



צוות המומחים של האוניברסיטה העברית בירושלים

**מתכבד להגיש לכבוד נשיא מדינת ישראל**

**מר יצחק הרצוג**

את מסמך

## **עקרונות היסוד לעיגון אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל**

מתוך רצון לשמור על חיים משותפים של כל חלקי העם, תוך כיבוד מגוון העמדות והמסורות, ומתוך דאגה כנה לשלום המדינה היקרה לכולנו, ולמשטר הדמוקרטי בה, אנו מציעים את מסמך עקרונות היסוד לעיגון האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל.

ישראל נוסדה כמדינה דמוקרטית. דמוקרטיה היא שלטון העם, שלטון כלל האזרחים במדינה. כל בני האדם שווים ולהם זכויות אדם, המעוגנות בחוקה ומהוות אבן יסוד במשטר דמוקרטי. מנהיגי השלטון הדמוקרטי נבחרים כל ארבע שנים בבחירות חופשיות, שוויוניות וחשאיות הפתוחות לכל אזרח. האזרחים בוחרים מפלגות המיוצגות בכנסת המייצגת את הריבון – כלל הציבור. המנדט של הממשלה הוא להוביל מדיניות, במסגרת קווי שלטון החוק ובמערכת של איזונים ובלמים המוודאים כי אין פגיעה בזכויות האזרח ובמיעוטים, ומאפשרים ביקורת ופיקוח בין הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת. תפקידי הביקורת והפיקוח מתאפשרים בדמוקרטיה גם הודות לשירות מדינה מקצועי, תקשורת ציבורית חופשית, יזמות אישית בתחומי הכלכלה והתרבות, וארגוני חברה אזרחית חזקים.



## עקרונות יסוד של הדמוקרטיה הישראלית

על רקע יוזמת הממשלה לערוך שינויים יסודיים במשטר החוקתי של מדינת ישראל שעומדים בסתירה לעקרונות יסוד של דמוקרטיה, בראש וראשונה כיבוד זכויות אדם והימנעות מריכוז כל הכוח בידי רשות אחת, להלן הצעדים העיקריים שנחוצים למימוש היעד של חיזוק האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל בראייה משטרית כוללת.

