

# חוקת מדינת ישראל

מוגשת על ידי  
המכון לאסטרטגיה ציונית

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תוכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.



# חוקת מדינת ישראל

מוגשת על ידי  
המכון לאסטרטגיה ציונית



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

© כל הזכויות שמורות למכון לאסטרטגיה ציונית

ת.ד. 18157, ירושלים  
טל: 02-5817196  
[izs@izs.org.il](mailto:izs@izs.org.il)

הודפס בישראל 2006

עיצוב: סטודיו אלף

## הקדמה

ביום ט"ו בשבט ה'תשס"ו (13.2.2006) קיימה הכנסת השש עשרה ישיבה חגיגית שהוקדשה לשאלת החוקה בישראל. בישיבה הוצגה עבודה בת שנים שנעשתה בועדת חוקה, חוק ומשפט, בראשות חבר הכנסת מיכאל איתן, לקראת קבלת חוקה למדינת ישראל. דומה כי הנחת היסוד הן בישיבה האמורה והן בועדה הייתה כי הכנסת השבע עשרה, שנבחרה ביום כ"ח באדר ה'תשס"ו (28.3.2006), תשלם את מלאכת קבלת החוקה למדינת ישראל – מלאכה שבה הוחל עוד בטרם הקמת המדינה.

לישראל מערכת מפותחת למדי של הסדרים קונסטיטוציוניים, אלא שמערכת זו אינה מושלמת ואינה עשויה מקשה אחת. דווקא התפתחות החקיקה והפסיקה בנושאים חוקתיים בשנים האחרונות הגבירה את העמימות והמחלוקת ביחס לשאלות יסוד חוקתיות. מצב עניינים זה מבליט את הצורך בקבלת חוקה במועד קרוב.

יש המדגישים את הצורך בקבלת חוקה שתהיה מוסכמת על כל חלקי הציבור. לרוע המזל, ספק רב הוא אם תיתכן קבלת חוקה שאכן תהיה מקובלת על הכל. החברה הישראלית היא חברה שסועה במובנים רבים, ומדינת ישראל היא מדינה שגם כיום רבים מחוץ ומבית מערערים על עצם זכותה להתקיים. בנסיבות אלה מתעורר, בצד השאיפה להשגת הסכמה רחבה, צורך דחוף בהשגת הכרעות ברורות לגבי עקרונות היסוד של המדינה והמשטר השורר בה. המתח הזה שבין צורך בהסכמה רחבה מזה, והכרעה חדה מזה, מאפיין תהליכים של קביעת מסגרות חוקתיות בכל מדינה ומדינה. אך נראה כי בישראל הייתה סתירה זו, שבין איזון והכרעה, אחד הגורמים המרכזיים לעיכוב ההליך החוקתי.

בין הנושאים שבהן מטפלות חוקות פורמליות יש מקום מיוחד להכרעה בארבעה נושאים מרכזיים:

1. מאפייניה ועקרונותיה הבסיסיים של המדינה;
2. מעמד האדם והאזרח והתוויית קווי היסוד ליחסים שבין הפרט ובין מוסדות השלטון;
3. אופי המשטר ורשויות השלטון הפועלות מטעם המדינה – לרבות הנחייה ברורה באשר ליחסים שבין רשויות השלטון ובין עצמן ובין לבין אזרחי המדינה;
4. קביעת קווי המתאר של פירמידת הנורמות המחייבות מטעם המדינה, ובעיקר קביעת מעמד החוקה לעומת החקיקה הראשית, והשפעת מערך הנורמות בעת בחינת מעשיהן והחלטותיהן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת על ידי הרשות השופטת.

קבלת החלטות בנושאים אלה אינה פשוטה והיא מצריכה תמיד איזון או הכרעה בין שאיפות סותרות, שלעיתים קרובות אינן יכולות לדור בכפיפה אחת.

מטבע הדברים, שואפות חוקות במדינות מתקדמות להיות דמוקרטיות. אך שאלת ההגדרה הפרוצדורלית והמעשית של הדמוקרטיה אינה פשוטה כלל ועיקר. כבר הוכח פעמים רבות, כי קיימות סתירות בלתי ניתנות לישוב בין דרישות שונות של ההווייה הדמוקרטית. יתר על כן, מרבית המדינות המתקדמות התפתחו כמדינות לאום. יש מי שטוען, כי קיימת סתירה בין אופייה של מדינה כמדינת לאום ובין אופייה כמדינה דמוקרטית. עם זאת, באורח מעשי דומה כי ברוב המדינות מושג איזון שתוצאתו דיכטומית למדי, כך שיש בידינו להכריע בנקל אם הסדר נתון הוא דמוקרטי במובן הפרקטי, אם לאו. בהקשר הישראלי יש לקבל, בין השאר, הכרעות באשר למהות המדינה כבית הלאומי של העם היהודי, באשר לזכויות המיעוטים, ובאשר לשאלות דת ומדינה, שיש הטוענים כי היו גורם מעכב ראשי בקבלת החוקה.

