

תשתית לחוקה כתובה בישראל

אוריאל ליין*

משך תקופת כהונתה של הכנסת ה-12, בתקופת עבודה של 3 שנים ו-3 חדשים, השלימה ועדת החוקה, חוק ומשפט 95 מעשי חקיקה. הוועדה עבדה במסגרת של יעדים קבועים מראש והשיגה שיפור משמעותי בחמישה תחומים עיקריים: המאבק בפשיעה; שיפור השיטה הדמוקרטית; ביסוס חירויות הפרט; שיפור הנורמות בעולם העסקים ורפורמה מקיפה במערכת בתי המשפט, בתי הדין הרבניים וההוצאה לפועל. בכל אחד ואחד מתחומים אלה שקדה הוועדה לקדם שורה של חוקים בהתאם לתפישות יסוד ועל-פי הגדרת יעדים מרכזיים¹. במיוחד השלימה הוועדה שורה נכבדה של מעשי חקיקה

* חבר כנסת לשעבר, ויושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט בתקופת כהונתה של הכנסת השתים עשרה.

1 אחד החוקים החשובים בו עסקה הוועדה היה תיקון מס' 37 לחוק העונשין בעניין הרחבת זכות ההגנה העצמית.

בדרך כלל מקובל שזכות ההגנה העצמית מקבלת עיגון בחוקה. אם יש זכות אשר אפשר לראותה כזכותו הטבעית של הפרט, זכות ההגנה העצמית בוודאי ונופלת במסגרת זו. בישראל זכות ההגנה העצמית הוגדרה בחוק העונשין.

באמצעי התקשורת נמתחה ביקורת על התיקון האחרון אותו יזמה ועדת החוקה, חוק ומשפט לחוק העונשין, שעניינו שינוי הגדרת זכות ההגנה העצמית. מדברי המבקרים ניתן היה להבין כאילו מהיום מותר לירות במידי אבנים, גם אם הם הפנו עורף וברחו וכי בכלל מותר יהיה להשתמש בכלי ירייה באופן חופשי ומוחלט על-מנת להרוג.

לביקורת זו לא היה כל עיגון בהוראות החוק. החוק מאפשר רק להדוף התקפה ורק התקפה מן הסוג המעמיד בסכנת פגיעה את חייו, גופו או את רכושו של אדם. החוק גם קובע כי פעולת ההגנה חייבת להיות תואמת את אופי התקיפה והיא חייבת להיות סבירה, לא מעבר לכך, ככל הנחוץ על-מנת להדוף את ההתקפה. מי שמתקף אינו חייב לברוח ולנוס על נפשו.

התיקון מעביר מסר חברתי. מי שמשתמש בזכות ההגנה העצמית אינו נושא באחריות פלילית. החוק גם קובע כי זכות ההגנה העצמית קיימת כאשר האדם מגן על זולתו. לדעתי, ראוי שהחברה הישראלית לא תגיע למצב אליו הגיעה החברה האמריקאית, שם אפשר לאנוס ולרצוח אדם, בחוצות העיר מבלי שאיש יחלץ לעזרתו. איוון האינטרסים והצדק מחייבים כי כאשר אדם תוקף את זולתו התוקף יהיה זה שיישא בסיכון.

העיקרון המרכזי של התיקון הוא כי יש זכות טבעית לאדם להשתמש באמצעים סבירים על-מנת להדוף פעולת התקפה. הריפת פעולת התקפה אין משמעה פעולת מניעה ואין משמעה פגיעה באדם שחולל מעשה ההתקפה.

עיקרי השינויים בחוק הם:

א. הגנה עצמית:

