

Adalah The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel

عدالة المركز القانوني لحقوق الاقلية العربية في اسرائيل

עזאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל



החוקה הדמוקרטית

פברואר 2007

P.O. Box 510 Shafa'amr 20200 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

شفااعمرو ٢٠٢٠٠ ص.ب. ٥١٠ هاتف: ٤-٩٥٠١٦١٠ فاكس: ٤-٩٥٠٣١٤٠

שפרעם 20200 ת.ד. 510 טלפון: 04-9501610 פקס: 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

תוכן עניינים:

2 דבר יו"ר ההנהלה

החוקה הדמוקרטית

3 הפרק הראשון : מבוא

5 הפרק השני : יסודות השלטון והמשטר

הפרק השלישי : חירויות וזכויות יסוד

9 I- חירויות יסוד

11 II- צדק חלוקתי וצדק מתקן : חופש הקניין וחלוקת קרקע

12 III- זכויות חברתיות וכלכליות

13 IV- זכויות במשפט וצדק בפלילים

15..... הפרק הרביעי : שונות

דבר יו"ר ההנהלה

ארגון עדאלה מפרסם בשנה העשירית להיווסדו את "החוקה הדמוקרטית", כהצעת חוקה למדינת ישראל, שבבסיסה מדינה דמוקרטית דו-לשונית ורב-תרבותית. חוקה זו נשענת על העקרונות האוניברסליים, האמנות הבינלאומיות בדבר זכויות האדם, ניסיון העמים והחוקות של מדינות דמוקרטיות שונות.

קבוצות ישראליות שונות יוזמות ומציעות בשנים האחרונות הצעות לחוקה למדינה. הצעות אלו אינן נשענות על ערכים דמוקרטיים ובמיוחד הן מתעלמות מעקרון השוויון המלא בין כלל האזרחים ומתייחסות אל האזרחים הערבים כאל זרים במולדת זו, שבה ההיסטוריה, הזיכרון והזכויות הקיבוציות הן נחלתם של היהודים בלבד. לא במקרה, איפוא, הצעות אלו עסוקות בשאלת "מיהו יהודי" ומתעלמות מהסוגיה החוקתית הראשונית: מיהו האזרח.

לפיכך מצאנו לנכון להציע חוקה דמוקרטית, המעגנת את חירויות הפרט והזכויות של כלל הקבוצות במדינה על בסיס שוויוני, מעניקה משקל סגולי לעוללות ההיסטוריות שנגרמו לאזרחים הערבים ומתייחסת באופן רציני לזכויות הכלכליות והחברתיות של כלל התושבים. אם "חוקה דמוקרטית" זו תצליח להבליט את הפערים הגדולים שקיימים בינה לבין שאר ההצעות, וכן תיצור דיאלוג ודיון ציבורי ענייני על מהותן של החירויות והזכויות בארץ זו - נראה בכך צעד חשוב לקראת קידום השוויון על רקע לאום, החירויות והצדק החברתי.

חוקה זו היא פרי של עבודה ודיונים רבים שניהלו בשנתיים האחרונות חברי הצוות, ההנהלה והאסיפה הכללית של ארגון עדאלה. בשמי ובשם הנהלת עדאלה אני מבקש להודות ולהביע את הערכתי העמוקה לכל חברי צוות הארגון ולמנכ"ל, עו"ד חסן ג'בארין, על מאמציהם המקצועיים להכנת הצעה זו, שנשענו, לכל אורך הדרך, על אחיזתם בערכים האוניברסליים; כמו כן אבקש להודות לעמיתי חברי ההנהלה והאסיפה הכללית של עדאלה ולכל העמיתים המקצועיים, מהארץ ומחו"ל, על השתתפותם בדיונים בטיטות השונות ועל הערותיהם והצעותיהם שתרמו והעשירו את הדיונים.

במקביל להכנת "החוקה הדמוקרטית" הזו הוכנו עוד שני מסמכים חשובים על ידי שני צוותים שכללו אקדמאים, אינטלקטואלים ופעילים בחברה האזרחית: "החזון העתידי", שהוכן על ידי צוות מטעם יו"ר ועדת המעקב בשם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ו"אמנת חיפה" שתתפרסם בקרוב ושהוכנה על ידי צוות מטעם מדה אלכרמל – המכון הערבי למחקר יישומי. רבים מחברי ארגון עדאלה נטלו חלק פעיל בשני הצוותים הללו. לכל מסמך מהשלושה ייחודיות משלו ושלושתם משלימים זה את זה. מסמכים אלה מעידים על תהליך של העצמה פוליטית וחברתית של האזרחים הערבים.

למרות ההתקדמות בהכנת הנוסח הזה של "החוקה הדמוקרטית", נבקש להתייחס אליו כאל טיוטה לא סופית למשך שנה, על מנת לקיים דיון ציבורי פורה סביב הוראותיו, בתקווה שנגיע לנוסח הסופי של פרויקט חשוב זה.

