##### **הכנסת השבע-עשרה נוסח לא מתוקן**

**מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 2**

**מישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת וועדת החוקה חוק ומשפט**

**יום רביעי, ט"ז בשבט התשס"ח (23 בינואר 2008), שעה 09:00**

**סדר היום**: הצעת חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון – התקנת תקנות), התשס"ז-2007

**נכחו**:

**חברי הוועדה**:

דוד טל - היו"ר

מנחם בן-ששון

קולט אביטל

זהבה גלאון

אביגדור יצחקי

אחמד טיבי

יצחק לוי

אברהם מיכאלי

גדעון סער

מאיר פרוש

**מוזמנים**:

אורית קורן, משרד המשפטים, משנה ליועמ"ש

פרופסור שמעון שטרית

פרופסור אשר מעוז

פרופסור אריאל בנדור

**יועצים משפטיים**:

עו"ד ארבל אסטרחן – ו. כנסת

מתמחה דין לבנה – ו. כנסת

עו"ד איל זנדברג – ו. חוקה

**מנהל/ת הוועדה**:

אתי בן-יוסף

**קצרנית פרלמנטרית**:

אסתר מימון

##### 

**הצעת חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון – התקנת תקנות), התשס"ז-2007**

היו"ר דוד טל:

בוקר טוב, רבותי, אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. על סדר יומנו הצעת חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון – התקנת תקנות), התשס"ז-2007. רבותי, מכובדי, חברי הכנסת, בדיון הקודם נתקלנו בבעיה בנושא של משאל עם, שכן נאמר לנו על ידי יועצים משפטיים ויועצות משפטיות שהיו בדיון שאי אפשר יהיה להעביר משאל עם שלא בחוק-יסוד. אגב, היתה דעה שבדוחק אפשר יהיה אולי להעביר הצעת חוק משאל עם בהצעת חוק רגילה, אבל פרופסור סוזי נבות סברה שיהיה נכון רק בצורה של העברת חוק משאל עם כחוק-יסוד. נאמר, בין היתר, שלאחר שחוק-יסוד: משאל עם יחוקק, שאר הפרוצדורות בפנים, מי יגיש את השאלה ואיך זה יתבצע, אפשר לעשות בחקיקה רגילה, וזה יכול להיות בסדר.

הוועדה קראה לאנשי אקדמיה שונים, חשוב לנו לשמוע את דעתם של המומחים השונים. נתבקשתי, ואני מקיים את הבקשה, לאפשר לפרופסור שטרית, מי שהיה פעם שר הדתות כמדומני, ושר הכלכלה.

מנחם בן-ששון:

שר המשפטים.

גדעון סער:

הכלכלה והתכנון.

שמעון שטרית:

למען הסדר הטוב, כלכלה ותכנון זה נכון, מדע וטכנולוגיה זה נכון, דתות זה נכון, משפטים – עוד לא.

היו"ר דוד טל:

אני אודה לאדוני אם הוא יוכל להביע את דעתו בנושא הזה, שכן הבנתי שהזמן לא בידיו.

שמעון שטרית:

קודם כול, אני מודה ליושב-ראש ועדת הכנסת דוד טל. התבקשתי רק השבוע, לפני יומיים, להגיע, ולא הצלחתי להזיז ישיבה שמתוכננת, ולכן אני מתנצל שאני לא יכול להישאר איתכם.

אני לא אתחיל מבראשית, אני אעבור למשהו כמו מלכים א', משום שהסוגיות כבר הונחו בפניכם. השאלה שאני אדון בה היא, האם זה חוק או חוק-יסוד. יש הסכמה שלתקנות זה לא יתאים, כי הכנסת למעשה מסדירה כאן לאחר שנקבע בחוק אחר משאל עם. אפשר היה לטעון שעצם קיומו של משאל עם הוא ההסדר הראשוני, וכל ההסדרים האחרים הם ההסדרים המשניים. לכן, מי שרוצה לתמוך במודל הנוכחי של הצעת החוק, דהיינו, שמתקינים תקנות, הוא יגיד: מהו ההסדר הראשוני בסיפור? ההסדר הראשוני הוא משאל עם, לכן ההסדר המשני הוא התכנים והטכניקות ואיך לקיים אותם, או שהם כבר קיימים במשתמע מכוח חוק-יסוד: הכנסת וחוק הבחירות, ושניהם מלמדים מה הציפייה. זאת אומרת, אם יהיה בתקנות – כמובן שאיש לא תכנן את זה – סעיף שסותר את חוק-היסוד או סותר את חוק הבחירות, נגיד שזה לא יהיה חשאי וזה לא יהיה שווה, או שהמימון לא יהיה שווה, כיוון שזה פוגע בשוויון.

היו"ר דוד טל:

האם אתה חושב שיש מקום לתת מימון במשאל עם?

שמעון שטרית:

יכול להיות.

מנחם בן-ששון:

בטיוטות יש דבר כזה.

שמעון שטרית:

אפשר להחליט כן או לא, אבל השאלה היא, האם רוצים להכריע בשאלה האם זה הסדר ראשוני או הסדר משני. לפי החומר שקראתי לא התמודדו עם השאלה מה ההסדר הראשוני כאן ומה ההסדר המשני. לדעתי, ההסדר הראשוני כבר נקבע, שיהיה משאל עם באותם שלבים של החלטת ממשלה, אישור הכנסת ומשאל עם. זה כבר הוחלט, זה ההסדר הראשוני. איך המשאל ייעשה? באיזו צורה? זה הסדר משני.

אני מבין שהנטייה, גם של פרופסור נבות, גם של עורכת-הדין אלשטיין וגם של פרופסור גרוס היא בכיוון הזה. אם רוצים ללכת, אינני רואה שזה משהו מובהק שיש בו פגיעה בעיקרון של הסדר משני והסדר ראשוני, כי ההסדר הראשוני כאן הוא קיומו של המשאל. כל הדברים שכרוכים בו ובהסדרתו, זה ההסדר המשני. אם היינו מחליטים עכשיו ונותנים לוועדת הבחירות את הסמכות להחליט על משאל עם ובאילו נושאים, אז הייתי אומר שזו קביעת הסדר משני על ידי תקנות, אבל כרגע זה לא. זה רובד אחד של הטיעון שלי.

הרובד השני הוא בשאלה האם חוק או חוק-יסוד. גם כאן צריך לראות. הכנסת אמרה בסעיף 4, "תחילתו של סעיף 3 ביום תוקפו של חוק-יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם". לא היה לי זמן לברר למה בסעיף 4 החליטו לבחור "חוק-יסוד" ולא חג. יכול להיות שזה היה רצון לחגיגיות, כי בדרך כלל כשאומרים "חוק יסוד" יש בזה חגיגיות. אני רואה שאיל זנדברג כבר בדק את זה, והוא יאיר את עינינו.

היו"ר דוד טל:

לי זה חדש שחוק-יסוד זה רק לתפארת החגיגיות. חשבתי שיש לזה משמעות הרבה יותר גדולה, שחוק כזה דוחה כל חוק אחר, חוק רגיל, שכל דבר שמתנגש עם זה, חוק-יסוד גובר עליו.

מנחם בן-ששון:

ברשותו של היושב-ראש, כשפתחה היועצת המשפטית של הוועדה את התיאור, ברקע היא הסבירה את המשמעות המהותית, מדוע זה צריך להיות חוק-יסוד. אתה מדבר כאן בתפיסה דמוקרטית אחרת לגמרי ממה שאנחנו חיים אותה. כשאתה הולך למשאל עם, כדי להגיע אליה, אתה חייב להגיע למשהו שמגיע עד כמה שיותר קרוב למהות. כמה שיותר קרוב למהות, זה חוק-יסוד.

אשר מעוז:

אם אפשר, ברשותכם, רק הערה היסטורית, אם אני יכול, בנוכחותו של פרופסור בן-ששון. מאחר והיתה לי הזכות להופיע בשנת 2000 בוועדת החוקה בדיון דומה. שם הובהר לי על ידי היועץ המשפטי דאז, שלמה שהם, כשאמרתי שזה מין חוק מוזר – אני אומר על זה משהו אחרי שידבר פרופסור שטרית – הוא אמר שזאת היתה הדרך היחידה לפתור את הבעיה, והיושב-ראש אמנון רובינשטיין אמר שזאת היתה פשרה פוליטית, זאת אומרת, זה לא התחייב מבחינה משפטית.

שמעון שטרית:

מאחר שגם פרופסור מעוז וגם עבדכם הנאמן מלמד משפט חוקתי כל כך הרבה שנים, מה שאמרתי עכשיו, אני חוזר עליו: לא חד משמעי מעמדו של חוק-היסוד. היו רבדים-רבדים של ההיסטוריה עד שזה הגיע בפרשנות משפטית בלבד למעמד שאתם מציגים את זה היום, ועם תנועת הראש של איל זנדברג, שאני מקבל אותה כאומרת שההלכה שנקבעה בפסק-דין חירות, שגם כשזה לא משוריין, אי אפשר לשנות אותו וכן הלאה – כל אלה הן התפתחויות חדשות. פסק דין חירות ניתן לפני שנתיים.

היו"ר דוד טל:

השאלה, אדוני, האם ההתפתחויות החדשות, לא הן שנותנות לנו את הכיוון, ולא אומר שהן מבטלות את ההתפתחויות הקודמות, אבל הן בכל אופן חדשות, אז אנחנו נעים עם הדינמיקה?

שמעון שטרית:

אדוני היושב-ראש, אני בעמדה שמייחסת חשיבות גדולה לכוונה של המחוקקים, בניגוד לגרסאות אחרות. אני לא אכנס עכשיו לוויכוח מפורט על הסוגיה של הפרשנות. אני מייחס כוונה ועובדה, בעזרתו של חברי פרופסור מעוז, אם יושב-ראש הוועדה אמר שזאת פשרה פוליטית, והוא משפטן כידוע לכם, הוא ודאי ידע שהיו גם חלופות אחרות- - -

אשר מעוז:

המורה של שנינו.

שמעון שטרית:

המורה שלך. למדתי בירושלים אצל קלינגהופר. יצקתי מים על ידיו, אני חייב להגן על העובדות ההסיטוריות.

בשנת 1999, כשהחוק הזה התקבל, לא היה במחשבה בהכרח שזה רק חוק-יסוד ברמה הנורמטיבית. היתה גרסה כזאת, נאמרה גרסה כזאת. הסוגיה גם היום, לדעתי, היא אותה סוגיה.

היו"ר דוד טל:

השאלה אם זה נכון – אני בעד חוק רמת הגולן, גיליתי את דעתי בפני הוועדה בתחילת הדיון הראשון – האם זה נכון שנעביר את החוק כפי שהוא? האם לא ניתקל בהתנגדותו של בית המשפט העליון? אני לא רוצה לעשות ללעג ולצחוק את הוועדה הזאת שהעבירה הצעת חוק רצינית כזאת, כפי שזה מונח בפנינו, היות וגם נשמעת טענה, מפי פרופסור נבות ויועצים משפטיים אחרים, שזה לא הולך על זה. אם אדוני אומר שזה הולך, אנחנו יכולים להתכנס, ואחרי שנשמע את פרופסור מעוז ואת פרופסור בנדור, אפשר להתכנס ולעבור להצבעה. אנחנו כוועדה רוצים להוציא דבר מתוקן תחת ידינו.

