

הליכי קבלת החוקה ותיקונה
והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת



הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת

הכינוס השביעי
א'-ב' בניסן תשס"ב
14-15 במרס 2002
ירושלים

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי
 ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
 עורכת הספרייה: יעל מושיב
 עריכת לשון: תמי אילון-אורטל, דניאל ישראל
 עיצוב גרפי וסדר: רון הרן
 רכז הפקה: נדב שטכמן
 הבאה לדפוס: עטרה קליגמן
 נדפס בתשס"ג בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

מסת"ב 965-7091-46-2 ISBN
 © כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

אין לשכפל להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם,
 לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
 אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר –
 כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי
 מכל סוג שהוא בחומר שבספר זה אסור בהחלט
 אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

Copyright by The Israel Democracy Institute
 Printed in Israel 2003

הדברים המתפרסמים בפרסום זה מובאים בשם אומריהם ועל אחריותם
 ואינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

These deliberations are made possible by the late Lyn P. Meyerhoff through her foundation and its trustees. Mrs. Meyerhoff was a staunch advocate of Israel and of democracy and believed that a better understanding of democracy in Israel is critical to its future.

תוכן העניינים

מושב ראשון: הליכי קבלת החוקה ותיקונה

11	א. הכנת החוקה
11	דברי פתיחה - קלוד קליין, אופיר פינס-פז
	קבוצות דיון בהנחיית אופיר פינס-פז וקלוד קליין
13	קבוצה א
33	קבוצה ב
54	קבוצה ג
75	ב. הליך אישור החוקה
75	דברי פתיחה - צבי ענבר, נחום לנגנטל
	קבוצות דיון בהנחיית נחום לנגנטל וצבי ענבר
79	קבוצה א
99	קבוצה ב
116	קבוצה ג
142	ג. תיקונים בחוקה
142	דברי פתיחה - אילן שיף, חגי מרום
	קבוצות דיון בהנחיית חגי מרום ואילן שיף
144	קבוצה א
162	קבוצה ב
186	קבוצה ג

מושב שני: בית נוסף ליד הכנסת

212	ישיבת המליאה
212	דברי פתיחה - אריק כרמון, אשר אריאן
	קבוצות דיון בהנחיית אלה בלפר ויצחק זמיר
219	קבוצה א
236	קבוצה ב

מושב שלישי: הדגמים הראויים להליכי קבלת החוקה ולתיקונה

269	דיון בהנחיית מאיר שמגר
-----	------------------------

מושב רביעי: נחיצותו של בית נוסף ליד הכנסת

305 דיון בהנחיית אריק כרמון

מאמרים

337 הליכי קבלת החוקה ותיקונה -
צבי ענבר, שלמה גוברמן ואבישי בניש

395 בית מחוקקים נוסף בישראל -
דנה בלאנדר ועופר קניג, בהנחיית אשר אריאן

מושב ראשון

הליכי קבלת החוקה
ותיקונה

מנחים

ח"כ לנגנטל, נחום

עו"ד מרום, חגי

עו"ד ענבר, צבי – לשעבר היועץ המשפטי לכנסת

ח"כ פינס-פז, אופיר – יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט

פרופ' קליין, קלוז – דיקן המכללה האקדמית למשפטים, רמת-גן;

הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים

אלוף (במיל.) השופט שיף, אילן – לשעבר נשיא בית הדין הצבאי

לערעורים, צה"ל; כיום בית-המשפט המחוזי

משתתפי הקבוצות

אברמוביץ, עמיר – מנכ"ל פרויקט 'חוקה בהסכמה', המכון הישראלי

לדמוקרטיה

פרופ' אבנון, דן – יו"ר מרכז גילה לחינוך אזרחי ודמוקרטי, האוניברסיטה

העברית, ירושלים

פרופ' אדרעי, יוסף – דיקן הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

ח"כ אורון, חיים

ד"ר ארד, עוזי – החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה

פרופ' אריאן, אשר – החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה; עמית בכיר

במכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד ארידור, יורם – לשעבר שר האוצר

פרופ' בלפר, אלה – ראש הקתדרה לחברה ויהדות, אוניברסיטת בר-אילן

ברביבאי, חיים – ראש עיריית קריית שמונה

ברעם, עוזי – לשעבר שר בממשלה

פרופ' גביזון, רות – הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית,

ירושלים; עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד גוברמן, שלמה – לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

גסטוירט, לורין – סגן נשיא למינהל, המכון הישראלי לדמוקרטיה

גרובר, דפנה – מנהלת הפרויקט החינוכי 'חוקה בהסכמה', המכון

הישראלי לדמוקרטיה

גרמן, יעל – ראש עיריית הרצליה

גרניט, עדנה – ראש מינהל מחלקת פרסומים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

הראל, ישראל – עיתונאי ב'הארץ', 'נקודה'

אלוף (במיל.) ורדי, רפאל – משרד הביטחון

הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת !
10 !

- פרופ' זמיר, יצחק** – שופט (בדימוס), בית-המשפט העליון
- ד"ר חלבי, רמזי** – ראש המועצה המקומית דלית אל-כרמל
- פרופ' כרמון, אריק** – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
- ד"ר מליץ, עמרם** – עורך-דין
- פרופ' מעוז, אשר** – מכון טאובנשלאג, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
- פרופ' נחמיאס, דוד** – החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
- סגל, ישראל** – המכון הישראלי לדמוקרטיה
- עו"ד ענבר, צבי** – לשעבר היועץ המשפטי לכנסת
- פיין, סנדרה** – מנהלת מרכז מידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- עו"ד צדוק, חיים** – לשעבר שר המשפטים; יו"ר ההנהלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- קוליץ, נעמי** – מנהלת החוג הציבורי של המכון הישראלי לדמוקרטיה
- קניג, עופר** – מרכז מידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- ד"ר קרייני, מיכאל** – הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- פרופ' קרמניצר, מרדכי** – הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
- עו"ד קרפ, יהודית** – משנה ליועץ המשפטי לממשלה
- ראב, דוד** – e-Business Strategies Ltd
- ראובני, אורית** – דוברת המכון הישראלי לדמוקרטיה
- פרופ' רדאי, פרנסס** – הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- ד"ר רהט, גידי** – המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- עו"ד שוורץ-אלטשולר, תהילה** – המכון הישראלי לדמוקרטיה
- שני, דניאל** – עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
- עו"ד שניידר, אנה** – יועצת משפטית לכנסת
- תא"ל (במיל.) שפיר, ישראל** – לשעבר מפקד בסיס חיל האוויר בתל-נוף

א. הכנת החוקה

מנחים

אופיר פינס-פז

קלוד קליין

דברי פתיחה

◆ **קלוד קליין:** התכנסנו כדי להכין חוקה למדינה וכולי נרגש מהמעמד הזה, מה גם שאני רואה סביבי אנשים שהיו מעורבים בניסיונות הקודמים להכין חוקה ולקדם אותה. אני בטוח שאנחנו נוכל להיעזר בניסיון ובמומחיות שלהם.

כל אימת שאני מדבר על הנושאים הקונסטיטוציוניים אני מזכיר שכל שאלה שעולה כאן, עלתה גם במקומות אחרים. אין זו הפעם ראשונה שמדינה חושבת ומתכוננת להכנת החוקה שלה. אני חייב להודות שיש אמנם שוני קטן (עד כמה שידיעותיי במשפט השוואתי משיגות), כאשר, לרוב, ההליך של קבלת חוקה הוא בזמן הקמת המדינה או בזמן שינוי משטר. אלה הם שני הרגעים בהיסטוריה של מדינה שבהם נזקקים בדרך כלל להכנת חוקה חדשה. אנחנו, אני מקווה, שייכים לא למקרה הראשון וגם לא למקרה השני. במקרה הראשון ודאי שלא, שהרי המדינה קיימת למעלה מ-50 שנה. מאידך אני מקווה שאנחנו לא נמצאים במקרה השני, זאת אומרת לפני מהפכה, אבל יש גם אפשרויות אחרות. יש גם שינוי משטר שנעשה שלא בזמן מהפכה, אלא בשלבים ועל-ידי מעבר חלק מחוקה אחת לחוקה שנייה. לזה דווקא יש הרבה דוגמאות בהיסטוריה אבל לא ארצה להתחיל בשיעור בנושא הזה.

נתחיל בשאלה של הכנת הצעת החוקה. ישנם שני אספקטים: אספקט פוליטי ואספקט מילולי. מדובר במומחיות שהיא, קודם כול, טקסטואלית, אבל יש גם, כמובן, את האספקט הפוליטי. אולי נתחיל בו משום שזה השלב לפני שמנסחים ממש לאן רוצים להגיע ומה בעצם רוצים. כמובן שהיו מקרים בהיסטוריה, שם אלה שישבו באספות המכוננות למיניהן היו מומחים בעצמם, אבל היום הדבר השתנה במקצת. בתשובה לשאלה מי יכין את הצעת החוקה, ישנם שני אספקטים. האחד הוא האספקט המקצועי. זאת אומרת, מי יכין, מי

יבוא, מי יכתוב. יש מישהו שמחזיק בעט וכותב. כלומר, יש פה ניסוח. מי שעסקו בחקיקה, עו"ד חיים צדוק, השופט זמיר, יודעים שאחת השאלות העיקריות היא, מי מחזיק בעט וכותב. יש מישהו שבא עם רעיון לכונן משטר פרלמנטרי, ואז מישהו צריך לכתוב את הדברים. הבה נתעלם כרגע מהצד הפוליטי, ונתרכז רק בצד המקצועי. בנוגע לשאלות מי מכין את החוקה, אם זה בסדר, אני רוצה בכל זאת לדון בשלב המקצועי, באיזו מידה, אם בכלל, יש להיעזר באיזה גוף מקצועי ונדמה לי שאת זה דווקא ניתן לעשות די מהר.

◆ **אופיר פינס-פז:** הנושא המרכזי בדיוננו הוא כמובן תהליכי קבלת החוקה ותיקונה. אנחנו לא עוסקים בכל התחום, אלא רק בחלקים שקשורים להכנת הצעת החוקה. קודם כול, נשאלת השאלה באיזה תוואי ראוי להתקדם. יש שתי חלופות: תוואי הררי, שהוא המשך חקיקת חוקי-יסוד, או בתוואי שמנסה לכונן חוקה בהליך הוליסטי, כוללני. אינני בטוח ששני התוואים האלה עומדים בסתירה זה לזה. יכול להיות שאפשר להתקדם בשני המסלולים, יכול להיות שאי-אפשר להתקדם בשום אפיק, ויכול להיות שהם כן עומדים בסתירה כי יש גם גבול למאמצים ולאנרגיות ולסדרי העדיפויות. איני רוצה כרגע להביע את עמדותיי האישיות ואני מניח שכל אחד יוכל להתייחס לזה תוך כדי הדיון.

הנושא השני, המתחבר לנושא הראשון, הוא: מי מכונן חוקה, מי כותב חוקה, מי מכין חוקה, מי מאשר חוקה. גם זה נושא כבד שלא הוכרע, גם לא בהיבט המשפטי, וכאן נשאלת השאלה האם הכנסת היא זו שצריכה להיות הגוף המכונן או אספה מכוננת או כל וריאציה אחרת. האם הכנסת היא זו שצריכה גם להכין בפועל את החוקה עצמה, או להסמיך גורם חיצוני שיעבוד מטעמה על הכנת חוקה כזו או חוקה אחרת, או על השלמת חוקי-היסוד וכדומה.

כמובן שלדברים האלה יש גם נגזרות שונות שקשורות גם לשאלה מי ממנה צוות כזה, מה המנדט שלו, מה ההרכב שלו, מה הפרוצדורות שעל-פיהן הוא יעבוד, איך הוא חוזר לקבל פידבק מהכנסת. יש כאן שאלות כבדות.

אלה הנושאים שהקבוצה הזו צריכה לעסוק בהם. מנהלים את הדיון פרופ' קליין ואנוכי, ונעשה זאת בהרמוניה ובשיתוף פעולה.

קבוצת דיון א

◆ **אריק כרמון:** ברצוני להעיר שתי הערות מקדימות. למען סדר הדיון, אני מציע שנתעלם מהסוגיה הפוליטית. אם ניכנס למציאות העכשווית, לא נצא מזה.

◆ **קלוד קליין:** אנחנו לא מדברים על פוליטיקה.

◆ **חיים צדוק:** לא נביא בחשבון את מערך הכוחות הפוליטיים שצריך להעביר את החוקה?

◆ **אריק כרמון:** תכף אתייחס לכך. בדיוק לפני שנה הצגנו את מה שהיה אז טיוטה והיום עומד לפני סיום. זו עבודה שמר בניש השתתף בה. את התרגיל הזה עשינו. כלומר, לקחנו את כל חוקי-היסוד מהראשון ועד האחרון כאיזה קורפוס של 80%-90% מהחוקה כמצע. אני חושב שאחד הדברים שעומדים לדיון הוא הליך הקבלה כנתון, זה מה היה עד עכשיו, מתחשבים בזה או לא מתחשבים בזה, וכאן אני חושב שהשאלה שאתה שואל היא שאלה נכונה. זאת אומרת, במערך הנתון, 54 שנה אחר הקמת המדינה וכולי.

אני מציע להתעלם מהשיקולים הפוליטיים הצרים של כאן ועכשיו.

◆ **דוד ראב:** אני מאמין שצריכים אספה מיוחדת לכתיבת הצעת חוקה. נקודת המוצא שלי בכל הנושא היא, שהכנסת, מטבעה, אינה מסוגלת להמציא שיטת משטר משופרת לישראל או חוקה. הייתה לה הזדמנות במשך 54 שנה אבל היא לא עשתה זאת והסיבה שאנחנו יושבים כאן, היא דווקא בגלל שהכנסת איננה מטפלת בנושא הזה כפי שהיא הייתה אמורה לעשות.

בנוסף לכל הדברים שכתובים במסמך שהופץ לנו על היתרונות של אספה נפרדת, נושא מרכזי בכתיבת חוקה הוא הכוח של הכנסת עצמה – הכוחות שנותנים לכנסת עצמה, והיחס בין הרשות המחוקקת לרשויות אחרות. אני מאמין שלכנסת יש ניגוד אינטרסים עצום בכתיבת חוקה. לכן, לדעתי, הצעת חוקה חייבת להיכתב על-ידי אספה נפרדת, המייצגת את הציבור ומקבלת את אמונו. לכן אסור גם לתת לכנסת את היכולת לשנות את ההצעה אחרי שהיא מוכנה, אלא רק את הכוח להחליט אם לדחות אותה או להעביר אותה הלאה למשאל עם.

לתהליך חייבת להיות גושפנקה רשמית, חייבים להעניק לאספה כוח סמכותי עם משאבים מספקים, וחייבים להגדיר את תהליך בחירת חברי האספה. אני רואה את אלה כתפקידי הכנסת בתהליך הכנת החוקה.

יש לי כמה רעיונות בנוגע להרכב ולצורת ההתדיינות של האספה. בנוגע להרכב, אני חושב שצריכים הרכב מעורב, של מומחים ואישים פוליטיים. אציע כמה מספרים רק לשם דוגמה ביחסים ולא לשם דיוק. אספה של 49, למשל, כאשר 32 מהם הם נציגי האזרחים עם זכות הצבעה, אך שלא יותר משליש מהם יהיו חברי כנסת משרתים כעת או מועמדים לשרת באותו זמן. אני חושב שבאספה צריכים להיות שמונה נציגי ראשי הערים עם זכות הצבעה. לא הוזכרה במסמך שקיבלנו נציגות של הערים, ואני חושב שמכיוון שחלק מהשיחה באספה הוא על יחסי הכוחות בין השלטון הארצי והשלטון המקומי - המוניציפלי והאזורי, חשוב מאוד שיהיו שם נציגים לייצג את הצד המקומי והאזורי.

♦ **אריק כרמון:** אתה אומר שלטון מקומי ולא דווקא ערים.

♦ **דוד ראב:** כן, השלטון המקומי. או ראשי ערים או איכשהו שלטון מקומי, להביא את נקודת המבט שלהם. כמובן שבועדה צריכים להיות מומחים בחקיקה ובמדעי המדינה, ללא זכות הצבעה אבל כחברי ועדה מלאים. בסך הכול ההצעה היא הצעה פוליטית והמומחים נוכחים שם כדי לעזור במחשבה הפוליטית ובדיוקים. למעשה, אני רואה בכינוס חוקה אקט פוליטי לכל דבר. כמובן, אני מאמין שבועדה צריך להיות נציג הממשלה, שימונה על-ידי ראש הממשלה, ונציג בית-המשפט העליון, שניהם ללא זכות הצבעה, וגם נציג נשיא המדינה שגם הוא ללא זכות הצבעה. אני מאמין, והמסמך שהפיק המכון הישראלי לדמוקרטיה עסק בכך, שהדיונים צריכים להיות חסויים מפני שחשוב יותר שיהיה דיון פתוח וחופשי ושאנשים שמגיעים לאספה באמת יחשבו על הנושאים בצורה מאוד רצינית בלי לחצים פוליטיים או פופוליסטיים חיצוניים באותו זמן. אפילו בהתחשב בזכות הציבור לדעת, התוצר הסופי והרציונל לתוצר הסופי, הם החשובים. לציבור לא חשוב כל כך לדעת איך התייחסה האספה בדיוק בכל נקודת זמן לכל נושא.

אני חושב שהדיונים צריכים להיות סגורים לתקשורת, שהתמלילים של הישיבות יהיו גנוזים ל-25-40 שנה, שלא תהיה רשימת הצבעות אישיות, ושהמשתתפים יתחייבו לסודיות. אפילו שפרטים יוצאים לפעמים החוצה, אנשים באספה צריכים להרגיש שהם יכולים להיות ממש חופשיים ולדבר בגלוי.

♦ **חיים צדוק:** במסמך המצוין שהוגש לנו, יש במבוא פסקה האומרת שקיים קושי במציאת נקודת אחיזה ארכימדית יציבה דיה כדי להשעין

עליה את המהלך החוקתי. אני חושב שיש לנו נקודת אחיזה ארכימדית והיא הליך הררי. אם לא נדבוק בו ולא נעשה אותו לבסיס של הליך הכנת החוקה, לא לנו ולא לבנינו ולא לבני תהיה חוקה. ואז, אלה שישבו כאן במסגרת המכון, בעוד 53 שנה, על רקע השסעים הקיימים בחברה הישראלית וזה לא העניין של ש"ס או של קבוצה פוליטית זו או אחרת, ידונו בשאלה איך נותנים חוקה לישראל.

כלומר, אני דבק בהליך הררי כדרך היחידה האפשרית מבחינה מעשית לתת חוקה לישראל. אני חושב שהחולשה במסמך המצוין שהוגש לנו היא, שהוא יוצא מנקודת הנחה שהכול פתוח. הוא מפרט לפנינו את כל הבעיות, גם המהותיות וגם המוסדיות, ונותן תשובה לכל אחת מהשאלות האלה. ההליך הזה של מתן תשובה לכל אחת מהשאלות האלה שהן כביכול פתוחות, הוא הליך שלא יביא אותנו לחוקה, מפני שבשראל בעתיד הנראה לעין, לא רק בעתיד הנראה לעין שלי אלא בעתיד הנראה לעין לבניי ונכדיי, לא יגיעו לגיבוש חוקה. כשם שלא הגיעו עד עכשיו, לא יגיעו בעתיד. ההליך היחידי שנראה אפשרי הוא הליך הררי. מה חסר להשלמת ההליך הזה. ההשלמה הזאת צריכה להיות בשלושה שלבים.

השלב הראשון הוא שיש להשלים את מערכת חוקי-היסוד הקיימים והם צריכים להתקבל באותו האופן שבו שנתקבלו חוקי-היסוד עד עכשיו. איני רואה שום הבדל בדרך קבלת חוקי-היסוד, בין חוק-יסוד אשר יקבע את זכות היסוד לשוויון, לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות, ואלה אינם מכוסים היום על-ידי חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו, ובין חוקי-היסוד מ-1992.

◆ **אופיר פינס-פז:** למה אתה לא רואה הבדל. גם אז זה לא התקבל בצורה סבירה, בשניים מול אחד או בארבעה מול שלושה וזה לא סביר שאנחנו נגיד שזה בסדר. אפשר לומר שאין בררה אחרת.

◆ **חיים צדוק:** אין בררה אחרת. קיבלנו בצורה מסוימת 12 חוקי-יסוד ודרושים לנו עוד שניים או שלושה כדי להשלים את המלאכה, אז נשלים אותה כפי שקיבלנו את 12 החוקים. איני מתכוון לשפר הליך כשאני נמצא לקראת סופו. אם הבסיס הוא הררי ואנחנו קיבלנו 12 חוקי-יסוד שהם הבסיס לחוקה, אני רוצה קודם כול להשלים את ההליך הזה באותו האופן שנעשה עד עכשיו. ודאי שזה עניין של אפשרויות פוליטיות, יש לקבוע רשימת מינימום של חוקי-היסוד הדרושים להשלמת מערכת חוקי-היסוד. את זה צריך לקבל.

השלב השני הוא המלאכה של כינוס חוקי-היסוד למסמך אחד. כאן מדובר בשאלה טכנית, איך עושים את זה ומי יאשר את זה. המלאכה הזאת צריכה להיות מלאכה טכנית משפטית. כלומר, לא לשנות שום דבר מבחינה מהותית.

◆ **קלוד קליין:** זה נוסח חדש או נוסח משולב?

◆ **חיים צדוק:** נוסח משולב. צריך לנפות את חוקי-היסוד ולהוציא מתוכם את אותם הדברים שלא שייכים לחוקי-יסוד. עשינו פעם מלאכה כזאת כשקיבלנו את חוק-יסוד השפיטה. בחוק-יסוד השפיטה נשארו כמה דברים, וכמה דברים אחרים נשארו לחוק בתי-המשפט ולחוק השופטים. זאת מלאכה שצריכה להיעשות על-ידי מומחים וזה צריך להיעשות כמו נוסח משולב. זאת אומרת, מתחת ידם של האנשים שיעשו את המלאכה הזאת, צריך לצאת נוסח החוקה שמבחינת תוכנו אינו משנה שום דבר ממה שכתוב בחוקי-היסוד הקיימים, אלא שמבחינה לשונית ומבחינת התוכן נותן למסמך צורה של חוקה.

השלב השלישי הוא אישור החוקה, והשאלה הנשאלת היא מי צריך לאשר אותה. לא ברור לי אבל אני יכול לקבל אחד משני דברים: או ועדת החוקה או הכנסת.

◆ **קלוד קליין:** זה דיון למקום אחר.

◆ **חיים צדוק:** היות שלא תהיה לי הזדמנות אחרת, אני רוצה לומר זאת בשני משפטים. אני בעד מסירת המוצר הסופי לאישור במשאל עם כדי לתת לאקט של אימוץ החוקה את המשמעות החגיגית ואת הערך החינוכי שצריך להיות לו.

אני רוצה לומר משהו למכון הישראלי לדמוקרטיה. אם המכון לדמוקרטיה לא יניח את כל השפעתו ואת כל כוחו בכיוון הזה של השלמת החוקה על-ידי הליך הררי, הוא ימשיך לכתוב ניירות מאוד מעניינים ומאוד חשובים, אבל הוא יהפוך את עצמו ללא-רלוונטי להליך קבלת החוקה.

אני מנסה לראות, במציאות הפוליטית, דיון שבו הכול פתוח ויש לתת תשובה לכל אחת מהשאלות שהועלו כאן במסמך הזה. אתם מתארים לכם שבאיזשהו עניין אנחנו נגיע להסכמה על כל אחד מהנושאים האלה שהוא פתוח? זאת הזדמנות ועילה למתנגדי החוקה להכשיל את ההליך החוקתי.

איני מתעלם מהעובדה שגם בהליך הררי ישנם קשיים, אבל הם הרבה יותר מוגבלים ומצומצמים, הם המשכו והשלמתו של הליך שאנחנו

נמצאים בו 52 או 53 שנה, ואם נלך בדרך הזאת, יש סיכוי שבסופו של ההליך הזה (שייקח כמה שנים) תהיה חוקה. אם לא נלך בדרך הזאת, אלא שנפתח את הנושא, נגיד שהכול פתוח, מתחילים מא' את כתיבת החוקה, ואז גם עולה השאלה איך יורכב הגוף אשר יכתוב את החוקה ויהיה חופשי לבחור בין האופציות השונות המצוינות כאן, הרי בכל אחד מהדיונים האלה תהיה הזדמנות למתנגדי החוקה להכשיל את קבלתה. אני רוצה לחזור ולומר שלדעתי, זה ההליך היחידי שעשוי להביא אותנו לחוקה. אם המכון לדמוקרטיה יעמיד את העניין כאילו הכול פתוח ואנחנו חופשיים לבחור לנו בדרך לקבלת חוקה, הוא יהפוך את עצמו למוסד שעוסק בתאוריה ויהיה לא-רלוונטי להליך המעשי של קבלת חוקה.

◆ **קלוד קליין:** לכאורה, אפשר לחשוב שיש איזו תהום בין מי שמציע להמשיך, כפי שאומר עו"ד צדוק, בדרך של הליך הררי, לבין מי שמציע ללכת בדרך של אספה אחרת. בסך הכול אם אנחנו מנתחים את מה שכתוב בהליך הררי, נאמר שהכנסת מטילה על ועדת החוקה להכין חוקה למדינה והחוקה תהיה בנויה פרקים פרקים שיעובדו לאחר מכן. אני בהחלט רואה תסריט שבו ועדת החוקה מטילה על גוף חיצוני את תפקיד הכנת החוקה והיא שומרת לעצמה לאחר מכן את הזכות לקבל או לדחות אותה. כלומר, שהתהום בין אפשרות א' לאפשרות ב', בין מה שעו"ד צדוק אומר לבין מה שיוצא מן המסמכים האלה, אולי פחות עמוקה ממה שהיא נראית.

◆ **אופיר פינס-פז:** אני אמנם יושב ראש ועדת חוקה, אבל איני מוצא לנכון להגן על משהו באופן מיוחד רק מפני שהיום ידי על ה'שיבר' ומחר תהיה זו ידו של מישהו אחר. אין אצלנו אופק משפטי. אני מבין היטב מה שעו"ד צדוק אמר לגבי העובדה שעד שייבנו כל מרכיבי החוקה, לא יצא ממנה דבר, בו בזמן שעל-פי הליך הררי חסרים עוד כמה חוקי-יסוד ואולי אפשר לקדם את העניין הזה מהר יותר. באיזשהו מקום נדמה שאפשר לקדם חוקי-יסוד (אני מדבר על החוקים המהותיים, כמובן, ולא על דברים שאין להם משמעות חוקתית). אבל המעשה עצמו לא מתקדם ואני חושש לומר שיש לי תחושה שזה עוד יתקדם פחות בעתיד. אתמול שוחחתי עם כמה חברי כנסת ותיקים שמכנהים שבע-שמונה קדנציות בכנסת. הכנסת משתנה לרעה, לא רק בסגנון שלה אלא גם בהתנהלות שלה כלפי הנושאים המשפטיים. יש רוב גדול, לדעתי, שמתנגד לכינון חוקה במושגים שאנחנו רואים חוקה

על-פי ערכים של זכויות הפרט, זכויות האדם, אפילו זכויות חברתיות. יש לדעתי רוב, אמנם לא גדול, לבית-משפט לחוקה, והרוב הזה בולם את עצמו כרגע בגלל ממשלת האחדות הלאומית. הדבר היחידי שהוכיח את עצמו בשותפות בין העבודה לליכוד, היה בלימת עניין בית-המשפט לחוקה. אני אומר לך שאם מפלגת העבודה לא הייתה בקואליציה, אני חושב ששרון היה תומך בהקמת בית-משפט לחוקה, לא כי הוא רוצה, אלא כי הרוב בליכוד רוצה. הרוב בליכוד היום רוצה בית-משפט לחוקה, ואתם צריכים לדעת את זה.

אי-אפשר להשלים את חוקי-היסוד האלה אלא באמצעות מחטף פרלמנטרי. יש לי שתי הצעות חוק שכל שבוע עולות על סדר היום. חוק-יסוד זכויות חברתיות וחוק-יסוד החקיקה. אנחנו כל שבוע מעלים ומורידים את החוקים האלה. למה אני עושה את זה? כי יום אחד יקרה משהו בכנסת שיאפשר לנו, אולי, להעביר את החוקים במחטף, בשניים נגד אחד.

אני עושה אידאליזציה של השיטה הזאת, ואני חושב שהיא שיטה טובה, אבל עו"ד צדוק מפא"ניק יותר ותיק ממני, ויש שיטות שהוכיחו את עצמן כי המטרות הן טובות. יכול להיות שאי-אפשר להשיג את היעדים האלה בלי לעשות את הדברים בצורה הזו לפעמים.

