

6.7.17

עבור: חברי ועדת השרים לעניני חקיקה

**הנדון: הצעת חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון – רוב מיוחס)**

שלום רב,

ביום ראשון הקרוב אמורה לעלות לדיון בוועדת השרים לעניני חקיקה ההצעה שבנדון. אנו מתנגדים להצעה, שסותרת קשות את העקרון הדמוקרטי של הכרעת הרוב, בכך שהיא מבקשת לכבול ברוב גדול, של 80 חברי כנסת, את חופש הפעולה של כנסות עתידיות. זאת, מבלי שהליך החקיקה של חוק זה עצמו יעבור לפי דרישת רוב זו, וכן ללא פסקת הגבלה שתאפשר מידה של חופש פעולה לממשלה.

**מהות ההצעה**

1. מטרת ההצעה לתקן את חוק היסוד, ולשריין את הסעיפים באשר לתחום ירושלים ואיסור על העברת סמכויות בה, וכן את הסעיף המשריין את חוק היסוד עצמו, ברוב של 80 חברי כנסת.

**תכלית ההצעה**

2. לפי דברי ההסבר, על הכנסת למנוע כל שינוי בתחומי ירושלים בשל הקשר המיוחד בין העם היהודי לעיר, וכן כי לכך גם תכלית בטחונית, משום שיש למנוע אפשרות של כניסת גורמי טרור לעיר שחברה לה יחדיו.

**רוב של שמונים חברי כנסת**

3. יש לציין כי כל שריון בחוקי יסוד הוא בעצם הגבלת כנסות עתידיות לפעול, גם כאשר מתגבש רוב ולכן הוא חריג לעקרון הדמוקרטי. ישנם תחומים בהם טבעי ומקובל להגביל את הרוב, והם בעיקר אלה השומרים על ערכי המשטר הבסיסיים: שיטת הבחירות, זכויות האדם, הפרדת רשויות הגדרת אופי המדינה וכד'. מעבר לענינים אלה, הכרעות דמוקרטיות צריכות להתקבל ברוב רגיל, אחרת יוצא שדווקא דעתו של המיעוט מקבלת עדיפות על פני הרוב, בניגוד להגיון הדמוקרטי.

**מר ברנרד מרכוס**  
יו"ר בינלאומי

**ד"ר ג'ורג' שולץ**  
יו"ר של כבוד

**מר אמיר אלשטיין**  
יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**  
נשיא

**ד"ר אריק כרמון**  
נשיא מייסד

**המועצה הבינלאומית**

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב  
סנטור רוברט בנדנר, צרפת  
פרופ' רונון בוגדנוב, בריטניה  
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב  
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'וספה, גרמניה  
השופט דליה דורנר, ישראל  
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב  
ד"ר סידי דדל, ארה"ב  
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
לורד ג'ורג' ווידנפלד, בריטניה  
לורד הרי ק' וולף, בריטניה  
סר ג'יימס ד' וולפנסון, ארה"ב  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב  
פרופ' דומיניק מואזי, צרפת  
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
מר ברט סטפנס, ארה"ב  
השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה  
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל  
השופט מאיר שמגר, ישראל

**חברי הוועד המנהל**

מר אלפרד אקירוב  
מר דב בהרב  
מר ארו ויגודמן  
פרופ' יפה זילברשץ  
מר שאוקי ח'טיב  
פרופ' מנואל טרכטנברג  
מר סלי מרדור  
מר אבינועם נאור  
עוזר אבי פישר  
פרופ' זאב צחור  
מר יוסי קוצ'יק

**סגני נשיא המכון**

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר  
ד"ר ישי ג'סי, פרס, אסטרטגיה

**ראש צוות היישום**

עוזר דן לנדאו

**עמיתים בכירים**

אלוף [מיל'] עמיחי אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' מומי דהן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' שחר ליפשיץ  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' גדעון רהט  
פרופ' אלי שאלתיאל  
פרופ' יובל שני



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

4. כבילה לרוב גדול כל כך, של 80 חברי כנסת, מעלה תמיהה קשה: האם הכנסת הנוכחית מבקשת כי מיעוט של 41 חברי כנסת יוכל למנוע מרוב עתידי של 79 לפעול, בתחום שהוא בלב המחלוקת הפוליטית בישראל ואינו נוגע לעקרונות היסודות של שיטת המשטר? והאם באמת יש חשש כי כנסת עתידית של 79 חברי כנסת לא ייקחו בחשבון את שיקולי הבטחון, את הקשר בין העם היהודי לארצו כמו עוד שיקולים נכונים וראויים, בבואם לקבל החלטה לשנות את גבולות ירושלים?