זהבה גלאון:

רגע, רגע, מאיפה זה בא? טק-טק ואנחנו מצביעים? רגע.

גדעון סער:

זאת כבר ישיבה שנייה, גברתי.

היו"ר דוד טל:

האם גברתי מנהלת את ישיבת הוועדה? חברת הכנסת גלאון, גברתי מנהלת את ישיבת הוועדה? עדיין לא. דנו כבר בהצעת החוק הזאת. האמת היא שלולא היו מתעוררות הספקות והשאלות שהעלית, פרופסור נבות, יכול מאוד להיות שהוועדה היתה כבר מצביעה על זה בדיון הקודם. אחרי פרופסור מעוז ואחרי פרופסור בנדור אני אאפשר גם לחברי הכנסת לדבר. קראנו לאנשי אקדמיה כדי לראות אם ניתן ואפשר כפי שזה. אני חושב שיש רוב בוועדה להעביר את זה, לפחות בקריאה הראשונה.

שמעון שטרית:

הטיעון שהצגתי היה רק טיעון פתיחה לטיעון העיקרי שלי. טיעון הפתיחה אמר, שבסעיף 4 אפשר היה לכתוב גם חוק, גם בשנת 1999, ולדעתי, גם היום אפשר לכתוב חוק. קל וחומר, שבכל הסעיפים האלה בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) אין סעיף שריון לסעיף 4. המחוקק הישראלי, כשרצה לשריין סעיף מסוים, הוא אמר שהוא משוריין.

קולט אביטל:

בגוף החוק?

שמעון שטרית:

כן. בכל החוקים שכנסת ישראל אמרה שהיא לא מתכוונת שישנו את הסעיף הזה והזה, שקובע אפילו רוב – עסקנו בזה, למשל, בישיבות ועדת החוקה השבוע, בעקבות ההצעה בעניין ירושלים של חבר הכנסת סער – יש סעיפים שאומרים שאי אפשר לשנות סעיף זה וזה על ידי תקנות שעת חירום. על חוק-יסוד: הכנסת כתוב, שאי אפשר לשנות את החוק הזה, אלא ברוב של 80 חברי כנסת. אם מישהו רוצה להאריך את תקופת הכהונה של הכנסת, כיוון שזה נחשב שיבוש חמור של סדרי שלטון, נאמר שם, שאפשר לעשות את זה, אבל רק ברוב של 80 חברי כנסת.

יש לנו כאן סעיף שהוא קביעה בשנת 1999, שהדרך שהכנסת חשבה אז זה חוק-יסוד. מה לעשות שבחוק-יסוד הכנסת לא מצליחה להגיע להסכמה, אז היא שואלת את עצמה, האם היא יכולה לעשות את זה בדרך אחרת, והיא מחליטה, שהיא יכולה לעשות את זה בדרך אחרת. קודם כול סעיף 4, אפשר לעשות בשתי דרכים, או להגיד שהוא סעיף מבוטל, זה פחות אלגנטי, או להגיד שבמקום חוק-יסוד יבוא חוק, ואז, אחרי שתהיה הסדרת הסוגיה של סעיף 4, יחוקק חוק, ובלבד שכל הוראות החוק הזה יהיו תואמות באופן מלא לחוק-יסוד: הכנסת, כי החוק הזה לא יכול להיות סותר בשום נקודה שהיא את חוק-יסוד: הכנסת.

היו"ר דוד טל:

האם זה יכול להשתלב, אדוני?

שמעון שטרית:

אני לא מעריך שאתם בחוכמתם לא תוכלו לבקש מהצוות המקצועי שלכם להכין לכם הצעה שתהיה תואמת במלואה את חוק-יסוד: הכנסת. אם עשיתם את זה, פתרתם את העניין. דהיינו, לא נכנסתם לסוגיה של הסדר ראשוני והסדר משני. מצד שני, אין סיבה להגיד שהכנסת מוגבלת בהסדרת הסוגיה של חוק משאל עם רק בחוק-יסוד, מכיוון שהכנסת שינתה את דעתה, היא חושבת שההסדר העיקרי כבר נקבע. מתקיים משאל, ועכשיו נעשה את התהליך הבא: סעיף 4 יתוקן. אין שום מניעה לתקן אותו, מכיוון שבמסורת החוקתית שלנו, כשהיתה מניעה מבחינת הכוונה של רוב למשל, או משהו כזה, אמרו את זה.

היו"ר דוד טל:

לא תישמע טענה של נושא חדש.

שמעון שטרית:

נושא חדש זאת טענה מרחיקת לכת, מכיוון שהסוגיה היא איך מסדירים את הפעלת משאל העם. אם הפעלת משאל העם היא בדרך של תיקון חקיקה מסוג א', תיקון חקיקה מסוג ב' או תיקון חקיקה מסוג ג', זה בדיוק הנושא. אני לא רואה קושי מבחינה תקנונית שהדבר הזה יימנע. זו תמצית הטיעון. מובן שקיצרתי מהסיבה, שמונחים בפניכם ניתוחים לא מעטים של הסוגיות האחרות, לכן הדברים שלי מכוונים לסוגיה העיקרית.

אשר מעוז:

תודה לכם. האמת היא שחוק סדרי שלטון ומשפט (ביטול החלת המשפט) הוא אחד החוקים המוזרים ביותר. החוק הזה הוא בלתי חוקתי. הוא בלתי חוקתי במובן זה, שפעם ראשונה שאני רואה חוק רגיל- - -

היו"ר דוד טל:

משום שהוא מפנה לוועדת הבחירות?

אשר מעוז:

לא ההצעה, אלא החוק עצמו. החוק שדורש שזה ייעשה בחוק-יסוד, זה דבר מטורף. אני מייחס את זה רק לפשרה פוליטית. מבחינה היסטורית, ההצעה של חבר הכנסת הראל לשעבר היתה לשריין את רמת הגולן ב-61. הוא לא הצליח להעביר את זה, והפשרה היתה, לעשות את זה בעקיפין, ובמסגרת הפשרה הוא כנראה הסכים לחוק-יסוד. כפרופסור למשפט חוקתי זה נראה לי מוזר מאוד. הייתי רוצה שפעם תישאל השאלה בבית המשפט העליון, האם סעיף 4 הוא חוקתי.

היו"ר דוד טל:

אני רוצה להימנע מזה, פרופסור מעוז, אני לא רוצה בכל דבר ללכת לגננת, לבית המשפט.

קולט אביטל:

הוא לא חוקתי.

אשר מעוז:

אני מדבר על הקיים, לא מה שאתם מציעים. הדבר הקיים, ספק מאוד אם הוא חוקתי. חוק-יסוד מסמיך חוק, חוק לא מסמיך חוק-יסוד.

מעבר לכך, אני מקבל את חוות דעתה של היועצת המשפטית של הכנסת, שאי אפשר לעשות את זה רק בחקיקת משנה, אולי ביתר תוקף אפילו מחברי שמעון שטרית. אני מקבל את דעתו של שמעון שטרית שאת סעיף 4 אפשר לתקן, זה בוודאי לא נושא חדש. גם היועצת המשפטית של הכנסת, כשאני קורא את הקטע המובלע שלה בשאלה באיזו דרך זה ייעשה, לאחר שהיא אומרת שלא בדרך של חקיקת משנה על-ידי ועדת הבחירות, היא אומרת ש"מרכיבים מסוימים מתוך ההסדר בדבר עריכת משאל עם, ובעיקר סוגיות כמו הזכות לבחור- - -צריך שייקבעו בחוק-יסוד. ככל שאינם סותרים או גורעים מחוק יסוד קיים, ניתן להסדירם גם בחוק רגיל". אני מסכים איתה. ברור שלא ייתכן שחוק יסתור חוק-יסוד, ודאי לא אחרי פסק דין חירות, בין אם חברי מסכים איתו ובין אם לא. זה לא יכול לסתור חוק-יסוד, אבל אין לנו שום הוראה בחוק-יסוד שדן בנושא משאל עם.

כאשר חוקק סעיף 4 המקורי, הרעיון היה כנראה, שייקבע מוסד קבע של משאל עם, שזאת תהיה הוראה כללית. בהוראה כללית שכזאת אכן, במצב המשפטי הקיים במדינה, לא מן ההכרח, אבל מן הראוי היה שייעשה בחוקה. כאשר יש הוראה ספציפית בלבד, וההוראה היחידה, שיהיה משאל עם רק לגבי הנקודה הזאת, בוודאי במבנה החוקתי הקיים אין כל הכרח שזה ייעשה בחוק-יסוד. זה גם ייראה מוזר שיהיה חוק-יסוד הקובע משאל עם לגבי נושא אחד בלבד.

גדעון סער:

את זה הכנסת כבר קבעה, שיהיה משאל עם בנושא הזה.

זהבה גלאון:

הכנסת קבעה גם ב-2005, וזה עבר קריאה ראשונה, והכנסת הקפיאה את החקיקה.

גדעון סער:

לא מדובר על החוק הזה, מדובר על החוק משנת 2000, שעבר.

זהבה גלאון:

אני מדברת על 2005.

גדעון סער:

אני מדבר על חוק שעבר ונמצא בספר החוקים.

היו"ר דוד טל:

רבותי חברי הכנסת, לא צריך לכעוס על הבוקר, היום עוד ארוך.

גדעון סער:

גם החוקים שמתקבלים כשזהבה גלאון היא במיעוט הם חוקים.

זהבה גלאון:

זה לא אומר שאי אפשר לערער עליהם.

אשר מעוז:

אם בדעתכם לחוקק הוראה כללית של משאל עם, המקום הראוי הוא אכן בחוקה.

היו"ר דוד טל:

אנחנו מסכימים לקביעה הזאת שהאכסניה הראויה- - -

אשר מעוז:

גם לא בהכרח, כאשר מדובר על חוק שהוא ברמה של חוק, ומדובר רק על אותו חוק, אני לא רואה שום היגיון, זה גם נראה לי מוזר, שתהיה הוראה בחוק-יסוד שמשאל עם על פי החוק הזה ייעשה בחוק-יסוד, זה נראה לי דבר מוזר.

דרך אגב, אולי זה לא נוגע לעניין, לדעתי, גם כאשר הממשלה תקבל החלטה להוריד את תחולת המשפט, השיפוט והמינהל, דהיינו, לסגת משטחים, גם כאשר היא תאושר על ידי הכנסת ברוב, גם כאשר זה יעבור משאל עם, אם זה יחוקק, שני השטחים שלגביהם זה רלוונטי, ירושלים ורמת-הגולן, לא יושפעו מזה בכלל. גם אם הממשלה תחליט להסיר את המשפט, השיפוט והמינהל מרמת הגולן ומירושלים, וזה יעבור את כל הפרוצדורות, עדיין המשפט, השיפוט והמינהל יחולו בירושלים וברמת-הגולן. הסיבה היא, שלגבי ירושלים לא הממשלה החילה את המשפט, השיפוט והמינהל. בחוק רמת-הגולן, הכנסת קבעה בחוק שהמשפט, השיפוט והמינהל יחולו ברמת-הגולן- - -

גדעון סער:

אלא אם כן הכנסת תשנה את זה.