מכל מקום, אתמול, למשל, עבר שינוי שהוא מחיקת סעיף הלאום מתעודת הזהות. לא משנה כרגע מה הייתה עמדתי, אבל אין ספק שמבחינות רבות זה שינוי היסטורי וזה קרה נגד כל הסיכויים. הרי כולם היו נגד שינוי הזה שהופיע במסגרת המהפכה החילונית של ברק. ופתאום, תוך יום אחד, כולם היו בעד, חילונים, דתיים, עולים חדשים, ותיקים, ערבים, יהודים. אידיליה. כל זאת למה? כי מישהו קיבל החלטה וחשב שבזכות זה הוא יחלץ מההחלטה. זה אבסורד מוחלט. לפעמים יכולות להיווצר קונסטלציות שמאפשרות לך 'לגנוב' עוד חוק-יסוד כזה או אחר.

אני מתקשה להאמין שבשיטה הזו נצליח להשלים חוקה ולדעתי חסרים פרקים מרכזיים בחוקי-היסוד ולא דברים בשוליים. הנושא הוצג כאילו הרוב מסתדר ונשאר עוד עניין אחד או שניים, אבל נשארו מספר עניינים מהותיים. אני חושב שהנושאים המרכזיים של חופש הביטוי, התקשורת, ההתארגנות, ההתאגדות, השוויון, לא שלמים דיים כדי לשמש חוקי-יסוד מספקים. הייתי שמח לו הייתה אפשרות לגמור כמה חוקי-יסוד, אבל אני חושש שזה מאוד קשה לביצוע בכנסת כל זמן

שביית-המשפט העליון או מערכת בתי-המשפט תהיה המערכת המפרשת, ולא יוקם בית-משפט לחוקה, ולדעתי יהיה אסון אם יוקם. לגבי תהליך חוקה בהסכמה. מדובר בתהליך מאוד בעייתי ואיני מאמין שאפשר יהיה לייצר סוג של הסכמה ביני ובין ח"כ גפני. לעולם לא. ידברו, יחייכו, יבואו, יפגשו, ישתתפו אבל כלום לא יצא מזה. אבל למה להרחיק עד ח"כ גפני? אף אחד מש"ס לא יתן הסכמה ולדעתי בסוף גם אף לא אחד מהמפד"ל, על אף שהם יהיו הכי קואופרטיביים ויש להם גם בסיס משותף הרבה יותר רחב אתנו, אבל בסוף הם לא יעזו, לא ירצו או לא יעשו. זה לא ילך.

לכן, לפי דעתי, לא צריך לחפש הסכמה בכל מחיר. אי-אפשר לחפש הסכמה בכל מחיר אלא להוביל תהליך. ירצו - ירצו. לא ירצו - ממשיכים. אסור לאפשר זכות וטו לאף אחד בתהליך הזה, וצריך לקדם אותו.

הערה נוספת לגבי מי יכין את החוקה. הכנסת לא בנויה להכין חוקה, גם במבנה שלה. היא לא מקצוענית בתחום והדבר דורש הרבה מאוד התמחות והרבה מאוד זמן והתעמקות. כנסת, בדרך כלל, לא יכולה להיכנס לעומקם של דברים ויש לקחת זאת בחשבון. זו מגבלה שצריכים להיות מודעים אליה. מצד שני, הכנסת לא תסכים להפקיע מתוך עצמה את הזכות לאשר חוקה. זוהי אשליה להאמין שהכנסת תסכים לכך, ובצדק. יש פה מדינה, יש כנסת ריבונית. איני רואה כנסת שתסכים להפקיע את סמכותה בעניין הזה. יכול להיות שאפשר לחשוב על פרוצדורה כמו שהציע עו"ד צדוק, פרוצדורה כמו במשאל עם על ההסדר המדיני. זאת אומרת שהכנסת קודם מאשרת ואז גם העם מאשר, אבל איני רואה את הכנסת, כולל גוש השמאל של הכנסת (ומרצ בתוכו), מסכימה לוותר על סמכותה לטובת משאל עם.

◆ **קריאה:** היא יכולה להצביע כן או לא.

◆ **אופיר פינס-פז:** כמו בעד הסכם מדיני, או שאתה בעד ההסכם המדיני או שאתה נגד ההסכם המדיני? יכול להיות. ברור שעבודת ההכנה לחוקי-היסוד - שבעצם כבר מוכנים - או להכנת החוקה, צריכה להעשות מחוץ לכנסת, אולי על-ידי גורם שוועדת החוקה תיתן לו גושפנקה או מוסד אחר. יש אצלנו איזושהי הצעת חוק שעו"ד צדוק כתב נגדה מאמר ביקורתי ובצדק, והיא הצעת חוק של ח"כ אליעזר כהן, שמשמעותה, לכאורה, כינון חוקה, אבל בפועל משמעותה שלא תהיה חוקה אף פעם. מאז זרמו הרבה מים בירדן וח"כ כהן מוכן לוותר

על העניינים שלו ובכל זאת להרכיב איזושהי מסגרת לחוקה. במסגרת אפשר לחוקק מין הסדר כזה שיוקם צוות על-פי חוק שיכין את החוקה לדיון ולאישור הכנסת.

יכול להיות שאפשר לקדם את הנושא, ויכול להיות שכאן נוכל לתרום מודל שדרכו אפשר לבנות איזושהו מסד שיסמך או ייצר איזושהו מכניזם לתחילת העבודה. אני מוכן להעביר את המסד לאחר מכן לוועדת חוקה ולראות אם יש לעניין תמיכה. בהחלט כדאי לנסות ולראות אם אנחנו מצליחים להפיק משהו שהוא גם הגיוני במובן האמתי, וגם הגיוני במובן הפוליטי ולראות אם אפשר לקדם אותו.

אני מציע להפסיק להתווכח האם אנחנו הולכים על המסלול של החוקה הכוללת או לפי הליך הררי. אני בוחר בשניהם. אם אני יכול לקדם חוק-יסוד, אני מקדם אותו. אם אני יכול לקדם חוקה כמכלול, אני אקדם אותה. איני רואה כאן שני מסלולים סותרים ואני בעד לעבוד בכל הערוצים ולנסות לקדם את החוקה וחוקי-היסוד בכל המסלולים.

♦ **קלוד קליין:** ח"כ פינס-פז אומר את הדברים לגבי הכנסת הנוכחית. אם יש שם בכל זאת איזושהי פרספקטיבה קטנה, יש לנו בחירות בעוד שנה וכמה חודשים. אנחנו לא יודעים איזה כנסת תצא, אבל לא מן ההכרח שיחסי הכוחות יהיו בדיוק מה שהם היום. איני מתנבא וזה יכול גם להיות יותר גרוע.

♦ **חיים צדוק:** הערה אחת לנקודה הזאת. מה שעומד היום בדרך לקבלת חוקי-יסוד נוספים, זה סעיף בהסכם הקואליציוני שאומר שאי-אפשר לקבל חוקי-יסוד אלא בהסכמת כל שותפי הקואליציה.

אם המערך הפוליטי אחרי הבחירות הבאות יהיה כזה שאפשר יהיה להקים קואליציה בלי סעיף כזה, אפשר יהיה להתקדם בעניין חקיקת חוקי-היסוד, בעניין השלמת חוקי-היסוד, אבל אנחנו לא יודעים מה יהיה. כשאני רואה לפני את השותף הקבוע בקואליציות, ולא חשוב מי עומד בראשה, הוא יעמוד על הסעיף הזה.

♦ **אופיר פינס-פז:** תדע דבר אחד שאולי תופתע ממנו. בקואליציה האחרונה של שרון גם אנחנו במפלגת העבודה דרשנו את הסעיף הזה. זאת משום שחששנו שיהיה רוב שיעביר חוקי-יסוד שאנחנו לא יכולים לחיות אתם, חוקים בכיוון הפוך של שינוי סטטוס-קוו וביטול חוקי-היסוד הקיימים. גם משינוי בכיוון ההפוך חששנו.

♦ **קלוד קליין:** נציע שוועדת החוקה תטיל על גוף חיצוני את ההכנה, ההכנה הזו כוחה יפה גם לכנסת הבאה ואז ניתן להרוויח משהו.

◆ **יצחק זמיר:** לטעמי, עו"ד צדוק דיבר על הרצוי וח"כ פינס דיבר על המצוי. אני מסכים עם עו"ד צדוק שהמתווה שלו הוא המתווה האידאלי. אם אפשר היה להתקדם במסלול של הליך הררי ולחוקק עוד שני חוקי-יסוד, שהם החוקים העיקריים שחסרים במערכת של חוקי-היסוד, ואחר כך לכנס אותם ולהכין מהם חוקה במהלך טכני למחצה, כפוף לשינויים, הדבר היה עדיף ומבטיח חוקה בימינו. אבל כפי שאנחנו יודעים, נעשו הרבה ניסיונות בכיוון הזה, והניסיונות שנעשו מאז עשר השנים האחרונות כשלו. הסיכוי שהמצב הפוליטי ישתנה באופן שיאפשר חקיקת חוקי-יסוד שיבטיחו את מגילת זכויות האדם ואת דרכי החקיקה, קלוש.

אני מסכים שצריך להמשיך ולנסות ולא להחמיץ הזדמנות כדי לקדם את השלמת הליך הררי, אבל מכיוון שהסיכוי להשלמת ההליך הזה איננו גדול, אני שואל את עצמי אם לא כדאי להכין גם דרך חלופית והיא, באופן כללי, הדרך שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מציע. הדברים לא מוציאים זה את זה ואני חושב שגם ח"כ פינס אמר זאת. מכיוון שלהזיק זה לא יכול, וייתכן שהתנאים החברתיים והפוליטיים יאפשרו התקדמות כלשהי במסלול החלופי של המכון לדמוקרטיה, אני חושב שכדאי לנסות את המסלול הזה.

מהו המסלול הזה? החומר שהוצג בפנינו משתרע על כל התחום הרחב שנוגע לחוקה ומציג כמעט את כל האופציות האפשריות. מהבחינה הזו נעשתה עבודה טובה. זה היתרון הגדול של המסמך, אבל זה גם החיסרון שלו, משום שהכול פתוח, ולא רק זאת אלא שהכול, או לפחות כמעט הכול, נמצא במה שקרוי מתחם הסבירות. כלומר, באופן עקרוני הכול אפשרי. אפשרות א', אפשרות ב', אפשרות ג' ואין סוף לאפשרויות האלה, וההוכחה היא שכל אחת מהאפשרויות נתמכת על-ידי דוגמאות של מדינות מכובדות, דמוקרטיות טובות. הכול קביל. יש מדינות נכבדות שניסו את כל אחת מהדרכים האלה ועכשיו השאלה היא איך בוחרים ביניהן.

הבחירה על-ידי כל אחד תיעשה לא כמין ניתוח לוגי שמוביל בהכרח למסקנה זאת להבדיל ממסקנה שנייה, שלישית או רביעית. זה עניין של שקילה. כל אחד ייתן העדפה לפי הרקע שלו, נטיית לבו, השקפתו החברתית, ובחירה כזו או אחרת.

לאחר קריאת מסמך זה (אמנם רק קריאה חפוזה), אני חושב שאני יכול לומר שאני נוטה יותר לאפשרות הזאת מאשר לאפשרויות אחרות,

ובשום פנים ואופן לא אוכל לומר שאני בטוח שזו הדרך ללכת בה. כשם שאני נוטה היום לאפשרות אחת, אני יכול מחר או מחרתיים לשנות את דעתי, למשל בעקבות אילוצים פוליטיים או שיקולים חברתיים, כך שהנטייה שלי היא בהכרח נקודת מוצא.

כשהמצב כל כך גמיש וכל כך נזיל, הדבר מקשה מאוד על גיבוש דעה סביב אפשרות אחת. פלוני יעדיף אפשרות אחת, אלמוני יעדיף אפשרות אחרת ומי שירצה להתנגד להליך, כפי שעו"ד צדוק אומר, ימצא אלף ואחת הזדמנויות או שאלות כדי להתנגד ולטרפד, אם לא בנקודה זו, אז בנקודה שנייה. כלומר, ההליך הזה מבחינה מתודולוגית הוא הליך מאוד יומרני, הוא רוצה לתת מתווה כללי כשהוא נותן אין סוף אפשרויות שהבחירה ביניהן מאוד קשה ומאוד גמישה. היתרון האקדמי של הדרך שאנחנו הולכים בה, הוא גם החיסרון הגדול שלה. מצד אחד היא מעלה את הרף, ומצד שני היא מסתפקת בפחות.

מהו הפחות. אני הייתי שמח והייתי רואה בזה הישג ממש אם ההליך הזה יכול להוביל לטיוטת חוקה, להצעת חוקה, מבלי לדבר על כל מה שנובע לאחר מכן, או לנסות לקבוע מסמרות בנוגע לאיזה גוף מאשר את החוקה לאחר מכן, איך מתקנים את החוקה וכן הלאה וכן הלאה. אם יהיה בסוף התהליך איזשהו מסמך שהוא הצעת חוקה, אני חושב שזה יהיה צעד חשוב והייתי משאיר את הנושאים המשניים להמשך.

גם זאת משימה קשה מאוד. להגיע לשלב הזה שיש הצעת חוקה, זה תהליך שמחייב הרבה מאוד החלטות ואני חושב שאנחנו צריכים לרכז את עיקר המאמץ ואת עיקר הדיון בשלב הזה.

בנוגע לשאלה מה ניתן לעשות כדי להתקדם לקראת הכנת הצעת טיוטה של חוקה. השאלות שעומדות על הפרק בהליך הזה עד הנקודה הזו שאני מסמן, הן אלה: ראשית, מי מכין את ההצעה, האם זו הכנסת בצורה זו או אחרת, ועדה או משהו מהסוג הזה, או גוף חיצוני. ואיני רוצה להיכנס להנמקה אבל בקיצור אני רוצה לומר שמתוך שיקולים מעשיים אני חושב שכדאי שגוף חיצוני יכין את ההצעה. הכנסת כמו שהיא היום, בין ועדה קיימת, בין ועדה מיוחדת, ובין המליאה, לא תוכל, לא תרצה, ולא תצליח להגיע לניסוח חוקה. לכן אני חושב שבהכרח צריך להסמיך לכך גוף חיצוני. עכשיו מתעוררות שלוש שאלות מרכזיות: האחת, מי ממנה את הגוף החיצוני, השנייה, מה יהיה ההרכב של הגוף החיצוני, והשלישית, מה יהיו ההנחיה והכיוון של הגוף הזה.

לדעתי, המינוי של הגוף החיצוני צריך להיות ביסודו ובעיקרו פוליטי,

כלומר, הוא צריך להיעשות על-ידי הכנסת בהליך מסוים. אני חושב שהכנסת תוציא מידה את התפקיד הזה, ואני גם חושב שאפשר לתמוך בכך שהכנסת, שמייצגת את האוכלוסייה יותר מכל גוף אחר, תקבל על עצמה את המשימה הזאת, כשיהיה פחות או יותר גם ברור לאן היא הולכת בהליך הזה. כלומר, מה יהיה ההרכב ומה יהיה הכיוון.

לגבי ההרכב, אני חושב שהגוף צריך להיות שילוב של הרכב פוליטי ושל גופים שמעבר להרכב הפוליטי, משום שהוא צריך לשקף גם מגזרים חשובים שאינם חלק מהמערך הפוליטי היום כמו גם מומחים מקצועיים.

באשר לכיוון, אני חושב שכאן צריך לחזור למה שעו"ד צדוק אמר כמעין הנחיה ולומר שהבסיס של פעולת הגוף הזה, הוא חוקי-היסוד. זאת משום ששם ישנה, בכל זאת, אולי מתוך כוח האינרציה, אולי משום שהניסיון הוכיח זאת, אפשרות להתלכד סביב חוקי-היסוד כנקודת מוצא, כפוף כמובן לשינויים, כאשר חלקם שינויים מהותיים, ולאחר מכן המשך העבודה בהתחשב בחוקי-היסוד. זה התהליך שאני רואה. אני חושב שהקדשת מאמץ רציני לדברים שמעבר לזה, היא תרגיל מאוד יפה אבל אני בטוח שהוא יישא פרות בשלב הזה.

♦ **אשר אריאן:** הסוגיה הזאת סבוכה מאוד כי אנחנו עורכים למעשה תרגיל בקבלת החלטות בתנאי אי-ודאות. איננו יודעים מהי הסיטואציה הפוליטית-החברתית ואיך היא תשתנה בעתיד. לכן, נדמה לי שהדרך הנכונה היא, כמו שציין ח"כ פינס-פז, 'ללכת על הכול'. אילו היו תנאים נורמליים, ימים נורמליים, אני מסכים עם עו"ד צדוק שהליך הררי הוא הרצוי, הטבעי והמקובל. הוא מניח זמן ארוך להבשלת תנאים, ומניח תהליך פוליטי, נוח יחסית, שמאפשר התקדמות ליעד רצוי. התרחיש השני שח"כ פינס-פז דיבר עליו – שונה מאוד. הוא תרחיש של ימים אלה כפי שאנחנו מכירים אותם היום: תרחיש של 'לחטוף'.

אני רוצה להעלות לפחות תרחיש אחד נוסף והוא תרחיש חמור יותר, משברי יותר, שבו אין אפילו ההסכמה המינימלית שיש היום בחיים הציבוריים והפוליטיים. עלינו להיות מוכנים ליום השחור ההוא שבו התהליך האטי (נוסח פשרת הררי) לא מתאים, והתהליך של 'לחטוף' לא מתאים. במקרה כזה צריך להיות מסמך מוסכם, גנוז, שאפשר לשלוח אותו ולהשתמש בו בניסיון לשפר את המצב ולהציל את המצב.

אחת הבעיות הגדולות שלנו, כפי שאנחנו רואים בחדר הזה, היא שהחתך של ההשתתפות הוא מאוד צר ומצומצם ואף-על-פי שהוא

אולי משקף יפה את הכוחות האינטלקטואליים, מבחינה פוליטית זה הרכב חסר. נחשוב על שני השסעים העיקריים בחברה הישראלית, היינו הערבי-יהודי והדתי-חילוני, אנחנו במבוך קשה מאוד ואנחנו לא מצליחים, לפחות בדיונים הציבוריים, לצאת ממנו.

היעד שלנו חייב להיות הכנה של מסמך מינימום שיהיה מוסכם על כל הקבוצות האלה. והיה ונגיע ליום שבו נזומן להכין ולהציע חוקה, אני חרד שאם התשובה שלנו תהיה שיש לנו כמה חוברות ואנחנו יכולים להקים עוד ועדה, אז יהיה מאוחר מדי. אנחנו חייבים להיות מוכנים לשעת הכושר הזאת.

אם כך יהיה, נדמה לי שעלינו לזכור שהמעמד של כינון חוקה הוא מעמד סימבולי, חינוכי, פוליטי, ייצוגי, ואנחנו צריכים לעשות את המעשים שיבטאו את חשיבות המעמד. לכן, עבודת ההכנה חייבת להיעשות מוקדם יותר. התחושה שלי היא, שדרגות החופש שלנו מצומצמות מאוד. אני מעריך שבתנאי משבר (ונדמה לי שניתן ללמוד זאת מההיסטוריה של כינון חוקות בעולם), תנאי החופש נפתחים ודרגות החופש מתרבות. ח"כ פינס-פז נתן דוגמה מצוינת לגבי סעיף הלאום בתעודת הזהות. אי-אפשר לצפות את כל ההתרחשויות, אבל נדמה לי שניתן לכוון למספר עקרונות בסיסיים, להתכנס סביבם מבעוד מועד ולהיות מוכנים לשעת הכושר.

♦ **אריק כרמון:** מאוד נוח לי לדבר אחרי השופט זמיר ופרופ' אריאן כי בסך הכול הדברים שאני רוצה להציג מתיישבים עם מה שנאמר. אנחנו כרגע נמצאים בשלב דיון של הערכת המציאות ובדיקה כיצד ניתן, באופן פרקטי, לקדם את השלמת תהליך החוקה. אני חושב שנשמעו כאן שתי דעות בנושא הערכת המציאות לגבי הסיכוי להשלים את התהליך הזה.

אני חושב שהתהליך שאנחנו התחלנו בו לפני למעלה משנה וחצי, ביולי 2000 (זה הכינוס השביעי שלנו), הוא תהליך שמקפל בתוכו מגוון של אפשרויות. הוא לא יכול להרשות לעצמו את המותרות של 'תפסת מרובה לא תפסת'. אני מסכים בהחלט ותכף אומר מה טמון בתחום העבודה שלנו שהוא בסך הכול תחום. אבל אם נסכם, והדברים נאמרו כאן על-ידי ח"כ פינס-פז קודם, התהליך הזה טומן בתוכו את האפשרויות הבאות: הראשונה היא אם וכאשר תהיה שעת כושר, הכנסת תשלים את הליך הררי, והשנייה היא שהשלמת תהליך הררי יכולה להיות במסגרת כינוס של מסמך חוקתי שלם, שטומן בחובו מגוון

אפשרויות. חלק אינטגרלי מתהליך זה אשר, מעבר לתוכן, הוא ברוח שיטת העבודה שלנו, הוא המאמץ לשלב בכל התהליך הזה את הקולות השונים שחלקם מסתייגים מעניין כזה, חלקם מסתייגים מעניין אחר וחלקם מסתייגים מכל הרעיון של חוקה.

אנחנו מובילים תהליך עם עין פקוחה לאלטרנטיבות שונות לקבלת חוקה. אולי בכל זאת ראוי, מאחר שהדברים נאמרו, לחלוק אתכם במה שבעצם התחלנו לעשות במקביל למועצה הציבורית. במדינת ישראל מעולם לא נעשה מאמץ להתניע עניין ציבורי מלמטה. הדבר אינו כולל נושאים קיומיים, מצד שמאל ומצד ימין, כמו ניסיון להשפיע על המציאות הפוליטית, לבנון, שטחים, דברים מהסוג הזה, או נושאים חברתיים. בנושא החוקתי לא נעשה מאמץ להתניע תהליך, להתניע שיח ציבורי מלמטה.

♦ **יוסף אדרעי:** היה פעם מאמץ ציבורי עצום עם אספות קהל אדירות שלא היו כמותן בארץ.

♦ **אריק כרמון:** על בחירה ישירה. לא על חוקה. לא טעיתי במה שאני אומר. אני מדבר על המסמך כולו. אולי זו אשליה, אולי זו תמימות, אבל בינתיים אני רואה התגייסות מרתקת למהלך הזה. אנחנו מנסים לגייס כ-500-700 איש במחוזות שונים במדינה שיתעסקו בנושאים האלה, כאשר הכוונה היא להעלות את המודעות או את הנושא לדרגת חשיבות גבוהה יותר בסדר היום הציבורי.

אין בכלל ספק שח"כ פינס-פז צודק באומרו שההסכמה אף פעם לא יכולה להיות מלאה. בסופו של דבר, לכשתתקבל חוקה (ואיני אומר אם), היא לא תתקבל במאה אחוזי הסכמה. אם נגיע לידי מצב שבו חלק מסוים שלכאורה מתנגד לחוקה יאמר לאו שממנו ישתמע הן, אהיה מאוד מרוצה (הכוונה לציבור הדתי ולציבור החרדי). אין ספק, שבסופו של דבר, בכל מסגרת שבה תהיה ההצבעה, בכנסת, במוסד מיוחד או במשאל עם, התוצאה לעולם לא תגיע למאה אחוזי תמיכה, אבל התהליך הזה, שמונע עכשיו ונמצא בעיצומו כעת, לפחות משלב את מגוון הדעות השונות הקיימות בציבור ומנסה להתמודד עמן.

לפני כן הוזכר הליך הררי, שהוא עמוד השדרה של כל מהלך חוקתי בישראל. איני חושב שמישהו יכול להעלות על דעתו להתחיל מהתחלה ולנסח בצורה אחרת את מה שקיים היום ב-12 חוקי-יסוד. זו טעות. אנחנו השקענו, והחברים כאן יודעים זאת היטב (מר בניש היה שותף למאמץ של שלושה משפטנים), עבודה רבה שנמשכה שנתיים כמעט,

שבה לקחו את כל חוקי-היסוד ועשו את העבודה כתרגיל. ירצו - יאכלו, לא ירצו - לא יאכלו, אבל העבודה נעשתה. לקחו את כל חוקי-היסוד, הפרידו חקיקה רגילה מחקיקת יסוד, כינסו את הכול בין שתי כריכות והתוצאה עומדת להתפרסם בחודשים הקרובים כפרסום לדיון ולעיון, הכול עבודה טכנית בלבד ואין שם שום עניין אידאולוגי או חדש, עם ניסיונות פה ושם להתאמות כאשר גם שם ישנן אלטרנטיבות. אבל הנה לכם עבודה שנעשתה, שהיא כל כולה מתיישבת עם המחשבה מאחורי תהליך הררי. כלומר, זה מעיד יותר מאלף עדים על המאמץ שלנו.

יתרה מזאת, בדיוק לפני שנה קיימנו דיון בכינוס השלישי של המועצה הציבורית, בנושא מגילת הזכויות ובמסגרת זאת עלו רעיונות שונים. בעקבותיהם הכנו שני מסמכים שיובאו לדיון נוסף, כאשר אחד מהם מציע מה עוד חסר להשלמת חוקי-היסוד. במידה רבה אלה דברים רבים שמונחים על שולחנו של ח"כ פינס-פז כיושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט. זו הייתה קבוצה שעבדה עם ח"כ מרידור כדי להגיד 'הנה קורפוס הדברים שחסרים כדי להשלים אותם', לא מתוך ידיעה ברורה שבזירה הפוליטית יהיו שינויים כאלה ושינויים אחרים, אבל זה כיוון אחד. ישנה הצעה נוספת שתהיה באמתחת למקרה הצורך, שגם עליה טרחו והשקיעו. זו הייתה הצעה של פרופ' גביזון ופרופ' קרצ'מר לקחת את הכרזת האו"ם משנת 1948 בנושא מגילת הזכויות ולאמץ אותה. עיבדו מסמך שהשתתפו בו שלושה חברים מהקבוצה הזאת וגם מסמך זה נכנס לאותה מסגרת של אפשרויות שצוינה קודם לכן.

אני רוצה לחזור ולציין לגבי הטענה שאנחנו מציעים מגוון אפשרויות, כאשר המטרה של הדיונים ביומיים האלה ובעקבותיהם, היא לצמצם אותן. הבה ננסה לסיים לא עם חמישה דגמים אלא עם שניים. אם יש הסכמה על דגם אחד, מה טוב, אבל אם אין הסכמה על דגם אחד, אנחנו חייבים להצטמצם. זה קרה בנושא של מגילת זכויות, זה קרה בנושא של דת ומדינה, התחלנו עם חמישה דגמים והיום אנחנו עומדים על שני דגמים. להערכתך, זה יקרה גם בנושא של ביקורת שיפוטית וכדומה. אני פשוט מצביע על המגמות הפרקטיות המסתמנות בתוך המאמץ הזה.

ברצוני להגיע לנקודה העיקרית שהיא נושא דיוננו והיא: הליך הכנת החוקה. אני חושב שמדבריו של ח"כ פינס-פז אפשר ללמוד הרבה מאוד ולקבל הנחיה. נדמה לי, שבאופן פרקטי, אבל גם באופן אופטימלי, יש לשאוף לבדל את ההליך של הכנת החוקה מהשיקול הפוליטי היומיומי.

כלומר, זאת תהיה טעות במישור הפרקטי לנתק את הכנסת ולכפות עליה לכוון אספה מכוננת ושזו תכין את החוקה. הדבר אינו מעשי. לעומת זאת, אני חושב שבתהליכים של שכנוע הכנסת או ועדת חוקה, יהיה נכון להציע מודל כזה ואחר. שמענו הצעה אחת שאפשר לשכלל ולהתאים אותה, והיא שהכנסת, באמצעות ועדת החוקה, תחליט שהיא קובעת גוף, שהוא בסופו של דבר יציע לה את המסמך האחרון. איני נכנס לפרטים ולא רוצה לחזור על דברים. בסך הכול, כפי שאמר השופט זמיר, ניתן להסכים עם פן כזה ועם פן אחר, הנטייה שלי יכולה להיות לעירוב של חברי כנסת או ללא חברי כנסת. הדבר בכלל לא משנה.