אין אף זכות מזכויות היסוד של האדם ושל האזרח שהיא זכות מוחלטת. כך, אין בנמצא חרות מוחלטת ואין בנמצא שוויון מוחלט. קל וחומר, שקיימת סתירה בין חרות ובין שוויון. קל וחומר בן בנו של קל וחומר, שקיימות סתירות נוספות בין חירויות וזכויות נוספות. חוקה דמוקרטית אמורה להביא לא רק רשימת זכויות "מלאה" אלא גם מפתחות באשר להקשרים שבהן מוגבלות החירויות ובאשר למהות ההכרעה כשמתגלית סתירה בין זכויות יסוד סותרות.

לנוכח קריסתם של הסדרים דמוקרטיים מתקדמים במהלך המאה העשרים, יש לזכור כי כל דמוקרטיה חייבת לפעול מתוך תפישה של 'דמוקרטיה מתגוננת' וזאת לא רק כלפי אלה המשתמשים נגדה באמצעים אלימים אלא גם כלפי אלה המשתמשים בכללים הדמוקרטיים עצמם לצורך ערעור המשטר. קל וחומר במקרה הישראלי שבו אנו עדים באורח קבע להתרסה על מהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ועל עצם קיום המדינה. להוותנו, מיעוט נכבד של האזרחים בישראל נמנה על לאום שחלק גדול בו הוא בגדר אויב נחרץ. הצורך של הדמוקרטיה להתגונן מפני אלה הקמים עליה לכלותה הובלט בכמה חוקות של מדינות דמוקרטיות ומוכר כעיקר בולט של המשפט הטבעי. ביטוי לכך ניתן בדבריו של הנשיא ברק: "חוקה אינה מרשם להתאבדות, וזכויות אזרח אינן במה לכיליון לאומי" (בג"צ ע"ב 2/84, משה ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה). על החוקה, אם כן, לתת ביטוי לצורכי "הדמוקרטיה המתגוננת".

קיימות חלופות רבות בכל הנוגע לקביעת אופי המשטר ורשויות השלטון. כך, משטר דמוקרטי יכול להיות פדרטיבי או אוניטרי, נשיאותי או פרלמנטרי. לכל הסדר משטרי יתרונות וחסרונות. ההכרעה בשאלות מסוג זה צריכה להיעשות מתוך זיקה לגורמים כגון: המצב הקיים - על יתרונותיו ועל חסרונותיו, הידע התיאורטי והאמפירי על הסדרים חלופיים, וההתאמה לאופי החברה ומרכיבי החברה שלגביה נקבע ההסדר החוקתי. ההכרעה באשר למאפייני היסוד של המשטר רחוקה מלהיות פילוסופית. כבר נוכחנו פעמים רבות כיצד יכולים הסדרים חוקתיים בשאלות הנידונות להוליד את זרעי הפירוד

והמחלוקת עד כדי התמוטטות ההוויה הדמוקרטית. בהקשר הישראלי יש מקום ללמידת לקחים מהשינויים שנעשו בכיוונים שונים בתקופה האחרונה. כמו כן בולט במקרה הישראלי הצורך בשמירה על יציבות השלטון ויכולת המשילות מזה, ואבטחת ייצוגיות השלטון וזרועותיו מזה.

עליונות החוקה בהשוואה לחוקי הפרלמנט טבועה בה מעצם הווייתה. ואולם, לעיתים קרובות, נותרות שאלות בדבר גבולות הביקורת השיפוטית הן על נורמות הנקבעות על ידי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, והן על מעמד הרשות השופטת שעה שהיא בוחנת את מעשי הרשות המבצעת. אפילו בחלק מן הדמוקרטיות הותיקות והמפוארות ביותר, נותרו ההכרעות בשאלות אלה עמומות למדי. בישראל, ערערו בעיות הנוגעות למאפייני פירמידות הנורמות אפילו את מעמדו של בית המשפט העליון. שלא בטובתו נדרש בית המשפט שוב ושוב לקבל הכרעות בנושאים המוכרעים בדרך כלל על ידי הרשויות האחרות. הויכוח על מעמד חוקי היסוד הוא דוגמא מובהקת לעמימות בלתי רצויה בהקשר זה. הנושא של בטחון המדינה מול שלטון החוק בכלל, ומעמדן של תקנות לשעת חירום, המלוות את ההסדר החוקתי בישראל, כמעט מרגע הקמת המדינה, הוא דוגמא מרכזית אחרת.

בהצעת החוקה המוגשת כאן מטעם המכון לאסטרטגיה ציונית הודגשו אופייה ועקרונותיה של המדינה במבוא ובפרק הראשון – "עקרונות היסוד של המדינה". אלה אינם ניתנים לשינוי אלא ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת (ס' 4). המבוא מתבסס על הכרזת העצמאות של מדינת ישראל. הסעיף הראשון בחוקה קובע כי "מדינת ישראל היא מדינה יהודית והבית הלאומי של העם היהודי", ואילו הסעיף השני אומר כי "מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית המכבדת את זכויות האדם ברוח יסודות החירות, הצדק, היושר, והשלום של מורשת ישראל". מדינת ישראל היא מדינת אזרחיה: "ריבונות המדינה נתונה בידי אזרחיה" (ס' 3).

