הערות להצעת חוקת ישראל

חיים ה' כהן*

1. ההצעה מכילה הוראות בדבר ההליכים לתיקון התוקה (חלק תשיעי), אך אינה מפרטת את ההליכים לעשיית החוקה, חוץ מן ההוראה שבסעיף 11, שלפיה הכנסת היא אסיפה מכוננת.
לדעתי, אין צורך בשלב מאוחר זה באסיפה מכוננת (וכל הוויכוח השיפוטי עליה נראה מיותר בעיני). אם כנסת תהיה "מכוננת" התוקה, מובטח לנו שלא תהיה לנו חוקה לעולם.
אני מציע הוראה בלשון כגון זו, שהכנסת תתוקק ברוב פשוט:
(א) חוקת המדינה תתקבל במשאל־עם.
(ב) כל הזכאי לבחור לכנסת זכאי להצביע במשאל־עם.
(ג) טיוטת החוקה, אשר לאישורה יתקיים משאל־עם, תוכן על־ידי הכנסת בחוק. לקבלת חוק זה אין צורך ברוב מיוחס.
(ד) נרשמה הסתייגות לחוקה בקריאת החוק השנייה, וההסתייגות לא נתקבלה, רשאית הכנסת, על־פי החלטה, להעמיד גם את ההסתייגות להכרעה במשאל־עם. נתקבלה ההסתייגות בקריאה שנייה, רשאית הכנסת, על־פי החלטה, להעמיד להכרעת משאל־עם גם את ההצעה המקורית שהובאה לקריאה שנייה.
(ה) הכנסת תקבע, על־פי החלטה, את מועד משאל־העם, שלא יהיה מוקדם מאשר שלושה חודשים ולא יאוחר מאשר שישה חודשים מיום פרסומה של טיוטת התוקה בספר החוקים.
(ו) הליכי משאל־העם לפרטיהם ייקבעו בחוק ויפורסמו בספר החוקים לפחות שלושה חודשים לפני המועד שנקבע לו.
(ז) הצביעו רוב המשתתפים במשאל־העם לאשר את התוקה, לאשר הסתייגויות או לדחותן, יחל תוקפה של החוקה כפי שאושרה ביום השלושים לאחר משאל־העם.
(ח) דרכי פרסומה והצגתה של התוקה תיקבענה בחוק.

2. ההוראות המוצעות לתיקון החוקה מעוגנות שיניים לפי העניין.
(א) בסעיף 116 הייתי מוותר על ועדת החוקה, חוק ומשפט, ומסתפק בשלושים חברי־כנסת.

---

* מנלא־מקום קבוע לנשיא בית־המשפט העליון (בדימוס).

nevo.co.il

(ב) את סעיף 118 הייתי מוחק: כשיש משאל־עם, אין טעם ברוב מיוחס.
(ג) במקום הסעיפים 119-121 הייתי כותב: ההוראות בדבר משאל־העם לאישור החוקה יחולו, בשינויים המחויבים לפי העניין, גם על משאל־העם באשר לתיקונים בחוקה.

3. במקום סעיף 1 המוצע אני מציע:
(א) מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית.
(ב) כל כוח השלטון במדינה מופקד בידי העם, והוא מופעל בבחירות ובמשאלי־עם.
(ג) משפט המדינה – חקיקה, שפיטה ומינהל – מושתת על ערכים יהודיים ודמוקרטיים, ובפרט על ההכרה בכבוד האדם, בחירותו ובקדושת חייו, ועל עקרונות הצדק, היושר והשלום.
(ד) רואים את ההכרזה על הקמת מדינת ישראל כאילו נכללה בתוקה זו.

4. יש להוסיף בסוף התוקה סעיף מיוחד הקובע איזו מהוראותיה אינן ניתנות לשינוי או לביטול. ברם, מבחינה עקרונית יש בהגבלה כזו פנים לכאן ולכאן.

5. במקום סעיף 2 המוצע אני מציע:
(א) התוקה היא הדין העליון במדינה.
(ב) הוראת חוק הסותרת הוראה מהוראות התוקה – בטלה.
(ג) בשאלה אם ישנה סתירה, כאמור, יכריע בית־המשפט שהוסמך לכך בחוק.
(ד) הסמכויות והדרכים לביצוע התוקה תיקבענה בחוק.