בסופו של דבר התוצאה צריכה לחזור לכנסת על מנת שזו תאשר אותה. אני חושב שתהיה עצמה גדולה מאוד למהלך הזה מבחינה ציבורית, ובהמשך יהיה לזה כוח פוליטי, אם אמנם נבדיל את ההליך הזה מהפוליטיקה היומיומית. אם בשיקול של עניין כזה או אחר לא יגידו, 'רגע, אז עכשיו איך אתה תצביע אתי בהצעת התקציב או בכל נושא אחר בכנסת'.

אני חושב שכאשר התוצאה תחזור לדיון בכנסת, ואיני נאיבי, אני מכיר את העבודה הזאת, תמיד ניתן להביא בחשבון את הסיכון ששיקולים פוליטיים כאלה ואחרים עלולים לתקוע את העניין, אבל אני חושב שמבחינה ציבורית תהיה לעניין משמעות גדולה מאוד. הציבור, להערכתו, ירצה לראות שהעניין מקבל תנופה והולך לקראת סיכום.

כלומר, ההצעה להליך היא חלק אינטגרלי מהכוונה שלנו להניח איזשהו מסמך קוהרנטי בפני הכנסת כדי לסיים את המהלך הזה.

שוב, יש לנו פה שאלות מאוד מעניינות לגבי הגוף הזה. אני בהחלט חושב שבהצעה של מר ראב יש לא מעט דברים שצריך להביא בחשבון. אני חושב ששיתופם של אישים פוליטיים נכון מאוד. האישים הפוליטיים שיהיו בגוף הזה, צריכים להתנתק מהכנסת לתקופה מסוימת. צריך לחשוב על הדברים האלה, אבל שיתופם של אנשים פוליטיים הוא מאוד חיוני מפני שהם תמיד יתנו את ההיבט הפרקטי. שנית, אני כרגע לא נכנס לשאלת זכות ההצבעה. יכול מאוד להיות שבמסגרת עמדתו של שופט עליון או איש אקדמיה שיודע לייצג מגזר מסוים, יוחלט שתינתן לו זכות הצבעה. זה עניין משני בעיניי. אבל ישנה שאלה אחרת, אם יש להתרחק מעין התקשורת, זו שאלה שלדעתי יש לתת עליה את הדעת. כלומר, על מנת להגיע בסופו של דבר לתוצאה כלשהי, להראות שניתן להגיע לאיזושהי הסכמה, אני חושב שיהיה חשוב מאוד לעשות את זה.

♦ **אופיר פינס-פז:** רק הערת אגב. בשתי הממשלות האחרונות, גם של ברק וגם של שרון, בתוך ההסכם הקואליציוני יש מכניזם שאומר שתקום ועדה קואליציונית שתעסוק בהכנת חוקה. בשתי הממשלות לא הצליחו להגיע להסכמה בנוגע ליושב ראש הוועדה. אצל ברק זה כבר כמעט הסתדר עם מישהו שחבר במכון, ואצל שרון אפילו זה לא הצליח.

♦ **אריק כרמון:** במקרה הזה לקחנו על עצמנו לעשות את התרגיל הזה ולהראות שהדבר אפשרי, שאפשר למצוא פתרון לבעיה הזו.

♦ **יוסף אדרעי:** אני אגיד כמה מלים כבדות. בתקופה האחרונה אני די משוכנע שאנחנו, כמדינה, עלינו על מסלול של התרסקות שאיני בטוח שנצליח לרדת ממנו. אני משוכנע שעוד לא הצלחנו להפגין את הכושר למשול ממשל עצמי, שאנחנו לא יודעים כיצד לנהל מדינה. אין לנו תפיסה נכונה של שלטון חוק, אנחנו לא מבינים מה זה שלטון חוק, אנחנו לא מבינים מה זו אמנה חברתית, רובנו שכחנו שהחוק בעצם נועד להגדיל את הרווחה שלנו. אני חושב שאנחנו עושים טעויות קטנות בתחילת הדרך שמתפתחות כמוטציות לטעויות נוראות. בחיל ורעדה אני אומר שאחת התפיסות הנוראות היא תפיסת שני הכובעים של הכנסת. בתאוריה זה יופי של דבר, אבל באופן מעשי, לכנסת שעוסקת בשאלות קיומיות ולחבר כנסת אין זמן לעסוק גם בשאלות אחרות. אז השאלה איננה אם אפשר להמציא מנגנון משפטי שאומר שלכנסת יש שני כובעים (רוצה - חובשת את הכובע הזה, רוצה - חובשת את הכובע השני), אלא האם היא מסוגלת להקדיש מספיק מאמצים וזמן וסבלנות לכתוב חוקה.

אני יכול לתת דוגמאות מכאן ועד להודעה חדשה להוכחה שאנחנו לא יודעים לנהל מדינה באופן עצמאי. רק עכשיו שמענו איך יושב ראש ועדת החוקה מחכה למחטף כדי להכניס חוקה למדינת ישראל, מדובר בהצעת חוק שעוסקת בזכויות אדם. פשוט לא ייאמן לאיזה מצב הגענו.

לכן, נדמה לי שעלינו לקבל החלטה שאולי אי-אפשר בכלל לקבל אותה, והיא לחזור, כמו שאומרים באנגלית, לשולחן הסרטוט, ולהגדיר איך בונים מדינה. אחת הבעיות הקשות ביותר שאנחנו סובלים ממנה במדינת ישראל היא שאין הפרדת רשויות אמיתית. גם המסמך הזה שמדבר על שיפור דגם המשטר הפרלמנטרי במדינת ישראל, מתעלם מהבעיה האמתית והיא שהממשלה במדינת ישראל היא חלק מהכנסת, ועד

שלא תהיה שיטת בחירות חדשה לגמרי לרשות המבצעת, אי-אפשר להפריד היום את הממשלה מהכנסת, וזו אחת הצרות הכי קשות שיש לנו. אותו מצב קיים גם בין הרשות המחוקקת לאספה המכוננת. לדעתי שיטת בחירות חדשה לגמרי היא אחד הרעיונות שצריכים לחשוב עליו ברצינות. הצענו את זה כבר לפני זמן רב, קיימנו כנס בחיפה לפני כשמונה שנים, וח"כ דאז שבח וייס צחק עלינו ושאל האם אנו באמת מאמינים שאיזשהו חבר כנסת יסכים לוותר על סמכויות חקיקה או סמכויות לחוקק את החוקה?

אני חולק על פרופ' כרמון, כי אני חושב שמה שפרופ' רייכמן עשה (בין אם זה אסון או לא), היה הובלת כל המהלך לתנועה עממית שדורשת חוקה. כל מה שהעם צריך לבקש או לדרוש מהכנסת היום זה להעביר את חוק הבחירות לאספה המכוננת, ושהכנסת תמנה שלושה אנשים *ex officio*: אני הייתי מציע את הנשיא שמגר, ואני שמח שמורי ורבי השופט זמיר פה ואולי גם השופט אלון. נציגים אלה יקבלו את האפשרות ויכינו משולחן הסרטוט תכנית לבחירות לאספה מכוננת. ישבנו על זה וניסינו לעשות את ההבחנה בין כוהן לנביא. אני חושב שהכוהן הם חברי כנסת. לי אין שום אכזבה מאף לא אחד מהם ואני חושב שהם עושים עבודה מצוינת. תפקידו של חבר כנסת הוא לסחור בסחורה ציבורית שנקראת חקיקה והם עושים את עבודתם. אין זה תפקידם להתחיל לעסוק בשאלות ערכיות כמו בשאלות של חוקה. לכן חייבים להפריד בין הדברים, חייבים ליצור לחץ ציבורי ויכול להיות שהמועצה הציבורית היא הפלטפורמה לעודד את העם לדרוש מהכנסת לחזור ל-א"ב ולהקים אספה מכוננת, לקבוע פרמטרים מיוחדים של מי יכול להיבחר ומי לא יכול להיבחר, כאשר חבר כנסת לא יכול להיבחר לאספה המכוננת. פשוט לנסות להתחיל לעבוד כמו שצריך ולא 'חומה ומגדל' ואלתורים שמובילים למוטציות שלא נצא מהן לעולם.

◆ **אופיר פינס-פז:** מה יהיה המנדט של האספה המכוננת? יהיה לה מנדט אחד, לכונן חוקה?

◆ **יוסף אדרעי:** המנדט יהיה להציע את הבחירה לאספה המכוננת של מדינת ישראל. איחרנו את המועד ב-53 שנה, אבל אפשר להחזיר את הגלגל.

◆ **אופיר פינס-פז:** מה האספה המכוננת תעשה? זה תפקידה היחידי?

◆ **יוסף אדרעי:** ודאי.

◆ **אופיר פינס-פז:** והיא מתפזרת אחר כך?

◆ **יוסף אדרעי:** איני יודע. חלק מאתנו אמר שהיא צריכה להתפזר, חלק מאתנו אמר שלא, וכי היא צריכה להישאר בצורה קצת כמו המודל הצרפתי או משהו דומה.

◆ **קלוד קליין:** יש דבר כזה, אספה שמתפזרת, שקובעים לה שהיא תשב רק שנה למשל.

◆ **יוסף אדרעי:** ודאי שאין לי כל התשובות, אבל אני אומר שחייבים לעצור ולומר: בואו נתחיל לבנות כמו שצריך ולא עם שיטות 'פל-קל' בכל מקום.

◆ **חיים צדוק:** מבחינתי יש הבדל יסודי מאוד בין שני מקרים. אפשרות אחת שבה הכנסת או ועדת החוקה, תקים גוף שיעשה את העבודה הטכנית והמקצועית של כינוס חוקי-היסוד בלי שינויים של תוכן. לזה אני יכול לראות סיכוי שתהיה הסכמה, אם כי לא בוודאות. אפשרות אחרת היא שמבקשים מהכנסת או מוועדת החוקה להקים גוף שאותו מסמיכים לכתוב את החוקה מבחינת תוכנה אפילו אם יגידו לו שחוקי-היסוד הם הבסיס שלו, אבל הוא יכול לשנות, להוסיף, הוא ממונה על התוכן.

איני רואה אפשרות מעשית של החלטה של הכנסת או של ועדת החוקה על כינון גוף כזה. אני רואה סיכוי בכינון גוף טכני לכינוס ערכי יסוד, אבל איני רואה סיכוי פרלמנטרי לכינון גוף לכתבת החוקה.

◆ **קלוד קליין:** אתה רואה סיכוי לקבלת חוקי-היסוד החסרים?

◆ **אופיר פינס-פז:** לא. הוא לא רואה. הוא רוצה מחטפים.

◆ **חיים צדוק:** איני רוצה מחטפים.

◆ **אופיר פינס-פז:** במובן החיובי של המילה.

◆ **חיים צדוק:** אני רוצה אותו הליך כמו עד עכשיו. זאת אומרת, לי לא אכפת שזה יהיה 32 מול 46.

◆ **יוסף אדרעי:** האם אתם לוקחים בחשבון שאם שיטת המחטפים היא לגיטימית, מחר בשתיים בבוקר, כאשר מישהו יתקן בעיפרון וימחק את סעיף 3 לחוק-יסוד כבוד האדם וחירותו, זה לא מחטף?

◆ **קלוד קליין:** זה הסיפור של ח"כ צ'רלי ביטון.

◆ **יוסף אדרעי:** גם ח"כ צוקר וח"כ רובינשטיין עשו שם מחטף. השאלה היא אם זו שיטת מחטפים, מה מונע היום מישהו לחכות להזדמנות ולבטל את חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו? ברגע שאתה נותן לגיטימציה ברמת האינטגרטי שלך שזה בסדר, מה מונע מחר מח"כ גפני לתפוס מארב ולמחוק את חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו? איזו מין שיטה זאת?!

◆ **חיים צדוק:** החוקים הקיימים לא התקבלו ברוב של שניים נגד אחד.

◆ **יוסף אדרעי:** 22 נגד 19?

◆ **חיים צדוק:** כן. הם חוקים קיימים והם נתקבלו בסמכות. אם מישהו באותו לילה לא היה ער במידה מספקת, איני אחראי לזה. איני מוכן להטיל ספק בתוקפם של 12 חוקי-יסוד שנתקבלו במשך תקופה של 50 שנה ויותר ברוב זה או אחר, אבל הם התקבלו על-ידי הגוף שמוסמך לקבלם. כך אני רוצה לקבל עוד שני חוקים הנחוצים להשלמת התהליך הזה.

◆ **קלוד קליין:** אני רוצה להבהיר כי יש אי-בהירות לגבי המחטף הזה של שתיים לפנות בוקר. זה הסיפור של שינוי הצבעתו של ח"כ צ'רלי ביטון בעניין השריון של חוק-יסוד כבוד האדם. היה תיקו ואז הוא קם.

◆ **יוסף אדרעי:** וח"כ פרופ' שטרית שעזב פתאום את המליאה כי היה לו משהו דחוף?

◆ **קלוד קליין:** אני רוצה לנסות ולסכם את הדיון. מצד אחד, ישנה הצעה שנקרא לה אולי ההצעה הגרנדיוזית ביותר, והיא הרעיון לכנס 'convention', כלומר, אספה מכוננת חדשה. אני חושב שזה אולי הדבר האידאלי, והשאלה היא כמובן האם הדבר אפשרי. אין לי ספק שהיה עדיף אילו היינו יכולים להגיע לכך.

הצעה שנייה היא להטיל על גוף מיוחד שהכנסת תמנה, עבודה מסוימת. אם אני מפרש נכון, יש כאן שתי אופציות: אופציה אחת, אופציה מינימליסטית של עו"ד צדוק והיא שהגוף הזה יעשה דבר שדומה למה שאמרתי קודם, כלומר נוסח משולב שזו עבודה שהטכנאים של המשפט מכירים. אישית, המשכתי מעבר לכך וחשבת, וגם נדמה לי שח"כ פינס-פז קיבל את זה, שניתן להטיל על הוועדה הזאת - שתמונה על-ידי פוליטיקאים, כי אין דרך אחרת שתכלול גם פוליטיקאים ואולי גם אנשי מקצוע - שתהיה ועדת מומחים ושתכלול גם פוליטיקאים וגם משפטנים, ושתרכיב הצעת חוקה למדינה. ייתכן שהשלב יישאר הליך הררי, כלומר, מה שיש כבר היום ואגב, יש הרבה דברים שאין שום טעם וצורך לשנות אותם כי הם בסך הכול מתאימים לנו אלא שצריך שם להוסיף אי אלו דברים.

לאחר מכן יש להחזיר, כמובן, את העניין לוועדת החוקה במסלול של הררי ושהיא תציע את התוצר לכנסת, למליאה. אני מבין שיש קבוצה אחרת שדנה בנושא של האישור, מי צריך לאשר את התוצר לאחר מכן וזה כבר נושא אחר.

- ◆ **אריק כרמון:** אני מציע שהקטגוריה הגרנדיוזית תשוכלל ותשולב עם ההצעה של פרופ' קליין. זאת אומרת, הכנסת תקבע שאספה מכווננת תיבחר בבחירות, ובאספה המכווננת יוכלו להשתתף אנשים שהם לא פוליטיקאים פעילים. עכשיו ישנה השאלה של הסמכות.
- ◆ **קלוד קליין:** מי יבחר?
- ◆ **אריק כרמון:** העם יבחר. כלל הציבור ילך לבחירות. קליין סיכם מגוון של אפשרויות. אני מעלה את זה כעוד הצעה.
- ◆ **אופיר פינס-פז:** אלו הצעות המתאימות לשווייץ.
- ◆ **אריק כרמון:** למה? יש פה מהצעה מינימליסטית ועד להצעה מקסימליסטית. בדיון הכללי נראה לאן אנחנו הולכים.

קבוצת דיון ב

◆ **קלוד קליין:** אפתח במספר משפטים כדי להעניק לדברים פרספקטיבה השוואתית. בעצם מה שעולה כאן כבר עלה במקומות אחרים, אבל בכל זאת בכמה הבדלים. בדרך כלל, הצורך להכין חוקה למדינה מסוימת מתעורר בשתי סיטואציות: האחת, הקמתה של מדינת חדשה וככל הנראה זה לא המצב עכשיו, והסיטואציה השנייה היא שינוי משטרי, כאשר גם שינוי משטרי יכול להיעשות בשתי דרכים: או שינוי משטרי בניגוד למשטר הקודם, זאת אומרת מהפכה, ואז כמובן יש צורך, או שינוי משטרי שעושים אותו בהמשכיות למשטר הקודם. זה קורה, ויש מקרים כאלה בהיסטוריה שמשטר מסוים מגיע לקצו, מבין שהוא מגיע לקצו, ומקים מנגנון להציע חוקה חדשה.

מבחינת המצב והסיטואציה, אנחנו מצויים בקטגוריה האחרונה, כאשר השאלה היא האם אנחנו רוצים, כפי שח"כ פינס הסביר, משטר חדש, והתשובה לכך היא כנראה שלא, או האם אנחנו רוצים להשלים את הליך החוקה. ואז השאלה היא, כמובן, מהי מידת השינויים שאנחנו רוצים לגבי המצב הקיים. זאת אומרת, אוסף ברור יותר, מוגדר יותר של חוקי-יסוד הקיימים עם השלמה, או אם אנחנו רוצים לפנות לכיוונים חדשים.

◆ **דוד נחמיאס:** איני מדבר על שינוי במשטר. היה מאמץ של פרופ' קרמניצר ופרופ' קרצ'מר לקחת חוקי-יסוד ביחד ולהכניס למסגרת אחת, אבל הכוונה היא לעבוד על מה שכבר עבר, ולנסות לשפר, אם אפשר, ולהוסיף עוד דברים שעדין חסרים. אני חושב שזו צריכה להיות הדרך. לא הייתי רוצה לחכות עוד הרבה שנים לעוד חוק-יסוד אחד, ולעוד חוק-יסוד אחד, בגישה של הררי, ואני חושב שהגיע הזמן להתחיל לעשות משהו שהוא קצת יותר מגובש.

אני אומר זאת בין היתר בגלל הבעייתיות של חוקי-היסוד. הכוונה לקלות הבלתי נסבלת שאפשר לשנותם. גם בהיבט השלטוני, איני מדבר על דברים ערכיים. לדוגמה: הדבר ראשון שעשה אהוד ברק הוא להחליף את מספר השרים בממשלה ובכך שינה חוק-יסוד. יש עוד דוגמאות נוספות. לכן, אני חושב שאם מדובר על מסמך כולל יותר של חוקה שבתוכו מכניזמים הרבה יותר נוקשים לגבי שינוי דברים בחוקה, זהו שינוי חשוב.

הנושא שאני רוצה לציין הוא, שעוד לא מיסדנו במערכת הפוליטית

כללי משחק שמקובלים על כולנו. מערכות פוליטיות לא יכולות לתפקד בלי כללי משחק מוסכמים, מינימליים לפחות. עברנו חוויה קשה וטראומתית מבחינה פוליטית: הבחירה הישירה. עכשיו חזרנו לשיטה הפרלמנטרית הקודמת. כל השינויים האלה שוחקים אותנו כאזרחים וכבוחרים מצד אחד, ומצד שני משקפים חוסר יציבות של המערכת. איני חושב שאנחנו יכולים להמשיך כך יותר. יש לעגן את הדברים באיזו דרך ולפחות לנסות לדחוף לשינוי.

יש לדברים עוד היבט כמובן, והוא חוקה שתהיה בשלמותה גם מודל נורמטיבי. לצערי אין מודל נורמטיבי היום במערכת ואנחנו עומדים היום בפני שבר פוליטי וכל שבר שתוצו. יש לפחות לעגן משהו שאפשר לראות לטווח הארוך, שיהיה אפשר ללכת לבתי ספר תיכוניים ולומר: זה מה שאנחנו רוצים בעוד דור. זה דבר חשוב.

לכן אני מדבר על הצד הכללי. אני כרגע לא רוצה לדבר על מי מכין ואיך להכין כי בהמשך בטח יהיו לי כמה דברים לומר.

♦ **קלוד קליין:** מילה אחת לאחר דברייך בקשר לדוגמה שנתת של מספר השרים, כי זו דוגמה לא טובה, שמוכיחה לדעתי את ההפך. אם תרשה לי, אני רוצה להסביר את הדבר כי זה יכול לעזור לנו גם בהמשך.

נכון שהיה כתוב מספר השרים למן חקיקת חוק-יסוד ב-1992, אך ראשית, נשתמש בדוגמה מהמשפט ההשוואתי, לא קבוע בשום חוקה בעולם מספר השרים זולת בשווייץ, שם כתוב שבעה שרים (הם מאוד חסכניים אבל זה מסיבה אחרת וזה לא משטר פרלמנטרי). למעשה מספר השרים מעולם לא היה צריך להיות בחוקה וזה היה בחוק-יסוד, אז הוציאו את זה. כשהופעתי אז בוועדת הכנסת אמרתי שאפשר להוציא את זה. מה שהתנגדתי אישית, עד כמה שאני יכול להתנגד, זה להוראת שעה. הוראת שעה זה ממש דבר בלתי אפשרי ואותו אפשר לבטל.

מה שאנחנו יכולים ללמוד מכל הסיפור הזה הוא, שאפשר לעשות מיפוי. אותו מיפוי שפרופ' קרצ'מר ופרופ' קרמניצר עשו בזמנו. זאת אומרת, יש הוראות שאין שום סיבה שתופענה שם.

♦ **מרדכי קרמניצר:** אם מסתכלים באופן היסטורי על החלטת ועדת הררי, אנחנו בשלב שבו צריך לסגור את המפעל הזה של חוקי-היסוד ולעבור ממנו לחוקה. גם מבחינת הזמן שחלף מאז החלטת הררי, וגם מבחינת הקרבה שלנו לסיום, החלק שיביא אותנו להשלמה אינו גדול כל כך. כלומר, רוב העבודה עשויה. לכן מתבקש, אם הדבר אפשרי

מבחינה פוליטית, להגשים בזמן קרוב את החלטת ועדת הררי. בשאלה: חוקי-יסוד או חוקה, אני חושב שמבחינה חינוכית יש עדיפות מובהקת לרעיון של חוקה שתהיה בנויה על הקיים ולא תתחיל משהו מחדש כי אין שום סיבה לכך. לוקחים את הקיים, מוסיפים את מה שחסר, משלימים, עד להעמדה של חוקה שלמה.

מצד שני, אם יסתבר פוליטית שהמילה חוקה מרתיעה חלקים בציבור, איני פוסל גם מהלך של המשך העבודה בדירוג. כלומר, צריך לבחון את מה שניתן לעשות. אם באמת המילה חוקה מרתיעה, אזי צריך להמשיך בחוקי-היסוד ואני מקווה שאפשר להתגבר על הפחדים.

אפשר לשאול האם הזמן טוב והאם לא כדאי להמתין. התשובה שלי היא שלא נכון להמתין. ככל שהדבר אפשרי, צריך לנסות ולקדם אותו.

אבקש להתייחס לסוגיה של אופן קבלתה של חוקה. זו תהיה טעות מבחינה מעשית, בייחוד לאור מעמדה של הכנסת היום, לנסות לעקוף את הכנסת במהלך הזה. לא שהכנסת היא הגוף האידיאלי להשלים את המהלך, אבל לאור הבעייתיות במעמד של הכנסת, לא יהיה נכון להוציא אותה מהתמונה. לא נראה לי מעשי לבחור אספה מכוננת בתור שכזאת. נדמה לי שמה שנכון הוא, לבחור כנסת שיודעים מראש שהיא תהיה גם אספה מכוננת. כדי שלמהלך תהיה גם הגינות, גם שקיפות וגם לגיטימציה ציבורית, הציבור צריך לדעת, כשהוא הולך לבחירות, שהכנסת הזאת תהיה גם הכנסת שאמורה להשלים את המהלך החוקתי. העבודה הזאת שהכנסת תעשה, צריך להבנות אותה בצורה מיוחדת. כלומר, הדיונים האלה צריכים להיות דיונים פתוחים מאוד לציבור ברמת תהודה גבוהה. צריך לחשוב כיצד לעשות את זה. צריך לחשוב על תשומות של הציבור, על שילוב של מומחים ושל קבוצות שונות של הציבור בדיונים. אבל את כל זה יש לעשות בכנסת הזאת שנבחרה בידיעה שהיא תהיה האספה המכוננת. יכול מאוד להיות שלמען השלמת המהלך לטובת לגיטימציה וסמליות וחינוכיות, אחרי שהכנסת תאשר את החוקה, צריך גם לקיים משאל עם לאישור נוסף של הציבור. אלה מחשבות ראשוניות על הטכניקה.

◆ **קלוד קליין:** לפי המודל הבלגי, כדי לתקן את החוקה, מפזרים את הפרלמנט ורק הפרלמנט הבא יכול לגעת בחוקה.

◆ **חיים אורון:** לגבי הצורך שפרופ' נחמיאס ביטא אותו, אין בעיה. לגבי הבשלות של עבודת ההכנה, אין בעיה. יש רק בעיה עם המציאות.

◆ **קלוד קליין:** יש בעצם שתי ציטטות. הראשונה, מאת טרוצקי, האומרת

שהמציאות איננה סולחת על שום טעות תאורטית. והשנייה של קרט האומרת: בתאוריה זה נכון, בפרקטיקה זה לא עובד.

♦ **חיים אורון:** כמי ששותף בכמה פרויקטים שהמבחן שלהם הוא לא אם הם יכולים להתגשם, אלא עצם העיסוק בהם, אני מודה שבעיני הפרויקט הוא אחת הדוגמאות לכך. לא מקרה שמפגישה לפגישה גם הפורום הזה הוא פחות ייצוגי. תסתכלו מי חסר כאן. מפגישה לפגישה זה מחריף משום שבתחילה, כאשר כוננו את ההרכבים, הפורום היה הרבה יותר ייצוגי מכפי שהוא היום. יש פה תהליך שהוא לא מקרי. האם המהלך שפרופ' קרמניצר מדבר עליו הוא בכל זאת יותר אפשרי מאשר המהלך של המשך חקיקת חוקי-יסוד. לכאורה, ההתנגדות היום לכל חוק-יסוד היא כמו ההתנגדות לחוקה כולה. אני מודה, שאני מדבר על המישור הפרגמטי כאן היום ולא המישור של מה שאני רוצה.

למשל, בואו ניקח חוק בנושא זכויות חברתיות. לכאורה, ניתן היה לנטרל סביבו חלק מהקושי שאנחנו נתונים בו, והעדרו היום בספר החוקים יוצר קושי לחלקים גדולים בציבור, למשל, לי, ואם אינני טועה גם לפרופ' רדאי; לגבי חוסר איזון שקיים היום בפעולה של בית-המשפט העליון בין חוקים שמבטאים זכויות מסוימות באופן ברור ובין מכלול אחר של זכויות, שמופיעות בכמה חוקים או לא מופיעות בכלל.

♦ **אופיר פינס-פז:** במעמד משפטי נחות.

♦ **חיים אורון:** במעמד משפטי נחות. השאלה שאני שואל היא מה אדם כמוני צריך להחליט. האם לוותר על האפשרות לחוקק חוק זכויות חברתיות שאי-אפשר לחוקק אותו היום?

מה שפרופ' נחמיאס אומר זו בעצם הסתירה הפנימית. חברה שהיא בתהליכי התפרקות פנימית לא עושה חוקות. היות שזה הנושא כעת, השאלה היא לא אם צריך חוקה או לא, אלא האם ניתן לכונן חוקה. לדעתי המצב המשברי המתמשך ייצור את הסתירה הפנימית הזאת והוא יזמין יותר ויותר יצירת חוקה כי חלק מהמשבר הוא ערעור על דברים שנראים לנו היום חלק אימננטי מכל חוקה אפשרית, ובמצב משברי כזה האפשרות להגיע לכך תלך ותקטן. לכן יש לי מסקנות פוליטיות שקשורות לעניין ואף-על-פי שהן לא שייכות לדיון כאן אגיד אותן כדי להבהיר את עמדתי.

כל זמן שלא יסתיים הקונפליקט, החברה הישראלית תימצא בסדר יום כזה שהיא לא תדון בנושאים חוקתיים ולא בנושאים חברתיים וכל המשאבים והאנרגיות וכל העימותים הפוליטיים יתועלו, למרות כל סוגי

הצהרות של מיני מפלגות שונות בכל פעם מחדש, לתוך הקונפליקט הזה. אולי, למרות הסיטואציה הזאת, היות שאיני אומר "עיצרו את העולם אני רוצה לרדת", יש יכולת לקדם שורה של נושאים וקבוצות שהנושאים הללו נתפסים על-פי השקפתן כמרכיבים מהותיים במה שיהיה בעתיד חוקה, למשל חוק זכויות חברתיות. חוק-יסוד החקיקה גם הוא ללא ספק אחד המרכיבים, אבל אני פשוט לא רואה היום איך מעבירים אותו בכנסת בהתחשב בכל הקונפליקטים שהוא מעלה.

