (ד) לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתוך 21 ימים מיום שהוטל עליו התפקיד, או שהכנסת לא הביעה אמון בממשלה שהרכיב, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה או ביום שבו החליטה כאמור.

### 93. סמכות לפזר את הכנסת

- (א) נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא לבקש מנשיא המדינה לפזר את הכנסת; הסכים הנשיא לכך, יפורסם ברשומות צו לפיזור הכנסת ולעריכת בחירות חדשות; הצו ייכנס לתוקפו כעבור 21 ימים מיום פרסומו, אלא אם כן הוגשה לנשיא בקשה בכתב מאת רוב חברי הכנסת להטיל על חבר הכנסת שצוין בבקשה ושהסכים לכך ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה; הוגשה בקשה כאמור, יטיל הנשיא בו ביום על חבר הכנסת שצוין בבקשה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה;

לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתוך 21 ימים מיום שהוטל עליו התפקיד, או שהכנסת לא הביעה אמון בממשלה שהרכיב, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה.

(ב) ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה:

(1) מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה;

(2) לאחר שהכנסת הביעה אי־אמון בממשלה;

(3) לאחר התפטרות ראש הממשלה או מיום מתן פסק דין מרשיע, עד יום החלטת הכנסת, לפי סעיף 91(5).

(ג) ממלא מקום ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות הנתונה לראש הממשלה לפי סעיף זה.

#### 94. רציפות הממשלה

(א) עם בחירת כנסת חדשה או בתום כהונת הממשלה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.

(ב) ראש הממשלה, בהסכמת הממשלה המכהנת לפי סעיף זה, רשאי למנות חבר הכנסת להיות שר במקומו של שר שחדל לכהן; הודעה על המינוי של שר לפי סעיף־קטן זה תימסר לכנסת, אך היא אינה טעונה אישור הכנסת.

#### 95. תום כהונתו של שר

שר, למעט ראש הממשלה, יסיים את כהונתו באחד מאלה:

(1) השר התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לראש הממשלה;

(2) ראש הממשלה העביר את השר מכהונתו;

(3) השר נפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(4) השר הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עמה קלון.

#### 96. מילוי מקומו של שר

חדל שר לכהן או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה.

#### 97. סגני שרים

(א) שר הממונה על משרד רשאי, באישור הממשלה, למנות לאותו משרד סגן שר אחד מבין חברי הכנסת.

- (ב) סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שימסור לו.
- (ג) מספר סגני השרים בממשלה לא יעלה על ארבעה.

### 98. תום כהונתו של סגן שר

כהונתו של סגן שר נפסקת באחד מאלה:

- (1) סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו;
- (2) השר שמינה אותו חדל להיות שר או חדל להיות ממונה על אותו משרד;
- (3) ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה את סגן השר החליטו להפסיק את כהונתו;
- (4) כוננה ממשלה חדשה;
- (5) סגן השר חדל להיות חבר הכנסת;
- (6) סגן השר הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עמה קלון.

### 99. השעיה של שר או סגן שר

כהונתו של שר או של סגן שר בממשלה מושעית עם הגשת כתב אישום המייחס לו ביצוע עבירות שיש עמן קלון.

### 100. תפקוד הממשלה

- (א) הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה.
- (ב) הממשלה תקבע בתקנונה את סדרי ישיבותיה ועבודתה, את דרכי דיוניה ואת אופן קבלת החלטותיה; היא רשאית לעשות כן גם לעניין מסוים.

### 101. אצילת סמכויות

התנאים אשר בהם הממשלה רשאית לאצול את סמכויותיה לשר, ששר רשאי לאצול סמכויות לעובד ציבור וששר רשאי ליטול סמכויות מעובד ציבור, ייקבעו בחוק; סמכות בעלת אופי שיפוטי אינה ניתנת לנטילה או לאצילה.

### 102. ועדות חקירה

הממשלה מוסמכת, בתנאים הקבועים בחוק, להחליט על הצורך במינוי ועדת חקירה; הוועדה תמונה על ידי נשיא בית המשפט העליון.

### 103. הסמכויות השיוריות של הממשלה

הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת.

### 104. פתיחה במלחמה

- (א) המדינה לא תפתח במלחמה אלא על פי החלטת הממשלה.
- (ב) אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרות הגנה על המדינה וביטחון הציבור.
- (ג) הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה לפי סעיף-קטן (א) או על פעולות צבאיות כאמור בסעיף-קטן (ב) תימסר לכנסת בהקדם האפשרי.
- (ד) הכנסת רשאית, בהחלטה על פי הצעה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובישיבה מיוחדת שכונסה לשם כך, להורות לממשלה על הפסקת מלחמה או על הפסקת פעולות צבאיות; החלטות הוועדה והכנסת יתקבלו ברוב חבריהן; פרטים ייקבעו בחוק.

### סימן ב: שירות הציבור

### 105. הרכב

שירות הציבור כולל את כל נושאי המשרה או ממלאי התפקיד ברשות המבצעת, בין שהם במעמד עובד ובין שהם על פי הסכם, ואולם הוא אינו כולל שרים ונבחרי ציבור אחרים.

### 106. צירוף לשירות הציבור

צירוף אנשים לשירות הציבור ייעשה לשם קידום העניין הציבורי בלבד, ואם נתקיימו בהם הכישורים המתאימים למילוי תפקידם; החוק יקבע הוראות שלפיהן לא יתמנו אנשים למילוי משרות פנויות בשירות הציבור - למעט משרות אָמון שיפורשו בחוק - אלא על פי מכרז, שבו תינתן הזדמנות שווה לכל המעוניין להשתתף בו, ושבו ייבחר המועמד הכשיר מבין הכשירים.

### 107. חובות שירות הציבור

(א) שירות הציבור הוא נאמן הציבור ומשרתו.

- (ב) מי שנמנה עם שירות הציבור יפעיל את סמכויותיו על פי תכלית הדין שקבע אותו, לטובת הציבור, בהגנות, בסבירות ותוך כדי שמירה על ערך השוויון; סדרי המנהל ייקבעו בחוק.
- (ג) מי שנמנה עם שירות הציבור לא יפגע בזכויותיו של אדם לפני שניתנה לו הזכות לטעון בפניו.
- (ד) שירות הציבור יהיה נתון לשיפוט משמעת.

### סימן ג: משק המדינה

#### 108. מסים, מלוות חובה ואגרות

- (א) מסים, מלוות חובה, אגרות ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו.
- (ב) מסים, מלוות חובה, אגרות ותשלומי חובה אחרים המשולמים לאוצר המדינה, ושיעוריהם לא נקבעו בגוף החוק, ולא נקבעה בחוק הוראה שקביעתם בתקנות טעונה אישור הכנסת או ועדה מוועדותיה - קביעתם בתקנות טעונה אישור מראש או בתוך התקופה הקבועה לכך בחוק, בהחלטת הכנסת או בהחלטת ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

#### 109. נכסי המדינה

- עסקאות בנכסי המדינה, רכישת זכויות וקבלת התחייבויות בשם המדינה ייעשו בידי מי שהוסמך לכך בחוק או על פיו.

#### 110. תקציב המדינה - עקרונות ויעדים

- תכנון הוצאה הציבורית ויישומה יכוונו למען הצמיחה, למען יציבות כלכלית ולמען צמצום אי-השוויון הכלכלי, וזאת תוך כדי שמירה על אמות מידה של שקיפות, יעילות, הגינות ונשיאה באחריות.

#### 111. תקציב המדינה

- (א) (1) תקציב המדינה ייקבע בחוק.  
(2) התקציב יהיה לשנה אחת ויכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.
- (ב) (1) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה הכנסת או ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים.

- (2) הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת.
- (3) הצעת התקציב המפורטת של משרד הביטחון לא תונח על שולחן הכנסת אלא על שולחן ועדה משותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
- (4) להצעת חוק התקציב יצורף אומדן למימונו.
- (ג) במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף.
- (ד) נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים, רשאית היא להגיש הצעת חוק תקציב ביניים.
- (ה) שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה בשנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה.

### 112. תקציב רב־שנתי

- (א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב־שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה.
- (ב) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב־שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב.

### 113. אי־קבלת חוק התקציב

- (א) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מן התקציב השנתי הקודם.
- (ב) לא אישרה הכנסת את הצעת חוק התקציב עד תחילתה של שנת הכספים, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר כהונתה, בהתאם לאמור בסעיף 62(א)(4).

### 114. חקיקה תקציבית

חוק יכול שיקבע סייגים ותנאים לקבלת הצעות חוק שיזמו חברי הכנסת והעשויות להשפיע על ההוצאה מתקציב המדינה או על הכנסות המדינה, וכן יכול שחוק יקבע סייגים ותנאים לקבלת הצעות שהגישו חברי הכנסת לתיקון הצעות חוק והעשויות להשפיע כאמור.

### **115. שטרי כסף ומטבעות**

הדפסת שטרי כסף וטביעת מטבעות שישמשו הילך חוקי וכן הוצאתם יהיו על פי חוק.

### **סימן ד: הצבא**

#### **116. מטרה**

צבא הגנה לישראל מופקד על ביטחונה של המדינה ועל הגנתה והגנתם של אזרחיה, של תושביה ושל הבאים בשעריה, מפני אויב.

#### **117. מטרות נוספות**

(א) צבא הגנה לישראל רשאי לנקוט פעולות שביצוען המידי נועד להצלת חיים או להתמודדות עם אסונות טבע; פעולות מעין אלו מחוץ לגבולות המדינה טעונות החלטת הממשלה וידווחו לכנסת בדרך שתקבע.  
(ב) חוק יכול שיסמך את צבא הגנה לישראל - באישור הממשלה - לפעול להשגת יעדים לאומיים-ממלכתיים חיוניים, ובלבד שלשם השגת יעדים אלה חיונית פעולתו של צבא הגנה לישראל; פעולות כאמור ייעשו בהסכמת מבצעהן.

#### **118. כפיפות למרות האזרחית**

(א) הצבא נתון למרות הממשלה; השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.  
(ב) הכנסת תפקח על הצבא ועל פעולותיו.

#### **119. ראש המטה הכללי**

(א) מפקד הצבא הוא ראש המטה הכללי.  
(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.  
(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון, בהסכמת ראש הממשלה.

#### **120. חובת שירות וגיוס**

(א) החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק.  
(ב) הסמכה ואמות המידה למתן פטור משירות צבאי או חלופה לשירות צבאי ייקבעו בחוק.

## סימן ה: כוחות ביטחון ומודיעין

### 121. כוחות ביטחון ומודיעין

הממשלה, והיא בלבד, רשאית לכונן כוחות ביטחון ומודיעין, שיהיו נתונים למרותה, והיא תישא באחריות לפעולותיהם; דרכי הפיקוח של הכנסת על כוחות אלה ייקבעו בחוק.

## פרק החקיקה

### 122. חוקים

חוקים נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה כרשות המחוקקת.

### 123. עליונות החוקה

הוראת חוק תתיישב עם הוראות החוקה.

### 124. קביעת פרטי ביצוע בחוק

חוק יכול לקבוע פרטים הדרושים לביצוע הוראה בחוקה.

### 125. הצעת חוק

- (א) הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי ועדה של הכנסת.
- (ב) הצעת חוק של הממשלה או של ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.
- (ג) הצעת חוק טרומית של חבר הכנסת תובא לדיון מקדמי במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את הצעת החוק הטרומית, תועבר ההצעה לוועדה של הכנסת; אישרה הוועדה את הצעת החוק הטרומית, תפורסם ברשומות הצעת חוק בנוסח שקבעה הוועדה ותונח על שולחן הכנסת.
- (ד) הכנסת לא תתחיל לדון בהצעת חוק לפני עבור שבעה ימים מפרסומה ברשומות, זולת אם אישר יושב ראש הכנסת, מטעמים מיוחדים שעליהם הודיע לכנסת, מועד מוקדם יותר.
- (ה) הוראות בדבר סדרי הגשת הצעות חוק והצעות חוק טרומיות וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בפרק זה, ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת.

### 126. שלבי החקיקה

(א) חוק יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת.

(ב) חוק יתקבל במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין הקולות.

### 127. נוסח חדש ונוסח משולב

העקרונות לקביעת נוסח חדש בעברית של דברי חקיקה שהיו קיימים ערב הקמת המדינה ואשר עודם בני תוקף ולקביעת נוסח משולב של חוקים והדרכים לעריכתם, ייקבעו בחוק; בחוקה זו, 'דבר חקיקה' - חוק או תקנה.

### 128. תקנות

תקנות הן חקיקת משנה על פי חוק, והן בנות פועל תחיקתי.

### 129. עליונות החוקה והחוק

תקנה תתיישב עם הוראות החוקה או עם הוראה בחוק. בחוקה זו, 'תקנה' - לרבות הוראה שבתקנה.

### 130. התקנת תקנות

(א) חוק יכול שיסמך את הממשלה ואת השרים, רשות מקומית או רשות שלטונית אחרת או רשות על פי דין, להתקין תקנות לביצוע החוק או להגשמת התכליות הקבועות בו.  
(ב) מי שהוסמך להתקין תקנות רשאי לקבוע בהן כי דינו של המפר הוראה מהוראותיהן הוא קנס שלא יעלה על הסכום שנקבע לכך בחוק, ורשאי הוא, אם הוסמך לכך במפורש בחוק, לקבוע בהן עונש מאסר שלא יעלה על שישה חדשים.

### 131. פיקוח הכנסת על תקנות

(א) הכנסת תפקח על התקנת תקנות.  
(ב) תקנה הקובעת עבירות ועונשים טעונה אישור ועדה מועדות הכנסת.

### 132. פרסום ברשומות

(א) חוקים ותקנות יפורסמו ברשומות.  
(ב) נוסחם של חוקים ותקנות כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.  
(ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקון טעויות בניסוח שפורסם ייקבעו בחוק.

### 133. תחילה

- (א) תחילתם של חוקים ותקנות היא בתחילת יום פרסומם ברשומות, זולת אם יש בהם הוראה אחרת לעניין זה, והכול בכפיפות לאמור בסעיף 26.
- (ב) על אף האמור בסעיף-קטן (א) לא תהיה תחילתה של תקנה לפני פרסומה, אלא אם כן הסמיך החוק להתקינה כאמור או לצורך תיקון טעות דפוס.
- (ג) אפשר להתקין תקנות מכוחו של חוק עוד לפני תחילתו, אם הדבר דרוש להפעלתו.

### 134. הארכת תוקפם של חוקים ושל תקנות

כל חוק או תקנה שתוקפם היה פוקע תוך שני החודשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת או תוך ארבעה חודשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר או תוך שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת, יעמדו בתוקפם עד תום שלושת החודשים האמורים.

## פרק התקשרות באמנות בין-לאומיות

### 135. הגדרות

'אמנה' - הסכם בין-לאומי שנכרת בכתב בין מדינת ישראל לבין מדינת חוץ, ארגון בין-לאומי או ישות המוכרת על ידי המשפט הבין-לאומי, והמוסדר על ידי המשפט הבין-לאומי, יהיה כינויו של ההסכם אשר יהיה; 'אשרור' - לרבות הצטרפות לאמנה.

### 136. סמכות

הסמכות להתקשר באמנות נתונה בידי הממשלה.

### 137. אישור הכנסת

- (א) הממשלה לא תאשרר אמנה הטעונה אשרור ולא תחתום על אמנה שאינה טעונה אשרור, אלא לאחר שהאמנה הונחה על שולחן הכנסת ואושרה על ידי הכנסת, למעט אם האמנה היא אחת מאלה:
- (1) אמנה בעלת אופי טכני;
  - (2) אמנה לביצוע אמנה קודמת;
  - (3) אמנה שעיקרה הצהרתי.

(ב) פרטים בדבר דיון הכנסת באמנה האמורה בסעיף-קטן (א), לרבות מועד הדיון ואופן פרסום החלטת הכנסת, ייקבעו בחוק.  
(ג) הכנסת רשאית לאשר את האמנות שהונחו על שולחנה גם עם הסתייגויות.

### **138. הוראת מעבר**

אמנות שמדינת ישראל הצטרפה אליהן עובר לאישור החוקה, יונחו על שולחן הכנסת בהתאם לאמור בסעיף 137.

### **139. אמנות מיוחדות**

אישר שר החוץ בכתב, לאחר התייעצות עם שר הביטחון ועם שר המשפטים, כי מטעמים מיוחדים של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה לא ניתן להגיש אמנה לכנסת לאישור, תהיה הממשלה רשאית לאשרר את האמנה או לחתום עליה לאחר קבלת אישורה של ועדה או של תת-ועדה של הכנסת.

### **140. חתימה בידי נשיא המדינה**

אישרה הכנסת אמנה עם מדינת חוץ או עם ארגון בין-לאומי, יחתום נשיא המדינה חתימת קיום על נוסח ההחלטה המאשרת.

### **141. תוקף במשפט הפנימי**

(א) אמנה שאושרה על ידי הכנסת כאמור בסעיף 137 תהיה לחלק ממשפט המדינה, ומעמדה כמעמד חוק; לעניין זה אין נפקה מינה אם האמנה טעונה אשרור ואושררה, או אם האמנה אינה טעונה אשרור ונחתמה.  
(ב) על אף האמור בסעיף-קטן (א), הממשלה רשאית לדחות את תחילת תוקפה של אמנה במשפט הפנימי לתקופה של עד שנה מיום אשרור האמנה או חתימה על האמנה אם אינה טעונה אשרור.  
(ג) דברי חקיקה יפורשו ככל הניתן באופן המתיישב עם אמנות שבהן התקשרה מדינת ישראל.

## פרק הרשות השופטת

### 142. סמכות שפיטה

סמכות השפיטה היא בידי הרשות השופטת, המורכבת מבתי המשפט ומבתי הדין לסוגיהם, המופקדים על עשיית משפט צדק.

### 143. בתי משפט

(א) אלה בתי המשפט שסמכות שפיטה נתונה בידיהם:

(1) בית המשפט העליון;

(2) בית משפט מחוזי;

(3) בית משפט שלום;

(4) בית משפט אחר שנקבע בחוק כבית משפט.

בחוקה זו, 'שופט' - שופט של בית משפט כאמור.

(ב) ניהול בתי המשפט יהיה בידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון.

### 144. בתי דין

סמכות שפיטה נתונה גם בידי אלה:

(1) בית דין דתי;

(2) בית דין אחר;

(3) רשות אחרת שנקבעה בחוק.

### 145. ייחוד שפיטה

לא יוקם בית משפט או בית דין, אלא בחוק; לא יוקם בית משפט או בית דין למקרה מיוחד.

### 146. אי־תלות

(א) בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין.

(ב) לא יועבר שופט דרך קבע ממקום כהונתו לבית משפט במקום אחר אלא בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין המשמעת ל שופטים, ולא יתמנה שופט לכהונה בפועל בבית משפט של דרגה נמוכה יותר אלא בהסכמתו.

### 147. פומביות הדין

מי שבידו סמכות שפיטה ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק, או אם הוא הורה אחרת לפי חוק.

### 148. מינוי שופטים

(א) שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי הבחירה של ועדה לבחירת שופטים; בחוקה זו, 'שופט בעל מינוי של קבע' - שופט שהתמנה על פי סעיף זה.

(ב) הוועדה תהיה של תשעה חברים, שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי הכנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה; שר המשפטים יהיה יושב ראש הוועדה.

(ג) הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משבעה.

### 149. כשירות

(א) כשירותם של שופטים תיקבע בחוק.  
(ב) לא יתמנה לשופט מי שאינו אזרח ותושב ישראל.

### 150. הצהרת אמונים

מי שנתמנה שופט יצהיר הצהרת אמונים לפני נשיא המדינה; ואלה דברי ההצהרה:  
'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים.'

### 151. כהונת שופטים

(א) שופט יתחיל בכהונתו מעת שהצהיר הצהרת אמונים.  
(ב) שופט יסיים כהונתו באחד מאלה:  
(1) בצאתו לקצבה;  
(2) בהתפטרותו;  
(3) בהיבחרו או במינויו לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת;

- (4) על פי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים שהציע יושב ראש הוועדה, נשיא בית המשפט העליון או נציב תלונות הציבור על שופטים, ושנתקבלה ברוב של שבעה חברים לפחות;
- (5) על פי החלטה של בית הדין המשמעת;
- (6) השופט הורשע בפסק דין סופי בעֲבֶרָה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עֲמָה קלון.
- (ג) שופט שיצא לקצבה יכול שיתמנה בהסכמתו לתפקיד של שפיטה, על ידי מי שבידו סמכות המינוי, לאותו בית משפט או בית דין, לזמן, בדרך ובתנאים שייקבעו בחוק.

### 152. חסינות שופטים

- (א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד שופט אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ולא יוגש כתב אישום נגד שופט אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה.
- (ב) הוגשה על שופט קובלנה או נפתחה נגדו חקירה פלילית, או הוגש נגדו כתב אישום, רשאי נשיא בית המשפט העליון להשעות את השופט לתקופה שיקבע.

### 153. ייחוד כהונה

- שופט לא יעסוק בעיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק או בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים.

### 154. שיפוט משמעת

- (א) שופט נתון לשיפוטו של בית דין משמעת אשר יוקם על פי חוק; חברי בית הדין ימונו על ידי נשיא בית המשפט העליון.
- (ב) הוראות בדבר העילות לדין המשמעת, דרכי הקבילה, הרכב המותב, הסמכויות של בית הדין המשמעת ואמצעי המשמעת שהוא רשאי להטיל, ייקבעו בחוק; סדרי הדין יהיו לפי חוק.

### 155. נציב תלונות הציבור על שופטים

- ימונה נציב תלונות הציבור על שופטים, אשר יברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם.

### 156. בעלי סמכות שפיטה

הוראות פרק זה לגבי שופטים יחולו גם לגבי בעלי סמכות שפיטה אחרים, בשינויים המחויבים, וזאת כפי שייקבע בחוק.

### 157. בית המשפט העליון

- (א) בית המשפט העליון ידון בערעורים על פסקי דין ועל החלטות אחרות של בתי המשפט המחוזיים.
- (ב) בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, ידון בעתירות נגד החלטות, מעשים או מחדלים של אנשים או גופים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין.
- (ג) בבית המשפט העליון יהיו שופטים במספר שקבעה הכנסת בהחלטה על פי המלצת הוועדה לבחירת שופטים, מספר אשר לא יפחת מ-9 ולא יעלה על 15.
- (ד) סמכויות אחרות של בית המשפט העליון והרכבו ייקבעו בחוק.

### 158. בתי משפט אחרים

בתי משפט מחוזיים, בתי משפט שלום, בתי דין, בתי משפט אחרים ורשויות אחרות שבידיהם סמכות שפיטה - הקמתם, סמכויותיהם, הרכבם, מקום מושבם ואזורי שיפוטם יהיו בחוק או על פיו.

### 159. ערעור

פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה ניתן לערעור בזכות, להוציא פסק דין של בית המשפט העליון.

### 160. דיון נוסף

עניין שפסק בית המשפט העליון בשלושה או בחמישה, ניתן לקיים בו דיון נוסף בבית המשפט העליון במספר שופטים גבוה מזה, בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק.

### 161. משפט חוזר

בעניין פלילי שנפסק בו סופית ניתן לקיים משפט חוזר בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק.

## 162. הלכה פסוקה

- (א) הלכה שנפסקה בבית משפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו.  
(ב) הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.

## 163. שפיטות חוקתית

- (א) בית המשפט העליון, והוא לבדו, בהרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע, רשאי לפסוק כי חוק אינו תקף בשל אי-חוקתיות.  
(ב) התעורר בפני בעל סמכות שפיטה ספק בדבר תוקפו של חוק בשל אי-חוקתיותו, ומצא כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניו בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידיו להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, יביא את השאלה בפני בית המשפט העליון; שאלת תוקפו של חוק יכול שתועלה לדיון בפני בית המשפט העליון, לפי ההסדרים שנקבעו בסעיף זה, על ידי צד להתדיינות בדרך של ערעור ישיר על החלטה, כאמור ברישה.  
(ג) שאלה שהופנתה לפי סעיף-קטן (ב) תובא בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים. פסק בית המשפט העליון כי יש יסוד למסקנה כאמור בסעיף-קטן (ב), תובא השאלה בפני הרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע.  
(ד) התעורר ספק, כאמור בסעיף-קטן (ב), בדיון בבית המשפט העליון המתקיים בפני דן יחיד, יביא השופט את השאלה בפני הרכב של שלושה שופטים, לפי האמור בסעיף-קטן (ג). התעורר ספק, כאמור בסעיף-קטן (ב) בדיון בבית המשפט העליון המתקיים בפני הרכב של שלושה שופטים או יותר, יפעל ההרכב הדן בעניין כסמכותם של שלושת השופטים כאמור בסעיף-קטן (ג).  
(ה) פסק בית המשפט העליון כי אין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי בעל סמכות השפיטה או על ידי צד להתדיינות, או שהכריע בשאלה ופסק שהחוק תקף, ימשיך בעל סמכות השפיטה לדון בעניין שבפניו בהתאם להחלטת בית המשפט העליון.  
(ו) פסק בית המשפט העליון כאמור בסעיף-קטן (א), רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות העניין, לרבות פסיקה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות.

### 164. אי־שפיטות חוקתית

- (א) סעיף 163 לא יחול ביחס לדבר חקיקה שעניינו אחד הנושאים המנויים בסעיף־קטן (ג).
- (ב) בבוא בית המשפט לפרש דבר חקיקה בעניין מן המנויים בסעיף־קטן (ג), אין חובה עליו להעניק עדיפות פרשנית להוראותיה של החוקה.
- (ג) ואלה הנושאים:
- (1) הצטרפות לדת, לרבות גיור, השתייכות לדת או פרישה ממנה;
  - (2) סמכותם של בתי הדין הדתיים ביום כינון חוקה זו, עריכת נישואין וגירושין בהתאם לדין דתי, יצירת זוגיות והתרתה בהתאם לחוק ותחולת הדין הדתי בענייני המעמד האישי אשר נכון ליום כינון חוקה זו נדונים על פי הדין האישי של הצדדים;
  - (3) צביונם היהודי של השבת ושל מועדי ישראל ברשות הרבים;
  - (4) שמירת הכשרות במוסדות ממלכתיים;
  - (5) מתן אזרחות ישראלית לקרוביו של מי שזכאי לעלות לישראל.
- (ד) האמור בסעיף זה אינו גורע מחובתה של המדינה להכיר בנישואין ובגירושין של בני זוג לפי דינם הדתי, וכן אין נגרעת חובתה לכונן מרשם זוגיות אשר לפיו תוכר ברית הזוגיות על פי חוק שיסדיר גם את התרתה.

### פרק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

#### 165. מבקר המדינה

ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה.

#### 166. מהות

מבקר המדינה -

- (א) יקיים ביקורת על הפעולות של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה;
- (ב) יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות, החיסכון והפעולות לרווחת הציבור של הגופים המבוקרים וכל עניין אחר שיראה בו צורך;
- (ג) יברר תלונות מאת הציבור על גופים ועל אנשים כפי שייקבע בחוק או

לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר 'נציב תלונות הציבור';  
(ד) ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק.

### 167. אי־תלות ואחריות בפני הכנסת

(א) במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד, ולא יהיה כפוף לממשלה.  
(ב) תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.

### 168. בחירה ותקופת כהונה

(א) מבקר המדינה יתמנה על ידי נשיא המדינה, על פי החלטת הכנסת.  
(ב) מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית.  
(ג) מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים.

### 169. כשירות

כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לכהונת מבקר המדינה; ניתן לקבוע בחוק תנאי כשירות נוספים.

### 170. ייחוד כהונה

מבקר המדינה לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק.

### 171. הצהרת אמונים

מבקר המדינה הנבחר יכנס לתפקידו לאחר שהצהיר לפני הנשיא הצהרת אמונים זו:  
'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה'.

### 172. חובה למסור ידיעות וחומר

גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת ובירור התלונות.

### 173. תוצאות הביקורת וקשר עם הכנסת

- (א) מבקר המדינה יגיש לנשיא המדינה ולכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים.
- (ב) דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת ייקבעו בחוק.

### 174. תום כהונה

- העברה מתפקידו של מבקר המדינה תהיה בהחלטת הכנסת, ברוב של שני שלישים מחבריה.

## פרק הרשויות המקומיות

### 175. מהות וסמכויות

- (א) הרשויות המקומיות ינהלו את ענייני הציבור המקומי לטובת תושביהן תוך כדי התחשבות בטובת הציבור הכללי ובכפוף למדיניות הממשלה בתחומים שייקבעו בחוק.
- (ב) סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לעצב מדיניות וליישמה, לספק שירותים ולנהל את ענייניהן הפנימיים ייקבעו בחוק.
- (ג) הרשויות המקומיות יעודדו את שיתופם ואת מעורבותם של תושביהן בפעילותן.

### 176. בחירות ומוסדות נבחרים

- (א) בכל רשות מקומית תכהן מועצה ייצוגית, בעלת סמכות להתקין תקנות ובעלת סמכויות נוספות שייקבעו בחוק, אשר תיבחר על ידי תושבי הרשות בבחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות.
- (ב) דרכי בחירתו, כשירותו וסמכויותיו של ראש הרשות המקומית ייקבעו בחוק.
- (ג) משך כהונת ראש הרשות וחברי המועצה יהיה חמש שנים.
- (ד) העילות לתום כהונת ראש הרשות או חברי המועצה ייקבעו בחוק.

### 177. מימון ומיסוי

- בענייני מימון ומיסוי תהא לרשות מקומית סמכות:
- (1) להתקין תקנות שתחולתן על הרשות;
- (2) להטיל תשלומי חובה ולגבות אגרות;
- והכול כפי שייקבע בחוק.

## 178. פיקוח ובקרה

- (א) פיקוח ובקרה על הרשות המקומית ועל פעולותיה יקוימו על ידי הרשות המקומית ועל ידי רשויות המדינה על פי חוק.
- (ב) חוק יכול שיקבע לממשלה את הסמכות -
- (1) להשעות או להעביר נבחרי ציבור ברשות המקומית מתפקידיהם על פי עילות ובדרך שייקבעו בחוק;
  - (2) להשעות את תוקפה של תקנה שהתקינה הרשות המקומית או לבטלה, אם מצאה הממשלה שהיא פוגעת במידה העולה על הנדרש בטובת הציבור, ברשות מקומית אחרת או במדיניותה הכללית של הממשלה.



שער רביעי

## הסדרים בדבר מעמדה של החוקה

### פרק תיקון החוקה

#### 179. תיקונים לחוקה

תיקונים לחוקה נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה לכונן חוקה.

#### 180. יזמה לתיקון החוקה

הצעה לתיקון החוקה תוגש לכנסת על ידי הממשלה, על ידי ועדת החוקה של הכנסת או על ידי לפחות שליש מחברי הכנסת שהגישו את הצעתם בצוותא; ההצעה תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.

#### 181. שלבי תיקון החוקה

(א) תיקון לחוקה יתקבל בארבע קריאות במליאת הכנסת.  
(ב) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית במליאת הכנסת, ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.  
(ג) בעת הדיון בין הקריאות רשאית ועדת החוקה של הכנסת להחליט על תיקונים בהצעה ככל שייראה לה, ובלבד שאלה לא יחרגו מגדר הנושא של ההצעה, או שיהיו דרושים כדי להתאים סעיפים אחרים של החוקה לתיקון המוצע.  
(ד) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה הרביעית במליאת הכנסת, בנוסח שאושר בקריאה השלישית, ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת; הקריאה הרביעית תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד, ואשר תיערך לא לפני חלוף שישה חודשים לפחות מתום הקריאה השלישית.

#### 182. סדרי הגשה ודיון

הוראות בדבר סדרי הגשה של הצעות לתיקון החוקה ובדבר סדרי הדיון בהן במליאת הכנסת ובוועדת החוקה, ככל שלא נקבעו בפרק זה, ייקבעו בחוק.

### 183. פרסום

- (א) תיקון לחוקה יפורסם ברשומות.
- (ב) נוסחו של תיקון לחוקה כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.
- (ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקוני טעויות ייקבעו בחוק.

### 184. תחילה

תחילתו של תיקון לחוקה היא ביום פרסומו ברשומות, אלא אם כן נקבע בתיקון מועד מאוחר יותר.

## פרק מצב חירום

### 185. הגדרת תנאי חירום

לעניין פרק זה, 'תנאי חירום' - מצב של מלחמה או איום חמור ומידי על קיום המדינה, על ביטחונה, על הסדר החוקתי או על חיי התושבים עקב אסון טבע או מפגע בריאותי.

### 186. ועדת שעת חירום

הכנסת תכונן מבין חבריה ועדת שעת חירום שתמנה 20 חברי הכנסת; יושב ראש הוועדה יהא יושב ראש הכנסת, והייצוג בוועדת שעת חירום יהא, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת, ובלבד שלכל סיעה בת שישה חברים או יותר יהיה נציג בוועדה; מספר סיעות רשאיות להודיע ליושב ראש הכנסת כי הן מהוות סיעה אחת לצורך הייצוג בוועדה; דרכי הכינון של הוועדה ייקבעו בחוק.

### 187. הכרזת מצב חירום

- (א) ראתה הכנסת שקיימים במדינה תנאי חירום, רשאית היא, ביזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום לתקופה שתיקבע בהכרזה, ובלבד שלא תעלה על חצי שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור.
- (ב) ראתה ועדת שעת חירום של הכנסת שקיימים במדינה תנאי חירום ושעקב דחיפות העניין הנובעת מתנאי החירום יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הוועדה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור בסעיף־קטן זה.

- (ג) הכרזות של הכנסת או של ועדת שעת חירום של הכנסת על מצב חירום יפורסמו ברשומות. לא ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות עקב תנאי החירום, תפורסם ההכרזה בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשאפשר יהיה לעשות כן.
- (ד) הכנסת רשאית בכל עת לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על הביטול תפורסם ברשומות.