6. לסעיף 7: אני מציע לתת לנשיא המדינה את הסמכות האמורה בסעיף 16(ה) לאמור: נוכח נשיא המדינה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה ועקב כך יש לחשוש לתקינות פעולותיה של הממשלה, רשאי הוא – על־פי בקשת ראש־הממשלה או בהסכמתו – לפזר את הכנסת.

7. לסעיף 7(ב): אני מציע להוסיף את המלים "שהורשעו בדין" אחרי "לחון עבריינים". כן אני מציע שלעניין חנינות או הפחתת עונשים לא יהיה צורך בחתימת־קיום להתימת נשיא המדינה (כל עוד סעונה התימת־קיום, שיקול־הדעת הוא למעשה בידי שר־המשפטים ולא בידי הנשיא). אפשר אולי להתנות את סמכות הנשיא בבקשת הממשלה או אחד משריה.

8. לסעיף 9: הנוסח של סעיף 13(א) לתוק־יסוד: נשיא המדינה, עדיף על הנוסח המוצע.

9. במקום סעיף 11 המוצע אני מציע:
(א) הכנסת היא הרשות המחוקקת של המדינה.
(ב) הכנסת מורכבת משני בתים: בית־הנבחרים והסינט.

nevo.co.il

(ג) בחוקה זו ובחוק – אם אין כוונה אחרת משתמעת – הוראות שעניינן הכנסת תלות על בית־הנבחרים בלבד.

10. לסעיף 12 אני מציע להוסיף סעיף־קטן (ב) לאמור:
הסינט יהיה בן שבעים חבר.

11. במקום סעיף 13 המוצע אני מציע:
(א) מחצית הנבחרים לכנסת ייבחרו בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.
(ב) המחצית השנייה של הנבחרים לכנסת ייבחרו בבחירות כלליות, אזוריות, ישירות, שוות וחשאיות.
(ג) הליכי הבחירות לפרטיהם ייקבעו בחוק.

12. אחרי סעיף 13 אני מציע סעיף נוסף לאמור:
(א) חברי־הסינט יתמנו על־ידי נשיא המדינה, בהסכמת ראש־הממשלה ויושב־ראש הכנסת, מתוך רשימת מועמדים בעלי ניסיון ודעת בענייני מדיניות, משפט או מינהל. הרכב הסינט ישקף את הזרמים השונים הקיימים במדינה לענייני השקפות פוליטיות, אמונות ודעות ומוצא אתני. חברי־הסינט יבחרו מתוכם ביושב־ראש הסינט.
(ב) רשימת המועמדים תוכן על־ידי ועדה שהוסמכה לכך בחוק.
(ג) חברי־הסינט יתמנו לתקופה אחת של חמש שנים. נשיא המדינה, בהסכמת ראש־הממשלה ויושב־ראש הכנסת, רשאי להפחית מתקופת כהונתם של המתמנים ראשונה לסינט או להוסיף עליה, כדי להבטיח מתווריות.
(ד) לחבר־הסינט, כל עוד הוא מכהן בתפקידו, ייקרא סינטור.
(ה) שכרם של חברי־הסינט או תגמוליהם ייקבעו בחוק. לעניין דירוגם וזכויותיהם דינם כדין חברי־הכנסת. אולם חברי־הסינט לא ייהנו מחסינות מפני הליכים פליליים.

13. במקום הסעיפים 14 ו־15 המוצעים אני מציע סעיפים אלה:
I. (א) כל אזרח ישראלי בן שמונה־עשרה ומעלה זכאי לבחור לכנסת.
(ב) כל אזרח ישראלי בן עשרים־ואחת ומעלה זכאי להיבחר לכנסת.
(ג) מבחנים לקביעת הגיל לעניין זה ייקבעו בחוק.
(ד) הכנסת רשאית להסמיך בחוק את בית־המשפט לשלול מאת אדם שהורשע בעבירה שיש עמה קלון, במקום עונש אחר או נוסף עליו, לתקופה שתיקבע או בכלל – את הזכות לבחור או להיבחר לכנסת.