הפרק השלישי בהצעה, "מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי", מקפיד להבטיח את זכויות המיעוטים בנושאי שבתון (ס' 24), תרבות, שפה והתיישבות (ס' 30), וחינוך (31). אך הוא מאפשר לכל קהילה "מובחנת" (לרבות קהילה יהודית) "לקיים ישובים קהילתיים נפרדים".

החוקה המוצעת אינה משנה באורח בסיסי את הסטטוס קוו בענייני דת ומדינה, אך היא מחדדת אי-בהירויות וסתירות-לכאורה הקיימות בהסדר החוקתי האפשרי, ופותחת אפשרויות חקיקתיות לפתרונות בנושאים הנוגעים לשמירת השבת ולזוגיות. במקביל מובלטת הזיקה למורשת (ס' 23, ס' 24, ס' 29, ס' 31, ס' 73).

הפרק השני בחוקה, "מעמדם של האדם ושל האזרח וחירויותיהם", פותח במילים "זכויות האדם המוכרות בחוקה מושתתות על ההכרה שכל אדם נברא בצלם, והוא

בן חורין ובעל כבוד סגולי". הרשימה המוקפדת של הזכויות המוזכרות כאן נמנעת מהגישה הגורפת ההצהרתית, שבצידה עמימות, הפוגעת בדרך כלל הן בהירות הנורמות והן באורח יישומן הלכה למעשה. הסעיפים הנועלים פרק זה מדברים על הגישה שיש לנקוט בעת שפותרים סתירות ("במקרה של סתירה בין זכויות חוקתיות נסוגה האחת מפני חברתה רק במידה הנדרשת על פי נסיבות העניין", ס' 18), ועל הסיבות להגבלת זכויות (ס' 19). הוא מסתיים בפסקת הגבלה משופרת (ס' 20).

רוב פרקי החוקה עוסקים במאפייני המשטר.

אין שינויים מהותיים באשר למעמד נשיא המדינה ומבקר המדינה. עם זאת, רק עיקרי תפקידים מוזכרים בחוקה עצמה, והפרטים הנוספים ייכללו בחוק נלווה לחוקה ("חוק סדרי השלטון והמשפט") האמור להתקבל במקביל לה.

בכל הנוגע לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת ההצעה מקפידה על שמירת אופיו של המשטר כמשטר פרלמנטרי, אבל משאירה פתח לבחירות שאינן בהכרח ארציות ויחסיות. בה בעת הוכנסו אמצעים רבים לייצוב המערכת ולמניעת התלות בגורמים פוליטיים זוטרים ושוליים. הסדרים חדשים נוגעים, בין השאר, לתקופת הכהונה של הכנסת (ס' 46), לכינון הממשלה (ס' 50, ס' 54, ס' 55, ס' 56, ס' 57), לתפקוד השוטף של הכנסת ושל הממשלה ולשימוש במשאלי עם (ס' 47, ס' 100). בתוך כך מוצגת בהצעה הקשחה של רעיון אי האמון הקונסטרוקטיבי (אפשרות הבעת אי אמון רק כשיש רוב ברור התומך בממשלה אלטרנטיבית – ס' 58, ס' 59), וביטול הערעור המוחלט של יציבות הממשלה בעת קבלת חוק התקציב (ס' 62).

רעיון המפתח בתחום מאפייני המשטר שלפי החוקה המוצעת הוא הבטחת העליונות המוחלטת של רוב קונסטרוקטיבי בכנסת, כשקיים רוב כזה, והבטחת יציבות המערכת כשקיומו של רוב קונסטרוקטיבי מוטל בספק.

בכל הנוגע לרשות השופטת, ההצעה כוללת חידושים באשר לאופן המינוי של השופטים (ס' 78), לאופן המינוי של נשיא בית המשפט העליון ותקופת כהונתו (ס' 79), מעמד בתי המשפט הדתיים (ס' 68) ותחליפים להסדרים הנוגעים לענייני זוגיות (ס' 68), הסדרה חוקתית של שאלת זכות העמידה במשפט המנהלי (ס' 70), גבולות השפיטות (ס' 71) ודרכי הפרשנות. כמו כן מדגיש נוסח החוקה המוצע את עצמאות המשפט הישראלי (ס' 74). החוקה המוצעת מדגישה באופן ברור את עליונותה של הרשות המחוקקת על פני הרשות השופטת, הן באשר לחקיקה הרגילה והן באשר לחקיקה 'חוקתית'.