### 188. תקנות שעת חירום

- (א) משעה שהוכרז על מצב חירום, רשאית ועדת שעת חירום של הכנסת להתקין תקנות שעת חירום החיוניות להגנת המדינה או הציבור או לקיום האספקה והשירותים החיוניים.
- (ב) ראה ראש הממשלה, לאחר שנועץ עם יושב ראש הכנסת, כי לא ניתן לכנס את ועדת שעת חירום של הכנסת במועד הדרוש בנסיבות העניין בשל תנאי החירום, וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיך שר להתקין; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת שעת חירום של הכנסת, סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.
- (ג) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.
- (ד) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכול אם אין הוראה אחרת בחוקה או בחוק.
- (ה) אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות את הוראות החוקה, להפקיע זמנית את תוקפן או לקבוע בהן תנאים, ואולם מותר להורות בתקנות שעת חירום על פגיעה בזכויות המנויות בשער זכויות יסוד של האדם או על דחיית מועדים לפי חוקה זו, ובלבד שהפגיעה בזכויות או דחיית המועדים תהינה תוך כדי שמירה על ערכיה של המדינה, לתכלית חיונית ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש. על אף האמור לעיל, לא תותר בתקנות שעת חירום אפליה מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא, מוגבלות או מכל טעם אחר, לא יותר עונש מוות, ולא יותר עינויים או עבדות.
- (ו) אין בכוחן של תקנות שעת חירום לפגוע במעמדו החוקתי ובתפקידיו של בית המשפט העליון, לפגוע בהמשך פעולתם של מוסדות השלטון המרכזי או המקומי שהנסיבות לא גרעו מיכולתם לתפקד, למנוע פנייה לערכאות או לקבוע דין עונשי למפרע.
- (ז) לא יותקנו תקנות שעת חירום אשר קובעות הוראות כאמור בסעיפים 188(ד) או (ה), ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא אם כן מצב

החירום מחייב זאת, ואין אפשרות לפעול בדרך חקיקה במועד הדרוש.  
 (ח) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.  
 (ט) חדל מצב החירום מהתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן, אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום, ובלבד שלא יפעלו אלא להשלמת ביצועו של צו אישי שניתן לפני תום מצב החירום.

## פרק הוראות כלליות

### 189. פרשנות

מהותה ומטרתה של החוקה תנחה את פרשנותה.

### 190. כשירות

באשר לכשירותם של נשיא המדינה, של שרים, של מי שבידו סמכות שפיטה או של מבקר המדינה, אפשר לקבוע בחוק תנאים נוספים על אלה שפורשו בחוקה.

### 191. פסול לכהונה

(א) לא יהיה אדם כשיר לכהן כנשיא המדינה, כחבר הכנסת, כשר, כבעל סמכות שפיטה או כמבקר המדינה, אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט קבע בפסק דינו שיש עמה קלון, וביום תחילת תפקידו טרם חלפו עשר שנים מיום גזר הדין או מגמר ריצוי העונש, לפי המאוחר.  
 (ב) לא הכריע בית המשפט בפסק דינו בשאלת הקלון, יקבע בית משפט אם יש בעבירה קלון.

### 192. שכר

נשיא המדינה, ראש הממשלה, השרים, סגני השרים, חברי הכנסת, מבקר המדינה ושופטים יקבלו שכר מאוצר המדינה, כפי שייקבע בחוק.

### 193. שמירת דינים - הוראת שעה

הוראות חיקוק שאלמלא שער זכויות יסוד של האדם, היו תקפות ערב תחילתה של חוקה זו, יעמדו בתוקפן עשר שנים מיום קבלת החוקה, אם לא בוטלו קודם לכן, ואולם פירושן של ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוקה זו, אלא אם כן נקבע אחרת.

חלק שלישי

חוקה בהסכמה –  
דברי הסבר לסעיפי ההצעה



## הקדמה

מוצע בזאת נוסח של חוקה למדינת ישראל המבוסס על דיון ציבורי רחב היקף אשר התקיים ביזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה. הדיון הציבורי התקיים בשורה של כינוסים של המועצה הציבורית לגיבוש חוקה בהסכמה למדינת ישראל, ובראש המועצה עמד הנשיא בדימוס של בית המשפט העליון, מאיר שמגר. בכינוסים השתתפו מאות אנשים ממוגוון גדול של קבוצות ושל מגזרים בחברה הישראלית – נשים וגברים, יהודים וערבים, חילונים, מסורתיים, דתיים וחרדים – אשר ביטאו קשת רחבה של עמדות ודעות. המשתתפים בדיונים לא מונו מטעם המכון, והמכון גם לא פנה אל גופים או אל קבוצות לשגר שליחים מטעמים לדיונים אלה. בדיונים השתתפו אזרחים שגילו עניין בנושא ונכונות להשמיע את דברם בפורום הציבורי. מטבע הדברים, מבחינה פורמלית אין מדובר בפורום ייצוגי של אזרחי ישראל, אלא כאמור במגוון בעלי דעות ועניין. בתום הדיונים גיבש צוות מצומצם של חוקרים בכירים של המכון את הנוסח המוצע של חוקה לישראל.

החוקה המוצעת כאן לא נועדה ליצור מהפכה או לחולל שינויים יסודיים באופייה של מדינת ישראל. בעיקרו של דבר, החוקה המוצעת מבטאת את תפיסות היסוד המקובלות בחברה בישראל באשר לאופיו של המשטר ובאשר לעקרונות היסוד של מדינת ישראל, כפי שהם ניבטים כיום מחוקי היסוד ומהסדרים אחרים. החוקה המוצעת נותנת ביטוי מלא לתפיסות יסוד אלה באמצעות מגילה שלמה של זכויות אדם שחסרונה ניכר מאוד בשיטתנו המשפטית.

התכלית של עיגון תפיסות היסוד הללו בחוקה כתובה היא כפולה. התכלית האחת היא במישור הציבורי. הדיון הציבורי הנלווה לקבלת החוקה והנגישות להוראות החוקה לאחר שתתקבל עשויים להגביר את הנכונות של קבוצות רבות בחברה לקבל עליהן מסגרת משותפת שתאפשר מידה רבה יותר של לכידות ושל אמון הדדי מן המידה דהיום. החוקה מבטאת הסכמה על 'כללי המשחק' ועל ערכי היסוד המשותפים, והיא עשויה לסייע להטמיע בציבור את ערכי היסוד המוסכמים של החברה. קבלת החוקה גם עשויה להגביר את יעילות הפיקוח הציבורי על רשויות השלטון, ולפיכך להגביר את מידת המחויבות של רשויות השלטון לערכי היסוד של החברה ולערכי היסוד הדמוקרטיים המשותפים. התכלית השנייה היא במישור המשפטי.

החוקה משמשת מקור מרכזי בפרשנות של מכלול הדין הנוהג במדינה. העיגון המפורש של מכלול רחב של עקרונות היסוד של החברה מספק אמות מידה ברורות יותר מן הקיימות באשר לתוכנה של הביקורת השיפוטית על רשויות השלטון. בעיקרו של דבר, החוקה מבטאת את עקרון 'שלטון החוק', ולפיו רשויות השלטון אינן כל-יכולות. החוקה היא אוסף ההסדרים אשר מהווים מקור סמכות של רשויות השלטון. על כן החוקה היא הקובעת גם את מגבלות הסמכות של רשויות השלטון.

מתוקף מהות זו של החוקה, מובן כי לכל מדינה, לרבות מדינת ישראל, יש חוקה. החוקה הכתובה נועדה לבטא באופן מפורש ומוסכם את עקרונות היסוד של החברה. לפי התפיסה המקובלת כיום בישראל, כל ההוראות הקבועות באחד עשר חוקי היסוד שקיבלה הכנסת הן בעלות מעמד חוקתי. הן מבטאות את מקור הסמכות של רשויות השלטון ואת מגבלות הסמכות שלהן, ובכלל זה – את גבולות סמכותה של הכנסת. אולם חוקי היסוד אינם אלא פרקים מתוך החוקה השלמה, כי אין בהם ביטוי שלם למכלול עקרונות היסוד של המדינה; גם לא כל ההוראות הכלולות בחוקי היסוד מבטאות עקרונות יסוד שמקומם בחוקה.

כאמור, החוקה המוצעת נועדה לעגן את תפיסות היסוד המקובלות בחברה בישראל. היא מבטאת את אפיונה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. יש בה עיגון של שיטת המשטר הפרלמנטרית ושל שיטת הבחירות הארציות-יחסיות. עם זאת, הנוסח המוצע אינו מונע מן הכנסת להנהיג בחירות אזוריות, באופן חלקי או מלא, כל עוד נשמר עקרון היחסיות. החוקה המוצעת קובעת את ההכרה בזכויות יסוד של האדם ואת הפירוט שלהן. בחוקה המוצעת מוכרת סמכותו של בית המשפט העליון לאכוף את הוראות החוקה על רשויות השלטון, ובכלל זה על הרשות המחוקקת.

החוקה המוצעת מבוססת על ההנחה שהכנסת מוסמכת לכוונן חוקה. בחוקה מוצע הסדר לתיקון החוקה בידי הכנסת, אך מטבע הדברים, אין בחוקה הוראות בדבר אופן כינונה של החוקה עצמה. לשם כך תידרש, כך נראה, חקיקה של חוק יסוד בידי הכנסת אשר יסדיר את אופן קבלתה של החוקה.

## מבנה החוקה

בחוקה חמישה חלקים, שהם מבוא וארבעה שערים: (א) עיקרים; (ב) מגילת זכויות יסוד; (ג) רשויות השלטון; (ד) הסדרים בדבר מעמדה של החוקה.

**המבוא** לחוקה הוא ההכרזה על הקמת המדינה. ההכרזה מבטאת את הרקע ההיסטורי והמוסרי להקמתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ויש בה ביטוי כללי לעקרונות היסוד המנחים. המבוא לחוקה מהווה מקור השראה לפרשנות הוראות החוקה. **השער הראשון** של החוקה כולל פירוט תמציתי של עקרונות היסוד של מדינת ישראל, ובראשם אפיונה כמדינה יהודית ודמוקרטית. **השער השני** הוא מגילת זכויות יסוד. זכויות יסוד מגבילות את כוחן של רשויות השלטון. ההגבלה אינה מוחלטת, אלא כפופה להסדר הקבוע כיום בחוקי היסוד, ולפיו מותרת פגיעה בזכויות אם היא נעשית בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בו, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש, בהתאם לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בחוקה המוצעת נוספות לזכויות המעוגנות במפורש בחוקי היסוד, זכויות יסוד נוספות, ובהן שוויון, חופש ביטוי, חופש אמונה ומצפון, חופש דת, זכות שבתה, זכויות חברתיות וזכויות קבוצתיות. **השער השלישי** של החוקה מסדיר את פעולותיהן של רשויות השלטון ואת אופן ההפעלה של הסמכויות השלטוניות (חקיקה, ביצוע ושפיטה). **השער הרביעי** מסדיר את אופן הקבלה של תיקונים לחוקה, וקבועות בו הוראות באשר לדין החל במצב חירום.



## המבוא לחוקה

המבוא לחוקה מהווה רקע היסטורי ומוסרי להקמת מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולערכי היסוד שעליהם היא מושתתת. בעיקרה, הקביעה של ההכרזה כמבוא לחוקה נועדה לשתי מטרות עיקריות. המטרה האחת היא סמלית; ההכרזה התקבלה ב'רגע המהפכני' של הקמת המדינה והייתה תוצאה של הסכמה לאומית רחבה בקרב הציבור היהודי בארץ ישראל. ההכרזה לא נועדה להיות חוקה, אלא הצהרת כוונות כללית – תוך כדי ביטוי 'האני מאמין' של העם – באשר לאופייה של מדינת ישראל. ככזו, היא מתאימה לשמש מבוא לחוקה המיועדת להגשים הצהרת כוונות זו. אימוץ ההכרזה, בשלמותה וכלשונה, כמבוא לחוקה מבטא גם באופן סמלי את התפיסה שהחוקה מושתתת על העקרונות הכלולים בהכרזת העצמאות. אמנם ההכרזה אינה מקור התוקף המשפטי של החוקה, שכן החוקה מתקבלת מתוקף התפיסה המקובלת בציבור בדבר סמכותה של הכנסת לכונן חוקה, אך היא בבחינת המקור ההיסטורי של החוקה.

המטרה השנייה פרשנית. כאמור בסיפה של המבוא, 'חוקת מדינת ישראל מושתתת על העקרונות אשר בהכרזת העצמאות', ההכרזה מהווה מקור חשוב לפרשנות הוראות החוקה. לפי התפיסה המקובלת, פרשנות החוקה נעשית בהתאם לתפיסות היסוד של החברה ול'אני מאמין' של העם. ההכרזה מהווה מקור מרכזי לתפיסות יסוד אלה. במובן זה, אין צפוי שינוי במעמדה המשפטי של ההכרזה, ולפיו ההכרזה מהווה 'מקור ממנו לומד הפרשן את ערכיה של השיטה המשפטית, והיא מהווה נורמה משפטית המבטאת את מגילת ערכיה של האומה' (א' ברק, **פרשנות במשפט: פרשנות חוקתית** [תשנ"ד], עמ' 633). לפי הגישה המקובלת, 'במידה [שההכרזה על הקמת המדינה] מבטאת את חזון העם ואת האני-מאמין שלו [...] מחובתנו לשים את ליבנו לדברים שהוצהרו בה, בשעה שאנו באים לפרש ולתת מובן לחוקי המדינה. [...] הלא זו אכסיומה ידועה, שאת המשפט של עם יש ללמוד באספקלריה של מערכת החיים הלאומיים שלו' (בג"ץ 73/53, **קול העם נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, 884).

הוראות ההכרזה מבטאות את אופייה היהודי של המדינה. מדובר בעיקר בחלק המבוא, המתאר את הרקע ההיסטורי שעליו מבוססת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית, ובחלק המצהיר על העקרונות שינחו את מדינת ישראל. הקביעה החשובה ביותר היא הקביעה

החותמת את החלק הראשון של ההכרזה: 'זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית'. בכך ניתן ביטוי לתפיסה שמדינת ישראל היא המסגרת למימוש הזכות להגדרה עצמית של העם היהודי כקבוצה לאומית. זוהי המשמעות היסודית של היות מדינת ישראל 'מדינה יהודית'.

בצד ביסוס אופייה היהודי של המדינה, מבטאת ההכרזה גם את אופייה הדמוקרטי. אמנם ההכרזה אינה מגדירה במפורש את המדינה כ'דמוקרטית', אך היא קובעת כללים בדבר שוויון וצדק לכל אזרחיה. נקבע כי 'מדינת ישראל [...] תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל, תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות, תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות'. יש בהכרזה גם הכרה בזכותם של אזרחי ישראל הערביים לשוויון, מכוח הקריאה לציבור זה 'ליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה'.

## שער ראשון עיקרים

בשער זה מעוגנים שורה של עקרונות יסוד באשר לאופיו של המשטר במדינת ישראל וכן כמה הסדרים כלליים המבטאים את אופייה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. עקרונות היסוד הם בבחינת עקרונות-על או עקרונות מסגרת: הם מהווים בסיס מרכזי לפרשנות המשפט בישראל, ובכלל זה הוראות החוקה עצמה, ויש בהם כדי להוות אמצעי חשוב לפיתוח המשפט ולהשלמת החסר בו.

שער זה כולל שני סוגים של הוראות: הוראות המהוות עקרונות יסוד של השיטה (אופיו של המשטר, מקור סמכות השלטון ועוד) והוראות המבטאות הסדרים יסודיים (סמלים, שפה, אזרחות ועוד).

### 1. יסודות

(א) שם המדינה הוא 'ישראל'; (ב) ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית;  
(ג) המדינה תנהג בשוויון כלפי כל אזרחיה; (ד) משטר המדינה הוא דמוקרטיה פרלמנטרית.

בסעיף-קטן (א) מוצע לעגן את שם המדינה כפי שנקבע בהכרזה על הקמת המדינה. אמנם במקום אחד נאמר שם 'אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל', אך בהמשך נאמר 'המדינה היהודית [...] תיקרא בשם ישראל'. בפועל נעשה לרוב שימוש בביטוי הראשון (למשל בדרכונים ובתעודות זהות), אך נראה כי יש להעדיף את הנוסח 'ישראל' (ולא 'מדינת ישראל'), כמקובל בעולם. השם 'ישראל' מבטא את אופייה של המדינה כמדינה יהודית. סעיף-קטן (ב) מבטא את התפיסה המקובלת בדבר אופייה של מדינת ישראל: מדינה יהודית ודמוקרטית. זהו הביטוי המופיע כיום בפסקת המטרה (סעיף 1א) בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (וכן בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת). היותה מדינה יהודית הוא מאפיין יסודי של מדינת ישראל, שנקבע בידי הקהילה הבין-לאומית במסגרת תכנית החלוקה שהתקבלה בעצרת הכללית של האו"ם ב-29 בנובמבר 1947, עוד קודם להקמת המדינה. מאפיין זה

מצא ביטוי מובהק בהכרזה על הקמת מדינת ישראל, ובעיקר הוא מתבטא בשורה ארוכה של הסדרים הנוהגים בפועל במדינת ישראל.

מדינת ישראל היא מדינה יהודית בשני המובנים הבאים: היא המסגרת המדינית שבה מתממשת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית, והיא 'מדינת לאום יהודית'. תנאי ראשון והכרחי להיותה של המדינה יהודית ודמוקרטית הוא רוב מכריע של יהודים במדינה. האפיון של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית מתבטא בהיבטים בעלי פנים ציוניים ומורשתיים, והראשון בהם הוא זכותו של כל יהודי ויהודי לעלות למדינת ישראל; היבטים אחרים הם היות העברית שפתה הרשמית המרכזית של המדינה וכן הזיקה לתרבות יהודית בחיים הציבוריים. לעומת זאת, האפיון של המדינה כמדינה יהודית אינו אמור להעניק זכויות יתר לאזרחים היהודיים, והוא אינו מחייב הטלת חובות דתיות בחוק המדינה.

מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית במובן זה: הריבון בה הוא ציבור אזרחי המדינה כולו (והוא בלבד), ללא קשר למוצא לאומי-אתני. בעיקרו של דבר, אופייה של המדינה כמדינה דמוקרטית מתבטא בשני עקרונות יסודיים: העיקרון האחד הוא הכרה בכבוד האדם באשר הוא אדם, והעיקרון השני, הנגזר מן הראשון, הוא הכרה בערכי השוויון והסובלנות. מכוחם של עקרונות אלה נגזרים הסדרים בדבר קיומן של בחירות חופשיות ושוות, הכרה בגרעין של זכויות אדם, ובהן כבוד ושוויון, קיום הפרדת רשויות, שלטון החוק ורשות שופטת עצמאית. עקרונות יסוד של דמוקרטיה מחייבים יחס שווה לכל מי שנמנה עם אזרחי המדינה, ללא קשר להשתייכות אתנית, דתית, תרבותית ולשונית.

הגדרת מדינת ישראל כ'מדינה יהודית' אינה סותרת את הגדרתה כ'מדינת כל אזרחיה'. אמנם המדינה היא מדינה יהודית במובן זה: במסגרתה מובטחים מימוש של אינטרסים מסוימים של העם היהודי ושימור ופיתוח של זהותו; אך הריבונות בה היא של ציבור אזרחי, לרבות הציבור הלא-יהודי. הגדרת המדינה כמדינה יהודית אינה הופכת את בני העם היהודי שאינם אזרחי ישראל לשותפים בריבונות על המדינה. המחויבות לערכי היסוד של התפיסה הדמוקרטית, שהעיקרי שבהם הוא ההכרה בשוויון בין כל בני האדם ובזכות לכבוד של כל אדם באשר הוא, מוליכה לכך שמדינת ישראל היא מדינת לאום יהודית שערכיה הפרטיקולריים מאוזנים עם הערכים הדמוקרטיים האוניברסליים.

סעיף-קטן (ג) מדגיש את אבן היסוד של המשטר במדינת ישראל: השוויון בין כל אזרחי המדינה. סעיף-קטן (ד) מאפיין את שיטת המשטר – דמוקרטיה פרלמנטרית. שיטת המשטר מאופיינת בהענקת המעמד הבכיר לרשות המחוקקת, שבה ניתן ייצוג לעמדות הציבור, ובפניה אחראית הממשלה.

## 2. ריבונות

מקור הסמכות של השלטון הוא רצונם הריבוני של האזרחים, כפי שהוא בא לביטוי בחוקה ובבחירות חופשיות.

הוראה זו מבטאת שני עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי: האחד – ציבור האזרחים של המדינה הוא הריבון, והשני – רצונו של הריבון בא לביטוי בחוקה ובאמצעות מנגנון הבחירות החופשיות. מאפייני יסוד אלה של המדינה נובעים מאפיונו של המשטר כדמוקרטיה חוקתית.

## 3. דגל, סמל, המנון

(א) דגל המדינה צבעו לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליו למעלה ולמטה, ומגן דוד תכול במרכזו; (ב) סמל המדינה הוא המנורה בת שבעת הקנים, שני ענפי עץ זית בצדדיה, והמילה 'ישראל' למרגלותיה; (ג) המנון המדינה הוא 'התקווה'.

הוראה זו מעגנת בחוקה את תוכנם של הסמלים העיקריים של המדינה: הדגל, הסמל וההמנון. סמלים אלה מבטאים את המורשת היהודית והציונית של המדינה.

## 4. הבירה

(א) ירושלים היא בירת ישראל; (ב) ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, של הכנסת, של הממשלה ושל בית המשפט העליון.

הוראות אלה, הקבועות כיום בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, נועדו לעגן את מעמדה של ירושלים כבירת המדינה. סעיף־קטן (ב) מבטא את ההסדרים המקובלים בדבר מקום מושבם של מוסדות השלטון המרכזיים.

## 5. שפה

(א) עברית היא שפת המדינה; (ב) ערבית היא שפה רשמית. הסדרת השימוש בשפה הערבית במוסדות ממלכתיים או בפניהם תהיה בחוק או על פיו.

סעיף-קטן (א) הוא ביטוי לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. לפי הדין הקיים, מכוח סימן 82 לדבר המלך במועצתו 1922, בישראל שתי שפות רשמיות: עברית וערבית. למעשה, מוענקת לשפה העברית עדיפות ברורה על השפה הערבית, ובפועל היא שפת המדינה, ובה נחקקים חוקיה ותקנותיה. לא רק המציאות החברתית אלא גם הסדרים פורמליים שונים הופכים את העברית, ואותה בלבד, לשפת המדינה.

מעמדה של העברית כשפת המדינה נובע מן המעמד המיוחד של העברית בתרבותו של העם היהודי: בית המשפט הכיר בכך ש'הלשון העברית היא נכס של האומה כולה' וקבע כי 'קיומה של הלשון העברית, פיתוחה, שגשוגה והגברתה הינם ערך מרכזי של מדינת ישראל. התחדשות השפה קדמה להקמת המדינה, והינה אחד מהכוחות המאחדים אותנו כעם'. תכליתו של ההסדר המוצע היא לבטא במפורש את מעמדה הבלעדי של העברית כשפת המדינה.

בסעיף-קטן (ב) מוצע לעגן בחוקה את מעמדה של השפה הערבית, שפתו של המיעוט הערבי, כשפה רשמית. זהו אחד הביטויים להכרה, בסעיף 10 בשער הראשון בחוקה המוצעת, במעמדו המיוחד של המיעוט הערבי. מדינת ישראל אינה מדינה 'דו-לאומית', יהודית-ערבית, ולפיכך אין מקום להעניק לשתי השפות מעמד שווה כשפות המדינה. עם זאת, ההכרה במעמדו של המיעוט הערבי מתבטאת בהכרה במעמדה הרשמי של השפה הערבית. מוצע שהמחוקק יקבע את ההסדרים המפורטים למימושו הלכה למעשה של מעמדה הרשמי של השפה הערבית כשפה רשמית בישראל.

## 6. שבת ומועדי ישראל

שבת ומועדי ישראל הם ימי מנוחה ממלכתיים במדינת ישראל. למי שאינם יהודים תישמר הזכות לימי מנוחה בשבתם וחגיהם.

הקביעה כי השבת ומועדי ישראל הם ימי מנוחה ממלכתיים היא ביטוי לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ויש בכך ביטוי מרכזי לתרבות היהודית בחיים הציבוריים בישראל. זהו עיגון חוקתי של ההסדר הקבוע בסעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, ובסעיפים 9 ו-9א לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

מכוח ההכרה בחופש הדת, מופרת זכותם של מי שאינם יהודים לימי מנוחה בשבתם ובחגיהם. הסדר ברוח זו קבוע בסעיף 7(ב)(2) לחוק שעות עבודה ומנוחה ובסעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

## 7. הלוח העברי

לוח השנה העברי הוא לוח רשמי במדינת ישראל.

מטרת סעיף זה לייחד את לוח השנה העברי כאחד מסמליה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ולפיכך ניתן לו מעמד של לוח רשמי במדינת ישראל. אין בכך כדי לשלול את מעמדם של הלוח האזרחי המקובל ושל כל לוח שנה אחר במדינת ישראל ואת השימוש בהם, לרבות במוסדות ממלכתיים, או לפגוע בהם.

## 8. שבות

זכאי לעלות לישראל: (א) בן לאב או לאם יהודיים על פי ההלכה, ובלבד שלא המיר דתו מרצון; (ב) מי שנתגייר; (ג) אדם בעל זיקה מוכחת לעם היהודי, כפי שייקבע בחוק.

העיקרון בדבר זכותו של כל יהודי ויהודי לעלות לישראל הוא עקרון יסוד של מדינת ישראל. הוא מבוסס על שלושה יסודות: (א) זכותם של יהודים בעולם להגר ולהתאזרח במדינה שמוגשמת בה זכות ההגדרה העצמית הלאומית של העם היהודי; (ב) הזכות הקיבוצית של העם היהודי לקלוט ולאזרח במדינה שמוגשמת בה זכות ההגדרה העצמית שלו, את הציבור הרוצה במימוש זכות זו; (ג) הזכות הקיבוצית של העם היהודי להעדיף בענייני הגירה ואזרחות את בני קהילה הלאומית שלו על בני קהילה לאומית אחרת.

העיקרון בדבר שבות הוא ביטוי לתפיסה ש'מדינת ישראל רואה עצמה כיצירת עם ישראל כולו, ושעריה פתוחים בהתאם לחוקיה לכל יהודי הרוצה לעלות אליה' (סעיף 1 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית). כאמור, לכך נוספת ההכרה שתנאי הכרחי לקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית הוא קיומו של רוב יהודי מכריע בקרב אזרחי המדינה.

מנסחי חוקה זו רואים בשבות ובעלייה אבני יסוד לקיום המדינה. הצעת חוקה זו אין כוונתה לשנות את תוקפו של חוק השבות כנוסחו היום. למנסחי החוקה המוצעת הערכות שונות באשר להיקף הרצוי של תחולת חוק השבות על שאינם יהודים. מוצע לעגן בחוקה מסגרת שונה של הזכאים לעלות לישראל – ולקבל בה אזרחות – מכוח שבות, ממסגרת הזכאים לכך כיום לפי חוק השבות. אמנם אין בכך כדי לחייב בהכרח שינוי של חוק השבות, לאור הסמכת המחוקק להעניק זכות לשבות ל'בעלי זיקה מוכחת לעם היהודי'. עם זאת, יש

בכך משום עיגון חוקתי של הזכות לשבות בהיקף מצומצם מזה הקבוע בחוק השבות דהיום. לפי ההסדר המוצע, גם בנים לאב יהודי – ולא רק בן לאם יהודייה – זכאים לשבות, וכן כל אדם בעל זיקה מוכחת לעם היהודי, אף בלא קשר משפחתי כאמור, כפי שייקבע בחוק. המסגרת המוצעת מצומצמת מן הקיימת בכך שבחוקה אין מופרת הזכות לשבות של נכד של יהודי. בסעיף 9(ב) לחוקה מוסמך המחוקק לקבוע הוראה ברוח זו הקבועה בסעיף 4א לחוק השבות. כמו כן נקבע במפורש כי הזכות לשבות מוקנית לבן לאב או לאם יהודיים 'על-פי ההלכה'. מוצע לא להסדיר בחוקה את סוגיית הגיור ולהותירה להכרעת המחוקק.

### 9. אזרחות

(א) האזרחות הישראלית תוקנה למי שנולד כשאביו או אמו אזרחי ישראל ותושביה, למי שעלה מכוח שבות, לבן זוגו ולילדיו; (ב) חוק יכול לקבוע מתן אזרחות ישראלית לקרוביו של מי שזכאי לעלות לישראל; (ג) הוראות בדבר הענקת האזרחות הישראלית, ויתור עליה או ביטולה ייקבעו בחוק; (ד) ניתן לבטל אזרחות רק בהליכים ובעילות שנקבעו בחוק, ובלבד שבגלל הביטול לא יהיה אדם משולל אזרחות של מדינה כלשהי.

הוראה זו מסדירה שלוש סוגיות: (א) הזכות לאזרחות; (ב) הליכי התאזרחות; (ג) שלילת האזרחות. סעיף-קטן (א) קובע את עקרון היסוד, ולפיו אזרחות ישראלית נקנית מכוח לידה לאדם שהוא אזרח ישראל ותושבה ומכוח שבות. בעיקרו של דבר, זהו ההסדר הקבוע כיום בחוק האזרחות. מוצע לקבוע כי האזרחות תוקנה גם לבן זוגו ולילדיו של אזרח ישראל שקיבל אזרחות מכוח לידה או מכוח שבות. סעיף-קטן (ב) מסדיר את הענקת הזכות לשבות לקרובי משפחה של יהודי.

סעיף-קטן (ג) מכיר בקיומה של סמכות להעניק אזרחות ישראלית במקרים אחרים. מוצע להותיר למחוקק לקבוע את התנאים להתאזרחות. סעיף-קטן (ד) מגביל את הסמכות של רשויות השלטון לשלול מאדם את אזרחותו, מכוח הדרישה כי השלילה תיעשה מכוח עילות הקבועות בחוק ובהליכים הקבועים בחוק וכן מכוח התנאי שלא יהיה בשלילה כזו כדי להפוך אדם למשולל אזרחות של מדינה כלשהי. הוראה זו מבטאת את עקרונות המשפט הבין-לאומי הפומבי, ולפיהם אין לשלול באופן שרירותי את אזרחותו של אדם, ויש למנוע מצב שלאדם אין אזרחות כלל.

## 10. מיעוטים

מדינת ישראל תבטיח את מעמדם של המיעוט הערבי, הדרוזי ומיעוטים אחרים בתוכה.

אחת ההתפתחויות החשובות בחשיבה הליברלית המודרנית היא ההכרה בחשיבות ההגנה על זכותו של אדם להשתייך למסגרת תרבותית מסוימת. ביסוד תפיסה זו נטועה ההכרה שההשתייכות הקבוצתית-תרבותית של אדם היא בעלת חשיבות ניכרת בעיצוב אופיו ובגיבוש האוטונומיה שלו. האינטרס בהשתייכות הוא בעל חשיבות לכל אדם. אינטרס זה הוא בעל חשיבות רבה במיוחד ככל שמדובר במי שנמנה עם קבוצת מיעוט. בעיקרו של דבר, עצמתו של האינטרס תלויה בנתונים החברתיים והמשפטיים בחברה נתונה הקובעים את מידת החולשה והשבריריות של תרבותו של המיעוט אל מול לחציה של תרבות הרוב, ולפיכך – את מידת ההגנה הנחוצה על תרבות המיעוט. בתנאים הקיימים בישראל יש חשיבות רבה להגנה על מעמדם של המיעוט הערבי ושל המיעוט הדרוזי, כמו גם של מיעוטים אחרים.

המיעוט הערבי בישראל גדול יחסית למיעוטים אחרים, והוא מונה כמעט חמישית מאזרחי המדינה. הנמנים עמו הם ילידי הארץ שיש להם זיקה היסטורית ממושכת למקום. אמנם המיעוט הערבי אינו עשוי מקשה אחת, אלא הוא כולל קבוצות משנה אחדות, ועם זאת, מרבית הנמנים עם הקבוצה מגדירים את עצמם כשייכים לקבוצה לאומית-תרבותית אחת, והם בעלי מאפיינים משותפים רבים, ובהם שפה, אינטרסים לאומיים משותפים ועוד. לראשונה מאז הקמתה, המדינה מכירה בחוקתה בקיומם של מיעוטים ונוקבת בשמם. תכליתו של סעיף 10 לבטא את ההכרה במעמד המיוחד של מיעוטים אלה, ומכוח זאת להחיל על בני מיעוטים אלה את הוראת סעיף 38 בשער השני בחוקה, שמכוחה מוקנות לפרטים המשתייכים לקבוצה זכויות קיבוציות מסוימות. בכפוף לסייגים הנובעים מסעיף 38 האמור, מוצע להותיר לרשויות השלטון לקבוע את ההסדרים למתן ביטוי למעמדם המיוחד של המיעוטים האמורים. מכוח הסיפה תיתכן הכרה בקבוצות נוספות בישראל כקבוצות מיעוט הראויות להגנה.

## 11. דתות

(א) מדינת ישראל תבטיח את מעמדם ואת עצמאותן של כל הדתות בה; (ב) מדינת ישראל רשאית לספק ולממן שירותי דת; (ג) המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול, פגיעה אחרת, ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות.

הוראה זו מבטאת את ההכרה במעמדן המיוחד של הדתות בישראל, הכרה המקובלת בשיטת המשפט שלנו. מצד אחד, לדתות מוקנות סמכויות ניהול עצמי שנועדו להבטיח את עצמאותן מפני התערבות שלטונית. מצד שני, המעמד המיוחד של הדתות בישראל מובטח באמצעות מימון ציבורי של שירותי דת רבים ובאמצעות הענקת סמכויות שלטוניות שונות למוסדות דתיים. סעיף-קטן (א) מותיר למחוקק את הסדרת מעמדן המיוחד של הדתות, תוך כדי עיגון העיקרון בדבר חובתה של המדינה להבטיח את מעמדן המיוחד של הדתות בישראל ואת עצמאותן מפני התערבותן של רשויות השלטון בניהול ענייניהן. סעיף-קטן (ב) הולך בעקבות התפיסה המקובלת בישראל ומאפשר אספקה שלטונית ומימון ציבורי של שירותי דת. סעיף-קטן (ג) מבטא את ההוראה הכלולה כיום בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל ובסעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז-1967. הוא מבטא את ההכרה בחובתה של המדינה להגן על המקומות הקדושים ועל רגשות המאמינים בני הדתות השונות כלפי אותם מקומות. בצד החובה לפעול למניעת חילול המקומות הקדושים, מופרת גם החובה לאפשר לבני הדתות זכות גישה באופן המבטא את חשיבותו של חופש הדת במדינת ישראל.

## 12. שמירה על מורשת הארץ ותושביה

המדינה תבטיח את שימורה ואת פיתוחה של המורשת ההיסטורית והתרבותית של הארץ ושל תושביה.

הוראה זו היא ביטוי לחשיבות של המורשת ההיסטורית והתרבותית של תושבי המדינה ושל ההיסטוריה הארוכה של תרבויות שונות במרחב גאוגרפי זה. בצד ההכרה בזכויות של אזרחי המדינה לתרבות, מכוח סעיף 38 בשער השני, הוראה זו מבטאת גם את מחויבותה של המדינה לשימור המורשת. היא באה להוסיף על ההגנה מפני פגיעה בחופש הפעולה של האזרחים בשימור תרבותם, ותוספת זו היא באמצעות הכרה בחובתה העקרונית של המדינה לפעול לשימור ולפיתוח של המורשת ההיסטורית והתרבותית של הארץ ושל כלל תושביה. מורשת זו כוללת בין היתר אתרים ארכיאולוגיים והיסטוריים, יצירות ספרות ואמנות, שפות ועוד.