פרופסור מרואן דוירי
יו"ר הנהלת עדאלה
פברואר 2007

الدستور الديمقراطي
החוקה הדמוקרטית
The Democratic Constitution

הפרק הראשון: מבוא

1. ההכרזה האוניברסלית לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948, שעגנה את הלקחים האנושיים מהזוועות שבוצעו במהלך מלחמת העולם השנייה, וכן האמנות הבינלאומיות בדבר זכויות האדם שאושרו לאחר מכן, קובעות כי: כל בני האדם שווים הם; איסור ההפליה הוא עיקרון מוחלט שאינו נתון לפשרות כלשהן; לכל עם הזכות להגדרה עצמית; אין עם שזכויותיו עליונות על אלו של עם אחר; והבטחת חירותו האישית וזכויותיו הכלכליות והחברתיות של האדם הינה הכרחית לקידום עקרונות החירות, השוויון והצדק.
2. לאחר סיום מלחמת העולם השנייה וכתוצאה ממאבקם ארוך השנים והצורך נגד משטרים קולוניאליים, הצליחו עמים רבים להשיג את עצמאותם ולממש את זכותם להגדרה עצמית. בשנים האחרונות התרחשו תהליכים היסטוריים במדינות, שבהן שררה מדיניות של דיכוי והפליה. סיום משטר האפרטהייד בדרום אפריקה הוא הדוגמה הבולטת ביותר לתהליכים מסוג זה. במדינות אלה הופקו לקחי העבר וקודם פיוס היסטורי, הן על בסיס ההכרה בעוול ההיסטורי שגרמו מדינות אלה לקבוצות שקופחו ודוכאו, והן על ידי שותפות אפקטיבית של קבוצות אלה בהליך קביעת הנורמות החוקתיות.
3. על בסיס העקרונות האוניברסליים, האמנות הבינלאומיות בדבר זכויות האדם וניסיון העמים, אנו כארגון זכויות אדם מבקשים להגיש בזה נוסח של הצעת חוקה הכוללת הוראות בסדרי שלטון ומשטר זכויות וחירויות, כפי שיפורט להלן, שלדעתנו יש לעגן בחוקה ו/או בחוקתה העתידית של מדינת ישראל.
4. לשם בנייתה של חברה דמוקרטית שוויונית, המשוחררת מאלימות ומדיכוי, וכבסיס לפיוס היסטורי בינה לבין העם הפלסטיני וכלל האומה הערבית, על מדינת ישראל להכיר באחריותה לעוולות ההיסטוריות שגרמה לעם הפלסטיני בכללותו עובר להקמתה ולאחר מכן: להכיר באחריותה לעוולות אל-נכבה והכיבוש; להכיר בזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטת האו"ם 194; להכיר בזכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית; וכן לסגת מכל השטחים הכבושים משנת 1967.
5. הערבים-הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל חיים במולדתם מימים ימימה. כאן נולדו ופה צמחו שורשיהם ההיסטוריים, התפתחו ושגשו חייהם הלאומיים והתרבותיים כתורמים פעילים בתרבות ובהיסטוריה האנושית – הן כחלק מהאומה הערבית והאיסלאמית והן כחלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני.
6. הואיל ומעמדם המדיני של האזרחים הערבים-הפלסטינים השתנה למיעוט במולדתם שלא מרצונם ומאז לא חדלה אחיזתם בזהותם הלאומית; והואיל וזכויותיו של מיעוט מולדת חייבות לכלול, בין היתר, את אלו שהיו אמורות להישמר ולהתפתח, ככל שניתן, אלמלא הפיכתו למיעוט במולדתו – לפיכך, נקודת המוצא המשפטית של הצעת חוקה זו היא: האזרחים הערבים במדינת ישראל הינם מיעוט-מולדת.
7. הואיל והמדיניות והפעולות של ממשלות ישראל מאז 1948 גרמו למיעוט הערבי-הפלסטיני עוולות קשות, אשר חלקן נמשכות עד היום, ובכללן ניתוקו מבני עמו ואומתו, עקירת כפרים והריסתם, הריסת בתים, הטלת משטר צבאי עד 1966, טבח כפר קאסם ב-1956, הרג צעירים ביום אל-ארד הראשון ב-1976 ובאוקטובר 2000, הפקעת נכסי אל-ווקף המוסלמי, נישול מקרקע, העדר הכרה בכפרים, הפרדת משפחות וכן מדיניות של הפליה מוסדית בכל תחומי החיים והדרת המיעוט הערבי על בסיס הגדרת המדינה כיהודית, אי לכך הצעת חוקה זו קובעת, כי זכויותיו הבסיסיות של המיעוט הערבי כוללות, בין היתר: השבת קרקעותיו ונכסיו על בסיס עקרון הצדק המתקן, שותפות אפקטיבית בקבלת ההחלטות, מימוש זכותו לאוטונומיה תרבותית וההכרה בשפתו הערבית כשפה רשמית במדינת ישראל.

8. כבודו וחירותו האישית של הפרט הם הבסיס לקיומה של חברה המושתתת על זכויות האדם. אולם מימושן של זכויות אלו מותנה בקיומה של חברה שוויונית. לפיכך הצעת חוקה זו קובעת, כי חובה להבטיח את הזכויות הכלכליות והחברתיות לכלל התושבים והאזרחים, ובמיוחד לנזקקים שביניהם, ולהגן עליהן.

9. במדינה שאינה שולטת וכובשת עם אחר ואשר מושתתת על השוויון המלא בין כל תושביה ובין כל קבוצותיה השונות, יכבדו האזרחים היהודים והערבים זה את זכויותיו של זה לחיות בשלום, בכבוד ובשוויון, ויהיו מאוחדים בהכרתם ובכבוד שהם מעניקים הן לשונות ביניהם והן לשונות הקיימת בין כלל הקבוצות במדינה דמוקרטית דו-לשונית ורב-תרבותית.¹

(אושר בישיבת האסיפה הכללית של עדאלה ביום 15 ביולי 2006)