הצעת החוקה מנסה לבטל אי בהירויות רבות שנוצרו במהלך השנים בנושאים הנוגעים לפירמידת הנורמות. עם קבלת החוקה יבוטלו כל חוקי היסוד (ס' 89). הנותר מהם



כתוצאה מקבלת החוקה, השינויים והתוספות הנדרשים ייכללו בחוק חדש שיבוא במקומם ושיתקבל במקביל לקבלת החוקה. חלק מן השינויים בא כדי למנוע עוגנים ליצירת חוקה 'מתחרה' ע"י פרשנות המעוותת את כוונת המחוקק. מובהר בהצעה, כי החוקה עליונה לחוקים רגילים, אך הפרוצדורה לביטול חוקים העומדים בסתירה לחוקה מקובעת ומבהירה את גבולות הסמכות של בית המשפט לעומת עליונות הכנסת כרשות המחוקקת והמכוננת של מדינת ישראל (ס' 90, ס' 91, ס' 92, ס' 93). ההצעה מתייחסת להיקף רציפות הנורמות ולהיקף שמירת הדינים עם קבלת החוקה (ס' 91, ס' 94). כמו כן מעוגנים בהצעה כללים מקובלים לקביעת ההיררכיה של הנורמות: עליונות סעיפים משוריינים ואופן קבלתם (ס' 95), עליונות נורמות מאוחרות (ס' 96), עליונות החוקה והחוקים על התקנות (ס' 97), וחיסון החוקה מתקנות לשעת חירום (ס' 98). הסעיפים הנועלים את ההצעה (ס' 99, ס' 100) קובעים את אופן קבלת החוקה ואת אופן שינויה.

הטיטה הראשונה של ההצעה הכלולה בדפים אלה נכתבה על ידי בעקבות התייעצויות שקיימתי עם מומחים רבים. בין אלה ראויים לציון מיוחד פרופ' רות גביזון, פרופ' משה קופל, ד"ר מנחם הופנונג, ורעייתי, ד"ר חנה דיסקין.

טיטה זו שימשה בסיס ראשוני לדיונים רבים של צוות מצומצם מטעם המכון לאסטרטגיה ציונית. הוספות ותיקונים רבים לטיטה הראשונה הוכנסו ע"י הצוות לאחר ישיבות שבועיות במשך חודשים ארוכים ושני כנסים שנערכו ע"י המכון לאסטרטגיה ציונית. בין הגורמים שתרמו לשינויים בנוסח המקורי היו מומחי אקדמיה, מדינאים, שופטים, רבנים ואנשי ציבור אחרים. תקצר היריעה מלפרט בשמותיהם את עשרות העושים במלאכה.

הנוסח המוצג כאן מוסכם, בסופו של דבר, על דעת כל חברי הצוות שכלל, נוסף לח"מ, את פרופ' משה קופל, פרופ' ברכיהו ליפשיץ, השופט (בדימוס) אורי שטרזמן, הרב דן בארי, ד"ר יצחק קליון, וראשי המכון לאסטרטגיה ציונית, עו"ד יואל גולובנסקי וישראל הראל. גם מבוא זה נכתב על דעתם.

אין בנמצא חוקה מושלמת, ובודאי שהמסמך המוצג כאן רחוק משלמות. למרות המאמצים הרבים שהושקעו בחוקה המוצעת, אין ספק שניתן עוד לשפרה במידה ניכרת. מלאכת קבלת החוקה היא מלאכתה של הכנסת. אין לי אלא לקוות כי המוצע כאן ישרת את הרשות המחוקקת והמכוננת לתועלת הכל.

**פרופ' אברהם דיסקין**

המכון לאסטרטגיה ציונית  
ירושלים, סיון ה'תשס"ו (יוני 2006)

## מבוא

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 ולהיאחז במולדתם העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים, מעפילים ומגינים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים וערים, והקימו יישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום ומגן על עצמו, מביא ברכת הקדמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לעצמאות ממלכתית.

השואה שהתרגשה על עם ישראל במלחמת העולם השנייה, בה הוכרעו לטבח מיליוני יהודים, הוכיחה מחדש בעליל את ההכרח בפתרון בעיית 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.

ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל, ה' באייר תש"ח, 14 במאי 1948, התכנסו חברי מועצת העם, נציגי היישוב העברי והתנועה הציונית, והכריזו על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

הכרזת העצמאות קבעה כי מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקבוצ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזנם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; ותשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; גם בתוך התקפת הדמים שנערכה על מדינת ישראל היא הושיטה יד שלום ושכנות טובה לאלה שקמו עליה לכלותה.

הכרזת העצמאות חייבה קבלת חוקה. האסיפה המכוננת – היא הכנסת הראשונה – החליטה כי, כהסדר זמני, תקבל הכנסת חוקי יסוד. עתה, יום ..., משלימה הכנסת השבע עשרה את המשימה ומתכבדת בקבלת חוקת מדינת ישראל.

## עקרונות היסוד של המדינה

1. מדינת ישראל היא מדינה יהודית והבית הלאומי של העם היהודי; בה מממש העם היהודי את שאיפתו להגדרה עצמית על-פי מורשתו התרבותית וההיסטורית.
2. מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית המכבדת את זכויות האדם ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.
3. ריבונות המדינה נתונה בידי אזרחיה.
4. המבוא הוא חלק מהחוקה; אין לשנות את המבוא ואת סעיפים 1 עד 4 אלא ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.