— הפרדה בין ההגנה העצמית לבין הגנת הצורך. עד התיקון, שני נושאים אלה היו כרוכים

המשפטים את השיטה הדמוקרטית ואת שיטת הממשל בישראל² וכן השלימה שורת

בסעיף מורכב אחד שהיה אחד הסעיפים המסובכים בחוק העונשין.
 — תפישת ערכית ומסר חברתי. במקום שיאמר בחוק כי ניתן לפטור אדם מאחריות פלילית במידה והוא מפעיל את זכות ההגנה העצמית, החוק קובע כי הוא לא נושא באחריות פלילית. לחברה יש אינטרס עליון שאנשים יגנו על עצמם ואף שהם יגנו על זולתם.
 — ביטול התנאי שזכות ההגנה קמה רק אם לא היתה למי שמתגונן דרך אחרת למנוע את מעשה התקיפה: כאשר אדם מותקף דרישה זו היא תיאורטית ובלתי סבירה.
 — ביטול מבחן השקילות: על-פי החוק הקודם אחד מהתנאים לקיום זכות ההגנה הוא שהנזק שנגרם לתוקף יהיה שקול כנגד הנזק שהנתקף ניסה למנוע. זהו מבחן תיאורטי שאינו עומד במבחן המציאות. את הסיכון יש להעביר מן המותקף לתוקף. אדם המגן על עצמו לא יכול לעמוד במבחן שקילות מדויק של גרימת נזק.
 — זכות ההגנה העצמית תקום גם כאשר אדם מגן על זולתו. כיום, זכות זו נתונה רק אם המתגונן פורש הגנתו על אלה שחובה עליו להגן עליהם.

ב. צורך:

מדובר במצב אוביקטיבי אליו נקלע אדם שלא כתוצאה מתקיפה של אחר. במצב זה הוא נתון בסכנה של פגיעה בחייו, בחירותו, בגופו או ברכושו. המבכנים במקרה זה מחמירים יותר. ההגנה המשפטית תקום רק אם לא היתה דרך אחרת למנוע את הפגיעה ורק אם הפגיעה שנגרמה היתה שקולה לזו שמנסים למנוע.

ג. עונש מופחת:

זהו עקרון חדש בחוק העונשין. הוא יכול להיות מופעל על-פי שיקול דעת בית המשפט כאשר אדם הגן על עצמו או שפעל במצב של צורך, אולם לא עמד במבחנים הקפדניים שהחוק דורש. לדוגמה, אדם הורף את המתקיף ובלהט המעשה הוא פוגע בפגיעה נוספת במתקיף לאחר שזה הפנה את גבו. בתנאים אלה יהיה שיקול דעת לבית-המשפט, להפחית מעונשו של אדם שהורשע בדין כאשר החוק קוצב עונש חובה. עקרון זה נכלל בחוק החדש על-פי הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת דוד ליבאי.

חוקים לשיפור הדמוקרטיה ושיטת הממשל שהוכנו בוועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-12 ואושרו סופית במליאת הכנסת:

2

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 — פעם ראשונה מגדיר החוק מהי מפלגה; החוק קובע מפלגה כישות משפטית נפרדת; מטיל חובת רישום, הגשת תקנון, הקמת מוסדות, כפיפות למבקר המדינה וקיום טוהר המידות בחיים הפנימיים במפלגות.

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23), התשנ"ב-1991 — העלאת אחוז החסימה ל-1.5%. במקום 22,000 קולות אשר נדרשו בבחירות לכנסת ה-12 על-מנת לעבור את אחוז החסימה, נדרשו בבחירות לכנסת ה-13 כ-40,000 קולות.

חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12) — מניעת מעילה באמון של נבחר ציבור — מניעת תופעות של פרישה מסיעה תמורת טובות הנאה, מגבלות על תוכן הסכמים קואליציוניים והסדרי פרסומם של הסכמים קואליציוניים. ביטול סיעות יחיד.

חוק יסוד: הממשלה — בחירה ישירה של ראש הממשלה — החוק המקיף ביותר שהתקבל בכנסת לשינוי שיטת המשטר בישראל. החוק קובע את דרך בחירתו של ראש הממשלה, מגדיר מחדש את מבנה הממשלה וסמכויותיה; מגדיר את סמכויות ראש הממשלה כפועל יוצא של מי שנבחר ישירות על-ידי העם ומחזק את סמכויות הכנסת בנושאים כמו תקנות שעת חירום, זימון שרים לוועדות, פיקוח על חקיקת משנה ופיטורי שר.

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 19), התשמ"ט-1989 — ערעורים על תוצאות הבחירות ידונו בפני בית המשפט המחוזי בירושלים בהרכב מיוחד ולא בפני ועדת הכנסת.

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 21), התשנ"א-1991 — מאפשר הצבעה בבחירות במקום השירות בחו"ל לכלל עובדי המדינה והמוסדות הלאומיים המשרתים בחו"ל.

חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24), התשנ"ב-1991 — איסור שימוש בנדירים, חרמתי

חוקים המענגים את זכויות הפרט³. נדמה לי, שיכול הוועדה הוא ללא ספק מרשים, אולם בשני תחומים הישגיה הם יוצאי דופן.

במאמר שפורסם ב"מעריב" ביום שישי 27.3.92 בשם "המהפכה החוקתית השקטה" מתייחס הפרופ' קלוד קליין למספר חוקים קונסטיטוציוניים אשר אושרו סופית במליאת הכנסת בשבוע האחרון של חודש מרץ 1992, קודם יציאת הכנסת לפגרה. לדבריו "... לא על קבלת חוקה נדבר בעתיד, אלא על השלמתה". פרופ' קליין צודק. לאמיתו של דבר, עקב שורת חוקי יסוד המשנים את שיטת הבחירות, שיטת הממשל ומעגנים בחוק חרות חלק חשוב מזכויות היסוד של הפרט, עוצב המערך החקיקתי המהווה חוקה בישראל.

והשבועות על-מנת להשפיע על אופן הצבעתו של הבוחר.
— חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 5) — הטלת חובה על הממשלה להקים ועדת שרים לענייני בטחון, וכן לקיים צוות מיוחד לייצור מקצועי.

— חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 7) — מתן סמכות לראש הממשלה לפטר סגן שר.
— חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) (תיקון מס' 2), התש"ן — 1990
— איסור פעילות מפלגתית של עובדי מדינה. חובת התפטרות מהגוף הבוחר של הנושאים בארבע הדרגות הגבוהות בשירות המדינה. איסור על העובדים בשירות המדינה ונושאי משרה כשכר בחברות הממשליות להשתתף בהצבעה אישית בגוף הבוחר באשר למועמדי המפלגה לכנסת ולממשלה.

3 חוקים המענגים את זכויות הפרט שהוכנו בוועדת החוקה בכנסת ה-12 ואושרו סופית במליאה:

— חוק יסוד כבוד האדם וחירותו — חוק יסוד (בלתי משוריין) המעגן את חירויות היסוד של הפרט.

— חוק יסוד: חופש העיסוק — חוק יסוד (משוריין), הקובע כזכות יסוד את חופש העיסוק; מטיל מגבלות על התנאים שרשויות המדינה יכולות לקבוע למתן רישוי לעיסוק.

— חוק העונשין (תיקון מס' 37), התשנ"ב — 1992 — החוק מגדיר מחדש את זכויות ההגנה העצמית — זכות זו בדרך כלל מוגדרת במדינות אחרות במסגרת החוקה. בישראל מקומה המקובל הוא בחוק העונשין.

— חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב — 1992 — החוק קובע את זכותו של הפרט להגן על האינטרסים הלגיטימיים שלו בפני מפגעים סביבתיים. עד היום הגנתו של הפרט היתה תלויה לחלוטין ברצונן הטוב של רשויות המדינה.

— חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א — 1991 — החוק יצר מכשיר משפטי לטיפול מהיר במקרים של חטיפת ילדים והוצאתם מהארץ על-ידי אחד מההורים.

— חוק לביטול הצנזורה על מחזות — הוועדה קבעה השעייה של הצנזורה לתקופת ניסיון של שנתיים ובתום התקופה ביטלה כליל את הצנזורה על מחזות.

— חוק לתיקון פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] (מס' 5), התש"ן — 1989
— החוק הביא להקלה בהליכי שחרור בערובה. זהו תיקון הקובע שינויים מרחיקי לכת בכלל ההסדרים הקשורים בשחרור חשודים בערובה כך שלא יהיה צורך להביאם בפני בית משפט.

— חוק שירות המדינה (מיעינים) (תיקון מס' 5), התשנ"א — 1991 ביטול הוויתור על סודיות רפואית והצהרה על נכסים פרטיים — בוטלה חובתם של עובדי המדינה להגיש קודם קבלתם לעבודה, הצהרות על נכסיהם וכן בוטלה חובתם של עובדי המדינה לחתום על ויתור כולל על זכותם לסודיות רפואית.