¹ דברי הסבר: המבוא

מטרתו של מבוא זה היא להסביר את העקרונות שהנחו אותנו בכתיבת הצעת חוקה זו. אנו סבורים, כי מבוא לחוקה עתידית למדינת ישראל חייב להיעשות, אם בכלל, בהסכמתם הפוליטית של נציגי כל הצדדים בעלי העניין. עוד נציין כי, ההוראות שבפרקים להלן התבססו, בין היתר, על הניסיון המשפטי והחוקות של מדינות דמוקרטיות רבות. הן מבוססות גם על האמנות הבינלאומיות, ובעיקר אלו שלהלן:

The Universal Declaration of Human Rights (1948); Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948); UNESCO Convention against Discrimination in Education (1960); International Convention on Civil and Political Rights (1966); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant, Workers and Members of their Families (1990). U.N Declaration on the Right of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992);

הפרק השני: יסודות השלטון והמשטר

מדינת ישראל²

1. גבולותיה של מדינת ישראל הם גבולות השטח שחל עליו החוק הישראלי עד 5 ביוני 1967.

מדינה דמוקרטית

2. המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל מושתת על הערכים בדבר כבוד האדם, חירותו ושוויונו.

עליונות החוקה

3. החוקה היא הנורמה המשפטית העליונה במדינה.

הפרלמנט

4. הכנסת היא הרשות המחוקקת של המדינה.

5. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה הכולל מאה ועשרים חברים.

משטר פרלמנטרי רב-מפלגתי

6. המשטר השלטוני מושתת על משטר פרלמנטרי רב-מפלגתי, שבמסגרתו מתקיימות מדי ארבע שנים בחירות חופשיות, שוות, חשאיות ויחסיות, אשר מבטיחות ייצוג הולם בכנסת לקבוצות הלאומיות והדתיות.

7. כל אזרח בגיר זכאי לבחור ולהיבחר לכנסת.

הממשלה

8. הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים והיא מכהנת מכוח אמון הכנסת.

9. הממשלה היא המוסמכת על ניהול כלל זרועותיה של הרשות המבצעת.

10. הממשלה ממלאת את תפקידיה על פי החוקה והחוק.

²דברי הסבר: גבולות המדינה

קביעת גבולותיה של מדינת ישראל בחוקה הינה עניין מהותי בקביעת מתחם זכויות האזרח. הסינתזה אזורות-טריטוריה קיבלה חשיבות היסטורית מאז אמנת וסטפליה באירופה (Treaty of Westphalia, 1648). לפני כן, לא השייכות לטריטוריה, אלא השייכות השבטית, הדתית, הקשר עם הכנסייה, אורח החיים וצורת החיים של קבוצה הם אלה שהיו הסוכנים המתווכים בין הנתונים לבין השלטון. לפי תפיסה זו, האימפריה העותמאנית, לדוגמה, העניקה אוטונומיה דתית לקבוצות לא מתוך תפיסה דמוקרטית, אלא מתוך השקפה שבטית. לעומת זאת, מבחן השייכות ל"טריטוריה ברורה" סייע בהגדרת "מיהו אזרח", העומד כשווה מול המדינה ללא סוכנים מתווכים. דברים אלה מקבלים משנה תוקף במדינת ישראל, שבה אי תיחום הגבולות תרם לכך שהשייכות השבטית והאתנית נהפכו למהות האזרחות. עניין זה גם מסביר מדוע המשפט הישראלי עסוק בשאלה "מיהו יהודי" ולא במקבילתה, "מיהו אזרח"; לא במקרה אזרחותם של היהודים המתגוררים מעבר לקו הירוק, למשל, איתנה יותר מזו של האזרחים הערבים שבתוך קו הירוק; וגם לא במקרה מועלות הצעות בדבר העברת אזרחותם של חלק מהאזרחים הערבים (אזור המשולש) במסגרת חילופי אוכלוסין. ודוק, התפיסה הציבורית שלפיה אזרחותם של חלק מהאזרחים הינה זמנית עקב העדר הגדרת הגבולות, תפגע באופן קבוע במעמדם היומיומי של אזרחים אלה. מכאן נכונותה של האמרה:

Empires have frontiers but democracies have borders.

הרשות השופטת³

11. הרשות השופטת היא המוסמכת על השפיטה במדינה ובכלל זה היא מוסמכת להכריז על בטלותם של חוקים המנוגדים לחוקה.
12. בתי המשפט המוסמכים לשפוט במדינה הם: בית המשפט העליון, בית המשפט המחוזי, בית משפט השלום ובית משפט אחר, לרבות בתי דין לסוגיהם שיוקמו על פי חוק.
13. הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת את כל הערכאות השיפוטיות של הרשות השופטת, זולת בית המשפט העליון.
14. מינוי שופטים לרשות השופטת יבוצע על פי מומחיותם של המועמדים ובקיאותם במשפט, ניסיונם, עצמאותם ומחויבותם לערכי החוקה.

אזרחות

15. חוקי האזרחות וההגירה יושתנו על עקרון איסור ההפליה ויקבעו הסדרים, שלפיהם אזרחות של מדינת ישראל תוענק:
 - א. לכל מי שנולד בשטח מדינת ישראל להורה שאף הוא נולד בשטח מדינת ישראל.
 - ב. לכל מי שנולד להורה שהוא אזרח מדינת ישראל.
 - ג. לבן זוג של אזרח מדינת ישראל.
 - ד. למי שטעמים הומניטאריים עומדים בבסיס הגעתו או בבסיס שהותו במדינת ישראל, ובתוך כך מי שנרדף על רקע פוליטי.
16. אזרחותו של אזרח מדינת ישראל איננה ניתנת לשלילה.