## מעמדם של האדם ושל האזרח וחירויותיהם

5. זכויות האדם המוכרות בחוקה מושתתות על ההכרה שכל אדם נברא בצלם והוא בן חורין ובעל כבוד סגולי.
6. לכל אדם הזכות לשמירת חייו, גופו, וביטחונו.
7. לכל אדם הזכות לשמירת פרטיותו, צנעת חייו, וקניינו.
8. לכל אדם חופש הדת, חופש המצפון, חופש הדעה וחופש התרבות.
9. לכל אדם חופש התנועה.
10. לכל אדם חופש הביטוי.
11. לכל אזרח ישראלי ולכל תושב המדינה חופש ההתקהלות וחופש ההתאגדות.
12. לכל אדם הזכות למשפט הוגן.
13. כל אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדיון.
14. אזרחות ישראלית נרכשת ונשללת על פי חוק; כל אזרח בוגר של המדינה זכאי לוותר על אזרחותו באופן שייקבע בחוק.
15. הכל שווים בפני החוק; על כל אזרחי המדינה חלות זכויות וחובות שוות; אי מילוי חובות על ידי אזרח מאזרחי המדינה יכול שיהיה כרוך באובדן זכויות וכשירויות כפי שייקבע בחוק.
16. על אף האמור בסעיף 15, המדינה רשאית לייחד זכויות, חובות, או כשירות לתפקידים ציבוריים לאזרחי המדינה; המדינה רשאית לייחד זכויות, חובות, או כשירויות לתפקידים ציבוריים, הקשורות לענייני ביטחון המדינה, לבעלי סיווג ביטחוני הולם.
17. המדינה תשאף לקדם את רווחת אזרחיה ותושביה ולהבטיח לכל חיים בכבוד.
18. במקרה של סתירה בין זכויות חוקתיות נסוגה האחת מפני חברתה רק במידה הנדרשת על פי נסיבות העניין.

**19.** זכות המוכרת בחוקה מוגבלת בעת שיש בה כדי לפגוע בביטחון המדינה, בשלום הציבור ובטובתו, במוסר הציבורי, במהותה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי, במהותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית או במניעת עבריינות.

**20.** אין פוגעים בזכות המוכרת בחוקה אלא בחוק שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש להגשמת התכלית, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

## מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי

21. ירושלים היא בירת ישראל; ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, של הכנסת, של הממשלה, של בית המשפט העליון ושל מבקר המדינה.
22. עברית היא שפת המדינה.
23. הלוח העברי הוא הלוח הרשמי של המדינה.
24. ימי השבתון הקבועים במדינת ישראל הם שבת ומועדי ישראל; לא יועסק עובד בימי שבתון אלא בתנאים שייקבעו בחוק; הפעילות האסורה בימי שבתון תיקבע בחוק; מי שאינם יהודים רשאים לשבות בחגיהם; ימי השבתון ייקבעו לגבי כל עדה על פי החלטת הממשלה.
25. יום החג הלאומי של המדינה הוא יום העצמאות, החל בה' באייר או ביום חול הסמוך לו כפי שייקבע על ידי הממשלה.
26. המנון המדינה הוא "התקווה"; דגל המדינה לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליים העליונים והתחתונים ומגן-דוד תכול במרכזו, סמל המדינה הוא מנורת שבעת הקנים, עלי זית בשני צדי המנורה והמלה "ישראל" למרגלותיה.
27. המדינה תפעל לקיבוץ גלויות ישראל ולהתיישבות יהודית בארץ והיא תקצה קרקעות ומשאבים למטרות אלה.
28. אלה יהיו זכאי שבות כעולים לישראל: (1) בן למי שהוא יהודי על פי ההלכה; (2) מי שהצטרף לקהילה יהודית והוא בעל זיקה מוכחת לעם היהודי ולמורשתו כפי שייקבע בחוק; בן זוג של עולה וילדי העולה שיבואו עמו או בסמוך לעלייתו זכאים להתיישב במדינה כפי שייקבע בחוק; הזכויות בסעיף זה ניתנות לשלילה על-פי חוק ממי שמסכן את שלום הציבור.
29. המדינה תפעל לשימור המורשת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי ולטיפוחה; המשפט העברי ישמש מקור השראה לחקיקה.
30. קהילה זכאית לשמור על תרבותה, שפתה ומורשתה; המדינה רשאית לאפשר לקהילה מובחנת, לרבות בני דת כלשהי, לקיים יישובים קהילתיים נפרדים.
31. המדינה תקיים מערכת חינוך ממלכתית, לרבות ממלכתית דתית, שתקנה מיומנויות יסוד; במוסדות חינוך המשרתים ציבור יהודי ילמדו תולדות העם היהודי, מורשתו ומסורתו; כל קהילה רשאית להוסיף תכנים ייחודיים לתכנית הלימודים או לקיים מוסדות חינוך פרטיים כפי שייקבע בחוק.

## נשיא המדינה

32. בראש המדינה עומד נשיא.
33. כל אזרח ישראלי בן שלושים ומעלה שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה.
34. נשיא המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד, שתהיה בת שבע שנים.
35. לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על-ידי הפחתתם או המרתם.
36. שאר סמכויות הנשיא, פרטי אופן בחירתו, אופן הפסקת כהונתו, מילוי מקומו, חסינותו ונושאים אחרים הנוגעים למעמדו ולפעולותיו ייקבעו בחוק.