אם עליי לבחור בין האופציה הכוללת ובין האופציה של חלקיות, אני חושב שצריך לבחור באופציה של החלקיות. טוב שישנן קבוצות רחבות יותר מאשר מפלגה מסוימת או אדם מסוים, שגם הצעדים החלקיים הללו נתפסים אצלן כחלק מאיזושהי ראייה יותר כוללת. למרות זאת יש לזכור שהראייה היותר כוללת הזאת, כפי שהיא מנוסחת פחות או יותר בפורום הזה, לא תהיה המכנה המשותף האפשרי כאשר הנושא הזה יבוא מחדש לדיון ציבורי רחב, אבל לפחות נאמר שיש תהליך של הכנה, של מיון, כולל בחלק הטכני, היינו: איך מסננים כשכבר יש חוקה. זה תהליך חשוב. אני מסכים שהדברים נשמעים כמו מסרים לקראת בוא המשיח, אבל בואו נעשה גם את זה.

◆ **ישראל הראל:** זה ההבדל שאמרת בין אלה שלא נמצאים כאן לבין בעלי הכיפות שכן נמצאים כאן, שאנחנו מאמינים בתהליך והם מאמינים שביום אחד המשיח יבוא.

◆ **שלמה גוברמן:** הצורך בחוקה נובע מהעובדה שמדינת ישראל חתמה על שטר חוב לכונן חוקה. הדבר היה בעת ההכרזה על הקמת המדינה. את השטר הזה יש לפרוע. היו ימים שבהם החובה לכונן חוקה נראתה כמין חובה שאפשר להעביר לדורות הבאים. אמרו שעוד לא הגיעה עלייה במידה מספקת והעלו כל מיני תירוצים כדי לא להידרש לחקיקת חוקה. באותם ימים גם פיתחנו משפט חוקתי פסוק, על-פי הפסיקה של בית-המשפט העליון. לרגע, נראה היה כאילו בית-המשפט העליון יכול למלא את החלל הריק של החוקה על-ידי פסיקה חוקתית. כך למשל, פסק-הדין בעניין ירדור ופסק-הדין בעניין ברגמן, אשר בשניהם הייתה לי זכות גדולה לשמש זוטר ליועץ המשפטי לממשלה שהתייצב בשם המשיבים.¹

נדמה לי שהימים הללו של תירוצים הגיעו לקצם. אני חושב שהציבור אינו מוכן עוד לקבל את התורה שבעל פה, היינו: את הפסיקה כתחליף

1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית (בג"ץ ע"ב 1/65 - פ"ד יט(3) 365) נ' שר האוצר (בג"ץ 98/69 - פ"ד כג(1) 693).

לחוקה. כל זאת אף-על-פי שהתקבל כמובן מאליו פסק הדין המהפכני של הנשיא אגרנט והשופט זוסמן בעניין ירדור, שמדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית ולכן אין מקום בתהליך הבחירות לרשימה שאיננה תואמת את השאיפות הללו. אכן הייתה באותו עניין דעתו החולקת של השופט חיים כהן, אך פסיקת הרוב היא שנתקבלה על הציבור כמבטאת עמדה מבוססת.

לימים חלו שינויים בהסכמה הכללית. כללי המשחק הישנים שוב אינם מקובלים בחלקים שונים של החברה שלנו, ואם לא ניצור את החוקה אשר תבסס את כללי המשחק הדמוקרטי, אני מאוד חרד לעתידה של המדינה. לכן בשאלה אם לחוקק חוקה על יסוד חוקי-היסוד הקיימים או להשלים אותם, אני אומר שראשית, יש לגשת ולחוקק חוקה ולהמשיך ולשפר אותה במשך הזמן, ובלבד שיהיה קיים מסמך ששמו חוקה. כל שעה של דחייה בכינון חוקה מסכנת את קיומה של מדינת ישראל ושל החברה הישראלית.

◆ **מיכאיל קרייני:** לא הבנתי אילו כללי משחק, ואילו חלקים בציבור לא מקבלים את אותם כללים. למשל, איזה ציבור לא מקבל את הכללים.

◆ **שלמה גוברמן:** אני מתכוון למשל לעניין יהדותה של מדינת ישראל, להיותה דמוקרטית, להיותה שוחרת זכויות אדם, להיותה דואגת לזכויות של מיעוטים. בחוגים שונים בחברה, יש שמעלים סימני שאלה לגבי עקרונות היסוד האלה. אני חושב שמוכרחים להפסיק עם סימני השאלה האלה. יש להציב את הגבול ולומר בהחלטיות: זוהי החוקה ואלה הם כללי המשחק.

◆ **אופיר פינס-פז:** האמת היא שהדיון שאנחנו מנסים לפתח, אמור להיות פחות אידאולוגי בשאלת התכנים ויותר פרגמטי וטכני בשאלת המתודה. בוא ננסה לחשוב בעיקר במושגים האלה כדי להתייעץ בנוגע לאיזו דרך כדאי ללכת, או בכמה דרכים.

◆ **מיכאיל קרייני:** ברצוני להעיר הערה אחת והיא עניין היהדות של המדינה. איני חושב שאפשר לטעון שהדבר רלוונטי. למה הכוונה ביהדות?

◆ **שלמה גוברמן:** להחלטת האו"ם משנת 1947 בדבר הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל.

◆ **פרנסס רדאי:** המחלוקת הזו מביאה אותנו למחלוקת על זכויות יסוד שנקטבות על-פי המשפט הבינלאומי שהוא כבר מוסד בינלאומי, ומנהיגי ומדינות כבר לא יכולים לומר שהם לא חלק מהעניין הזה.

כמו הזכות לשוויון למשל, חופש המצפון, חופש הביטוי וכדומה. נראה שאנחנו מצויים היום במצב שקשה לראות איך מגיעים לחוקה שיכולה לספק את האינטרסים ואת הצרכים הבסיסיים של כל מי שרוצה חוקה היום.

נחזור לדוגמה של חוק זכויות חברתיות וכלכליות. אני חושבת שבשלב זה הדרך להמשיך היא הדרך שח"כ פינס-פז הולך לפיה בניסיון להעביר את חוק זכויות חברתיות וכלכליות. לא משום שאני חושבת שהמצב השתפר לגבי חוקה, אלא שאיני רואה היום איך אנחנו משיגים חוקה ואפילו מינימלית.

◆ **אופיר פינס-פז:** כיוון שמר אורון וגם פרופ' רדאי נגעו בנושא, אני רוצה להתייחס אליו. עשיתי מאמץ גדול לחוקק את חוק-יסוד זכויות חברתיות בהסכמה ולא בכיפוף זרועות. הלכנו באמת לחוק שהוא גם צודק וגם לא פרובלמטי באופן יחסי בהקשר של פרשנות הלכתית-דתית. לצערי אין עם מי לדבר. הלכתי לסיעת ש"ס, נפגשתי עם השר ישי לבד, ונפגשתי עם השר ישי ומשפטנים של ש"ס. חברי יהדות התורה לא מוכנים אפילו להתחיל לדבר על זה וגם המפד"ל לא מוכנים לשמוע. כולם ממפלגות חברתיות, לכאורה.

◆ **חיים ברביבאי:** לכן, את אישור החוקה לא צריך לעשות דרך הכנסת. אם רוצים לתת לכנסת את הסמכות הזאת, עושים טעות גדולה. בסופו של דבר, לכנסת יש אינטרס. את אישור החוקה צריך להשיג במשאל עם. בישיבה הקודמת אמרתי שצריך להכניס למשאל את הצעירים מגיל 15, אלה שאין להם זכות בחירה. הם מהווים רוב גדול מאוד באוכלוסייה, וזה ישקף את התפיסה הציבורית ולא דווקא הפוליטית.

◆ **ישראל הראל:** אני רוצה לחבר את הדיון כאן לדיון שהתקיים אצל השופט שיף ומר מרום. בסך הכול יש לנו סעיפים בסדר יום, אבל אנחנו כל הזמן חוזרים לעניין ההסתברות ולעניין התכנים והדברים הטכניים פחות מעניינים אותנו.

אני רוצה תחילה לענות למר אורון. אני חושב שדווקא המצב המשברי, אי היכולת היום של המחוקקים להתכנס סביב החוקה, היא הנותנת. אני רוצה להזכיר לעצמנו שהמכון הזה שתחת חסותו אנחנו עובדים, הצליח לשנות חוק בשעת מלחמה: חוק הבחירה הישירה.

ברוב העמים, שעת מלחמה היא דווקא שעה של התכנסות ושל דחייה הצדה של מחלוקות שוליות. אצלנו, בגלל האופי המיוחד שלנו, אנחנו רואים שבזמן מלחמה, זמן שהחיילים נמצאים בשדה הקרב, המחלוקות

רק מתרחבות ואפילו האבא שאחראי על החיילים דואג לפרסם מודעה בתקשורת, שהוא במחלוקת עם ראש הממשלה והוא שומר עליהם יותר מאשר אחרים. זו הערה לא פוליטית אבל היא כן משרתת את הדיון. איני רוצה לקבוע מי צודק, אבל אני רוצה לקבוע, אם מישהו כאן הורה לחייל, מה הוא יכול לחשוב כאשר הבן שלו נמצא ברמאללה או איפה שהוא נמצא וכאשר הוא יודע שהכול יוצא ופתוח והמחלוקת היא לא עניינית.

◆ **פרנסס רדאי:** אופי המלחמה שלנו גורם לזה.

◆ **ישראל הראל:** המקום הזה יכול להמשיך כשהם לא יכולים. אני חושב שהמקום הזה יכול ללכת לקראת גיבוש החוקה הזאת.

מר אורון אומר שחלק מהאנשים חסרים ולא בכדי. אני חושב שאחד התפקידים של אלה שחושבים שחשוב דווקא עכשיו לקבל חוקה הוא ללכת לחרדים, ואני עושה את זה, ואומר להם, חברים יקרים, אני מאמין שבתוך 10-15 שנה יתפתחו אפשרויות, אבל אז הנכונות ללכת לקראת הזרם החרדי או אפילו הדתי-לאומי תהיה פחותה בהרבה, כך שאני חושב שדווקא היסודות שרוצים מדינה יהודית, דווקא היסודות שרוצים לשמר את מה שנקבע עם קום המדינה, צריכים לראות בזה כמעט הזדמנות אחרונה, ולתמוך במקום להתנגד.

לכן, אני חושב שחלק מהעבודה שצריכה להיעשות, ואני פונה בעיקר לאנשי המכון שעוסקים בזה ביום יום, היא גם שכנוע מעבר להתכנסויות האלה שעכשיו חייבים לקום ולפעול למען כינונה של חוקה.

אני רוצה לתת דוגמה. לאחרונה הייתי שותף לשתי אמנות שרק מוכיחות שהדבר אפשרי. בניגוד למה שאנחנו מתרשמים מהפוליטיקה, כאשר מדובר בחבורות אזרחיות, הדברים ייתכנו. ראשית, מי שלא השתתף באמנת כנרת לא יכול לתאר לעצמו על אילו מכשולים התגברו שם.

◆ **אופיר פינס-פז:** ערבים לא השתתפו בה, למשל.

◆ **ישראל הראל:** אחרי שהאמנה קיימת, אפשר לדאוג גם לזה. בואו לא ניכנס לביקורת. ישנה גם אמנת גביון-מדן שהיא הישג לא פחות מבחינה זו. כלומר, אני חושב שההסתברות לקיומה של חוקה על רקע שני הניסיונות האלה ועוד ניסיונות שנעשים, היא הסתברות גבוהה.

היו הערות לגבי כך שאם בהמשך הדרך יהיה שינוי דמוגרפי או אידאולוגי, גם אם תהיה חוקה, אי-אפשר להתגבר על הדבר. למשל, ד"ר קרייני אמר שאם יהיה, למשל, רוב ערבי או רוב תאוקרטי שירצה מדינת הלכה, גם אם תהיה חוקה, אי-אפשר יהיה להתגבר על הדבר.

אז יכול להיות שאכן כך יהיה, אבל חוקה היא גם גורם מחנך. היום בכל מקום, בבתי הספר, בקורסים לחינוך בצבא, מלמדים על חוקה, על דבר משותף. אז מלכתחילה יש פחות רצון להיות דבר נפרד. לפי דעתי, מבחינת הערבים יכול להיות שאיחרנו את המועד, אבל איני חושב שלגבי החרדים זה המצב. אני חושב שהחרדים מתחילים לחשוב בכיוון דמוקרטי יותר ויותר, ובעניין הזה במקום להרחיק כדאי אולי לחבק.

אין לי שום ספק שעבודה על חוקה היום היא לא עבודה סיזיפית אלא עבודה הכרחית.

♦ **אלה בלפר:** מבחינתי כבר יש חוקה, כי אני מסכימה גם עם פרופ' קרמניצר וגם עם מר הראל. אני אישית במצב טוב.

אני מבינה שהמנדט שלנו הוא לא לדבר בנושא משאל עם אלא על ההכנה ולא על תהליכי האישור. בכל קבוצה שאני יושבת, אנחנו דווקא עוסקים בנושא של הקבוצה השנייה.

לגבי חוקה הוליסטית או המשך של חוקי-יסוד. לדעתי חייבים לשלב בין שני הדברים. מצד אחד, אי-אפשר לבזבז מצבור אנרגיה ומערכת שכבר קיימים וחוקים שחייבים להשלים אותם, אבל מצד שני, מכיוון שיש התנגדות כל כך גדולה היום לחוקי-יסוד כמו לחוקה, ח"כ גפני אמר לי שגם אם היום הכנסת תציע חוק-יסוד שכל אזרחי ישראל חייבים להתפלל שחרית בשבת, הוא אולי ישחרר את הערבים שיוכחו שהם מוסלמים ואף פעם לא יהיה להם קשר לא-הלכתי ליהדות, אבל הוא עדיין יצביע נגד.

אני רוצה להסביר למה הכוונה. חייבת להיות חוקה בהסכמה כי אחרת אין לה ערך ואין לה טעם. בעת משבר צריכים לפרוץ את המעגל הסגור שבו מוכרחים חוקה אבל אי-אפשר לכונן אותה. זו הנקודה הארכימדית שממנה צריכים לצאת כי אחרת אין לנו חיים. בשביל דמוקרטיה צריך בגרות פוליטית. אבל מה תעשה שבשביל בגרות פוליטית אתה צריך דמוקרטיה?!

החוקה בהסכמה, שהיא באמת מעשה של שכנוע והכנה, צריכה מבחינת הכיוון שלה, שתי אקסיומות ושתי אקסיומות קצת מנוגדות. לאקסיומה אחת אני מגייסת תמיד את עצמי, לאקסיומה השנייה איני יכולה. אקסיומה אחת היא להפחית מן האיום של החוקה כלפי העולם, לא רק החרדי אלא גם הדתי. דרך אגב, יש מיתוס שבגלל הדתיים לא הייתה חוקה בישראל. בן-גוריון ממש לא נתן לחוקה הזו להתקיים,

הדתיים בהתחלה בכלל לא התנגדו לחוקה, הם גם לא חשבו לרגע שלא תהיה חוקה, זה היה סיפור בן-גוריוניסטי מובהק. הוא בכלל שנה את היוריסטים ואמר שיש מקצוע שהוא למד שהוא לא רוצה לציין אותו: הוא אמר שגם בלעדיו יש מספיק צרות. קודם כול, האקסיומה היא באמת להפחית את האיום. מפחיתים את האיום על-ידי כך שעושים חוקה לא נהדרת, לא נפלאה, לא ליברלית. החוקה הכי יפה שקראתי היא החוקה של אוגנדה שנוסחה על-ידי אידי אמין.

האקסיומה השנייה, וכאן אני מגייסת את פרופ' קרמניצר ידידי, היא להסביר לליברלים ולחילונים שהחוקה לא תפנק אותם כל כך. זאת אומרת, להוריד את הפסימיות מצד העולם הדתי החרדי ולהוריד את האופטימיות מצד העולם הליברלי החילוני כי החוקה חייבת להיות הכלי שלנו והיא צריכה באמת לכונן את המדינה, להוביל אותה וגם לשקף אותה.

הדבר האחרון לגבי הגוף החוץ-פרלמנטרי. אני רוצה לחזק את ידי פרופ' קרמניצר. אנחנו הרי רוצים לעשות חוקה כדי לחזק את הדמוקרטיה וכדי לחזק את המדינה ובימינו אלה לזרוק עוד בליסטרס לכנסת מאוד חלשה, לא יועיל לנו.

♦ **עמרים מליץ:** מעניין לדעת מי מעוניין היום בחוקה, ולמי זה יהיה טוב שתהיה חוקה בפועל. רואים שלחרדים זה 'לא בוער' וזאת על אף שהנשיא ברק מדגיש שהחרדים היו צריכים להיות הראשונים, כמיעוט, לתמוך בחוקה, משום שהחוקה תגן עליהם, אבל בפועל, אף אחד לא רוצה. למה? כי אנו מתעלמים מהפרשנות של החוקה, ופשוט מחליפים את הסוסים וכל עוד לא נדע למי הסמכות לפרש את החוקה, זו בעיה. בנסיבות אלה, לא פלא שהחרדים מתנגדים לחוקה. לדוגמה, לא מזמן, שופטת בית הדין לעבודה פירשה את המונח 'שבת' כיום רגיל המתחיל מאמצע הלילה, עד לאמצע הלילה. אשר על כן, כל עוד לא נקבעה הסמכות העליונה לפרשנות החוקה, אין מקום לחוקק חוקה.

יתר על כן, כשאומרים, 'בואו נתמוך בחוקה', נשאלת השאלה האם להמשיך את ההליכים הקיימים. נדמה לי שהניסיון של חוקי-היסוד לימד את החרדים לא לתמוך יותר בחוקי-יסוד. הפרשנות שבג"ץ נתן לחוקי-היסוד פגעה באמון הציבור והבהילה את החרדים. בניית חוקה על סמך הפרשנות הקיימת של חוקי-היסוד, מעוררת התנגדות עזה בקרב החרדים. היום, גם יותר ויותר אנשים חילוניים ומשכילים אינם מוכנים לקבל את החלטות בג"ץ ואינם מוכנים לראותו כמחוקק-על.

- ◆ **ישראל הראל:** ובלי חוקה יהיה טוב יותר?
- ◆ **עמרם מליץ:** אינני יודע. אני חושב שבנתונים הקיימים היום, של פרשנות חוקי-יסוד, כל שינוי יהיה רק יותר גרוע.
- ◆ **ישראל הראל:** תהיה חוקה בלי הסכמה.
- ◆ **עמרם מליץ:** איני מאמין. במציאות שקיימת היום, איני מאמין שמישהו ינסה לכפות חוקה. לכפות חוקה פירושו שמתעלמים מחלק נכבד מהעם. בפועל, אפילו השלמת חוקי-היסוד נתקעת.
- ◆ **חיים אורון:** ולא צריך רוב כדי לעצור בכנסת כל דבר. זה מה שקורה בפועל. למה ראש הממשלה שרון לא מצליח להעביר את החוק שלו? לא משום שאין רוב בכנסת אלא משום שהאיום של ח"כ אלי ישי בגלל רמאללה, מרתיע את ראש הממשלה מלהפעיל את הרוב שלו.
- ◆ **אופיר פינס-פז:** אין רוב.
- ◆ **עמרם מליץ:** לפי מר אורון יש שלוש בעיות מרכזיות בעם: יחסינו עם הפלשתינאים, יחסינו לערבים בתוך המדינה ויחסינו בין דתיים לחילונים.
- ◆ **חיים אורון:** כל הבעיות הן בנות ערובה של הקונפליקט וכל אחד תופס אותן במקום שנוח לו.
- ◆ **עמרם מליץ:** לפי דעתי אתה טועה. גם כשהבעיה עם הפלשתינאים תיפתר, כל עוד לא נפתור את המחלוקת בין היהודים לבין עצמם, לא נגיע להסכמה בינינו לבין הערבים. בעת ניסוח אמנת כנרת, ואני עד לכך כאחד מהשותפים שלה, היו דיונים לא מעטים אם להכניס ערבים לדיונים או לא. היה מאבק די קשה בין שמאל לימין וכל מיני דעות שונות, שהוכיחו שאנחנו, כעם, לא יודעים מה אנחנו רוצים. אם בינינו, בין דתיים לחילונים, לא מגיעים לאיזשהן הסכמות הדדיות לגבי מהו העם היהודי, מהי תרבות יהודית, מהי יהדות, מה לי לבוא ולצרף עוד גורם אחד לתוך אותו סלט? זה היה הרעיון של אמנת כנרת והחוקה לא יכולה להתעלם מבעיות אלה.
- לכן, אם רוצים בהליך של הסכמה, נדמה לי שחייבים להתחיל משהו חדש ולא להמשיך את חוקי-היסוד. אם רוצים קצת תקווה, יש להקים ועדה חיצונית מחוץ לכנסת. איני מאמין שפוליטיקאים בכנסת יוכלו להגיע לפתרון. אם תוקם ועדה חיצונית, שחבריה יהיו אנשים שמקובלים כמנהיגים על שולחיהם, יש סיכוי שאותה חוקה תתקבל. כאשר אותו רב או מי שיהיה הנציג בתוך ועדה חיצונית יאמר שאין מנוס, אני מוותר פה. אזי יש סיכוי להצלחה.

◆ **אופיר פינס-פז:** אתה זוכר את ועדת נאמן? מה התוצאות שלה? כולם ישבו יחד, לכאורה הסכימו, ובפועל אף אחד לא חתם ולא יצא מזה כלום.

◆ **עמרם מליץ:** לך תבדוק למה לא חתמו. קל וחומר, אם שם לא הגיעו להסכמה.

◆ **אופיר פינס-פז:** אני שואל למה אתה חושב שיגיעו בנושא החוקה להסכמה. אני חושב שלעולם לא יגיעו להסכמה.

◆ **עמרם מליץ:** כי אני חושב שהרכב ועדת נאמן לא היה הרכב שיכול היה לייצג את אלה ששלחו אותם. איך הורכבה ועדת נאמן, מי מינה אותה ועל סמך אילו שיקולים? כאשר ידעת מה דעתו של פלוני אלמוני, אז הכנסת אותו לוועדה.

◆ **אופיר פינס-פז:** נדמה לי שהנציגים בוועדת נאמן ייצגו כהלכה את שולחיהם. הרב שמחה מירון היה נציג הציבור החרדי בהסכמה של רבנים, הרב אורי רגב בוודאי ייצג את הרפורמים, הרב אהוד בנדל בוודאי ייצג את הקונסרבטיבים. היו שם אנשים ולא ממש הגיעו לפתרון.

◆ **עמרם מליץ:** אבל אתה מבין שזו רק בעיה אחת. אם החוקה לא תפתור את המחלוקות האלה, אין בה טעם. למה החרדים מתנגדים היום לזכויות חברתיות? הם אומרים, ראינו מה יצא לנו מחוק כבוד האדם וחירותו, מה זה כבוד האדם, מה לא עשו בזה עם חירותו, אילו פרשנויות אדירות נתן לו בג"ץ, אני אף פעם לא אדע מה הם גבולות הפרשנות של בג"ץ, והתוצאה היא בבחינת גול עצמי. זהו ההיגיון שעומד מאחורי הדברים.

◆ **אופיר פינס-פז:** כפי שאמרת, החרדים לא מזדרזים אבל בית-המשפט העליון קיים. הוא ממשיך לעבוד.

◆ **אנה שניידר:** דווקא מתוך המציאות שאנחנו נמצאים בה, אני רוצה להסכים לחלוטין לכך שחברי הכנסת לא רק פוחדים מחוקי-היסוד אלא מעצם המילה 'יסוד'. כתוצאה מכך אתה ניסית ללכת בדרך של הפיכת הצעת חוק-יסוד לחוק רגיל.

◆ **אופיר פינס-פז:** בקריאה ראשונה.

◆ **אנה שניידר:** בקריאה ראשונה. ציפית שזה יקדם אותך כדי לא להגיד חוק-יסוד זכויות חברתיות.

◆ **אופיר פינס-פז:** יש לי עוד הצעה. אני רוצה להכניס מכניזם בחוק, להעביר אותו כחוק רגיל ושהוא יהפוך באופן אוטומטי תוך חמש שנים

או תוך קדנציה לחוק-יסוד אלא אם כן הכנסת מחליטה אחרת. יש לי חוות דעת של משפטנים שתומכים בזה.

◆ **קריאה:** באיזה רוב?

◆ **אופיר פינס-פז:** ברוב מסוים. בוא נאמר רוב מיוחד.

◆ **אנה שניידר:** אני אומרת את הדברים כדי להדגיש שדווקא במציאות הזאת כשהסיכוי להגיע לאיזשהו קונצנזוס לגבי חוקה הוא די קלוש, בכל זאת לא צריך להרים ידיים וצריך להמשיך את התהליך, גם אם הקונצנזוס יגיע בתקופה של הנכדים ובני הנכדים שלנו. אבל, לדעתי, אין סיכוי שהתהליך יהיה בתוך הכנסת. הוא צריך להיות מחוץ לכנסת, לפחות בנוגע לתהליך ההכנה. לדעתי, אנחנו עדיין רחוקים מתהליך האישור. תהליך ההכנה לדעתי צריך להימשך, אבל לא בתוך הכנסת. אלא באמצעות גוף חוץ-פרלמנטרי. השאלה הנשאלת כעת היא, אם יהיה זה גוף חוץ-פרלמנטרי שייבחר או שימונה. אני בדעה שלא ייבחר אלא ימונה כי אם נחליט שהוא ייבחר, אזי חוזרים לאותה נקודה שבה אנחנו נמצאים היום.

◆ **אלה בלפר:** גוף חוץ-פרלמנטרי שיכונן את החוקה?

◆ **אנה שניידר:** שיכין אותה, אבל איני מדברת כרגע על האישור.

◆ **אופיר פינס-פז:** הפוליטיקאים יבחרו, יחליטו בחוק מי הממנה. הפוליטיקאים יחליטו למשל שהממשלה ממנה, הכנסת ממנה, בית-המשפט העליון ממנה. לא קובעים את השמות אלא את המכניזם. אבל גם לזה לא יהיה רוב ומר אורון צודק. לא יהיה רוב לכלום. אנחנו מכירים את הכנסת אבל שווה לנסות למרות הכול.

◆ **אנה שניידר:** שווה לנסות, אבל בפירוש לא בתוך הכנסת. לא ועדת חוקה, לא ועדת משנה של ועדת חוקה ולא ועדה מיוחדת בתוך הכנסת, כי זה לא יוביל לשום מקום. גוף חוץ-פרלמנטרי שימשיך את התהליך, בהחלט כן.

◆ **עמיר אברמוביץ:** אני מסכים עם הדעה שאסור להוציא את הכנסת מהתמונה, מכמה סיבות. אחת הסיבות היא סיבה פרקטית והיא שאיני רואה את הכנסת הולכת למהלך חוקתי שמוציא אותה מהתמונה או שמנטרל ומרוקן את סמכויותיה, את השפעתה ואת עצמתה. סיבה נוספת לכך שאיני חושב שצריך להוציא את הכנסת מהתמונה, היא גם מתוך איזשהו עקרון של חיזוק הכנסת, של מעמדה, של יוקרתה בהיותה מרכיב מרכזי במשטר.

אני דווקא חושב שיש סיכוי להגיע להסכמה. זו אמנם לא תהיה חוקה

אופטימלית בעיני פרופ' רדאי ובעיני מר הראל ודוקטור מליץ וד"ר קרייני, אבל בסופו של דבר אפשר להגיע להסכמה על חוקה שתהיה ראויה ושיתן יתרון והישג יחסית למצב הקיים, גם בעיני פרופ' רדאי וגם בעיני ד"ר מליץ, ד"ר קרייני ומר הראל.

הזכרה הדוגמה של הגדרת המדינה ואופייה. במועצה הקודמת הייתה איזושהי הסכמה, גם של חברי הכנסת הערביים שהשתתפו, שהצהרת העצמאות יכולה להוות מבוא לחוקה, הצהרה שתגדיר את המדינה ואופייה. גם חברי הכנסת הערביים וגם חברים ערביים אחרים שהשתתפו, כמו סאלם ג'וברן, הסכימו עם העיקרון של זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי במדינת ישראל. לכן אני חושב שאפשר להגיע להסכמה.

בנוגע לקושי לחוקק חוקי-יסוד, אני חושב שד"ר מליץ ענה על העניין הזה. הרבה יותר קשה לחוקק חוק-יסוד אחד מאשר ללכת ולחוקק חוקה שתיתן את התמונה המלאה שבמידה רבה תצמצם, תמעט, או תבטל את החששות של ד"ר מליץ ואחרים.

