

השלמת המפעל החוקתי

הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה



מבוא

מדינת ישראל היא דמוקרטיה ייחודית. היא מדינה יהודית ודמוקרטית, אך ההסדרים החוקתיים וכללי המשחק בה שבריריים במיוחד. ההצעות האחרונות לשינויים דרמטיים ביחסים שבין הרשויות מגיעות לאחר שנים של משבר פוליטי ולאחר משברים גלובליים בדמות מגפת הקורונה ועליית הפופוליזם. שבריריות זו של המוסדות הדמוקרטיים ושל כללי המשחק מוצאת ביטוי גם בשינויים התכופים שנעשו בשנים האחרונות בחוקי היסוד. לפיכך אנו מזהים צורך דוחק בקיבוע של כללי המשחק בישראל באופן שיסיר מעל הציבור את החשש שכל החלפת שלטון יכולה בנקל להוביל להחלפת המשטר החוקתי כולו.

חיוני לנהל דיון ציבורי מושכל על עקרונות היסוד ועל כללי המשחק ולהנחיל לדורות הבאים מדינה יהודית ודמוקרטית יציבה, שתאפשר להם להתמודד עם האתגרים העצומים שיעמדו לפנייהם, מתוך סולידריות חברתית והסכמה על מסגרות היסוד של ההתנהלות הפוליטית הבסיסית הראויה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה עוסק לאורך יותר משנות דור בגיבוש עקרונות יסוד אלו - במסמכים כמו "חוקה בהסכמה"; בהצעות רבות לעיגון עקרונות יסוד כמו ההצעה לחוק יסוד: השוויון; ובהשתתפות בדיונים על חוקים חשובים כמו חוקי היסוד. המכון מנסח בימים אלו מסמך מפורט שיציע הסדר חוקתי שלם למדינת ישראל בשנה ה-75 לעצמאותה.

ייצוב הדמוקרטיה הישראלית הוא אתגר אסטרטגי, על כן אנו מציעים בשלב זה להתמודד עימו בצורה המפורטת להלן.



א | חקיקת יסוד

1 < קביעה בחוק יסוד את המחויבות לערכי מגילת העצמאות כערכיה המכוננים של מדינת ישראל

2 < השלמת מגילת זכויות היסוד בשלב הראשון יושלמו חוקי היסוד האלה:

• **חוק יסוד: השוויון.** בחוק זה ייקבע שלכל אדם הזכות לשוויון בפני החוק, להגנת החוק ולהנאה מכל דין. ייקבע גם איסור הפליה על בסיס השתייכות לקבוצה מובחנת כלשהי.

• **חוק יסוד: חופש הביטוי והאספה.** בין השאר, חוק זה יעגן את הזכות להפגין ואת חופש הביטוי.

• **חוק יסוד: חופש דת ומצפון.** בחוק יסוד זה ייקבע שלכל אדם הזכות לחופש דת ומצפון וייקבעו במסגרתו סייגים הנוגעים להיותה של ישראל מדינה יהודית.

• **חוק יסוד: זכויות במשפט.** חוק זה יעגן את הזכות לפנייה להליך שיפוטי; הזכות להליך משפטי הוגן, בכלל זה מגבלות על התארכות ההליך השיפוטי; זכויות העצירים והאסירים; הזכות לייצוג; חזקת החפות; והזכות להיות מוענש על פי חוק.

בשלב השני יקודמו חוקי יסוד נוספים, כגון חוקי יסוד העוסקים בזכויות כלכליות-חברתיות, אשר יגנו, בין השאר, על הזכויות לחינוך, לבריאות, לדיוור ולקיום מינימלי - כל אלו בהתחשב במגבלות תקציביות וביכולותיה של המדינה.



3 < חקיקת חוקי־יסוד: החקיקה

- הגדרת הנושאים המוסדרים בחוקי היסוד, מעמדם של חוקי היסוד והאפשרות לתקנם.
- עיגון העליונות של חוקי היסוד על פני חקיקה רגילה.
- עיגון סמכות הכנסת לחוקק ועיגון הליך החקיקה.
- **עיגון ההליך החוקתי** - חוקי היסוד החדשים, והתיקונים להם, יתקבלו בהליך מיוחד (בארבע קריאות) ובתמיכת רוב גדול ומשמעותי של חברי הכנסת (למשל שני שלישים - 80). קבלת חוקי היסוד או תיקונם ייעשו בהליך ראוי ובהסכמה רחבה.
- חוקי היסוד יהיו תקפים רק לאחר הבחירות הבאות, ולאחר אָשרור החוקים מחדש בכנסת הבאה ברוב הנדרש.
- **שריון כל חוקי היסוד הקיימים** - כל חוקי היסוד הקיימים ישוריינו כך שכל שינוי שלהם ייעשה ברוב גדול ומשמעותי של חברי הכנסת (למשל שני שלישים - 80).
- תיקבע תקופת זמן מוגבלת (הוראת מעבר) שבמסגרתה ניתן יהיה לשנות ולתקן סעיפים ספציפיים בחוקי היסוד ברוב של 61 חברי כנסת. מטרת תקופה זו היא לבחון הוראות הקבועות כיום בחוקי היסוד הקיימים אך אינן חייבות להיות בהם - הכול על מנת להתאים את חוקי היסוד למארג החוקתי.