## הרשות המחוקקת

37. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה.
38. הכנסת היא הרשות המחוקקת של המדינה.
39. הכנסת בהיבחרה תהיה בת מאה ועשרים חברים.
40. הכנסת תיבחר על ידי אזרחי המדינה בבחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות; דרך יישומם של עקרונות אלה על מגבלותיהם תיקבע בחוק.
41. כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק.
42. כל אזרח ישראלי בן עשרים ואחת שנה ומעלה זכאי להיבחר לכנסת אם עמד בדרישות להגשת המועמדות על פי חוק, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק.
43. המועמדים לכנסת ייכללו ברשימות מועמדים שנקבעו והוגשו כחוק; רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע אחד או יותר מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי; (2) שלילת משטרה הדמוקרטית של המדינה; (3) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון אחר נגד מדינת ישראל.
44. הבחירות לכנסת תיערכנה אחת לארבע שנים והכנסת הנבחרת תתכנס סמוך לבחירתה, הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד לכינוסה של הכנסת הנבחרת.
45. הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי לחודש מרשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת, אולם אם הייתה השנה מעוברת יהיו הבחירות ביום ג' הראשון לאותו חודש.
46. הכנסת לא תקצר ולא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המחייבות את קיצור תקופת הכהונה או המונעות עריכת בחירות בעתן; תקופת הקיצור או ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האמורות; מועד הבחירות ישתנה על ידי חוק שתקבל הכנסת לעניין זה.



**47.** רוב של חברי הכנסת רשאי ליזום עריכת משאל עם בנושאים הנוגעים לריבונות המדינה ולשאלות חוקתיות; משאל העם בכל עניין הוא מייעץ ותוצאותיו אינן מחייבות את הכנסת או רשות אחרת.

**48.** סמכויות הכנסת וחבריה, פרטי אופן בחירתם, אופן הפסקת כהונתם, מילוי מקומם, חסינותם ונושאים אחרים הנוגעים למעמדם ולפעולותיהם ייקבעו בחוק.

## הרשות המבצעת

- 49.** הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה.
- 50.** הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת; הממשלה מחויבת לקיים את החלטות הכנסת; הכנסת תקבע באמצעות חקיקה אילו מהחלטות הממשלה ואילו מהמינויים שקבעה הממשלה טעונים את אישורה.
- 51.** חברי הממשלה אחראים בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה על פעולותיו שבמסגרת סמכויותיו.
- 52.** הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים; לא יכהן כחבר ממשלה אלא מי שהוא אזרח המדינה.
- 53.** חבר כנסת שהיה לחבר ממשלה, תופסק חברותו בכנסת כפי שייקבע בחוק.
- 54.** רשימות מועמדים בבחירות לכנסת יכולות להגיע ביניהן, בטרם הבחירות, לברית בדבר מועמד משותף לראשות הממשלה; לאחר הבחירות יהיה המועמד לתפקיד ראש הממשלה חבר כנסת המייצג רשימת מועמדים או ברית כאמור שזכתה במספר המושבים הגבוה ביותר; הסדרים הנוגעים לעניין זה ייקבעו בחוק.
- 55.** משיש לכונן ממשלה חדשה, שלא בעקבות בחירות ושלא בעקבות הצבעת אי אמון, יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת או על חבר ממשלה שנבחר כחבר כנסת בבחירות בהן נבחרה הכנסת המכהנת והסכים לכך, ואדם זה יהיה מועמד לראשות הממשלה.
- 56.** מועמד לתפקיד ראש הממשלה ירכיב את הממשלה בתוך תקופה של 28 ימים; נשיא המדינה רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות ובלבד שלא יעלו יחד על 14 ימים; נוכח הנשיא בתום התקופות האמורות כי המועמד לא הרכיב את הממשלה, [נוסח ב': או שהמועמד הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 57] יטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על אדם אחר כאמור בסעיף 55.
- 57.** משהורכבה ממשלה חדשה, היא תוצג בפני הכנסת ותודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, **נוסח א':** ותיחשב מהיום השביעי לאחר הצגתה כמי שקיבלה את אמון הכנסת

זולת אם הביעה הכנסת אי אמון בה בתוך התקופה האמורה.  
**נוסח ב'**: ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון,  
 ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם.

**58.** הכנסת רשאית להביע אי אמון בממשלה; הבעת אי אמון תיעשה בהחלטה של הכנסת ברוב חבריה להורות לנשיא המדינה להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת פלוני או על חבר הממשלה היוצאת שנבחר לכנסת בבחירות האחרונות, והסכים לכך.

**59.** החליטה הכנסת כאמור בסעיף 58, רואים את הממשלה כאילו התפטרה עם קבלת ההחלטה; הנשיא יטיל, בתוך יומיים מקבלת ההחלטה, את התפקיד להרכיב ממשלה על האדם שצוין בהחלטה.

**60.** התפטרה הממשלה או שהובע בה אי אמון, היא תמשיך במילוי תפקידיה עד לכינון ממשלה אחרת.

**61.** נפטר או התפטר ראש הממשלה, או שנבצר ממנו באורח קבע למלא את תפקידו, תמנה הממשלה חבר אחר מבין חבריה לכהן כראש הממשלה באורח זמני ויראו אותה כאילו התפטרה.