## 13. שמירה על הארץ ופיתוחה

המדינה תטפח את ערכי הנוף, את איכות הסביבה ואת משאבי הטבע ותפעל למניעת פגיעה בהם, תוך כדי שמירה על איזון עם הצורך בפיתוח הארץ.

הוראה זו מהווה ביטוי למחויבות של המדינה לפעול לשמירת איכות הסביבה במדינה בצד חובתה לפעול לפיתוח הארץ ולקידום איכות החיים של התושבים. בהוראה זו יש ביטוי לשתי המטרות הללו תוך כדי הטלת חובה מפורשת להתחשב בשתייהן ולאזן ביניהן כראוי. מטבע הדברים, אין כאן קביעה של הסדרים מפורטים, אלא הצהרה כללית באשר לחובה להתחשב הן בצורכי שמירת איכות הסביבה הן בצורכי הפיתוח של הארץ.



## שער שני

# זכויות יסוד של האדם

תכליתו של שער זה לעגן את ההגנה על זכויות יסוד של האדם בישראל. העיגון החוקתי של ההגנה על זכויות יסוד נועד לאפשר לפרט לפתח בחופשיות את אישיותו ולמנוע פגיעות בלתי מוצדקות מצד רשויות השלטון בזכויות יסוד שלו. ביסוד מהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית עומדת התפיסה שתכליתו של השלטון היא האדם ורווחתו. על רשויות השלטון מוטלת החובה לפעול לקידום האינטרס הציבורי תוך כדי כיבוד זכויות יסוד של האדם. ההכרה באינטרסים מסוימים כ'זכויות יסוד' נועדה להעניק לאינטרסים אלה מעמד מיוחד כדי להבטיח שיזכו למשקל ניכר באיזון בינם לבין האינטרס הציבורי.

ההוראות הקבועות בשער זה מבוססות, בעיקרו של דבר, על המתכונת הקיימת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו: הפרק נפתח בסעיף עקרונות יסוד, ובעקבות זאת מפורטות זכויות יסוד המוקנות לאדם (ובמקרים מסוימים, לאזרח או לתושב), ולבסוף, בסעיף 39 קבועה 'פסקת הגבלה', שעניינה היקף ההגנה על זכויות יסוד והתנאים שבכפוף להם רשויות השלטון רשאיות לפגוע בזכויות יסוד. הזכויות המנויות כאן מקיפות מאלה הקבועות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הן מבטאות את האינטרסים שמקובל להכיר בהם כזכויות יסוד, ובכלל זה זכויות אזרחיות ופוליטיות (הזכות לבחור ולהיבחר מנויה בשער השלישי, בפרק הדין בכנסת), זכויות 'חברתיות' וכן זכויות 'קבוצתיות'.

בהשוואה לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מוצע להשמיט את סעיף המטרה (סעיף 1א לחוק היסוד), שבו נקבע כי מטרתו של חוק היסוד 'להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית', וכן את ההפניה הקבועה כיום בסעיף 1 לחוק היסוד, 'רוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל'.

השמטות אלה נובעות משני טעמים. ראשית, המבוא והשער הראשון של החוקה מבטאים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית באופן המייתר את הצורך בחזרה עליהם בשער זה. שנית, הקביעה בפסקת המטרה כי מטרת חוק היסוד 'להגן על כבוד האדם וחירותו' היא בסיס מרכזי לפרשנות שזכויות יסוד המוגנות מכוח חוק היסוד אינן רק אלה המנויות בו במפורש, אלא הן מכלול הזכויות הנובעות מן ההכרה בזכותו של אדם ל'כבוד'.

ההרחבה של הזכויות המנויות בשער זה לעומת אלה המנויות בחוק היסוד והשאיפה להסדיר בחוקה באופן ממצה את האינטרסים המוכרים כזכויות יסוד מצדיקות את השמטת סעיף המטרה. עם זאת, בסעיף עקרונות היסוד מוצע למנות במפורש את 'כבוד האדם' כאחד מעקרונות היסוד שעליהם מושתתת ההגנה על זכויות יסוד של האדם.

מקובל במגילות זכויות אדם, זכויות יסוד מנוסחות בלשון כללית ורחבה, המאפשרת להתאים את המובן הניתן להן בהתאם לשינויים במציאות ובתפיסות המקובלות בחברה. זכויות יסוד אינן מנוסחות באופן 'שלילי' (דוגמת 'אין פוגעים', 'אין נוטלים' וכדומה), ניסוח הכלול כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הניסוח הוא הצהרה פוזיטיבית על הכרה בקיומן של זכויות, ובצד ניסוח זה, בסעיף הלפני אחרון של שער זה, הכרה בכוחו של השלטון לפגוע בזכויות יסוד בתנאים המנויים בפסקת ההגבלה.

כאמור, זכויות יסוד נועדו להגביל את סמכויותיהן של רשויות השלטון ולחייבן להתחשב באינטרסים שהם בגדר זכויות יסוד, בשעה שהן מפעילות סמכויות שלטוניות. היקף ההגנה על זכויות יסוד והאיזון בין לבין אינטרסים אחרים נעשים בהתאם לאמות המידה הקבועות ב'פסקת הגבלה'. במקרה של התנגשות בין זכויות יסוד של פרט אחד לבין זכויות יסוד של אחר נערך 'איזון' בין הזכויות, שנועד להבטיח הגנה רחבה ככל האפשר לכל אחת ואחת מן הזכויות המתנגשות.

מכלול ההחלטות השלטוניות – ובכלל זה חקיקת הכנסת – כפוף להוראות החוקה בכלל ולשער זה בפרט. עם זאת, בשער השלישי, בפרק השפיטה, סעיף 164, נקבע כי דבר חקיקה שעניינו אחד הנושאים המנויים שם לא יבוטל מכוח הוראות החוקה, ואף אין מוטלת על בית המשפט חובה להעניק עדיפות פרשנית להוראות החוקה. מדובר בעניינים הבאים: הצטרפות לדת, לרבות גיור, השתייכות לדת או פרישה ממנה; סמכותם של בתי הדין הדתיים ביום כינון חוקה זו, עריכת נישואין וגירושין בהתאם לדין דתי, יצירת זוגיות והתרתה בהתאם לחוק ותחולת הדין הדתי בענייני המעמד האישי, אשר נכון ליום כינון חוקה זו נדונים על פי הדין האישי של הצדדים; צביונם היהודי של השבת ושל מועדי ישראל ברשות הרבים; שמירת הכשרות במוסדות ממלכתיים; מתן אזרחות ישראלית לקרוביו של מי שזכאי לעלות לישראל.

## 14. עקרונות יסוד

זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על קדושת החיים, על כבוד האדם, על חירות האדם, על שוויון ועל השאיפה להשגת צדק חברתי.

הוראה זו מבטאת את עקרונות היסוד שעליהם מושתתת ההכרה באינטרסים מסוימים של הפרט כזכויות יסוד. היא מהווה בסיס לקביעת היקף הפריסה של זכויות יסוד (האינטרסים והתביעות של הפרטים המוכרים כזכויות יסוד) ולקביעת היקף ההגנה על זכויות יסוד (האיזון בין זכויות יסוד לבין אינטרסים אחרים). ההכרזה בדבר עקרונות יסוד היא ביטוי לחזון נביאי ישראל בדבר מהותה של החברה: הכרה בערך האדם והשאיפה לצדק חברתי.

הוראה זו שונה מן ההוראה הקבועה בסעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בכמה היבטים. שם נקבע כי 'זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל'. מוצע להקדים את האזכור של קדושת החיים ולפתוח בו את פירוט עקרונות היסוד באופן המבטא את החשיבות העליונה של החיים. בנוסף, מוצע להחליף את הביטוי 'ערך האדם' בביטוי 'כבוד האדם'. הביטוי 'כבוד האדם' הוא בעל מעמד מרכזי בפרשנות היקף הפריסה של זכויות יסוד והיקף ההגנה עליהן, ולאור השמטת פסקת המטרה, מוצע לתת לו ביטוי בסעיף עקרונות יסוד. כאמור, מוצע להשמיט את הסיפה, לאור המבוא והשער הראשון לחוקה.

תוספת חשובה לסעיף עקרונות היסוד היא הקביעה כי זכויות יסוד מבוססות גם על 'שוויון ועל השאיפה להשגת צדק חברתי'. השוויון בין בני האדם, במובן התייחסות שווה אל כל בני האדם ובמובן התייחסות אל כל בני האדם כאל שווים, הוא ערך יסודי של המשטר הדמוקרטי. הסיפה מכוון לחתירה ומאמץ קבועים לקדם שוויון המושתת על צדק חברתי. הוראה זו נועדה לבטא תפיסה של ערבות הדדית וסולידריות חברתית מתוקף ההכרה בחשיבות ההבטחה של אמצעי קיום בסיסיים לשם מימוש כבוד האדם. המונח 'צדק חברתי' מעוגן היטב במסורת היהודית כמו גם במסורת הליברלית. המונח 'שאיפה' – בשונה מ'מחויבות' – מבטא את היסוד ההצהרתי והכללי בלבד של הסיפה של סעיף זה.

**15. הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד**

(א) לכל אדם הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד; (ב) לא יוטל עונש מוות; (ג) אין לענות או לנהוג באדם באופן אכזרי, בלתי אנושי או הפוגע בצלמו; (ד) לכל אדם הזכות לא להשתתף בניסוי רפואי או מדעי בגופו ללא הסכמתו.

הוראה זו מהווה שילוב של ההוראות הקבועות כיום בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. היא מבטאת את הזכויות היסודיות ביותר של האדם: הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד. נובעת ממנה הגבלה על כוחן של רשויות השלטון לפגוע באינטרסים חיוניים אלה. לכך נוספות שתי הוראות נוספות, שאינן קבועות כיום בחוק היסוד: האיסור על הטלת עונש מוות והאיסור על עינויים או התנהגות באופן אכזרי, בלתי אנושי או הפוגע בצלמו של אדם. אלה הם איסורים מוחלטים, המוכרים ככאלה באמנות בין-לאומיות. הוראות 'פסקת ההגבלה' אינן מקנות כוח לרשויות השלטון להפר איסורים אלה, שהם כאמור מוחלטים.

**16. חירות**

(א) לכל אדם הזכות לחירות; (ב) לא יהא אדם נתון לעבדות, שעבוד או עבודת כפייה.

הוראה זו שונה מן ההוראה הקבועה בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שבה נקבע כי 'אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת'. הניסוח המוצע כאן הוא כללי ורחב יותר וכולל למעשה שני רבדים: הכרה בזכותו של כל אדם לחירות, במובן של האוטונומיה של הרצון הפרטי וחופש הפעולה הנובע ממנו, והכרה בזכותו של אדם לחירות ממעצר ומהגבלות אחרות על חופש התנועה שלו. הוראת סעיף-קטן (ב) מבטאת הרחבה נוספת של ההכרה בזכות לחירות אישית באמצעות החלתה גם על החופש מעבדות, משעבוד או מעבודת כפייה.

**17. שוויון בפני החוק ואיסור אפליה**

הכול שווים בפני החוק; אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא, מוגבלות או מכל טעם אחר.

הוראה זו מעגנת את הזכות לשוויון שאינה מנויה כיום במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עקרון השוויון הוא אכן עיקרון מוכר במשפט הישראלי, בהוראות חוק מסוימות ובפסיקת בית המשפט העליון. הוראה זו נועדה לבטא באופן חוקתי את ההכרה בזכות יסוד של האדם. השוויון בין בני האדם הוא עקרון יסוד של השיטה הדמוקרטית (וכנזה הוא מצוין כבר בסעיף 1 בשער הראשון בחוקה), והוא נגזר מן ההכרה בכבוד האדם. ההוראה כוללת שני חלקים: שוויון לפני החוק ואיסור אפליה.

ההוראה הראשונה היא ביטוי לעקרון שלטון החוק: החוק חל באופן שווה על כל אדם. הוא מבטא את הכפיפות של הכול, לרבות רשויות השלטון, לחוק. ההוראה השנייה היא ביטוי לתפיסה שרשויות השלטון אינן רשאיות לנקוט מדיניות המפלה בין בני אדם מחמת טעמים שאינם ענייניים. הטעמים המפורטים אינם בבחינת רשימה סגורה, וקיימת לגביהם חזקה כי הם אינם ממין העניין. התפיסה המקובלת בפסיקה בישראל היא כי הבחנה המבוססת על אחד הטעמים הללו מהווה אפליה, אף אם היא מבוססת על טעם ענייני, כלומר אף אם קיימת 'שונות רלוונטית', ולשם הצדקתה יש להראות כי היא משרתת אינטרס חיוני שאין אפשרות להשיגו אלא באמצעות הסתמכות על הבחנה כאמור. לפי הפרשנות המקובלת בישראל, הבחנה בין פרטים שתכליתה תיקון עוול שנגרם בעבר לבני קבוצה מסוימת או השגת שוויון בתוצאות ('העדפה מתקנת'), אינה מהווה בהכרח אפליה אסורה.

### 18. חופש הדעה והביטוי

לכל אדם חופש הדעה והביטוי ברשות היחיד וברשות הרבים, לרבות החופש לפרסם דעות ומידע בכל דרך.

חופש הביטוי וחופש הדעה הוכרו כבר לפני שנים רבות בפסיקת בתי המשפט בישראל, והם מהווים אבן יסוד של שיטת המשטר הדמוקרטית. לחופש הביטוי חשיבות בקידום שיטת המשטר הדמוקרטית, המבוססת על החלפת דעות ועל ניסיון לשכנוע הדדי, וההגנה עליו היא ביטוי להכרה בערך האדם כיצור תבוני. ההכרה בזכותו של אדם לפרסם דעות ומידע בכל דרך נועדה להרחיב את היקף ההכרה בחופש ביטוי גם לתחום חופש העיתונות והתקשורת.

### 19. חופש המידע

לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית.

הוראה זו מעגנת את ההכרה בזכות לקבל מידע מרשויות השלטון, המעוגנת בחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. ההכרה בחופש המידע כזכות יסוד של האדם מבטאת את התפיסה כי המידע שבידי הרשות השלטונית שייך לציבור ואת ההכרה בחשיבות של המידע שבידי הרשות למימוש הזכות לחופש ביטוי והזכות להשתתפות אזרחית מושכלת. עם זאת, בשונה מן הזכות לחופש ביטוי, מוצע כי הזכות לחופש מידע תיוחד לאזרח או לתושב. הוראה זו מבטאת את התפיסה שהשלטון אחראי בפני הציבור (אחריותיות - accountability).

## 20. חופש האספה, התהלוכה וההפגנה

לכל אדם החופש לקיים אספות, תהלוכות והפגנות.

חופש האספה, התהלוכה וההפגנה מוכר כאמצעי חשוב למימוש הזכות לחופש ביטוי. ייחודן של האספה, התהלוכה וההפגנה הוא בכך שהן אמצעים לביטוי נלווה-מעשה, ולפיכך יש מקום להכיר במפורש בזכותו של אדם לנקוט אמצעים אלה כחלק מזכותו לחופש ביטוי. הזכות לנקוט את האמצעים האמורים (כדרך למימוש חופש הביטוי באספות, בתהלוכות ובהפגנות) רחבה אך מוגבלת, כי ברור שהחופש האמור אינו מקיף פעולה אלימה, אלא הוא חל רק על פעולות ביטוי בלתי אלימות המתנהלות 'בדרכי שלום'.

## 21. חופש האמונה והמצפון

לכל אדם חופש האמונה והמצפון.

הוראה זו מבטאת את התפיסה שבצד המחויבות להכרעת הרוב, מופרת במשטר דמוקרטי גם זכותו של הפרט לחופש אמונה ומצפון. הכרה זו נגזרת מן ההכרה בכבוד האדם. היא מתבטאת בחובה המוטלת על רשויות השלטון להתחשב במידת האפשר בחופש האמונה והמצפון של הפרט, בשעה שהן מחילות את החובה הכללית המוטלת על כל אדם לכבד את הכרעת הרוב.

## 22. חופש הדת ואיסור פגיעה מטעמי דת

(א) לכל אדם חופש הדת; (ב) לא ישללו זכויות, ולא יוטלו חובות על אדם מטעמים שעיקרם דת.

הוראה זו מבטאת את ההכרה בזכותו של כל אדם לחופש דת ולחופש מדת. הזכות לחופש

דת כוללת את הזכות לפולחן דתי, לחופש אמונה ולפטור מתחולתן של נורמות כלליות אשר תוכנן סותר את עיקרי האמונה הדתית של אדם. הזכות לחופש מדת משמעה כי לא ייעשה שימוש בסמכויות שלטוניות לשם אכיפת קיום מצוות דתיות. הוראה זו אינה שוללת אכיפה שלטונית של נורמות שמקורן דתי, ובלבד שעיקר טעמן אינו דתי אלא בנסיבות שקיימים בהן טעמים לאומיים, תרבותיים או חברתיים כלליים.

### **23. חופש האמנות, היצירה, המחקר וההוראה** לכל אדם חופש האמנות, היצירה, המחקר וההוראה המדעיים.

חופש האמנות, היצירה, המחקר וההוראה המדעיים הוא בעל חשיבות רבה בהבטחת כבוד האדם ובמימוש האוטונומיה וחופש הביטוי שלו. המדובר בזכות ליצור ולחקור בחופשיות, ללא התערבות שלטונית. בגדר חירויות אלה נמנה גם החופש האקדמי של מורים ושל חוקרים.

### **24. פרטיות ושם טוב** כל אדם זכאי לפרטיות, לצנעת חייו ולשמו הטוב.

הוראה זו כללית יותר מזו הקבועה בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות לפרטיות כוללת את היסודות המנויים בסעיף – צנעת חייו של אדם וזכותו לשם טוב – וכן יסודות נוספים הנגזרים ממהותה של ההכרה בכבוד האדם ובאוטונומיה שלו.

### **25. חופש התנועה** (א) כל אדם הנמצא כדין בישראל חופשי לנוע בארץ כרצונו; (ב) כל אדם חופשי לצאת מישראל; (ג) כל אזרח ישראלי וכל תושב ישראל זכאי להיכנס לישראל.

סעיף־קטן (א) מבטא הכרה בזכותו של כל אדם לנוע בישראל בחופשיות. הכרה זו היא ביטוי לחשיבות של חופש התנועה, הנגזר מן הזכות לחירות אישית. הוראות סעיפים־קטנים (ב) ו- (ג) קבועות כיום בסעיף 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות להיכנס לישראל היא זכות יסוד של אזרח ותושב בלבד, כמקובל במשפט הבין־לאומי.

**26. זכויות במשפט**

(א) לכל אדם הזכות לפנות לרשויות שיפוטיות; (ב) לכל אדם הזכות להליך משפטי הוגן; (ג) לכל אדם הזכות לייצוג משפטי על פי בחירתו; המדינה תעמיד לאדם ייצוג משפטי במקרים ובתנאים שייקבעו בחוק; (ד) לכל אדם הזכות להתגונן מפני אשמה שהוטלה בו; (ה) כל אדם בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדין; לא יישא אדם באחריות פלילית לעבירה אלא אם כן הוכחה מעבר לספק סביר; אין להרשיע או להאשים אדם בשל מעשה או מחדל שבגינו הורשע או זוכה בעבר; (ו) אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על פיו; אין אדם חייב בפלילים בשל מעשה או מחדל שלא היו עבירה על פי חוק בשעת המעשה או המחדל, ואין עונשין אדם בעונש חמור מזה שהיה צפוי לו לפי החוק בעת ביצוע העבירה.

הוראה זו מבטאת יסודות מהותיים של שלטון החוק. סעיף־קטן (א) מבטא את ההכרה בזכות הגישה לרשויות שיפוטיות. זכות זו נתפסת כתנאי הכרחי להבטחת הגנה נאותה על חירויות היסוד של האדם, ולשם אכיפת שלטון החוק ובירור תקינות פעילותן של רשויות השלטון. בסעיף־קטן (ב) מובאת הכרה בזכות להליך הוגן. הזכות להליך הוגן כוללת שורה ארוכה של הסדרים הנוגעים לאופן ניהול ההליך השיפוטי, ובכלל זה זכות עיון, זכות טיעון, זכותו של אדם להיות נוכח בהליך שיפוטי המתקיים בעניינו, איסור ניגוד עניינים ומשוא פנים בפעולתו של נושא משרה שיפוטית, חובת הנמקה, הזכות לייצוג משפטי ועוד. הזכות להליך הוגן אינה מוגבלת להליכים פליליים, והיא כוללת גם הליכים אחרים, לרבות הליכים מעין שיפוטיים. סעיף־קטן (ג) מעגן את הזכות לייצוג, המהווה תנאי חשוב לקיומו של הליך הוגן. שלושת הסעיפים־הקטנים האחרים מתייחסים להליכים פליליים. העיגון החוקתי של זכויות אלה נחוץ בשל החשש הממשי לפגיעה בזכויותיו של נאשם בהליך פלילי, לרבות התוצאות הקשות הכרוכות בה. יש בהסדרים אלה ביטוי לעקרונות היסוד של שלטון החוק במובנו המהותי, המבטאים עקרונות של 'צדק פורמלי', ובכלל זה 'עקרון החוקיות', דהיינו איסור ענישה למפרע, החובה לנסח עבירות באופן ברור ועוד. נוספת להם הכרה חוקתית בחזקת החפות, בנטל ההוכחה הכבד במיוחד, דהיינו מעל לספק סביר, בהליך פלילי וכן באיסור כפל הליך.

### 27. זכויות העציר

(א) לכל אדם שנעצר הזכות לאלה: שיודיעוהו עם ביצוע המעצר את עילת המעצר; שתימסר מוקדם ככל האפשר הודעה על המעצר לאדם הקרוב אליו; שייפגש ללא דיחוי בלתי סביר עם עורך דין לפי בחירתו ויטייע עמו; שיודיעוהו על זכויותיו אלו; (ב) אדם שנעצר בשל חשד לביצוע עבירה זכאי להיות מובא בפני רשות שיפוטית לבחינת מעצרו מוקדם ככל האפשר; (ג) מאסר או מעצר של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל שאר זכויותיו.

מוצע לעגן בנפרד את זכויותיו של עציר, בנוסף להכרה הכללית בזכות להליך הוגן, לחירות אישית ולחופש תנועה. הזכויות בסעיף־קטן (א) מפורטות על פי הסדר הכרונולוגי אשר על פיו יש ליישמן. סעיף־קטן (ב) מבטא את החשיבות העליונה בהבאתו של אדם בהקדם בפני שופט לצורך בחינת מעצרו כדי למנוע פגיעה מיותרת בחירותו וכדי לאפשר מימוש הזכות למשפט הוגן. סעיף־קטן (ג) מעגן את זכותם של עציר ואסיר לכבוד ולתנאי מעצר ומאסר נאותים.

### 28. הזכות לקניין

(א) לכל אדם הזכות לקניין; (ב) אין מפקיעים קניינו של אדם אלא לצורכי ציבור ותמורת פיצוי הולם.

זו הוראה דומה לזו הקבועה כיום בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הניסוח כללי, ועל כן הוא מותיר מרחב לפרשנות ולהתאמת היקף הפריסה של הזכות לקניין לתפיסות החברתיות המשתנות. הוראה זו מכירה בזכותו של אדם לציבור קניין וכן בזכותו לקניין שכבר צבר. סעיף־קטן (ב) מכיר בכוחה של המדינה להפקיע קניינו של אדם בשני סייגים: קיומה של תכלית ראויה ('צורכי ציבור') ופיצוי הולם. הוראה זו מבטאת הכרה שעצם הפיצוי אינו שולל את מהותה של ההפקעה כפגיעה בזכותו של אדם לקניין.

### 29. חופש העיסוק

כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד.

זו הוראה דומה לזו הקבועה כיום בסעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק. הניסוח כללי, ועל כן הוא מותיר מרחב לפרשנות ולהתאמת היקף הפריסה של הזכות לתפיסות החברתיות המשתנות. הזכות מוקנית לאזרח או לתושב.

### 30. חופש ההתאגדות

(א) לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד, לרבות הזכות להקים מפלגות והתאגדויות פוליטיות; (ב) לכל אזרח או תושב של המדינה החופש להתאגד באיגודים מקצועיים.

זכות ההתאגדות מוכרת כיסוד חשוב למימוש חירויות יסודיות אחרות, ובכלל זה הזכות להיבחר, חופש הביטוי, חופש העיסוק ועוד. מודגשות שתי צורות התאגדות חשובות במיוחד בדמוקרטיה פרלמנטרית: מפלגות והתאגדויות פוליטיות. לכך נוספת הכרה מפורשת בזכות להקמת איגודים מקצועיים, הנחוצה לקידום תנאי עבודה נאותים, לאור עמדת המיקוח הנחותה בדרך כלל של עובד שאינו מאוגד, ביחס למעבידו.

### 31. שביתה

עובדים זכאים לשבות בשל סכסוך עבודה על פי החלטת ארגון העובדים שלהם, ומעבידים זכאים להשבית בשל סכסוך עבודה, ובלבד שלא יפגע באופן ניכר תפקודם הסדיר של שירותים חיוניים לציבור. זכות השביתה זכות ההשבתה, כולל למי שאינם מאוגדים בארגון עובדים, יוסדרו בחוק.

מוצע להכיר בזכות לשבות כזכות יסוד. שביתה היא אמצעי להשגת תנאי עבודה הוגנים, לאור כוחם הנחות של עובדים ביחס למעבידים. עם זאת, היקף הפריסה של הזכות לשבות מוגבל מכוח שלושה עקרונות: האחד, לאדם מוקנית זכות לשבות רק ככל שמדובר ב'סכסוך עבודה', ואין מוכרת זכות יסוד לשביתה 'פוליטית', המכוונת לשינוי הכרעות מדיניות שאינן נוגעות ישירות לסכסוך עבודה; השני, עובדים רשאים לשבות רק מכוח החלטה של ארגון העובדים שלהם; והשלישי, אין מוכרת זכות לשביתה שמימושה פוגע בתפקוד הסדיר של שירותים חיוניים לציבור.

### 32. זכויות חברתיות

(א) מדינת ישראל תפעל לקידום הרווחה האישית והכלכלית של אזרחיה ושל תושביה מתוך הכרה בכבוד האדם; (ב) היקפן של הזכויות החברתיות המפורטות בסעיפים 33 עד 36 ייקבע בחוק או על פיו.

הוראה זו מבטאת הכרה בזכויות יסוד מסוג שונה מאלה שנמנו בסעיפים 15 עד 31 לשער זה של החוקה: עניינה זכויות יסוד שאינן מגבילות את סמכויות רשויות השלטון אלא מטילות עליהן חובת עֲשֵׂה בתחומים מסוימים מתוך שאיפה להבטיח תוצאות. בסעיף זה מובאת החובה העקרונית המוטלת על המדינה, לפעול 'לקידום הרווחה האישית והכלכלית של אזרחיה ושל תושביה, מתוך הכרה בכבוד האדם'. מכוח הוראה זו מוקנית לכל אזרח ותושב הזכות שהמדינה תפעל להגשמת יעדים אלה, ובכלל זה בתחומי החינוך, הבריאות ועוד.

היקף הקידום של הרווחה האישית והכלכלית של אזרחי המדינה ושל תושביה הוא החלטת מדיניות המושפעת מן הנסיבות ומתפיסות היסוד החברתיות של הרוב. מטעם זה אין בחוקות של מדינות דמוקרטיות רבות הכרה מפורשת בזכויות חברתיות ובחובות המוטלות על המדינה לספק מוצרים ושירותים מסוימים. ההסדר המוצע מבטא דרך ביניים בין הכרה מלאה בחובתה של המדינה לספק מוצרים ושירותים מסוימים לבין הימנעות מוחלטת מהכרה בחובת כיבוד של זכויות חברתיות. בהסדר המוצע מוכרת החובה העקרונית המוטלת על המדינה לפעול לקידום רווחת התושבים, ואף מנויים במפורש תחומים מסוימים שבהם מוטלת על המדינה חובה עקרונית כאמור. אולם אין מוטלת חובה מפורטת (למעט בתחום מספר שנות הלימוד במסגרת 'חינוך חינוך'), ולפיכך אין נובעת מן ההסדר המוצע הסמכה להתערבות שיפוטית להבטחת מימוש הזכויות החברתיות.

### 33. הזכות לביטחון סוציאלי

מדינת ישראל תפעל לקידום הביטחון הסוציאלי.

סעיף זה קובע את מחויבות המדינה לקידום הזכות לביטחון סוציאלי של תושבי המדינה. חשיבותה של הזכות לביטחון סוציאלי היא ביצירת 'רשת ביטחון' לכל תושב במדינה, רשת אשר תבטיח קיום בכבוד.

**34. הזכות לבריאות**

מדינת ישראל תפעל להבטחת בריאות הציבור ותדאג לאספקת שירותי בריאות.

בסעיף זה מוכרת חובת המדינה לדאוג לבריאות הציבור מכוח ההכרה כי בריאות אינה רק מצרך אלא גם זכות יסוד של האזרח. ההכרה בחובתה של המדינה לפעול להבטחת בריאות הציבור כוללת שורה ארוכה של פעולות, ובכללן הרפואה המונעת, הבטחת תנאי אשפוז נאותים, נגישות מלאה למערכת הבריאות, לטיפולים רפואיים, לתרופות ועוד. חובתה של המדינה לדאוג לאספקת שירותי בריאות כוללת הסדרת פעילותם של בתי החולים ושל מוסדות רפואיים וכן של קופות חולים וחברות לביטוח בריאות.

**35. הזכות לחינוך**

(א) מדינת ישראל תשקוד על קידום החינוך מתוך הכרה בערכו ובחשיבותו לפיתוח רוח האדם וכישוריו ולהבטחת שוויון הזדמנויות לכל תושביה;  
(ב) מדינת ישראל תבטיח 13 שנות לימוד חינוך, ו-11 הראשונות - חובה.

בסעיף זה מוכרת חובת המדינה להעניק לכל תושב חינוך נאות, וזאת מתוך הכרה בחשיבותו של החינוך. במדינה דמוקרטית המעלה על נס את ערך השוויון, החינוך הוא אמצעי להשגת ערך זה. זאת ועוד: חינוך הוא דרך מרכזית המאפשרת את מיצוי הפוטנציאל של כל אדם. חלק ממשאביה של המדינה ואחד מיסודותיה, במיוחד במדינה דמוקרטית, הוא חינוך לתושביה.

**36. זכויות בעבודה**

מדינת ישראל תפעל לקיום תנאי עבודה הוגנים מתוך הכרה בערך העבודה.

סעיף זה נועד להבטיח תנאי עבודה הוגנים לכל אדם העובד בשטח המדינה. במסגרת זו נכללת חקיקת המגן בתחום משפט העבודה, שנועדה להבטיח תנאי עבודה נאותים, הגנה על זכויותיו של העובד במקום העבודה וכדומה, וחובתה של המדינה לאכוף את חקיקת המגן. הוראה זו אינה מטילה חובה על המדינה - או על גורם פרטי - להעסיק עובד מסוים, אך יש בה הכרה

בחשיבות להבטיח תנאי עבודה הוגנים. הוראה זו מצטרפת להוראות אחרות בשער זה בדבר הזכות להתאגד בארגון עובדים והזכות לשבות.

### 37. זכויות הילד

(א) לכל ילד זכות לתנאי חיים בסיסיים ולהתפתחות, ככל הניתן במסגרת המשפחה; (ב) להורים, האפוטרופסים הטבעיים של ילדם, ולכל אפוטרופוס אחר על פי דין יש האחריות, החובה והזכות להבטיח את טובת הילד; (ג) לא מילאו ההורים, או כל אפוטרופוס אחר על פי דין, את חובותיהם כלפי ילדם, תפעל המדינה למילוי החובות ההוריות כמוגדר בחוק.

בהוראה זו ניתן ביטוי להכרה בזכות יסוד של כל ילד, כלומר מי שגילו מתחת ל-18 שנים, ובכללה הזכות להתפתחות פיזית, שכלית, רגשית ותרבותית. מוכר מעמד המיוחד של ההורים ושל משפחתו של הילד, וזאת הן בקביעה כי זכויות יסוד של הילד ימומשו ככל הניתן במסגרת המשפחה הן בהכרה בזכותם – כמו גם בחובתם ובאחריותם – של הוריו של הילד להבטיח את טובתו. סעיף-קטן (ג) מבטא את ההכרה בחובה המוטלת על המדינה לפעול למימוש זכויותיו של הילד, אם ההורים אינם ממלאים את חובותיהם ההוריות. ההסדר המוצע מבטא את עקרון טובת הילד כעקרון היסוד של ההסדרים בתחום המשפחה ושל זכויות ההורים וחובותיהם.

### 38. זכויות קבוצה

לכל אדם המשתייך לקבוצה לאומית-אתנית, דתית, תרבותית או לשונית, הזכות - לבדו או עם שאר חברי הקבוצה - לשמר ולפתח את תרבותו, את דתו, את לשונו ואת מורשתו.

אחת ההתפתחויות החשובות בחשיבה הליברלית המודרנית היא ההכרה בחשיבות ההגנה על זכותו של אדם להשתייך למסגרת תרבותית מסוימת. ביסוד תפיסה זו נטועה ההכרה שההשתייכות הקבוצתית-תרבותית של אדם היא בעלת חשיבות ניכרת בעיצוב אופיו ובגיבוש האוטונומיה שלו. האינטרס בהשתייכות הוא בעל חשיבות לכל אדם. אינטרס זה הוא בעל חשיבות רבה במיוחד – ולפיכך הנטייה היא להכיר בו כ'זכות יסוד' או כאוסף של 'זכויות קיבוציות' – ככל שמדובר במי שנמנה עם קבוצת מיעוט. עצמתו של האינטרס תלויה, בעיקרו של דבר, בנתונים החברתיים והמשפטיים בחברה נתונה, הקובעים את מידת החולשה

והשבריריות של תרבותו של המיעוט אל מול לחציה של תרבות הרוב, ולפיכך – את מידת ההגנה הנחוצה על תרבות המיעוט. ארבעה סוגי הקבוצות המפורטים בהוראה זו מקובלים בחוקת העולם ובאמנה האירופית לזכויות האדם, והם סוגי הקבוצות אשר ראוי לאפשר לקבוצות המשתייכות אליהם לשמר את מורשתן התרבותית.

הוראה זו מבטאת הכרה כללית בזכותו של כל אדם המשתייך לקבוצה תרבותית לשמר ולפתח את התרבות, את הדת, את הלשון ואת המורשת של הקבוצה שעמה הוא נמנה. לשון הוראה זו כללית, ועל כן היא מאפשרת להתאים את תוכן של הזכויות המופרות מכוחה לנסיבות המשתנות.