מדינה דו-לשונית⁴

17. א. העברית והערבית הן השפות הרשמיות של מדינת ישראל, הזכות למעמד שווה בכל תפקודיהן ופעילויותיהן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת.
 - ב. כל ההודעות הרשמיות, לרבות חוקים, צווים ותקנות, יהיו תקפים כשיוצאו לאור, יודפסו ויפורסמו בו זמנית בשתי השפות הרשמיות.
 - ג. פסקי הדין של בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים ובתי דין לערעורים יוצאו לאור, יודפסו ויפורסמו בשתי השפות הרשמיות באופן מיידי עם נתינתם.

³ דברי הסבר: שלוש הרשויות

התייחסותנו כאן לשלוש הרשויות: (המחוקקת, המבצעת והשופטת) נעשתה ככל שהתייחסות זו הינה חיונית והכרחית לחוקה וכן ככל שיש לה השפעה על מהותו של המשטר הדמוקרטי. החקיקה הראשית היא המנגנון הראוי שיפרט את ההיבטים הניהוליים של רשויות אלה שלא פורטו כאן (כגון, ועדות הכנסת, הרכב הממשלה, מספר השרים, משך כהונתם של שופטים וכו'). כמו כן, לא ראינו הכרח בהצעה זו להתייחס למוסדות אחרים שניתן תמיד להסתפק בעיגונם בחקיקה ראשית כגון נשיא המדינה ואחי' וזאת מכיוון שקיומם אינו הכרחי למימושו של משטר דמוקרטי פרלמנטארי- רב מפלגתי. עם זאת, ברור כי, כל חקיקה ראשית עתידית שתתייחס לשאר תפקודן וניהולן של כלל הרשויות הללו ממילא תהיה כפופה לערכי החוקה.

⁴ דברי הסבר: שפות רשמיות

קביעת השימוש בשפות הרשמיות התבססה על תפיסתנו בדבר מהותו של "משטר פדרלי מדומיין". לכן מוצע, למשל, כי השימוש השוויוני בשתי השפות הרשמיות ייעשה בכל פעילויותיהן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת וכן בפעילויותיה של הרשות השופטת ברמת המחוז ומעלה. לכן היחידות האוטונומיות הקטנות, כגון הרשות המקומית של הכפר, היישוב הקטן ובתי המשפט המקומיים (הערכאות הראשונות כמו בית משפט השלום ובתי הדין למיניהם) יהיו רשאיות להשתמש בשפה רשמית אחת (של המקום), אלא אם כן נקבע אחרת.

- ד. כל מתדיין זכאי להשתמש בפני ערכאות שיפוטיות באחת מהשפות הרשמיות לפי בחירתו, והוא יהיה זכאי לקבל בשפה שבחר שירות מלא בענייניו, כגון: תרגום מיידי וסימולטני לדיונים, פרוטוקולים, כתבי בית דין החלטות ופסקי דין.
- ה. רשויות מקומיות מעורבות ישתמשו בכל תפקודיהן ופעולותיהן בשתי השפות הרשמיות ובאופן שווה.
- ו. יוקמו שני סוגי מוסדות חינוך, לרבות מוסדות להשכלה גבוהה, הן בשפה העברית והן בשפה הערבית; וכל אדם יהיה זכאי לבחור ללמוד במוסד חינוך, שבו לומדים באחת משתי השפות הרשמיות.
- ז. ייקבעו בחוק הסדרים להענקת מעמד הולם ושוויוני לשתי השפות הרשמיות בתקשורת האלקטרונית הארצית.

מדינה רב-תרבותית⁵

18. א. כל קבוצה, המהווה מיעוט לאומי זכאית למוסדות חינוכיים ותרבותיים וכל קבוצה המהווה מיעוט דתי זכאית למוסדות דתיים.
- ב. כל הקבוצות לעיל זכאיות לנהל את מוסדותיהן על ידי גוף יציג שנבחר על ידי חברי הקבוצה (להלן: הגוף היציג).
- ג. מדינת ישראל תעביר לידי הגוף היציג תקציב הולם על מנת להבטיח את קיומם של מוסדות אלה וניהולם באיכות טובה ושוות ערך לטובין שמהם נהנים בני קהילת הרוב.
- ד. יישמרו כל האתרים ההיסטוריים, התרבותיים והמקומות הקדושים של כל הקבוצות לעיל מפני כל פגיעה, חילול או פגיעה בכבוד המקום ובקדושתו.
- ה. לא יופרו כבודו, שוויונו וחירותו של אדם הכפוף להחלטותיו של הגוף היציג.
- ו. כל אזרח, השייך לאחת מהקבוצות לעיל, זכאי לקיים את זהותו ותרבותו בחיים הציבוריים, לטפח אותן ולהשתמש בהן.
- ז. כל אזרח זכאי לכוון ולקיים את קשריו המשפחתיים, החברתיים, התרבותיים, הדתיים והכלכליים עם בני עמו או בני האומה שהוא משתייך אליה, ובכלל זה זכותו למעבר גבולות חופשי אליהם.
- ח. קבוצות המיעוט האלה זכאיות לייצוג הולם בכל רשויות השלטון של מדינת ישראל.

סמלים

19. סמליה של מדינת ישראל ייקבעו בחוק בכפוף לאמור בסעיף 20 להלן.

⁵ **דברי הסבר: רב-תרבותיות**

המקור העיקרי של הזכויות האלה קבוע בסעיף 27 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות, שמדינת ישראל הינה צד לה. היקף תחולתו ופרשנותו של סעיף זה הוכרזו ב-: U.N Declaration on the Right of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992).