II. (א) בבחירות ארציות תוגש רשימת המועמדים לבחירה על־ידי מפלגה בלבד. דרכי התאגדותן ופעולתן של מפלגות תיקבענה בחוק.

nevo.co.il

(ב) בבחירות אזוריות רשאי גם כל הכשיר להיבחר, להעמיד את מועמדותו. דרכי העמדת המועמדות תיקבענה בחוק.
(ג) פסולים מלהשתתף בבחירות מפלגה או מועמד שבמטרותיהם או במעשיהם יש, במפורש או במשתמע, אחת מאלה:
1. שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי;
2. שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה;
3. הסתה לגזענות.

14. רבות מן ההוראות המוצעות בסעיפים 16-23 אפשר להשאיר לחקיקה רגילה. הייתי מציע סעיפים אלה:
I. (א) הליכי הבחירות לכנסת ומועדיהן ייקבעו בחוק.
(ב) הכנסת נבחרת לתקופה של ארבע שנים.
(ג) הכנסת תתפזר לפני תום תקופת כהונתה באחד מאלה:
1. אם קבעה כך בחוק שהתקבל ברוב חברי־הכנסת;
2. אם הביעה אי־אמון לממשלה;
3. אם לא קיבלה את חוק התקציב תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת־הכספים.
(ד) פוזרה הכנסת, תתקיימנה בחירות חדשות תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת־הכספים.
(ה) נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות קיום בחירות במועדן, רשאית הכנסת, בחוק שהתקבל ברוב חבריה, להאריך את תקופת כהונתה עד שהנסיבות ההן חדלו מלהתקיים.
(ו) הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד לכינוסה של הכנסת הנכנסת.

II. (א) חברי־הכנסת וחברי־הסינט יצהירו הצהרת־אמונים בלשון זו: ...
(ב) כל עוד לא הצהירו, כאמור, לא ייהנו מזכויותיהם ולא ימלאו תפקידיהם בתור שכאלה.

III. (א) חברי־הכנסת וחברי־הסינט רשאים להתפטר מכהונתם. דרכי ההתפטרות ותחילת תוקפה תיקבענה בחוק.
(ב) הכנסת רשאית לקבוע בחוק כללים לפקיעת חברותם או להשעייתם של חברי־הכנסת וחברי־הסינט, מפאת תופר־כשירות, ניגוד אינטרסים או הרשעה בפלילים.

15. במקום סעיף 28 אני מציע:
(א) הכנסת רשאית לקיים דיון בכל מספר נוכחים מבין חבריה, אך לא תחליט החלטה ולא תקבל חוק בכל שלב משלבי החקיקה, אלא אם נוכחו לפחות שלושים מחבריה.

nevo.co.il

(ב) הסינט לא ידון ולא יחליט אלא אם נוכחו לפחות שלושים מחבריו. אך יושב־ראש הסינט, בהסכמת יושב־ראש הכנסת, רשאי להחליט, לעניין הצעת חוק פלונית, שלא לקיים דיון אלא לבקש את חוות־דעתם של חברי־הסינט בכתב.
(ג) הכנסת רשאית לקבוע מניין חוקי לוועדותיה, כולן או מקצתן.
(ד) הכנסת רשאית לקבוע בחוק סנקציות על חברי־הכנסת או חברי־הסינט בשל אי־נוכחותם.

16. לסעיף 29 אני מציע לאמור:
הכנסת והסינט ישבו בפומבי. אך רשאים הם, על־פי בקשת ראש־הממשלה ובהחלטת רוב חבריהם, לקיים דיון בדלתיים סגורות מטעמי בטחון המדינה.

17. לסימן ה הייתי מוסיף סעיף זה:
חברי־הכנסת וחברי־הסינט הם נציגים של העם כולו. אין הם קשורים בהנחיות או בהוראות ואין הם כפופים אלא למצפונם בלבד.

18. בסעיף 30, הסיפא "לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו" – מיותרת.

19. במקום הסעיפים 31 ו־32 המוצעים אני מציע סעיפים אלה:
I. (א) הצעות חוק מטעם הממשלה תוגשנה ליושב־ראש הכנסת ותפורסמנה ברשומות.
(ב) הצעות חוק מטעם חבר־כנסת טעונות אישור הכנסת, ולאחר אישור תפורסמנה ברשומות.
(ג) הכנסת תדון בכל הצעת חוק בשלוש קריאות. אושרה הצעת חוק בקריאה ראשונה, תועבר לוועדה מוועדות הכנסת; והצעת חוק, כפי שאושרה בוועדה, תובא לקריאה שנייה.