בעיקרו של דבר, ההכרה בזכויות קיבוציות עשויה להתבטא, בין היתר, במתן ביטוי לתרבות הרלוונטית בחיים הציבוריים, בשימור תרבותה של הקבוצה, בהימנעות מהטלת מגבלות ואף בסיוע שלטוני (בעיקר בתחום החינוך). בהענקת פטור לבני הקבוצה מן החובה לכבד נורמות כלליות מסוימות ובזכות לשוויון בהקצאת משאבים ציבוריים.

### 39. פגיעה בזכויות

אין פוגעים בזכויות שלפי החוקה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

זוהי הוראה דומה לפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק, והיא נועדה לשמר את ההלכות והפרשנויות שניתנו לנוסח זה בבתי המשפט בישראל וליישמן בשינויים המחויבים ביחס לזכויות הנוספות למגילת הזכויות מכוח החוקה. בהוראה זו נקבע היקף ההגנה על זכויות יסוד. נקבעים שני תנאים עיקריים להכרה בתוקף של פגיעה בזכות יסוד. התנאי הפורמלי הוא שהפגיעה תיקבע בחוק או לפי חוק כאמור, מכוח הסמכה מפורשת בו; תנאי זה נועד להבטיח שהפגיעה בחירויות הפרט תהיה תוצאה של הכרעת הרוב, ושהיא נעשתה בהתאם לפרוצדורה פורמלית, ידועה, מקובלת ופומבית. לכך נוסף תנאי מהותי: הפגיעה תהא אכן נחוצה לקידום אינטרס ציבורי ראוי, ומידתה אינה עולה על הנדרש. הוראה זו מבטאת את ההכרה שזכויות יסוד אינן מוחלטות, אך גם את המעמד המיוחד של זכויות יסוד.

#### 40. נציבות זכויות האדם

(א) תוקם בחוק נציבות זכויות אדם שתפעל לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה של זכויות האדם המוקנות לפי חוקה זו או לפי חוק ושתטפל בתלונות בנושא זה; (ב) החוק האמור יסדיר את דרכי המינוי ואת דרכי הפעולה של הנציבות.

מוצע להקים נציבות זכויות אדם לשם קידום ההגנה על זכויות האדם. החוקה אינה מסדירה באופן מפורט את פעילותה של הנציבות. נציבות זכויות האדם היא גוף הפועל בהצלחה רבה במדינות דמוקרטיות רבות בעולם. גוף זה אמור לפעול בצד גורמי הפיקוח הקיימים על רשויות השלטון. תכליתו העיקרית לפעול לקידום ההגנה על זכויות האדם באופן מערכתי ומוסדי, ובכלל זה לנקוט פעולות להגברת המודעות לחשיבות ההגנה על זכויות האדם, הן בקרב גורמי השלטון הן בקרב ציבור האזרחים.



## שער שלישי רשויות השלטון

השער השלישי מסדיר את מעמדן של רשויות השלטון השונות, את אופן בחירתן, את חלוקת הסמכויות ביניהן ואת אופן מילוי תפקידיהן. שער זה כולל שישה פרקים העוסקים ברשויות הבאות: נשיא המדינה, הכנסת, הרשות המבצעת (במסגרתה נכללים סימנים בדבר הממשלה, שירות הציבור, משק המדינה, הצבא וכוחות ביטחון ומודיעין), הרשות השופטת, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והרשויות המקומיות. כן נכללים בשער זה שני פרקים נוספים המסדירים את סמכויות החקיקה ואת ההתקשרות באמנות בין-לאומיות.

שער זה מבוסס במידה רבה על ההוראות הקבועות כיום בתשעת חוקי היסוד (הנוספים לשני חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם). ההשלמות העיקריות להסדרים הקיימים הן ביחס לפעילות של הרשות המבצעת ושל הרשויות המקומיות וכן בתחומים של הסדרת סמכויות החקיקה וההתקשרות באמנות.

שער זה נפתח בשתי הוראות המבטאות את עקרונות היסוד של פעילות רשויות השלטון במדינה דמוקרטית: עקרון חוקיות המנהל וחובת הנאמנות של נבחרי הציבור ושל עובדי הציבור.

### 41. סמכויות רשויות השלטון

אין סמכויות לרשויות השלטון אלא מכוח החוקה והחוק.

יסודו של עקרון הפרדת הרשויות בשאיפה להגביל את כוחן של רשויות השלטון. עקרון הפרדת הרשויות מתבטא במהותן של הסמכויות המסורות לרשויות השלטון ובהסדרים לפיקוח על פעילותן. הביטוי המרכזי לכך הוא 'עקרון החוקיות': הרשות השלטונית מוסמכת לפעול בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוקה ובחוק. עיקרון זה מבטא את התפיסה שתכליתן של הרשויות השלטוניות להגשים את המדיניות שמתווה הרשות המחוקקת בחקיקה ואשר מבטאת את רצון הציבור. העיקרון בדבר 'חוקיות המנהל' קובע כי רשות מנהלית רשאית

להפעיל אך ורק את אותן סמכויות שהוקנו לה בחוק. עיקרון זה חל בראש ובראשונה על הפעלת סמכויות שיש בה משום פגיעה בזכויות יסוד של האדם, והוא (העיקרון) קבוע במפורש בפסקת ההגבלה בשער בדבר זכויות האדם. אך עקרון החוקיות חל גם על הפעלת סמכויות אחרות על ידי המנהל, ובהן הקצאת משאבים ציבוריים והפעלת סמכויות שלטוניות אחרות. עקרון החוקיות חל לא רק על הרשות המבצעת בכללה אלא גם על חלוקת הסמכויות במסגרתה: החזקה היא כי סמכות מנהלית מסורה אך ורק לאותו גורם ברשות המבצעת שהוקנתה לו הסמכות בחוק, וזה אינו רשאי להעבירה – או 'לאצול' אותה – לאחר, אלא אם כן הוסמך לכך במפורש בחוק, או אם בנסיבות העניין קיימת הצדקה לכך.

אמנם בהיבטים השונים הללו של עקרון החוקיות מוכרים חריגים רבים. בין היתר, רשות מנהלית רשאית להפעיל גם 'סמכויות עזר' הנחוצות להפעלת הסמכות שהוקנתה לה בחוק. לממשלה מוקנות גם 'סמכויות ממשל כלליות' (סמכויות פרוגטיביות), שמכוחן רשאית היא להפעיל את הסמכויות המוקנות למדינה, אף בלא הסמכה מפורשת בחוק (בכפוף לדרישה להסמכה בחוק כאשר מדובר בפגיעה בזכויות יסוד).

למרות החריגים, עקרון החוקיות הוא בעל חשיבות רבה. מבחינה עיונית, עקרון החוקיות מבטא תפיסה דמוקרטית בשני היבטים עיקריים. ראשית, הוא מבוסס על הרעיון שאין להעניק כוח בלתי מוגבל לבעלי התפקידים ברשויות השלטון. אלה אינם עומדים, בדרך כלל, לבחירה ולפיקוח ישיר של הציבור. תחילת הסמכויות המוקנות להם בחקיקה אמורה לצמצם את החשש מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני. רשות שלטונית עלולה להעדיף לקדם את האינטרס הספציפי שעליו היא מופקדת, במחיר פגיעה בזכויות יסוד של האדם ובאינטרסים כלליים של החברה. שנית, לפי עיקרון זה, ההכרעות הערכיות הכרוכות בהפעלת סמכויות שלטוניות ייעשו, במידה רבה ככל האפשר, על ידי גוף שניתן בו ייצוג לעמדות הציבור, כלומר על ידי בית המחוקקים. הליך החקיקה הוא הליך פומבי, ובו ניתן ביטוי לעמדות הציבור, בניגוד להליך קבלת ההחלטות ברשות המבצעת.

מבחינה מעשית נודעת חשיבות לעקרון החוקיות בהיבטים מגוונים. הוא מהווה עיקרון פרשני חשוב. בהעדר הסמכה מפורשת בחוק, חזקה כי הרשות השלטונית אינה רשאית לפעול. עצמתה של החזקה – וממילא מידת הנכונות לסתור אותה – תלויה במידה שבאים לידי ביטוי שני השיקולים שהוזכרו לעיל: ככל שמדובר בהפעלת סמכויות בסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית או באופן שיש בו משום פגיעה בזכויות יסוד של האדם, כן תגבר הנטייה ליישם את עקרון החוקיות בקפדנות. כמו כן, ככל שרוב החשש מפני האפשרות לשימוש לרעה בסמכות, כן גדלה הנטייה לא להתיר חריגות מעקרון החוקיות.

#### 42. חובות נבחרי הציבור ומשרתי הציבור

נבחרי הציבור, עובדי הציבור ומי שממלאים תפקידים בעלי אופי רשמי יפעלו לקידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ולמניעת פגיעה בהן וימלאו את תפקידם בנאמנות, בהגינות, ביושר, בשקיפות ראויה ובנשיאה באחריות.

הוראה זו היא ביטוי לעיקרון יסודי נוסף במשטר דמוקרטי: נושאי משרות שלטוניות הם נאמני הציבור, ועליהם לפעול לקידום האינטרס הציבורי ולא לקידום עניינם האישי. יש בהוראה זו משום קביעת 'תכלית כללית' של כל הענקת סמכות שלטונית לגורם כלשהו, בנוסף לסמכות הפרטיקולרית של הסמכות שבה מדובר. עניינה של התכלית הכללית הוא בקביעה כי הפעלת סמכות שלטונית חייבת להיעשות לשם קידום טובת הציבור ולשם הגנה על זכויות יסוד של האדם. כן נקבעו כאן חובות כלליות בדבר נאמנות, הגינות, יושר, שקיפות ונשיאה באחריות ציבורית. אלה הן הוראות המהוות בסיס למכלול ההסדרים המקובלים בתחום דיני המנהל הציבורי. הוראה זו חלה על עובדי מדינה הן על נבחרי ציבור. היא מבטאת את העיקרון שכל נושא משרה שלטונית נושא באחריות לאופן ההפעלה של סמכויותיו.

### פרק הנשיא

#### 43. מעמד

בראש המדינה יעמוד נשיא אשר יבטא את עצמאותה וריבונותה של המדינה.

סעיף זה מבטא את תפקידו הייחודי של הנשיא, כרשות שלטונית אפוליטית 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.

#### 44. תקופת כהונה

נשיא המדינה יבחר לתקופת כהונה אחת של שבע שנים.

בעבר נקבעה תקופת כהונתו של נשיא המדינה לחמש שנים, והוא רשאי היה להיבחר לתקופת כהונה נוספת. אולם התברר כי הליך הבחירה לתקופת כהונה נוספת עלול לפגוע במעמדו המיוחד של נשיא המדינה, הנדרש להשתתף, ולו בעקיפין, במערכת בחירות להבטחת בחירתו מחדש לתפקיד ובשל החשש כי אי-בחירה מחדש תתפרש כהדחה. לפיכך תוקן ב-1999 חוק יסוד: נשיא המדינה, ונקבע כי נשיא המדינה ייבחר לתקופת כהונה אחת בלבד בת שבע שנים (סעיף 3 לחוק היסוד).

#### 45. כשירות

כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל וכן 40 שנים ומעלה כשיר להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה.

בשל חשיבות מעמדו ותפקידו של הנשיא ובשל הצורך שיהיה בעל ניסיון בחיים הציבוריים, מוצע להגביל את הגיל המינימלי למועמדות לנשיאות המדינה ל-40 שנה. מגבלה דומה קיימת במספר מדינות אירופיות, כדוגמת איטליה ויוון, שבהן מכהן נשיא שהוא דמות סמלית.

#### 46. בחירת נשיא המדינה

(א) נשיא המדינה ייבחר על ידי הכנסת, לפני תום כהונתו של הנשיא היוצא, ואם הדבר אינו מתאפשר - סמוך לאחר מכן; (ב) עשרה מחברי הכנסת רשאים להציע מועמד שהסכים לכך; (ג) ההצבעה תהיה חשאית; ייבחר המועמד שקיבל את קולותיהם של רוב חברי הכנסת; לא קיבל שום מועמד רוב כזה - חוזרים ומצביעים; בהצבעה השנייה ובכל הצבעה נוספת לא יועמד לבחירה המועמד שקיבל בהצבעה הקודמת את מספר הקולות הקטן ביותר, זולת אם היו או נותרו שני מועמדים או מועמד אחד; המועמד שקיבל בהצבעה השלישית ואילך את רוב הקולות של המשתתפים בהצבעה - הוא הנבחר; קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה - חוזרים על ההצבעה.

הוראה זו משמרת את עיקרי ההסדר הקבוע כיום בסעיפים 3 עד 8 לחוק יסוד: נשיא המדינה. לפי ההסדר הקבוע בסעיף 5 לחוק היסוד, בחירת נשיא המדינה נערכת 'לא מוקדם מתשעים יום ולא יאוחר משלושים יום לפני תום תקופת כהונתו של הנשיא המכהן' או תוך 45 ימים

מיום התפנות התפקיד, אם התפקיד התפנה לפני תום תקופת הכהונה. מוצע להימנע מקביעת מועדים נוקשים בעניין זה בחוקה. מוצע לשמר את ההסדר שההצבעה חשאית, וזאת כחריג לעקרון היסוד שההצבעות בכנסת פומביות. ביסוד תפיסה זו ההכרה באופי המיוחד של הצבעה שעניינה בחירת אדם למשרה שלטונית, השונה במהותה מהצבעות שתכליתן קביעת נורמות כלליות.

#### 47. תחילת כהונה והצהרת אמונים

הנשיא הנבחר יתחיל בכהונתו עם תום כהונת הנשיא הקודם ולאחר שיצהיר אמונים בכנסת; ואלה דברי ההצהרה: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה'.

נשיא המדינה הנבחר מתחיל בכהונתו רק עם סיום כהונת הנשיא הקודם. נוסח הצהרת האמונים זהה לזה הקבוע כיום בסעיף 9 לחוק היסוד, מלבד התוספת בדבר שמירת אמונים גם ל'חוקתה' של המדינה.

#### 48. תפקידים וסמכויות

(א) נשיא המדינה - (1) יחתום על כל תיקון לחוקה ועל כל חוק; (2) ימלא תפקידים לגבי הרכבת הממשלה ופיזור הכנסת, כאמור בחוקה; (3) יקבל מן הממשלה דין וחשבון על ישיבותיה; (4) יאמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל האמנתם של נציגים דיפלומטיים שמדינות חוץ שיגרו לישראל, יסמך את הנציגים הקונסולריים של המדינה ויקיים מינויים של נציגים קונסולריים שמדינות חוץ שיגרו לישראל; (5) יחתום על אמנות עם מדינות חוץ שאושרו או אושרו בהתאם להוראות החוקה;

(ב) לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריין ולהקל בעונש על ידי הפחתתו או המרתו; במקרים שייקבעו בחוק, בטרם יפעיל הנשיא את סמכותו לחון עבריין או להקל בעונשו בנסיבות שיפורטו בחוק, ייועץ בוועדה מיוחדת אשר בראשה יעמוד מי שהיה שופט בית המשפט העליון;

(ג) נשיא המדינה ימלא את התפקידים, ויהיו נתונות לו הסמכויות שיוחדו לו בחוקה או בחוק.

סמכויות נשיא המדינה המנויות בסעיף-קטן (א) עוסקות במתן תוקף פורמלי להחלטות שלטוניות של גופים אחרים. ההסדר המוצע דומה בעיקרו לזה הקבוע בסעיף 11 לחוק היסוד. המדובר, בין היתר, בחתימה על חוקים שמחוקקת הכנסת, ומוצע להוסיף – על תיקונים לחוקה. בתחום האמנות הבין-לאומיות מוצע לקבוע כי הנשיא יחתום לא רק על אמנות שאושרו על ידי הכנסת, כפי שקבוע בסעיף 11(א)(5) לחוק היסוד, אלא על כל אמנה שאושרה או אושררה לפי הוראות החוקה. פעילותו של הנשיא בהקשרים אלה סמלית בלבד, ונראה כי סירובו למלא את תפקידו, אם יתרחש בעתיד, יהיה נתון לביקורת שיפוטית בדרך של קביעה כי המינוי או המעשה השלטוני תקף גם ללא חתימת הנשיא.

בסעיף-קטן (ב) מוסדרות סמכויות הנשיא בתחום חנינת עבריינים. בסעיף 11(ב) לחוק היסוד נקבע כי 'לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על-ידי הפחתתם או המרתם'. ההסדר המוצע משנה מהוראה זו במספר היבטים: במקרים שייקבעו בחוק, כגון כאשר מדובר בעונש-חובה של מאסר עולם או בחנינה מלאה, על הנשיא להתייעץ עם ועדה מקצועית ובראשה שופט עליון בדימוס, אשר תוקם מכוחו של חוק, ולקחת בחשבון את דעתה. הסעיף מעגן את קיומה של ועדה מיוחדת המייעצת לנשיא בהפחתת עונשם של אסירי עולם, כפי שכבר נקבע בחוק שחרור על תנאי ממאסר. הנוסח הנוכחי יחייב שינוי בנוסח חוק זה, כיוון שהוא קובע כי השופט שיעמוד בראש הוועדה יהיה שופט עליון בדימוס, ולא שופט מחוזי מכהן.

#### 49. חתימת קיום

חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי במילוי תפקידו טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה, זולת מסמך הקשור בכינון הממשלה, בפיזור הכנסת, וזולת כתב התפטרות של הנשיא.

חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי טעונה 'חתימת קיום' של שר, בהתאם להסדר הקבוע בסעיפים 12 ו-19 לחוק היסוד. דרישה זו מבטאת את העובדה שחרף חתימתו של הנשיא על החוק או על כתב המינוי, הנשיא אינו הגורם הנושא באחריות הציבורית בגין החלטות אלה. ככל שמדובר בתפקידים סמליים, אף חתימת הקיום היא סמלית, ולפיכך אין בצדה שיקול דעת. לעומת זאת, בצד סמכותו של הנשיא להפעיל שיקול דעת בהחלטות בדבר חנינה, מסור שיקול דעת גם לשר המוסמך לחתום חתימת קיום על החלטות אלה.

## 50. חסינות

(א) לנשיא המדינה תהיה חסינות פלילית ואזרחית במילוי תפקידו, אשר תעמוד לו גם לאחר שחדל לכהן; (ב) הנשיא לא יובא לדין פלילי בתקופת כהונתו, והתקופה שבה נמנעת - מכוח סעיף זה - הבאתו לדין בשל עברה, לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות של אותה עברה.

לנשיא המדינה מוקנית חסינות ביחס למילוי תפקידו הקלה גם לאחר סיום כהונתו. ההסדר המוצע שונה מזה הקבוע בסעיף 13 לחוק היסוד. ראשית, מוצע להשמיט את הקביעה כי הנשיא פטור מן החובה להגיד בעדות דבר שנודע לו במילוי תפקידו (סעיף 13(ב) לחוק היסוד). שנית, מוצע לצמצם את החסינות הקבועה בסעיף 13(א) לחוק היסוד, ולפיה הנשיא 'לא ייתן [...] את הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה'. מוצע לצמצם את החסינות לחסינות אישית, כלומר חסינות מפני פעולה משפטית המכוונת כלפי הנשיא עצמו, ובכלל זה העמדה לדין פלילי או היתבעות בתביעה אזרחית. החסינות היא רק ביחס למילוי תפקידו של הנשיא, ולכן היא תחול רק על אותן פעולות אסורות שאף שאינן חלק מתפקידו של הנשיא, קיימת זיקה קרובה בינן לבין תפקידו של הנשיא, הן אלה הקבועים במפורש בחוק הן אלה הנובעים ממעמדו הציבורי המיוחד. החסינות אינה חלה על פעולות אסורות שאינן רלוונטיות לתפקידו של הנשיא, כגון קבלת שוחד. במקרה כזה תחול רק החסינות ה'דיונית', הקבועה בסעיף-קטן (ב), ואשר חלה רק בתקופת כהונתו.

מוצע לצמצם את היקף החסינות כך שלא תהא חסינות מפני ביקורת שיפוטית על החלטותיו של הנשיא. כאמור, על פי סעיף 13(א) לחוק היסוד, הנשיא 'לא ייתן [...] את הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה'. הוראה זו מונעת דיון שיפוטי בעתירה המכוונת ישירות נגד נשיא המדינה, בטענה לבטלות של החלטה שקיבל. עם זאת, לפי הגישה המקובלת, הוראה זו אינה שוללת את סמכותו של בית המשפט לבחון את תוקפה של החלטה עצמה. מוצע להעניק ביטוי מפורש לגישה זו באמצעות ניסוח מצומצם יותר של היקף החסינות המוקנית לנשיא המדינה.

**51. ייחוד כהונה**

לא יכהן נשיא המדינה במשרה ולא ימלא תפקיד, זולת משרתו ותפקידו כנשיא המדינה.

ברוח ההסדר הקבוע כיום בחוק היסוד, הנשיא אינו רשאי לכהן במשרה כלשהי או למלא תפקיד כלשהו זולת משרתו כנשיא המדינה. מוצע לבטל את הסמכת ועדת הכנסת, הקבועה בסעיף 17(א) לחוק היסוד, להתיר לנשיא לכהן במשרות נוספות. כמו כן מוצע להשמיט את הקביעה בסעיף 17(ב) לחוק היסוד לפטור את הנשיא מכל שירות חובה, כי הוראה זו אינה עולה בקנה אחד עם העיקרון שהכול שווים בפני החוק.

**52. תום כהונה**

(א) כהונת נשיא המדינה מסתיימת באחד מאלה: (1) בתום תקופת כהונתו; (2) הנשיא התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת; (3) הנשיא נפטר; (4) הכנסת החליטה, ברוב חבריה, כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה, דרך קבע, למלא תפקידו; (5) הכנסת החליטה, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, להעביר את הנשיא מכהונתו, לאחר שמצאה כי התנהג בתקופת כהונתו או לפניו בצורה שאינה הולמת את מעמד הנשיאות; (ב) נשיא המדינה שסיים את כהונתו לא יהיה מועמד לכנסת ולא יתמנה כשר בממשלה, אלא לאחר שעברו חמש שנים מיום שתמה כהונתו.

הסדר זה דומה בעיקרו לזה הקבוע כיום בחוק היסוד. הנשיא מסיים את תפקידו לפני תום תקופת הכהונה אם התפטר (סעיף 19 לחוק היסוד), אם נפטר או אם הועבר מתפקידו על ידי הכנסת. הכנסת רשאית להעביר את הנשיא מתפקידו מטעמי בריאות או מטעמי התנהגות בלתי הולמת של הנשיא. מוצע לקבוע את פרטי ההסדר בדבר העברה מכהונה, הקבועים כיום בסעיף 20 לחוק היסוד, בחוק ולא בחוקה עצמה.

בסעיף-קטן (ב) מוצע לקבוע 'תקופת צינון', אשר תמנע מאדם שכהן כנשיא המדינה ליטול חלק במערכת הפוליטית כמועמד לכנסת או כשר במשך חמש שנים מיום סיום תקופת הכהונה. בכך ניתן ביטוי למעמדו הסמלי והא-פוליטי של מוסד הנשיאות.

### 53. נבצרות זמנית של נשיא המדינה למלא את תפקידו

נשיא המדינה יפסיק זמנית למלא את תפקידו ולהשתמש בסמכויותיו - (1) אם הודיע ליושב ראש הכנסת כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, וועדת הכנסת אישרה את הודעתו ברוב חבריה, לתקופה שקבע; (2) אם החליטה הכנסת ברוב של שני שלישים מחבריה כי מטעמי בריאות נבצר זמנית מנשיא המדינה למלא את תפקידו לתקופה שקבעה.

ההסדר הקבוע בסעיף זה דומה במהותו לזה הקבוע בסעיף 22(א) לחוק היסוד, בהבדלים קלים. תקופת הפסקת הכהונה נקבעת על ידי הנשיא באישור ועדת הכנסת, ולא על ידי הוועדה, כפי שקבוע בחוק היסוד. מוצע לבטל את ההוראה שהנשיא מפסיק זמנית למלא את תפקידו בעת שהותו בחוץ לארץ; הוראה זו אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שהנשיא מייצג את המדינה בעת שהותו בחוץ לארץ.

### 54. נשיא בפועל

נתפנה מקומו של נשיא המדינה, או נבצר זמנית מנשיא המדינה למלא את תפקידו - ימלא יושב ראש הכנסת את מקומו, למעט בסמכות לגבי פיזור הכנסת.

יושב ראש הכנסת מכהן כנשיא המדינה בפועל, משעה שנתפנה מקומו של נשיא המדינה, וכל עוד נשיא המדינה החדש לא התחיל לכהן, ברוח ההסדר הקבוע בסעיף 23(א) לחוק יסוד: נשיא המדינה, וכן בתקופה שהנשיא הפסיק זמנית למלא את תפקידו מטעמי בריאות. לעומת זאת, מוצע לבטל את ההסדר שיושב ראש הכנסת מכהן כנשיא בפועל כאשר הנשיא יוצא מן הארץ (סעיף 23(ב) לחוק היסוד). הנשיא ממשיך בכהונתו גם בעת שהותו בחוץ לארץ. בכהונתו כנשיא המדינה בפועל או כממלא מקום הנשיא, מסורות ליושב ראש הכנסת כל הסמכויות הנתונות לנשיא, למעט הסמכות הנוגעת לפיזור הכנסת, שהיא בעלת אופי פוליטי במהותה. לפי הנוהג, נמנע יושב ראש הכנסת מהפעלת סמכויות הנשיא בהעדרו. כמו כן, יושב ראש הכנסת נמנע מניהול ישיבות הכנסת בעת שהוא ממלא את מקומו של נשיא המדינה.

## פרק הכנסת

פרק זה מסדיר ארבע סוגיות עיקריות: מעמדה של הכנסת כבית הנבחרים והרשות המחוקקת של המדינה; עקרונות היסוד של הבחירות לכנסת ותקופת כהונתה של הכנסת; הסדרים עיקריים בדבר אופן פעולתה של הכנסת וסמכויותיה; מעמדם של חברי הכנסת. בעיקרו של דבר, אין מוצעים כאן שינויים משמעותיים לעומת ההסדרים הקבועים כיום בחוק יסוד: הכנסת.

### 55. מהות

**הכנסת היא בית הנבחרים והרשות המחוקקת של המדינה.**

לכנסת שלושה תפקידים מרכזיים: כינון חוקה וחקיקת חוקים; פיקוח על פעולתיה של הממשלה, ובכלל זה קביעת תקציב המדינה (בדרך של חקיקת חוק תקציב) ואישור חקיקת משנה; קיום דיון בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית. מוצע לקבוע במפורש כי הכנסת היא לא רק בית הנבחרים של המדינה, כפי שקבוע בסעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת, אלא היא גם הרשות המחוקקת. פרק התיקון לחוקה קובע כי הכנסת היא גם הרשות המוסמכת לכונן חוקה ולתקנה.

### 56. הרכב

**הכנסת בהיבחרה תהיה בת 120 חברים.**

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 2 לחוק היסוד. במהלך כהונתה של הכנסת עשוי מספר חברי הכנסת לפחות מ-120, וזאת אם משרתו של חבר הכנסת התפנתה, וברשימת המועמדים הכוללת את שמו אין מופיע מועמד נוסף.

### 57. הבחירות לכנסת

**הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.**

הדרישה כי הבחירות לכנסת יהיו 'כלליות, ישירות, שוות וחשאיות' היא ביטוי לאופייה של המדינה כמדינה דמוקרטית. תנאי הכרחי לקיומן של בחירות דמוקרטיות הוא קיום שלושה עקרונות

יסודיים אלה. הקביעה כי הבחירות יהיו ישירות ויחסיות מבטאת את שיטת הבחירות המקובלת בישראל. הייצוג בכנסת אינו נקבע לפי שיטה 'רובית', אלא לפי שיטה יחסית, המבטיחה ייצוג למגוון הזרמים והקבוצות בחברה.

מוצע להשמיט את הדרישה, הקבועה כיום בחוק היסוד, שהבחירות יהיו 'ארציות'. בשיטת הבחירות הארצית, כל שטח המדינה מהווה מחוז בחירה אחד לעניין חלוקת המנדטים. שיטה זו מאפשרת למפלגות קטנות לזכות בייצוג בכנסת, מקטינה את הזיקה שבין הבוחר לבין חבר הכנסת ופוגעת בייצוג של הפריפריה בבית המחוקקים. השמטת הקביעה בחוקה כי הבחירות יהיו בהכרח 'ארציות' נועדה לאפשר לכנסת לשנות את שיטת הבחירות ולכלול בה רכיבים אזוריים, ללא צורך בתיקון החוקה לשם כך. עם זאת, ההסדר המוצע מחייב שמירה על עקרון היחסיות אף אם מוחלת שיטה אזורית מלאה או חלקית.

מוצע להשמיט את הוראת סעיף 10 לחוק יסוד: הכנסת, שיום הבחירות יהיה יום שבתון. מקומה של הוראה מעין זו בחוק ולא בחוקה. כמו כן מוצע להשמיט את הוראת סעיף 8 לחוק היסוד, שתוצאות הבחירות יפורסמו ברשומות תוך שמונה ימים מיום הבחירות. גם הוראה מסוג זה מקומה בחוק ולא בחוקה.

## 58. הזכות לבחור

כל אזרח ישראלי בן 18 שנים ומעלה שהוא תושב ישראל, זכאי לבחור לכנסת.

ההסדר המוצע שונה מזה הקבוע בסעיף 5 לחוק היסוד בשלושה היבטים. ראשית, מוצע להוסיף דרישת תושבות בנוסף לאזרחות, לעניין הזכות לבחור. הדרישה לתושבות נובעת בעקיפין מהוראות חוק הבחירות לכנסת, ולפיה הזכות לבחור מוקנית רק למי שרשום בפנקס הבוחרים. החשיבות שיש לדרישת תושבות נעוצה בתפיסה שעל אדם הנוטל חלק בהליך קבלת החלטות להיות שותף פעיל גם בנשיאה בתוצאות. שנית, מוצע להשמיט את ההוראות הקבועות כיום בחוק היסוד, והן שאפשר לקבוע בחוק הסדרים המסמיכים את בית המשפט לשלול מאדם את הזכות לבחור. לעניין זה יחול סעיף 39, דהיינו שלילת הזכות לבחור יכולה להיעשות בחוק המקיים את התנאים הקבועים שם. שלישית, מוצע להשמיט את ההוראה שאפשר לקבוע בחוק את המועד שבו ייחשב אדם בן 18 שנה, לעניין השימוש בזכות לבחור.

**59. הזכות להיבחר**

(א) כל אזרח ישראלי בן 21 שנים ומעלה שהוא תושב ישראל, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק; (ב) בבחירות לכנסת לא יהיה מועמד אחד מאלה: נשיא המדינה, רב ראשי של מדינת ישראל, שופט, דיין של בית דין דתי, מבקר המדינה וכן עובדים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק מבין עובדי ציבור בכירים, קציני צבא, שוטרים וסוהרים או עובדי תאגידים שהוקמו בחוק.

מוצע להוסיף דרישת תושבות לעניין הזכות להיבחר, בדומה להוספתה לעניין הזכות לבחור. מוצע להשמיט את ההוראה הקבועה בסעיף 6 לחוק היסוד, ולפיה הזכות להיבחר נשללת מאדם שנדון לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מן היום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, או אם נקבע כי אין עם העברה שהורשע בה משום קלון. מוצע לקבוע בחוק את קביעת התנאים לשלילת הזכות להיבחר על ידי בית משפט.

בסעיף-קטן (ב) נמנים בעלי תפקידים שמעצם תפקידם אינם יכולים להיות מועמדים בבחירות לכנסת, בדומה להסדר הקבוע כיום בסעיף 7 לחוק היסוד. הוראה זו מבטאת את השאיפה למנוע פוליטיזציה של המשרות השלטוניות המנויות כאן. מוצע להשמיט את ההסמכה הקבועה כיום בסעיף 7 בחוק היסוד, והיא לקבוע בחוק 'תקופת צינון' לנושאי משרות כאמור, הארוכה מן המועד של הגשת רשימת מועמדים.

**60. רשימת מועמדים**

(א) רשימת מועמדים לכנסת תוגש על פי תנאים והסדרים להגשת רשימות מועמדים ועל ידי מפלגה בלבד; (ב) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת, ולא יהיה אדם מועמד בבחירות בכנסת, אם יש במטרותיהם או במעשיהם של הרשימה או של האדם, במפורש או במשתמע, כדי לסכן את עצם קיומה של מדינת ישראל. פסילת רשימה או מועמד טעונה אישור בית המשפט העליון; (ג) הכנסת רשאית להגביל בחוק את זכותו של חבר הכנסת שפרש מסיעתו להיכלל ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת.

הוראה זו משלבת את ההסדרים הקבועים בסעיפים 5א, 6א ו-7א לחוק יסוד: הכנסת. סעיף-קטן (א) מעגן את מעמדן של המפלגות כגופים המוסמכים בלעדית להגיש רשימות מועמדים.

סעיף-קטן (ב) פוסע בעקבות ההסדר הקיים בסעיף 7א לחוק היסוד, בדבר 'דמוקרטיה מתגוננת'. בסעיף 7א לחוק היסוד מנויות שלוש עילות לשלילת הזכות להיבחר: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל. כאן מוצע להסתפק בקביעה בדבר שלילת הזכות להיבחר בכל מקרה שיש במטרות או במעשים של הרשימה או של המועמד 'כדי לסכן את עצם קיומה של מדינת ישראל', תוך כדי הותרת הסמכות לקבוע בחוק את התנאים לפסילה. התפיסה שביסוד ההצעה היא שהסמכות לפסול רשימה או מועמד היא סמכות הפוגעת במהותה של הדמוקרטיה. לפיכך רק הטעם הבסיסי והמובהק ביותר עשוי להצדיק סמכות כזו. טעם כזה הנו סכנה לעצם קיומה של המדינה. נזקו של מצע כזה הנו אינהרנטי, והוא אינו מותנה בהסתברות הגשמתו. מוצע להרחיב את הדרישה הקבועה כיום בסעיף 7א ולקבוע כי פסילה של רשימה או של מועמד תהא טעונה אישור בית המשפט העליון. הסדר זה נועד להבטיח כי החלטת הפסילה אינה נובעת משיקולים פוליטיים-מפלגתיים צרים.

סעיף-קטן (ג) מתייחס להסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק היסוד. מוצע להסדיר את הסוגיה בחוק רגיל תוך כדי הסתפקות בקביעה בחוקה שבסמכות לכנסת לקבוע את ההסדר האמור.

### 61. תקופת כהונת הכנסת

(א) תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה; מועד הבחירות יהיה ביום שלישי האחרון לפני תום ארבע השנים; (ב) הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה, אלא אם כן נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעתן; החלטת הארכה של תקופת כהונתה תהיה בחוק שנתקבל ברוב של 80 חברי הכנסת; תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מן הנסיבות האמורות; בחוק כאמור ייקבע מועד הבחירות.