**62.** לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; התקבל חוק התקציב לאחר תחילתה של שנת התקציב, יחולו הוראותיו בהתאם לקבוע בחוק; לא התקבל חוק תקציב, אין רואים בכך הבעת אי אמון בממשלה.

**63.** צבא ההגנה לישראל נתון למרותה של ממשלת ישראל; צבא ההגנה לישראל מופקד על בטחון המדינה, אזרחיה ותושביה, ובני העם היהודי הנתונים בצרה ובשביה, ועל משימות אחרות שתיקבענה על פי חוק; ראש המטה הכללי יתמנה על ידי הממשלה; צבא הגנה לישראל יכבד את השבת ומועדי ישראל, ישמור על כשרות המזון, ויאפשר למשרתים בו שמירה מלאה של מצוות דתם.

**64.** סמכויות הממשלה וחבריה, פרטי אופן מינוים, אופן הפסקת כהונתם, מילוי מקומם, חסינותם ונושאים אחרים הנוגעים למעמדם ולפעולותיהם ייקבעו בחוק.

## הרשות השופטת

65. הרשות השופטת מורכבת מבתי משפט, מבתי דין ומרשויות אחרות כפי שייקבע בחוק.
66. אלה בתי המשפט שסמכות שפיטה נתונה בידיהם: (1) בית המשפט העליון; (2) בית משפט מחוזי; (3) בית משפט שלום; (4) בית משפט אחר שייקבע בחוק כבית משפט.
67. סמכות שפיטה נתונה גם בידי אלה: (1) בית דין דתי; (2) בית דין אחר; (3) רשות אחרת והכל כפי שייקבע בחוק.
68. בתי הדין הדתיים מוסמכים לדון בענייני נישואין וגירושין של מי שנשוי על פי דתם, סמכות כאמור תהיה ייחודית בענייני תוקפם של הנישואין והגירושין; בתי הדין הדתיים ידונו בכל עניין אחר שיובא לפנייהם בהסכמת הצדדים ועל פסק דינם יחול חוק הבוררות; צדדים המתדיינים בהסכמה בפני בית דין דתי אפשר שיהיו גופים ציבוריים, לרבות גופים שהוקמו על פי חוק; אין האמור בסעיף 15 חל על נושאים הנידונים בבתי הדין הדתיים.
69. לא יוקם בית משפט או בית דין למקרה מיוחד.
70. בית משפט, לרבות בית משפט שיש בידו סמכות חוקתית או מנהלית, לא ידון אלא בעתירות שהוגשו על ידי מי שיש לו נגיעה ישירה לנושא העתירה.
71. בית משפט, לרבות בית משפט שיש בידו סמכות חוקתית או מנהלית, לא יוציא צו בעתירה נגד רשות זולת אם נוכח כי יש במעשה הרשות פגיעה בדין, או שתכלית הפעולה או ההחלטה נשוא העתירה היא בלתי ראויה בעליל, או שמידת הפעולה או ההחלטה חורגת מהנדרש להגשמת התכלית שלשמה נעשו במידה בלתי סבירה בעליל; ראה בית המשפט ששאלה הנדונה בפניו קשורה לגופם של מדיניות חוץ, מדיניות ביטחון או עקרונות התקציב, לא יכריע בה.
72. הלכה שנפסקה בבית משפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו; הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.
73. ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש מובהק, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

74. המשפט של מדינת ישראל הוא עצמאי, ואין בהיותו דומה או שונה משיטת משפט אחרת כדי לקבוע זכויות, חובות או סמכויות, או להגבילן; דבר חקיקה יפורש רק על פי הכוונה והתכלית העולות מניסוחו.
75. בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה זולת מרותו של הדין שעל פיו הוא דן.
76. הרשויות שיש בידיהן סמכות שפיטה ידונו בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק או אם הן הורו אחרת לפי חוק.
77. לא יכהן שופט או דיין אלא מי שהוא אזרח המדינה.
78. שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי המלצתה של הוועדה לבחירת שופטים, שתהיה בת תשעה חברים; יו"ר הוועדה יהיה שר המשפטים; חברי הוועדה האחרים יתמנו על ידי הכנסת כפי שייקבע בחוק; המלצות הוועדה למינויי שופטים לבית המשפט העליון טעונות אישור הכנסת; הכנסת תקבע באמצעות חקיקה אילו מההמלצות האחרות של הוועדה טעונות את אישורה.
79. נשיא בית המשפט העליון יתמנה בידי נשיא המדינה לפי המלצתה של הוועדה לבחירת שופטים; נשיא בית המשפט העליון יכהן תקופת כהונה אחת בלבד, שתהיה בת שבע שנים.
80. סמכויות הרשות השופטת, השופטים והדיינים, פרטי אופן מינוים, אופן הפסקת כהונתם, מילוי מקומם, חסינותם ונושאים אחרים הנוגעים למעמדם ולפעולותיהם ייקבעו בחוק.