אשר מעוז:

היא צריכה לתקן את חוק רמת-הגולן. אתה ודאי יודע, שבהחלטה היא לא יכולה לשנות חוק.

בניגוד ליושב-ראש, אני לא בעד ולא נגד חוק רמת-הגולן, על כל פנים לא בשביל זה קראתם לי. במצב המשפטי הקיים אפשר שיעבור הכול, ובלי שחוק רמת-הגולן יתוקן וייקבע שסעיף אחד, סעיף המשפט, השיפוט והמינהל מבוטל ברמת-הגולן. זה ימשיך לחול גם אם תעברו את כל הפרוצדורה, כולל משאל עם. לגבי ירושלים זה כן יחול, כי הממשלה כן החילה את המשפט, השיפוט והמינהל על ירושלים רבתי. דא עקא, שבשל חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע את תחום ירושלים ככולל גם את השטח שסופח ב-1967, וקובע בנוסף, שלא "תועבר לגורם זר, מדיני או שלטוני, או לגורם זר אחר בדומה לכך, בין דרך קבע ובין לתקופה קצובה, כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים והנתונה על פי דין למדינת ישראל או לעיריית ירושלים", התיקון הזה יוכל להיעשות הפעם רק בחוק-יסוד, מכיוון שזהו תיקון הפוגע בחוק-יסוד. גם אם תתקנו כאן, וחוק-היסוד יקבע את דרך עריכת משאל העם, זה לא יספיק, כי, כאמור, יש לתקן, אם אתם רוצים לחוקק נסיגה משני השטחים האלה, את החוקים האלה עצמם: את חוק רמת-הגולן וחוק- יסוד: ירושלים.

לגבי השאלה הספציפית, כאמור, הצעת החוק המקורית, שזה ייעשה בחקיקת משנה, לדעתי, לא חוקתית. האם זה חייב להיעשות בחוק-יסוד? לדעתי, זה לא חייב להיעשות אם תהיה חקיקה כללית של משאל עם.

היו"ר דוד טל:

בזה אתה תמים דעים עם פרופסור שטרית.

אשר מעוז:

לגבי סעיף 4, הכנסת חוקקה, כפי שאמר פרופסור שטרית. זה לא משוריין, אפשר ברוב של שני חברי כנסת נגד אחד לבטל את סעיף 4, או למחוק את המילה "יסוד", או לאמץ את הצעתו של פרופסור עמנואל גרוס שנתן הצעה מפורטת יותר.

היו"ר דוד טל:

האם הצעתו של פרופסור גרוס מקובלת עליך מבחינה חוקתית?

אשר מעוז:

בניגוד לשטרית קיבלתי את החומר רק אתמול בלילה, אבל בעיקרון, כן. אפשר להתווכח על הפרטים, וכמו שפרופסור שטרית אמר, יש לכם נוסחים טובים. הדרך היא דרך נכונה. אם רמת הפירוט צריכה להיות בחוק ולא בחקיקת המשנה כפי שפרופסור גרוס מציע, אני לא בטוח. אל"ף, לגבי מימון מפלגות, זה ודאי דבר שאפשר להכניס. אברהם בורג, יושב-ראש הכנסת בשנת 2000, הציע לחוקק חוק משאל עם, ושם הוא הציע שייעשה מימון על פי חוק מימון מפלגות, אבל הוא לא ייעשה למפלגות, אלא יהיה מימון כפול, בעד ונגד, שהרי פה לא מדובר על שיעור סיעתי, אלא האם אתם בעד או נגד. אשר למימון, לדעתי, אין בכלל בעיה. לדעתי, מימון הוא הכרחי. משום שהממשלה יש לה את אמצעי התקשורת, היא לא זקוקה למימון. במשטר דמוקרטי יש לאפשר גם למתנגדים להגיע לציבור. אם לא יהיה מימון, בעצם תישמע רק דעת הממשלה.

היו"ר דוד טל:

האם אתה יכול לעזור לחצי מהחברים שכן רוצים להעביר את החוק הזה, חוק רמת-הגולן, אין אנחנו צריכים לתקן את זה כדי שזה יעמוד בכל הקריטריונים של מערכת המשפט, ושבית המשפט הגבוה- - -?

אשר מעוז:

אתה מדבר על ביטול החלת החוק, לא על חוק רמת-הגולן.

היו"ר דוד טל:

אני מדבר על חוק סדרי השלטון והמשפט, שמונח כרגע לפנינו.

אשר מעוז:

אני חושב כמו פרופסור שטרית, דהיינו, שסעיף 4 ייאמר בחוק, אבל את פרטי המשאל צריך לקבוע בחוק זה. מכיוון שאתם לא מתכוונים לחוקק חוק משאל עם כללי, לכן כאן צריך להיאמר בפירוש. בסעיף 3 יש גם פירוט של אופן משאל עם, יש פרמטר אחד שלו, מה הרוב שצריך באותו חוק. בחוק זה, במקום סעיף 4, אפשר לאמץ את גישתו של פרופסור שטרית, ואז יהיה חוק נוסף, לקבוע בדיוק את הפרמטרים.

היו"ר דוד טל:

את זה הבנו, זה פחות בעייתי. יש לי בעיה בהצעת החוק שמונחת לפנינו, היכן שמופיע בסעיף 4, "ועדת הבחירות המרכזית תתקין תקנות לעניין אופן עריכתו של משאל עם כמשתמע מסעיף 3". מה אדוני היה מתקן בסעיף הזה?

אשר מעוז:

לדעתי, זה לא ראוי ולא חוקתי להעביר את זה לחקיקת משנה, זה שבעתיים לא ראוי להעביר לוועדת הבחירות של הכנסת.

היו"ר דוד טל:

האם יש לאדוני הצעה שאפשר במקום זה לתקן, להוסיף, כפי שהציע פרופסור שטרית, להוריד את המילה "יסוד", אז יישאר רק "חוק".

אשר מעוז:

זה לא יספיק לכם, אז תצטרכו לחוקק חוק. לדעתי, צריך את סעיף 3 לפרט יותר. הכנסת התחילה להגיד מה צורת ממשאל העם, היא קבעה רק את הרוב שבו זה יידרש, צריך לפרט יותר: מי משתתף במשאל, מתי המשאל נערך, בתוך כמה זמן מהחלטת הממשלה, הכנסת וכן הלאה.

אריאל בנדור:

אני מצטרף להערות של פרופסור מעוז בקשר לליקויים בחוק הקיים. כמובן, אני אתייחס גם להצעת התיקון. הצעה זו בעייתית מאוד מבחינה משפטית חוקתית, אני לא ארחיב לגבי הבעיה שבהסמכת ועדת הבחירות המרכזית לקבוע הסדרים ראשוניים. מעבר לכך, גם אם אין הכרח לחוקק חוק-יסוד: משאל עם, בהיותו של משאל עם שינוי בשיטת המשטר הישראלי, שכיום מבוסס על הכנסת, שהיא בית הנבחרים, יש לה סמכויות, כמובן כרשות המחוקקת, סמכויות חוקתיות, היא באה לממשלה שהיא הרשות המבצעת. כאן קובעים איזה גורם חדש, שבהכרח גורע מהסמכויות החוקתיות, בין של הממשלה, בין של הכנסת, בין של שתיהן. לא ניתן בחוק רגיל לקבוע הסדר של משאל עם. לכן, אם להיות מעשיים, זה בסך הכול הכיוון. אם הרצון שהחלטות מהסוג שבהן מדובר עכשיו, של מסירת שטחים של המדינה וכדומה, יתקבלו בהליך של משאל עם, יש צורך שיהיה סעיף הסמכה בחוק-יסוד, למשל, בחוק-יסוד: הכנסת, ומכוח הסעיף הזה יתקבל בחוק, לא בתקנות, בוודאי לא על ידי ועדת הבחירות המרכזית, יתקבלו בחוק הסדרים בקשר למשאל עם. דוגמה לכך אפשר להביא, נניח, מחוק-יסוד: הכנסת. יש הוראה שלחברי הכנסת יש חסינות, זה כל מה שנאמר שם, ונאמר שהפרטים ייקבעו בחוק. נדמה לי שכך ראוי וכך מתחייב מבחינה משפטית שיהיה גם במקרה כזה, הוראת הסמכה בסיסית בדבר אפשרות לקיום משאל עם בחוק-יסוד. חוק-יסוד: הכנסת נראה לי המתאים ביותר, כאשר ייקבע שפרטים בעניין זה ניתן לקבוע בחוק, בוודאי לא בתקנות, בוודאי ובוודאי לא בתקנות שמתקבלות על-ידי ועדת הבחירות לכנסת.

שמעון שטרית:

האם צריך חקיקת יסוד לצורך עריכת משאל עם? המדינה שאנחנו דומים לה מבחינה משטרית זו בריטניה, שם נערך רפרנדום לגבי השאלה של הצטרפות לשוק האירופי, ולא חוקקו שום חוק בעל מעמד.

אריאל בנדור:

אין להם חוקה, אין להם בכלל חוקי-יסוד.

היו"ר דוד טל:

גם לנו אין חוקה, וגם לנו לא תהיה חוקה, בניגוד לדעתו של פרופסור בן-ששון.

זהבה גלאון:

גם הסוגיה מבחינת כובד המשקל שונה.

היו"ר מנחם בן-ששון:

באנגליה משאלי העם היו מייעצים.

שמעון שטרית:

הערה שנייה. אני מאלה שחושבים שהתהליך שהתרחש במדינת ישראל לגבי מעורבות של הכנסת בתהליך כריתת אמנות היה תהליך הדרגתי. בהתחלה זה היה ב"מן עד", ואחר כך זה התקבל בחקיקה, כפי שזה התקבל ב-1999, ולכן אי אפשר להגיד שזו קפיצה. בקפיצה אולי אתה רוצה הסמכה בחוק-יסוד, אבל בתהליך הדרגתי שכבר התקבל והוסכם ולא היה ערעור עליו- - -

היו"ר דוד טל:

בכל אופן, פרופסור, אנחנו מעבירים כאן סמכויות רציניות מגורם אחד לגורם שני. האם לא ראוי ונכון שזה יהיה בחוק-יסוד, משום שאנחנו מעבירים סמכויות מגורם אחד לגורם אחר?

שמעון שטרית:

אני סבור שהיה תהליך הדרגתי, ולכן בעצם, התהליך ההדרגתי שולל את הטענה שזה חידוש משטרי כל כך יסודי שמחייב מעורבות של חוק-יסוד.

אביגדור יצחקי:

אין טענה כזאת, פרופסור שטרית.

היו"ר דוד טל:

פרופסור בנדור אמר שאנחנו משנים את המצב ומעבירים סמכויות מגורם אחד לגורם אחר, לכן נכון וראוי, אם הבנתי נכון, שזה יהיה בחקיקת יסוד.

אריאל בנדור:

אני רוצה להדגיש שהעניין הוא לא הנושא הספציפי שבו מדובר בחוק הזה- - -

היו"ר דוד טל:

פרופסור בנדור, אני מבקש להבהיר את הנקודה. יש כאלה שהבינו שכאשר דיברת על כך שמעבירים סמכות מגורם אחד לגורם שני, כמו שאני הבנתי, זה צריך להיות בחקיקת יסוד, וחבר הכנסת לוי סבור שמספיק שזה יהיה בחקיקה.