ההסדר המוצע בסעיף-קטן (א) נועד ליישב אי-התאמה בין סעיף 8 לחוק היסוד, ולפיו תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה, לבין סעיף 9 לחוק היסוד, ובו נקבע כי הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי בחודש מרחשוון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת. מוצע לקבוע את מועד הבחירות בהתאם למועד סיום תקופת כהונתה של

הכנסת, ובכך למנוע הארכה בפועל של תקופת הכהונה מעבר לארבע השנים. העיקרון המנחה בהסדר המוצע הוא כי תקופת כהונתה של הכנסת תוגבל לארבע שנים.

סעיף-קטן (ב) דומה במהותו להסדר הקבוע בסעיף 9א לחוק היסוד. נקבעו בו שני סייגים להארכת תקופת הכהונה של הכנסת: התקיימות נסיבות מיוחדות המונעות את עריכת הבחירות בעתן וקבלת חוק ברוב של 80 חברי הכנסת המאריך את תקופת הכהונה. מוצע להשמיט את ההוראה הקבועה בסעיף 9א(ב) לחוק היסוד, ולפיה רשאית הכנסת לבטל בהחלטה ברוב חבריה (ללא צורך בחוק דווקא) את החוק המאריך את תקופת הכהונה כאמור. הקדמת הבחירות מוסדרת בסעיף 62, והיא טעונה חקיקה.

### 62. התפזרות הכנסת

(א) הכנסת תתפזר לפני תום תקופת כהונתה באחד מאלה: (1) בקבלת חוק לעניין זה ברוב חברי הכנסת, ובו ייקבע מועד הבחירות לכנסת שלא יהיה מאוחר מ-90 ימים מיום קבלת החוק; (2) לאחר שחלפה התקופה להרכבת הממשלה, ולא הורכבה ממשלה חדשה לפי הוראות סעיפים 87, 92 או 93; (3) בהחלטה של ראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, כאמור בסעיף 93; (4) באי-קבלת חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים.

(ב) (1) התפזרה הכנסת לפי האמור בפסקות (2) עד (4) לסעיף-קטן (א), יתקיימו הבחירות בתוך 90 ימים מיום היווצרות העילה לפיזור; (2) נקבע מועד בחירות לכנסת לפי סעיף זה שלא בחוק, רשאית הכנסת, בהחלטה ברוב חבריה שנתקבלה בתוך חמישה ימים מיום היווצרות העילה לקיום הבחירות, לקבוע כי בשל סמיכות מועד הבחירות ליום חג, מועד או זיכרון, יידחו הבחירות למועד שתקבע ושאינו מאוחר מ-100 ימים ממועד היווצרות העילה.

הוראה זו מונה את כל העילות להתפזרות הכנסת לפני תום תקופת כהונתה, תוך כדי קביעת הסדר אחיד ביחס לכל המקרים הללו: בקבלת חוק ברוב חבריה, לעניין התפזרות הכנסת; לאחר שמוצו ההליכים להרכיב ממשלה (לאחר בחירות, לאחר הבעת אי-אמון, לאחר התפטרות או פטירה של ראש ממשלה); לאחר פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה; באי-קבלת חוק תקציב. הוראות אלה דומות במהותן להוראות הקבועות כיום בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: הממשלה.

סעיף-קטן (ב) קובע כי מועד הבחירות יהיה בתוך 90 ימים (ובמקרים המנויים בסעיף-קטן (ב)(2) – בתוך 100 ימים) ממועד היווצרות העילה להתפזרות מוקדמת של הכנסת. בשונה מן ההסדר הקבוע בסעיף 35 לחוק יסוד: הכנסת, מוצע להחיל הוראה זו גם על מקרה של פיזור הכנסת מכוח חוק ולקצר את התקופה המרבית שבין קבלת החוק לבין מועד הבחירות מחמישה חודשים ל-90 ימים.

### 63. רציפות הכנסת

הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד כינוסה של הכנסת הנכנסת.

זוהי הוראה זהה לזו הקבועה בסעיף 37 לחוק יסוד: הכנסת, והיא נועדה להבטיח רציפות בעבודתה של הכנסת. סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, 'כל חיקוק שתוקפו היה פוקע תוך שני החודשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת [...] או תוך שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת – יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים האמורים', מובא במסגרת פרק החקיקה בחוקה. כמו כן מוצע לדבוק בהסדר הקיים, שההוראות בדבר רציפות הדיון בהצעות חוק קבועות בחקיקה רגילה ובתקנון הכנסת, ולא בחוקה.

### 64. כינוס הכנסת

הכנסת תתכנס לשיבתה הראשונה בתוך שבועיים מיום הבחירות.

זהו הסדר דומה לזה הקבוע בסעיף 12 לחוק היסוד, תוך השמטת ההסדרים המפורטים הקבועים בו, שמקומם אינו בחוקה. כן הושמטו סעיפים 13 ו-14, שעניינם סדרי הדיון בישיבת הפתיחה של הכנסת. גם אלה מקומם בחוק או בתקנון הכנסת ולא בחוקה.

### 65. הצהרת אמונים

מי שנבחר ייכנס לתפקידו כחבר הכנסת לאחר שהצהיר בפני הכנסת אמונים בנוסח זה: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת'.

הסדר זה שונה מן ההסדר הקבוע בסעיפים 15 ו-16 לחוק יסוד: הכנסת בשני היבטים. ראשית, בנוסח ההצהרה מוצע להוסיף את המילים 'לחוקתה ולחוקיה'. שמירת האמונים לחוקה ולחוקי

המדינה היא בגדר עקרון יסוד בפעילותו של חבר הכנסת. אין בכך כדי לשלול את כוחו של חבר הכנסת לפעול, בהתאם להסדרים הקבועים בחוקה עצמה, לשינוי החוקה או חוקים קיימים. שנית, מוצע לקבוע כי חבר הכנסת ייכנס לתפקידו רק לאחר שהצהיר אמונים בנוסח האמור. בכך יש שינוי לעומת המצב הקיים, ולפיו אמנם אי־הצהרת אמונים שוללת מחבר הכנסת את זכויותיו כחבר הכנסת (סעיף 16 לחוק היסוד), אך אין בה כדי למנוע את כניסתו לתפקיד, ובכלל זה, כך נראה, את זכותו להצביע במליאת הכנסת. כן מוצע להשמיט את הוראת סעיף 16 לחוק היסוד בדבר חבר הכנסת בעל אזרחות כפולה.

### 66. עבודת הכנסת

(א) הכנסת תקיים שני כנסים בשנה; (ב) הכנסת תשב בפומבי; (ג) הכנסת תקבע את סדרי עבודתה, לרבות כל הוראה הנוגעת לוועדותיה ולסיעותיה, את דרך קבלת החלטותיה לסוגיהן, את ההוראות בדבר פסלות ארעית או קבועה של נושאי משרה בה ואת כל הכללים החלים על חברי הכנסת ועל מוסדותיה; (ד) הכנסת תדון ותחליט בכל מספר שהוא של חבריה אם אין בחוקה הוראה אחרת לעניין זה; (ה) הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במניין המשתתפים בהצבעה; והכול כשאין בחוקה הוראה אחרת לעניין זה.

הוראה זו משלבת את האמור בסעיפים 19, 24, 25, 26, 27 ו-31 לחוק יסוד: הכנסת. הסדרים אלה מעגנים את הפרקטיקה הנוהגת בכנסת. מוצע לעגן במפורש את הנוהג בדבר קיום שני כנסים בשנה. מוצע להשמיט את סעיף 28 לחוק היסוד בדבר פרסום ההליכים בישיבת הכנסת והדברים שנאמרו בה. הוראה זו היא חלק מדיני איסור לשון הרע, ומקומה אינו בחוקה.

### 67. יושב הראש והסגנים

(א) הכנסת תבחר מבין חבריה את יושב ראש הכנסת ואת הסגנים ליושב ראש; עד לבחירת יושב ראש הכנסת, יכהן הוותיק שבחברי הכנסת שאינו שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל; (ב) יושב ראש הכנסת ייצג את הכנסת; (ג) יושב ראש הכנסת, או בהעדרו אחד מסגניו, ינהל את ישיבות הכנסת; (ד) יושב ראש הכנסת וסגניו ינהגו בתפקידיהם ללא משוא פנים; (ה) הכנסת רשאית, בהחלטת רוב חבריה, להשעות את יושב ראש הכנסת או את סגן יושב ראש הכנסת או להעבירם מכהונתם או לקבוע לה סייגים.

הוראה זו מעגנת את מעמדו של יושב ראש הכנסת, את בחירתו ואת סמכויותיו. היא דומה בעיקרה להסדר הקבוע בסעיפים 20 ו-20א לחוק יסוד: הכנסת. ההוראות המפורטות בדבר השעיית יושב ראש הכנסת מכהונתו הקבועות בסעיף 20א לחוק היסוד, הושמטו תוך כדי הוֹתָרָתָם לקביעה בחוק.

### **68. ראש האופוזיציה**

(א) ראש האופוזיציה יהיה חבר הכנסת שייבחר מבין חברי סיעות האופוזיציה ועל ידיהם; (ב) (1) ראש האופוזיציה יעודכן בענייני המדינה בידי ראש הממשלה; (2) זכותו של ראש האופוזיציה לנאום במליאת הכנסת מיד לאחר ראש הממשלה.

הוראה זו מעגנת את עיקריו של ההסדר הקבוע בסעיפים 11 עד 16 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994. הוראות אלו נותנות ביטוי לתפיסה הדמוקרטית שלאופוזיציה תפקיד חשוב ומהותי בתפקוד המשטר הדמוקרטי ובפיקוח על הממשלה.

### **69. ועדות הכנסת**

(א) הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים; (ב) הכנסת תחליט על הרכב הוועדות הקבועות, וחבריהן ייבחרו על ידי הכנסת, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.

הוראה זו דומה במהותה לזו הקבועה בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת. בסעיף-קטן (א) מוצע לשמר את התפיסה שאין מקום לקבוע בחוקה – או בחוק – את הוועדות הקבועות של הכנסת, אלא להותיר זאת לקביעתה של הכנסת. סעיף-קטן (ב) מעגן את הנוהג הקיים בכנסת, ואשר מוצא ביטוי גם בסעיף 2א לחוק הכנסת, בדבר בחירת ועדה מסדרת המציעה למליאה את הרכב ועדות הכנסת. הוראה זו נועדה להבטיח את התפקוד הנאות של הכנסת ואת הפיקוח שלה על עבודת הממשלה. אין כלולה כאן דרישה להעניק לסיעות ייצוג הולם גם בראשות הוועדות הקבועות, אף שכך נהוג.

### 70. הכנסת והרשות המבצעת

(א) הכנסת וועדותיה ינהלו פיקוח ובקרה על פעולות הרשות המבצעת; (ב) השרים, במסגרת אחריותם הפרלמנטרית, ימסרו לכנסת ולוועדותיה כל מידע שבידם הנחוץ להן במילוי תפקידיהן; סייגים מטעמים של ביטחון המדינה, יחסי חוץ, קשרי מסחר בין-לאומיים, זכויות אדם ועניינים חיוניים למדינה ייקבעו בחוק; (ג) הכנסת רשאית לחייב שר להופיע לפניו; (ד) שר רשאי להשמיע את דברו לפני הכנסת.

הוראה זו מבטאת את תפקידה של הכנסת כמפקחת על עבודת הממשלה. סעיף-קטן (ב) דומה במהותו לסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה. מוצע לקבוע הוראות כלליות בלבד בדבר חובותיה של הממשלה למסור מידע ובדבר חובותיהם של שרים להופיע בפני הכנסת, תוך כדי הסדרת הפרטים בחוק. כמו כן מוצע להרחיב את החובה המוטלת על הממשלה באמצעות הקביעה כי חובת מסירת המידע אינה מותנית בדרישה לכך מאת הכנסת או ועדותיה.

### 71. ועדות הכנסת והממשלה

ועדה מוועדות הכנסת רשאית, במסגרת מילוי תפקידיה ובאמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו, לחייב עובד ציבור או כל מי שנקבע בחוק, להתייצב לפניו. ואולם רשאי העובד לא להופיע בוועדה אם אישר יושב ראש הכנסת שהשר הממונה עליו יופיע בה במקומו.

הוראה זו מעניקה לוועדות הכנסת סמכות לפקח על פעולתה של הרשות המבצעת באמצעות חיוב נושאי משרה להתייצב בפניה. הוראה זו דומה להוראה הקבועה בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת. מוצע לשנות את ההסדר הקבוע שם, דהיינו השר הממונה מבקש להופיע בפני הוועדה במקום עובד הציבור שזומן, באמצעות הקביעה כי הדבר אפשרי רק באישור יושב ראש הכנסת. סייג זה נועד להקטין את החשש כי השר יבקש בדרך זו לחמוק מפיקוח אפקטיבי על פעילות משרדו.

## 72. ועדות חקירה

הכנסת מוסמכת להחליט על מינוי ועדת חקירה מבין חבריה; בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת; אופן הרכבת הוועדה וסמכויותיה ייקבעו בחוק.

הסדר זה דומה בעיקרו להסדר הקבוע בסעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת. מוצע להימנע מקביעה כללית של סמכויותיהן של ועדות חקירה פרלמנטריות ולהותיר את העניין לקביעה בחוק. מוצע לעגן גם בהקשר זה את עקרון הייצוג, הקבוע גם בסעיף 69(ב) לפרק זה, בדבר הרכב הוועדות הקבועות של הכנסת.

## 73. חסינות בנייני הכנסת

לבנייני הכנסת תהיה חסינות.

זהו הסדר הזהה להסדר הקבוע בסעיף 18 לחוק יסוד: הכנסת. הוא מבטא את ההכרה במעמדה המיוחד של הכנסת.

## 74. חסינות חברי הכנסת

לחברי הכנסת תהיה חסינות.

מוצע להותיר את ההסדר הקיים על כנו (סעיף 17 לחוק היסוד) ולהותיר את קביעת פרטי החסינות של חברי הכנסת בחוק. הוראת סעיף 39 לחוק היסוד, 'חברי הכנסת יקבלו שכר כפי שנקבע בחוק', מובאת בפרק ההוראות הכלליות של החוקה.

## 75. דינו של חבר ממשלה שאינו חבר הכנסת

חבר ממשלה שאינו חבר הכנסת, דינו לכל דבר הנוגע לכנסת כדין חבר ממשלה שהוא חבר הכנסת, אולם לא תהא לו זכות הצבעה.

הוראה זו זהה להוראת סעיף 23 לחוק יסוד: הכנסת, והיא נועדה להסדיר את מעמדם של שרים שאינם חברי הכנסת, בעיקר לעניין חסינותם.

## 76. התפטרות של חבר הכנסת

חבר הכנסת רשאי להתפטר מכהונתו.

מוצע להסתפק בקביעה כללית זו ללא הפירוט הנוסף המובא בסעיף 40 לחוק יסוד: הכנסת בדבר אופן הגשת מכתב ההתפטרות ומועד החתימה עליו, ובסעיף 41 בדבר מועד כניסתה לתוקף של ההתפטרות. אפשר להסתפק בהסדרה בחוק של עניינים אלה.

## 77. פקיעת כהונה או מועמדות של חבר הכנסת

חבר הכנסת או מועמד לכנסת שנבחר או נתמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת, חברותו בכנסת או מועמדותו לכנסת, לפי העניין, תיפסק עם בחירתו או עם התמנותו לאחד התפקידים כאמור; לעניין זה, 'מועמד לכנסת' הוא מי ששמו כלול ברשימת מועמדים לכנסת מיום הגשת הרשימה עד יום תחילת כהונתו כחבר הכנסת.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת. היא נועדה להסדיר את מעמדו של מי שנמנה עם רשימת מועמדים לכנסת אך לא נבחר לכנסת. לאור העובדה שמועמד כאמור עשוי להתמנות כחבר הכנסת, אם תפקע כהונתו של חבר הכנסת שנמנה עם אותה רשימת מועמדים, יש להסדיר את מעמדו של מועמד כאמור.

## 78. הפסקת כהונתו של חבר הכנסת שהורשע בפסק דין סופי

(א) בית משפט שהרשיע חבר הכנסת בעבירה פלילית, יקבע בפסק דינו אם יש באותה עבירה משום קלון; קבע בית המשפט כאמור, תיפסק כהונתו של חבר הכנסת ביום שפסק הדין נעשה סופי; (ב) סעיף־קטן (א) יחול גם על חבר הכנסת שפסק הדין בעניינו נעשה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר הכנסת.

הוראה זו דומה במהותה לסעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת. ההעברה של חבר הכנסת מכהונתו שלא מרצונו מוגבלת מאוד. הפסקת כהונתו של חבר הכנסת אפשרית רק במקרה של הרשעה בעבירה שיש עמה קלון. לפיכך גם אם נבצר מחבר הכנסת למלא את תפקידו, למשל מחמת מחלה, הוא ממשיך בכהונתו, וכל עוד לא התפטר, אין אפשרות להעבירו מכהונתו.

הפסקת הכהונה בנסיבות האמורות בסעיף זה היא אוטומטית, בלא שתימסר לחברי הכנסת סמכות להפעיל שיקול דעת. בעבר הוגבלה תוצאה זו למקרים שחבר הכנסת נדון לעונש מאסר בפועל, אך כיום כל הרשעה בעברה שיש עמה קלון מוליכה להפסקת הכהונה. הסדר זה רחב מן ההסדר הקבוע בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, ולפיו אדם אינו רשאי להיכלל ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אם נדון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מיום שסיים לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העברה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון. אדם שהורשע בעברה שיש עמה קלון, אך לא נדון למאסר בפועל (או נדון למאסר בפועל לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים), רשאי להשתתף בבחירות ולהיבחר לכנסת. הנוסח המוצע של סעיף 59(א) לפרק זה, שבו לא נקבע פירוט של התנאים לשלילת הזכות להיבחר, מיישב אי-התאמה זו.

### 79. השעיה של חבר הכנסת שהורשע

(א) ועדת הכנסת רשאית להשעות מכהונתו חבר הכנסת שהורשע בעברה פלילית שיש עמה קלון, למשך הזמן שפסק הדין אינו סופי; (ב) חבר הכנסת שהורשע בעברה פלילית ונידון למאסר, רשאית ועדת הכנסת, על פי הצעתו של כל חבר הכנסת, להשעותו מכהונתו בכנסת למשך הזמן שהוא נושא את עונש המאסר; הוראות סעיף זה יחולו גם על חבר הכנסת שהורשע בעברה כאמור בסעיף זה לפני היותו חבר הכנסת.

הוראה זו דומה לסעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת. היא נועדה להסדיר את מעמדו של חבר הכנסת שהורשע בעברה פלילית שיש עמה קלון, אך פסק הדין אינו סופי. במצב כזה ניתנים לוועדת הכנסת שיקול הדעת והסמכות להשעותו זמנית מחברותו, עד שפסק הדין יהיה סופי. ההסדר המוצע מסייג את סמכות ההשעיה למקרים שמדובר בהרשעה בעברה שיש עמה קלון או שבגינה נדון חבר הכנסת למאסר, ובכך הוראת הסדר זה מתאימה להוראה בעניין העברה מכהונה.

**80. חילופים של חברי הכנסת**

(א) נתפנתה משרתו של חבר הכנסת, יבוא במקומו - מתוך רשימת המועמדים שכללה את שמו - המועמד ששמו נקוב ראשון אחרי שמו של אחרון הנבחרים; (ב) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי סעיף 79, משרתו תתפנה לתקופת ההשעיה, ויבוא במקומו המועמד כאמור בסעיף-קטן (א); חזר למלא את משרתו, יחדל לכהן האחרון שנהיה לחבר הכנסת מתוך רשימת המועמדים, ולא תיפגע בשל כך בלבד זכותו של האחרון לשוב ולהיות לאחר מכן חבר הכנסת מכוח הוראת סעיף-קטן (א).

הוראה זו דומה לסעיף 43 לחוק יסוד: הכנסת. הסעיף מסדיר את עקרון החילופים של חברי הכנסת. במקרי התפטרות, פטירה או פקיעת כהונה לפי סעיף 79, מי שיחליף את חבר הכנסת הוא המועמד 'הבא בתור' ברשימת המועמדים של חבר הכנסת שפינה את מקומו. משום כך יש לכל אלה שנכללו ברשימת המועמדים סטטוס של 'מועמד', אף לאחר תום הבחירות. אם אין מועמד נוסף ברשימה, נשאר מקומו של חבר הכנסת פנוי. במקרה זה בלבד תמנה הכנסת פחות מ-120 חברים.

**פרק הרשות המבצעת**

בפרק זה מוסדרים חמישה נושאים עיקריים: עקרונות יסוד בפעולתה של הרשות המבצעת; מעמדה של הממשלה ואופן הרכבתה; השירות הציבורי; תקציב המדינה; פעילותן של רשויות הביטחון. חלק מנושאים אלה מוסדרים כיום בחוק יסוד: הממשלה ובחוקי יסוד אחרים, אך חלקם אינם מוסדרים עדיין בחוקי היסוד. עיגון עקרונות אלה בחוקה נחוץ לנוכח הכוח הרב שבידי הרשות המבצעת המחייב לקבוע הסדרים חוקתיים לריסון כוחה של רשות זו. ההסדרים המוצעים מתווים את עקרונות היסוד בדבר מעמדה של הרשות המבצעת כנאמן הציבור, האמון על קידום האינטרס הציבורי בכללותו.

**81. מהות**

הרשות המבצעת היא נאמן הציבור; היא תפעל לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר ובשקיפות ראויה.

סעיף זה נועד לבטא את התפיסה היסודית שהרשות המבצעת היא נאמן הציבור, ותכליות קיומה הן קידום האינטרס הציבורי ושמירה על זכויות האדם. העיגון של החובה המוטלת על הרשות לנהוג בנאמנות, בהגינות, ביושר ובשקיפות מבטא את התפיסות המקובלות במשפט המנהלי בישראל באשר למעמדן של רשויות השלטון.

הוראה זו מתווספת לסעיף 41, 'אין סמכויות לרשויות השלטון אלא מכוח החוקה והחוק', ולסעיף 42, 'נבחרי הציבור, עובדי הציבור ומי שממלאים תפקידים בעלי אופי רשמי יפעלו לקידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ולמניעת פגיעה בהן וימלאו את תפקידם בנאמנות, בהגינות, ביושר, בשקיפות ראויה ובנשיאה באחריות'.

## 82. הרכב

(א) הרשות המבצעת מורכבת מן הממשלה וממשרדיה, מן הצבא ומכוחות הביטחון והמודיעין, וכן מכל הגופים הממלאים תפקידים בעלי אופי ממלכתי ושאינם חלק מרשות אחרת של המדינה; (ב) חוק יכול שיקבע גופים כאמור כגופים שאינם חלק מן הרשות המבצעת, אם הם אינם נתונים למרותן הבלעדית של הממשלה או של רשות מקומית; (ג) חוק יכול שיקבע גופים ציבוריים כגופים שהם חלק מן הרשות המבצעת, אם הדבר הוא לטובת הציבור.

הוראה זו מסדירה את הגופים המהווים חלק מן הרשות המבצעת. מדובר בגופים שמסורות להם סמכויות שלטוניות וכן בכל גוף הממלא תפקיד בעל אופי ממלכתי. הוראה זו מבטאת את הגישה המקובלת שגופים מסוימים הם בעלי מהות כפולה (גופים 'דו-מהותיים'): פרטית מבחינה ארגונית אך ציבורית מבחינת אופי פעילותם. גופים אלה כפופים לחובות מתחום המשפט הציבורי, אלא אם כן המחוקק פטר אותם מחובות מסוימות. ביסוד גישה זו נטועה ההכרה שגופים פרטיים רבים הם בעלי כוח כלכלי וחברתי ניכר המחייב הסדרה של פעילותם כדי למנוע פגיעה באינטרס הציבורי.

## סימן א: הממשלה

סימן זה מסדיר את מעמדה של הממשלה, העומדת בראש הרשות המבצעת. הוראותיו מבוססות, בעיקרו של דבר, על חוק יסוד: הממשלה. השינוי העיקרי המוצע ביחס להרכבת הממשלה הוא הקביעה כי על הנשיא מוטלת החובה להטיל את הרכבת הממשלה על ראש הסיעה הגדולה ביותר.

**83. מהות**

הממשלה עומדת בראש הרשות המבצעת של המדינה; היא מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים; הממשלה מופקדת על ניהול ענייני המדינה על פי החוקה והחוק.

הוראה זו מבטאת את מעמדה של הממשלה כגוף שאינו זהה לרשות המבצעת בכללה, אלא כגוף העומד בראש הרשות המבצעת, וכמי שאמונה על התוויית המדיניות של הרשות המבצעת על פי חוק. הוראה זו שונה מן ההוראה הקבועה בסעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה, 'הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה'.

**84. אמון הכנסת בממשלה**

הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.

הוראה זו, הקבועה בסעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה, מבטאת את מהותה של שיטת המשטר כשיטה פרלמנטרית, שבה כהונת הממשלה – כינונה והמשך כהונתה – מותנית באמון הכנסת בה. יש בכך ביטוי לתפקידה של הכנסת לפקח על הממשלה ולאחריות של הממשלה בפני הכנסת ולחובתה למסור לכנסת דיווח שוטף על פעילותה.

**85. אחריות**

לממשלה אחריות משותפת בפני הכנסת; שר אחראי בפני הכנסת למילוי תפקידיו; שר אחראי בפני ראש הממשלה למילוי תפקידיו.

הוראה זו דומה להוראה הקבועה בסעיף 4 לחוק היסוד. אחד מעקרונות היסוד של פעילות הממשלה הוא עקרון האחריות המשותפת. מכוחו של עיקרון זה, כל אחד מחברי הממשלה הוא שותף מלא להחלטות הממשלה ולמחדליה, גם אם התנגד להן, בין אם ההחלטה התקבלה במליאת הממשלה ובין אם התקבלה בוועדת שרים או אף על ידי שר אחד. עניינה של האחריות המשותפת אינו דווקא בנשיאה באחריות משפטית בגין מעשי הממשלה או שריה, אלא בנשיאה באחריות ציבורית ופרלמנטרית להחלטות הממשלה ולמדיניותה.

עקרון האחרייות המשותפת מתבטא בעיקר בתרבות הפוליטית. אכיפתו באמצעים משפטיים ופורמליים היא, מטבע הדברים, מוגבלת מאוד, מכוח אילוצים פוליטיים. לעקרון האחרייות המשותפת שני פנים. מצד אחד, הוא מטיל מגבלות על חופש הפעולה של חברי הממשלה בתחום הביקורת על הממשלה, ייזום חקיקה והצבעה בכנסת נגד עמדת הממשלה. חריגה ממגבלות אלה חושפת את חבר הממשלה לביקורת ציבורית ופרלמנטרית, והיא עלולה להוליך גם להעברתו מתפקידו בידי ראש הממשלה. מצד שני, עקרון האחרייות המשותפת מעניק כוחות לממשלה ולשרים: מכוח עיקרון זה מוקנית לשרים סמכות לדרוש מידע, להשתתף בהחלטות ולערער על החלטות של ועדות שרים בפני מליאת הממשלה, ומכוחו מוקנית לממשלה סמכות רחבה להנחות את השרים באשר לאופן הפעלת סמכויות המסורות להם ולגורמים אחרים במנהל הציבורי.

חלקה השני של הוראת סעיף 85 עוסק באחרייות המיניסטריואלית. מכוח העיקרון בדבר אחרייות מיניסטריואלית, אחראי השר לכל הפעולות הנעשות במשרד שהוא מופקד עליו. האחרייות המיניסטריואלית מתבטאת הן באחרייות ה'נוהלית', כלומר בקביעת אמות מידה – ובמקרים מתאימים, עיגון בחקיקת משנה – להפעלת הסמכויות של הגורמים השונים במנהל, לבחירת נושאי המשרה, לקביעת נוהלי עבודה המבטיחים פיקוח ובקרה נאותים וכדומה, הן באחרייות לקביעת המדיניות הכללית בתחומים שהשר מופקד עליהם. יש חשיבות ניכרת להכרה בחובתו של השר כלפי הכנסת וכלפי ראש הממשלה למלא את תפקידו בנאמנות ולשאת באחרייות ציבורית לנעשה במשרדו.

## 86. חברי הממשלה

(א) מספר חברי הממשלה לא יפחת משמונה שרים ולא יעלה על 18 שרים; (ב) אחד מבין חברי הממשלה יכהן כממלא מקום ראש הממשלה; (ג) ראש הממשלה וממלא מקומו יהיו מבין חברי הכנסת; כל שר אחר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת; (ד) שר יהיה ממונה על משרד, ואולם אפשר שיהיה בממשלה שר בלי תיק.

הוראה זו שונה מן ההסדר הקבוע בסעיף 5 לחוק יסוד: הממשלה בשני היבטים. ראשית, מוצע להשיב על כנה את המגבלה שהייתה קבועה בחוק יסוד: הממשלה הקודם ובוטלה ב-1999, בדבר המספר המזערי והמספר המרבי של השרים. הוראה זו עשויה להבטיח תפקוד תקין של הממשלה ומניעת התופעה של מינוי חברי הכנסת לתפקידי שרים כתמורה לתמיכתם הפוליטית בראש הממשלה לא משיקול פונקציונלי. שנית, מוצע לקבוע חובה למנות ממלא מקום לראש הממשלה, תפקיד הנועד להבטיח יציבות והמשכיות בתפקוד הממשלה.

### 87. הרכבת הממשלה

(א) לאחר בחירות לכנסת, בתוך יומיים מיום פרסום תוצאות הבחירות לכנסת, יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר הכנסת שהוא הראשון ברשימת המועמדים של הסיעה שקיבלה בבחירות את מספר הקולות הגדול ביותר; (ב) לא הוקמה ממשלה לפי סעיף-קטן (א) או תמה כהונת הממשלה על פי העילות המנויות בסעיף 91, יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר הכנסת, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת; (ג) לא הוקמה ממשלה על פי סעיף-קטן (ב), יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה על חבר אחר של הכנסת. ואולם רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מן הנשיא להטיל על חבר הכנסת שהסכים לכך בכתב, את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה; (ד) לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, נתונה למלואו תפקידו זה תקופה של 14 ימים; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על שבעה ימים; (ה) נתקבל חוק על התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים להרכבת ממשלה; (ו) משהורכבה הממשלה, יודיע חבר הכנסת לנשיא כי הצליח להרכיב ממשלה, יתייצב לפני הכנסת, יודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים ויבקש את הבעת האמון של הכנסת בממשלה; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון; (ז) לא הורכבה ממשלה על פי סעיף זה בתוך 100 ימים, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה.

הוראה זו באה במקום ההסדר הקבוע בסעיפים 7 עד 13 לחוק יסוד: הממשלה. השינוי העיקרי לעומת ההסדר הקיים הוא בהוראת סעיף-קטן (א), ולפיה חבר הכנסת שעליו נדרש הנשיא להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה לאחר שהתקיימו בחירות, הוא העומד בראש הסיעה שקיבלה את מספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות, בלא שמסור לנשיא שיקול דעת בעניין. הענקת 'זכות ראשונים' לחבר הכנסת העומד בראש הסיעה שקיבלה את מרב הקולות נועדה להגביר את היציבות של המערכת הפוליטית ולהקטין את משך הזמן של המשא ומתן הפוליטי הראשוני, הנערך מיד לאחר פרסום תוצאות הבחירות. יחד עם זאת, ההסדר המוצע אינו שולל את כוחו של הרוב בכנסת להרכיב קואליציה שבראשה חבר הכנסת אחר. כמו כן מוצע לקצר את התקופה העומדת לרשות חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה, מ-28 ימים והארכה של 14 ימים נוספים ל-14 ימים והארכה של שבעה ימים בלבד. ההסדר המוצע שונה מן ההסדר הקיים גם בקביעת תקופה כוללת של 100 ימים להרכבת ממשלה.

### 88. הצהרת אמונים

משהביעה הכנסת אמון בממשלה, יצהירו ראש הממשלה והשרים אמונים בפני הכנסת בנוסח זה: 'אני (שמו של ראש הממשלה או שר) מתחייב כראש הממשלה / כשר לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה / כשר ולקיים את החלטות הכנסת'; מיד לאחר ההצהרה ייכנסו ראש הממשלה והשרים לתפקידם.

הצהרת האמונים דומה לזו של חברי הכנסת, והיא שונה מן ההצהרה הקיימת, הקבועה בסעיף 14 לחוק היסוד, בהוספת הביטוי 'לחוקתה'. מוצע לקבוע במפורש כי השרים ייכנסו לתפקידם רק לאחר ההצהרה, ולא משהביעה הכנסת אמון בממשלה, כפי שקבוע בסעיף 13(ד) לחוק היסוד.

### 89. צירוף שר

הממשלה רשאית, על פי הצעת ראש הממשלה, לצרף שר נוסף לממשלה; החליטה הממשלה לצרף שר, תודיע על כך ועל תפקידו של השר הנוסף, לכנסת; עם אישור ההודעה על ידי הכנסת יצהיר השר הנוסף את הצהרת האמונים וייכנס לתפקידו.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, למעט עניין כניסת השר לתפקידו לאחר ההצהרה ולא רק לאחר אישור הכנסת.

### 90. מילוי מקומו של ראש הממשלה

(א) הודיע ראש הממשלה או קבעה הממשלה כי נבצר מראש הממשלה, מטעמים הקבועים בחוק, למלא זמנית את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה, וראש הממשלה לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו. (ב) קבעה הממשלה כי נבצר מראש הממשלה דרך קבע למלא את תפקידו מטעמים הקבועים בחוק, או הופסקה כהונתו מחמת עברה, יכהן ממלא מקום ראש הממשלה במקומו עד שתיכון ממשלה חדשה.

זהו הסדר דומה להסדר הקבוע בסעיף 16 לחוק היסוד. מוצע לפקט בחוק את הטעמים שבגינם רשאית הממשלה לקבוע כי נבצר מראש הממשלה למלא זמנית את תפקידו. לאור החובה המוטלת למנות ממלא מקום לראש הממשלה, הושמט סעיף-קטן 16(ג) לחוק היסוד, שעניינו מצבים שאין ממלא מקום לראש הממשלה. כמו כן הושמט סעיף-קטן 16(א), שעניינו היעדרות ראש הממשלה מן הארץ. ראש הממשלה ממשיך למלא את תפקידו גם בעת שהותו בחוץ לארץ. בשונה מן ההסדר הקבוע בחוק היסוד, במקרים של הפסקת כהונת ראש הממשלה המנויים בסעיף-קטן (ב), מוצע כי ממלא מקום ראש הממשלה – ולא 'שר שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה' (סעיף 30(ג) לחוק היסוד) – ימלא את מקומו של ראש הממשלה.