♦ **חיים אורון:** כשדנו בבאר-שבע בשאלת הביקורת השיפוטית היו הרבה אנשים שאמרו שאם מנטרלים את הביקורת השיפוטית מהחקיקה של הכנסת, זו לא חוקה. לא מדובר בדבר משני, בטכניקה. ד"ר מליץ, כפי שאני מכיר אותו, יודע זאת מצוין. הוא מתכוון להשאיר את הביקורת השיפוטית לפרלמנט. זאת אומרת, מחר יכול להיות כאן חוק שיהיה נגד עיקרון חוקתי כי בפרלמנט היה רוב.

♦ **עמיר אברמוביץ:** בבאר-שבע הוצגו מספר אלטרנטיבות לביקורת שיפוטית. הצעת כרמון-קרמניצר הסתמנה כאחת האלטרנטיבות האפשריות, שח"כ יהלום, אגב, לא היה רחוק ממנה. אני חושב שבסופו של דבר ניתן למצוא פתרונות יצירתיים לבעיה אתגרית זו, למשל ההצעה של ידידיה שטרן בנוגע להסבר החוקתי בשאלות דת ומדינה: הצעה זו מבטלת, במידה מסוימת, את החשש מבית-המשפט העליון כבעל הסמכות לפירוש החוקה. לכן דווקא מהלך של כינון חוקה שלמה, יכול להיות קל יותר מאשר להמשיך את ההליך שהציע הררי ואת מה שח"כ פינס מנסה לעשות, קרי השלמת חוקי-יסוד חוק אחרי חוק. לגופו של עניין. אני חושב שהכנסת צריכה להיות זו שתבחר את המועצה המכוננת שתציע את החוקה שלאחר מכן תחזור לכנסת לאישור הכנסת.

♦ **מיכאיל קרייני:** מה שמפריע לי באמנת כנרת זה מה שהוזכר כאן

והוצג כבעיה פרגמטית, כאילו הערבים לא היו שותפים משום שליהודים יש מחלוקות בינם לבין עצמם. אבל אם כך, תכנה את האמנה אמנת היהודים לעניין מדינת ישראל. תכנה אותה חוקה ליהודים ואל תכנה אותה חוקה לכל מדינת ישראל.

◆ **אופיר פינס-פז:** ד"ר קרייני, אם אתה הולך עם הקו של אמנת כנרת עד הסוף, תעשה צוות של הוועדה המכוננת שמציעה בלי ערבים, בואו קודם כול נחליט אנחנו. תבינו כמה זה מקומם.

◆ **עמרם מליץ:** ראית החלטה של בג"ץ שהתערבה באיזו החלטה של קאדי?

◆ **מיכאיל קרייני:** כן.

◆ **אופיר פינס-פז:** הם פונים פחות לבג"ץ.

◆ **עמרם מליץ:** לא בתכנים.

◆ **מיכאיל קרייני:** ועוד איך בתכנים. למה שינו את ההחלטה בעניין אבהות? אני אסביר לך תכף את הבעיה כאן. הנקודה שאני רוצה להדגיש, שנדמה לי שעניין הערבים הוא לא העניין הפרגמטי אלא עניין הלגיטימציה של השתתפות הציבור הזה בקביעת הכללים החוקתיים שתקפים מבחינתה של כל המדינה. אגיד לך בכנות גם מה שהרבה אנשים אחרים מרגישים. אני, כערבי, מרגיש שבעיצוב דמותה של המדינה, בהשתתפות בהליכים הרגילים של כל מה שנעשה היום במדינה, באופי הדיון שמתקיים היום במדינה, אני איש חוץ.

◆ **מרדכי קרמניצר:** לא נכון לחשוב שחוקה יכולה לפתור מחלוקות. זה לא תפקידה של חוקה. השאלה היא אם חוקה יכולה לגבש מכנה משותף מוסדי וערכי שיכול להיות מכנה משותף מינימלי. זו השאלה. השאלה היא האם אנחנו יכולים להתאחד סביב מכנה משותף של מינימום.

עם כל הכבוד לדברי ד"ר מליץ, הם מאוד מפריעים לי. ראשית, אני חושב שאתה מדבר בשם האמונה שהכוח הפוליטי שיש היום לש"ס הוא כוח פוליטי נצחי.

לדעתי אם לא מקבלים את האמונה הזאת, בהסתכלות ארוכת טווח, הגישה צריכה להיות לגמרי שונה. אתה מדבר מתוך עצמה פוליטית ועל סמך ההנחה שהעצמה הפוליטית הזאת לעולם תיכון. ולכן אינך רוצה שיהיה בלם מול העצמה הזאת. אבל לאמתו של דבר, עצמה פוליטית היא דבר שמשנתנה, ולכן כולנו זקוקים להגנה שחוקה יכולה לספק. כולנו, כולל הציבור שאתה מייצג או מדבר בשמו.

שנית, לא ברור לי מנקודת ראות יהודית למה אתה מתקומם נגד

בית-המשפט העליון שמפתח ומרחיב את כבוד האדם. דווקא מנקודת ראות יהודית, הפיתוח וההרחבה של כבוד האדם צריך להיות דבר שצריך לשמח אנשים שיש להם זיקה למסורת היהודית ולתרבות היהודית. אם תהיה גישה מהסוג שבא כאן לידי ביטוי, יכול להיות שצריך יהיה לנסות לגבש חוקה לא בהסכמה רחבה אלא חוקה בתמיכת רוב קטן של חברי הכנסת. אם אנחנו מדברים בשפה של כוח, אז מול כוח פוליטי צריך לייצר כוח פוליטי. לבוא ולומר אז שניתן להעביר חוקה לא בהסכמה, אבל מוכנים להעביר חוקה בהסכמה, ואז תבואו לשולחן. לא נכון שלכל אחד מהמשתתפים בתהליך יש וטו. וטו כזה הופך את המהלך לבלתי אפשרי. הוא נותן לכל קבוצה לומר או שתגיעו עד אליי, כלומר, בית-משפט שש"ס ממנה, או לא 'שיחקנו'. במקביל, צריך לייצר תמריץ פוליטי למהלך של חוקה.

◆ **פרנסס רדאי:** ראשית, אני מוחה על הרעיון שהמיעוט הערבי לא מעוניין בדיון בדת ומדינה. היהודים שוכחים שכל מה שקובעים לגבי דת ומדינה, משפיע גם על המיעוט הערבי. הרעיון שהדת היא ערך מעבר לחופש מצפון ולשוויון, משפיע על המיעוט הערבי ומחזק את דת האסלאם נגד האינטרס של המוסלמים במדינה שמעדיפים גישה יותר חילונית לקביעת זכויותיהם ולארגון חייהם. זה מעניין אותם יותר משזה מעניין 80% של היהודים במדינת ישראל.

שנית, בעיני הקהילה הדתית האורתודוקסית במדינת ישראל הרעיון של כבוד האדם פורש לא נכון על-ידי בית-המשפט העליון. במה פורש בצורה לא נכונה בעיניהם? בזה שבית-המשפט הכיר בזכויות הומוסקסואלים, בזכויות נשים, ובזכויות יהודים לא-אורתודוקסים כחלק מכבוד האדם של כל אחד במדינת ישראל. אנחנו לא כל כך חופשיים בימינו להחליט אחרת. הרעיון של חופש מצפון ושוויון על-פי דת ועל-פי לאום ועל-פי מין, זה עיקרון שהתקבל במישור הבינלאומי, במשפט הבינלאומי המנהגי ולא רק במישור הבינלאומי ההסכמי היום. מדינת ישראל לא קיימת בפלנטה אחרת והיא לא מתקיימת בתקופה היסטורית אחרת אלא היא קיימת עכשיו.

◆ **אופיר פינס-פז:** זה כבר ויכוח פוליטי, כי יש כאלה שחושבים אחרת ממך. יש כאלה שחושבים שמדינת ישראל היא פלנטה בפני עצמה ויש כאלה שמאמינים בזה. את כנראה חושבת ההפך.

◆ **פרנסס רדאי:** אני רוצה לסיים את דבריי ולומר שההתפתחויות במשפט הבינלאומי המנהגי ובמישורים הבינלאומיים כולל כינון וכנראה

בשנה הבאה) של חוק בינלאומי למשפט פלילי, אלה דברים שמשאירים אותנו לא כל כך חופשיים כפי שהמיעוט הדתי במדינת ישראל חושב. ♦ **עמרים מליץ:** אינני נגד כבוד האדם. כל אדם נברא בצלם. הבעיה שלי היא שניתנת פרשנות ערכית נגד היהדות: השאלה היא איפה הגבול. יש דברים שאיני יכול להשלים אתם. איני יכול להשלים עם זה שבג"ץ יאשר לזוג אימהות לסביות לאמץ ילד, זו פגיעה ערכית. תן לילד הזה לגדול במשפחה נורמלית. לשם כבוד האדם אין לרמוס את כבוד הילד. לבג"ץ אין סמכות להחליט החלטה כזאת. הוא לא יותר מוסמך ממני או ממישהו אחר. זאת הבעיה שלי עם בג"ץ ולא בנושאים של חופש העיסוק וכדומה.

♦ **אופיר פינס-פז:** למה נציגיך בכנסת לא הציעו חוק שלזוג לסביות יהיה אסור לאמץ ילד? תציעו חוק, ונראה אם הוא יעבור.

♦ **עמרים מליץ:** יבוא בג"ץ ויפסול בגין כבוד האדם וחירותו. אתה הרי יודע את זה.

♦ **אופיר פינס-פז:** הבג"ץ נכנס או בפרשנות בחוק או בווקוס חוקתי.

♦ **עמרים מליץ:** לא. בג"ץ לוקח לעצמו סמכויות שאיש לא נתן לו. לא רק החרדים צעקו נגד בג"ץ, אלא היום בכל מקום אני שומע יותר ויותר משפטנים חילוניים יוצאים נגד בג"ץ.

חוקה בהסכמה או לא בהסכמה, תאמין לי שזה לא בגלל כוח. אני חושב שהשכל הישר, כל עוד רוצים שהעם הזה ימשיך להיות כאן יחד ושהבן שלי או הנכד שלי או הנין שלי יתחתן עם הנכדה שלך, לא יהיה מנוס מלמצוא איזשהו שביל זהב. חייבים למצוא איזשהו שביל שמקשר את הדורות הבאים יחד. לכן זה השכל הישר. איני יודע אם לש"ס יהיו 17 מנדטים או פחות בעוד עשר או בעוד חמש עשרה שנה, מישהו יודע איזה מבנה פוליטי יהיה פה במדינה? אנחנו משתנים כל יומיים. לכן זה לא כוח פוליטי. הפרשנות הזו היא פשוט פרשנות לא נכונה.

♦ **חיים אורון:** ד"ר מליץ, ידוע שהוויכוח על האקטיביזם השיפוטי קיים בעולם החרדי. הוויכוח שמתנהל הוא ויכוח על חלקים שונים. בעצם הוויכוח שאתה מעורר כאן, אתה אומר שלך יש מערכת ערכים משלך שהיא עליונה על פני מערכת הערכים שלי. בוא נאמר שאני מוכן לקבל את ההנחה ששני בני זוג, על-פי בחירתם, מחליטים לחיות כזוג של שתי נשים. אתה מונע ממני את זה.

♦ **עמרים מליץ:** איני נותן להם לחיות יחד בדירה? שיעשו מה שהם רוצים לבד, אבל למה אני צריך לתת להם לגדל ילד מסכן שאין לו אבא ואמא?

♦ **חיים אורון:** איני רוצה להתחיל את הוויכוח לגופו. אני מביא את זה כמשל, לכן הקושי הגדול. כשאני מתווכח עם ח"כ מיכאל איתן שאני חלוק אתו בהרבה מאוד תחומים בנוגע למה שהוא תופס כאקטיביזם שיפוטי, זאת גישה שאני יכול להיות בעדה ואני יכול להיות נגדה כי היא במישור אחר מהמישור שאתה מעורר, שהוא בעצם רצון להגן על מערכת ערכית סגורה לשיטתך (אגב, לא לדעת כל היהודים הדתיים) ולומר, בה אל תיגעו. פה ההבדל הגדול. לכן כשאתה אומר 'בוא נחפש פשרה', איני רואה איפה תהיה הפשרה.

הנקודה השנייה שבה ביקשתי את זכות הדיבור בהתחלה, זה בוויכוח עם פרופ' קרמניצר. אני בינתיים פחות גיבור לגבי קבלת חוקה באי-הסכמה, ברוב. אבל חוקים, לעומת זאת, כן. אני מודה שאני מבקש כאן את תבונת הרוב לבחור חוקים כאלה שהם חלק מתפיסתי את חוקת המדינה בעתיד, ונוח לי לתת את הדוגמה של זכויות חברתיות, אבל יש עוד כמה חוקים שאני יודע, כמידת היכולת שלי, לשפוט שאיני פוגע בחלקים בציבור שהם חשובים לי מבחינת חוקי-היסוד, ובהם אני מוכן לנסות לגבש רוב, גם לא רוב של 30 נגד 21, כמו שהתקבלו החוקים הקודמים, אלא רוב בכנסת, ואינני מחכה כאן להסכמה.

למה איני מחכה להסכמה? כי אני יודע שבאיזון בין העדר החקיקה הזאת בשורה של תחומים ספציפיים ועצירת התהליך של גיבוש חוקה, זה שני הדברים ביחד, ובין הרצון לקבל חוק ברוב, מי בכלל מבטיח לי שאני אהיה ברוב תמיד? הניסיון הפרטי מראה שברוב המקרים אינני ברוב. אני יודע שהזכות הזו קיימת גם לאחרים, אבל אני לפחות מעקף את מה שהוא ללא ספק כרגע מיעוט, שמשתמש בכוחו שלא שייך לאף לא אחד מהנושאים האלה לגופם, כי לא במקרה ח"כ פינס שאל ולא קיבל תשובה (ולגבי נישואי זוגות חד-מיניים ושאלת יכולתם החוקית לאמץ ילדים). ולגבי השאלה למה לא הגשתם חוק לכנסת שאוסר. יודעים שאין רוב כזה בכנסת שיכול להעביר חוק שאוסר. והתוצאה היא שמשתמשים במיעוט שמופעל במנופים על נושאים אחרים לגמרי (ורואים את זה כל שבוע) ובאמצעותו מונעים מהכנסת לבטא את עמדתה לגופו של עניין. נכון שהגבול, או ה'מידתיות' לשיטתכם, הוא שאיני מדבר היום על מהלך לגיבוש חוקה כוללת ושלמה מהטעמים שדובר פה, מההיבט החינוכי, מההיבט התרבותי, מההיבט של עמידה לתקופה ארוכה. זו משימה שבמצב הקיים לא ניתן לממשה.

◆ **ישראל סגל:** ד"ר מליץ, אתה מעמיד את הדברים כך שלגבי החוקה עצמה, בעצם היית יכול באיזושהי צורה להסתדר, אבל הבעיה שלך היא מקור הפרשנות. נדמה לי בהכירי קצת את העולם הזה, שאלה דברים יותר עמוקים. הרי באמת עמוק בלבכם, בלבך ובלב החרדים אתם אומרים: 'לנו יש עליונות ערכית על ההשקפה החילונית'. כאן הדרכים נפרדות משום שאני כחילוני מובהק לעולם לא אומר ביני לבין עצמי שלתפיסת העולם שלי ולהשקפותיי יש עליונות על התפיסה החרדית. אני אומר דבר כזה. אני אומר שהעולם צריך להיות פתוח לשניהם. שנינו יודעים שלכנסת שולחים את הזיבורית של העולם החרדי ולא את העידית. העידית יושבת בחדרים קטנים בבני-ברק והיא מכתיבה את הדברים.

◆ **קריאה:** יש תפיסת עולם מאחורי זה.

◆ **ישראל סגל:** כן. והם רואים בפירוש בהשקפת עולמם עליונות לעומת ההשקפה החילונית. לכן זה לא עניין של פרשנות. מה שד"ר מליץ אומר הוא שהוא לא רוצה שמקור הסמכות או הפרשנות יהיה בבג"ץ, אבל אם הייתי שואל אותך האם הרב קנייבסקי הוא בעיניך פרשן מתאים לאותה חוקה שנסכים עליה, היית משיב שכן.

◆ **עמרם מליץ:** אבל לא לבד.

◆ **ישראל סגל:** אבל הרב קנייבסקי לעולם לא ישב ביחד עם הרבנים של מועצת יש"ע, ואני כבר לא מדבר על החילוניים. הם מבוזים בעיניו, הם מחללי שם שמים.

◆ **עמרם מליץ:** הרב שטיין מדבר אחרת.

◆ **ישראל סגל:** כן, אבל אין לו היום את מקור הסמכות.

◆ **עמרם מליץ:** לא אמרתי שתלך לחמישה האחוזים הקיצוניים.

◆ **ישראל סגל:** מה זאת אומרת הקיצוניים? אתה משתיל כאן מושגים חילוניים שאין להם תוקף בעולם החרדי. כל העניין הזה של קיצוני ומתון, לא מחזיק מים בעולם החרדי. יש מה שנקרא דעת תורה. שנינו יודעים מי האנשים שקובעים את דעת התורה, אצל ש"ס זה הרב עובדיה יוסף שבדין זכה למעמד הזה, ואצל הקהל האשכנזי זה לא ח"כ הרב גפני וזה לא אריה דרעי וזה לא אף אחד שמתחברים. התנועה היחידה שעדיין יש בה איזושהו איזון פנימי בין דעת התורה לבין האנשים, זו התנועה של מר הראל, אם כי, גם שם, כפי שאנחנו יודעים, עם כל הניסיון שנצבר עם הרב מרדכי אליהו, הדבר הולך ונגרס. זה לא רק העניין התאולוגי. מי האנשים שהם מקור הסמכות בעולם

החרדי, האם אי פעם ישבו ליד שולחן אחד עם אנשים חילוניים מגוון זה או אחר? הרי מדובר כאן בתהום.

כדי להגיע להסכמה כלשהי בין שני בני אנוש, יש לומר את האמת על בוריה ועד הסוף. מה שאיני אוהב לשמוע מאחיי בצד החרדי, זה שהם מדברים אחד בלב, כשהם נמצאים באמת בינם לבין עצמם איפה שהדברים האמתיים יוצאים, ואחד בפה לצורכי הסתברות על אוזן החילוני.

♦ **ישראל הראל:** לא הם ולא הערבים מדברים אחרת מאשר בינם לבין עצמם.

♦ **מיכאיל קרייני:** אם נניח שבבית-המשפט העליון היו עוד שלושה שופטים דתיים, ואז הייתה מתקבלת החלטה לרשום מי שהתגייר לפי הזרם הקונסרבטיבי כיהודי, השר ישי היה רושם?

♦ **קריאה:** לא.

♦ **מיכאיל קרייני:** בזה כל העניין.

♦ **אלה בלפר:** ראשית, מר סגל שולל את המציאות שנקראת דינמיקה. העולם החרדי לא קופא על שמריו, בעולם החרדי יש הפנמות 'חילוניות', שלא הייתי מתארת לעצמי שהן קיימות. זה נכון עד גבול מסוים, אבל אתה מונע דינמיקה.

שנית, לגבי חוקה בהסכמה ואי-הסכמה. מה שמר הראל אמר לחרדים הוא לא: 'הבה נעשה חוקה באי-הסכמה' אלא: 'הבה ניתן מתחת לכפפת המשי את האיום המוסווה'.

הדבר השלישי, לגבי אמנת כנרת. אינני חברה באמנת כנרת, אבל באמת באמנת כנרת הוויכוח הדתי-מדיני בין יהודים לבין עצמם שונה מהוויכוח הדתי-מדיני במדינת ישראל כמדינה חילונית ביחס לכל אזרחיה וזה בגלל סיבה פשוטה מאוד. הבעיה היהודית הפנימית של כפל ההגדרה הדתית-לאומית היא בעיה יהודית ייחודית קשה מאוד, קשה מאוד תרתי משמע, גם בהיסטוריה וגם היום.

♦ **אופיר פינס-פז:** נדמה לי שהדיון הזה משקף סוג של מבוי סתום ואני מצטער לומר לכם, אבל זו ההתרשמות שלי ממה שאתם אמרתם. זה לא אומר שלא צריך לעשות מאמצים כדי לפרוץ את המבוי הסתום הזה וזה לא אומר שלא צריך לנסות להתקדם בשני ערוצים. לפי דעתי, צריך לנסות לקדם את עניין החוקה כל הזמן בכל הערוצים. לנסות ולחוקק עוד חוק-יסוד ולנסות להגיע לחוקה בהסכמה, ואם לא בהסכמה מלאה, אזי בהסכמה חלקית של 61 חברי כנסת. כל הדרכים לגיטימיות וכשרות

בעיניי. הבעיה והתסכול הגדולים שלנו הם שאנחנו לא מצליחים להנחיל את העניין לציבור הרחב. רוב הציבור בעד חוקה, אבל אנחנו לא מצליחים לעורר די מודעות לבעייתיות הטמונה בהעדר חוקה. זה לא פורץ מלמטה מספיק. לפי דעתי הדרך היחידה להעביר בסוף את חוק-יסוד זכויות חברתיות, מר אורון, זה אם היה בא ציבור אשר רובו אומר 'חברים, אני רוצה', אז הליכוד היה אומר ליהדות התורה שחבל לה על המאמץ משום שאנחנו מצביעים בעד כי אנחנו בעד. זהו. כי הציבור שלנו דורש מאתנו להצביע בעד.

כל זמן שאנחנו כולנו כקולקטיב לא מצליחים לגרום לזה, גם אני לא מצליח. היה דיון השבוע על חוק-יסוד זכויות חברתיות ואני אומר לכם שזה כבר לא מעניין אף אחד, או מתוך תחושה שהדיון תאורטי וזה לא עובר או שזה כבר באמת לא מעניין.

מה אכן מקומם ומכעיס ויכול להוציא אנשים לרחובות? שחייל שנהרג אתמול או קצין שכותב מכתב לראש הממשלה שרק כשהוא ימות, הוא יקבל הכשר של יהודי. זה יכול להוציא מאה אלף איש לרחובות. הדיון בחוקה הוא יותר מדי אליטיסטי, אקדמי, לא מספיק מוחשי ופרגמטי. מכל מקום, נדמה לי שיש כאן הסכמה שהכנסת היא זו שצריכה להסמיך גורם חיצוני להכין חוקה. נדמה לי שבין אם מדובר במועצה מכוננת או בין אם זו אספה שמוקמת על-פי חוק ומביאה הצעה לאישור הכנסת, נדמה לי שלזאת יש הסכמה.

קבוצת דיון ג

♦ **קלוד קליין:** אני מזכיר שהשם הרשמי של הדיון הוא הליכי קבלת החוקה והשם המדויק יותר הוא הכנת החוקה. במידה מסוימת הדיון שלנו הוא קצת טכני מכיוון שאנחנו יוצאים מתוך הנחה שרוצים ללכת לקראת חוקה ואנחנו עוד לא יודעים מה התוכן שלה. השאלה היא כיצד רוצים להתקדם.

♦ **עוזי ארד:** הדיון הראשון עסק באישור או בתיקוני חוקה ואנחנו הולכים מהקצה האחד אל השאלה העיקרית והמרכזית. קודם כול, במהלך שני הדיונים הטלתי ספק באפשרות המעשית, בסיכוי המעשי שאכן אנחנו נגיע לשלב האידאלי של חקיקת חוקה, לדעתי גם לא בדרך של הליך הררי שיש בו קשיים כי אחרת הוא היה נעשה. אותו הליך שדיבר עליו עו"ד צדוק.

אם רוצים להיות מעשיים ופרגמטיים, צריכה להיות לעניין הזה הפלטפורמה הכי בסיסית שאפשר, כדי שיהיה לה סיכוי להתקבל בכנסת, במבנה ובמערך הפוליטי כפי שאנחנו מכירים אותו היום וכי אני הטלתי ספק באפשרות הזאת. אבל הסיכוי הוא שכנסת פועלת תקבל חוק-יסוד, שחוק-היסוד הזה יקבע את ההליכים של עריכת הכנת החוקה, ושלאחר מכן על בסיס חוק-היסוד הזה יהיו בחירות לכנסת הבאה שתהיה כנסת מכוונת, הן כנסת והן אספה מכוונת. הסיכוי שזו תהיה רק אספה מכוונת ולא כנסת, קטן.

אותה אספה מכוונת – כנסת – שתיבחר, תוציא מתוכה ועדת חוקה שאני קורא לה 'ועדת היגוי'. תפקיד הוועדה יהיה להעסיק מומחים ולהכין את החוקה ולהביא אותה לאישור אותה כנסת-אספה מכוונת. כלומר, צוות המומחים לא יהיה חלק מוועדת ההיגוי, אלא היא תפעיל ותעסיק מומחים לפי הצורך, שיבנו, יחד אתה, את הצעת החוקה שאחר כך תעבור את תהליך האישור שדנו עליו בדיון הקודם, בסעיף האישור. זה לדעתי הליך מציאותי ואפשרי.

♦ **קלוד קליין:** בקבוצה הראשונה מישהו העלה רעיון דומה והפניתי את תשומת הלב לעניין, ואני מרשה לעצמי לעשות זאת שוב. יש בדברי מר ארד דבר מאוד מעניין, אשר מוכר בספרות כמוודל בלגי. המודל הבלגי אומר שכאשר רוצים לתקן את החוקה, יש הצעה ומיד בית המחוקקים מתפזר ונבחר בית מחוקקים במקומו, אשר רק הוא בעל הסמכות המכוונת, והוא מוסמך לתקן או לכונן חוקה חדשה. היתרון

הגדול של הדבר הוא שאז בתעמולת הבחירות, הנושא של תיקון החוקה או, במקרה דנו, של השלמת החוקה או כינון החוקה, עולה באופן ברור מאוד.

◆ **עוזי ארד:** אני מסתייג ממשאל עם, וזאת היא בעצם האלטרנטיבה, כמו שציין פרופ' קליין, לקיים משאל עם לא בדרך הישירה של 'כן' ו'לא', אלא שהעם יבחר כנסת-אספה מכוונת אשר תפקידה יהיה לעסוק בחוקה.

◆ **ישראל שפיר:** אני חושב שאספה מכוונת זה לא מעשי ואסור לנו לבחור בגוף שיקטין או יגמד את הכנסת.

◆ **עוזי ארד:** זה לא מה שהצעתי. אני הצעתי את הכנסת שהיא אספה מכוונת.

◆ **ישראל שפיר:** בעניין הזה אני חושב שיש לנו ציפור ביד שזו הכנסת שצריך לשמור עליה מכל משמר. לכן לעשות גוף שלכאורה יתחרה בכנסת או יהיה לו איזושהו מעמד חוקתי מעל הכנסת, זה לשפוך את התינוק עם המים ואני הייתי נזהר מזה. אבל רעיון של ועדה הממונה על-ידי הכנסת, לא אספה מכוונת אלא בפירוש המילה ועדה, מילה שאנחנו לא כל כך אוהבים, אבל זאת כדי להבהיר שהכנסת ממנה אותה. מי שיהיה שייד לאותה ועדה הם אנשים שיש להם משקל סגולי כל כך גבוה שלכנסת יהיה קשה שלא לקבל את ההמלצה שלה. זאת אומרת, זה צריך להיות גם מספיק גדול וגם יוקרתי מבחינת ההרכב שלו ואלה לא מומחים אלא אנשים בעלי משקל ציבורי, ששמים את היוקרה שלהם מאחורי ההצעות. גם הקוהרנטיות של ההצעה תבוא מתוך המשקל של האנשים, שאינם נדרשים להתפשרויות, הייתי אומר שלפעמים אנחנו מוצאים קטנוניות ברמת הכנסת, לא מבחינה זו שבכנסת הם קטנוניים אלא מבחינה זו שכך עובד התהליך הפרלמנטרי.

לצורך העניין זה צריך להיות מין בלם ואיזון. הגוף הזה נבחר על-ידי הכנסת, ממונה על-ידי הכנסת, הסמכויות מוענקות לו על-ידי הכנסת, אולם המשקל שלו יהיה מספיק כבד כדי שאי-אפשר יהיה להתנגד בקלות למה שהוא מעביר.