20. (מודל I)

א. תוקם ועדה בכנסת, שתיקרא "הוועדה הפרלמנטרית לענייני דו לשוניות ורב תרבותיות". ועדה זו תהיה מורכבת מחברי כנסת, אשר מחציתם יהיו ממפלגות, שעל פי הגדרתן ואופיין הן מפלגות ערביות ו/או מפלגות ערביות-יהודיות.

ב. לא יחוקק חוק בכנסת ולא יאושר חיקוק בוועדות הכנסת, בעניינים הנוגעים להוראות פרק זה, ללא אישורה המקדמי של הוועדה הפרלמנטרית לענייני דו לשוניות ורב תרבותיות; ואולם מליאת הכנסת תהיה רשאית לחוקק או לאשר חיקוק שכזה בניגוד להחלטתה של הוועדה ברוב מיוחד, שלא יפחת משני שלישים של חברי הכנסת.

ג. הוראות סעיף זה יחולו בתקופת ביניים שתיקבע בהסכמה, למען ביסוס ומימוש של עקרונות פרק זה.

20. (מודל II)

א. לא תאושר הצעת חוק על ידי מליאת הכנסת, אם הצביעו נגדה 75% מחברי הכנסת השייכים למפלגות, שעל פי הגדרתן ואופיין הן מפלגות ערביות ו/או מפלגות ערביות-יהודיות, בנימוק המפרט כי הצעת החוק פוגעת בזכויותיו המוקנות של המיעוט הערבי.

ב. הוראות סעיף זה יחולו לתקופת ביניים, שתיקבע בהסכמה, למען ביסוס ומימוש של עקרונות פרק זה.⁶

⁶ **דברי הסבר: שותפות בקבלת החלטות בכנסת**

סעיף 20 נשען על עקרון השותפות בשלטון (power sharing) של מיעוטים ובמיוחד מיעוטי מולדת, מיעוטים לאומיים או מיעוטי לשון. הצענו כאן שני מודלים חלופיים, כדוגמה בלבד ליישום עיקרון זה, והם בוודאי אינם המודלים היחידים העשויים לקיים את העיקרון. קביעת סוג המודל היא עניין להסכמה פוליטית בין הנציגים. במדינות שהוענקה בהן אוטונומיה טריטוריאלית למיעוטים וכן במדינות פדרליות מסוימות, מתקיים עיקרון זה בדרגות שונות. בקנדה, למשל, הפרובינציה של קוויבק נהנית מאוטונומיה טריטוריאלית וגם מזכות וטו בענייני שפה במישור הפדרלי. סעיף 2 לחוקת בלגיה קובע, כי בלגיה מורכבת משלוש קהילות לשון וכל אחת מהן נהנית מאוטונומיה לא טריטוריאלית בענייני חינוך, בריאות, מדיניות לשון ותרבות. בתחומים של הממשל המרכזי שהאוטונומיה הקהילתית לא חלה בהם, הקבוצות זכאיות ל-group veto procedure, שלפיו אם 75% מנציגי קבוצה לשונית בפרלמנט הפדרלי של בלגיה מצביעים על סוגיה מסוימת ככזו שעלולה להשפיע על חיי אחת הקהילות, נושא החקיקה יועבר לקבינט פדרלי שיציע חלופות אחרות. מנגנון זה מסייע לגישור ולפישור. מקדוניה קבעה בחוקה שלה משנת 1991 כי מקדוניה היא מדינת העם המקדונית, אף על פי ש-20%-25% מאוכלוסייתה הם אלבנים ילידים. כתוצאה מהתנגדותם הנחרצת של האלבנים, נקבע בהסכם אוהריד משנת 2001, כי מקדוניה היא מדינת המקדונים והאלבנים ומיעוטים אתניים אחרים. לפי החוקה היום, מוענק כוח וטו למיעוט האלבני ביחס לשינוי החוקה בנושאים הרלבנטיים לתרבות ושפה, וכן ביחס למינויים מרכזיים. ועוד, בצפון אירלנד הוקמו מוסדות שלטון ושותפות על פי הסכם יום השישי הטוב, מאפריל 1998, שקבעו שיטה מורכבת של מרכיבי וטו בין הקתולים לבין הפרוטסטנטים. אלו הן דוגמאות בלבד. לא קבענו מועד לסיום תקופת הביניים, כי זה עניין להסכמה פוליטית. המודל הזה לא העניק את הזכות לכלל הקבוצות אלא לאזרחים הערבים בלבד וזאת כי: ראשית, המיעוט הערבי הינו מיעוט-מולדת; שנית, שתי קבוצות הלאום (הערבים והיהודים) הינן שתי הקבוצות היחידות אשר כוננו את קטגוריית "האחר" זו לזו באופן חד וברור. שלישית, מכיוון שרצינו להעניק משקל רציני לנתון ההיסטורי, שלפיו רק הנציגים של המיעוט הערבי בכנסת נמצאים באופוזיציה מאז 1948.

הפרק השלישי: חירויות וזכויות יסוד

I- חירויות יסוד⁷

עקרונות יסוד

21. זכויות היסוד של האדם במדינת ישראל מושתתות על הערכים בדבר קדושת חייו, כבודו, שוויונו וחירותו של האדם, וכן על עקרונות הצדק החלוקתי והצדק המתקן.

הזכות לחיים ולשלמות הגוף

22. כל אדם זכאי להגנה על חייו ושלמות גופו, לרבות ההגנה מפני עינויים, אלימות ויחס אכזרי ולא אנושי.

הזכות לכבוד

23. כל אדם זכאי שכבודו לא ייפגע.