### 91. תום כהונת הממשלה

הממשלה תסיים את כהונתה באחד מאלה: (1) ראש הממשלה התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה; (2) ראש הממשלה נפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; (3) ראש הממשלה חדל לכהן כחבר הכנסת; (4) בתוך 14 ימים מיום הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה בעברה מסוג פשע, זולת אם בפרק זמן זה החליטה הכנסת ברוב חבריה כי הוא רשאי להמשיך לכהן; (5) ראש הממשלה הורשע בעברה שבית המשפט העליון קבע שיש עמה קלון, והכנסת החליטה ברוב חבריה להעבירו מכהונתו, או כאשר פסק הדין האמור נעשה סופי.

כהונתה של הממשלה פוסקת עם הפסקת כהונתו של ראש הממשלה. זהו אחד הביטויים העיקריים למעמדו המיוחד של ראש הממשלה כ'ראשון בין שווים'. שלוש העילות להפסקת כהונתו של ראש הממשלה דומות לאלה הקבועות בחוק יסוד: הממשלה (סעיפים 19 עד 21). באשר להגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה, ההסדר המוצע קובע הסדר שונה מזה הקבוע בחוק היסוד: בחוק היסוד אין התייחסות להשלכת הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה על המשך כהונתו, אך לפי ההלכה שנפסקה על ידי בית המשפט העליון (ביחס לשרים), הגשת כתב אישום בגין עבירות חמורות עשויה להוות עילה להפסקת כהונתו של ראש הממשלה. ההסדר המוצע בסעיף-קטן (4) קובע ברוח זו הוראה בדבר הפסקת כהונה במקרה של הגשת כתב אישום בעברה חמורה מסוג פשע. עם זאת, לנוכח העובדה שהעברת ראש הממשלה מכהונתו היא בלתי הפיכה מעצם טיבה, שכן היא גוררת את התפזרות הממשלה כולה, ולנוכח העובדה שמדובר רק בשלב של הגשת כתב אישום, מוצע להתיר לכנסת להחליט, ברוב חבריה, לאפשר לראש הממשלה להמשיך בכהונתו.

ההסדר הקבוע בסעיף־קטן (5) באשר להרשעה של ראש הממשלה בביצוע עברה דומה לזה הקבוע בסעיף 18 לחוק היסוד. מכוחו, הפסקת הכהונה לאחר ההרשעה טעונה החלטה של הכנסת, אך משעה שפסק הדין נעשה סופי, הפסקת הכהונה היא אוטומטית.

### 92. הבעת אי־אמון בממשלה

(א) הכנסת רשאית בכל עת להביע אי־אמון בממשלה; (ב) הבעת אי־אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה ושהסכים לכך בכתב; (ג) החליטה הכנסת כאמור, רואים את הממשלה כאילו התפטרה בה בעת; הנשיא יטיל בתוך יומיים את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה; (ד) לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתוך 21 ימים מיום שהוטל עליו התפקיד, או שהכנסת לא הביעה אמון בממשלה שהרכיב, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה או ביום שבו החליטה כאמור.

הוראה זו דומה להסדר הקבוע בסעיף 28 לחוק היסוד. הבעת אי־אמון טעונה תמיכה של רוב חברי הכנסת במועמד חלופי להרכבת ממשלה, ואי־הצלחתו של המועמד החלופי להרכיב ממשלה מוליכה לפיזור הכנסת. מוצע לקצר את התקופה העומדת לרשותו של חבר הכנסת להרכיב ממשלה חדשה ל-21 ימים.

### 93. סמכות לפזר את הכנסת

(א) נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא לבקש מנשיא המדינה לפזר את הכנסת; הסכים הנשיא לכך, יפורסם ברשומות צו לפיזור הכנסת ולעריכת בחירות חדשות; הצו ייכנס לתוקפו כעבור 21 ימים מיום פרסומו, אלא אם כן הוגשה לנשיא בקשה בכתב מאת רוב חברי הכנסת להטיל על חבר הכנסת שצוין בבקשה ושהסכים לכך ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה; הוגשה בקשה כאמור, יטיל הנשיא בו ביום על חבר הכנסת שצוין בבקשה את התפקיד להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה; לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתוך 21 ימים מיום שהוטל עליו התפקיד, או שהכנסת לא הביעה אמון בממשלה שהרכיב, תתפזר הכנסת בתום התקופה האמורה.

(ב) ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה: (1) מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה; (2) לאחר שהכנסת הביעה אי-אמון בממשלה; (3) לאחר התפטרות ראש הממשלה או מיום מתן פסק דין מרשיע, עד יום החלטת הכנסת, לפי סעיף 91(5); (ג) ממלא מקום ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות הנתונה לראש הממשלה לפי סעיף זה.

ההסדר המוצע דומה לזה הקבוע בסעיף 29 לחוק היסוד. הוא מאפשר לראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת – ולהביא בכך גם לסיום כהונתה של הממשלה עצמה – בניסבות שקיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה. הכנסת יכולה למנוע את התפזרותה, רק אם הרוב בכנסת תומך במועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה המצליח להרכיב ממשלה בתוך 21 ימים.

#### 94. רציפות הממשלה

(א) עם בחירת כנסת חדשה או בתום כהונת הממשלה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה; (ב) ראש הממשלה, בהסכמת הממשלה המכהנת לפי סעיף זה, רשאי למנות חבר הכנסת להיות שר במקומו של שר שחדל לכהן; הודעה על המינוי של שר לפי סעיף-קטן זה תימסר לכנסת, אך היא אינה טעונה אישור הכנסת.

הממשלה מכהנת עד שמכוננת ממשלה חדשה (בדומה להסדר הקבוע בסעיף 30(ב) לחוק היסוד). קביעה זו נחוצה כדי להבטיח רציפות בניהול ענייניה של המדינה. ראש הממשלה ממשיך בתפקידו עד לכינון ממשלה חדשה, אף לאחר שהתפזרה הכנסת שהביעה בו אמון, וכך גם לאחר שהכנסת הביעה אי-אמון בממשלה או לאחר שראש הממשלה התפטר מתפקידו או שחדל לכהן כחבר הכנסת. לעומת זאת, ימלא את תפקיד ראש הממשלה ממלא מקום ראש הממשלה, כאשר ראש הממשלה נפטר, נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, או שהועבר מתפקידו מחמת הרשעה בעברה (סעיף 90(ב) לפרק זה).

ממשלה המכהנת בלא שהיא נהנית עוד מאמון הכנסת – או לאחר שראש הממשלה התפטר או הועבר מתפקידו – מכונה 'ממשלת מעבר' (care-taker government). בדומה להסדר שבחוק היסוד, מוצע לא לקבוע כי שר אינו רשאי להתפטר מממשלת מעבר.

ממשלת מעבר רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן, ללא צורך באישור הכנסת למינוי, בדומה להסדר שבסעיף 30(ד) לחוק היסוד. לפי הפרשנות המקובלת, סמכויותיה של ממשלת מעבר אינן מוגבלות, והיא רשאית לפעול ככל ממשלה. עם זאת, ההלכה היא כי 'מתחם הסבירות' של אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לה צר יותר: בהפעלת סמכויותיה על ממשלת המעבר להתחשב בעובדה שאין היא נהנית עוד מאמון הכנסת, ולפיכך עליה להימנע מנקיטת צעדים בסוגיות מרכזיות השנויות במחלוקת ציבורית העלולים להביא לשינוי בלתי הפיך במצב, אם אין אינטרס ציבורי חיוני המחייב זאת.

### 95. תום כהונתו של שר

שר, למעט ראש הממשלה, יסיים את כהונתו באחד מאלה: (1) השר התפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לראש הממשלה; (2) ראש הממשלה העביר את השר מכהונתו; (3) השר נפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; (4) השר הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עמה קלון.

העילות הקבועות בסעיף זה להפסקת כהונתו של שר דומות לאלה הקבועות בסעיפים 22 ו-23 לחוק היסוד. מוצע לקבוע כי הפסקת הכהונה היא מיד עם היווצרות העילה לכך, בלי לקבוע תקופת שהיה של 48 שעות.

הוראה דוגמת זו שבסעיף 6 לחוק יסוד: הממשלה, שעניינה כשירות לכהונה בתפקיד שר, מובאת במסגרת פרק ההוראות הכלליות. הוראה בעניין הפסקת כהונתו של שר שהוגש נגדו כתב אישום, עניין שלגביו פסק בית המשפט העליון, קבועה בסעיף 99.

### 96. מילוי מקומו של שר

חדל שר לכהן או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה.

זהו הסדר דומה להסדר הקבוע בסעיף 24(ב) לחוק היסוד. מוצע להשמיט את ההוראות שבסעיף 24(א) ו-24(ג) בדבר מילוי מקומו של שר השווה בחוץ לארץ ובדבר תקופה מרבית למילוי מקומו של שר.

**97. סגני שרים**

(א) שר הממונה על משרד רשאי, באישור הממשלה, למנות לאותו משרד סגן שר אחד מבין חברי הכנסת; (ב) סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שימסור לו; (ג) מספר סגני השרים בממשלה לא יעלה על ארבעה.

מוצע להגביל את מספר סגני השרים לארבעה בסך הכול ולסגן אחד בלבד בכל משרד. מוצע לשמר את המגבלה הקבועה בסעיף 25 לחוק היסוד, ולפיה סגן שר חייב להיות חבר הכנסת.

**98. תום כהונתו של סגן שר**

כהונתו של סגן שר נפסקת באחד מאלה: (1) סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו; (2) השר שמינה אותו חדל להיות שר או חדל להיות ממונה על אותו משרד; (3) ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה את סגן השר החליטו להפסיק את כהונתו; (4) כוננה ממשלה חדשה; (5) סגן השר חדל להיות חבר הכנסת; (6) סגן השר הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עמה קלון.

העילות להפסקת כהונתו של סגן שר דומות לאלה הקבועות בסעיף 26 לחוק היסוד.

**99. השעיה של שר או סגן שר**

כהונתו של שר או של סגן שר בממשלה מושעית עם הגשת כתב אישום המייחס לו ביצוע עבירות שיש עמן קלון.

הוראה זו אינה קבועה בחוק יסוד: הממשלה, והיא מעגנת את ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון ב-1993. ההלכה היא כי יש להבחין בהקשר הנדון בין כהונה כחבר הכנסת לבין כהונה כחבר בממשלה: חבר הכנסת עלול להיות מושעה מכהונתו בכנסת רק לאחר שהורשע בעבירה, והוא מועבר מתפקידו לאחר שניתן פסק דין סופי שבו נקבע כי יש עם העבירה שהורשע בה משום קלון. ביסודה של גישה זו מונחת העמדה שהפונקציה העיקרית שממלא חבר הכנסת היא פוליטית, כמייצג של ציבור שבחר בו, ולפיכך יש להימנע מהשעייתו בהתבסס על חשדות בלבד לפגיעה בטוהר המידות. לעומת זאת, ביחס לשר, 'כמי שמופקד על משרד ממשלתי ומכוון את עשייתו, נסוגה הפונקציה הפוליטית מפני הפונקציה המינהלית, שיש עימה כללי

התנהגות משלה'. משום כך חלות עליו, בבחינת קל וחומר, הנורמות החלות על נושאי משרה אחרים בשירות הציבורי, ובהן הנורמות הנובעות מן הצורך להבטיח את אמון הציבור בטוהר המידות של בעלי הסמכויות השלטוניות. ההיבט הפוליטי שבכהונתו של השר מתבטא בהגבלת התחולה של החובה המוטלת על ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו למקרים קיצוניים בלבד, 'בהם חומרת הנסיבות של העבירה המיוחסת אינה יכולה להתיישב עם המשך התפקיד'. הוראה בדבר כשירות לכהונה של מי שהורשע בעברה מובאת בפרק ההוראות הכלליות לחוקה.

### 100. תפקוד הממשלה

(א) הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה; (ב) הממשלה תקבע בתקנונה את סדרי ישיבותיה ועבודתה, את דרכי דיוניה ואת אופן קבלת החלטותיה; היא רשאית לעשות כן גם לעניין מסוים.

זוהי הוראה דומה לזו הקבועה בסעיפים 31(ה) ו-31(ו) לחוק יסוד: הממשלה. מכוח סעיף-קטן (א), הממשלה רשאית להסמיך ועדת שרים להחליט 'על דעת הממשלה', ואז דין החלטת ועדת השרים כדין החלטת הממשלה. מוצע להשמיט את סעיף 35 לחוק היסוד בדבר סודיות הדיונים וההחלטות של הממשלה בעניינים מסוימים. הוראת סעיף 36 בדבר משכורתם של השרים מובאת בפרק ההוראות הכלליות של החוקה. הוראת סעיף 37 בדבר הסמכות להתקין תקנות מובאת בפרק החקיקה.

### 101. אצילת סמכויות

התנאים אשר בהם הממשלה רשאית לאצול את סמכויותיה לשר, ששר רשאי לאצול סמכויות לעובד ציבור וששר רשאי ליטול סמכויות מעובד ציבור, ייקבעו בחוק; סמכות בעלת אופי שיפוטי אינה ניתנת לנטילה או לאצילה.

מוצע להשמיט מן החוקה את ההוראות הקבועות בסעיפים 31(א) עד 31(ד) לחוק היסוד, שעניינן חלוקת הסמכויות בין השרים ובין משרדי הממשלה. מוצע להותיר סוגיות אלה להסדרה בחוק. כמו כן מוצע להשמיט את סעיפים 33 ו-34 לחוק היסוד בדבר אצילת סמכויות ונטילתן ולהותיר הוראה כללית שהתנאים לאצילה ייקבעו בחוק תוך כדי קביעה בחוקה של איסור נטילה ואצילה של סמכויות בעלות אופי שיפוטי.

### 102. ועדות חקירה

הממשלה מוסמכת, בתנאים הקבועים בחוק, להחליט על הצורך במינוי ועדת חקירה; הוועדה תמונה על ידי נשיא בית המשפט העליון.

הוראה זו מעגנת בחוקה את סמכותה של הממשלה להקים ועדת חקירה, המוסדרת בחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968.

### 103. הסמכויות השיוריות של הממשלה

הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. אין בה כדי לסייג את ההוראה הקבועה בסעיף 41, 'אין סמכויות לרשויות השלטון אלא מכוח החוקה והחוק'. כמו כן אין בכך כדי לסייג את הצורך בהסמכה בחוק בכל מקרה של פגיעה בזכויות יסוד.

### 104. פתיחה במלחמה

(א) המדינה לא תפתח במלחמה אלא על פי החלטת הממשלה; (ב) אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרות הגנה על המדינה וביטחון הציבור; (ג) הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה לפי סעיף-קטן (א) או על פעולות צבאיות כאמור בסעיף-קטן (ב) תימסר לכנסת בהקדם האפשרי; (ד) הכנסת רשאית, בהחלטה על פי הצעה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובישיבה מיוחדת שכונסה לשם כך, להורות לממשלה על הפסקת מלחמה או על הפסקת פעולות צבאיות; החלטות הוועדה והכנסת יתקבלו ברוב חבריהן; פרטים ייקבעו בחוק.

ההסדר הקבוע בסעיפים-קטנים (א) עד (ג) זהה לזה הקבוע בסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. מוצע להוסיף את ההסדר שבסעיף-קטן (ד), שהוא חריג במהותו. בדרך כלל, החלטות הכנסת אינן מחייבות את הממשלה, ולשם מתן הוראות לממשלה נדרשת הכנסת לחוקק חוקים. עם זאת, החשיבות הרבה של פעילות צבאית והצורך הדחוף העלול להתעורר לשם הפסקת פעילות צבאית, מחייבים הענקת סמכות לכנסת להורות לממשלה, בדרך של החלטה,

להפסיק את הפעילות. הדרישה כי בהחלטה יתמכו רוב חברי הכנסת ורוב חברי ועדת החוץ והביטחון מסייגת את אפשרות השימוש בסמכות זו.

### סימן ב: שירות הציבור

הוראות סימן זה אינן כלולות כיום בחוקי היסוד. הן נועדו לקבוע עקרונות יסוד בדבר מינויים של עובדי השירות הציבורי ובדבר אופן פעולתם של עובדים אלה. עניינם של עקרונות אלה בעיגון מעמדו של שירות הציבור כגוף א־פוליטי, האמון על קידום האינטרס הציבורי.

#### 105. הרכב

שירות הציבור כולל את כל נושאי המשרה או ממלאי התפקיד ברשות המבצעת, בין שהם במעמד עובד ובין שהם על פי הסכם, ואולם הוא אינו כולל שרים ונבחרי ציבור אחרים.

זו הגדרת ההרכב של עובדי שירות הציבור שחלות עליו שתי הוראות סימן זה: עובדי שירות הציבור אינם כוללים את השרים ואת נבחרי הציבור (כגון ראשי רשויות מקומיות) שלגביהם נקבעו הסדרים נפרדים בפרק הרשות המבצעת.

#### 106. צירוף לשירות הציבור

צירוף אנשים לשירות הציבור ייעשה לשם קידום העניין הציבורי בלבד, ואם נתקיימו בהם הכישורים המתאימים למילוי תפקידם; החוק יקבע הוראות שלפיהן לא יתמנו אנשים למילוי משרות פנויות בשירות הציבור - למעט משרות אָמון שיפורשו בחוק - אלא על פי מכרז, שבו תינתן הזדמנות שווה לכל המעוניין להשתתף בו, ושוב ייבחר המועמד הכשיר מבין הכשירים.

מוצע כאן לעגן בחוקה את עקרונות היסוד של חוק שירות המדינה (מינויים). עקרון היסוד הוא החובה למנות לשירות הציבור את האנשים המתאימים ביותר לתפקיד על יסוד שיקולים ענייניים בלבד. השאיפה היא לקבוע במפורש בחוקה איסור מינויים המבוססים על שיקולים זרים, כגון קידום אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים של הגורם הממנה. מוצע גם לעגן במפורש בחוק היסוד את החובה לקיים מכרז לבחירת נושאי משרה בשירות הציבור, תוך כדי הותרה של קביעת הסדרים המפורטים בעניין, לחקיקה.

**107. חובות שירות הציבור**

(א) שירות הציבור הוא נאמן הציבור ומשרתו; (ב) מי שנמנה עם שירות הציבור יפעיל את סמכויותיו על פי תכלית הדין שקבע אותן, לטובת הציבור, בהגינות, בסבירות ותוך כדי שמירה על ערך השוויון; סדרי המנהל ייקבעו בחוק; (ג) מי שנמנה עם שירות הציבור לא יפגע בזכויותיו של אדם לפני שניתנה לו הזכות לטעון בפניו; (ד) שירות הציבור יהיה נתון לשיפוט משמעותי.

זוהי הוראה המשלימה את זו שנקבעה בסעיף 42, 'נבחרי הציבור, עובדי הציבור ומי שממלאים תפקידים בעלי אופי רשמי יפעלו לקידום טובת הציבור, ולשמירה על זכויות יסוד של האדם ולמניעת פגיעה בהן, וימלאו את תפקידם בנאמנות, בהגינות, ביושר, בשקיפות ראויה ובנשיאה באחריות'. הוראה זו מדגישה את מעמדו של שירות הציבור כמי שמופקד על קידום האינטרס הציבורי והמחויב לקידום ערכי היסוד של החברה. סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) מבטאים את עיקרי היסוד בפעילותו של המנהל הציבורי, ובכלל זה החובה להעניק זכות טיעון למי שעלול להיפגע מהפעלת סמכות שלטונית.

**סימן ג: משק המדינה**

סימן זה מעגן בחוקה את עיקרי ההסדרים הקבועים בחוק יסוד: משק המדינה. החידוש היחיד הוא בסעיף 110, שעניינו פירוט עקרונות היסוד של תקציב המדינה והיעדים שיש לשאוף להשיג באמצעותו.

**108. מסים, מלוות חובה ואגרות**

(א) מסים, מלוות חובה, אגרות ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; (ב) מסים, מלוות חובה, אגרות ותשלומי חובה אחרים המשולמים לאוצר המדינה, ושיעוריהם לא נקבעו בגוף החוק, ולא נקבעה בחוק הוראה שקביעתם בתקנות טעונה אישור הכנסת או ועדה מוועדותיה - קביעתם בתקנות טעונה אישור מראש או בתוך התקופה הקבועה לכך בחוק, בהחלטת הכנסת או בהחלטת ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה. אחד ההיבטים המרכזיים בפעילותה של הרשות המבצעת הוא תקציב המדינה. הרשות המבצעת אמונה על גביית מסים, והיא מופקדת על השימוש בהכנסות המדינה למימון של המוצרים והשירותים שהיא מספקת לציבור. אלה הן סמכויות בעלות חשיבות מכרעת לעיצוב אופייה של החברה, ואשר ביחס אליהן קיים חשש ניכר מפני שימוש לרעה בכוח. העיקרון no taxation without representation, דהיינו ההחלטה על גביית המסים צריכה להתקבל על ידי גוף המייצג את הציבור, מוכר זה שנים רבות כעקרון יסוד של כל משטר דמוקרטי. החלתו נחוצה הן כדי למנוע מן השליט להשתמש בסמכותו לקידום אינטרסים אישיים שלו הן כדי להבטיח כי הכרעות ערכיות, בדבר נטל המס ואופן החלוקה שלו, ישקפו את התפיסה המקובלת בציבור ואת ערכי היסוד של השיטה הדמוקרטית.

#### 109. נכסי המדינה

עסקאות בנכסי המדינה, רכישת זכויות וקבלת התחייבויות בשם המדינה ייעשו בידי מי שהוסמך לכך בחוק או על פיו.

הוראה זו זהה להוראת סעיף 2 לחוק יסוד: משק המדינה. עניינה הבטחת הפעלת סמכויות ביחס לנכסי המדינה רק בידי מי שהוסמך לכך כדין. הוראות מפורטות בעניין קבועות בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

#### 110. תקציב המדינה - עקרונות ויעדים

תכנון ההוצאה הציבורית ויישומה יכוונו למען הצמיחה, למען יציבות כלכלית ולמען צמצום אי-השוויון הכלכלי, וזאת תוך כדי שמירה על אמות מידה של שקיפות, יעילות, הגינות ונשיאה באחריות.

זוהי הוראה שאינה כלולה בחוק היסוד. תכליתה להתוות את אמות המידה לקביעת תקציב המדינה והיעדים המרכזיים האמורים להנחות את הממשלה, המציעה את הצעת התקציב, ואת הכנסתה, המאשרת את הצעת התקציב, בבואן לגבש את תקציב המדינה. מנויים כאן שלושה יעדי מדיניות עיקריים: צמיחה, יציבות כלכלית וצמצום אי-השוויון הכלכלי. לכך נוספים עקרונות יסוד בדבר אופן ההקצאה של תקציב המדינה, ובכלל זה שקיפות, יעילות, הגינות ונשיאה באחריות. הוראה זו היא הבסיס המהותי להסדר הקבוע בסעיף 3א לחוק יסודות

התקציב בדבר החובה לקבוע אמות מידה שוויוניות בהקצאת כספים מתקציב המדינה לגופים מתוקצבים.

### 111. תקציב המדינה

(א) תקציב המדינה ייקבע בחוק; (2) התקציב יהיה לשנה אחת ויכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; (ב) (1) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה הכנסת או ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים; (2) הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת; (3) הצעת התקציב המפורטת של משרד הביטחון לא תונח על שולחן הכנסת אלא על שולחן ועדה משותפת של ועדת הכספים ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת; (4) להצעת חוק התקציב יצורף אומדן למימונו; (ג) במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף; (ד) נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים, רשאית היא להגיש הצעת חוק תקציב ביניים; (ה) שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה בשנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה. היא מתווה את העיקרון שהוצאות המדינה חייבות להיות מוסדרות בחוק כדי להבטיח פיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה ועל התוויית המדיניות הכלכלית.

### 112. תקציב רב־שנתי

(א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב־שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה; (ב) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב־שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב.

הוראה זו זהה להוראת סעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה, ועניינה הצורך בתכנון ארוך טווח של המדיניות הכלכלית. מוצע להשמיט את סעיף־קטן 3א(ג) לחוק היסוד, 'כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכנית התקציב הרב־שנתית [...]'. הגבלה זו התבררה כבלתי ניתנת ליישום. מוצע להסתפק בהתוויה כללית מכוח תכנית התקציב הרב־שנתית.

### 113. אי־קבלת חוק התקציב

(א) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מן התקציב השנתי הקודם; (ב) לא אישרה הכנסת את הצעת חוק התקציב עד תחילתה של שנת הכספים, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר כהונתה, בהתאם לאמור בסעיף 62(א)(4).

זהו הסדר דומה להסדר הקבוע בסעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה. תכליתה של הוראה זו להגביר את התמריץ של המערכת הפוליטית להסכים על חוק תקציב. מוצע לבטל את העיכוב הקבוע כיום בחוק יסוד: משק המדינה בהחלת התוצאה של פיזור הכנסת ובהקדמת הבחירות במקרה של אי־קבלת חוק תקציב בשלושת החודשים שלאחר תחילת שנת התקציב. הניסיון מראה כי דחיית מועד תחולתה של התוצאה האמורה מוליך לא אחת לדחייה של מועד הקבלה של חוק תקציב אל מעבר לתחילתה של שנת התקציב. זוהי תוצאה בלתי רצויה, ואפשר למנוע אותה בקביעה כי התוצאה של פיזור הכנסת במקרה של אי־קבלת חוק תקציב תוחל עם תחילתה של שנת התקציב. עוד מוצע להשמיט את האמור בסעיף 3א(ב) לחוק היסוד, בדבר הייעוד של הכספים שהממשלה רשאית להוציא במצב כאמור. חובתה של הממשלה להשתמש בכספים להפעלת שירותים חיוניים נובעת מעקרונות יסוד כלליים, והיא אינה טעונה קביעה מפורשת בחוקה.

### 114. חקיקה תקציבית

חוק יכול שיקבע סייגים ותנאים לקבלת הצעות חוק שיזמו חברי הכנסת והעשויות להשפיע על ההוצאה מתקציב המדינה או על הכנסות המדינה, וכן יכול שחוק יקבע סייגים ותנאים לקבלת הצעות שהגישו חברי הכנסת לתיקון הצעות חוק והעשויות להשפיע כאמור.

זוהי הוראה דומה לזו הקבועה בסעיף 3ג לחוק היסוד. מוצע להסתפק בהסמכה כללית לקבוע בחוק הגבלות על חקיקה הצריכה תקציב, ולא לעגן בחוקה עצמה את פרטי ההסדר, כדי להותיר גמישות רבה בשינוי תוכנו של ההסדר המוחל בעניין זה.

### 115. שטרי כסף ומטבעות

הדפסת שטרי כסף וטביעת מטבעות שישמשו הילך חוקי וכן הוצאתם יהיו על פי חוק.

זוהי הוראה זהה להוראה הקבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: משק המדינה, ועניינה הסמכה להנפיק כסף.

#### סימן ד: הצבא

סימן זה מעגן בחוקה את הוראות חוק יסוד: הצבא. מוצע להוסיף להוראות חוק היסוד קביעה בדבר מטרתו של צבא הגנה לישראל ובדבר המשימות שהממשלה רשאית להטיל עליו. מוצע גם לקבוע במפורש בחוקה את החובה לעגן בחוק את אמות המידה למתן פטור משירות צבאי או חלופה לשירות צבאי; אלה ייקבעו בחוק או מכוחו ברוח פסיקת בית המשפט העליון בנושא זה. מוצע להשמיט את הוראות סעיף 5 לחוק היסוד בדבר מעמדן של הוראות ופקודות בצבא.

### 116. מטרה

צבא הגנה לישראל מופקד על ביטחונה של המדינה ועל הגנתה והגנתם של אזרחיה, של תושביה ושל הבאים בשעריה, מפני אויב.

הוראה זו נועדה לקבוע במפורש את תכליתו של צבא הגנה לישראל. הוראה זו מדגישה כי צבא הגנה לישראל נועד למטרות ביטחון המדינה ולהגנתה בלבד.

### 117. מטרות נוספות

(א) צבא הגנה לישראל רשאי לנקוט פעולות שביצוען המידי נועד להצלת חיים או להתמודדות עם אסונות טבע; פעולות מעין אלו מחוץ לגבולות המדינה טעונות החלטת הממשלה וידווחו לכנסת בדרך שתקבע; (ב) חוק יכול שיסמך את צבא הגנה לישראל - באישור הממשלה - לפעול להשגת יעדים לאומיים-ממלכתיים חיוניים, ובלבד שלשם השגת יעדים אלה חיונית פעולתו של צבא הגנה לישראל; פעולות כאמור ייעשו בהסכמת מבצעהן.

מוצע להכיר במשימות נוספות שהממשלה רשאית להטיל על צבא הגנה לישראל, בסייגים המפורטים בהוראה זו. סעיף-קטן (א), עניינו משימות חירום הנחוצות להצלת חיים או להתמודדות עם אסון טבע. הממשלה רשאית להפעיל את הצבא בהקשר זה מחוץ לגבולות המדינה, אך חייבת לדווח על כך לכנסת. סעיף-קטן (ב) מכיר באפשרות להפעיל את הצבא גם למשימות לאומיות אחרות, ברוח ההסדר הקבוע בחוק שירות ביטחון. מוצע להגביל במידה ניכרת את האפשרות להשתמש בצבא למטרות מסוג זה באמצעות שלושה סייגים: ראשית, נדרשת הסמכה מפורשת בחוק לשם הפעלת הצבא כאמור; שנית, נדרש כי יהא מדובר ב'יעדים לאומיים-ממלכתיים חיוניים, ובלבד שלשם השגת יעדים אלה חיונית פעולתו של צבא הגנה לישראל'; שלישית, נדרשת הסכמת החיילים הנדרשים להשתתף במשימה כאמור.

### 118. כפיפות למרות האזרחית

(א) הצבא נתון למרות הממשלה; השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון; (ב) הכנסת תפקח על הצבא ועל פעולותיו.

זוהי הוראה דומה להוראה הקבועה בסעיף 2 לחוק יסוד: הצבא. אמנם רשויות ביטחון הן הכרח בכל משטר דמוקרטי, ועם זאת פעילותן חייבת להיות נתונה לפיקוח של גורמי השלטון הנבחרים. חשיבות רבה נודעת לפיקוח האזרחי על הצבא: פעילות הצבא היא המסד להבטחת חיי האזרחים ולעצם קיומה של המדינה, ומן ההכרח להבטיח כי פעילות זו נעשית כראוי. פעילות הצבא יוצרת גם סכנה לשלומם של האזרחים המשרתים במסגרתו, כמו גם לפגיעה בזכויות יסוד רבות אחרות שלהם. חששות דומים מתקיימים גם ביחס לשלומם ולזכויותיהם של אזרחי המדינה ושל זרים. בשל כך, התוויית אופן פעילותו של הצבא, כמו גם מדיניות הביטחון של המדינה, הן אחריות ראשונה במעלה המוטלת על הדרג המדיני. פעילות הצבא היא בעלת השלכות מרחיקות לכת, ולפיכך מוצע להוסיף הוראה מפורשת בדבר פיקוח הכנסת על הצבא ועל פעולותיו.

### 119. ראש המטה הכללי

(א) מפקד הצבא הוא ראש המטה הכללי; (ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון; (ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון, בהסכמת ראש הממשלה.

זוהי הוראה דומה לזו הקבועה בסעיף 3 לחוק יסוד: הצבא. מוצע להוסיף סייג שמינוי ראש המטה הכללי טעון הסכמת ראש הממשלה. מוצע להימנע מקביעת הסדר מפורט בחוקה באשר למידת המעורבות המותרת של שר הביטחון ושל הממשלה בפעילותו של הצבא.

### 120. חובת שירות וגיוס

(א) החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק; (ב) הסמכה ואמות המידה למתן פטור משירות צבאי או חלופה לשירות צבאי ייקבעו בחוק.

הוראת סעיף-קטן (א) זהה לזו הקבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: הצבא. סעיף-קטן (ב) מעגן את ההלכה שנפסקה על ידי בית המשפט העליון, ולפיה אמות המידה למתן פטור משירות צבאי או חלופה לשירות צבאי הן בגדר 'הסדרים ראשוניים' אשר צריכים להיקבע על ידי הכנסת, בחוק.

### סימן ה: כוחות ביטחון ומודיעין

### 121. כוחות ביטחון ומודיעין

הממשלה, והיא בלבד, רשאית לכונן כוחות ביטחון ומודיעין, שיהיו נתונים למרותה, והיא תישא באחריות לפעולותיהם; דרכי הפיקוח של הכנסת על כוחות אלה ייקבעו בחוק.

הוראה זו משלימה את הפרק הדין בצבא הגנה לישראל. היא מעגנת את סמכותה של הממשלה להקים כוחות ביטחון ומודיעין הנתונים למרותה. מוצע לקבוע בחוק הסדרים לפיקוח של הכנסת על פעילותם של גופים אלה.

## פרק החקיקה

פרק זה נועד להסדיר את מעמדה של החוקה כחוק העליון, את הליכי החקיקה של חוקים ושל חקיקת משנה ואת ההסדרים הנוספים הנוגעים לחקיקה. הוראות אלה אינן מעוגנות ברובן בחוקי היסוד. ההוראות המוצעות משקפות את התפיסה הנוהגת בישראל באשר להליכי החקיקה.

### 122. חוקים

חוקים נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה כרשות המחוקקת.

הוראה זו מגדירה את מקור סמכות החקיקה במדינה.

### 123. עליונות החוקה

הוראת חוק תתיישב עם הוראות החוקה.

הוראה זו מבטאת את מעמדה של החוקה כחוק עליון, הקובע את גבולות סמכותה של הכנסת לחוקק.

### 124. קביעת פרטי ביצוע בחוק

חוק יכול לקבוע פרטים הדרושים לביצוע הוראה בחוקה.

הוראה זו מקנה לכנסת סמכות כללית להסדיר בחוק הוראות כלליות הקבועות בחוקה.

### 125. הצעת חוק

(א) הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי ועדה של הכנסת;  
(ב) הצעת חוק של הממשלה או של ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת; (ג) הצעת חוק טרומית של חבר הכנסת תובא לדיון מקדמי במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את הצעת החוק הטרומית, תועבר ההצעה לוועדה של הכנסת; אישרה הוועדה את הצעת החוק הטרומית, תפורסם ברשומות הצעת חוק בנוסח שקבעה הוועדה ותונח על שולחן הכנסת; (ד) הכנסת לא תתחיל לדון בהצעת חוק לפני עבור שבעה ימים מפרסומה ברשומות, זולת אם אישר יושב ראש הכנסת, מטעמים מיוחדים שעליהם הודיע לכנסת, מועד מוקדם יותר; (ה) הוראות בדבר סדרי הגשת הצעות חוק והצעות חוק טרומיות וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בפרק זה, ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת.