לגבי משאל עם, אני רוצה לדבר בזכות משאל עם. על אף שאנחנו חיים בדמוקרטיה, הרי שהורינו וסבינו לא באו מתוך תהליך דמוקרטי ולא מכירים את מושגי הדמוקרטיה. לכן גם בתרבות שלנו, גם במערכת היחסים התוך-משפחתית שלנו, דמוקרטיה זה לא דבר טבעי ויש לנו

כאן הזדמנות לחנך את הציבור ולהפעיל אותו שיהיה פרו-אקטיבי בתהליך דמוקרטי שהוא יכול להשפיע עליו ולהיות חלק ממנו. לכן התהליך, גם אם יהיה אטי, יש בו יתרון של יצירת איזושהי מסה קריטית של היכרות ומעורבות של הציבור והזדמנות לקרוא לו. זה יכול להיות על-ידי מועצות ציבוריות, אבל עצם הכוח של אותה חוקה יהיה המעורבות של הציבור (לא כל כך חשוב איך יקרה התהליך ואותו אפשר יהיה לבנות יותר מאוחר). לכן הרעיון למנות ועדה מכוננת שתציע לכנסת והכנסת תצביע, עם המשקל שיהיה לאותה ועדה, ומשם התוצר מגיע לאשרור העם בתהליך אטי שגם כולל בתוכו כינוך, למעשה ממסמר את העצמה של החוקה, כי אחרת יכול להיות מצב שיקבלו חוקה ומרבית הציבור בכלל לא ידע שהתקבלה חוקה, או זה יהיה non-issue כמעט.

◆ **עוזי ארז:** זה כבר קרה בשנת 1992.

◆ **ישראל שפיר:** כן. המעורבות של הציבור של הציבור במה שיקרה בשנים שלאחר מכן וגם הגברת האמון של הציבור בהליך הדמוקרטי, הם לדעתי חלק בלתי נפרד מהחוקה. משאל עם מעודד תהליך כינוכי ובעצם מביא את החוקה למעמד הגבוה והטקסי שלה, אשר מגובה גם על-ידי מומחים, גם על-ידי נבחרים העם וגם על-ידי העם עצמו בתהליך מובנה שיש בו גם הרבה כינוך.

◆ **יורם ארידור:** קשה לנו לדון בנושא הזה היום רק מהבחינה של המודל התאורטי. מבחינת המודל התאורטי, אספה מכוננת היא דבר נחוץ אבל אנחנו מאחרים ב-53 שנה ואני חושש שגם 53 שנה זה מוקדם מדי. אנחנו לא יכולים לדון עכשיו על אספה מכוננת.

צריך גם להיזהר, ולא לחשוב שאם נביא את המסמך לבחירות של אספה מכוננת שהיא זהה עם הכנסת, הבחירות יהיו סביב נושא זה. הבחירות יהיו על נושאים אחרים. השאלה החוקתית תהיה שולית, ולכן גם הבחירות לא יכריעו בשאלה איזו חוקה בדיוק רוצה רוב העם. מסיבה זו, לא הייתי קושר את כינון החוקה דווקא בתהליך של בחירות לכנסת. כדי לדעת מה רוצה העם, צריך להביא את החוקה לאישור העם לאחר מכן, ולראות אם הוא רוצה אותה או לא רוצה אותה. אבל כעת אנחנו דנים בשלב המוקדם יותר.

מכיוון שהדבר לא קשור בבחירות לכנסת ולא יכול להיות קשור באספה מכוננת, יש להביא את המסמך, כמו שהזכיר בתחילת הישיבה פרופ' קליין, כמין המשך של ועדת הררי אבל בשינוי. אני חושב שבאמת צריך

שינוי שהוזכר כאן והוא שהוועדה שתגיש את ההצעות לכנסת לא תהיה דווקא ועדת החוקה כפי שהיא, אלא ועדת החוקה אחרי שתקבל הצעות מוועדה רחבה יותר בהרכב קצת שונה: ועדה ציבורית שיכולים להיות בה חברי כנסת, אנשי אקדמיה, אנשי משפט, אנשי ציבור אחרים, שהיא תגיש את ההצעות להכנה על-ידי הכנסת עם משקל ציבורי כמו שהוזכר.

ועדה כזאת שיש לה משקל תגיש את הצעותיה לוועדת החוקה, וזו יכולה לטפל בהליכים שהיא מטפלת בהם היום דרך ועדת משנה לחוקי-יסוד, ואחר כך במליאת ועדת החוקה, ובמליאת הכנסת. המסמך יכול לעבור גם בשלוש קריאות כדי שתהיה הבדיקה המתאימה, או אם יהיה באותו זמן בית שני, המסמך יעבור דרך ייעוץ של בית שני, תלוי איך תהיה הפרוצדורה ואיך יהיה המבנה הפרלמנטרי באותו זמן. אבל הדרך הנכונה היא באמת להכין את המסמך בצורה של ועדה שתהיה קצת יותר רחבה מאשר הוועדות הפוליטיות המצומצמות הנוכחיות. כך, המסמך הופך להיות חלק מדין ציבורי נאות, מה שמנטרל קצת את האפשרויות של חברי כנסת לראות בחוקה הזדמנות לשחק חלק מהמשחקים הפוליטיים הזמניים שמקבלים בעדם תמורה מיידית. במידה שאנחנו רוצים חוקה בקונצנזוס רחב ככל האפשר, יהיה הרבה יותר קל להגיע אליה דרך הוועדה הציבורית הזאת.

דרך אגב, ועדה כזו קמה בצורה שונה קצת, ואולי אפילו לא כל כך שונה, בהכנת החוקה לאיחוד האירופי, כאשר הקימו ועדה חוץ-פרלמנטרית בראשותו של ז'סקר ד'סטן שהיא הוועדה שמכינה את החוקה לאירופה. אין עדיין תוצאות, אבל זוהי צורת הפעולה. אני חושב שכדאי לנקוט שיטה כזאת גם בהכנת החוקה אצלנו. יכול להיות שזה רק מודל תאורטי, אבל אנחנו בכל זאת דנים היום גם על מודלים תאורטיים.

♦ **רות גביזון:** כמו שאמר פרופ' קליין בראשית הדברים, יש לכאורה שתי שאלות: האם רוצים להמשיך את הליך הררי בצורה של חקיקה של חוקי-יסוד נפרדים, או שמא לפנות למהלך יותר מקיף? אני חושבת שבעצם הבחירה היא לא לגמרי ברורה, מפני שלפי רוב הקונספציות של תהליך הררי, גם אם מבחינה מהותית יושלמו החוקים (זאת אומרת, תהיה הצעת חוק מגילת זכויות האדם ותהיה הצעת חוק-יסוד חקיקה, ושתיהן תתקבלנה, גם אם לא בקלות), עדיין צריך יהיה לאחד את החוקים במסמך אחד והאימוץ של הדבר הזה כמסמך אחד יהיה

החוקה. שהרי כולנו יודעים שמצב חוקי-היסוד היום הוא גרוע, ואין להעלות על הדעת שאנחנו נשריין את כל חוקי-היסוד הקיימים כי הם מכילים הרבה מאוד פרטים שבוודאי אין מקומם בחוקה. אין ספק שצריך יהיה לעשות איזושהי עבודה חינוכית וגם סמלית של ריכוז החומר.

השאלה לכן היא לא האם צריך יהיה לעשות איזושהו מהלך של יצירת חוקה אוניטרית אם נגיע לזה, אלא מהם הסיכויים הטובים יותר להשיג חוקה כזאת: בניסיון להשלים את מהלך הררי או בניסיון מקיף.

אין ספק שגם מבחינה עיונית וגם מבחינה פוליטית המתווה של המשך חקיקת חוקי-היסוד במטרה להפוך אותם לחוקה הוא מתווה רע ומסוכן מאוד.

אני חושבת שזה רעיון טוב שישלימו או שינסו להשלים את חקיקת חוקי-היסוד. אבל ההשלמה של חוקי-היסוד במטרה להפוך אותם לחוקה, רעה בעיניי מפני שהיא נותנת לנו תוצאה רעה מאוד. אחת מהבעיות הממשליות החמורות במדינת ישראל, כמו שאני רואה אותה היום, היא חוסר של איזונים נכונים בין רשויות השלטון. ומה שאנחנו עושים במתווה הזו, הוא לקבע ועוד להקשות ולשריין את ההסדרים האלה, שאני חושבת שהם הסדרים לא נכונים. אנחנו נותנים להסדרים אלה תוספת כוח ותוספת משקל ואז עוד יותר קשה לשנות אותם אפילו מהמצב הקיים, שבו, אף שהם לא משוריינים באופן פורמלי, המציאות הפוליטית והאינטרסים המוקנים עושים אותם קשים מאוד לשינוי. הדבר נכון לגבי שיטת הבחירות, לגבי היחסים בין הממשלה והכנסת, לגבי ההתפרעות התקציבית של חברי הכנסת הפרטיים, לגבי ההעדר המוחלט של משמעת קואליציונית ולגבי הבעיה של המשילות. אלה בעיות שכולנו רואים אותם כל הזמן וצריך לפתור אותן.

איני חושבת שחוקה היא מה שהעם רוצה. אני חושבת שחוקה היא התוצר של השיפוט שלנו על מה שהעם צריך. אני חושבת שכל חברה, בוודאי חברה כל כך מסוכסכת, מקוטבת ומשוסעת כמו החברה הישראלית, חייבת שתהיה לה מסגרת פוליטית מוסכמת. בינתיים אין לנו מסגרת פוליטית מוסכמת ולפי דעתי המטרה של החוקה היא להשיג את המסגרת הזאת. לכן, להערכתי, המסגרת הפוליטית המוסכמת יכולה להיות מושגת רק בהליך שבו גוף חיצוני למחוקק הרגיל בודק את מכלול ההסדרים החוקתיים, גם המשטריים, גם את אלה שנותנים הגנה על זכויות ומיעוטים וגם, אם צריך, אלה שנוגעים לרמה הסמלית של דגלים, המנונים, צורה, וכדומה.

כל הדברים האלה צריכים להידון יחד כעסקת חבילה אחת, שתיעשה על-ידי אנשים שאין להם אינטרסים פוליטיים מידיים, ושמה שהם רואים לנגד עיניהם זה הצורך להשיג עבור החברה הזאת שנמצאת במצב לא פשוט איזושהי מסגרת פוליטית משותפת.

אם שותפים לחזון שלי לגבי מה החוקה הזו אמורה להשיג, אז ברור לגמרי שמבחינה מוסדית ההליך של המשך העבודה בכנסת פשוט לא יעשה את העבודה. זה לא מקרה שההליך הזה לא הסתיים עד עכשיו והוא גם לא יסתיים. אני גם חושבת שהרעיון של לבחור אספה מכווננת שתכהן גם ככנסת הוא אולי מושך מבחינה זאת שהוא לא כל כך ירתיע את הכנסת, אבל הוא יחזיר אותנו שוב למלכוד הפנימי שהכנסת מתפקדת הן כמחוקק רגיל והן כעושה החוקה, שזה דבר בעייתי.

אין לי הרגשה חזקה לגבי שתי אפשרויות. אפשרות אחת, לבחור אספה מכווננת שלא צריכה להיות דמוי כנסת, ולא צריכה להיות בת 120 חברים, זה הרבה יותר מדי. היא צריכה להיות גוף די קטן של אנשים סופר-איכותיים שייבחרו באיזושהי צורה מתוחכמת שאנחנו אולי נגיע לדבר עליה אחרי שנסכים על הדבר הזה, כי אני חושבת שצריך יהיה לחשוב באופן מאוד מסודר על איך לבחור את הקבוצה הזאת. הקבוצה הזאת, התפקיד היחיד שלה יהיה להציע הצעת חוקה שתוצע אחר כך לכנסת והיא באיזושהי צורה תאשר אותה. אז מתעוררות האופציות של אישור שאנחנו לא דנים בהן בפורום הזה כרגע.

הגוף הזה יכול להיות קצת יותר גדול או קצת יותר קטן, אבל בעיקרו הוא צריך להיות גוף קטן כדי שיוכל לקבל החלטות. הוא צריך להיות גוף שמטרתו היחידה היא הכנת חוקה, לפי דעתי הוא לא צריך לכלול חברי כנסת והשאלה שאני חושבת שחשוב לשאול היא, האם הגוף הזה צריך להיות נבחר על-ידי הכנסת לפי איזושהו מפתח ייצוגי או שהוא צריך להיבחר על-ידי הציבור.

◆ **אופיר פינס-פז:** אפשר שזה יהיה גוף ממונה: בית-המשפט העליון יכול לשלוח נציגים, הממשלה יכולה לשלוח נציגים.

◆ **רות גביזון:** הכנסת תחוקק חוק שיגדיר איך נבחר או נמנה או נקבע את הגוף הזה או שנקבע בחירות כלליות. צריך לזכור שהצורה שבה אנחנו בוחרים את הגוף המכין והסמכויות שאנחנו נותנים לגוף המכין ואחר כך לכנסת בהליך האשרור יכולה להיות רלוונטית להליך האשרור. כלומר, ככל שהגוף הזה נהנה מלגיטימציה ציבורית רבה יותר, אולי אפשר לוותר על משאל עם. ככל שהוא ממונה על-ידי גופים אוליגרכיים

אריסטוקרטיים יותר וציבוריים פחות, כך הצורך בהליכה אל 'העם' הופך חזק יותר. יש לעשות כאן איזשהו שקלול לאורך התהליך שייתן לנו את ההליך שמצד אחד נהנה ממקצועיות רבה, מיוקרה רבה, ומצד שני מלגיטימציה רבה. כמובן שהלגיטימציה צריכה להיבחן לא בכל שלב של התהליך, אלא בתהליך כמכלול אחד.

♦ **קלוד קליין:** אין פער כל כך גדול בין הדברים שנאמרו קודם ואני מרשה לעצמי להפנות שוב למשפט השוואתי כי יש מדינה שעברה תהליך דומה לפני זמן קצר מאוד, דווקא מדינה מאוד פסטורלית ומדובר בשווייץ. בחוקה השווייצרית הישנה מאוד, היה סעיף שהבחין בין תיקון של כמה סעיפים לבין תיקון טוטלי והם אמרו שעליהם לבדוק את עצמם באופן טוטלי והלכו על המסלול של התיקון הגורף. אני לא אכנס לפרטים, אבל בסופו של דבר הם שינו ארבעה סעיפים וכל החוקה שהייתה קודם נשארה.

צריך לתת אפשרות לבדוק מחדש את כל חוקי-היסוד ואגב ההשלמה גם לבדוק. לכן מה שאני רוצה לומר הוא שאין פער כזה גדול בין שתי הטכניקות.

♦ **אשר מעוז:** ראשית, החלטת ועדת הררי מושרשת על אף שהיא ההחלטה הכי פחות ברורה ובמכוון כך. אחד הדברים הלא ברורים שם למשל היה, שאמנם ועדת החוקה צריכה לקבל את הסמכות להכין את החוקה, אבל החוקה תוכן פרקים פרקים, כל פרק יהיה חוק-יסוד בפני עצמו והוועדה תביא כל פרק כזה בפני הכנסת, במידה שהיא תשלים את עבודתה, ולאחר מכן יתאגדו כל הפרקים לחוקת המדינה.

אחת השאלות שלא היו ברורות בהחלטה הזאת היא מה מעמדם של הפרקים הללו. האם הוועדה, כדי לא להקשות על הכנסת, מביאה פרק ואז הכנסת עוברת על הפרק הזה, מאשרת ושמה אותו בצד, כך שהחוק עדיין לא חוקה, אלא אולי חוק רגיל? מהו טקס האיגוד? האם זה טקס הכינון של החוקה, האם אז מצביעים על החוקה, או שזה בפעם ראשונה הופך למסמך חוקתי? האם הוא מתאשרר כאשר כל פרק היה חוקתי אבל כעת זה מתאשרר בגדול?

ברור לנו שהיום הפרשנות של בתי-המשפט היא, שכל פרק מהווה פרק חוקתי בפני עצמו והוא נהנה מכל האפיונים והמעמד של חוקה. אז פרופ' גביזון צודקת, כי יש בזה הרבה דברים שמקומם לא בחוקה. בישיבה קודמת אמרתי, שלנשיא המדינה היה מזל בשעתו, כשברק היה יועץ משפטי ונתן פרשנות מקלה להוראה שנשיא המדינה לא יוצא

לחו"ל בלי החלטת ממשלה והרשה לו לנסוע דרך לטרון לתל-אביב, שאם לא כן, כל פעם שהיה נוסע לתל-אביב, הייתה הממשלה צריכה להתכנס ולהחליט. יש כל מיני דברים מצחיקים כאלה שאין מקומם אפילו בחוק. כל היתר צריך להיות עניין של נוהג.

ברור שיצטרך להיות תהליך. אם כל פרק יתקבל בפני עצמו, התהליך של האיגוד הוא לא תהליך שבו נשלח את המסמך לכורך, אלא נצטרך לעשות תהליך של מיפוי, תיקון והתאמה. הדבר המעניין הוא שאני חושב שאין חולק על כך שהפרק הכי חוקתי והכי נכון מבחינה חוקתית בחוקי-היסוד זה הפרק הראשון. חוק-יסוד הכנסת הוא חוק שמתאים לחוקה בדרך כלל.

ופתאום בא חוק-יסוד נשיא המדינה, אשר הורכב מסעיפים בחוק המעבר ומחוק כהונת נשיא המדינה תשי"ב. עשו ערבוב והרכיבו חוק-יסוד, כשבחוק-יסוד נשיא המדינה צריכים לדעתי להיות שלושה-ארבעה סעיפים, ולא חוק ארוך עם כל הניואנסים.

ברור שהאיגוד יצטרך להיות בעצם הליך של קבלת החוקה. איך זה ייעשה? אנחנו צריכים להשקיף על העניין במודל ראוי ובמודל מצוי. במודל ראוי הרי כל העסק הזה נובע מן העובדה שההיסטוריה לא הלכה כפי שהיא הייתה צריכה ללכת. הייתה צריכה להיות אספה מכוננת, הייתה צריכה לכונן חוקה, ועל סמך החוקה היה נבחר המוסד המחוקק. היום יש לנו מוסד מחוקק שיש לו סמכות לכונן. זה הוזכר כבר. איני יודע איפה אנחנו עומדים יחסית למדינות אחרות, אבל אנחנו בדרך כלל חושבים שאצל אחרים הדשא ירוק יותר וכל הפרלמנטרים בעולם הם אנשי סגולה ורק אנחנו מקבלים כאלה חברי כנסת. אני חושב שברוב המדינות האחרות, הדשא לא כל כך ירוק. מכל מקום, יש לנו היום כנסת שהיא מוסד מכונן. אנחנו גם חייבים להיזהר בכבודה של הכנסת מפני שבסך הכול אלה הם המנהיגים שלנו, והם אלה שיובילו אותנו.

יש כאן שאלה פרקטיות. הרי אנחנו יכולים להחליט בזה הרגע או במליאה, שאנחנו לא מוכנים שהכנסת תקבל חוקה והמועצה הציבורית תחליט שגוף פלוני, אולי המועצה הציבורית, תכונן את החוקה, אבל את זה צריך לקבל בכנסת. השאלה היא האם הכנסת תוציא מידיה את הסמכות הזו. יש שאלה עקרונית, האם זה טוב שהיא תוציא, מה זה יעשה לפרסטיז'ה של הכנסת, אבל השאלה הפרקטית, שהיא יותר חשובה, היא האם הכנסת תעשה את זה ולמה שהיא תעשה את זה.

יש לי 'תאוריה' משוגעת מלבד התאוריה של בן-גוריון והדתיים למה אין לנו חוקה. הייתה תופעה של קמיקאז. חברי האספה המכוננת נבחרו, החוק היחיד שהם קיבלו הוא שהאספה המכוננת תסתיים. לאחר מכן התקבלה הכנסת הראשונה. התאוריה שלי - שחברי האספה המכוננת התחסלו כדי שהם יוכלו להיבחר לכנסת, כי זה היה תפקיד יוקרתי אבל לא הייתה בו קביעות. בסך הכול אתה תעבוד חצי שנה-שנה ותלך הביתה, ואכן הם העדיפו את הקביעות יחד עם הפרסטיז'ה. עכשיו אנחנו רוצים שהם יוותרו על הפרסטיז'ה.

כיצד עובדת ועדת החוקה? ישנו הדגם שבו עבדה אחת הכנסות כאשר ח"כ אלוני מונתה ליושבת ראש ועדת משנה לחוקי-יסוד ואז פרופ' קליין היה היועץ האקדמי של הוועדה הזאת והוא עשה את העבודה מבחינה אקדמית. זה בוודאי לא מספיק. אם לא עוברים לבחירת אספה מכוננת וממנים גוף מכונן, מה משמעותו של הגוף המכונן ומי ימנה אותו. שמענו שח"כ פינס אמר שבית-המשפט העליון ישלח נציגים, נשיא המדינה ישלח גם הוא נציג והממשלה תשלח נציגים.

◆ **אופיר פינס-פז:** והסוכנות היהודית.

◆ **אשר מעוז:** ודאי. מאיפה תנבע הלגיטימציה של הגוף הזה, מהכנסת? האם הגוף הזה יכול להציע הצעת חוקה לכנסת והכנסת או שאין לה בררה בכלל או שיש לה בררה לקבל או לדחות? או שמא זה רק מצע לעבודתה של הכנסת? האם זה משהו כמו הצעת חוק פרטית שעכשיו מגיעה לעיבוד ויכול להיות שתיגמר בצורה שונה לחלוטין?

◆ **אופיר פינס-פז:** אני חושב שהכנסת לא יכולה לבצע את התהליך עצמו. היא לא בנויה לזה, היא עובדת בדרך כלל על הדחוף ופחות על החשוב, זה טבעה ולא צריך למתוח על כך ביקורת, משום שזו המציאות שבה היא פועלת. היא לא יכולה להעמיק ולנתק את עצמה מאירועי השעה. אפילו חברי ועדת החוקה, 20 איש, ינתקו את עצמם, יסתגרו במשך שעות על שעות, שבועות על שבועות, חודשים על חודשים ויעסקו רק בזה? זה לא ראלי וזה גם לא צריך להיות כך.

מה שצריך לקרות זה שהכנסת תסמיך מתוך עצמה קבוצה שתכין מסמך. פרופ' גביזון צודקת. יש מתח בין קבוצה ייצוגית לקבוצה איכותית. ככל שתרצה להיות יותר ייצוגי, יש סבירות מסוימת שתהיה פחות איכותי או פחות מקצועי. בסופו של דבר מדובר בעניין שהוא ערכי אבל צריך להיות גם מקצועי. ככל שאנחנו ייצוגיים יותר, אנחנו מייצגים יותר את הסקטורים ופחות את זכויות היחיד. הרי בסופו של דבר, החוקה צריכה

להגן, בראש ובראשונה, על היחיד, על הפרט, בעיניי לפחות, ולקבוע כללי משחק. בנושא כללי המשחק, ודאי שהייצוגיות חשובה. בנושא מעמד היחיד, הרי זה כל העניין, שהוא לא מיוצג.

אוסף כאנקדוטה שגם בממשלת ברק וגם בממשלת שרון, נקבע בהסכם הקואליציוני שהממשלה תרכיב צוות שיציע חוקה. למה זה לא יצא אל הפועל? משום שברק ושרון לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי מי יעמוד בראש הצוות. בשלב הפרלימינרי הזה לא קם צוות, לא אצל ברק ולא אצל שרון. אצל ברק, כשסוף סוף הייתה כנראה הסכמה, הממשלה התפרקה. אצל שרון עשו פחות מאמצים. היה רעיון למנות את השופט שמגר, אבל הרעיון לא קודם. אנחנו מודעים לכך שיהיה קשה מאוד להרכיב את הקבוצה, יהיה קשה מאוד לקבוע בחוק שהקבוצה תמונה כך או אחרת, אולם מוכרחים להתמודד עם הקושי הזה.

אני מודה שאני פסימי מאוד לגבי היכולת לכונן חוקה, בוודאי בהסכמה. אני חושב שיש קבוצות גדולות או קבוצות לא מבוטלות שלעולם לא ייתנו לכך את הסכמתן אם יצטרכו לעשות זאת. יש כאלה שאומרים את זה בצורה יותר כנה, יש כאלה שאומרים את זה בצורה יותר מעורפלת, יש כאלה שלא אומרים את זה בכלל והם אגב האנשים הקובעים. הם בכלל לא באים לכאן, זה לא מעניין אותם וזה לא רלוונטי להם.

לכן אני פסימי לגבי היכולת לכונן חוקה בהסכמה. אני חושב שאפשר לכונן חוקה בנחישות של רוב החברה הישראלית, זה כן. רוב בכנסת - כן, אבל בהסכמה מלאה אין סיכוי. אני גם לא בטוח שאפשר יהיה לקבל תוצאה ראויה לשבח, קרי חוקה ראויה לשמה.

הדבר הנוסף שאני רוצה לומר הוא, שאני מאמין שצריך לעבוד בכל החזיתות. זאת אומרת, על אף שהסיכויים קלושים, המסקנה לא תהיה שראוי להרים ידיים ולא לעבוד בכלל. אני חושב שצריך להמשיך לעבוד וצריך להמשיך לנסות, גם בדרך הליך הררי. זאת אומרת, 'לגנוב' חוק-יסוד פה ושם אף שהלגיטימציה שלו כתוצאה מזה היא פחותה ובעייתית, וגם בדרך המלך, לנסות ליצור חוקה הוליסטית, כוללנית, בהידברות רחבה עד כמה שאפשר, אם כי אסור לתת לאף גורם בהידברות זכות וטו. זו תהיה שגיאה נוראה.

הדבר שמפריע לי בדיונים שלנו במכון הוא חוסר הנחישות. אני מזהה במכון מהלך מוחלט. לדעתי, אם המכון רוצה להיות בעל משמעות, הוא צריך לפתח מהלך, להוביל מהלך, להקהיל אליו קהלים, לקיים

איזשהו עניין באינטנסיביות שונה. פעם אחת דנו על הנייר של פרופ' קרמניצר ושל פרופ' כרמון, פעם אחת אנחנו דנים על הנייר של המבוא, מוכרחים להחליט על מה הולכים וללכת בכל הכוח על דבר שאפשר להבהיר אותו גם לציבור ולא רק לנו. צריך להוביל משהו שהציבור יוכל להזדהות איתו ויוכל לרצות בו ולהבין שהוא חשוב לו. זאת אומרת, אני יכול להבין שכשנהרגים כל יום אנשים, הציבור לא ממש עוסק באיך עושים חוקה לישראל. אני מוכרח להודות שזה קצת תלוש. לכן צריך להחליט על מה הולכים, איך הולכים, והכי חשוב זה פשוט להתקדם. גם פה, אם יש תוצאה לדיון הזה, התוצאה צריכה להיות למשל שאם יש הסכמה כללית שראוי שהכנסת תהיה זו שתחליט אבל לא זו שתכין. יש פה פורום מספיק רציני, יש פה אנשי מקצוע מספיק רציניים כדי שתהיה תוצאה לדיונים האלה בצורה של טיוטת הצעת חוק שיחשבו עליה ויתנו עליה את הדעת, ירכזו את כל היתרונות והחסרונות וכן הלאה וכן הלאה ויביאו לחברי הכנסת שרוצים בתהליך הזה, שינסו לקדם את זה ויקדמו את זה בכנסת. הם יניחו הצעת חוק שאומרת חברים, הכנסת מסכימה, תיקבע ועדה בת 11 חברים או לא משנה כמה, שיהיו לה מרכיבים כאלה, המנדט שלה יהיה כזה וכזה ואורך הזמן שהיא תצטרך לעבוד יהיה ברור, והיא תתחיל לייצר סדר יום שהכנסת תוכל להיעזר בו והציבור יוכל להבין אותו. זה חשוב מאוד.

♦ **רות גביזון:** יש הצעת חוק של ח"כ אליעזר כהן.

♦ **אופיר פינס-פז:** הבעיה עם החוק הזה שקודם כול הוא שוב נכנס לבית-משפט לחוקה.

♦ **רות גביזון:** החלטתם להוציא את זה.

♦ **אופיר פינס-פז:** נכון. אני באמת הולך להשתמש כאן בכמה אלמנטים ולהציע לו להשתמש בהם. מותר למכון לא-מפלגתי להציע הצעות, לשים אותן על סדר היום הציבורי, להביא אותן לכנסת, לנסות לקדם אותן כשדולה לדבר שנקרא כינון חוקה. אני רואה בזה דבר מאוד לגיטימי. התהליך נמשך ואנחנו נפגשים אחת לכמה חודשים ומאירים בספוט כל פעם נושא אחר, אבל לא מחברים את הדברים. עוד אין תמונה ברורה ואני חושב שצריך לעבוד בצורה אופרטיבית, לנסות ליצור תכנית שבנויה על צעד ועוד צעד. אגב, יכולים גם להיעשות צעדים במקביל.

♦ **נעמי קוליץ:** ברצוני להתייחס לדברים שאמר ח"כ פינס. בעצם התחלת בזה שאמרת שאתה בכלל לא נותן סיכוי למהלך הזה כי אתה לא מאמין בו, אתה לא מאמין שאפשר לייצר חוקה בהסכמה. הנושא של

חוקה בהסכמה הוא עקרוני מבחינת התהליך הזה. אני חשבת שהמשפט הבא שלך יהיה להגיד למכון הישראלי לדמוקרטיה 'תראו מהסוס הזה כי הוא דוהר לשום מקום'. לעומת זאת המשפט הבא שלך היה 'תיצרו מהלך'. אני רואה כל כך את הרציפות בדברים.