שוויון ואיסור הפליה

24. כל אדם הינו שווה בפני החוק וזכאי להגנתו השווה; לא יופלה אדם באופן ישיר או עקיף, על רקע לאום, דת, גזע, מין, צבע, מוצא אתני, נטייה מינית, מוגבלות או גיל.

חירות אישית

25. כל אדם זכאי לחירותו האישית; לא תיפגע חירות זו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית לפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית דו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

הזכות לחיי משפחה

26. כל תושב או אזרח זכאי להקים ולקיים חיי משפחה במדינת ישראל.

זכויות הילד

27. כל ילד יקבל שם עם לידתו ויהיה זכאי לקשר פיזי עם הוריו, בני משפחתו ובני הסביבה, המבטיח את התפתחותו ורווחתו הנאותות.

28. כל ילד זכאי להגנה מפני הזנחה או טיפול רשלני וניצול לרעה והוא יהיה מוגן מפני כל צורה של הפליה, לרבות על יסוד מעמדם, פעילותם, השקפותיהם או אמונותיהם של הוריו, אפוטרופסיו החוקיים או בני משפחתו.

חופש מצפון וחופש דת

29. כל אדם זכאי לחופש המצפון, האמונה, הדעה, הדת והפולחן; ולא כופים על אדם מעשה או מחדל כלשהו שמקורם בדת; לא ייפגעו חירויות אלו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית דו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

⁷ **דברי הסבר: חירויות היסוד**

לא כל החירויות הן יחסיות ועל כן בחרנו להוסיף באופן ספציפי את פסקת ההגבלה רק לאלו שהן מטבען יחסיות. הלשון של פסקת ההגבלה קובעת כי אפשר להגביל את חירויות היסוד רק "בחוק שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית דו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש". אולם, זכויות שמטבען אינן ניתנות להגבלה, לא הוספה אליהן פסקת ההגבלה. חוק היסוד הגרמני שנחקק מייד לאחר סיום מלחמת העולם השנייה הוא דוגמה טובה להבחנה זו. לכן, לפי חוקה זו, זכותו של האדם לחיים ולשלמות הגוף, למשל, אינה ניתנת לפגיעה על ידי המדינה ויהיו הנסיבות אשר יהיו. הזכות לאיסור הפליה הינה זכות מוחלטת, שאינה ניתנת לפשרות. לא במקרה האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות אינה מתירה למדינות לפגוע בעקרון איסור ההפליה גם במצב של חירום לאומי. שכן, ניסיון העמים לימד כי פגיעה בעיקרון זה במצב מלחמה הובילה לדיכוי ובמקרים מסוימים אף להשמדה.

חופש הביטוי וההתאגדות

30. א. כל אדם זכאי לחופש הבעת הדעה, הכתיבה, ההפגנה, האסיפה, היצירה, המחקר והאמנות.

ב. כל אדם זכאי להתאגד עם אחרים ולהקים מפלגות פוליטיות.

ג. לא ייפגעו חופש הביטוי וחופש ההתאגדות אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

הזכות לפרטיות

31. א. כל אדם זכאי לפרטיות; אין להיכנס לרשות היחיד ללא הסכמתו; אין לערוך חיפוש על גופו, בגופו, בכליו או בביתו של האדם ואין לפגוע בסוד שיחו, בכתביו או ברשומותיו.

ב. לא תיפגע הזכות לפרטיות אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

חופש התנועה

32. א. כל תושב או אזרח זכאי להיכנס למדינת ישראל וכל אדם זכאי לצאת ממנה.

ב. כל אדם זכאי לחופש התנועה בתוך מדינת ישראל.

ג. לא ייפגע חופש התנועה של היחיד אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

חופש מידע

33. כל תושב או אזרח זכאי לנגישות למידע ולקבלת מידע מטעם הרשויות; לא תיפגע זכות זו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

חופש העיסוק

34. כל תושב או אזרח זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד; לא תיפגע חירות זו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

הסביבה

35. כל אדם זכאי לסביבה נקייה מפגמים בריאותיים, מחלות וזיהום מכל סוג שהוא; לא תיפגע זכות זו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

II - צדק חלוקתי וצדק מתקן: חופש הקניין וחלוקת קרקע⁸

חופש הקניין

36. כל אדם זכאי לקניינו; לא תיפגע חירות זו אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית דו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

איסור הפליה בקניין

37. לא יופלה אדם באופן ישיר או עקיף בעסקה במקרקעין כגון רכישת קניין, החכרתו או השכרתו על רקע לאום, דת, גזע, מין, צבע, מוצא אתני, נטייה מינית, מוגבלות או גיל.

צדק חלוקתי

38. כל קבוצת אזרחים אשר סבלה ממדיניות של קיפוח או הפליה היסטוריים בחלוקת קרקע, זכאית להעדפה מתקנת על בסיס עקרונות הצדק החלוקתי בהקצאות קרקע ומים ובהליכי התכנון.

השבת קרקע פרטית

39. כל תושב או אזרח, שאדמתו הופקעה או שנפגע חופש קניינו באופן שרירותי או עקב לאומו הערבי ובאמצעות החוקים: פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 ו/או חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953 ו/או חוק נכסי נפקדים, התשי"ו-1950 ו/או סעיף 22 לחוק התיישנות, התשי"ח-1958 ו/או סעיף 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 – יהיה זכאי להשבת קניינו ולפיצוי בגין התקופה שחופש קניינו נשלל ממנו.