1. מדינה דמוקרטית מחויבת לכבד את זכויות האדם. לעניין זה, יש לפעול להשלמת החקיקה של מגילת זכויות האדם ולעגן את עקרון השוויון כעקרון חוקתי.
2. הימנעות מהענקת כוח בלתי-מוגבל לגורם אחד, אדם או מוסד, ראש ממשלה או ממשלה, היא ליבת השיטה הדמוקרטית.
3. הקביעה של עקרונות היסוד, ובכלל זה שיטת הבחירות ושיטת המשטר, העקרונות בדבר שלטון החוק והפרדת רשויות, גבולות הסמכות של רשויות השלטון, והסמכות לביקורת שיפוטית, צריכה להיעשות בהסכמה לאומית רחבה ותוכנה צריך לעלות בקנה אחד עם עקרונות היסוד של הדמוקרטיה.
4. במצב החוקתי הקיים בישראל, הכנסת היא הגוף המוסמך לקבוע בחוק יסוד את עקרונות היסוד של המשטר במדינה, ולאור זאת, סמכות זו צריכה להיות כפופה לשתי מגבלות עיקריות: כל שינוי בעקרונות היסוד חייב להיעשות ברוב מכריע בכנסת, שכולל גם חברי-כנסת מהאופוזיציה ובכל מקרה לא פחות מ-80 חברי-כנסת; וכל שינוי כזה צריך לעלות בקנה אחד, מבחינת תוכנו, עם עקרונות היסוד של הדמוקרטיה. לבית-המשפט הסמכות לבחון את תוקפם של שינויים בחוקי-יסוד ולהכריז על בטלותם, אם נעשו תוך חריגה מסמכותה של הכנסת.
5. עצמאות הרשות השופטת היא תנאי הכרחי לכך שמשטרה של מדינת ישראל יהיה דמוקרטי. בחירת השופטים חייבת להתבסס בלעדית על רמתם המקצועית הגבוהה ועל יושרתם ואופן בחירת השופטים צריך להבטיח יעד זה, ובכלל זה באמצעות הימנעות מהענקת הסמכות להחליט בלעדית מי השופטים שייבחרו לנציגים שנבחרים על-ידי הממשלה והקואליציה.
6. ביקורת שיפוטית לאכיפת שלטון החוק והגנה על זכויות האדם היא תנאי הכרחי לקיומה של דמוקרטיה. הכנסת אינה רשאית לשלול מבית-המשפט את הסמכות להחיל ביקורת שיפוטית שנועדה לוודא שהכרעות הכנסת, בחוקי-יסוד ובחוקים רגילים, והכרעות כלל רשויות השלטון, אינן חורגות מן הסמכות שמוקנית להן בחברה דמוקרטית.
7. הכנסת רשאית לקבוע, בהסכמה לאומית רחבה, סמכות לחוקק חוק לאחר שהוכרז על-ידי בית-המשפט כבטל, רק בכפוף לקיום כל התנאים הבאים: החוק נחקק לאחר הכרעה שיפוטית בעניינו; חקיקה מחדש של החוק נחוצה לאור נסיבות מיוחדות שיש לפרטן; החוק נחקק מחדש בתמיכה של לפחות 80 חברי-כנסת ובהם לפחות 5 חברי-כנסת מהאופוזיציה; החוק שנחקק מחדש יהיה תקף רק עד לסיום תקופת הכהונה של הכנסת שחוקקה אותו; החוק שנחקק מחדש אינו פוגע באופן חמור בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה, אינו עוסק בהגבלת הסמכות לביקורת שיפוטית ובהגבלת זכות הפנייה לערכאות ואינו מכשיר פגיעה בזכות לשוויון.



8. תנאי יסודי לקיומו של משטר דמוקרטי הוא השתתפות כלל הציבור בבחירות לכנסת. לשם כך, יש לקבוע אחוז חסימה שיאפשר ייצוג לכלל הקבוצות בחברה. יש לוודא שאין מוגבלת הזכות להיבחר ולעניין זה יש לשלול את סמכותו של גוף פוליטי כמו ועדת הבחירות לכנסת להכריע בעניין הזכות להיבחר ויש להעבירה בלעדית לסמכותו של בית-המשפט.
9. הכנסת אחראית לפקח על עבודת הממשלה. לשם כך, עליה לאשר מדי שנה את תקציב הממשלה, בחוק תקציב שנתי (ולא דו-שנתי). כמו כן, יש לקבוע מנגנונים לפיקוח של ועדות הכנסת על משרדי הממשלה.
10. המינהל הציבורי צריך להיות עצמאי, מקצועי מבוסס על אמות-מידה של איכות ומיומנות. הניסיון השלילי שהצטבר של מינויים כושלים, וגם מושחתים, מחייב לבטל כליל את המינויים הפוליטיים למשרות כלשהן בשירות המדינה (למעט מנכ"לים), ברשויות הסטטוטוריות ובדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. יש להסדיר בחקיקה מדיניות כוללת ועקבית לקביעת הגבולות המותרים של הפרטת שירותים ציבוריים, לרבות מיקור-חוץ, ולהימנע מהפרטת סמכויות פיקוח וקביעת מדיניות. יש להסדיר בחקיקה מדיניות אחידה בתחום האסדרה (רגולציה). יש לחוקק בדחיפות חוק יסוד: רשויות מקומיות להגדרת האוטונומיה של השלטון המקומי והסדרת היחסים עם השלטון המרכזי.
11. מדינת ישראל צריכה להכיר מפורשות בחובתה להתייחס לכל האזרחים כאל שווים, ללא הבדל בין יהודים לערבים-פלסטינים אזרחי ישראל. במסגרת זו, יש לבטל חקיקה ומדיניות ממשלתית מפלה, יש לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת לצמצום פערים בחברה ויש לבטל או לתקן את חוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, כך שיכלול מחויבות מפורשת לשוויון.
12. מדינת ישראל צריכה להכיר מפורשות בחובתה לקדם שוויון מגדרי. בהקשר זה, יש לפעול, תוך השגת הסכמה לאומית רחבה לכך, לביטול הסדרים קיימים שיש בהם הפליה חמורה נגד נשים, לרבות בתחום דיני נישואין וגירושין.
13. על המדינה לשמור את החופש לדת ומדת ולהימנע מכפייה דתית. על המדינה להבטיח שמירה על המקומות הקדושים לבני כל הדתות ולהבטיח את חופש הגישה להתקהל והתפלל במקומות קדושים כולל לזרמים השונים ביהדות, לרבות חילונים.
14. השידור הציבורי הוא גורם חשוב בהבטחת האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל ויש להבטיח את עצמאותו המקצועית, הניהולית והתקציבית.
15. במדינה דמוקרטית חייבת להיות חברה אזרחית פעילה, תוססת, ויצירתית כתנאי לצמיחה כלכלית ותרבותית. חברה אזרחית יוזמת בתחומי התרבות, החינוך, הכלכלה ותומכת באוכלוסיות מוחלשות, ולכן הפעילות החופשית שלה חשובה לכל אזרחי ואזרחיות המדינה. מדינת ישראל תעודד ארגונים מגוונים ליזמות ולפעילות ולא תגביל אותם, למעט אם הם מקדמים אלימות או הדרה של קבוצות או יחידים אחרים.