אריאל בנדור:

צריכה להיות הוראת הסמכה בסיסית בחוק-יסוד, לא בגלל ההסדר הספציפי שאנחנו מדברים עליו כאן, אלא בגלל המוסד החדש במשפט הישראלי של משאל עם, שבהגדרה, בהיותו משאל עם, הוא לוקח סמכויות, בין של הכנסת, בין של הממשלה, במקרה הזה, כפי שתואר, של שתיהן, והינו חידוש גדול ודרמטי במשפט הישראלי. בעיקרון, טוב שתהיה במשפט הישראלי אפשרות למשאל עם, בין לצורך הזה, בין לצורך אחר, אבל זאת לא השאלה. לא משנים את המשפט הישראלי בהיבטים משטריים כאלה, בעידן שבו אנחנו כבר נמצאים, כשאנחנו יודעים מהו המעמד של חוקי-היסוד כפי שמקובל על בתי המשפט, בלי שיהיה גיבוי לכך בחוק-יסוד. אני לא אומר שיש צורך לחוקק חוק-יסוד: משאל עם. צריכה להיות התייחסות בחוק-יסוד שמכיר בקיומו של משאל עם ומסמיך בחוק, לא בתקנות, קביעת הסדרים מפורטים בעניין הזה.

יצחק לוי:

זה כבר קיים בחוקים, כלומר, יש כבר חוקים שמתייחסים למשאל עם.

מנחם בן-ששון:

הוא אומר שזה אבסורד.

אריאל בנדור:

החוקים הללו מעוררים בעיה חוקתית.

איל זנדברג:

הם לא נכנסו עדיין לתוקף.

אריאל בנדור:

המטרה היא לא לחכות שיגיע מישהו לבית המשפט ויבקש שבית המשפט יפסוק. כל עוד לא פסקו, לדעתי, מתעוררת למצער בעיה קשה.

יצחק לוי:

מה שאתה אומר הוא שהחוק הזה לא חוקתי, ולכן אין שום אפשרות להתייחס כרגע לחוק הזה, כי הוא מיסודו לא חוקתי. זה מה שאתה אומר?

אריאל בנדור:

החוק הזה כרגע הוא בסדר, הוא אומר: יהיה חוק-יסוד: משאל עם, אז ייכנס לתוקף ההסדר. זה מאוד בעייתי, ופרופסור מעוז עמד על הניסוח המוזר.

יצחק לוי:

אם היה כתוב פה רק חוק, כפי שאמר פרופסור מעוז, שהעניין היה רק עניין של פשרה?

אריאל בנדור:

חוק לא היה מספיק, כאן מתעוררת בעיה חוקתית.

מנחם בן-ששון:

אז ההיגיון ההפוך של אביגדור יצחקי, במקרה הזה של החוק, היה פועל, משום שהחוק מסמיך תקנות. אתה אומר: תעשה את זה בתקנות או בצו, זו היררכיה.

יצחק לוי:

לא כל דבר בתקנות. יש חוק ויש תקנות.

מנחם בן-ששון:

מבחינת המדרג צודק אביגדור יצחקי, מבחינת המהות, זה בלתי אפשרי.

היו"ר דוד טל:

תודה. אחרי שהבנו שצריך את זה בחוק-יסוד, נעבור לחברת הכנסת זהבה גלאון.

זהבה גלאון:

אני רוצה להתנצל, שאולי כל הדברים שאני מתכוונת לומר כבר נאמרו בישיבה הקודמת, שלא הייתי בה. אני שומעת את הוויכוח כאן לגבי האכסניה שבה החוק שמדברים עליו צריך להיות, ובעיני הוויכוח הוא לא רק לגבי האכסניה. בעיני, הדבר הזה מעורר שאלה קשה. אומנם הכנסת כבר הצביעה על החוק הזה, אבל כבר היו דברים מעולם, חוקים הוצבעו בקריאות מקדמיות, ואחר כך נכנסו להקפאה עמוקה. אני רוצה להעלות תהייה, האם הדרך להתמודד עם שאלות קשות היא על ידי העברת ההכרעה למשאל עם. אני מודה שאני מוטרדת מזה שהכנסת יכולה לחשוב שהיא יכולה להתפרק מהאחריות שלה, ובשאלות של הסדרים מדיניים מעבירים את ההכרעה לעם.

אני רוצה להזכיר לך, אדוני. רק לאחרונה היינו עדים לזה שכאשר יוצאים למלחמות לא עושים משאלי, עם, כשהחליטו שמקימים התנחלויות לא עשו משאלי עם. כשרוצים להגיע למצב, אני לא יודעת אם בכלל, לדון לגבי עתידה של רמת-הגולן או כל מקום אחר, אני לא חושבת שצריך לעשות משאל עם. יש ממשלה, יש כנסת ריבונית, הדמוקרטיה היא דמוקרטיה פרלמנטרית, וכל המחשבה שינסו לטרפד הסדרים מדיניים באמצעות זה שיעבירו את ההכרעה לעם, ואחר כך גם תהיה מניפולציה בשאלת השאלות, ואולי גם יגידו שיהיה רוב מיוחס, ואז בכלל תתעורר השאלה של נשיאה באחריות – רק בימים אלה אנחנו עומדים בפני השאלה למי יש אחריות – אחר כך הממשלה תגיד שהיא פועלת בשם העם, אז למי נבוא בטענות, וממי נבקש לבוא בשאלת האחריות?

הדבר שמטריד אותי מאוד, שיושבים כאן חברי כנסת מכל מיני סיעות ואומרים שלא הכנסת מייצגת את ריבונות העם. אנחנו הולכים עכשיו לחוקק חוק של משאל עם, בין אם זה יהיה חוק-יסוד, ובין אם זה יהיה חוק רגיל, בין אם יתקנו כפי שמציע פרופסור בנדור או כפי שמציע פרופסור שטרית- - -

מנחם בן-ששון:

בצורה ממוקדת כזאת עוד אף אחד לא אמר את זה בדיון הקודם.

קולט אביטל:

סוזי נבות אמרה את זה.

היו"ר דוד טל:

סוזי נבות אמרה את זה חד-משמעית, היא השתמשה באותן מילים.

מנחם בן-ששון:

אגב, משה גפני כתב בהצעת החוק שלו, שהוא רוצה לבטל הכול.

זהבה גלאון:

אדוני היושב-ראש, משאל עם ישנה את כללי המשחק, יעביר את האחריות מהכנסת, מהגוף המחוקק לעם.

היו"ר דוד טל:

בשאלות מסוימות.

זהבה גלאון:

לא בשאלות מסוימות, בשאלות שהן קריטיות.

היו"ר דוד טל:

היא הנותנת.

זהבה גלאון:

תן לי לדבר.

היו"ר דוד טל:

גברתי, אני רק רוצה להעיר, אני רוצה להבין.

זהבה גלאון:

אתה היושב-ראש ואתה מגן עלי. אני רוצה לדבר באופן מסודר, זה כל פעם קוטע לי את חוט המחשבה.

אדוני, אני מוטרדת, כי דנים בהצעות כאלה, ופתאום אנחנו בכלל דנים בפרוצדורות. הפרוצדורות הן חשובות, אני לא מזלזלת בהן. באמת יושבים כאן עוקרי הרים, מה אני מכניסה את הראש שלי ביניהם, מה אני מבינה אם זה צריך להיות בחוק-יסוד כזה, אם זה צריך להיות תיקון והחוק הזה יסמיך את זה. אני לא מבינה מספיק בדברים האלה. מה שאני כן יודעת, שיש לנו חובה, כחברי כנסת, להתריע על כך שהדבר הזה גם יערער את מעמדה של הכנסת כריבון במשטר של נציגים, וגם יפגע בכל יחסי הכוחות ובחלוקת הסמכויות בין הממשלה לכנסת, הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת והציבור. אני בעיקר מוטרדת מכך, רבותי יושבי-הראש של ועדת החוקה וועדת הכנסת, שאתם לא מזדעקים מזה שמשאל עם בא לקרוא תיגר על הלגיטימיות של החלטות ממשלה, על הצבעות של הכנסת. אנחנו נמצאים בחברה שסועה- - -

אביגדור יצחקי:

נידרש לשאלה הזאת בשבוע הבא. היתה החלטת ממשלה.

זהבה גלאון:

זה לא דומה.

אביגדור יצחקי:

השאלה, אם ראש הממשלה אחראי או לא אחראי. היתה החלטת ממשלה לצאת למבצע קרקעי, השאלה אם ראש הממשלה אחראי או לא אחראי.

זהבה גלאון:

היא הנותנת. אם לגבי החלטות ממשלה אתה עוד יכול לבוא בטענה לראש ממשלה, שהוא נושא באחריות, כשהעם מכריע אין לך למי לבוא בשם הטענה של נשיאה באחריות, אתה בכלל מפקיע את היכולת לבוא באחריות. זה שומט את הטיעון מתחת להצעה שלך.

אביגדור יצחקי:

לאור זה שראשי ממשלה לא לוקחים אחריות גם במקרים כאלה, אולי צריך לקחת מהם את האחריות.

היו"ר דוד טל:

אביגדור יצחקי, דוח וינוגרד עוד שבוע, תגיד את זה בעוד שבוע.

זהבה גלאון:

אדוני, יכול להיות שצריך לקחת את האחריות מראשי ממשלות, אבל לא על ידי גלגול האחריות לעם.

הכנסת נבחרה כמייצגת את העם, יש בה נציגים מכל המגזרים, מכל הקבוצות. החברה הישראלית היא חברה שסועה, היא חברה של מגזרים, וכשבאים ומציעים הצעה כזאת של משאל עם, בעצם משאל עם זה הכרעה. בחברה כזאת אתה מנסה להגיע לפשרה. כנסת יכולה לעשות פשרות, כנסת יכולה להחליט שעושים כך או עושים כך, משאל עם זה הכרעה. בחברה שסועה, המשמעות של זה כל כך בעייתית.

אני חוזרת ואומרת שאסור לנו, כוועדה, לתת יד לזה שאנחנו מפרקים את הכנסת, אסור לנו לתת יד לזה שאנחנו מפרקים את הכנסת מאחריותה, פוגעים במעמדה של הכנסת. שאלת רמת-הגולן היא שאלה רגישה, אולי שאלת ירושלים תהיה רגישה יותר. אסור לנו בכלל להיכנס למשחק הפוליטי הזה. היום זה בעדי, מחר זה נגדי. יש לנו אחריות כוללת, חוצת מפלגות, חוצת מחנות, למעמדה של הכנסת גם בסוגיות רגישות.

אולי עוד משפט אחד, אדוני, לא חשבתי שאני אזדקק לזה, אבל לאור הלך הרוח ששמעתי כאן. אחד הדברים היותר מטרידים, שהטרידו אותי בזמנו אחרי רצח ראש הממשלה יצחק רבין, היה, שיגאל עמיר במעשה שלו אמר שלממשלה ולכנסת ריבונית אין מנדט לוותר על חלקי ארץ.

יצחק לוי:

אני מוחה על ההשוואה.

זהבה גלאון:

אני אומרת, זאת פרשנות שלי. אל תמחה, עוד לא שמעת עד הסוף.

קולט אביטל:

בשם יגאל עמיר אתה מוחה?