## מבקר המדינה

- 81.** ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה; מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת; לא יכהן כמבקר המדינה אלא מי שהוא אזרח המדינה.
- 82.** תקופת כהונתו של מבקר המדינה תהיה בת שבע שנים; מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד.
- 83.** במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה; מבקר המדינה לא יועבר מכהונתו אלא על פי החלטה של הכנסת ברוב של שני שלישים מן המצביעים, ובלבד שהמצביעים בעד ההעברה מהכהונה היו רוב של חברי הכנסת.
- 84.** מבקר המדינה יבקר את ניהול המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמנהל של המדינה ושל משרדי הממשלה, וכן של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות וכן של גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
- 85.** מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.
- 86.** גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרוש לו לצורכי הביקורת.
- 87.** מבקר המדינה יברר תלונות שיוגשו בידי הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור".
- 88.** סמכויות מבקר המדינה, פרטי אופן בחירתו, אופן הפסקת כהונתו, מילוי מקומו, חסינותו ונושאים אחרים הנוגעים למעמדו ולפעולותיו ייקבעו בחוק.

## מעמד החוקה ודינים אחרים

- 89.** חוקי היסוד בטלים.
- 90.** לא יעמוד חוק בסתירה לחוקה; לא ייקבע כי חוק סותר את החוקה אלא אם כן יחליט בית המשפט העליון, ביושבו בהרכב של תשעה שופטים לפחות, שתכלית החוק בלתי ראויה בעליל, או שהפגיעה שיש בו בעקרונות החוקה או בחירויות היסוד שבה עולה על הנדרש לשם הגשמת תכליתו במידה בלתי סבירה בעליל.
- 91.** לא ייקבע כי חוק סותר את החוקה אם התקבל החוק קודם לקבלת החוקה.
- 92.** קבע בית המשפט העליון, כי יש סתירה בין חוק לבין החוקה, יראו את החוק כמבוטל ביום המאה ועשרים לאחר שהתקבלה החלטת בית המשפט, זולת אם בתוך התקופה האמורה אשררה הכנסת ברוב חבריה את החוק בנוסחו המקורי או בנוסח מתוקן.
- 93.** קבע בית משפט אחר או בית דין או רשות אחרת שנתונה בידיה סמכות שפיטה כי יש סתירה בין חוק לחוקה, יעבירו את ההחלטה להכרעתו של בית המשפט העליון.
- 94.** אין דוחים או מגבילים סמכויות, או חובות או זכויות חוקתיות, ואין מוסיפים עליהן, מכוחן של סמכויות, או חובות או זכויות חוקתיות שמחוץ לחוקה; סמכויות, או חובות או זכויות חוקתיות שהיו בתוקף עד לכניסת החוקה לתוקפה, בטלות עד כמה שאין הן מתיישבות עמה.
- 95.** רוב מיוחד הדרוש לשינוי חוק או סעיף בחוק ייקבע בקריאות שנייה ושלישית במליאת הכנסת אך ורק על ידי מספר חברי כנסת השווה לפחות למספר החברים הנדרש ברוב המיוחד; לא יעמוד חוק או סעיף בחוק בסתירה לחוקים או לסעיפים בחוקים שנקבע רוב מיוחד לשינויים; גודל הרוב הדרוש לשינוי של סעיף או של חוק קובע את עדיפותו.
- 96.** למעט האמור בסעיף הקודם, עדיפות חוק על פני חוק אחר נקבעת על פי מועד קבלתו בקריאה שלישית; המתקבל במועד מאוחר יותר עדיף.
- 97.** הכנסת תפקח, בדרך שתקבע בתקנון הכנסת, על התקנת תקנות; לא תעמוד תקנה, למעט תקנה לשעת חירום בתנאים שייקבעו בחוק, בסתירה לחוקים.
- 98.** על אף האמור בכל דין אחר, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות את החוקה, להפקיע זמנית את תוקפה או לקבוע בה תנאים; אין לשנות סעיף זה אלא ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.

## קבלת החוקה ותיקונה

**99.** חוקה זו תיכנס לתוקפה כשתתקבל על ידי הכנסת ברוב חבריה בהצבעה שמית; טרם שתצביע הכנסת על קבלת החוקה בקריאה שנייה ושלישית, ייערך משאל עם שבו תוצג החוקה בפני אזרחי המדינה.

**100.** אין לשנות את החוקה, להוסיף לה, לגרוע ממנה או לשנות סעיף מסעיפיה, אלא ברוב של חברי הכנסת שהתקבל בהצבעה שמית; טרם שתצביע הכנסת על שינוי בחוקה בקריאה שנייה או שלישית, ייערך משאל עם בו יוצג השינוי המוצע בפני אזרחי המדינה.

## תיקונים עקיפים

יבוטלו כל חוקי היסוד. הנותר מהם כתוצאה מקבלת החוקה, השינויים והתוספות הנדרשים ייכללו בחוק חדש שיבוא במקומם ושיתקבל במקביל לקבלת החוקה. השם המוצע לחוק האמור: חוק סדרי שלטון ומשפט, התשס"ו – 2006. מוצע כי חוק זה לא ייהנה משריון, למעט הסעיפים שיחסנוהו מתקנות לשעת חירום.