16. מערכת חינוך ציבורית המעניקה לכלל התלמידים חינוך אזרחי-דמוקרטי היא תנאי בסיסי לקיומה של חברה דמוקרטית מתוקנת. בחברה מגוונת כמו בישראל צריכות להיות המטרות המרכזיות של מערכת החינוך: השאיפה לתקן אי-שוויון ולצמצם פערים, לטובת כלל התלמידים; הצמחת אזרחים אחראיים, ביקורתיים ומחויבים. חינוך אזרחי יבטיח מודעות ויכולות להשתתף בשיח ציבורי בו מגבשים האזרחים תפיסות טוב משותף ומחליטים כיצד לנהל את חייהם המשותפים; תפיסת המגוון התרבותי והחברתי כיתרון, וחינוך לכבוד והכלה לבעלי עמדות ונקודות מבט שונות. יצירת מסגרת משותפת זו, כליבה מחייבת לכלל זרמי החינוך, היא שתצדיק קיומה של אוטונומיה פדגוגית בסוגיות הנוגעות לזהות הייחודית של כל זרם.

17. מדינת ישראל תחתור, כחלק מזכויות חברתיות המעוגנות בזכויות הפרט, לקיום רשת בטחון סוציאלית ותשתית שירותים חברתיים איכותיים בדיוור, בריאות, רווחה, עבודה וסביבה, כמו גם מחויבות לצמצום פערים, החיוניים להשתתפות אזרחית בחברה דמוקרטית.

18. המציאות שבה מדינת ישראל מפעילה סמכויות שלטוניות כלפי תושבי השטחים בלא שמוקנית להם הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת או לפרלמנט משלהם, מבטאת הפרה של עקרונות יסוד בסיסיים של דמוקרטיה. על הכנסת לקבוע מפורשות כי עד לסיום הכיבוש בשטחים, תפעל מדינת ישראל בהתאם להוראות המשפט הבינלאומי שחלות על שטח כבוש. על המדינה להכריז מפורשות על-כך ששליטתה בשטחים היא זמנית ושבכוונתה לפעול לקידום הסכם שלום שיאפשר מימוש של המתווה העקרוני שנקבע בתכנית החלוקה של האו"ם.