— חוק למניעת אלימות במשפחה, התש"ן — 1990 — עד היום נאלץ קרבן האלימות במשפחה לספוג את התוקפנות נגדו או לנטוש את התא המשפחתי. החוק החדש מאפשר, בדיון מזורו, אם על-יפי פניית הקרבן או רשויות המדינה, להוציא מתוך המשפחה את הגורם האלים מכוח צו בית-המשפט.

יש נושאים בודדים, לא מרכזיים, הטעונים עוד עבודת חקיקה וקיימת עוד שאלת השריון ומעמדם המיוחד של מספר חוקי יסוד. אולם בתוכן וגם בתפישה, הושלמה התשתית הנחוצה ליצירת חוקה כתובה בישראל.

חקיקה מחייבת גיבוש של קונצנזוס פוליטי. כל מעשה חקיקה דורש הסכמה של הסיעות המיוצגות בכנסת, שהיא נשמת אפה של הדמוקרטיה. בכל הקשור לחוקי יסוד דרושה הסכמה רחבה וכללית יותר, שכן משמעותם מעמיקה ומרחיקה לכת יותר. ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-12 הצליחה ליצור את הקונצנזוס הנחוץ לרפורמה החקיקתית. הצלחה זו היא פרי של עבודה מאומצת ושיטתית.

אגע בכמה חוקים מרכזיים ואשתדל גם להסביר כיצד הושגה פריצת הדרך. אולם, דבר אחד חייב להיות מובן. על-מנת להשיג יעדי חקיקה חריגים דרושה מוטיבציה חזקה ודרושה עבודת צוות. שני אלה התקיימו בהרכבה האישי של ועדת החוקה בכנסת ה-12.

חוק יסוד: הממשלה – בחירה ישירה של ראש הממשלה

לידתו של חוק זה ב-4 הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת יואש צידון, אמנון רובינשטיין, דוד ליכאי ואוריאל לין שהוגשו בסוף שנת 1988 ובתחילת 1989, מייד עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-12. ההתרחשות לאחר הבחירות לכנסת ה-12 היא ששכנעה סופית את מגישי הצעות החוק כי יש לשנות את שיטת הממשל בישראל ולהעביר את בחירתו של ראש הממשלה מהמשא ומתן הקואליציוני לכלל הציבור.

בבחירות לכנסת ה-11, התמקדה עבודתם של אלה שרצו להביא לרפורמה בשיטת הבחירות בשינוי שיטת הבחירות לכנסת. הרעיון המרכזי היה לעבור משיטת הבחירות היחסית לשיטת בחירות שתהיה בחלקה אזורית ואישית. לאחר מאמצים של שלוש שנים הגענו לגיבוש של גרסה התואמת את זו המקובלת במערב גרמניה. מחצית חברי הכנסת יבחרו באזורים בעוד המחצית השנייה תבוא מתוך הרשימות הארציות. אולם, הקצאת מספר המנדטים לכל רשימה ורשימה תעשה רק על-פי התוצאות היחסיות של הרשימות הארציות. לדוגמא, אם מועמדיה של מפלגת שמאל, שיש לה כיום 3 מנדטים, לא נבחרים באף אחד מן האזורים אולם על-פי התוצאות היחסיות של הרשימות הארציות מגיעים לה 3 מנדטים, היא תקבל 3 מנדטים בכנסת וכל חברי הכנסת יבואו מתוך הרשימה הארצית. דוגמא אחרת, רשימת העבודה. נניח, כי בהתאם לחלקה היחסי ברשימות הארציות מגיעים לה 40 מנדטים. באזורים נבחרו 20 ממועמדיה. כל 20 המועמדים מן האזורים יהיו לחברי כנסת ויתווספו אליהם עוד 20 המועמדים הראשונים מהרשימה הארצית. שיטת בחירות זו גובשה בהצעת חוק שעברה בכנסת ה-11 בקריאה ראשונה. היה ברור כי שיטה זו אינה משנה את עקרון הייצוג היחסי והיא לא תביא לשינוי במבנה הרב-מפלגתי והקואליציוני של הממשלה הבאה.