לדעתי בכל הנוגע למהלך הזה יש לפחות כמה חברים במכון הישראלי לדמוקרטיה שחושבים שאין לו הרבה סיכויים להתממש. לעומת זאת, כולם חושבים שכתהליך של דיאלוג, הוא חשוב ביותר ושם החברה הישראלית רוצה להחליט שהיא לא מעוניינת בחוקה, זו זכותה, אבל לפחות זה צריך להיות פרי של דיאלוג. לכן, מבחינת המהלך הנכון כרגע, התהליך הוא החשוב ופחות התוצאה.

♦ **אופיר פינס-פז:** אני יכול להבין בהחלט את הרציונל הזה. אני רק מציע לקיים את התהליך הזה לא אתנו, כי אנחנו בעד חוקה. לדעתי המכון מייצר הרבה מעבר להידברות בינו לבין עצמו - יש פה יתרון יחסי - מקצוענות ואיכות. אם אתם רוצים לקיים תהליך של שיח בחברה הישראלית, שאני מאוד תומך בו, אז בואו נעשה את זה בחברה הישראלית. הפורום הזה לא מייצג את החברה הישראלית. אנחנו מייצגים, לצערי, עולם הולך ונעלם, חשוב אבל קטן, ואם את רוצה שנעשה את זה, אז נעשה את זה. הבה ניסע לאופקים ולירושלים, לא צריך לנסוע רחוק, לתל-אביב, לנתניה, לכל עיר אחרת ונקיים את ההליך.

♦ **נעמי קוליץ:** התהליך הזה כבר קיבל הרחבה גדולה מאוד. הכוונה היא כמובן לנסות להגיע לתוצאות. אני חושבת שזה לא הכול או לא כלום. והכוונה היא כרגע לגבש לפחות הסכמה רחבה ביותר בקרב חוגים מסוימים שאחר כך יוכלו להוליך תהליך יותר מעשי.

♦ **אופיר פינס-פז:** אני מסכים. זה לא או הכול או לא כלום. לכן על אף שאני פסימי, אני תומך כי יכול להיות שעוד יצא משהו בכל זאת. יכול להיות שיצא לא בהסכמה מלאה, אבל יצא בהסכמה רחבה, או בהסכמה מועטת. אני גם בעד להוביל מהלכים בו זמנית, גם בחוקה כמכלול וגם בחוקי-היסוד, וגם בזה אני רואה סתירה אם כי אפשר לראות בכך סתירה.

♦ **רות גביזון:** כל מה שח"כ פינס אומר עכשיו זה דיון אסטרטגי חשוב לגבי המהלך כולו, אבל הוא בעצם מציב סימן שאלה על הצורה שבה אנחנו מנהלים את הדברים. כלומר, לבודד נושאים ולנסות לראות לגבי כל נושא איך אפשר לקבל אותו. יכול להיות שח"כ פינס אומר שהיום

המהלך הזה הוא בשמים, אבל יכול להיות שניתן להסיק מהקבוצה שלנו שאנחנו רוצים ליזום עכשיו מהלך מאוד ממוקד. אנחנו רוצים ליזום הצעת חוק שאולי תעבור בעוד כמה חודשים ואולי בעוד שנה, אבל הצעה שתחייב את הממשלה ואת הכנסת להקים פורום שזה יהיה המנדט שלו. אולי לא יצא עשן לבן אבל אולי כן, מפני שאנחנו חושבים שזו הדרך לקדם את הנושא הזה.

אפשר לעשות כל מיני דברים ברמה הפוליטית והטקטית ואפילו האסטרטגית אבל לנו יש תפקיד ואולי ננסה למלא אותו.

♦ **אופיר פינס-פז:** אני מודיע לכם שלהזמין לכאן את כל האנשים שראיתי בוועדה לדיון הראשוני הזה, היה לדעתי בזבוז זמן. למה להשקיע כל כך הרבה זמן וכסף כדי להידבר בינינו? אנחנו פחות או יותר מסכימים. אם לא נסכים על התוכן, מילא, אבל על הפרוצדורות אנחנו ודאי מסכימים. במקום זה עדיף להושיב אנשים, לומר להם שיקדישו לנו יומיים ממוקדים כדי לעזור לקדם עניין ברמה האופרטיבית. נדמה לי שזה יותר נכון לעשות. או לחלופין לקחת את כולנו, לפזר אותנו בעשרה מקומות שונים בארץ. לא בתוך עצמנו.

♦ **רות גביזון:** אני בכל זאת סקרנית גם מבחינה אינטלקטואלית אבל גם מבחינה מעשית פוליטית. אני חושבת שהשאלה של איך ייראה הגוף הזה, בהנחה שאנחנו מסכימים לדברי ח"כ פינס האומר שהכנסת בעצם לא יכולה לעשות את זה, איך צריך להיראות הגוף הזה שמייצר את החוקה על-מנת שתהיה לו גם מקצועיות וגם לגיטימיות, היא שאלה מאוד קשה שלא דיברנו עליה.

♦ **קלוד קליין:** יש כמה שאלות ואני אתחיל לסרוק אותן. השאלות הן האם זה גוף גדול או קטן. זאת אומרת, אם זה גוף גדול, זה מיני פרלמנט כזה או האם זה צריך להיות למעשה גוף יחסית קטן, נניח משהו כמו בין תשעה לשלושה עשר חברים. כמובן אנשים בעלי משקל קצת פוליטי, גם מקצועי, אינטלקטואלי, ציבורי באופן כללי. אני חושב שזאת השאלה הראשונה.

בקבוצה הראשונה קצת דובר בנושא ויש כאלה שטענו שצריכים להיות שם גם אנשי פוליטיקה. למשל, העלו פוליטיקאים, ופוליטיקאים לשעבר, אנשים שהם כבר לא פעילים כל כך אבל עדיין יש להם תווית פוליטית מאוד ברורה, יחד עם אנשי מקצוע ואולי עם אינטלקטואלים.

♦ **רות גביזון:** לעניין הגודל וההרכב, האם נקבע שם מכסות? האם נעשה את זה באופן פריטטי או שנעשה את זה כשאנשים יציגו את מועמדותם

ויהיה איזושהו הליך של בחירה? זהו אחד השורשים של הבעיה. האם המבנה של הגוף הזה, נניח בין 30 ל-50 חברים (איני חושבת שמספר כל כך קטן כמו תשעה עושה את העבודה בגלל ריבוי האינטרסים והקולות שצריך לשקף), איך הם יהיו בנויים? האם מדובר בפרופיל מסוים שתצננה המפלגות יחסית לכוחן? אני חושבת שכאן זה קריטי להחליט מלכתחילה איך אנחנו בונים את הגוף הזה מבחינת הקונספציה שלו.

אני זוכרת שבגופים האלה שניסו לבנות תחת ברק ושרון, זה היה פריטטי אבל בחרו רק מהקואליציה ולא מכלל הכנסת. למשל, האנשים שבחרו הש"סניקים, לא היו ש"סניקים אלא הם היו אנשי מקצוע כי כך זה היה מסורטט. יהיו לנו אנשי מקצוע שהש"סניקים יבחרו או שאולי אנחנו רוצים איזושהי פלטפורמה שיקבלו אישור עליה ואז הציבור יבחר? אלה נראות לי שאלות מעניינות מכיוון שאם נצליח לתת עליהן תשובה משכנעת, יכול להיות שתרמנו פה תרומה גדולה מאוד להנעת התהליך שעכשיו נראה קצת מקרטע.

◆ **קריאה:** אולי אפשר לחשוב על מנגנון שיחשוב, למשל, על שלושה אנשים שהם יבחרו את האנשים.

◆ **רות גביזון:** זה לא ילך. זה גוף שמוכרח ליהנות מלגיטימיות ציבורית. זה לא יכול להיות גוף שמישהו בחר אותו. בית-המשפט העליון הוא כמו סדין אדום לחלק מהשחקנים כאן.

◆ **קריאה:** אמרתי שהכנסת למשל, אם היא לא מצליחה להגיע להסכם על כל הקבוצה, יכולה להסכים על שלושה אנשים או על שניים, ועדת שניים כזאת שמוסכמת עליהם. כאן צריך לעשות הפרדה בין אנשים שיש להם זכות בחירה, שהם יהיו אולי יותר א-פוליטיים לבין אנשים שיהיו חברים בוועדה הזאת אבל לא תהיה להם זכות בחירה.

◆ **קלוד קליין:** כדי להתקדם קצת, נשאלת השאלה אם יהיו כמה גופים שימנו. למשל, הרי יש נטייה היום לדיקנים של פקולטות למשפטים, אשר ממנים כל מיני אנשים, מינוי יועץ משפטי לממשלה ועוד דברים כגון אלה. להמשיך במודל הזה ולבקש מהדיקנים של בתי הספר למשפטים למיניהם למנות נציג אחד או שניים או שלושה.

◆ **רות גביזון:** כאן זה לא עניין של משפטנים. כאן זה עניין של החברה. למשפטנים אין יתרון יחסי, חוץ מזה שהם יודעים לנסח חוקים. אין להם יתרון יחסי כלפי אנשים ממדעי המדינה או כלפי היסטוריונים.

◆ **קלוד קליין:** קודם כול, לדעתי צריך להכניס ניואנס. נכון שלמשפטנים

ככאלה אין מונופול והם לא יודעים מה יותר טוב לחברה ומה פחות טוב לחברה. בזה אני מסכים לחלוטין. יחד עם זאת יש מקצוע שנקרא משפט קונסטיטוציוני והוא מורכב מכל מיני ידע תאורטי, ידע השוואתי, ואני חושב שזה לא רע שדבר כזה יהיה מיוצג שם, אבל כמובן במיעוט. כלומר, אם יש 30 חברים, יהיו שניים-שלושה אנשים, לא יותר מזה, יכול להיות שיהיו אפילו ללא זכות הצבעה, יכול להיות שישמשו רק כיועצים, אבל יש כמה ניואנסים אפשריים.

אחר כך יש עוד גופים. מועצת הרבנות הראשית, אולי גם לה יש משהו לומר ולשלוח לשם שניים-שלושה אנשים, קאדים, וכן אנשי דת, וכמובן גם אנשי פוליטיקה.

♦ **רות גביזון:** פוליטיקאים פעילים או בדימוס? אני בעד אנשים שיש להם ניסיון פוליטי, אבל נגד אנשים שיש להם אינטרסים פוליטיים. ♦ **קלוד קליין:** פוליטיקאי בדימוס זה לא מושג משפטי. זה מושג פוליטי. יכול להיות שכבר עשר שנים פלוני או אלמוני הוא לא חבר כנסת, אבל את מסכימה שזה לא מושג משפטי. אני מסכים שעדיף שזה יהיה מה שנקרא, פוליטיקאי בדימוס. פוליטיקאי לא פעיל במובן זה שהוא ישב לפחות שלוש קדנציות ולא יושב כבר שתי קדנציות. משהו מן הסוג הזה.

♦ **קריאה:** דרך אגב, למודל המוצע יש מודלים דומים ברשות השידור ובמועצת הערוץ השני, שהחוק קובע שאלה ואלה יציעו מועמדים ומתוך מאגר שהם יציעו, יהיה גוף מסוים שייבחר. זאת אומרת, אפשר לחשוב גם על דבר כזה.

♦ **רות גביזון:** הדבר מזכיר את מה שדיברנו עליו בעבר, לגבי ההקמה של בית הדין לחוקה. באותו דיון שדובר בו על תוספת בית לורדים לבית-המשפט העליון או לבית-משפט לחוקה, דובר גם על הרכבים דומים כדי לא ליצור מצב שבו שוב גברים לבנים יושבים ומחליטים ואחר כך באמת הלגיטימציה של ההחלטה קטנה. אנחנו דיברנו גם בדיון הראשון שהשתתפנו בו היום, על העובדה שאם אנחנו באמת רוצים ליצור מהלך אפשרי, צריך לעשות אותו בצורה של איזושהי ועדה או מועצה שתזכה ללגיטימציה רחבה. המועצה הזאת היא שבעצם תגיע לנוסח מוסכם וכל שישאר לכנסת לעשות, נניח ברוב של 80 חברי כנסת, או לא חשוב באיזה רוב, זה באמת לאשרר את זה. מה שמפחיד אותי בהצעות האלה של הרבה פרופסורים למשפטים הוא, שיבואו חברי הכנסת וכמו שהם עושים נניח כשבאים מומחים לוועדות

הכנסת השונות, הם יבקרו את דעתם המקצועית ויגידו "אדוני, אתה פרופסור, אתה חכם, אבל אינני פחות חכם ממך ואני יכול לשנות, לתקן ולהוסיף." אני חושבת שבסופו של דבר עם כל המקצועיות וכולי, חברי הכנסת ירגישו שיש להם לגיטימציה לשנות.

◆ **קלוד קליין:** אני חושב שמהלך שבו פרופסורים למשפטים היו מקבלים חוקה, הוא מהלך מסוכן מאוד. אני חושב שזה בפירוש לא רצוי. אמרתי שרצוי שיהיו שותפים להליך אבל לא הם אלה שמקבלים אותו. ממילא הליך הקבלה הסופי יהיה בכנסת, וכנראה גם במשאל עם, אבל גם לפני כן. אנחנו הרי יודעים שיש סיכוי גדול יחסית שהתוצר שיצא מהוועדה הזאת, בעיקר אם מדובר ב-30 איש בעלי משקל, יעבור. אני בעד פרופסורים, אבל לא הם שמחליטים. שהם יהיו מיעוט קטן, ושאוכלי אפילו לא יצביעו, אבל שיהיו שם. דעתם חייבת להישמע.

יש גם אפשרות שאם יש 30 חברים בוועדה, 20 מתוכם יכולים לשקף את הכנסת באופן פרופורציונלי כדי לתת ייצוג לכל הקבוצות ולכל המפלגות. צריך למצוא את המכנה המשותף הקטן ביותר, כדי לאפשר את הייצוג הזה ובכנסת שלנו הדבר מאוד קשה כי יש כבר 15 סיעות אבל בהנחה שנוכל להתגבר על הקושי הזה הרי זה המודל של הוועדות שהכנסת ממנה, ועדות פרלמנטריות, וגם ועדות חקירה שבהן הייצוג הוא יחסי לכל המפלגות. זה אחד המודלים האפשריים בתוספת של עוד כמה נציגים מקבוצות אחרות.

◆ **ישראל שפיר:** אני רוצה להתייחס לנושא הניהולי של העניין. נראה לי שאם ימונו שניים-שלושה אנשים שיביאו 20 שמות, זה יהיה צוות בגודל נכון. לעבוד עם למעלה מ-20 איש, ולאפשר דינמיקה בתוך קבוצה בגודל כזה, זה כבר מתחיל להיות קשה טכנית. כל מי שניהל ארגונים גדולים יודע שזה מתחיל להיראות רע. כך, למשל ממשלה גדולה מדי שמתקשה לתפקד.

אותם שניים-שלושה שמינו אותם, מביאים את השמות ועליהם מצביעים. כלומר, לא מתחיל מיקח וממכר, אלא העובדה שהנציגים מספיק חכמים, בעלת משקל מספיק להקמת גוף מאוזן ובעל ייצוג. הייצוג לא צריך להיות דומה לייצוג בפרלמנט מכיוון שאז הכול יהפוך למאבק כוחות. אני חושב שאסור להגיע לרפרזנטציה שיש לה אזכור במשקלים של קבוצות בכנסת אלא יותר לרפרזנטציה של הציבור עצמו כי אחרת אי-אפשר להכניס, לדוגמה, אינטלקטואלים או מומחים בעלי מקצוע שאינם מזוהים מבחינה פוליטית.

- ◆ **קלוד קליין:** אתה מדבר על ועדת מינויים שתמנה את אותה ועדה?
 ◆ **ישראל שפיר:** כן. ודאי.
- ◆ **קלוד קליין:** מי ימנה את אותה ועדת מינויים?
 ◆ **ישראל שפיר:** על זה יותר פשוט להחליט בוועדה מסוימת שנבחר שלושה אנשים שאינם מזוהים פוליטית.
- ◆ **קלוד קליין:** שהם ימנו את השניים אשר ימנו את ה-20.
 ◆ **ישראל שפיר:** לא. כמו שלמשל למועצה הציבורית כאן יש נשיא, יש מישהו שעומד בראשה, ומקובל על כולם שהוא א-פוליטי וטובת המדינה עומדת מול עיניו. אני מניח שאפשר למצוא עוד שניים כאלה. קבוצה שמוגדרת כאלטרואיסטית, יש סיכוי גדול יותר שתקבל את הלגיטימציה בכנסת וגם בציבור כקבוצה שניתן לסמוך עליה.
- ◆ **קלוד קליין:** אני רוצה להקשות. כל ההליך הזה צריך לצאת מתוך חוק שחייב להתקבל. החוק צריך לתאר בצורה מאוד ברורה מהם השלבים השונים. כאשר השלב הראשון הוא שמישהו ממנה את השניים או את השלושה, נניח בהתייעצות בין נשיא המדינה, ראש הממשלה ונשיא בית-המשפט העליון.
- בשלב ב', אלה יציעו קבוצה של 20 איש שלאחר מכן הכנסת או ועדת החוקה או מישהו אחר יאשרו. האם הבנתי נכון?
- ◆ **ישראל שפיר:** כן. אתמול או שלשום בחרו איש אדמיניסטרציה בכיר ששר מסוים המליץ עליו וראש הממשלה קיבל את הדעה וכבר פורסם שהוא נבחר, אף-על-פי שהוא צריך לעבור שימוע בוועדה כזו. כלומר, יש עוד הליכים בדרך. אבל מבחינת המעמד והקונצנזוס שנבנה, הנה דוגמה למשהו שקרה בפשטות יחסית ואין עליו עוררין. אני מדבר על הרמטכ"ל.
- ◆ **רות גביזון:** האפשרות יכולה להיות גם הפוכה לחלוטין. כלומר, אם אנחנו מחפשים את אותה השתתפות של העם בהליך כינון החוקה, ההשתתפות הזו איננה חייבת להתבטא במשאל העם הסופי, היינו האם אנחנו מקבלים את החוקה או לא. אני כבר הבעתי את דעתי שמשאל עם זה דבר רע מפני שהוא רדוד מאוד והוא לא מאפשר התייחסות לניואנסים ערכיים שקיימים בתוך החוקה. יש לקדם את התהליך לפי אותו הליך בחירה, ולהקים את הגוף שאמור להיות הוועדה המקימה, ובסופו של דבר האשרור הסופי ייעשה בכנסת וכך לא ייפגע גם כבודה של הכנסת. יש ליצור איזשהו הליך שיהיה שונה מהליך הבחירות - נניח 20 סקטורים בחברה הישראלית שכל אחד מהם יבחר מועמד אחד

וייעשה קאדר של שלושה מועמדים, וכל סקטור יצטרך לבחור מועמד אחד. יהיו בחירות למועצה המכוננת, ואז המועצה הזאת תצטרך להגיע לאיזשהו מסמך שמקובל עליה ושהלגיטימציה הציבורית שלו צריכה להיות גדולה יותר מפני שהוא איננו מורכב על בסיס של שני אנשים.

הנשיא של המועצה הציבורית הזאת, הוא אדם שנגד עיניו לא עומדים אינטרסים קטנוניים, אבל איני בטוחה שכל פלגי החברה הישראלית יקבלו אותו בתור האדם שצריך להכריע. לכן, יכול להיות שדווקא האפשרות ההפוכה היא היותר הגיונית בהיבט הזה: אותה ועדה תקבל נוסח של חוקה והנוסח הזה יובא לאישור הכנסת. הדבר יכול להיעשות בקריאה אחת חגיגית במיוחד והחוק יעבור בתמיכת 80 חברי כנסת.

◆ **קריאה:** במקום לעשות את משאל העם בסוף, ייעשה משאל עם למינוי של אנשים בהתחלה.

◆ **אופיר פינס-פז:** אני מתנגד לתהליך של בחירת גוף כזה כי אנשים עוד לא יודעים מה הם בוחרים, למה הם בוחרים ואיך הם בוחרים. היושב ראש הוא זה שמכתיב את הטון, את הקצב, את סדר היום. הוא צריך להיות מאוד מקצועי.

אני חושב שצריך לבחור אותו באיזושהי פרוצדורה בין ראש הממשלה לנשיא בית-המשפט העליון. ייבחר היושב ראש. לאחר מכן, תיבחר ועדה מקצועית באיזושהי פרוצדורה ואליה כל סיעה בכנסת תוכל לצרף נציג בפרופורציה לגודל, כמובן. צריך שיהיו בוועדה גם אנשי מקצוע שהם משפטנים. אגב, לא פוליטיקאים במובן הפעיל של המילה, לא חברי כנסת ולא שרים. גם אנשים שהם אנשי מקצוע שיצטרכו להוביל את התהליך וגם אנשים שייצגו את חלקי החברה הישראלית.

הפוליטיקה הישראלית לא צריכה להיות חרדה מהתהליך הזה, כי בסופו של דבר המוצר יבוא לכנסת לאישור, לדחייה או לשינוי. איני מאמין שאפשר יהיה להעביר דבר שהכנסת תצטרך לאשר או לדחות. איני מאמין שאפשר לייצר פרוצדורה כזאת אבל מה שכן אפשר לייצר זה סוג של דיון. אי-אפשר יהיה גם ליצור מצב שכולם יחתמו. יכול להיות שזה יעבור ברוב מועוט. אגב, זה גם לא יהיה סעיף אחד, זו תהיה שורה של נושאים שיתקיימו בהם דיונים.

בסופו של דבר, בחירת יושב ראש מוסכם יכולה לתת איזושהו סוג של תשובה. יושב ראש מוסכם בכל המובנים, גם מקצועית וגם פוליטית, אשר יהיה בר-סמכא מבחינה משפטית-ערכית וגם מקובל פחות או

יותר על הגורמים השונים, נציגים מקצועיים ונציגי סיעות, נציגי מפלגות ונציגי זרמים.

♦ **קלוד קליין:** מודל של אישור כפול קיים בהרבה מדינות או היה קיים. זאת אומרת, בחירה של אספה מכוננת כזאת תוך כדי הדגשה שגם התוצר הסופי של האספה, כלומר הצעת החוקה, צריכה לעבור לאישור של משאל עם.

♦ **אשר מעוז:** כן, אבל האם מוכר לך מודל שבו הגוף הנותן את החוקה הוא לא גוף נבחר?

♦ **קלוד קליין:** לא. לי לא מוכר, אבל ידוע שהרבה עבודה נעשתה.

♦ **אשר מעוז:** אם הכנסת ממנה ועדת מומחים כדי שהיא תעשה את העבודה ותפיק את החוקה זה בסדר.

♦ **אופיר פינס-פז:** על כך אני מדבר. בוועדה הזו לא יהיו רק מומחים. זה גוף שיקבל הסמכה בחוק.

♦ **רות גביזון:** הכנסת תכבד אותו ותעשה בו ככל העולה על רוחה?

♦ **אופיר פינס-פז:** לדעתי כן. אחרת הכנסת לא תסכים לזה. אתם צריכים להבין, אנחנו מדברים על גוף שניתן לו את שני המדדים, גם האיכותיים המקצועיים וגם היציגים באיזושהו תמהיל. הכנסת תמיד תשמור לרשותה את האופציות לדחות ולשנות, אבל יהיה לה מוצר שיצטרך לבוא כבר לקריאה ראשונה. זה המוצר, זאת ועדת מומחים שתקבע מתוקף חוק שהכנסת תחוקק. מעבר לזה, אם את אומרת שהחוק יקבע ש-Take it or leave it, החוק הזה לא יעבור בכנסת.

♦ **רות גביזון:** לא, לא Take it or leave it, אבל השאלה היא האם אי-אפשר לתת לנוסח שעשתה הוועדה (שהיא בעלת זיהוי מאוזן יותר מאשר כל מיני כוחות בכנסת) איזושהי פרזומציה לטובתו כך ששינויים יזדקקו לרוב מיוחד. הלא מטרת ההעברה של עבודת ההכנה הראשונה למקום אחר היא על מנת להעניק הגנה מיוחדת לאנשים שיבצעו את המשימה משום שאלה הם אנשים שיכולים להתעלות מעל האינטרסים הפרטיזניים הספציפיים, לאיזושהי תפיסה רחבה יותר של טובת הציבור.

♦ **אופיר פינס-פז:** למה שהכנסת תיקח סיכון?

♦ **ישראל שפיר:** אני מדבר על המעמד הציבורי. הכנסת תוכל לשנות כרצונה, אבל היא מסתכנת שיושב ראש הוועדה יגיד שהוא מתפטר.

♦ **רות גביזון:** לפי ההצעה שלו הכנסת אמורה לחוקק חוק שיגביל אותה.

◆ **אופיר פינס-פז:** כן, אבל עד איפה? עד איפה היא תגביל את עצמה, זו השאלה. היא תגביל את עצמה בזה שלא היא תקבע אלא היא מסמיכה גוף להציע וזו כבר הגבלה. היא מגבילה את עצמה בזה שהיא יודעת שעל-פי החוק אנחנו מציעים שהתוצר המוגמר יהפוך לחוק, לא להמלצות של ועדה. הכנסת מחליטה מראש שהתוצאה תהיה לחוק. להגיד לה גם שהיא לא יכולה לעשות בו שינויים נשמע מוגזם.

◆ **רות גביזון:** הכנסת לא תוכל לשנות את החוקה בחקיקה רגילה.

◆ **קלוד קליין:** זאת לא הנקודה. השאלה היא האם ניתן לשנות את ההצעה.

◆ **אופיר פינס-פז:** ניתן לשנות.

◆ **רות גביזון:** מצבם של חברי הכנסת כל כך טוב היום, כל חבר כנסת מלך. נשאלת השאלה, אם כך, למה להם בכלל להתחיל? התשובה היא קודם כול, כי הם רואים שבכל זאת בחברה שבה הם חיים, יש הרבה בעיות וכדאי לשפר את המשילות במדינה. אבל מעבר לכך, הציבור משדר להם שעליהם 'לעשות סדר'. הם רוצים לעשות 'סדר' שהכי פחות יפגע בהם, אבל הם מבינים שהם צריכים 'לעשות סדר'.

◆ **אשר מעוז:** הבעיה היא לא רק הסכמת הכנסת. איני מבין את הבסיס הדמוקרטי לחוקה. זאת אומרת, נניח שנשכנע את הכנסת, ונאמר להם שיתעסקו בדברים חשובים. אחר כך, נמנה ועדה לא נבחרת, ועדה אוליגרכית, ו'נשים אקדח מול הכנסת'. ולבסוף יבוא יושב ראש הוועדה, אולי השופט שמגר, שיגיד Take it or leave it, או שאני מתפטר, יכנס מסיבת עיתונאים ויודיע לכולם איזה מין חברי כנסת אלו. איני מבין את כל זה.

◆ **קריאה:** יש לך בלמים ואיזונים.

◆ **אשר מעוז:** בלמים ואיזונים יש בין גופים נבחרים. איני מכיר בלמים ואיזונים בדמוקרטיה בין גוף נבחר לבין גוף ממונה.

◆ **אופיר פינס-פז:** למה? בית-משפט הוא גוף ממונה.

◆ **אשר מעוז:** בית-משפט נבחר על-ידי ועדה למינוי שופטים אבל זה לא גוף מכוון. דרך אגב, אני יכול לתת לכם 20 פילוסופים חכמים מהעולם שייתנו לנו יופי של חוקה.

◆ **קלוד קליין:** אני בכל זאת מצדד בדבריו של ח"כ פינס-פז שאמר שאין שום סיכוי שהכנסת תסמך ועדה מסוימת אם היא לא תוכל לשנות את התוצר שמוגש לה. אולי לא הבנתי נכון במה מדובר, אבל זאת הנקודה. חייב להיות מצב שהכנסת יכולה לשנות את התוצאה. מה שפרופ' גביזון

אומרת הוא, שאולי צריך להקשות על ההליך של השינוי, אולי לא בשניים נגד אחד, אולי ברוב מוחלט, נניח ברוב של 61, משהו כזה, או לפחות 40 מצביעים.

♦ **אשר מעוז:** 20 חברי כנסת הם בעד הצעת החוקה הזאת, 60 חברי כנסת הם נגד החוקה.