יצחק לוי:

לא, אני מוחה בשם עצמי. זה לא מה שיגאל עמיר אמר, יגאל עמיר לא אמר כלום, הוא רצח.

זהבה גלאון:

יגאל עמיר לחץ על ההדק.

יצחק לוי:

הוא לא אמר שום דבר.

קולט אביטל:

הוא לקח על עצמו.

זהבה גלאון:

בתורך תדבר.

היו"ר דוד טל:

רבותי, סדר באולם הישיבה.

זהבה גלאון:

יגאל עמיר לחץ על ההדק בשם תפיסה שלממשלה נבחרת ולרוב בכנסת אין מנדט להכריע בשאלות של ויתור על שטחים ופינוי יישובים. ומי שמתעלם- - -

אביגדור יצחקי:

הוא עשה את זה בשם מחלת רוח, לא בשם שום דבר אחר.

זהבה גלאון:

מי שמתעלם מכך וקובע שזו מחלת רוח, הוא מנסה להפקיע- - -

היו"ר דוד טל:

אביגדור יצחקי, אתה רוצה שנצביע היום? אתה לא עוזר לי.

זהבה גלאון:

אדוני היושב-ראש, אם הכנסת נותנת אישור למשאל עם, הדבר הזה נותן אישור לתפיסת העולם שלממשלה ולכנסת נבחרת אין מנדט לוותר על שטחי ארץ בהכרעות ריבוניות. זו היתה התפיסה שבשמה יגאל עמיר לחץ על ההדק. תחשבו טוב-טוב, בכלל אל תיכנסו לפרוצדורות אם זה בחוק-יסוד, אם זה בחוק רגיל, האם מעבירים סמכויות – כל הדיונים שהיו כאן שאני מעריכה ומכבדת, ומעניינים כדיון.

אדוני היושב-ראש, אני מבקשת לא להצביע, ואני מבקשת לקיים את הדיון הזה בפורמט הרבה יותר רחב, שיהיה דיון בסיעות הבית- - -

היו"ר דוד טל:

גברתי, אני לא יכול להכריח את חברי הכנסת שלא מוצאים לנכון להגיע לכאן לבוא לישיבה.

זהבה גלאון:

אדוני היושב-ראש, אתה יכול הרבה דברים לעשות, ואחד הדברים שאתה יכול לעשות זה להגיד שבסוגיה רגישה כזאת אתה פונה לסיעות הבית, שקודם כול יכנסו דיון בינם לבינם וידונו בסוגיה העקרונית, לפני שדנים בפרוצדורות, ואחר כך נראה מה יקרה כאן אחרי וינוגרד, לפני שאתם מזדרזים להעביר כאן החלטות בצורה כזאת.

היו"ר דוד טל:

תודה רבה, גברתי. אני רוצה להעיר על חלק מדבריך. כנסת צריכה לקבל החלטות, ובפרט להתמודד עם בעיות רגישות. זה התפקיד שלה – לקבל הכרעה, לחתוך לכאן ולכאן ולקבל החלטה. מעבר לכך, יש משטרים דמוקרטיים, דומים למשטר שלנו, שיש בהם משאלי עם.

זהבה גלאון:

כל שבוע יש משאל עם בשוויצריה על גודל החור בגבינה.

היו"ר דוד טל:

האנלוגיה הזאת ממש מצוינת- - -

זהבה גלאון:

האם זה דומה?

היו"ר דוד טל:

הכנסת תקבל החלטה בנושא הזה.

אשר מעוז:

אדוני היושב-ראש, אני רוצה להעיר. זה לא הנושא שהוזמנתי אליו, אבל אם הוזכר יגאל עמיר, להבדיל, הראשון שהציע משאל עם היה יצחק רבין--

זהבה גלאון:

הייתי נגדו גם אז.

אשר מעוז:

--אחריו – אהוד ברק. הם הציעו לעשות משאל עם. יש שני סוגים של משאלי עם. יש סוג של משאל עם עוקף כנסת ומשאל עם תומך. הדוגמה היחידה של עוקף היתה הצעת חוק של חברי הכנסת כהן וברונפמן שהציעו בשעתו לחייב את הממשלה להתנתק מרצועת עזה כשהם חששו ששרון לא מוכן להתנתק. כאן יש בעצם הצעה למשאל עם שהיא תומכת, שאמורה לתמוך בעמדת הממשלה והכנסת. אני גם לא רואה בעיה, כאשר הכנסת עצמה היא המסמיכה את משאל העם. זה לא שיש פוטש על הכנסת ועל הממשלה.

בגלל הרגישות של העברת שטחים ונסיגה ונדידות של אוכלוסייה, ואני לא מביע את דעתי הפוליטית, ב-2000 הדיון היה מאוד סוער – אמרתי שאני לא איש פוליטי, אם הייתי איש פוליטי, בטח הייתי רץ לכנסת, בטח לא נבחר, אבל הוזמנתי כי אני משפטן – לגבי נושאים אשר כאלה. למשל, בית המשפט העליון של קנדה קבע, כשקוויבק רצתה להתנתק, הוא אמר שקודם יש לערוך משאל עם, ויש לאפשר לאוכלוסייה להביע את דעתה, כי זה לא נושא רגיל. פרופסור ורנון בוגדנור מאוקספורד, מגדולי מדעני המדינה, הוא הציע דווקא לערוך משאלי עם לגבי נסיגה משטחים בישראל, לא רק אותם שטחים שהמשפט הוחל עליהם, והנימוק שלו לא היה משום שהוא מאנשי ארץ-ישראל השלמה. הוא אמר שמשום שהנושא רגיש כל כך, כדי שהדבר יתקבל על ידי האוכלוסייה. הוא אמר: זה כדי לנטרל את הקיצוניים שהם נגד הנסיגה, כי יגידו שיש להם הצ'אנס, העם נשאל והעם רוצה לסגת. במקום שזאת תהיה החלטה כפויה, ואז תהיה להם הרגשה של חוסר לגיטימיות, שלא בצדק, כי הכנסת רשאית לקבל כל החלטה. זה אמור להוסיף חיזוק לרצון שהביעה הכנסת, ובמקרה אשר כזה, הוא גם הביא דוגמה שהנסיגה של אלג'יריה מצרפת, למשל, הצליחה כל כך דווקא משום שנערך משאל עם והוא אושר ברוב גדול.

יצחק לוי:

רבותי, אני חושב שמה שחברת הכנסת גלאון אומרת כבר הוכרע בחוק הזה, ההכרעה כאן היא משאל עם שמאשר את החלטת הכנסת. לא מדובר כאן בהעברת האחריות לעם.

היו"ר דוד טל:

היא רק שואלת אם זה נכון או לא נכון, שכן אם נגדע את החוק הזה באיבו, תיקנו את הנושא- - -

קולט אביטל:

אם העם אומר לא להחלטת כנסת, לאיזה מצב אנחנו נכנסים?

היו"ר מנחם בן-ששון:

נחליף את העם כנראה...

יצחק לוי:

אנחנו מעדיפים להחליף את הכנסת מאשר את העם, פרופסור בן-ששון. זו מחשבה יותר נכונה מהחלפת העם.

אביגדור יצחקי:

זה מה שנעשה בשבוע הבא, נחליף את העם.

יצחק לוי:

הכנסת מקבלת החלטה, שבה הכנסת משנה מצב, היא משנה מצב קיים. בעניינים מסוימים שהוגדרו בחוק, באה הכנסת ומחליטה שהיא רוצה את אישור העם להחלטתה. אין מדובר כאן בהעברת אחריות לעם, אלא מדובר כאן בכך שהכנסת מעוניינת- - -

היו"ר דוד טל:

לא אחריות, אבל תסכים שזאת העברת סמכות.

יצחק לוי:

סמכות בוודאי, אבל זה כבר נעשה, זה כבר נמצא בחוק בסעיף 3, לא בסעיף 4. בסעיף 3 הסמכות הזאת כבר נתונה, הסמכות הזאת כבר קיימת. כל זמן שסעיף 3 לא נפסל, הסמכות הזאת כבר נמצאת בספר החוקים שלנו. באה הכנסת ואומרת בעניין מסוים, במקרה שלנו עניין ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל על רמת-הגולן: אנחנו מבקשים מלבד החלטתנו גם את אישור העם, ואנחנו קובעים שאם העם לא מאשר, החלטתנו בטלה. כלומר, הכול החלטה שלנו, לא החלטה של העם, אנחנו קבענו מראש תהליך.

קולט אביטל:

זה לא כך.

יצחק לוי:

אני מבקש סליחה, כך אני קורא את החוק.

זהבה גלאון:

נראה לך שאחרי שהעם יאשר, תחזור לכנסת?

היו"ר דוד טל:

זהבה גלאון, אני לא מרשה לך לקחת את הסמכות ממני ולהעביר אותה אליך.

יצחק לוי:

החוק הזה התקבל במליאת הכנסת, לא כאן.

זהבה גלאון:

אז מה?

יצחק לוי:

אז כלום. אני רק אומר מה שאני אומר.

החוק הזה דורש בוודאי דיון בנושא משאל העם, אבל בעיני ההחלטה כבר נפלה במתכונת הזאת, במתכונת שיש אישור הכנסת, והכנסת באה ומבקשת את אישור העם על ההחלטה הזאת, הדבר הזה כבר הוכרע.

היו"ר דוד טל:

הוא ממש לא הוכרע. כמו שזה רשום שם, זה לא הוכרע. אתה מבין טוב ממני, שכן אתה יושב בוועדת החוקה. לכשיעבור חוק-יסוד: משאל עם, זה ייכנס לתוקף.

יצחק לוי:

זה לא כך.

בוא נקרא מה שכתוב בסעיף 3: "החלטת ממשלה, שאושרה על ידי הכנסת, כאמור בסעיף ‎2, טעונה גם אישור במשאל עם, שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל." סעיף 4: "תחילתו של סעיף ‎3 ביום תחילת תוקפו של חוק-יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם."

היו"ר דוד טל:

לכן זה עוד לא נכנס לתוקף.

יצחק לוי:

לא עיקרון משאל העם, אלא ההסדרה.

קולט אביטל:

אני מצטערת, יש כאן בכל זאת איזה אבסורד. אני לא יודעת אם קראת את הספר "הנסיך הקטן".

יצחק לוי:

אני זוכר אותו. אם את חוזרת עליו בשבילי, אני זוכר אותו.

קולט אביטל:

הוא מגיע לאיזו פלנטה ששם יש מלך, והוא רוצה לשבת, הוא מנסה לשבת, ואז המלך אומר לו: אתה לא יכול לשבת בלי רשותי. וכשהוא עומד לעזוב, הוא אומר לו: אתה לא יכול לעזוב בלי רשותי. אז הוא מבקש רשות, ואז הוא יכול לעזוב. יש לנו פה איזה אבסורד. אנחנו כחברי כנסת אומרים שאנחנו מחליטים, אבל אנחנו מחליטים שאם אתה מבטל את ההחלטה שלנו, זה ברשותנו. אם כך, בשביל מה כל המהלך הזה?

מנחם בן-ששון:

הרב לוי, לשיטתך, היום אנחנו מנסים לגהץ חוקים. הטענה של החוק מ-1999, שהוא קיים כי הוא קיים. מה אתה עונה לאנשים שעונים על המדרג ואומרים לך: איך אתה עושה חוק-יסוד בתוך חוק רגיל?