בשיטה הנוכחית קשה להקים בישראל ממשלה יציבה. קשה להקים ממשלה שתהיה לה יכולת תפקוד ויכולת הכרעה, אפילו בנושאים גורליים מבחינה לאומית. אי אפשר להקים בישראל ממשלה מבלי ששריה יאלצו להקדיש חלק חשוב מזמנם לשמירה על עצם קיומה, ואי אפשר להקים ממשלה מבלי להתפשר ולוותר כל העת לכל אחד

מהשותפים הקואליציוניים. הגענו למסקנה כי במדינת ישראל אי אפשר להתגבר על מגרעות אלה דרך שינוי שיטת הבחירות, זאת על שום שאין אפשרות ואין כוח בעתיד הנראה לעין לשנות את עקרון הייצוג היחסי. ההצעה לבחירה ישירה של ראש הממשלה היא הדרך היחידה, לאחר בחינת כל האפשרויות, אשר תאפשר אחת ולתמיד הקמת ממשלה יציבה בישראל, השואבת את סמכותה ישירות מן העם והמסוגלת לתפקד ולהקדיש את זמנה לניהול ענייני המדינה כנדרש ממנה.

מיד לאחר הפלת ממשלת האחדות הלאומית במרץ 1990 ידענו שהכרח הוא להעביר את חוק יסוד: הממשלה. ארבע הצעות החוק אושרו בקריאה טרומית ב-18.3.90, והוחזרו מן הוועדה למליאה בצורתן המקורית ואושרו בקריאה ראשונה כארבע הצעות חוק נפרדות במאי 1990. מכאן היתה סלולה הדרך להשלמתו של חוק זה. ארבעת מגישי ההצעה החליטו לאחד את ארבע ההצעות השונות לכלל הצעה מגובשת ומקיפה כמצע לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט. עבודה זו ארכה חודש ימים והיא נעשתה מחוץ למסגרת דיוני הוועדה. גיבוש ההצעה המשותפת חסך מזמנה של עבודת הוועדה, בשגרת העבודה המקובלת, לפחות שנה תמימה. בוועדת החוקה קוימו לאחר מכן לא פחות מ-40 ישיבות. הסתמן רוב ברור בוועדה אשר תמך בהצעת החוק ומשום כך אפשר היה לקדם את החקיקה תוך קיום שיח ענייני, יסודי ורציני.

החוק כולו נבחן בשלושה סיבובי דיונים כאשר בכל סיבוב של דיונים הצטמצמו המחלוקות בין חברי הוועדה. כאשר החוק הושלם בוועדה לאחר שנה וחודשיים היה ברור כי עיקר המערכה מוסב למישור הפוליטי. עיקר ההתנגדות היה בשורות הליכוד. עם קבלת ההכרעה במרכז תנועת הליכוד ברוב גדול נגד הצעת החוק, נוצרה בעיה של אמת. במהלך ההצבעות על ההסתייגויות אפשר היה גם להבין מהי מפת האמת של ההסכמה השוררת במליאה באשר לחוק מהפכני זה. היה הכרח לעשות שימוש בסעיף 127 של תקנון הכנסת. סעיף זה קובע כי המליאה יכולה להחליט על פי הצעת יושב-ראש הוועדה, בכל שלב של הדיון בקריאה השנייה, להחזיר את החוק לוועדה לשם דיון מחודש.

הוויכוח על החוק חרג מחוץ למסגרת הוועדה. הוא התנהל במלוא עוזו בתוככי המפלגות השונות המיוצגות בכנסת; בסימפוזיונים אקדמאיים רבים; בהפגנות עממיות ובמאות מאמרים והתייחסויות באמצעי התקשורת.

ההתנגדות במליאה התמקדה בשני נושאים עיקריים. האחד, יכולתו של ראש הממשלה להרכיב את ממשלתו לאחר הבחירות גם מבלי שממשלתו תקבל את אמון הכנסת. והשנייה, הבעת אי האמון של הכנסת בראש הממשלה. על-פי ההצעה המקורית, הבעת אי אמון של הכנסת בראש הממשלה יכולה להיעשות רק ברוב מיוחד של 70 מחברי הכנסת. להחזרת החוק לוועדה היה גם שיקול אחר בעל חשיבות עצומה בכל הליך חקיקתי והוא שיקול העיתוי. גם כאשר משלימים דבר חקיקה, לאחר עבודה יסודית ומאומצת, עלולה הצעת החוק ליפול בקריאה השלישית אם העיתוי הנקבע מונע מחברי הכנסת להצביע על-פי מצפונם. לאחר שהחוק הוחזר לוועדה הוכללו בו שני תיקונים אשר לדעת חברי הוועדה לא פגעו במהותו ואופיו של החוק. התיקון הראשון הוא כי ראש הממשלה, לאחר שהרכיב את ממשלתו יציגה בפני