הוראות סעיף זה מבטאות את הליכי החקיקה המקובלים בכנסת והמעוגנים כיום בתקנון הכנסת.

### 126. שלבי החקיקה

(א) חוק יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת; (ב) חוק יתקבל במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין הקולות.

הוראות סעיף זה מבטאות את הליכי החקיקה המקובלים בכנסת והמעוגנים כיום בתקנון הכנסת. סעיף־קטן (ב) קובע כי קבלתו של חוק מותנית בתמיכה בו על ידי רוב המשתתפים בהצבעה, בלי למנות את הנמנעים, באופן השולל את כוחה של הכנסת לקבוע 'הוראות שריון', כלומר דרישה לרוב מיוחס ביחס לחקיקה רגילה.

### 127. נוסח חדש ונוסח משולב

העקרונות לקביעת נוסח חדש בעברית של דברי חקיקה שהיו קיימים ערב הקמת המדינה ואשר עודם בני תוקף ולקביעת נוסח משולב של חוקים והדרכים לעריכתם, ייקבעו בחוק; בחוקה זו, 'דבר חקיקה' - חוק או תקנה.

הוראה זו מעניקה תוקף להסדרים המקובלים בעניין קביעת נוסח חדש של חוקים ונוסח משולב של חוקים.

### 128. תקנות

תקנות הן חקיקת משנה על פי חוק, והן בנות פועל תחיקתי.

הוראה זו מגדירה את מעמדן של תקנות: קביעת מכוח הסמכה בחוק; האפיון שלהן הוא כ'חקיקה', כלומר כנורמות כלליות, וכ'בנות פועל תחיקתי', כלומר כמשנות את המצב המשפטי הקיים, ולפיכך הן מחייבות מבחינה משפטית.

### 129. עליונות החוקה והחוק

תקנה תתיישב עם הוראות החוקה או עם הוראה בחוק. בחוקה זו, 'תקנה' - לרבות הוראה שבתקנה.

הוראה זו מבטאת את מעמדן של תקנות ביחס לחקיקה ולחוקה.

### 130. התקנת תקנות

(א) חוק יכול שיסמיך את הממשלה ואת השרים, רשות מקומית או רשות שלטונית אחרת או רשות על פי דין, להתקין תקנות לביצוע החוק או להגשמת התכליות הקבועות בו; (ב) מי שהוסמך להתקין תקנות רשאי לקבוע בהן כי דינו של המפר הוראה מהוראותיהן הוא קנס שלא יעלה על הסכום שנקבע לכך בחוק, ורשאי הוא, אם הוסמך לכך במפורש בחוק, לקבוע בהן עונש מאסר שלא יעלה על שישה חדשים.

הוראה זו באה במקום ההסמכה הכללית של שרים להתקין תקנות, הקבועה בסעיף 37 לחוק יסוד: הממשלה. מכוחה נדרשת הסמכה בחוק להתקנת תקנות. סעיף-קטן (ב) מקנה סמכות כללית לקבוע בתקנות סנקציות בגין הפרתן, תוך כדי קביעת עונש המאסר המרבי שניתן להסמיך את מחוקק המשנה לקבוע בתקנות.

### 131. פיקוח הכנסת על תקנות

(א) הכנסת תפקח על התקנת תקנות; (ב) תקנה הקובעת עבירות ועונשים טעונה אישור ועדה מוועדות הכנסת.

הוראה זו קובעת סמכות פיקוח כללית על התקנת תקנות, תוך כדי קביעת דרישה לאישור הכנסת כתנאי לתוקפה של תקנה הקובעת עבירות ועונשים. הוראה זו קובעת הסדר כללי מזה הקבוע כיום בסעיף 21א לחוק יסוד: הכנסת בעניין זה.

### 132. פרסום ברשומות

(א) חוקים ותקנות יפורסמו ברשומות; (ב) נוסחם של חוקים ותקנות כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב; (ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקון טעויות בניסוח שפורסם ייקבעו בחוק.

הוראה זו מעגנת את התפיסה המקובלת, הנגזרת מעקרון שלטון החוק, בדבר חובת פרסום של חוקים ותקנות כתנאי לתוקפם.

**133. תחילה**

(א) תחילתם של חוקים ותקנות היא בתחילת יום פרסומם ברשומות, זולת אם יש בהם הוראה אחרת לעניין זה, והכול בכפיפות לאמור בסעיף 26; (ב) על אף האמור בסעיף-קטן (א) לא תהיה תחילתה של תקנה לפני פרסומה, אלא אם כן הסמיך החוק להתקינה כאמור או לצורך תיקון טעות דפוס; (ג) אפשר להתקין תקנות מכוחו של חוק עוד לפני תחילתו, אם הדבר דרוש להפעלתו.

הוראה זו קובעת חזקה בדבר שלילת התחולה למפרע של חוקים ושל תקנות, למועד הקודם למועד פרסומם. בסעיף-קטן (א) אמנם מוכר כוחו של המחוקק – או מחוקק המשנה, אם הוסמך לכך על ידי המחוקק – להעניק לנורמות תוקף למפרע, אך זאת בכפוף לאמור בסעיף 26(ו), [...] אין אדם חייב בפלילים בשל מעשה או מחדל שלא היו עברה על פי חוק בשעת המעשה או המחדל, ואין עונשין אדם בעונש חמור מזה שהיה צפוי לו לפי החוק בעת ביצוע העברה'. סעיף-קטן (ג) מקנה סמכות להתקין תקנות מכוח חוק שכבר נחקק אך טרם נכנס לתוקף, אם הדבר דרוש להפעלת החוק.

**134. הארכת תוקפם של חוקים ושל תקנות**

כל חוק או תקנה שתוקפם היה פוקע תוך שני החודשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת או תוך ארבעה חודשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר או תוך שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת, יעמדו בתוקפם עד תום שלושת החודשים האמורים.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת. היא נועדה להתמודד עם קשיים העלולים לנבוע מקשיים ברציפות בעבודת הכנסת בתקופה שעד לתחילת עבודתה בפועל של הכנסת הנכנסת.

## פרק התקשרות באמנות בין-לאומיות

מטרת פרק זה בחוקה להסדיר את סוגיית התקשרות המדינה באמנות בין-לאומיות. הסמכויות במישור יחסי החוץ של ישראל אינן מוסדרות בחקיקה. לפי התפיסה המקובלת, סמכויות אלה מוקנות לממשלה מכוח ההכרה בקיומן של 'סמכויות ממשל כלליות' בידי הממשלה. מתוקף כך מוקנית לממשלה הסמכות להכיר במדינות אחרות ובמשלוח זרות, לכונן יחסים דיפלומטיים עם מדינות אחרות ולהעניק מעמד דיפלומטי לנציגיהן, כמו גם לחדול מכל אלה. סמכות ההתקשרות בשם המדינה באמנות בין-לאומיות מסורה לממשלה, כחלק מסמכויות הממשל הכלליות המוקנות לה.

ככלל, ההתקשרות באמנה בין-לאומית כוללת שני שלבים: האחד, חתימה על האמנה על ידי נציג של הממשלה, והשני, אשרור של האמנה על ידי הרשות המוסמכת במדינה. האמנה מחייבת את המדינה רק לאחר אשרורה (ובמקרים רבים, רק לאחר אשרורה על ידי מספר מסוים של מדינות).

במדינות מסוימות (ובהן ארצות הברית), עם אשרורה של אמנה היא הופכת חלק מן המשפט הפנימי. במקרים אלה, מובן הצורך בהענקת סמכות האשרור לבית המחוקקים. לעומת זאת, בישראל – כמו גם באנגליה – התפיסה המקובלת היא כי ההתקשרות באמנה מטילה על המדינה חובות כלפי מדינות אחרות, כלומר האמנה מחייבת את המדינה במישור הדין הבין-לאומי, אך אין להוראות האמנה תוקף במשפט הפנימי, אלא אם כן אומצו במפורש בחוק של הכנסת. משום כך אומצה בפסיקה התפיסה שיש לראות בהתקשרות באמנות – ובכלל זה אשרורן – עניין הנוגע לניהול יחסי החוץ של המדינה, המסור לסמכותה של הממשלה. ביסודה של גישה זו גם ההערכה כי הענקת סמכות האשרור של אמנות לכנסת עלול לעכב את תהליך האשרור, ועל כן לפגוע ביעילות ניהול יחסי החוץ של המדינה.

העמדה שסמכות האשרור של אמנות מסורה לממשלה ולא לכנסת, שנויה במחלוקת. הטענה שהממשלה מוסמכת לאשרר אמנות, משום שלצורך תחולת האמנה במשפט הפנימי ממילא נחוץ חוק של הכנסת, אינה מדויקת. הקושי בטענה זו משולש. ראשית, ההלכה שלאמנות אין תוקף במשפט הפנימי מבוססת במידה רבה על ההנחה כי סמכות האישור מסורה לממשלה ולא לכנסת. כלומר הַעדר התוקף במשפט הפנימי הוא תוצאה של הענקת סמכות האישור לממשלה, ולא נימוק לכך. שנית, בשנים האחרונות סויגה במידה ניכרת ההלכה השוללת את ההשפעה של ההתקשרות באמנה על המשפט הפנימי בהעדר אימוצה בחוק של הכנסת. שלישית, במקרים מסוימים ההתקשרות באמנה מחייבת את המדינה

להתאים את משפטה הפנימי. אמנם מדובר בחובה במישור המשפט הבין-לאומי בלבד, אך מבחינה מעשית היא מגבילה במידה ניכרת את חופש הפעולה של הכנסת. כתוצאה מכך, העמדה שהאשרור של אמנות הוא עניין הנוגע ליחסי החוץ של ישראל – ולפיכך ראוי שיוקנה לממשלה – אינה מדויקת. ואכן, רבים העלו את הטענה כי ראוי לשנות את התפיסה המקובלת בעניין ולהעניק לכנסת את סמכות האשרור. ההכרה בחשיבותו של שיתוף בית המחוקקים בהליך האשרור של אמנות באה לידי ביטוי בהחלה של הסדרים שמכוחם מובאת לידיעת הכנסת עובדת ההתקשרות של המדינה באמנות. עם זאת מובן כי אין בעצם מסירת ההודעה כדי להבטיח פיקוח נאות של הכנסת על האמנות שבהן מתקשרת הממשלה בשם המדינה.

לפיכך מוצע כאן כי סמכות האשרור של אמנות על ידי הממשלה לא תופעל, אלא לאחר קבלת אישורה של הכנסת לכך. בהתאם לכך, מוצע לשנות גם את מעמדה של האמנות הבין-לאומיות, כך שיהפכו אוטומטית לחלק מן המשפט הפנימי של המדינה. הקביעה בחוקה כי אמנות טעונות אישור הכנסת מאפשרת לשנות את ההסדר המקובל בהקשר זה, כך שאמנה שאושרה על ידי הכנסת תהא בבחינת חוק. אין בכך כדי לשלול מן הכנסת את כוחה לסטות מהוראות האמנה באמצעות חקיקת חוק מאוחר הסותר את הוראות האמנה.

### 135. הגדרות

'אמנה' - הסכם בין-לאומי שנכרת בכתב בין מדינת ישראל לבין מדינת חוץ, ארגון בין-לאומי או ישות המוכרת על ידי המשפט הבין-לאומי, והמוסדר על ידי המשפט הבין-לאומי, יהיה כינויו של ההסכם אשר יהיה; 'אשרור' - לרבות הצטרפות לאמנה.

הוראה זו מגדירה את היקף תחולתו של חלק זה של החוקה. המונח 'אמנה' מוגדר בצורה רחבה, כך שההוראות שבחלק זה יחולו אף כאשר כינויו של ההסכם אינו 'אמנה' דווקא.

### 136. סמכות

הסמכות להתקשר באמנות נתונה בידי הממשלה.

מוצע להותיר על כנה את התפיסה המקובלת שההתקשרות באמנות היא בגדר סמכויותיה של הממשלה בניהול מדיניות החוץ של המדינה. הממשלה היא המנהלת בשם המדינה את המשא

ומתן לכריתת האמנה, והיא המוסמכת להתקשר בשם המדינה באמנות. הסדר זה הכרחי לשם הבטחת האפשרות לנהל משא ומתן בשם המדינה. עם זאת, כמפורט בסעיף 137 להלן, סמכותה זו של הממשלה טעונה אישור הכנסת.

### 137. אישור הכנסת

(א) הממשלה לא תאשרר אמנה הטעונה אשרור ולא תחתום על אמנה שאינה טעונה אשרור, אלא לאחר שהאמנה הונחה על שולחן הכנסת ואושרה על ידי הכנסת, למעט אם האמנה היא אחת מאלה: (1) אמנה בעלת אופי טכני; (2) אמנה לביצוע אמנה קודמת; (3) אמנה שעיקרה הצהרתי; (ב) פרטים בדבר דיון הכנסת באמנה האמורה בסעיף־קטן (א), לרבות מועד הדיון ואופן פרסום החלטת הכנסת, ייקבעו בחוק; (ג) הכנסת רשאית לאשר את האמנות שהונחו על שולחנה גם עם הסתייגויות.

הוראה זו מהווה החידוש העיקרי בחלק זה של החוקה. מוצע לקבוע במפורש כי סמכותה של הממשלה לאשרר אמנה טעונה אישור הכנסת, למעט במקרים המנויים בסעיף. למעשה, בעשורים האחרונים התגבש מנהג חוקתי שהאשרור של אמנות בעלות חשיבות מיוחדת – ובכלל זה אמנות הכרוכות בהעברת שטחים שבריבונות המדינה או בהחזקתה, לריבונות זרה – נעשה בידי הכנסת. ההסדר המוצע נועד לבסס נוהג זה ואף להרחיבו, כך שיחול לא רק על אמנות ועל הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת, כגון הסכמים מדיניים־צבאיים, אשר מובאים גם כיום, מכוח הנוהג, לאישור הכנסת לפני כניסתם לתוקף, אלא גם על הסכמים ואמנות שגרתיים, כגון אמנות בין־לאומיות הפתוחות להצטרפות, אמנות הסגרה, תעופה ותעבורה, בכפוף לסייגים המנויים בסעיף.

### 138. הוראת מעבר

אמנות שמדינת ישראל הצטרפה אליהן עובר לאישור החוקה, יונחו על שולחן הכנסת בהתאם לאמור בסעיף 137.

הוראה זו נועדה להחיל את ההסדר החדש הקבוע בסעיף 137 על אמנות שמדינת ישראל הצטרפה אליהן עובר לאישור החוקה.

**139. אמנות מיוחדות**

אשר שר החוץ בכתב, לאחר התייעצות עם שר הביטחון ועם שר המשפטים, כי מטעמים מיוחדים של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה לא ניתן להגיש אמנה לכנסת לאישור, תהיה הממשלה רשאית לאשרר את האמנה או לחתום עליה לאחר קבלת אישורה של ועדה או של תת-ועדה של הכנסת.

הוראה זו מאפשרת לממשלה לאשרר אמנות ללא הגשתן לכנסת לאישור, וזאת במקרים שקיימים טעמים מיוחדים המחייבים לא לפרסם את תוכן האמנות או את דבר ההתקשרות בהן. במקרים אלה מותנית סמכות האשרור של הממשלה בקבלת אישורה של ועדה או של תת-ועדה של הכנסת.

**140. חתימה בידי נשיא המדינה**

אישורה הכנסת אמנה עם מדינת חוץ או עם ארגון בין-לאומי, יחתום נשיא המדינה חתימת קיום על נוסח ההחלטה המאשרת.

הוראה דומה קבועה גם כיום, בסעיף 11(א)(5) לחוק יסוד: נשיא המדינה, אך היקף תחולתה מוגבל לנוכח העובדה שאמנות רבות אינן מאושרות על ידי הכנסת. אימוץ סעיף 137 יביא לכך שמרבית האמנות שבהן מתקשרת המדינה יאושרו על ידי הכנסת, ולפיכך נוסח ההחלטה המאשרת ייחתם, כמעשה פורמלי, בידי הנשיא.

**141. תוקף במשפט הפנימי**

(א) אמנה שאושרה על ידי הכנסת כאמור בסעיף 137 תהיה לחלק ממשפט המדינה, ומעמדה כמעמד חוק; לעניין זה אין נפקה מינה אם האמנה טעונה אשרור ואושררה, או אם האמנה אינה טעונה אשרור ונחתמה; (ב) על אף האמור בסעיף-קטן (א), הממשלה רשאית לדחות את תחילת תוקפה של אמנה במשפט הפנימי לתקופה של עד שנה מיום אשרור האמנה או חתימה על האמנה אם אינה טעונה אשרור; (ג) דברי חקיקה יפורשו ככל הניתן באופן המתיישב עם אמנות שבהן התקשרה מדינת ישראל.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה של הכרה משמעותית יותר מבעבר במעמדו של המשפט הבין-לאומי בתוך המשפט הפנימי. ההבחנה היסודית המקובלת בהקשר זה היא בין הסדרים המוכרים כ'מנהג בין-לאומי' (משפט בין-לאומי מנהגי) לבין הסדרים אחרים שמקורם באמנות בין-לאומיות שבהן התקשרה המדינה (משפט בין-לאומי הסכמי). ככל שמדובר בהסדרים מן הסוג הראשון, ההלכה במשפט הישראלי הפנימי היא כי המנהג הבין-לאומי נקלט אוטומטית במשפט הישראלי ברמה נורמטיבית של חקיקה ראשית, ללא צורך במעשה של קליטה על ידי המחוקק או הממשלה. עם זאת, ההלכה היא כי מנהג בין-לאומי נקלט אוטומטית במשפט הישראלי, אך ורק כל עוד אין הוא סותר הוראות של חקיקה ראשית קיימת. לעומת זאת, ההלכה היא כי המשפט הבין-לאומי ההסכמי אינו נקלט אוטומטית במשפט הישראלי, אלא מכוח אימוץ מפורש שלו בחקיקה של הכנסת. עד כה נקלטו בחקיקת הכנסת רק חלק מהתחייבויותיה של המדינה במישור הבין-לאומי, אף שאמנות בין-לאומיות שונות שבהן התקשרה ישראל, בעיקר בתחום ההגנה על זכויות האדם, מחייבות קליטה מלאה שלהן בחקיקה. אולם להלכה שהמשפט הבין-לאומי ההסכמי אינו נקלט אוטומטית במשפט הישראלי, סייגים לא מעטים. ראשית, התפיסה המקובלת היא כי לאמנות שבהן התקשרה המדינה יש משמעות רבה בפרשנות החקיקה, וזאת מכוח החלת החוקה שדבר חקיקה לא נועד לסתור התחייבות של המדינה הנובעת מאמנה. משום כך, הנטייה היא לפרש הוראות חוק באופן שלא תנבע מהן סתירה להוראות של אמנות שבהן התקשרה המדינה. כמו כן, ההלכה היא כי ההוראות הקבועות באמנות כאמור אמורות להנחות את רשויות השלטון בהפעלת סמכויותיהן, וחריגה מהן עלולה להיחשב פעולה בלתי סבירה, ולפיכך בלתי חוקית.

הסדר זה אינו משיע רצון, שכן הוא גורר לא אחת הפרה של התחייבויותיה של המדינה במישור הבין-לאומי. הקושי בהענקת מעמד של דין לאמנות נובע מן העובדה שסמכות האשרור מסורה בלעדית לממשלה, ואין מקום להעניק לממשלה סמכות לחוקק באמצעות התקשרות באמנות. הקביעה בחוקה כי אמנות טעונות אישור הכנסת מאפשרת לשנות את ההסדר המקובל בהקשר זה, כך שאמנה שאושרה על ידי הכנסת תהא בבחינת חוק. אין בכך כדי לשלול מן הכנסת את כוחה לסטות מהוראות האמנה באמצעות חקיקת חוק מאוחר הסותר את הוראות האמנה. בסעיף-קטן (ב) מוצע לאפשר לממשלה לדחות את מועד כניסתה לתוקף של האמנה במשפט הפנימי. דחייה כזו משמעה לאפשר חקיקה שתשלב באופן הולם את הוראות האמנה בתוך המשפט הפנימי.

## פרק הרשות השופטת

פרק זה מסדיר את סמכויותיה של הרשות השופטת בדבר אופן הבחינה של חוקתיות החקיקה, והוא מבוסס בעיקרו על הוראות חוק יסוד: השפיטה. החידוש העיקרי הוא בהוראות בדבר היקף הביקורת השיפוטית על הוראות חוק בהסתמך על הוראות החוקה, תוך כדי קביעת חריג (באמצעות סעיפים 163-164) להסדרת אופן הבחינה של חוקתיות החקיקה ושל דרכי פרשנותה.

### 142. סמכות שפיטה

סמכות השפיטה היא בידי הרשות השופטת, המורכבת מבתי המשפט ומבתי הדין לסוגיהם, המופקדים על עשיית משפט צדק.

הוראה זו מייחדת את סמכויות השפיטה לרשות השופטת. עקרון הפרדת הרשויות מחייב הימנעות מהפעלת סמכויות שפיטה על ידי הרשות המחוקקת או על ידי הרשות המבצעת, שאינן ניטרליות ואינן בלתי תלויות.

### 143. בתי משפט

(א) אלה בתי המשפט שסמכות שפיטה נתונה בידיהם: (1) בית המשפט העליון; (2) בית משפט מחוזי; (3) בית משפט שלום; (4) בית משפט אחר שנקבע בחוק כבית משפט.  
 בחוקה זו, 'שופט' - שופט של בית משפט כאמור;  
 (ב) ניהול בתי המשפט יהיה בידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון.

הוראה זו מונה את בתי המשפט שבידיהם סמכות שפיטה. נקבע בה, בדומה למצב הקיים היום, גם ניהול משותף של מערכת בתי המשפט על ידי שר המשפטים כנציג הממשלה ועל ידי נשיא בית המשפט העליון.

### 144. בתי דין

סמכות שפיטה נתונה גם בידי אלה: (1) בית דין דתי; (2) בית דין אחר; (3) רשות אחרת שנקבעה בחוק.

הוראה זו מבחינה בין בתי משפט, המנויים בסעיף 143, לבין בתי דין. ההבחנה נחוצה משום שחלק מהוראות פרק זה חלות על בתי המשפט בלבד. בתי הדין אינם חלק ממערכת בתי המשפט, אך מסורות להם סמכויות שפיטה, ולפיכך הם חלק מן הרשות השופטת. מכוח סעיף 156 חלות על הדיינים הוראות פרק זה, בכפוף לשינויים המחויבים מכוח מעמד המיוחד של בתי הדין, כמפורט בדברי ההסבר לסעיף 156.

#### **145. ייחוד שפיטה**

לא יוקם בית משפט או בית דין, אלא בחוק; לא יוקם בית משפט או בית דין למקרה מיוחד.

הוראה זו דומה לזו הקבועה בסעיף 1(ג) לחוק יסוד: השפיטה. היא נועדה להבטיח כי הקמת בתי משפט או בתי דין תיעשה בחקיקה, ותכליתה למנוע הקמת בית דין למקרה מיוחד באופן העלול למנוע שיפוט הוגן וללא משוא פנים.

#### **146. איתלות**

(א) בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין; (ב) לא יועבר שופט דרך קבע ממקום כהונתו לבית משפט במקום אחר אלא בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין המשמעתי לשופטים, ולא יתמנה שופט לכהונה בפועל בבית משפט של דרגה נמוכה יותר אלא בהסכמתו.

הוראה זו דומה להוראה הקבועה בסעיפים 2, ו-9 לחוק היסוד, והיא מבטאת את החובה המוטלת על השופטים לשפוט ללא משוא פנים ובאופן בלתי תלוי (סעיף-קטן (א)), ואת ההגנה על השופטים מפני ניסיונות להתערב בפעולתם בדרך של איום להעבירם למקום כהונה אחר.

#### **147. פומביות הדין**

מי שבידו סמכות שפיטה ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק, או אם הוא הורה אחרת לפי חוק.

הוראה זו מרחיבה את ההסדר הקבוע בסעיף 3 לחוק היסוד, החל רק על בתי משפט. מוצע להחיל את החובה לדון בפומבי, על כל מי שבידו סמכות שפיטה, אלא אם כן נקבע אחרת בחוק. פומביות הדין היא יסוד מרכזי בהבטחת אמון הציבור בשפיטה.

#### 148. מינוי שופטים

(א) שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי הבחירה של ועדה לבחירת שופטים; בחוקה זו, 'שופט בעל מינוי של קבע' - שופט שהתמנה על פי סעיף זה; (ב) הוועדה תהיה של תשעה חברים, שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי הכנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה; שר המשפטים יהיה יושב ראש הוועדה; (ג) הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משבעה.

הוראה זו זהה להוראה הקבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה. מוצע להותיר על כנו את מנגנון מינוי השופטים המקובל בישראל.

#### 149. כשירות

(א) כשירותם של שופטים תיקבע בחוק; (ב) לא יתמנה לשופט מי שאינו אזרח ותושב ישראל.

מוצע להוסיף לסייג הקבוע בסעיף 5 לחוק היסוד, גם דרישת תושבות.

#### 150. הצהרת אמונים

מי שנתמנה שופט יצהיר הצהרת אמונים לפני נשיא המדינה; ואלה דברי ההצהרה: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים'.

נוסח ההצהרה זהה לנוסח הקבוע בסעיף 6 לחוק היסוד, מלבד התוספת 'לחוקתה'.

### 151. כהונת שופטים

(א) שופט יתחיל בכהונתו מעת שהצהיר הצהרת אמונים;  
(ב) שופט יסיים כהונתו באחד מאלה: (1) בצאתו לקצבה; (2) בהתפטרותו;  
(3) בהיבחרו או במינויו לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת; (4) על פי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים שהציע יושב ראש הוועדה, נשיא בית המשפט העליון או נציב תלונות הציבור על שופטים, ושנתקבלה ברוב של שבעה חברים לפחות; (5) על פי החלטה של בית הדין המשמעתי; (6) השופט הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט שהרשיע אותו קבע שיש עמה קלון; (ג) שופט שיצא לקצבה יכול שיתמנה בהסכמתו לתפקיד של שפיטה, על ידי מי שבידו סמכות המינוי, לאותו בית משפט או בית דין, לזמן, בדרך ובתנאים שייקבעו בחוק.

הוראות סעיף זה זהות להסדר הקבוע בסעיפים 7 ו-8 לחוק היסוד. מוצע להוסיף את העילה השישית לסיום כהונתו של שופט, שעניינה הרשעת השופט בפסק דין סופי בעבירה שלפי קביעת בית המשפט יש עמה קלון.

### 152. חסינות שופטים

(א) לא תיפתח חקירה פלילית נגד שופט אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ולא יוגש כתב אישום נגד שופט אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה; (ב) הוגשה על שופט קובלנה או נפתחה נגדו חקירה פלילית, או הוגש נגדו כתב אישום, רשאי נשיא בית המשפט העליון להשעות את השופט לתקופה שיקבע.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיפים 12 ו-14 לחוק היסוד. מוצע להשמיט מרמת החוקה את ההוראה הקבועה בסעיף 12(ב) לחוק היסוד בדבר הרכב השופטים שידון באישום פלילי נגד שופט.

### 153. ייחוד כהונה

שופט לא יעסוק בעיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק או בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 11 לחוק היסוד.

**154. שיפוט משמעת**

(א) שופט נתון לשיפוטו של בית דין משמעת אשר יוקם על פי חוק; חברי בית הדין ימונו על ידי נשיא בית המשפט העליון; (ב) הוראות בדבר העילות לדין המשמעת, דרכי הקבילה, הרכב המותב, הסמכויות של בית הדין המשמעת ואמצעי המשמעת שהוא רשאי להטיל, ייקבעו בחוק; סדרי הדין יהיו לפי חוק.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 13 לחוק היסוד. מוצע להותיר לשיקול דעתו של נשיא בית המשפט העליון את קביעת הרכב חברי בית הדין למשמעת.

**155. נציב תלונות הציבור על שופטים**

ימונה נציב תלונות הציבור על שופטים, אשר יברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם.

הוראה זו נועדה לעגן בחוקה את מעמדו של נציב תלונות הציבור על שופטים, הפועל מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002.

**156. בעלי סמכות שפיטה**

הוראות פרק זה לגבי שופטים יחולו גם לגבי בעלי סמכות שפיטה אחרים, בשינויים המחויבים, וזאת כפי שייקבע בחוק.

הוראות פרק זה נועדו להבטיח את מעמדם של בעלי סמכויות שפיטה. עקרונית, כל בעל סמכות שפיטה אמור לפעול בהתאם לאמות המידה המפורטות בפרק זה, ובכלל זה ההוראות בדבר אי-תלות, חסינות של בעל משרה שיפוטית וייחוד כהונה. הוראה זו מבטאת, במישור העקרוני, תפיסה זו. בה בעת, הוראה זו מסייגת את תחולתן של ההוראות האמורות בפרק זה על בעלי סמכות שפיטה שאינם מכהנים כשופטים בבתי המשפט, בהחלתן בחוק. הסדר זה מבטא איזון בין השאיפה העקרונית כי כלל נושאי המשרה השיפוטית בישראל יפעלו בהתאם לאמות המידה האמורות, לבין הכרה בייחודם של נושאי משרה מסוימים, בעיקר בבתי הדין הדתיים. החלת הדין הדתי בבתי הדין הדתיים מלווה, לפי ההסדרים הקיימים, בהכרה בתחולה מסויגת של הכללים החלים על נושאי משרה שיפוטית.

### 157. בית המשפט העליון

(א) בית המשפט העליון ידון בערעורים על פסקי דין ועל החלטות אחרות של בתי המשפט המחוזיים; (ב) בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, ידון בעתירות נגד החלטות, מעשים או מחדלים של אנשים או גופים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין; (ג) בבית המשפט העליון יהיו שופטים במספר שקבעה הכנסת בהחלטה על פי המלצת הוועדה לבחירת שופטים, מספר אשר לא יפחת מ-9 ולא יעלה על 15; (ד) סמכויות אחרות של בית המשפט העליון והרכבו ייקבעו בחוק.

הוראה זו קובעת את סמכויות בית המשפט העליון. סעיף-קטן (א) זהה לנוסח הקבוע כיום בסעיף 157(ב) לחוק היסוד. סעיף-קטן (ב) מגדיר באופן שונה את סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק. לפי ההסדר הקבוע בסעיף 15(ד) לחוק היסוד, בית המשפט העליון מוסמך לתת צווים שונים המפורטים שם, וכן לפי סעיף 15(ג), לדון 'בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר'. מוצע להמיר נוסח שיורי זה בלשון מוגדרת יותר שעניינה דיון 'בעתירות נגד החלטות, מעשים או מחדלים של אנשים או גופים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין'. נוסח זה דן אך ורק בסמכותו העניינית של בית המשפט; הוא תוחם אותה, ואין בו משום התייחסות לסעדים שבית המשפט רשאי להעניק או לעילות שהוא רשאי להתבסס עליהן או לשאלת העמידה בפניו.

הוראת סעיף 157(ג) משנה את ההסדר הנוכחי: בחוק יסוד: השפיטה לא נקבע מהו מספר השופטים שיכהנו בבתי המשפט השונים. בסעיף 25 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984, נקבע כי 'בבית המשפט העליון יהיו שופטים במספר שקבעה הכנסת בהחלטתה'. אין מקום להסמכה מסוג זה, כי עלול להיעשות בה שימוש לרעה. לפיכך מוצע לקבוע בחוקה מספרים מזערי ומרבי של שופטים בבית המשפט העליון ולסייג את סמכותה של הכנסת לעניין זה בהמלצתה של הוועדה לבחירת שופטים.

### 158. בתי משפט אחרים

בתי משפט מחוזיים, בתי משפט שלום, בתי דין, בתי משפט אחרים ורשויות אחרות שבידיהם סמכות שפיטה - הקמתם, סמכויותיהם, הרכבם, מקום מושבם ואזורי שיפוטם יהיו בחוק או על פיו.

מוצע להותיר לקביעה בחוק את סמכויותיהם של שאר בתי המשפט ובתי הדין, בדומה להסדר הקבוע כיום בסעיף 16 לחוק היסוד.

#### **159. ערעור**

פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה ניתן לערעור בזכות, להוציא פסק דין של בית המשפט העליון.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 17 לחוק היסוד.

#### **160. דיון נוסף**

עניין שפסק בית המשפט העליון בשלושה או בחמישה, ניתן לקיים בו דיון נוסף בבית המשפט העליון במספר שופטים גבוה מזה, בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק.

הוראה זו דומה להסדר הקבוע בסעיף 18 לחוק היסוד. מוצע לקבוע במפורש אפשרות לקיים דיון נוסף בעניין שפסק בו בית המשפט העליון בחמישה, כפי שנפסק על ידי בית המשפט העליון.

#### **161. משפט חוזר**

בעניין פלילי שנפסק בו סופית ניתן לקיים משפט חוזר בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 19 לחוק היסוד.

#### **162. הלכה פסוקה**

(א) הלכה שנפסקה בבית משפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו;  
(ב) הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 20 לחוק היסוד.

### 163. שפיטות חוקתית

(א) בית המשפט העליון, והוא לבדו, בהרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע, רשאי לפסוק כי חוק אינו תקף בשל אי־חוקתיות; (ב) התעורר בפני בעל סמכות שפיטה ספק בדבר תוקפו של חוק בשל אי־חוקתיותו, ומצא כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניו בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידיו להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, יביא את השאלה בפני בית המשפט העליון; שאלת תוקפו של חוק יכול שתועלה לדיון בפני בית המשפט העליון, לפי ההסדרים שנקבעו בסעיף זה, על ידי צד להתדיינות בדרך של ערעור ישיר על החלטה, כאמור ברישאה; (ג) שאלה שהופנתה לפי סעיף־קטן (ב) תובא בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים. פסק בית המשפט העליון כי יש יסוד למסקנה כאמור בסעיף־קטן (ב), תובא השאלה בפני הרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע; (ד) התעורר ספק, כאמור בסעיף־קטן (ב), בדיון בבית המשפט העליון המתקיים בפני דן יחיד, יביא השופט את השאלה בפני הרכב של שלושה שופטים, לפי האמור בסעיף־קטן (ג). התעורר ספק, כאמור בסעיף־קטן (ב) בדיון בבית המשפט העליון המתקיים בפני הרכב של שלושה שופטים או יותר, יפעל ההרכב הדין בעניין כסמכותם של שלושת השופטים כאמור בסעיף־קטן (ג); (ה) פסק בית המשפט העליון כי אין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי בעל סמכות השפיטה או על ידי צד להתדיינות, או שהכריע בשאלה ופסק שהחוק תקף, ימשיך בעל סמכות השפיטה לדון בעניין שבפניו בהתאם להחלטת בית המשפט העליון; (ו) פסק בית המשפט העליון כאמור בסעיף־קטן (א), רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות העניין, לרבות פסיקה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות.