יצחק לוי:

עוד לא התייחסתי לזה. התייחסתי קודם כול למה שחברת הכנסת גלאון אמרה במישור העקרוני.

חברת הכנסת קולט אביטל, התשובה שלי פשוטה: ראי בדברי יצחק רבין, ראי בדברי ברק, ראי בדברי אחרים שראו את הדרך הזאת כדמוקרטית ונכונה.

שמעון שטרית:

גם היתה הבטחה למפד"ל בזמנו.

יצחק לוי:

היתה הבטחה למפד"ל גם של גולדה מאיר.

קולט אביטל:

אני לא נגד משאל עם. אני נגד החשיבה שהכנסת, ברגע שהיא אומרת שהיא החליטה החלטה, אבל אם אתה מבטל אותה, ברשותי שאתה מבטל אותה. יש פה אבסורד במהלך הזה.

יצחק לוי:

אני חושב שאין אבסורד. בסוגיות קרדינליות, מיוחדות, מותר לכנסת להגיד שאנחנו רוצים לשמוע את עמדת העם. יכול להיות שהחוק היה צריך להיות, שאם העם יתנגד, זה יחזור לדיון לכנסת או לעשות עוד איזה הליך מסוים, יכול להיות, אבל אז ודאי שהכנסת לא היתה הולכת נגד העם. יש שאלות קרדינליות מסוימות שבין קדנציה לקדנציה רוצים לשאול את העם, הרי כל בחירות זה משאל עם. נניח שבא ראש הממשלה ואומר שעמדתו כך וכך, אז יש משאל עם. קורה שצריך גם באמצע משאל עם, ולא חייבים ללכת לבחירות.

זהבה גלאון:

ברגע שהוא נבחר, יש לו המנדט לבצע את רצון העם. זה בדיוק.

יצחק לוי:

אני מבקש את סליחתך. הכנסת אומרת שאנחנו לא רוצים ללכת לבחירות עכשיו, כי מדובר בסוגיה אחת, אבל אנחנו רוצים בסוגיה הזאת לשאול את העם. אני לא רואה בזה התמוטטות של המשטר הדמוקרטי, אני לא רואה בזה ערבוב סמכויות. הדבר הזה ייתכן. זו נקודה אחת.

נקודה שנייה. אי אפשר ללכת לחקיקה של אביגדור יצחקי כמות שהיא, אלא אנחנו צריכים לעשות כאן שני צעדים: הצעד הראשון זה לקבוע שבסעיף 4 אנחנו מוחקים את המילה "יסוד".

היו"ר דוד טל:

זה על-פי הצעתו של פרופסור שטרית, שזה יהיה חוק רגיל ולא חוק יסוד.

יצחק לוי:

מכיוון שהחוק הזה התקבל כך, יש סתירה פנימית בחוק, כי חוק-היסוד היה צריך להופיע בסעיף 3. בסעיף 3 קובעים את העיקרון, לא בסעיף 4. בסעיף 4 רק מדברים על ההסדרים של עריכת משאל העם. עיקרון משאל העם התקבל בסעיף 3. ולכן יש אפשרות או לחקיקה פרטית או לחקיקה בוועדה הזאת.

אשר מעוז:

פרטנית, לא פרטית.

יצחק לוי:

לא, פרטית. או של הוועדה, אולי במסגרת החוק הזה, אולי במסגרת מיוחדת, לתקן את זה. אני מציע לתקן סעיף 4, או בחוק של הוועדה או בחוק פרטי. אני מעדיף חוק של הוועדה.

ארבל אסטרחן:

אפשר להתקדם עם החוק של חבר הכנסת יצחקי ואחרים.

יצחק לוי:

נכון.

אביגדור יצחקי:

צריך לשנות את סעיף 4 לפי חלק מהצעות פרופסור גרוס.

יצחק לוי:

ייתכן שלא צריך חוק חדש.

היו"ר דוד טל:

אם זה חוק חדש, צריך להתחיל את כל הפרוצדורה מההתחלה, וכאן אפשר לצעוד קדימה.

זהבה גלאון:

לאן אתה ממהר?

היו"ר דוד טל:

אני ממהר לרמת-הגולן...

יצחק לוי:

חבר הכנסת טל, אינני דן כרגע בפרוצדורה. אם אפשר לעשות את זה דרך החוק הזה ולהתקדם – מה טוב, אם אפשר לעשות דרך חוק של הוועדה – גם טוב, ואז זה הולך ישר לקריאה הראשונה.

היו"ר דוד טל:

השאלה, מה הדרך הקצרה?

מנחם בן-ששון:

הקצרה היא ארוכה, והארוכה היא קצרה, וזה משאל עם, זה לא צחוק.

יצחק לוי:

לגבי הדרך, מה הקצרה ומה הארוכה, יושב-ראש הוועדה ידון עם יועציו ויציע לנו מה הדרך הקצרה.

דבר נוסף. אפשר יהיה להטיל על ועדת הבחירות המרכזית, אבל לא בדרך הזאת. עקרונות נוספים, מעבר לעיקרון של סעיף 3, יצטרכו להיקבע בחוק.

היו"ר דוד טל:

זה לא תפקיד שלה, היא אף פעם לא עסקה בזה.

מנחם בן-ששון:

ודאי שלא, ועדת החוקה קיימת בשביל זה.

יצחק לוי:

אי אפשר שהחוק יקבע רק עיקרון אחד – התקבל ברוב הקולות הכשרים. יש עוד דברים שקשורים לעריכת משאל העם, דברים מרכזיים ועקרוניים, שאותם אי אפשר למסור לוועדת הבחירות המרכזית. אפשר למסור לוועדת הבחירות המרכזית לאחר שנקבע עוד עקרונות מספר. אם נרצה לקבוע עוד עקרונות מספר, נוכל להעביר. זאת הדרך שאני מציע להתמודד בה עם העניין. תודה רבה.

אשר מעוז:

ב-2004 ראש הממשלה שרון רצה לקיים משאל עם על פינוי היישובים. היועץ המשפטי לממשלה מסר לו חוות דעת ב-22 בנובמבר 2004. הוא אמר שאי אפשר לעשות את זה בלי חקיקה, והכוונה שלו היתה חוק רגיל ולא חוק-יסוד.

קולט אביטל:

איך אתה יודע שזאת היתה כוונתו?

אשר מעוז:

יש לכם כאן מרכז מחקר ומידע מצוין בכנסת, והוא עשה את העבודה.

קולט אביטל:

במסמך הזה היה כתוב, שהכוונה של היועץ המשפטי היתה- - -

אשר מעוז:

שרון רצה לעשות את זה בכלל בלי חוק, ואז הגיש היועץ המשפטי חוות דעת שלא ניתן לעשות זאת בלי חקיקה בכנסת, לא חוק-יסוד.

קולט אביטל:

לא שאלתי את זה.

היו"ר דוד טל:

הוא ציין עובדה.

קולט אביטל:

הוא גם פירש אותה.

היו"ר דוד טל:

חברת הכנסת קולט, לגבי הפרשנות של היועץ המשפטי לממשלה יהיו כאלה שיסתרו אותה, זה לא תורה מסיני. חבר הכנסת פרוש, האם זה נכון שחוץ מעשרת הדברות אין לנו שום דבר מסיני?

אשר מעוז:

אני מבין שרוב מוחץ בכנסת תומך בחוק הזה. אני לא מבין מה החשש מפוטש.

קולט אביטל:

יש כאן נקודה מהותית, ושאלתי לא מתוך קנטרנות, אני רוצה להבין. אם היועץ המשפטי לממשלה, שפנה לראש הממשלה דאז, שרון, אמר שזה לא יכול ללכת בלי חקיקה, האם הוא בפירוש אמר חוק-יסוד או לא.

אשר מעוז:

לא. אם הוא היה רוצה, הוא צריך לומר בפירוש חוק-יסוד. אם הוא אומר שצריך חקיקה, משמע שלא צריך חוק-יסוד.

קולט אביטל:

כך אתה מבין את זה.

שמעון שטרית:

בכל ההסכמים שנחתמו בעבר היו שני חלקים: חלק אחד, קבלת ההחלטה על ההסכמים. חלק שני, חקיקה ליישום.

קולט אביטל:

אישור הכנסת.

שמעון שטרית:

לא. אישור הכנסת זה בתוקף המנהג.

קולט אביטל:

בהסכם עם מצרים היתה חקיקה?

שמעון שטרית:

היה אישור של הכנסת.

קולט אביטל:

לא היתה חקיקה. למה אתה אומר שההסכמים נקבעו בחקיקה?

שמעון שטרית:

בהסכם עם מצרים לא היתה חקיקה, אבל מהסכמי אוסלו ואילך תמיד היתה חקיקת יישום. לכן צריך לעשות הפרדה בין התהליך של אישור ההסכם שכולל ויתור לבין אותה חקיקה שתצטרך להיחקק לצורך יישום במקום שהמשפט הפנימי צריך לקלוט לתוכו את ההתחייבות הבין-לאומית שלנו מול מדינות אחרות.

היו"ר דוד טל:

לא ירדתי לסוף דעתך.

שמעון שטרית:

אדוני היושב-ראש, בעולם המשפט יש שני חלקים: חלק אחד הוא בין מדינות, חלק שני, שכל מדינה פועלת בתוך המשפט שלה. מה שאמרתי הוא, שבכל הסכם כזה יש החלק שבין מדינות. צריך לקבל החלטה, ואז כשמדינה א' מתחייבת כלפי מדינה ב', או במקרה שלנו ארגונים, שאלה לא היו מדינות, בשלב הראשון צריך לגבש ולאשר, במובן של אישור סופי, את ההסכמים. במשפט שלנו, החוקתי, נוצר מנהג שכל הסכם כזה מובא לאישור הכנסת, עוד לפני החקיקה הזאת.

אשר מעוז:

יש גם חוות דעת של היועץ המשפטי. זה אחרי.

שמעון שטרית:

אחרי שסיימת את תהליך אישור ההסכמים בא השלב של ההפעלה. במקום שההוראות שבתוך ההסכם מחייבות שינוי חוקים, אז אתה מחוקק חוקים. בעניין של ההתנתקות היתה מחלוקת או התלבטות האם כן או לא חוק יישום, בסוף החליטו – חוק יישום. בסיני לא עשו חוק יישום, אבל בעקבות הסכמי אוסלו היה חוק יישום.

היו"ר דוד טל:

היה אפשר גם לא לעשות על-פי ההיגיון הזה.

שמעון שטרית:

תלוי מה. הפרשנות היתה שצריך היה.

היו"ר דוד טל:

הראיה שאמרת שבסיני לא עשו.

שמעון שטרית:

לגבי פיצויים אפשר היה לא לעשות, אבל אמרו שעדיף לעשות הסדרה מפורטת ומדויקת, ואחר כך היו צריכים לאשר גם סעיפים מסוימים, האם זה פיצוי מתחת לגיל 18 בפסק הדין שניתן לבית המשפט. לכן כאן צריך לעשות הבחנה – חקיקת יישום כנראה תהיה בכל מקרה, כי צריך לתרגם לשפת המשפט הפנימי את ההתחייבויות הבין-לאומיות.