פליטים פנימיים

40. כל הערבים אזרחי מדינת ישראל, אשר נעקרו מכפריהם או מאזור מושבם במהלך שנת 1948 ולאחר מכן ולא הורשו לחזור אליהם, יהיו זכאים לחזור לכפריהם ולאזור מושבם המקורי; ייקבע בחוק מנגנון הן לפיצוי הולם בגין הנזקים האישיים שנגרמו לפרטים אלה ולמשפחתם מאז עקירתם והן לסיוע לבנייה של הכפרים ו/או הבתים באיכות ראויה.

הווקף המוסלמי

41. האזרחים הערבים המוסלמים זכאים לקבל בחזרה את כל נכסי הווקף המוסלמי לרבות פירותיו, אשר היו בידי המועצה המוסלמית העליונה והועברו כנכסים נפקדים מכוח חוק נכסי נפקדים, התשי"ו-1950.

בעלות מסורתית בקרקע

42. האזרחים הערבים הבדווים זכאים להכרה בזכויות הקניין שלהם במקרקעין שהם מחזיקים או החזיקו באופן מסורתי; ולא יועתק מי מהזכאים ממקום ישיבתו, אלא בהסכמתו המלאה והמודעת.

דברי הסבר: צדק חלוקתי וצדק מתקן: חופש הקניין וחלוקת קרקע⁸

הסעיפים המתייחסים להשבת קרקע פרטית, פיצוי וכן הכרה בבעלות מסורתית של הערבים-הבדווים הינן מוכרות במערכות משפט רבות. החוקה של דרום אפריקה מתייחסת לעקרון הרסטיטוציה. בקנדה, ארה"ב ואוסטרליה, למשל, הוכרו זכויות דומות לאלה של הילידים. כמו כן, המשפט הבינלאומי מעגן את הזכויות אלה, ראו למשל:

Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Adopted by the International Labour Organization in 1989); UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Adopted by the UN General Assembly - 1994); London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons (Adopted by the International Law Association in 2000).

חלופות להשבה בעין

43. במקרים, שבהם קיימת מניעה אובייקטיבית וכנה למימוש זכות השבת הקרקע בעין כקבוע בסעיפים 39-42 לעיל, יימצא פתרון חלופי הוגן ובהסכמת הזכאים; ובמקרים שבהם לא תושג הסכמה, ההכרעה תועבר לרשות מיוחדת, שסמכויותיה, דרכי עבודתה והרכבה ייקבעו בחוק בכפוף להוראות סעיף 20.

כפרים לא מוכרים

44. תושבי הכפרים הידועים ככפרים לא מוכרים זכאים, כי כפריהם הקיימים יוכרו וללא שיהוי על ידי ביצוע הליכי תכנון הולמים שיבוצעו תוך שיתופם המלא.

III-זכויות חברתיות וכלכליות⁹

הזכות לבריאות

45. א. כל אדם זכאי לשירותי בריאות חיוניים ולתנאים בריאותיים ברמה טובה; המדינה תנקוט אמצעים סבירים, לרבות דרכי חקיקה, כדי להשיג הגשמה פרוגרסיבית של זכות זו.

ב. כל אדם זכאי לטיפול חירום רפואי.

הזכות לביטחון סוציאלי

46. כל תושב או אזרח זכאי לביטחון סוציאלי ולרמת חיים נאותה לו עצמו ולמשפחתו; המדינה תנקוט אמצעים סבירים, לרבות דרכי חקיקה, כדי להשיג הגשמה פרוגרסיבית של זכויות אלו.

הזכות לדיור

47. כל תושב או אזרח זכאי לדיור נאות; המדינה תנקוט אמצעים סבירים, לרבות דרכי חקיקה, כדי להשיג הגשמה פרוגרסיבית של זכות זו.

הזכות לפיתוח בר קיימא

48. כל תושב או אזרח זכאי לפיתוח בר קיימא, המבטיח חיים משופרים, בריאים ופרודוקטיביים והנותן מענה לצורכי פיתוח וסביבה ובשיתוף הציבור; המדינה תנקוט אמצעים סבירים, לרבות דרכי חקיקה, כדי להשיג הגשמה פרוגרסיבית של זכות זו.

הזכות לחינוך

49. כל אדם זכאי לחינוך נגיש חינם ובאיכות טובה; המדינה תנקוט אמצעים סבירים, לרבות דרכי חקיקה, כדי להשיג הגשמה פרוגרסיבית של זכות זו.

העדפה מתקנת בחינוך

50. כל אדם, המשתייך לקבוצת אזרחים אשר סבלה ממדיניות של קיפוח או הפליה היסטוריים במימוש הזכות לחינוך, זכאי, לבדו ו/או יחד עם קבוצתו, למדיניות של העדפה מתקנת בכל הקשור להקצאת משאבים לקידום הזכות לחינוך.

⁹ **דברי הסבר: הזכויות הכלכליות והחברתיות**

בחלק זה אימצנו תפיסה דומה לחוקה של דרום אפריקה והאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שמדינת ישראל צד לה. חלק מזכויות אלו מצריכות הגשמה פרוגרסיבית התלויה גם בעקרון הצדק החלוקתי של התקציבים והמשאבים. כך, למשל, לא הוגבלה הזכות לחינוך חינם לשתיים-עשרה שנות לימוד חובה, אלא היא חלה מעבר לכך וככל שאפשר להגשים אותה באופן פרוגרסיבי. היינו, היא מאפשרת לנוקקים חינוך חינם גם להשכלה גבוהה ולפי קריטריונים שייקבעו. חלק אחר של זכויות אלה אינו תלוי במשאבים ובהגשמה פרוגרסיבית, כמו הזכויות בעבודה.