הכנסת ויהיה זקוק לאמונה. זהו בעצם השינוי המשמעותי היחידי. הצביעה הכנסת אי אמון בממשלתו תערכנה הבחירות מחדש גם לכנסת וגם לראש הממשלה. רבים טענו כי הגרסה המקורית עלולה ליצור מצב של כנסת לעומתית. הוזה אומר ראש ממשלה הנבחר ישירות על-ידי העם מול רוב בכנסת המכשיל את פעולותיו. השינוי שנעשה מבטיח כי לא תהיה כנסת לעומתית והוא גם לא מחליש הרבה את מעמד ראש הממשלה. כל הסיעות בכנסת השואפות להצטרף לממשלה תדענה לאחר הבחירות כי הן חייבות להגיע לסיכום חיובי עם נבחר אחד ואין בלתו. באם תצביע הכנסת אי אמון בממשלה היא עצמה חייבת להתפזר וזוהי ההגנה הטובה ביותר המבטיחה את רצינות הכנסת. השינוי השני היה כי במקום שהצבעת אי אמון בראש הממשלה תהיה ברוב של 70 חברי כנסת היא תהיה ברוב של 61. גם במקרה זה חייבת אף הכנסת להתפזר וזוהי עיקר ההגנה בפני פעולות חתרנות ופעולות ניסוי למיניהן להפלת הממשלה. הכנסת תצביע אי אמון בראש הממשלה רק במקרים חריגים וכשיש שיקול לאומי עליון המצדיק ללכת לבחירות מחדש. תחילתו של החוק בבחירות לכנסת ה-14. עד אז ניתן מספיק זמן להיערך ולהתארגן בהתאם לשינוי חשוב זה.

החוק עוסק לא רק בדרך בחירתו של ראש הממשלה. החוק גם מגדיר את מבנה הממשלה; את סמכויות ראש הממשלה והוא גם מעניק כוחות מיוחדים לכנסת ישראל, כמו הכוח לזמן את ראש הממשלה למליאה, הכוח לזמן שרים לישיבות הוועדות, שליטה טובה יותר בהכרזת מצב חירום, ובהתקנת תקנות שעת חירום; ופיקוח טוב יותר על חקיקת משנה שיש בה ענישה פלילית.

מאז קום המדינה הובעו אכזבה ומרירות משיטת הממשל בישראל. מגרעות השיטה הקיימת ידועות: בתום הבחירות אין יודעים מי נבחר למשרת ראש הממשלה; הזמן הנדרש להקים ממשלה מתארך; המו"מ הקואליציוני גורם לווייתורים מפליגים של הרוב למען המיעוט; גם לאחר הקמתה, אין הממשלה נהנית מיציבות. השרים מבזבזים זמן רב מדי במאבק על קיומה של הממשלה במקום לבצע את תפקידם. התלות במפלגות המיעוט משפיעה על החלטות הממשלה. הקלקולים רבים מדי. כל אלה מערערים את אמון הציבור בשיטה הדמוקרטית שלנו.

הצעת החוק שהכנתה ארכה שלוש שנים ושלושה חודשים מותאמת במיוחד לצרכי ישראל. היא עונה על הבעיות המרכזיות של הממשל בישראל: היעדר יציבות, חוסר יעילות וחוסר כוח הכרעה.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

בתחילת כהונתה של הכנסת ה-12 הגיש משרד המשפטים הצעת חוק הידועה בשם חוק יסוד: זכויות האדם. שר המשפטים כינה הצעת חוק זו כגולת הכותרת של עבודת משרד המשפטים בשנים האחרונות. חלף רק זמן קצר על מנת שיהיה מובן לכל מה שהיה מובן לרבים, שלא היה שום סיכוי לקדם חוק יסוד חשוב זה וכי הוא נדון, עקב המבנה הקואליציוני, למות מיתת נשיקה. כאשר אני אומר עקב המבנה הקואליציוני, כוונתי הן כאשר מדובר בממשלה בראשות הליכוד והן כאשר מדובר בממשלה בראשות מפלגת

העבודה. שתי המפלגות נתנו התחייבויות מפורשות בכתובים למפלגות החרדיות שהן לא תקדמנה חוק זה.