אביגדור יצחקי:

אדוני היושב-ראש, קודם כול, אני רוצה להודות לך על הדיון המאוד ממצה.

היו"ר דוד טל:

הגיעו ארבעה עוקרי הרים.

אביגדור יצחקי:

ועוד כאלה ששלחו את חוות דעתם.

היו"ר דוד טל:

לכן אמרתי "ארבעה". כאן יושבים שלושה והרביעי לא הגיע.

אביגדור יצחקי:

היה צריך להגיע עוד מישהו, גם פרופסור ברכיהו ליפשיץ היה צריך להגיע, והוא לא הגיע.

היו"ר דוד טל:

אולי תגיע גם פרופסור זילברשץ.

אביגדור יצחקי:

קיבלנו כאן חוות דעת, כל אחת בסלע, מצד אחד, מצד שני, בחילוקי דעות בין המשפטנים. לצערי, הם לא מצביעים. אם הם היו מצביעים, כבר היינו סוגרים את העניין היום הזה היום, לפחות ברוב המסתמן בין הפרופסורים, אבל ההכרעה בסופו של דבר היא של חברי הכנסת, גם בעניין הזה. לדעתי, קיבלנו חיזוק מספיק, ומבחינתי, גם אם פרופסור אחד היה נותן חיזוק לזה שאפשר לעשות את הדברים בצורה כפי שהרב לוי הציג קודם, שאני מסכים עם חלק גדול מהדברים שהוא אומר, זה מספיק.

אני רוצה שתי הערות בנושאים המהותיים שדיברו עליהם חברי הכנסת גלאון, בן-ששון וקולט אביטל. אני לא מאמין שעל נושא מדיני כל כך מורכב, בסופו של דבר, מדינת ישראל לא תלך לבחירות. אני גם חושב שבסופו של דבר זה יהיה מין סוג של משאל עם אם הנושא המדיני יהיה כל כך חשוב.

היו"ר דוד טל:

את זה אתה צריך לומר לחברי הכנסת שלא רוצים שיהיו בחירות.

אביגדור יצחקי:

במקום להכניס את המדינה הזאת לטלטלת בחירות נכון כן לייצר מנגנון מהסוג הזה של משאל עם. אני לא רוצה להביא את המובאות איפה יש ואיפה אין בעולם הגדול משאלי עם. דרך אגב, יש מדינות שהרוויחו בגדול במשאלי עם, יש כאלה שהפסידו בגדול, זאת לא השאלה.

אני רוצה לחזור על עמדתי מהדיון הקודם, שחברת הכנסת גלאון לא שמעה אותה. הפוליטיקאים ילכו על פי צו מצפונם כשהם ידעו שיש משאל עם, זאת אומרת, לא יהיו לחצים קואליציוניים, פרסטיז'ה, אגו, משילות וכל הדברים האלה, כל אחד יבוא למיליה שלו ויגיד: ממה נפשכם? זוהי דעתי, ממילא הולכים למשאל עם. ואני אומר וחוזר ואומר לראש הממשלה, היום יש פחד מהותי ללכת למשא-ומתן עם הסורים, כי הוא יודע שזה יכול למוטט את כל הקואליציה שלו, וזה יקרה לכל ראש ממשלה. ראש ממשלה שיש לו בגיבוי משאל עם, הוא יכול ללכת ולדבר עם מי שהוא רוצה, כמה שהוא רוצה, כי בסופו של דבר יובאו להכרעת העם.

יצחק לוי:

זה מה שעשה ברק.

אביגדור יצחקי:

נכון. דרך אגב, גם אם אריק שרון היה מביא את נושא ההתנתקות למשאל עם, אין לי ספק שהוא היה זוכה לרוב בעם.

היו"ר דוד טל:

וגם אין לך ספק שכולם היו מצטערים על זה אחר כך.

אביגדור יצחקי:

אם ראש ממשלה יביא הסכם שלום עם הסורים עם ויתור מלא על רמת הגולן, הצפי שלי שהוא יזכה לאישור העם, כי עם ישראל הוא עם שוחר שלום, ומוכן לוויתורים קשים וכל מה שקשור בזה.

לאחר ששמענו את הפרופסורים הנכבדים, אמרתי שמספיק אחד, אבל אם ארבעה הביעו את הדעה שאכן אפשר לעשות את זה בחוק רגיל- - -

היו"ר דוד טל:

לא כולם. כולם מסכימים שהצעת החוק שמונחת לפנינו לא חוקתית, אחר כך יש הבדלי דעות בדברים אחרים.

אביגדור יצחקי:

עוד לא סיימתי. אפשר לעשות את זה בחוק רגיל בשינויים מחויבים. אני מסכים שהנושא של ועדת בחירות מרכזית כמשהו שקובע הכול לא נכון, אבל בשינויים מחויבים, כדוגמת ההצעה של פרופסור גרוס, ואני לא מסכים לשני שלישים, אני חושב ששני שלישים זה קצת מיותר, ואפשר לעשות את זה ברוב רגיל של הציבור. אני חושב שבשינויים המחויבים אפשר להגיע לניסוח מהיר מאוד ולבקש מחברי הכנסת שיצביעו עליו כבר בשבוע הבא אחרי שנכנס את הוועדה כולה.

זהבה גלאון:

רמת הגולן על הפרק, אדוני?

אביגדור יצחקי:

זה לא שייך לרמת-הגולן.

היו"ר דוד טל:

לא, אבל יש חשבונות אחרים, ואני אגלה לך אותם אחר כך.

זהבה גלאון:

אני תמהה מה על סדר-היום.

אביגדור יצחקי:

אני חושב שרצוי מאוד לסיים את העניין הזה. הקריאה הטרומית כבר עברה לפני כשבעה חודשים. אני מבקש מאדוני היושב-ראש לקיים בדחיפות הזאת שאתה מקיים, בצורה מואצת, לקיים בשבוע הבא ישיבה, כולל הצבעה, להודיע לכולם על מועד ההצבעה, ולהצביע על הדברים.

מנחם בן-ששון:

במהות הדברים יש לי לא רק נטייה, אני חושב שמה שאמרה חברת הכנסת גלאון היום בפתח הדברים בצורה נוקבת היא סוגיית מהות של המשטר שלנו, וממנה אחרי זה משתלשלות גם השאלות האחרות שנוגעות למשאל עם. אני סבור שממשלה מחליטה ואני סבור שכנסת מאשרת. המנגנון הזה הוא מנגנון שפרופסור שטרית תיאר גם בישיבה אחרת, והוא נוח לי. אני גם מסכים עם מה שאמר חבר הכנסת יצחקי, שאם יש ויתורים שהם משמעותיים מאוד, מן הדין אולי ללכת לבחירות, ואז שוב, בחירות הן המנגנון שבהן אתה מעלה נושא על סדר-היום, חוזר ומביא אותו אל הממשלה, חוזר ומביא אותו אל הכנסת.

היו"ר דוד טל:

בכל פעם שתתעורר בעיה או שאלה של משאל עם, נלך לבחירות?

זהבה גלאון:

כל פעם? 40 שנה רמת-הגולן בידינו, ולא מדברים על זה. כל פעם?

מנחם בן-ששון:

אנחנו לא מחזירים בכל יום שטחים, ואני מקווה שאנחנו לא כובשים בכל יום שטחים.

זהבה גלאון:

מה צריך לכבוש? כבר כבשנו לפני 40 שנה.

מנחם בן-ששון:

תבואי לדיון על ירושלים, תשמעי על משאלות הלב.

מאיר פרוש:

לפי הצהרת בלפור יש עוד מה לכבוש.

מנחם בן-ששון:

רעיון המוצא מבחינתי הוא גם המוטו להבין את חוסר הטריוויה שבמשאל עם. לא במקרה, חבר הכנסת איתן, שהיה יושב-ראש ועדת החוקה, ואני לא חתומים על ההצעה ההמונית שחבר הכנסת יצחקי הביא. הוא שאל אותי למה אני לא חותם, אמרתי שאני לא יכול לחתום על משאל עם שנעשה כלאחר יד. היום חבר הכנסת יצחקי מודה בכך. משאל עם הוא שינוי של תפיסת עולם, הוא לא רק דיון בבעיה מהותית, הוא שינוי של תפיסה דמוקרטית. אנחנו נוגעים כאן בכפפות גסות מאוד.

יצחק לוי:

השם שלך מופיע בהצעת החוק.

אביגדור יצחקי:

זו טעות.

יצחק לוי:

השם שלי לא מופיע, גם מסיבה מסוימת.

מנחם בן-ששון:

אולי חשבת שזה יכול להקרין על ירושלים. היום יש לך "חוק יצחקי", שלקח מילה במילה חבר הכנסת סילבן שלום וכתב את שמו עליו, וכתב "ירושלים". הרעיון הוא רעיון עוועים כאן ורעיון עוועים שם מבחינת תפיסת העולם. הוא לא נכון מהותית בגלל מה שחברת הכנסת גלאון פתחה בו, יש לנו משטר מסוים, אנחנו רוצים לשנות, אנחנו רוצים לעשות מהפכה, מהפכה שכזאת עושים אך ורק בחוק-יסוד, לא כי אי אפשר לעשות אותה בחוק אחר.

אביגדור יצחקי:

ההבדל בינינו לבינך שאתה עוד מאמין באיזו אוטופיה, שאפשר לעשות את הדברים האלה, אבל אין לזה שום היתכנות.

היו"ר דוד טל:

מותר לו להאמין בזה, כמו שלך מותר להאמין במה שאתה מאמין. אדם באמונתו יחיה, ודאי צדיק באמונתו יחיה.

אביגדור יצחקי:

עם המשפט השני אני מסכים.

יצחק לוי:

המשפט לא מדויק, אמרת אדם באמונתו יחיה.

היו"ר דוד טל:

אחר כך הוספתי ואמרתי צדיק באמונתו יחיה, ועל זה יצחקי חתם. פרופסור בן-ששון, בבקשה.

מנחם בן-ששון:

כל סוגיית משאל העם, ובמקרה הזה אני חושב שיש לי תנא דמסייע, וכל אחד שמע כנראה אצל חבריו הפרופסורים מה שהוא רוצה לשמוע. אל"ף שמעתי שמשאל עם זה לא טריוויה, בי"ת, שמעתי שיש צורך במדרג בחוקים ובחוקה, גימ"ל, שצריך להסדיר את סוגיית משאלי העם בצורה רחבה ומסודרת. בשום פנים ואופן לא לרוץ ולחוקק דבר כזה. אני לא גורס, ואני מקווה שהיושב-ראש גם יסכים לו, שרצים עם דבר, כי זה רק קריאה ראשונה, ומה זה חשוב. בעיני גם חתימה על הצעת חוק צריכה להביע רצינות, אז ודאי מעבר מקריאה טרומית לקריאה ראשונה, ההצבעה היא לא עניין של מה בכך.

זהבה גלאון:

זה קורע קריעה בעם.

היו"ר דוד טל:

זה מעביר מסר לעם. הקריעה תבוא אולי לאחר מכן.

מנחם בן-ששון:

לא הבנתי את הביטוי. זה כמו שמישהו אומר שיש הצהרת חוק. אם מישהו רצה הצהרת חוק, חבר הכנסת יצחקי הניח אותה, הכול בסדר, יושבים פה חברים שמודאגים בעניין ירושלים- - -

זהבה גלאון:

אפילו הוא לא התכוון באמת שזה יגיע לכדי חקיקה, היה לו מסר...