II. (א) אושרה הצעת חוק בקריאה שנייה, יעביר יושב־ראש הכנסת את ההצעה עם רשימת ההסתייגויות שנידונו בקריאה השנייה אל יושב־ראש הסינט. הוראה זו אינה חלה על תיקונים לחוקה.
(ב) הסינט רשאי שלא להגיב או לתוות דעה לכנסת, שהחוק אינו רצוי או טעון שינויים; או לסמוך את ידו על ההצעה כפי שאושרה בקריאה השנייה.
(ג) לא הודיע יושב־ראש הסינט ליושב־ראש הכנסת תוך שלושה חודשים מיום אישור ההצעה בקריאה שנייה על החלטה אחרת, יראו את הסינט כאילו החליט שלא להגיב.
(ד) היו להחלטת הסינט הסתייגויות מטעם חבריו, יודיע יושב־ראש הסינט ליושב־ראש הכנסת גם את ההסתייגויות ונימוקיהן. החלטה לשלילת החוק או לשינוי טעונה הנמקה.

nevo.co.il

(ה) על־פי בקשת יושב־ראש הסינט, רשאי יושב־ראש הכנסת להאריך את המועד האמור בסעיף־קטן (ג), במקרה של דחיפות מיוחדת, רשאי יושב־ראש הכנסת, בהסכמת יושב־ראש הסינט, לקצרו.

III. (א) אחרי קבלת החלטתו של הסינט תדון הכנסת בהצעת החוק בקריאה שלישית.

(ב) על־פי בקשת הוועדה שדנה בהצעת החוק או שלושים מחברי־הכנסת, יזמין יושב־ראש הכנסת את יושב־ראש הסינט או מי שהוסמך לכך על־ידיו מחברי־הסינט, שיבואו לפני הוועדה או הכנסת ויתנו הסברים להחלטת הסינט.

(ג) ראתה הכנסת שלפי החלטת הסינט הצעת החוק טעונה דיון נוסף, רשאית היא להחליט על החזרת ההצעה לוועדה לשם הכנה לקריאה שלישית.

(ד) אושרה ההצעה בקריאה שלישית, יפורסם החוק ברשומות וייכנס לתוקפו עם פרסומו.

IV. (א) החלטת הכנסת בכל אחת משלוש הקריאות טעונה רוב של המשתתפים בהצבעה, נמנעים אינם נמנים במניין הרוב.

(ב) נקבע בחוק שלשינויו או לביטולו דרוש רוב מיוחס, לא ישונה ולא יבוטל החוק אלא באותו רוב מיוחס בקריאה השלישית.

(ג) פרטים בהליכי חקיקה ייקבעו בחוק. החוק יקבע את העניינים אשר בהם הכנסת רשאית להתקין את תקנון הכנסת, והסינט רשאי להתקין את תקנון הסינט.

20. אשר לפרק ג – הממשלה:
אני מציע שלא להגביל את הבחירה הישירה של ראש־הממשלה על השלכותיה השונות, אלא להחזיר ליושנן את הוראות חוק־יסוד: הממשלה, כפי שעמדו קודם־לכן.

21. בסעיף 77 יש להוסיף:
אך הרשות בידם לכהן במקרה הצורך גם מחוץ למקום מושבם.

22. סעיף 78 הייתי מנסח כך:
(א) גבולות המדינה ייקבעו בחוק.
(ב) כל עוד לא נקבעו, יחול משפט המדינה על השטחים שנקבעו לכך על־ידי הממשלה באישור הכנסת.

23. בסעיף 83, במקום "אין להבחין" יש לכתוב: "אין להפלות"; או "אין להעדיף ואין לקפח".

nevo.co.il

24. בראש פרק א של החלק התמישי הייתי מציע פתיח מעין זה:
זכויות האדם המנויות בפרק זה הן עדכי־יסוד של המדינה היהודית והדמוקרטית. הן תשתית החברה האנושית והצדק והשלום בין הבריות.

25. בסעיף 85 הייתי מוסיף: היצירה "האמנותית, המדעית, התקשורתית, הבדרנית והקולינרית".