ח"כ אמנון רובינשטיין הגה רעיון מקורי ומוצלח. הוא פרק את חוק יסוד זכויות האדם לכמה חוקים נפרדים ותכניתו זו היא שאפשרה את השלמת החקיקה של החלקים החשובים בחוק יסוד: זכויות האדם. שתי הצעות חוק פרטיות של ח"כ אמנון רובינשטיין, חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו אושרו בשבועות האחרונים של עבודת המליאה בחודש מרץ.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו שעבר ב-17.3.92 הוא חוק היסוד החשוב ביותר בתחום זכויות הפרט והוא מעגן את החירויות העיקריות של הפרט בישראל. על-מנת שאפשר יהיה להעביר חוק זה שיתפנו את נציגי הסיעות החרדיות בעבודת הוועדה. המגמה היתה להשיג קונצנזוס רחב. קונצנזוס זה אכן הושג לא במאת האחוזים אלא רק בתשעים אחוז. אולם די היה בכך על-מנת לרכך את עצמת התנגדותן ולאפשר את קבלת החוק. החוק מגלם את גרעין מגילת זכויות האדם ומגדיר בחוק יסוד קיומן של זכויות בסיסיות כמו זכות לחיים, לשלמות גופנית, לרכוש ולכבוד. כן הוא קובע כי אדם זכאי להגנה על זכויותיו אלה. החוק גם מגדיר את זכות החירות האישית, זכות היציאה והכניסה לישראל, הזכות לפרטיות וצנעת החיים, זכות האדם לרשות היחיד ולהימנעות מעריכת חיפוש בגופו וברשותו הפרטית.

במהלך הדיונים בוועדה ויתרנו על כמה סעיפים וערכנו שינויים בכמה סעיפים שנכללו בהצעה המקורית. הסעיף המרכזי של החוק שהוא סעיף המטרה, קובע כי מטרת החוק, בין השאר, לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הוספת המילה "יהודית" היתה בעלת חשיבות מכרעת. זכויות הפרט, לנוע בכל מקום או לגור בכל מקום, נמחקו מן החוק. זכויות אלה מוכרות בישראל ולא הצלחנו למצוא דרך ניסוחית לעיגון זכויות אלה בחוק יסוד באופן שיבטל את חששות המפלגות החרדיות ליצירת מצב חוקי שיאפשר כניסת כלי רכב לשכונות מגורים דתיות בימי שבת וחג ושמירת הייחודיות של שכונות דתיות. הסעיף של שמירת הדינים שונה כך שיהיה ברור שחוק היסוד אינו פוגע בתוקפו של דין קיים. שינוי של הסטטוס קוו בענייני דת יוכל להיעשות בעתיד רק מכוחו של חוק ספציפי ולא מכוח העקרונות הגלומים בחוק יסוד זה. בדומה לחוק יסוד: חופש העיסוק ההצעה היתה כי אפשר יהיה לשנות את החוק רק בחוק יסוד המתקבל ברוב של חברי הכנסת. לסעיף חשוב זה היה סיכוי מצוין להיות מאושר במליאה, אולם מחמת היעדרות חברי כנסת מסיעת העבודה עקב הבחירות המוקדמות והצבעה מוזרה של שני יוצאי המפלגה הליברלית, ח"כ אברהם שריר ויהודה פרח, נמחק סעיף השריון. הפגיעה אינה מוחלטת. סעיף 8 קובע כי אין פוגעים בזכויות שהוגדרו בחוק יסוד זה אלא בחוק ספציפי ההולם את ערכיה של מדינת ישראל. מכאן שעל אף העדר סעיף השריון, לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעמד עליון לעומת חוקים רגילים.

חוק יסוד : חופש העיסוק

חוק זה התקבל כחוק יסוד קלאסי לכל דבר ועניין. סעיף השריון קובע כי אי אפשר לשנותו אלא בחוק יסוד שיתקבל ברוב חברי הכנסת. לחוק זה תהיה השפעה מרחיקת לכת על חופש היזמות בישראל. כל בית משפט יוכל לבחון בתום תקופה של שנתיים את מידת התקפות של כל דין על-פי המבחן של התאמתו לעקרונות חוק יסוד זה.