מנחם בן-ששון:

הוא רצה שזה ייגמר ברגע בוועדת חוקה, בוועדת חוקה זה היה נדון, עוד לא קרה שלא נדון חוק בוועדת חוקה.

אני חוזר לעניין המהותי. מבחינת סדרי הדברים אין אסון אם ועדת כנסת וועדת חוקה יחד יושבים ועושים את התופעה הזאת שנקראת משאל עם, כי יש לה אולי גם היבטים של בחירות, אבל צריך לעשות את זה נכון, צריך לעשות את זה בצורה כזאת שהחוק שנקרא "משאל עם", יקרין אחרי זה על שאלות שמעסיקות את האנשים שעוסקים בירושלים, שמעסיקות את האנשים שרוצים אולי משאל עם בשאלות מהותיות אחרות בחיים, יש מי שרצה את זה לגבי גיוס בחורי ישיבות--

זהבה גלאון:

מחר נבוא עם דת ומדינה, להפריד את הדת מהמדינה. יש הרבה דברים.

היו"ר מנחם בן-ששון:

--יש מי שרצה לגבי דת ומדינה.

היו"ר דוד טל:

מה היום מונע ממך לעשות? יש לך 61 אצבעות, את יכולה לעשות כל דבר שאת רוצה. הפרצה קיימת. אי אפשר להלך אימים עם משאל עם על בחורי ישיבות. הפרצה קיימת, אפשר, רק צריך לרצות. אם יש רצון, תימצא הדרך גם למשאל עם כזה.

זהבה גלאון:

אדוני, אני מציעה לך לא להיחפז.

היו"ר דוד טל:

את מציעה שההצבעה תהיה רק בשבוע הבא?

זהבה גלאון:

אני מציעה שלא תמהר בהצבעה.

היו"ר דוד טל:

אני אעשה את ההצבעה לא-לאט, הצבעה שמית. גברתי, לצורך הפרוטוקול אני אומר לך שאני משתדל להתייעץ עם אנשים גם מחוץ למסגרת של הוועדה, אני מדבר על אנשים בסדר גודל שנמצאים אצלנו. הרבה פרופסורים לא יכלו להגיע, ויש גם כאלה שלא רוצים להגיע, אבל מוכנים לדבר איתי בארבע עיניים.

זהבה גלאון:

טוב עושה אדוני.

מנחם בן-ששון:

הסוגיה של טיפול נכון מבחינתי, וזה היה המשפט שחברת הכנסת גלאון נפרדה ממנו לשלום, לפי הבנתי צריך להיעשות כתפיסת משאל עם, אפילו אם זה בינתיים רק על החוק הזה, אבל אני יודע שהוא יקרין גם על אחרים. אנחנו עושים את זה הרבה פעמים בחוקים, אתה מתקין תקנות אתיות ואתה יודע שזה יקרין אחרי זה על סדרת תקנות אתיות אחרות, אתה עושה טיפול בוועדת ביקורת, אתה יודע שזה יקרין אחרי זה על טיפול בוועדות אחרות, בהחלפת יושבי-ראש, כי אתה מבין שהמערכת מקרינה, התקדים הופך לאחר מכן למופת. אנחנו יושבים פה עכשיו בצוות טוב של שתי ועדות כנסת, סוגיה כזאת של משאל עם, אחרי שחבר הכנסת יצחקי מסכים שהיא לא הולכת לוועדה הלא מתאימה, קרי, לוועדת הבחירות, אלא שהיא נעשית בצורה נאותה, אני חוזר ואומר שהיא תיעשה בצורה נאותה מדין מהפכה בסדרי המשטר והשלטון, ואת הדין הזה צריך לעשות, לא רק בחיל ורעדה, ולא רק בחוק-יסוד, אלא בעבודה מסודרת, בוודאי לא לעשות את זה לפני שסיימנו את ההתייעצויות עם עוד מומחים שבזמנו ביקשתי שיגיעו. אני מניח שגם אלה שהציעו את החוק היום יודעים שהחקיקה שהובאה לשולחן שלנו היתה לא טובה ולא ראויה ולא בעצה טובה. אני יודע שהם יודעים שזה היה יכול להיעשות מזמן, לפי תורו, בוועדה שאליה הוא יועד, וכל קיצורי הדרך הוכחו כקיצורי דרך נלוזים, ואני בטוח שאיש לא יעז לבוא לכנסת ישראל עם סוגיה של משאל עם, לא רק לא בצורה של חוק שמונח לוועדת בחירות מרכזית, אלא גם לא כחוק שנעשה בצורה רשלנית. כבר חטאנו בזה שהנחנו את החוק הזה על השולחן.

היו"ר דוד טל:

גברתי נציגת משרד המשפטים, מה העמדה של משרד המשפטים?

אורית קורן:

כפי שהצגנו גם בפעם הקודמת, למעשה אנחנו רואים עין בעין עם הרישה של דבריו של פרופסור בן-ששון.

היו"ר דוד טל:

עשיתם תיאום עמדות טרם הישיבה...

מנחם בן-ששון:

עוד לא, פשוט לא הספקנו. העומס של הישיבות שאתה מטיל עלינו בסוגיה הזאת הוא כזה שלא מספיקים...

אורית קורן:

אולי זה מעיד על זה שיש אמת וצדק בדברים, לכן נוצר התיאום.

מדובר כאן בחידוש משטרי במדינת ישראל, שראוי לו שייעשה בחוק-יסוד.

היו"ר דוד טל:

כשאת אומרת "חידוש", האם את מתכוונת חידוש מרענן או מכביד?

אורית קורן:

אני לא רוצה להביע עמדה לגופו של עניין, האם יש מקום או אין מקום להכנסה של מודל של משאל עם. הממשלה בזמנו יזמה הצעת חוק-יסוד בנושא הזה, כך שוודאי אין עמדה עקרונית נגד המוסד הזה. הממשלה הנוכחית לא גיבשה עמדה לגבי המתכונת שעכשיו עומדת על הפרק, במובן של האם לחוקק חוק בנושא הזה כנגד הצעת החוק המקורית, שביקשה לערוך את השינוי הזה במסגרת של תקנות של ועדת הבחירות, הממשלה כן גיבשה עמדה נוגדת. אנחנו חושבים שראוי ונכון שמוסד חדש כזה בדמוקרטיה הישראלית, שסוטה מהעקרונות המקובלים שקיימים היום של דמוקרטיה פרלמנטרית ייצוגית, נכון שייעשה במתכונת של חוק-יסוד. בסופו של דבר, ההוראות בחוק-יסוד: הכנסת לא מאוד מפורטות בנושא הזה, יש, כמובן, גם סימני שאלה לגבי תוקפן של הוראות שלא שוריינו באופן מפורש. יש אומנם את פסק דין חירות שהוזכר קודם לכן, גם שם אי אפשר לומר שיש הלכה ברורה וחד-משמעית, לכן, גם ברמה המשפטית הצרופה יש קשיים בעריכת שינוי כזה במתכונת של חקיקה רגילה, ולכן נכון שזה ייעשה במתכונת של חוק-יסוד. הקושי יותר גדול כאשר מדובר בתחום ריבונות שנקבע בחקיקה, כפי שזה כבר הוזכר כאן לגבי רמת-הגולן, עוד יותר מזה לגבי ירושלים, שזה במדרג חקיקתי אחר, שם, כמובן, הקושי יותר גדול ומצריך אישור, כך שהשורה התחתונה שלנו, שראוי ונכון שזה ייעשה בחוק-יסוד ולא במסגרת חקיקה רגילה.

אביגדור יצחקי:

לנושא היתכנות אין משמעות בשיקול הדעת? אין היתכנות לחוק-יסוד: משאל עם, חבל על הזמן. בסיטואציה הפוליטית של מדינת ישראל, אין דבר כזה. אני שואל אותך, כנציגת היועץ המשפטי לממשלה, האם לנושא ההיתכנות, לא בגלל דברים שקשורים, לא לריבונות ולא לשום דבר אחר, האם אין משקל בגישה או בחוות הדעת המשפטית שלכם לזה שאין היתכנות לדבר הזה, נקודה, ללא קשר לנושא?

מנחם בן-ששון:

אני רוצה לעזור לשאלתו של חבר הכנסת יצחקי, אבל להביא אותה בכיוון ההפוך, כי בדרך כלל אנחנו משתדלים לתת עמדות מנוגדות, ומצליח לנו בינתיים.

היו"ר דוד טל:

הוא בטח רוצה להפנות אותך לחוות דעתו של יהושע שופמן בעבר לגבי הבקשה של היועץ המשפטי לממשלה וממנו.

מנחם בן-ששון:

אני רוצה לומר לך, נציגת משרד המשפטים, שתשקלי מה שאומר אדם לא מנוסה, מנוסה בחיים הפוליטיים בערך כמו חבר הכנסת יצחקי, שנינו שנתיים בפרלמנט.

אביגדור יצחקי:

אני בחיים הפוליטיים קצת יותר מנוסה.

מנחם בן-ששון:

חבר הכנסת יצחקי, אל"ף, אומרים לי שפוליטיקה אוניברסיטאית לא פחות מעניינת ואכזרית מהפוליטיקה הרגילה--

היו"ר דוד טל:

אנחנו בכנסת היינו מתפשרים הרבה יותר מהר, לפני 64 יום של שביתה, היינו מתפשרים בתוך שבוע.

מנחם בן-ששון:

ובי"ת, לייצג את כל מוסדות ההשכלה הגבוהה בכנסת במשך ארבע שנים זה גם ניסיון מסוים. אומר יושב-ראש ועדת החוקה שבאווירה הנוכחית הוא חושב שאפשר יהיה לחוקק חוק-יסוד: משאל עם כחלק מחוקה בישראל.

יצחק לוי:

חבר הכנסת יצחקי, לא כל דבר צריך לשאול את המשפטנים. יש דברים שגם אם אין היתכנות אי אפשר לחוקק, ויש דברים שגם אם אין היתכנות אפשר לחוקק. לא דומה דבר זה לדבר זה. יש דברים מסוימים שגם אם אין היתכנות אי אפשר לחוקק, אלה דברים שסותרים ערכים מרכזיים ראשוניים. העניין הזה, למשל, כן ניתן לחוקק.

היו"ר דוד טל:

חבר הכנסת לוי, אני חושב שראוי, כדאי ונכון להתייעץ עם היועצים המשפטיים שיש לנו, אתה לא חייב לקבל את כל מה שהם אומרים, זו לא תורה מסיני.

משרד המשפטים, מסכים שנצביע עכשיו?

אורית קורן:

אנחנו לא קובעים לכם.

היו"ר דוד טל:

אני מבקש שיירשם בפרוטוקול שמשרד המשפטים לא מתנגד שנצביע, לכן נדחה את ההצבעה או את ההצעה לשבוע הבא. נדון בזה שוב לאחר שנדון בנושא של משאלי עם. אני מניח

שיהיו עוד כמה פרופסורים נוספים שנשמע את דעתם, ולאחר מכן נקבל החלטה בשום שכל. תודה רבה, אני מודה לכם מאוד. הישיבה נעולה.

**הישיבה ננעלה בשעה 10:30**