הוראה זו מסדירה את אופן החלטה של ביקורת שיפוטית על חוקים. החלטת ביקורת שיפוטית לאכיפת עליונותם של עקרונות היסוד של השיטה, כפי שהם מתבטאים בחוקה, על החקיקה של הכנסת, עדיפה על חלופותיה: הימנעות מוחלטת מאכיפת המגבלות או הענקת הסמכות לכך לגוף פוליטי. ניסיון העשור האחרון מראה כי הביקורת השיפוטית היא בעלת השפעה מרסנת על הכנסת. החוקה נועדה להגביל את כוחו של הרוב לשם הגנה על ערכי היסוד של

השיטה, ולפיכך יש להקנות את הסמכות לפרש את הוראות החוקה ולאכוף את הציות לה, לגוף שאינו פוליטי ואינו כפוף לדעת הקהל.

בסעיף-קטן (א) מוצע לייחד את הסמכות להחיל ביקורת שיפוטית על חוקים, לבית המשפט העליון בשבתו בהרכב מורחב. הסדר זה נועד לבטא את החשיבות המיוחדת של החלת ביקורת שיפוטית על חקיקה של הכנסת ואת האופי החריג של הכרזה על בטלות של חקיקה ראשית. עם זאת, אין מקום לקביעת דרישה לרוב מיוחס מקרב השופטים הדנים בעניין כתנאי להכרזה על בטלותו של חוק.

סעיף-קטן (ו) מעגן את התפיסה המקובלת בדבר בטלות יחסית ובטלות מושהית של הכרזה על בטלות של דבר חקיקה. תפיסה זו מבטאת את ההכרח להתחשב באינטרס הציבורי ובהסתמכות אפשרית של הציבור על הוראות החוק, בטרם הוכרזו בטלות.

#### 164. אי־שפיטות חוקתית

(א) סעיף 163 לא יחול ביחס לדבר חקיקה שעניינו אחד הנושאים המנויים בסעיף-קטן (ג); (ב) בבוא בית המשפט לפרש דבר חקיקה בעניין מן המנויים בסעיף-קטן (ג), אין חובה עליו להעניק עדיפות פרשנית להוראותיה של החוקה; (ג) ואלה הנושאים: (1) הצטרפות לדת, לרבות גיור, השתייכות לדת או פרישה ממנה; (2) סמכותם של בתי הדין הדתיים ביום כינון חוקה זו, עריכת נישואין וגירושין בהתאם לדין דתי, יצירת זוגיות והתרתה בהתאם לחוק ותחולת הדין הדתי בענייני המעמד האישי אשר נכון ליום כינון חוקה זו נדונים על פי הדין האישי של הצדדים; (3) צביונם היהודי של השבת ושל מועדי ישראל ברשות הרבים; (4) שמירת הכשרות במוסדות ממלכתיים; (5) מתן אזרחות ישראלית לקרוביו של מי שזכאי לעלות לישראל; (ד) האמור בסעיף זה אינו גורע מחובתה של המדינה להכיר בנישואין ובגירושין של בני זוג לפי דינם הדתי, וכן אין נגרעת חובתה לכונן מרשם זוגיות אשר לפיו תוכר ברית הזוגיות על פי חוק שיסדיר גם את התרתה.

הוראה זו עוסקת במספר מצומצם של נושאי ליבה הנתונים במחלוקת ציבורית. היא נועדה לאפשר פשרה לאומית בקבלת החוקה. ההוראה איננה קובעת הסדר כלשהו בנושאים המנויים בסעיף-קטן (ג), ואין היא שומרת דינים הקיימים במועד קבלת החוקה, למעט האמור בסעיפים הכלליים של שמירת דינים בפרק ההוראות הכלליות של חוקה זו. תחת זאת, ההוראה מניחה את הסדרתם של הנושאים האמורים להכרעה ציבורית של המערכת הפוליטית, כפי שתמצא לנכון מדי פעם בפעם.

אופיים המיוחד של נושאים אלו מחייב כי ההכרעה בהם תתקבל על ידי הרשות המחוקקת כבעבר תוך כדי עיקור ההשפעה של החוקה. לפיכך ההסדר החוקתי שולל את סמכותו של בית המשפט להכריז על בטלותו של דבר חקיקה בנושאים האמורים, והוא קובע כי בפרשנות של דבר חקיקה בנושאים אלו אין חובה להעדיף ערכים או הוראות הקבועים בחוקה על ערכים או הוראות שמקורם בחוק רגיל. ההסדר המוצע מבטא הכרה שבנושאים האמורים נשמרת זכות המילה האחרונה להחלטות הגוף הייצוגי – הכנסת.

ההוראה בסעיף-קטן (ד) מבטאת הסדר פשרה שאין קבועה בחוקה הכרה בזכות לנישואין, אך מובהר כי אין בכך משום שלילת החובה המוטלת על המדינה בתחום זה.

## פרק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

פרק זה מסדיר את פעילותו של מבקר המדינה, המכהן גם כנציב תלונות הציבור. הוראות פרק זה מבוססות על חוק יסוד: מבקר המדינה.

### 165. מבקר המדינה

ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה.

הוראה זו זהה לסעיף 1 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### 166. מהות

מבקר המדינה - (א) יקיים ביקורת על הפעולות של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה; (ב) יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות, החיסכון והפעולות לרווחת הציבור של הגופים המבוקרים וכל עניין אחר שיראה בו צורך; (ג) יברר תלונות מאת הציבור על גופים ועל אנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר 'נציב תלונות הציבור'; (ד) ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק.

הוראה זו זהה לסעיפים 2, 4 ו-5 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **167. אי־תלות ואחריות בפני הכנסת**

(א) במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד, ולא יהיה כפוף לממשלה; (ב) תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.

הוראה זו זהה לסעיפים 6 ו-10 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **168. בחירה ותקופת כהונה**

(א) מבקר המדינה יתמנה על ידי נשיא המדינה, על פי החלטת הכנסת; (ב) מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית; (ג) מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים.

הוראה זו זהה לסעיף 7 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **169. כשירות**

כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לכהונת מבקר המדינה; ניתן לקבוע בחוק תנאי כשירות נוספים.

הוראה זו זהה לסעיף 8 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **170. ייחוד כהונה**

מבקר המדינה לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק.

הוראה זו זהה להסדר הקבוע בסעיף 7 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958.

### **171. הצהרת אמונים**

מבקר המדינה הנבחר יכנס לתפקידו לאחר שהצהיר לפני הנשיא הצהרת אמונים זו: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה'.

הוראה זו זהה לסעיף 9 לחוק יסוד: מבקר המדינה, למעט התוספת 'לחוקתה'.

### **172. חובה למסור ידיעות וחומר**

גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת ובירור התלונות.

הוראה זו זהה לסעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **173. תוצאות הביקורת וקשר עם הכנסת**

(א) מבקר המדינה יגיש לנשיא המדינה ולכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים; (ב) דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת ייקבעו בחוק.

הוראה זו דומה לסעיף 12 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

### **174. תום כהונה**

העברה מתפקידו של מבקר המדינה תהיה בהחלטת הכנסת, ברוב של שני שלישים מחבריה.

הוראה זו דומה לסעיף 13 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

## פרק הרשויות המקומיות

פרק זה מסדיר את מעמדן של הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות הן בעלות סמכויות נרחבות, ואופן פעולתן הוא בעל השפעה מכרעת על חיי האזרח. מוצע לקבוע את עקרונות היסוד באשר למהותן, לסמכויותיהן ולפעילותן של הרשויות המקומיות ובאשר לפיקוח ולבקרה עליהן.

### 175. מהות וסמכויות

(א) הרשויות המקומיות ינהלו את ענייני הציבור המקומי לטובת תושביהן תוך כדי התחשבות בטובת הציבור הכללי ובכפוף למדיניות הממשלה בתחומים שייקבעו בחוק; (ב) סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לעצב מדיניות וליישמה, לספק שירותים ולנהל את ענייניהן הפנימיים ייקבעו בחוק; (ג) הרשויות המקומיות יעודדו את שיתופם ואת מעורבותם של תושביהן בפעילותן.

הוראה זו קובעת את עקרונות היסוד בפעילותן של הרשויות המקומיות. סעיף-קטן (א) מתווה את החובה המוטלת על הרשויות המקומיות לפעול לקידום טובתם של תושבי הרשות המקומית, כיעד מרכזי ועיקרי, ובצד זאת – את החובה להתחשב בטובת הציבור הכללי ובמדיניות הממשלה. סעיף-קטן (ב) קובע כי הרשויות המקומיות הן בעלות סמכות לעיצוב מדיניות וליישומה ולניהול ענייניהן הפנימיים. מוצע לא לעגן בחוקה את חלוקת הסמכויות המדויקת בין הרשויות המקומיות לבין השלטון המרכזי, אך מוטלת החובה לקבוע בחוק את חלוקת הסמכויות. סעיף-קטן (ג) מבטא את החשיבות של שיתוף הציבור בפעילות הרשות המקומית.

### 176. בחירות ומוסדות נבחרים

(א) בכל רשות מקומית תכהן מועצה ייצוגית, בעלת סמכות להתקין תקנות ובעלת סמכויות נוספות שייקבעו בחוק, אשר תיבחר על ידי תושבי הרשות בבחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות; (ב) דרכי בחירתו, כשירותו וסמכויותיו של ראש הרשות המקומית ייקבעו בחוק; (ג) משך כהונת ראש הרשות וחברי המועצה יהיה חמש שנים; (ד) העילות לתום כהונת ראש הרשות או חברי המועצה ייקבעו בחוק.

בסעיף זה מוסדרים עקרונות היסוד לפעילותם של הגופים הנבחרים ברשויות המקומיות. מוצע לעגן בחוקה את קיומם של שני גופים ברשות המקומית: המועצה וראש הרשות. ההסדר העיקרי המעוגן בחוקה הוא מעמדה וסמכויותיה של המועצה: בחירתה בבחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות על ידי תושבי הרשות וסמכותה להתקין תקנות. מוצע גם לעגן בחוקה את משך הכהונה של ראש הרשות ושל המועצה. הסדרים נוספים ייקבעו בחוק.

### 177. מימון ומיסוי

בענייני מימון ומיסוי תהא לרשות מקומית סמכות: (1) להתקין תקנות שתחולתן על הרשות; (2) להטיל תשלומי חובה ולגבות אגרות; והכול כפי שייקבע בחוק.

הוראה זו קובעת עקרון יסודי: הרשות המקומית היא בעלת סמכות לחקיקת משנה ובעלת סמכות להטיל תשלומי חובה ולגבות אגרות. סמכויות אלה חיוניות להבטחת חופש הפעולה של הרשות ולהבטחת האפשרות שלה להתוות מדיניות ולפעול לקידום האינטרס של תושבי הרשות. עם זאת, מוצע לא לקבוע הסדרים מפורטים בעניין זה בחוקה כדי להותיר גמישות והתאמה לצרכים ולהעדפות של הציבור.

### 178. פיקוח ובקרה

(א) פיקוח ובקרה על הרשות המקומית ועל פעולותיה יקומו על ידי הרשות המקומית ועל ידי רשויות המדינה על פי חוק; (ב) חוק יכול שיקבע לממשלה את הסמכות (1) להשעות או להעביר נבחרי ציבור ברשות המקומית מתפקידיהם על פי עילות ובדרך שייקבעו בחוק; (2) להשעות את תוקפה של תקנה שהתקינה הרשות המקומית או לבטלה, אם מצאה הממשלה שהיא פוגעת במידה העולה על הנדרש בטובת הציבור, ברשות מקומית אחרת או במדיניותה הכללית של הממשלה.

הוראה זו מתווה את עיקרי סמכויות הפיקוח המסודרות לשלטון המרכזי ביחס לפעילות של הרשויות המקומיות. הניסיון מראה כי לא אחת מתגלים כשלים בתפקוד הרשויות המקומיות הגורמים לפגיעה קשה בציבור התושבים ברשות. מוצע לאזן את ההכרה בסמכויותיה של הרשות המקומית באמצעות ההכרה בחובה להחיל פיקוח ובקרה על פעילות הרשות הן על ידי הרשות עצמה הן על ידי רשויות המדינה, בהתאם להסדרים שייקבעו בחוק. כמו כן מוצע

להכיר בסמכותה של הממשלה להעביר מתפקידם נבחרי ציבור ברשויות מקומיות ולהשעות את תוקפן של תקנות שהתקינה הרשות המקומית, ובלבד שהדבר נעשה מכוח חוק ובתנאים המנויים בהוראה זו שבחוקה.

## שער רביעי

# הסדרים בדבר מעמדה של החוקה

## פרק תיקון החוקה

הוראות פרק זה מסדירות את אופן קבלת התיקונים לחוקה. הוראות אלה, שאמורות היו להיכלל בחוק יסוד: החקיקה, אינן מעוגנות כיום בחוק יסוד כלשהו. ההסדר המוצע 'משריין' את הוראות החוקה מפני שינוי שלהן ברוב רגיל. עם זאת, אפשר לתקן את הוראות החוקה, על ידי הכנסת, ברוב מיוחס (שני שלישים מקרב חברי הכנסת) ובהליך מיוחד (ארבע קריאות, והקריאה הרביעית תתקיים לפחות שישה חודשים לאחר הקריאה השלישית). מוצע לקבוע הסדר אחיד לשינוי כל הוראות החוקה בלי להבחין בין ההוראות השונות. כמו כן מוצע להסתפק בשריון 'צורני', שעניינו אופן קבלתם של תיקונים לחוקה, ולא שריון 'מהותי', שעניינו הגבלות על תוכנם של תיקונים אפשריים לחוקה.

### 179. תיקונים לחוקה

תיקונים לחוקה נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה לכונן חוקה.

הכנסת, כרשות מכוונת, היא הגוף המוסמך לכונן את החוקה, והיא גם הגוף המוסמך מכוח החוקה, לתקן את החוקה.

### 180. יזמה לתיקון החוקה

הצעה לתיקון החוקה תוגש לכנסת על ידי הממשלה, על ידי ועדת החוקה של הכנסת או על ידי לפחות שליש מחברי הכנסת שהגישו את הצעתם בצוותא; ההצעה תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.

מוצע להקנות סמכות להציע הצעות לתיקון החוקה לממשלה, לוועדת החוקה וכן לפחות ל-40 חברי הכנסת.

### 181. שלבי תיקון החוקה

(א) תיקון לחוקה יתקבל בארבע קריאות במליאת הכנסת; (ב) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית במליאת הכנסת, ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת; (ג) בעת הדיון בין הקריאות רשאית ועדת החוקה של הכנסת להחליט על תיקונים בהצעה ככל שייראה לה, ובלבד שאלה לא יחרגו מגדר הנושא של ההצעה, או שיהיו דרושים כדי להתאים סעיפים אחרים של החוקה לתיקון המוצע; (ד) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה הרביעית במליאת הכנסת, בנוסח שאושר בקריאה השלישית, ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת; הקריאה הרביעית תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד, ואשר תיערך לא לפני חלוף שישה חודשים לפחות מתום הקריאה השלישית.

מוצע לקבוע דרישות של רוב מיוחס והליך מיוחד לתיקון החוקה כדי להבטיח כי הוראות החוקה לא ישונו תכופות או לקידום אינטרסים צרים וקצרי טווח. החוקה אמורה להוות מסמך יסודי, המעגן את עקרונות היסוד של החברה, ולפיכך אין מקום לאפשר שינויים תכופים שלה. עם זאת, יש לאפשר תיקון של הוראות החוקה, בין אם יתגלו בהם ליקויים ובין אם יתברר כי חל שינוי עומק בתפיסות היסוד של החברה. מוצע לאפשר שינוי של החוקה בהליך של ארבע קריאות בכנסת. שלוש הקריאות הראשונות יהיו דומות במהותן להליך חקיקת חוקים, והקריאה הרביעית תיערך במועד נדחה, שישה חודשים לפחות לאחר הקריאה השלישית, כדי לאפשר דיון ציבורי ובחינה נוספת של התיקון המוצע. הדחייה מגבירה גם את הסיכוי כי התיקונים לחוקה לא ייעשו לקידום אינטרסים צרים וקצרי טווח.

כמו כן מוצע כי תיקון לחוקה יחייב רוב מיוחס של שני שלישים מקרב חברי הכנסת בכל אחת ואחת מארבע הקריאות. רוב זה – תמיכה של לפחות 80 חברי הכנסת – גבוה בדרך כלל ממספר חברי הכנסת הנמנים עם הקואליציה. משום כך אמורה דרישה זו להבטיח כי התיקון לחוקה אינו נועד לקדם אינטרסים צרים של הממשלה, שכן תנאי לקבלת התיקון יהא, במרבית המקרים, שגם חברי הכנסת הנמנים עם האופוזיציה תומכים בו. עם זאת, מוצע להסתפק ברוב האמור ולהימנע מדרישת רוב גבוה יותר כדי לאפשר תיקון של החוקה בנסיבות המצדיקות תיקון כזה.

### 182. סדרי הגשה ודין

הוראות בדבר סדרי הגשה של הצעות לתיקון החוקה ובדבר סדרי הדין בהן במליאת הכנסת ובוועדת החוקה, ככל שלא נקבעו בפרק זה, ייקבעו בחוק.

בדומה להליכי החקיקה, מוצע להסתפק בפרק זה בקביעת העקרונות היסודיים ולהשלים את הוראות החוקה באמצעות חקיקה רגילה.

### 183. פרסום

(א) תיקון לחוקה יפורסם ברשומות; (ב) נוסחו של תיקון לחוקה כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב; (ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקוני טעויות ייקבעו בחוק.

תיקון לחוקה הוא בבחינת נורמה משפטית מחייבת, ולפיכך מוחלים עליו ההסדרים המקובלים לעניין חקיקה, ובכלל זה חובת פרסום ואופן התיקון של טעויות דפוס.

### 184. תחילה

תחילתו של תיקון לחוקה היא ביום פרסומו ברשומות, אלא אם כן נקבע בתיקון מועד מאוחר יותר.

תיקון לחוקה משנה את הדין הקיים. מתבקש כי שינוי זה יחול כלפי העתיד (ולא למפרע), כלומר ביום פרסומו ברשומות או במועד מאוחר ממנו, אם כך נקבע בתיקון.

## פרק מצב חירום

פרק זה מסדיר את סמכויות הממשלה בשעת חירום.

מצב חירום הוא מצב שנשקפת בו סכנה למדינה כתוצאה מאיום על קיומה, למשל עקב מלחמה, או כאשר נשקפת סכנת חיים לתושבים עקב אסון טבע. במצב כזה עלול להתעורר צורך לנקוט אמצעים מיוחדים כדי לאפשר להתמודד כראוי עם מצב החירום. הצרכים המיוחדים עשויים להתבטא בהכרח להטיל מגבלות חמורות על חופש הפעולה של הפרטים,

ובכלל זה הגבלת חופש התנועה, חופש הביטוי, חופש העיסוק, הזכות לקניין ועוד, או בצורך להשתמש באמצעי אכיפה וענישה חריגים.

מבחינה משפטית, ההכרה בצרכים מיוחדים אלה עשויה להתבטא בשני אופנים: באופן האחד, מצב החירום עשוי להשפיע על אופן ההפעלה של סמכויות שלטוניות הקיימות גם שלא בעת חירום. כך למשל, בשעת חירום הכנסת עשויה להיות מוסמכת להגביל בחקיקה חירויות יסוד במידה רבה מזו המותרת לה לא בשעת חירום, ככל שההגבלה אכן הכרחית לשם התמודדות עם מצב החירום; וכמוה הרשות המבצעת – בהפעלת הסמכויות המוקנות לה. במקרים מסוג זה, מצב חירום אינו תנאי להפעלת הסמכות, אך הוא עשוי להשפיע על אופן הפעלת הסמכות. באופן השני, מצב החירום יכול לחולל הענקה בחקיקה של סמכויות שהפעלתן מוגבלת לעתות חירום. מתוקף העובדה שמדובר בסמכויות האמורות להיות מופעלות בשעת חירום בלבד, הן מאופיינות לא רק בהענקת סמכות להטיל מגבלות מרחיקות לכת על חירויות הפרט, אלא גם בחריגה מעקרונות היסוד המקובלים בדבר שלטון החוק (במובנו המהותי) ובדבר הפרדת הרשויות. כך למשל, הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום, מכוחה רשאית הממשלה להפקיע את תוקפם של חוקים ושל הסמכות לעצור אדם ב'מעצר מנהלי' בלא צורך בקיום הליך שיפוטי להוכחת אשמתו. פרק זה עוסק בהסדרים מן הסוג האחרון.

בישראל, הוכרו רשמית על מצב חירום מיד עם הקמת המדינה, ומאז מצויה המדינה במצב חירום מבחינה חוקית. ההכרה בכך שבעתות חירום עשויה הרשות המבצעת להיזקק לסמכויות מיוחדות, הביאה את המחוקק להעניק לממשלה, בשורה של חוקים, סמכויות מיוחדות שהיא רשאית להפעילן רק בתקופה שבה מוכרז במדינה מצב חירום. מדובר בארבע הוראות עיקריות: הסמכת הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום; הסמכת שרים להטיל מגבלות מרחיקות לכת על חופש העיסוק ועל אופן האספקה והצריכה של מוצרים ושירותים (חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ז-1957); הסמכת שר הביטחון להורות על מעצרו של אדם לתקופה של עד שישה חודשים (חוק סמכויות שעת חירום [מעצרים], תשל"ט-1979); הגבלות חמורות על חופש ההתאגדות, על חופש הביטוי ועל זכות הקניין מכוח סמכותה של הממשלה להכריז על חבר אנשים כעל 'ארגון טרוריסטי' (פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948). האמצעי העיקרי שנקטה הכנסת כדי למנוע שימוש לרעה בסמכויות האמורות הוא הקביעה כי הן מוקנות לממשלה רק בתקופה שביחס לה הכריזה הכנסת כי 'קיים במדינה מצב של חירום'.

פרק זה מסדיר את ההכרזה על קיומו של מצב חירום ואת הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום. במסגרת זו מוצע להקים בכנסת ועדת שעת חירום, הרשאית להכריז על שעת חירום בנסיבות שיש לעשות כן, עוד בטרם אפשר לכנס את הכנסת, והיא אשר מוסמכת להתקין תקנות שעת חירום.

### 185. הגדרת תנאי חירום

לעניין פרק זה, 'תנאי חירום' - מצב של מלחמה או איום חמור ומידי על קיום המדינה, על ביטחונה, על הסדר החוקתי או על חיי התושבים עקב אסון טבע או מפגע בריאותי.

הוראה זו מגדירה מהם 'תנאי חירום' שבהם רשאית הכנסת להכריז על מצב חירום. בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, ובדומה בכך להסדר שהיה קבוע בסעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, לא נקבע פירוט של הנסיבות המצדיקות הכרזה על מצב חירום. ליקוי זה הוא אחד הגורמים לכך שמאז הקמת המדינה מוכרז ללא הפסקה מצב חירום. הגדרת 'תנאי חירום' מכוונת לנסיבות שעשויה להיות בהן הצדקה להפעלת הסמכויות המיוחדות המוקנות לממשלה בשעת חירום. ההגדרה המובאת כאן מצמצמת למדי, כי עניינה איום חמור ומידי בלבד.

### 186. ועדת שעת חירום

הכנסת תכונן מבין חבריה ועדת שעת חירום שתמנה 20 חברי הכנסת; יושב ראש הוועדה יהא יושב ראש הכנסת, והייצוג בוועדת שעת חירום יהא, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת, ובלבד שלכל סיעה בת שישה חברים או יותר יהיה נציג בוועדה; מספר סיעות רשאיות להודיע ליושב ראש הכנסת כי הן מהוות סיעה אחת לצורך הייצוג בוועדה; דרכי הכינון של הוועדה ייקבעו בחוק.

לפי ההסדר הקבוע בסעיף 38(ג) לחוק יסוד: הממשלה, רשאית הממשלה להכריז על מצב חירום, אם סברה כי יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת לשם כך. ההסדר המוצע כאן נועד להחליף הוראה זו באמצעות הסמכת ועדה מיוחדת של הכנסת, ובה נציגות לסיעות הכנסת. ההנחה היא כי אפשר יהיה לכנס ועדה זו לשם הכרזה על מצב חירום גם בנסיבות המיוחדות שבהן אין לכנס את הכנסת.

**187. הכרזת מצב חירום**

(א) ראתה הכנסת שקיימים במדינה תנאי חירום, רשאית היא, ביזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום לתקופה שתיקבע בהכרזה, ובלבד שלא תעלה על חצי שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור; (ב) ראתה ועדת שעת חירום של הכנסת שקיימים במדינה תנאי חירום ושעקב דחיפות העניין הנובעת מתנאי החירום יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הוועדה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור בסעיף־קטן זה; (ג) הכרזות של הכנסת או של ועדת שעת חירום של הכנסת על מצב חירום יפורסמו ברשומות. לא ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות עקב תנאי החירום, תפורסם ההכרזה בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשאפשר יהיה לעשות כן; (ד) הכנסת רשאית בכל עת לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על הביטול תפורסם ברשומות.

ההסדר המוצע בדבר הכרזה על מצב חירום דומה בעיקרו לזה הקבוע בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה. ההבדלים העיקריים הם אלה: ראשית וכאמור לעיל, מוצע להגדיר מהם 'תנאי חירום' שבהם רשאית הכנסת להכריז על מצב חירום; שנית, תקופת ההכרזה קוצרה משנה לתקופה של עד חצי שנה. הניסיון מראה כי אין כל הצדקה להחלת ההכרזה לאורך תקופת זמן רצופה של שנה. מצב חירום של ממש, העשוי להצדיק שימוש בסמכויות שעת חירום, הוא קצר מטבעו, ולכן מן הראוי להגביל את תוקף ההכרזה.

**188. תקנות שעת חירום**

(א) משעה שהוכרז על מצב חירום, רשאית ועדת שעת חירום של הכנסת להתקין תקנות שעת חירום החיוניות להגנת המדינה או הציבור או לקיום האספקה והשירותים החיוניים;

(ב) ראה ראש הממשלה, לאחר שנועץ עם יושב ראש הכנסת, כי לא ניתן לכנס את ועדת שעת חירום של הכנסת במועד הדרוש בנסיבות העניין, בשל תנאי החירום, וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום,

רשאי הוא להתקינן או להסמיך שר להתקינן; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת שעת חירום של הכנסת, סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן; (ג) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן; (ד) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכול אם אין הוראה אחרת בחוקה או בחוק; (ה) אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות את הוראות החוקה, להפקיע זמנית את תוקפן או לקבוע בהן תנאים, ואולם מותר להורות בתקנות שעת חירום על פגיעה בזכויות המנויות בשער זכויות יסוד של האדם או על דחיית מועדים לפי חוקה זו, ובלבד שהפגיעה בזכויות או דחיית המועדים תהיינה תוך כדי שמירה על ערכיה של המדינה, לתכלית חיונית ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש. על אף האמור לעיל, לא תותר בתקנות שעת חירום אפליה מטעמי גזע, דת, לאום, מין, עדה, ארץ מוצא, מוגבלות או מכל טעם אחר, לא יותר עונש מוות, ולא יותר עינויים או עבדות; (ו) אין בכוחן של תקנות שעת חירום לפגוע במעמדו החוקתי ובתפקידיו של בית המשפט העליון, לפגוע בהמשך פעולתם של מוסדות השלטון המרכזי או המקומי שהנסיבות לא גרעו מיכולתם לתפקד, למנוע פנייה לערכאות או לקבוע דין עונשי למפרע; (ז) לא יותקנו תקנות שעת חירום אשר קובעות הוראות כאמור בסעיפים 188(ד) או (ה), ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא אם כן מצב החירום מחייב זאת, ואין אפשרות לפעול בדרך חקיקה במועד הדרוש; (ח) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת; (ט) חדל מצב החירום מהתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן, אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום, ובלבד שלא יפעלו אלא להשלמת ביצועו של צו אישי שניתן לפני תום מצב החירום.

הוראה זו נועדה להחליף את ההסדר הקבוע בסעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה בדבר התקנת תקנות שעת חירום. בשעת חירום עשוי להידרש שינוי מהיר של החקיקה כדי לאפשר

התמודדות נאותה עם מצב החירום. לשם כך הוענקה לממשלה הסמכות להתקין תקנות שעת חירום שבכוחן 'לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים [...] (סעיף 39(ג) לחוק יסוד: הממשלה). כלומר בשונה מחקיקת משנה 'רגילה', שעניינה חקיקה של הממשלה בכפוף לחקיקה ראשית, הסמכות להתקין תקנות שעת חירום מעניקה לממשלה סמכות חקיקה שוות מעמד לחקיקה ראשית תוך כדי עקיפת הכנסת. כמו כן, תקנות שעת חירום נכנסות לתוקף אף אם לא פורסמו ברשומות, וזאת אם לא ניתן לפרסמן כך (אך אז נדרש לפרסמן בדרך מתאימה אחרת) (סעיף 39(ז) לחוק היסוד). מדובר בפגיעה חמורה בעקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי בדבר הפרדת הרשויות ושלטון החוק במובנו המהותי. משום כך מוצע לסייג במידה ניכרת את הסמכות להתקין תקנות שעת חירום.

סייג אחד הוא הענקת הסמכות לוועדת שעת חירום ולא לממשלה. הענקת הסמכות לוועדה מפחיתה את הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות הנובעת מהתקנת התקנות, בעיקר מכוח העובדה שבועדה ניתן ייצוג לסייעות הכנסת, ובכלל זה לנציגי האופוזיציה. סעיף-קטן (ב) מקנה לראש הממשלה סמכות להתקין תקנות רק בנסיבות חריגות שבהן אין אפשרות לכנס את ועדת שעת חירום. סייג שני הוא זה הקבוע בסעיף-קטן (א) לעניין תכלית התקנות, והוא זהה לזה הקבוע בסעיף 39(א) לחוק היסוד. סייג זה פורש בפסיקה כמגביל במידה ניכרת את הסמכות להשתמש בסמכות זו.

סעיפים-קטנים (ג) ו-1(ד) קובעים הוראות דומות לאלה הקבועות בסעיפים 39(ג) ו-39(ד) לחוק היסוד. הם מבטאים את ההכרח בקיומו של אמצעי לשינוי מהיר של החקיקה הקיימת, עקב תנאי החירום. סעיף-קטן (ה) קובע הסדר חדש שנועד לאפשר איזון שונה בין חירויות הפרט לבין האינטרס הציבורי בעת תנאי חירום. עם זאת, מובטחת בו הגנה נאותה על חירויות הפרט. סעיף-קטן (ו) משלים הסדר זה בקביעת הגנות מוחלטות על אינטרסים מסוימים בהשראת האמנה הבין-לאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות. סעיף-קטן (ז) מסייג את השימוש בסמכות להתקין תקנות ברוח הסייג שנקבע בסעיף 39(ה). נוספת בו הדרישה כי 'אין אפשרות לפעול בדרך חקיקה במועד הדרוש', ברוח הפסיקה בעניין.

## פרק הוראות כלליות

### 189. פרשנות

מהותה ומטרתה של החוקה תנחה את פרשנותה.

הוראה זו נועדה להבהיר את מקורות הפרשנות של החוקה: מהותה של החוקה – ביטוי לערכי היסוד של השיטה; מטרתה של החוקה – עיגון עקרונות היסוד במסמך רשמי המגביל את סמכויותיהן של רשויות השלטון השונות.

### 190. כשירות

באשר לכשירותם של נשיא המדינה, של שרים, של מי שבידו סמכות שפיטה או של מבקר המדינה, אפשר לקבוע בחוק תנאים נוספים על אלה שפורשו בחוקה.

הוראה זו מבהירה כי תנאי הכשירות שנקבעו בחוקה לכהונה במשרות מסוימות אינם ממצים, וכי ניתן להוסיף עליהם בחקיקה.

### 191. פסול לכהונה

(א) לא יהיה אדם כשיר לכהן כנשיא המדינה, כחבר הכנסת, כשר, כבעל סמכות שפיטה או כמבקר המדינה, אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט קבע בפסק דינו שיש עמה קלון, וביום תחילת תפקידו טרם חלפו עשר שנים מיום גזר הדין או מגמר ריצוי העונש, לפי המאוחר; (ב) לא הכריע בית המשפט בפסק דינו בשאלת הקלון, יקבע בית משפט אם יש בעבירה קלון.

הוראה זו מאחדת הוראות שונות הכלולות בחוקי יסוד שונים וקובעת סייג כללי לכהונה במשרות שלטוניות, ובכללן חברות בכנסת, למי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון. הוראה דומה, אף כי לא זהה, הוחלה לגבי חברי הכנסת בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, וכאן מוצע להחילה על נושאי משרה נוספים. ההסדר המוצע אינו מבוסס על חומרת העונש שנגזר, אלא על חומרת המעשה שאליה מתייחסת ההרשעה.

### 192. שכר

נשיא המדינה, ראש הממשלה, השרים, סגני השרים, חברי הכנסת, מבקר המדינה ושופטים יקבלו שכר מאוצר המדינה, כפי שייקבע בחוק.

הוראה זו מאחדת הוראות שונות הכלולות בחוקי יסוד שונים, וקובעת נורמה כללית ששכרם של נושאי המשרות המפורטים בה ייקבע בחוק.

### 193. שמירת דינים - הוראת שעה

הוראות חיקוק שאלמלא שער זכויות יסוד של האדם, היו תקפות ערב תחילתה של חוקה זו, יעמדו בתוקפן עשר שנים מיום קבלת החוקה, אם לא בוטלו קודם לכן, ואולם פירושן של ההוראות האמורות יעשה ברוח הוראות חוקה זו, אלא אם כן נקבע אחרת.

הוראה זו נועדה לשמר את הוודאות ואת היציבות בתקופה הסמוכה למועד קבלת החוקה. בשונה מהוראת סעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובעת שמירת דינים בלתי מוגבלת בזמן, ההצעה היא להנהיג שמירת דינים לתקופה של עשר שנים. הקביעה כי מכלול החקיקה כפוף לביקורת שיפוטית בהסתמך על שער זכויות יסוד של האדם, עלולה לפגוע בסיכוי להשיג הסכמה לאומית לקבלת החוקה ועלולה ליצור אי-וודאות רבה באשר לתוקפן של הוראות חוק שונות, חרף הוראת סעיף 164. משום כך מוצע לדחות בעשר שנים את מועד בטלתן של הוראות חוק שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות שער זכויות יסוד של האדם. ההנחה היא כי עשר שנים הן פרק זמן סביר לעריכת שינויים בחקיקה הקיימת על ידי המחוקק, באופן שיתאים אותה להוראות החוקה.