4 < תיקון חוק־יסוד: השפיטה

- **בית המשפט העליון**, והוא בלבד, יהיה רשאי לפסול חוק העומד בסתירה לחוקי היסוד.
- לבית המשפט העליון תהא סמכות לפסול חוק בשל פגם בהליך החקיקה, היורד לשורש ההליך.
- לבית המשפט העליון תהא סמכות לדון בדרכי קבלת חוק יסוד ובהליך חקיקתו.
- **פסילה של חוק** תיעשה בהרכב מורחב של בית המשפט העליון, כגון לא פחות מ־11 משופטי בית המשפט העליון.

5 < חקיקת חוק־יסוד: השירות הציבורי

- קביעה כי השירות הציבורי הוא נאמן הציבור ומשרתו.
- חובת הפעלת הסמכויות על ידי השירות הציבורי על פי דין, בהגינות, בסבירות ולטובת הציבור.
- חובת הפעולה של השירות הציבורי מתוך אי־הפליה ומתן זכות טיעון.



ב | מערכת המשפט: עצמאות, אחריותיות, שיקוף חברתי ושקיפות

1 < הסדרת מעמד הרשות השופטת ובחירת השופטים

- עיגון מעמדה של הרשות השופטת כרשות עצמאית בחוק יסוד.
- הגברת העצמאות של הרשות השופטת מבחינת תקציב, סמכויות, כוח אדם.
- הקמת ערכאה לערעורים מעל בית המשפט המחוזי.
- שמירה על עקרונות בחירת השופטים באמצעות הרכב מאוזן של הוועדה לבחירת שופטים.
- בחירת שופטי הערכאות שאין להן סמכות לביטול חוקים (שלום, מחוזי, בית המשפט לערעורים) תיעשה באמצעות ועדה שבה יש רוב לנציגים ממקצוע המשפט (שופטים ועורכי דין).
- בחירת השופטים לבית המשפט העליון תתקיים באותה ועדה, באופן **שהרוב בוועדה יסקף** הסכמה רחבה בין קואליציה לאופוזיציה, ובין לבין נציגי הרשות השופטת.
- יתר שקיפות בסדרי עבודת הוועדה לבחירת שופטים.
- הוועדה לבחירת שופטים לכל בתי המשפט תחויב לשקול שיקולי גיוון וייצוג בבחירת השופטים.

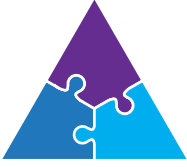


2 < רשויות התביעה והיועץ המשפטי

- עיגון בחוק של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ושל סמכויותיו.
- ניתן לשקול ביצול סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה לשני מוסדות שונים, נפרדים ועצמאיים – היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט מדינה.
- הגברת השקיפות והאחריותיות של מוסד היועץ המשפטי לממשלה: פרסום דיווחים, ביקורת של הכנסת.
- איחוד התביעה המשטרתית עם התביעה הפלילית.
- הרחבת הסמכויות של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.
- שיפור של מערך בדיקת התלונות נגד שוטרים.

3 < הסדרת הליכים המשפטיים

- קיצור הליכים פליליים ואזרחיים.
- הוספת שופטים לבתי המשפט השלום והמחוזי.



ג | חיזוק הכנסת ושיפור עבודת הממשלה

1 ◀ חיזוק הפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת

- הקבלת הוועדות המרכזיות למשרדים המרכזיים.
- עיבוי הצוות המקצועי העומד לרשות הוועדות.
- חיזוק מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת והרחבת המשאבים העומדים לרשותו.

2 ◀ טיוב הליכי החקיקה

- צמצום ניכר של מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות.
- הגברת שקיפותה של ועדת השרים לחקיקה; שיפור איכות הדיונים והייצוגיות בוועדה; מתן אפשרות לחברי כנסת לערער על החלטותיה.
- צמצום חוק ההסדרים לחקיקה פיסקלית הכרחית לשם יישום של מדיניות התקציב.

3 ◀ צמצום גודל הממשלה

- הגבלת מספר משרדי הממשלה.
- הגבלת מספר השרים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