5. קשה לראות קשר בין תכלית ההצעה לבין תכנה: האם הקשר של העם היהודי לעיר ירושלים קשורה קשר ישיר לקוי תחומה של העיר? גם מבחינה תועלתית, ערכו של החוק מוטל בספק. הוא אינו משדר עוצמה ביחס למעמדה של ירושלים בציבור הישראלי אלא ההיפך – חולשה וחוסר בטחון. מן הסתם החוק יעורר ביקורת בעולם ורק יעלה את "שאלת ירושלים" אל הדיון הבינלאומי.

6. יש לציין כי אין תקדים בישראל לחוק יסוד שכדי לשנותו נדרשים רוב של שמונים חברי כנסת – כולל חוק יסוד הממשלה וחוק יסוד הכנסת. ישנן **החלטות** שאינן שינוי חוק, הדורשות רוב כזה – והן הארכת תקופת כהונת הכנסת בשל נסיבות מיוחדות (סעיף 9א לחוק יסוד: הכנסת) והחלטה על ויתור על שטח מישראל שלא באמצעות משאל עם (לפי חוק יסוד: משאל עם). מצב זה של חוק שסעיפים בו, ושינויים משוריינים ברוב של שמונים הוא לכן, תקדימי. קבלת ההצעה תיצור מצב מופרך: אף שעקרונות היסוד של שיטת הבחירות, היותה של המדינה יהודית ודמוקרטית, כל אלה - לא יהיו משוריינים ברב כזה, דווקא גבולותיה של ירושלים - כן. לא סביר להכניס שינויים חוקתיים דרמטיים בלי לבחון בבחינת רוחב את התשתית החוקתית כולה. אחרת, עלול להתערער הגיונה של השיטה.

7. שאלה חוקתית נוספת היא האם הכנסת ראשית כלל להגביל את עצמה ברוב גדול של 80 חברי כנסת, מבלי שתיקון החוק עצמו מתקבל ברוב שכזה. יש בכך חוסר הוגנות כלפי הדורות הבאים, ומתן סמכות לרוב קטן היום לפגוע ברוב גדול בעתיד. בניגוד לשריון ב"רוב של חברי הכנסת" (61 חברי כנסת), שהוא שריון רך יחסית שכן כל רוב קואליציוני יוכל לשנותו בעתיד, שריון שכזה הוא משמעותי ביותר, ויש בו משום פגיעה בעקרון הדמוקרטי של שלטון הרוב, שיכול להיעשות אך ורק בהצבעה של אותו הרוב. (ראו בהצעת החוקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, "חוקה בהסכמה" – הדרישה כי שריון החוקה ברוב של 80 יהיה על סמך העברת החוקה עצמה בכנסת ברוב של 80).

#### העדר פסקת הגבלה

8. העובדה שאין כל פסקת הגבלה בחוק היסוד, הופכת את השריון למשמעותי ונוקשה עוד יותר. בהעדר פסקת הגבלה, גם פגיעה זעירה בתחום העיר, שנעשית



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

לתכלית ראויה, בהתאם לערכי המדינה ובמידתיות, לא יכולה להתבצע ללא שינוי חוק היסוד ברוב של 80. מצב זה הוא בעייתי ביותר מבחינת היכולת של ממשלה לפעול.

#### סיכום

9. הצעה זו סותרת באופן חזיתי את העקרון שלטון הרוב, ומנסה לפגוע בחופש הפעולה של כנסות עתידיות, וזאת ללא הצדקה של שמירה על זכויות הפרט או המיעוט. סביר שההצעה תעורר ביקורת בינלאומית ורק תשדר חוסר בטחון באשר למעמדה של ירושלים.

בכבוד רב ובברכה,

ד"ר עמיר פוקס, עו"ד  
המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מרדכי קרמניצר  
סגן נשיא למחקר,  
המכון הישראלי לדמוקרטיה