26. בסעיף 87 יש לכתוב (כמו בסעיפים הקודמים): "לכל אדם חופש המצפון" וכו'. את סעיף־קטן (ב) הייתי מנסח לאמור: "אין כופים על אדם עשייה או מחדל למטרה דתית לא בתוק ולא בכל דרך אחרת".

27. את סעיף 92 הייתי מנסח לאמור:
(א) קניינו של אדם זכותו וחובתו הם. זכויות הקניין וחיוביו ייקבעו בחוק.
(ב) אין שוללים מאדם את קניינו ואין פוגעים בקניינו אלא על־פי חוק ולמטרת טובת הציבור.
(ג) לא יופקע קניינו של אדם אלא תמורת פיצוי נאות. פרטים ייקבעו בחוק.

28. בסעיף 95 הייתי מוסיף: "כל בני־האדם שווים לפני המשפט".

29. לסעיף 97: אלה אינן כל זכויות העציר, ואף לא החשובות שבהן. הייתי מוחק סעיף זה. ראו להלן, הערתי לסעיף 101.

30. את סעיף 101 הייתי מנסח לאמור:
(א) הזכויות האמורות בפרק א לחלק זה ניתנות להגבלה ולהתנאה שתיקבענה בחוק; ובלבד שהגבלה או התנאה, כאמור, הולמות את ערכיה של מדינת ישראל, נועדו לתכלית ראויה ואינן עולות על הנדרש להשגת תכלית זו.
(ב) חוק המגביל את חירותו של גוף האדם יקבע את הזכויות של אלה שחירותם תישלל מהם.
(ג) התנה חוק את השימוש בזכות בבקשת היתר או רשיון, לא יסורבו הבקשות למתן ההיתר או הרשיון אלא מנימוקים ענייניים שיפורטו והניתנים לערעור מינהלי.
(ד) חוק המגביל את חופש הביטוי או את חופש היצירה לא יופעל מראש, בדרך צנזורה או בדרך אחרת, אלא יבוצע בדרך הטלת סנקציות על הפרתו לאחר המעשה. הוראה זו אינה פוגעת בסמכות בית־המשפט לתת צו מניעה כסעד שביושר.

nevo.co.il

31. בסעיף 106 הייתי מאחד סעיפים קטנים (א) ו-(ה) לאמור:
תקנות שעת־חירום כוחן יפה –
1. להפקיע זמנית תוקפו של חוק או להתנות תוקפו ומנית בתנאים;
2. לשנות הוראה מהוראות חוק שינוי זמני;
3. להשעות, להתנות או להגביל זכויות אדם או סדרי ממשל לפי חוקה זו, ובלבד שהתקנה תיעשה לשם הגנה על בטחון המדינה או קיום האספקה והשירותים החיוניים, ולתקופה ובמידה שלא יעלו על החיוני למטרות אלו; ושלא יהיה בתקנה או בביצועה התרת עינויים, מניעת פנייה לרשויות שיפוטיות, ענישה למפרע ואפליה בין המינים.

32. סעיף 106(ח) הייתי מנסח לאמור:
(א) עם סיום מצב החירום פוקע תוקפן של תקנות שעת־חירום, אף אם תוקפן הוארך בחוק,
(ב) עניינים התלויים ועומדים ניתנים להשלמה או לתיסול גם אחרי פקיעת תוקפן של תקנות שעת־חירום בתקופת מעבר שתיקבע בחוק.

33. במקום סעיף 115 המוצע אני מציע:
(א) המדינה לא תצא למלחמת־התקף.
(ב) הותקפה המדינה על־ידי כוחות־צבא זרים או קיים חשש סביר שהיא עומדת להיתקף, רשאית הממשלה להכריז על מלחמת־הגנה.
(ג) ההכרזה תונח מיד על שולחן הכנסת ותפורסם ברשומות.
(ד) פעולות צבאיות לא תיעשנה אלא מכוח החלטת הממשלה או, במקרים דחופים, החלטת ראש־הממשלה.

34. לעניין החלק התשיעי ראו לעיל, הערה 2.

35. אין להנציח מצב אבסורדי שהשתרש אצלנו. לכן הייתי מוחק את סעיף 122.

36. בסוף החוקה יש להוסיף סעיף הקובע, שהוראות סעיפים אלה או אחרים אינם ניתנים לשינוי ולביטול. ראו לעיל, הערה 4.

nevo.co.il