איסור הפליה בקבלה לעבודה

51. לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה באופן ישיר או עקיף, על רקע לאום, דת, גזע, מין, צבע, מוצא אתני, נטייה מינית, מוגבלות, השקפה פוליטית או גיל.

תנאי עבודה מינימליים

52. כל עובד זכאי לתנאי עבודה סבירים, צודקים ונאותים, אשר כוללים, בין היתר, תנאי מינימום אלה: הגנת שכר, תשלום שווה תמורת עבודה בעלת ערך שווה, שני ימי מנוחה שבועיים בתשלום, חופשה שנתית בתשלום, תשלום דמי מחלה, ביטוח סוציאלי וחופשת לידה בתשלום על הימים שלפני הלידה ואחריה.

איגוד עובדים וזכות השביתה

53. א. עובדים זכאים להתאגד לפי בחירתם בארגוני עובדים, ולהתקשר כארגונים יציגים בהסכמים קיבוציים להגנה על זכויותיהם ולמען קידומן.

ב. לעובדים הזכות לשבות במטרה להגן על זכויותיהם ולמען קידומן.

ג. לא ייפגעו זכות העובדים להתאגד ו/או להכריז על שביתה אלא בחוק, שנועד לתכלית הכרחית ולפי עקרונות היסוד של חברה דמוקרטית זו לשונית ורב תרבותית ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

IV - זכויות במשפט וצדק בפלילים¹⁰

זכות הגישה לבתי המשפט

54. לכל אדם הזכות לפנות לערכאות השיפוטיות למען קבלת סעד בעניינו, וההליך בעניינו יישמע, יידון ויסתיים בתוך זמן סביר, תוך שמירה על כללי ההגיונות, הצדק והשוויון.

זכויות עציר

55. אדם שנעצר זכאי לזכויות האלה:

- א. יודיעוהו מיידית בשפה המובנת לו בדבר זכותו לשתיקה ולאיי הפללה עצמית;
- ב. יודיעוהו מיידית בשפה המובנת לו על הנימוקים למעצרו;
- ג. תימסר הודעה על מעצרו באופן מיידי לאדם הקרוב אליו לפי בקשתו;
- ד. יינתן לו להיפגש באופן מיידי עם עורך-דין לפי בחירתו;
- ה. יובא עניינו בפני רשות שופטת בתוך 24 שעות מעת מעצרו;
- ו. ייגזר עונשו בתוך פרק זמן סביר או שישוחרר.

חזקת החפות

¹⁰ דברי הסבר: זכויות במשפט וצדק בפלילים

ראינו צורך להבליט ולהדגיש במיוחד את זכויות האסיר והעציר לנוכח המציאות המשפטית הישראלית, המנוגדת לתפיסת עקרון איסור ההפליה. חשוב מאוד שזכויות אלו יהיו בחוקה, מאחר שבאמצעות המאסר והמעצר המדינות מקיימות, בין היתר, את הריבונות הפנימית שלהן. על כן תפקידה של החוקה להגביל את הכוח העצום הזה שעלול להוביל לפגיעה קשה ביותר בזכויות האדם.

56. כל אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדין; לא יועמד אדם לדין בשל מעשים או מחדלים, אשר לא היוו עבירה פלילית על פי החוק בשעת עשייתם ולא יוטל עליו עונש מכל סוג, אלא אם כן הוכחה אשמתו מעבר לכל ספק סביר והוא הורשע על פי עבירה מפורשת בחוק.

הזכות להליך הוגן

57. כל נאשם או נתבע במשפט זכאי לקיומו של הליך משפטי הוגן, המבטיח, בין היתר:

- א. זכותו המלאה להתגונן;
- ב. ייצוגו על ידי סניגור לפי רצונו ובחירתו, או מינוי סניגור במימון המדינה אם ידו אינה משגת;
- ג. קבלת כל ראיה שמוגשת במשפט וחקירת עדים שנגדו;
- ד. הזמנת עדים והגשת ראיות מטעמו;
- ה. הסבר לפרטי האישום או התביעה וניהול המשפט, ואם אינו דובר השפה המשמשת בדיונים, או אינו שולט בה, יועמד לו מתורגמן;
- ו. סיום ההליך המשפטי בתוך זמן סביר.

זכויות אסירים ועצירים

58. לא ייפגעו כבודו העצמי וזכותו לשיקום חברתי של אסיר או עציר.
59. לא ייפגעו חירויות וזכויות יסוד כלשהן של אסיר או עציר מלבד ההגבלות המתחייבות מעצם כליאתו ושליטת חופש התנועה שלו.
60. לא יופלו אסיר או עציר בתנאי המאסר או השחרור על רקע סוג העבירה ו/או נסיבות ביצועה, השקפה פוליטית, לאום, דת, גזע, מין, צבע, מוצא אתני, נטייה מינית, מוגבלות או גיל.

הפרק הרביעי: שונות

61. נוקשות החוקה

תיקון לחוקה יבוצע על ידי הכנסת ברוב מיוחד של שני שלישים מחברי הכנסת למעט תיקון סעיף 20, שיבוצע ברוב מיוחד של שמונים אחוזים מכלל חברי הכנסת.

62. הוראות מעבר

כל חיקוק שהיה קיים ערב אישור החוקה אך הוא סותר את האמור בהוראותיה יהיה בטל לאחר תקופת מעבר שלא תעלה על שלוש שנים מיום אישור החוקה.

63. פרשנות

כל מעשה פרשני של ההוראות שבחוקה זו ייעשה ברוח ערכי היסוד שלה וברוח האמנות הבינלאומיות בדבר זכויות האדם, שמדינת ישראל צד להן.

ס _____ ו _____ פ