החוק בא לקבוע נורמה חוקתית חשובה המעניקה לכל אדם את הזכות לעסוק במשלח יד או במקצוע או בפעילות עסקית איזו שהיא על-פי בחירתו. אין להגביל זכות זו אלא בחוק, לתכלית ראויה, או מטעמים של טובת הכלל. הוכלל סעיף מיוחד העוסק במתן רשימות הקובעים תנאים ומציבים דרישות למימוש חופש העיסוק. רשיון יכול להידרש רק מכוח חוק וכן מטעמים של בטחון המדינה, בריאות, בטיחות, איכות הסביבה, הגנה על המוסר הציבורי, תקנת הציבור ושלומו הציבור. כל רשות מרשויות השלטון תהיה חייבת לכבד את חופש העיסוק. הוראות של חיקוק שהיו בתוקף תפורשנה כרוח הוראות חוק יסוד זה, אולם בתום שנתיים כל הוראה נוגדת תהיה נעדרת תוקף.

לחוק יש חשיבות עצומה לפיתוח היוזמה החופשית בעולם העסקים והוא גם יביא לצמצום נטל הבירוקרטיה המוטל על המשק.

חוק המפלגות, התשנ"ב — 1992

חוק זה הוכן במתכונת המקובלת בארצות אחרות בעולם, תוך הסכמה רחבה בין כלל הסייעות בכנסת. אי לכך מובאת לביטוי העמדה שהחוק מתערב במידה מינימלית בעיצוב תוכן החיים הפנימיים של המפלגות. השאיפה לחוקק חוק מפלגות התגבשה בכנסת לפני עשרות שנים. ההצעה הועלתה מידי פעם מחדש אולם המערכת הפוליטית לא השכילה לגבש את הקונצנזוס הדרוש כדי להשלימו. החוק יתרום רבות לשיפור הנורמות המחייבות בחיים הפנים מפלגתיים.

החוק מבוסס על כמה עקרונות מרכזיים:

כל חבר בני אדם הרוצים לקדם מטרת חוקיות בדרך של ייצוגם בכנסת יהוו מפלגה. חבר בני אדם הרוצה להתאגד למטרת התמודדות ברשויות המקומיות, אינו מהווה מפלגה. בהתאם לכך כל רשימה שתתמודד לכנסת תהיה חייבת לרשום עצמה לאחר חלוף שנה כמפלגה.

מפלגה תהיה חייבת ברישום. ביחד עם הבקשה לרישום היא תצרף תקנון מפורט, ציון שמה ומטרותיה.

יוקם מוסד של רשם מפלגות. אפשר יהיה לערער על בקשת רישום. ההחלטה הסופית היא של בית המשפט העליון. מפלגה לא תוכל להירשם לשם השגת מטרת האסורות על-פי חוק יסוד: הכנסת, כמו הסתה לגזענות או שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. מאחר ומטרות אלה אסורות על רשימה המתמודדת לכנסת אין טעם להתירן למפלגה אשר כל תכליתה היא להריץ רשימה לכנסת.

מפלגה תהיה תאגיד אשר מבחינה משפטית יהיה כשר לקבל התחייבויות ולעשות כל פעולה כגוף משפטי אחר. אסור יהיה למפלגה לנהל פעילות עסקית או כלכלית וכל הכנסותיה יהיו מדמי חבר, כספי מימון ותרומות על-פי חוק וכן הכנסות מנכסים קיימים. מפלגה תגדיר את זכויות החברים ואת סמכויות המוסדות בתקנון. כן תגדיר בתקנון את סדרי העבודה של המוסדות, דרך קביעת המועמדים לכנסת וכדומה. כל מפלגה תהיה חייבת בקיום מספר מוסדות מינימלי: מוסד מרכזי, הנהלה ומוסד לביקורת. סעיף מיוחד בחוק בא לקבוע את טוהר החיים הפנימיים של המפלגות. תהיה זו עבירה פלילית לשלם דמי חברות עבור אחר, לזייף רשימות, להשפיע על בעל זכות הצבעה תוך הבטחת טובות הנאה, להתערב שלא כדין בבחירות פנימיות, להציע שוחד, או לתת הצהרה כוזבת.