♦ **אופיר פינס-פז:** אני מציע, שהתוצר של הוועדה יובא למליאה לאישור לקריאה ראשונה כפי שהוא. זה באמת Take it or leave it בקריאה הראשונה. בין הקריאה הראשונה לקריאה שנייה ושלישית עושים פרוצדורה רגילה שאפשר להכניס בה שינויים ובסוף צריך לקבל רוב של 61. בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית צריך רוב מיוחס של 61. היום הרוב הוא שניים נגד אחד. אם זה יהיה יותר מ-61 לא תהיה חוקה או שתהיה חוקה מעוותת.

♦ **קלוד קליין:** כנראה זה גם ילך למשאל עם.

♦ **אופיר פינס-פז:** כן. זה גם הולך למשאל עם.

ב. הליך אישור החוקה

מנחים

נחום לנגנטל

צבי ענבר

דברי פתיחה

♦ **צבי ענבר:** היותה של הכנסת רשות מכוננת וגם רשות מחוקקת יוצרת בעיה, לא רק בשל העדר הבחנה כלשהי בהליך החקיקה אלא גם בשל עירוב התחומים בין מה שמכונה פוליטיקה 'רגילה' ופוליטיקה 'חוקתית'. על כך מעידים, בין היתר, התיקונים הרבים בחוקי-היסוד, המצביעים גם על קלות ההליך, וגם על כך שחוקי-היסוד כוללים הוראות שמקומן בחקיקה רגילה ולא בחוקה. הכנסת, בעת כינונה, נבחרה כבית מחוקקים ולא כאספה מכוננת. כדי לתת תוקף מחייב לחוקה וכדי ליצור מסמך ראוי, יש לסטות מהדרך הנקוטה כיום, ולקבוע הליך מיוחד שייקבע בחוק-יסוד שתקבל הכנסת, ובחלק מההליך הזה אנחנו נעסוק בצוות שלנו. מדובר לא רק בפרוצדורה של הכנת החוקה אלא גם בגופים שיעסקו בניסוח, באישור ובתיקון לאחר קבלתה.

בכל הנוגע לנושא אופן הכנתה של החוקה והחגיגות הכרוכה בה, אני מניח שחלק מכם קרא את הדברים שכתב השופט חשין בפסק הדין הידוע של בנק המזרחי, לגבי איך חוקה צריכה להתקבל ואיך היא לא התקבלה עד עכשיו באותם תופים ומחולות. בצוות זה, אנו עוסקים בשלב השני. דהיינו, בהליך האישור של החוקה. לא אחזור על מה שנאמר במסמך שהופץ לעיונכם, אלא אציג את השאלות לדיון כדי לראות אם קיימת הסכמה או נטייה לאמץ את אחד ההליכים המוצעים.

אני מניח שחלק מהנושאים בוודאי בעייתי ועקרוני מאוד.

השאלה הראשונה הנשאלת היא: מי יאשר את החוקה, האם יהיה זה הגוף המנסח או האם יהיה זה גוף אחר. אם הגוף המנסח הוא חוץ-פרלמנטרי, או ועדה של הכנסת, ברור שהגוף המאשר הוא קודם כול הרשות המכוננת. אבל מה יהא הדין כאשר הגוף המנסח הוא הכנסת עצמה, האם במקרה כזה יש מקום להקמת גוף חוץ-פרלמנטרי, מעין אספה מכוננת שנבחרה עם הקמת המדינה ואמורה הייתה לקבוע

חוקה, גוף שהרכבו ואופן פעולתו יותאמו במיוחד לתפקיד של אישור חוקה, גוף שהקמתו גם תדגיש את ההפרדה בין פוליטיקה רגילה לבין פוליטיקה חוקתית?

לא הייתי רוצה לחלק את הדיון באופן מלאכותי, ולקיים אותו בכל פעם על אחד מהנושאים, אלא אציג את כל הנושאים כך שכל אחד מהמשתתפים יוכל להביע את דעתו כבר עכשיו על כל אחת מהסוגיות שנדון בהן.

השאלה השנייה היא, האם הגוף המאשר יוכל להכין שינויים בהצעה. מצד אחד, זה לא הגיוני להעניק סמכות אישור ללא אפשרות שינוי. אבל מצד שני, יש סכנה ששינויים יפגעו באיזון העדין של ההסדרים שמושגים בניסוח ההצעה, מה שעלול להקטין את נכונות המנסחים להגיע לפשרות. ישנה גם דרך ביניים, והתוצאה תהיה אפשרות של הסדר שיאפשר רק שינויים שיש להם תמיכה רחבה בגוף המאשר.

השאלה השלישית היא אופן ההצבעה. האם מקיימים הצבעה אחת גם אם הגוף המאשר לא יוכל להכניס שינויים בהצעה, אלא לאשר או לדחות אותה בלבד, או שהצעת התיקונים מובאת על-ידי ועדת משנה של הגוף המאשר, אשר שם כבר נעשות כל ההצבעות, והגוף המאשר מקבל את החומר המוכן, עם או בלי שיתוף ועדה של הגוף המנסח.

השאלה הרביעית היא לגבי קיום מספר הצבעות. אם הגוף המאשר יוכל להכניס תיקונים, קיום מספר הצבעות יאפשר פשרה ובחינה של אפשרויות חדשות, כמו גם עבודה בוועדות משנה. אני אזכיר כאן את ההצעה של פרופ' אקצין לדון בהצעה בשלוש קריאות שלא כמו שלוש הקריאות כיום, אלא שבקריאה הראשונה ידונו בסעיף אחר סעיף עם אפשרות לשינויים, לאחר מכן ידונו פרק פרק ללא אפשרות לשינויים, ולבסוף בהצעה כולה.

השאלה החמישית נוגעת לעניין הרוב הדרוש. נדמה לי שישנן שתי אפשרויות היורדות מיד מעל הפרק. אפשרות של רוב רגיל כפי שמתקבלים היום כל חוקי הכנסת וחלק ניכר מחוקי-היסוד, והאפשרות של החלטה פה אחד שגם היא לא נראית מציאותית. אנחנו נדון בשאלה האם יספיק אישור של רוב חברי הכנסת, דהיינו 61 חברים, או האם דרוש רוב מיוחס שקיים כיום בכמה מחוקי-היסוד, של 70, 80 ואפילו 90 חברים. הרוב המקובל באומות העולם הוא של שני שלישים. פרופ' אקצין הציע שלושה רבעים. הוועדה הציבורית שבראשה הוא עמד סברה שיש להסתפק בשני שלישים או אפילו ב-60%, שזה 72 חברים.

יש לציין כי קיימת אפשרות של דרישת רוב שונה בהצבעות השונות. על-פי ההצעה שלנו, אם מקיימים מספר הצבעות, יש הצדקה לרוב של חברי הכנסת בהצבעות שאינן ההצבעה האחרונה, ולרוב מיוחס בהצבעה האחרונה. כשאני אומר רוב מיוחס, כוונתי לא לרוב חברי הכנסת אלא מעבר לכך, מ-70 חברי כנסת ומעלה. ברצוני להזכיר שקיים ויכוח אם נדרש רוב של חברי כנסת, דהיינו של 61, בסעיפים מסוימים או בחוקים מסוימים גם בקריאה הראשונה והשנייה או שהוא נדרש רק בקריאה השלישית. בסופו של דבר השאלה לא הוכרעה על-ידי בית-המשפט העליון (אם כי הוגשה עתירה בהקשר הזה). שאלת הרוב שבו תתקבל החוקה יכולה, נדמה לי, להשליך גם לגבי הצורך לקיים משאל עם, ואין ספק שהנושא של משאל עם הוא אחד הנושאים שלגביהם יש מחלוקת עזה ביותר, ונראה באיזו מידה המחלוקת הזאת תבוא לידי ביטוי גם בפורום הזה. אפשרות קיימת היא בחירות חדשות. אפשרות זו רלוונטית כאשר הכנסת עצמה תהיה הגוף שמאשר את החוקה, אבל היא יכולה להתקיים גם לגבי אספה חוקתית שתיבחר במיוחד לצורך זה. אפשרות זו יכולה גם להוות תחליף למשאל עם. ניתן לחשוב על אפשרות מוגבלת להכנסת תיקונים על-ידי הגוף החדש שנבחר, אם כי לא מצאנו לכך תקדימים, ואפשרות לקיים הצבעה חוזרת כעבור חודשים מספר באותה הכנסת (כמו שנהוג באיטליה אחרי שלושה חודשים).

לבסוף, השאלה השישית והאחרונה שתעמוד לדיון והיא בהחלט השאלה הקשה ביותר, היא שאלת משאל העם. משאל עם הוא לכאורה הדרך המשמעותית ביותר לשיתופו של הריבון - הוא העם - בהליך החוקתי, שעשוי גם להשפיע על נכונותם של המנסחים להגיע לפשרות כאלה שרוב העם ירצה. יש המתנגדים נחרצות למשאל עם ומטילים ספק ביכולתו לבטא לגיטימציה. כאן אני מפנה למאמר של פרופ' גביזון שהזכרתי אותו בהתחלה. אם בכל זאת משאל עם, מהו הרוב הדרוש. יש מדינות שבהן הרוב הדרוש הוא רוב רגיל, כגון שווייץ, או רוב גבוה מהרגיל, למשל 60%, או רוב מינימלי מבין בעלי זכות ההצבעה, למשל 45% בדנמרק. כמו שהזכרתי, ייתכן שאפשר, כחלופה למשאל עם, להציג רוב מיוחס להצבעה בפרלמנט או לראות בבחירות מסוימות כאילו הן משאל עם. אלו הן השאלות וכל מי שירצה כעת להתייחס אליהן, בבקשה.

◆ **נחום לנגנטל:** עומדים בפנינו שלושה נושאים וארבעה תחומים. התחום הראשון הוא הגוף המאשר. יש אפשרות שבמסגרתה הכנסת היא

זו שתביא חוקה. אין זה משנה אם בשלוש או ארבע קריאות, איני נכנס כעת לפרוצדורה.

התחום השני הוא הכנסת. לאחר שיש בחירות מיוחדות שהנושא המרכזי בהן הוא חוקה, ואולי כל מפלגה תציג את החוקה שהיא תתמוך בה, הכנסת מביאה חוקה ומה שהיא תקבל, זו החוקה של מדינת ישראל. מיד נעסוק בפרוצדורה בתוכה.

אפשרות אחרת היא הקמת אספה מכוננת שתהיה גוף חדש במדינת ישראל אשר יתקיים לצד הכנסת, גוף אד-הוק שיעסוק בעניין אישור החוקה.

אפשרות רביעית היא הבאת חוקה לאישור במשאל עם. אם יש משאל עם, מישהו צריך להכין את מה שמביאים למשאל עם. כאן אני רוצה להקל ולומר שיכול להיות שהאספה המכוננת תביא את התוצאה למשאל עם, או שהכנסת תביא את התוצאה למשאל עם. בדרך כלל, מי שאומר שצריך אספה מכוננת, לא אומר שצריך גם משאל עם כי אלה פרוצדורות ארוכות ומסורבלות מאוד.

אלה ארבעת התחומים הגדולים. יש להבחין בין 'אישור' לבין 'אשרור'. כלומר, אם הכנסת מאשרת נוסח ברוב מסוים, ואז האשרור נעשה על-ידי העם, לא נקרא לזה אשרור. זו תהיה 'פלומבה'. יש לתת את הדעת בנוגע לנושא של הרוב. כלומר, האם צריך רוב מיוחד, האם צריך קוורום. נניח שיש כאלה שיאמרו שחוקה היא עניין רציני, ואם רוצים שיהיה משאל עם, אני רוצה שקוורום מסוים יבחר אותה, ישתתף בה, ואם כן שיוחלט גם כמה אחוזים מהווים רוב. אם מחליטים שהגוף המכונן יהיה הכנסת או אספה מכוננת, השאלה גם כאן היא, איזה רוב צריך להיות בתוך הכנסת או בתוך הגוף המחוקק.

כל אחד יאמר את דברו ולקראת הסוף נתמקד בהמלצה. אם נראה שבכל קבוצה יסכימו כ-80% על עניין אחד, תהיה לנו המלצה חד-משמעית למושב מחר. הדבר אינו מחייב. אם נראה שהדעות מתפזרות, נביא את ההתפזרות של כל השיטות למליאה כדי לראות כיצד מתקדמים עם זה הלאה.

קבוצת דיון א

◆ **יורם ארידור:** לגבי השאלה בדבר אופן קבלת החוקה, אני בדעה שהיא צריכה להיות מאושרת על-ידי משאל עם, מפני שאם נקיים בחירות לכנסת או לאספה מכוננת לצורך קבלת החוקה, התוצאה תהיה ערבוב תחומים. כלומר, יהיו שיקולים שונים למה לבחור לכנסת והשיקול של החוקה לא יהיה השיקול היחיד. קשה לי לתאר שתהיה אספה מכוננת מצד אחד וכנסת מצד שני אשר יפעלו במקביל. כלומר, אז יהיו שני גופים שירצו להביע דעה על החוקה. לכן האישור של חוקה צריך להיות במשאל עם וזה גם נותן תוקף מוסרי חזק יותר לחוקה.

בכל הנוגע להכנת החוקה, כלומר לשאלה מי מגיש את ההצעה לאישור סופי, נראה לי שהדבר היעיל ביותר לעשות יהיה להקים ועדה שממונה על-ידי הכנסת אבל מורכבת לא רק מחברי כנסת. כלומר, יהיו בוועדה הזו גם אנשי פוליטיקה וגם אנשי אקדמיה ואולי גם אנשים מתחום המשפט, שיעבדו יחד וירכיבו את הצעת החוקה שתובא אחר כך לאישור הכנסת שמינתה את הוועדה ותעביר את תוצאות הוועדה הלאה לאישור משאל עם. כך שזה יהיה מין שלב ביניים שיאפשר לכנסת לתת לתהליך גושפנקה. ועדה כזו הקימו עכשיו באיחוד האירופי. שם גם ישנה ועדה מעורבת שמכינה את מה שמתיימרת להיות החוקה של האיחוד האירופי בראשותו של ז'סקר ד'סטן. אני ער לכך שיכולות להיות הרבה וריאציות בנושאים האלה בעיקר משום שאנחנו עוסקים במישור שהוא נכון לתקופה הנוכחית, תאורטי לגמרי, אבל אם אנחנו מדברים על המודל הדרוש, לדעתי חשוב במיוחד שהדבר יבוא לאישור במשאל עם.

◆ **צבי ענבר:** מה עם שאלת הרוב?

◆ **יורם ארידור:** איני חושב שצריך רוב מיוחד בנוסח שיובא למשאל עם, מפני שהבררה היא: משאל העם יאשר את החוקה או לא. אני מניח שבגלל שירצו לאשר את החוקה, ישתדלו להביא נוסח שפחות או יותר יהיה מובטח במשאל עם. יכול להיות שמשאל עם גם לא יאשר חוקה, אבל הדבר נדיר. זה קרה באחת החוקות שהוצעו על-ידי דה-גול מיד אחרי מלחמת העולם השנייה, עד כמה שזכור לי, ואחת מהן לא אושרה במשאל עם וזה גרם לפרישתו הראשונה, ולאחר מכן תיקונים בחוקה לא אושרו במשאל עם, מה שגרם לפרישתו השנייה. כך שאיני רואה צורך ברוב מיוחד. אני מניח שלא יגישו לאישור במשאל עם חוקה ברוב של 61 דווקא.

- ◆ **נחום לנגנטל:** אישור הנוסח ברוב רגיל של הכנסת?
- ◆ **יורם ארידור:** אישור אחרי ועדה.
- ◆ **נחום לנגנטל:** אתה אומר שיש ועדה מכינה, יש אישור נוסח על-ידי רוב רגיל בכנסת ואישור במשאל עם ברוב רגיל - שניהם ברוב רגיל?
- ◆ **יורם ארידור:** לדעתי זה מספיק.
- ◆ **רות גביזון:** רוב המשתתפים בהצבעה, בלי קשר לאחוז המשתתפים?
- ◆ **יורם ארידור:** בלי קשר. כשאנחנו כבר מביאים לדבר כל כך יסודי מבחינה חוקתית, דהיינו שיש התערבות ישירה של העם בקבלת הבסיס החוקתי, אנחנו לא יכולים לתת למיעוט לקבוע את התוצאה. לעומת זאת, כשיש התערבות עקיפה של העם בבסיס החוקתי באמצעות הכנסת, אז במקרים מסוימים יהיה דרוש רוב מיוחד. אם העם אומר את דברו, אז העם אמר את דברו ואחר כך יש אפשרויות לתיקונים בפרוצדורה שתיקבע כפי שתיקבע.
- ◆ **צבי ענבר:** אני מבקש להבין אותך. בנוגע לאישור הכנסת, האם אתה רוצה שהאישור ייעשה בהליך כמו שמאשרים חוק, או בדרך של החלטה שזה הנוסח שיובא למשאל עם?
- ◆ **יורם ארידור:** אני יכול לצאת מתוך הנחה שזה יעבור שלוש קריאות בכנסת על מנת שאפשר יהיה להגיש את זה ולעבד את זה. בוועדה שתשב יכולים להיות גם חילוקי דעות. איזשהו גוף יצטרך להחליט מה מגישים למשאל עם, על סמך הבסיס של הוועדה. אני יוצא מנקודת הנחה שאם כל חוק בכנסת עובר שלוש קריאות, גם ההצעה הזו צריכה לעבור שלוש קריאות, והקריאה האחרונה, במקום להפוך אותה למשהו מחייב מבחינה חוקתית, מעבירה את זה למשאל עם ברוב רגיל.
- ◆ **צבי ענבר:** בין ההצעות שקיבלתם בכינוס שהיה לנו בבאר-שבע, ישנה הצעה להקים בית מחוקקים נוסף בישראל. גם כאן מעלים את האפשרויות, כאשר המודל השלישי הוא בית שני כמועצה מכוונת ומייעצת. יקבעו שתהיה אספה מכוונת, נאמר בת 70 חברים, ואחרי שהכנסת תסיים את תפקידה, היא תעביר לה את הנוסח לאישור (ואיני שולל את האפשרות שיתקיים גם משאל עם). תפקידה הנוסף של אותה אספה מכוונת, יהיה בדיקה חוקתית, היינו: האם חוקים שמתקבלים מתאימים לחוקי-היסוד. יש לנו, אם כן, גוף בעל תפקיד חשוב ומלא תוכן.
- ◆ **יורם ארידור:** אני תומך ברעיון של בית שני, אבל כפי שאמרתי, בית שני אסור שיהיה מוסד נבחר אלא מוסד מייעץ. אם אנחנו מקימים

ועדה מיוחדת בהרכב רפרזנטטיבי למדי מבחינת ייצוג האנשים ומבחינת התרומה שהם יכולים לתת, ועדה שתכין את ההצעה לכנסת, אנחנו לא צריכים לבחור לשם כך מוסד מיוחד. בית שני צריך להקים אבל הוא לא קשור לעניין קבלת החוקה. אני בהחלט חושב שלא טוב הדבר שיהיו לנו, לפי הביטוי הידוע, שני מלכים משמשים בכתר אחד. זאת אומרת, שתהיינה שתי מערכות בחירות לשתי מטרות שונות ויבחרו שני גופים.

◆ **צבי ענבר:** הגוף השני לא חייב להיות נבחר.

◆ **יורם ארידור:** אני חושב שבית שני צריך להיבחר או יותר נכון להתמנות, לאו דווקא לפי הקריטריונים של הוועדה הזאת. צריך לקיים חוקה, צריך להעביר חוקה, לא צריך להטיל על הוועדה תפקידי משנה שישבכו גם את ההרכב, מפני שכך יכולים להסכים שבהרכב כזה תהיה יותר גמישות. כדי לאפשר גמישות, לא צריך לתת לה יותר מדי סמכויות. אם מקימים אותה בתור בסיס לבית שני, כבר מתחילים לדון על הסמכויות של בית שני. כלומר, זה יצמצם את האפשרויות להרכיב את הוועדה. אם רוצים לקבל חוקה בצורה האופטימלית האפשרית, יש לאפשר שיהיו שם אנשים שיכול להיות ויכוח אם הם יכולים לייצג, אבל לפחות הם מייצגים איכות. הייתי רוצה שיהיה בוועדה כזו, בצד הייצוג הפוליטי, גם ייצוג איכותי. לכן איני קושר את זה בכלל בבית שני.

◆ **רות גביזון:** אני שותפה לעמדה של עו"ד ארידור שגוף שעדיין לא קיים, שאנחנו רוצים להציע אותו, הוא במצב בעייתי במסגרת הליך אישור החוקה, מפני שהחוקה היא הדבר או המסמך שיתן לו תוקף. אלא אם כן אנחנו נקים קודם, בחקיקה רגילה, בית שני ובין שאר התפקידים של הבית השני יהיו באופן טבעי או באופן מפורש דברים שקשורים גם בהליך החוקתי.

יש פה איזו בעיה של הנקודה הארכימדית שקיימת בחברה שניגשת לעשות לעצמה חוקה לא בעיתוי מהפכני. בדוגמאות שסקרתם לפנינו יש כמה דוגמאות כאלה, כמו שוודיה למשל. גם צרפת היא במובן מסוים דוגמה בולטת, אבל היא דוגמה בעייתית מבחינתנו, כי יש לה מנגנון חוקתי שמאפשר לה לעשות גם שינויים בחוקה וגם תיקונים בחוקה באופן שהוא בעצם בתוך החוקה.

בשלב זה, אני רוצה להעיר שתי הערות. מנגנוני האישור שלנו לוקים בדבר שבחלק גדול מהמדינות הוא במצב יותר טוב, כי אנחנו מגיעים לבעיה של עשיית חוקה כשבעצם הגוף המתפקד היחיד שלנו הוא

הכנסת. אין לנו שני בתים, אין לנו חלוקה פדרלית, אין לנו מעמד חוקתי לשלטון מקומי, אין לנו ייצוג סקטוריאלי רשמי מובנה. יש לנו ייצוג סקטוריאלי מסוים במסגרת הסדרי סטטוס קוו ונסיבות שבהן יש דה-פקטו ווטו פוליטי, אבל אין לנו מצב שבו הסקטור הערבי, הסקטור החרדי או הסקטור הדתי הם סקטורים שיש להם איזשהו כוח חוקתי מובנה, חלוקת כוח בתוך השיטה. לכן אנחנו מצויים במצב שבו מנגנון קבלת ההחלטות הרגיל שלנו לא מאפשר את ההתעלות הזאת שהכרחית כדי לעשות חוקה מעל הפוליטיקה הרגילה, מפני שהדבר היחיד שיש לנו היא פוליטיקה רגילה נטו. אין לנו אפילו צירוף של שני בתי המחוקקים, אין לנו צירוף של מחוקקים מרכזיים וגופים מקומיים. אין לנו כל הדברים האלה. דרך אחת היא להקים אותם ואז לעשות חוקה, אבל זה דבר שייקח הרבה זמן ואנחנו בכל זאת היינו רוצים לנסות להתקדם קצת יותר מהר.

לכן, אין מנוס מבחינה של שתי אפשרויות. אפשרות אחת היא להסתפק בכנסת, אבל להחמיר את ההליך בתוך הכנסת, בשתי דרכים: ראשית, רוב מיוחס, ושנית, דרישה של יותר מהצבעה אחת. במקרה שלנו, ניתן לדרוש שתי הצבעות, כשביניהן מערכת בחירות שהנושא של החוקה הוא חלק ממנה.

אני מוכרח להודות שאיני אוהבת את הפתרון הזה. איני אוהבת את הפתרון הזה מפני שבישראל אי-אפשר לנהל מערכת בחירות שהמרכז שלה יהיה חוקה. אנחנו כל כך טרודים בבעיות קיומיות, שפשוט לא יעלה על הדעת שנחליף כנסת רק על נושא החוקה. אנחנו נחליף כנסת על העניינים הקיומיים שלנו. זה לא יעבוד אצלנו במציאות של היום. הדרך השנייה של רוב מיוחס בכנסת, היא דרך מעניינת יותר, אבל לצערי ברמה הנמוכה של אמון הציבור בכנסת וברמה הגבוהה של עסקאות בכנסת, נראה לי שאפילו רוב יחסי גדול בכנסת, לא בהכרח ייתן לחוקה את הלגיטימציה שלה, ושוב אני חושבת על שני המגזרים הבעייתיים המרכזיים שלנו, גם הערבים וגם הדתיים. אפשר להשיג בכנסת רוב גדול יחסית שמנטרל את הכוח של שני המגזרים האלה וייצור מצב שתהיה לנו חוקה נוקשה מאוד שבעיני שני המגזרים האלה היא רק תכביד את המצב החוקתי שבו אנחנו נמצאים.

לכן אין מנוס, לדעתי, מלעשות משהו שהוא נוסף לכנסת ושונה מן הכנסת. אני חושבת שמוכרחים לבחון באופן מאוד רציני את האופציה של משאל עם, אבל אני רוצה להעלות כמה שאלות על משאל עם, שאני

חוששת שעו"ד ארידור לא טיפל בהן: גם במשאל עם, הלא המטרה שלנו היא להשיג לגיטימציה. משאל עם שתוצאתו 51 נגד 48 אחוזים אמנם ייתן לנו חוקה, ויכול להיות שאיכשהו הרוחות יירגעו, אבל מצד שני, ההבדל במספר הקטן הזה אומר בעצם שהחוקה הזו לא עושה את העבודה של תשתית משותפת ישימה, שבתוכה אפשר להמשיך להתווכח. תוצאה של 40 מול 60 אחוזים כבר יותר טובה, אבל זו בעיה.

יש לנו עוד בעיה שמוכרחים לחשוב עליה לפני שמחליטים על משאל עם. יש לנו שני סקטורים, שוב, אותם סקטורים בעייתיים, שאומרים לנו (לפחות עד עכשיו) שיש חוקה שהם יוכלו לחיות אתה אבל לא להצביע בשבילה. זאת אומרת, יש חוקה שהם יהיו מוכנים לחיות במסגרתה אבל הם לא יכולים להרים את ידם עבורה ובעיקר לא יכולים להוציא את הקהל שלהם לרחובות בתמיכה בה. החרדים לא יכולים בדרך כלל לעשות את זה מפני שאיך שלא נסתובב, בחוקה הזאת יהיו דברים שנוגסים בכל מיני פרשנויות של מדינת ההלכה. לכן הם ירצו שיאנסו אותם. הערבים, אם המגמה של מדינה יהודית הולכת להמשיך, אם לא מורידים את המגמה של מדינה יהודית מהחוקה, גם אם הם יקבלו שוויון ואוטונומיה וכל מיני דברים אחרים, בעיניי, כמו שאני רואה היום את המגזר הערבי, הוא לא יוכל להצביע בעד החוקה הזאת. הערבים יוכלו לכל היותר לא להצביע נגדה, שזה מבחינתם לא מעט, אבל הם לא יצביעו בעדה.

לכן יש לנו פה מלכודת. מפני שאם רוצים לקחת את ההסדר שיש לחלק מהמדינות, להגיד שחוקה זה כל כך רציני וצריך להיות קוורום, אנחנו בעצם נותנים כוח לאלה שיכולים להכשיל את החוקה על-ידי זה שהם פשוט לא יופיעו. לעומת זאת, אם אנחנו מוותרים על הדרישה של הקוורום, כמו שמשמע מהאילוצים האלה, אז אנחנו יכולים להגיע לחוקה שתתקבל אולי ברוב גדול יחסית של המצביעים, אבל שכל הרוב הגדול הזה הוא במסגרת של 51% מהאוכלוסייה, זאת אומרת שאין תמיכה של רוב האוכלוסייה בחוקה.

◆ **נחום לנגנטל:** יש פה ציור קצת אופטימי, כי אני חושב שבכל מקרה של חוקה, שני הציבורים שאת מדברת עליהם ינקטו עמדה, אלא אם כן זו חוקה שלא תגיד הרבה ותדבר רק על מזג האוויר. אבל אם תהיה חוקה שתגיד משהו, אני רואה את שני הציבורים האלה כנוקטים עמדה.

◆ **רות גביזון:** כאן מתעוררת בעיית הכלים השלובים. אם אנחנו בונים

נכון את ההליך של קבלת החוקה, ואם בהליך קבלת החוקה יש לכל המשתתפים המרכזיים תחושה שהם מפסידים הרבה אבל הם גם מקבלים דברים שאין להם היום, אני יכולה לראות מצב שבו אפשר להגיד להם: רבותי, מצאו איזושהי דרך לעשות את זה. אני חושבת שאפשר לעשות דבר כזה. אני חושבת שזה צריך להיות המהלך.

לכן, אם אנחנו רוצים לדבר על האופציה של משאל עם באופן רציני, אנחנו צריכים להבנות אותה באופן נכון, ויכול להיות שצריך לחשוב באופן יצירתי על הבניית אופציית משאל עם, בייחוד אם נגיע לזה גם כהמלצה מהותית בגוף החוקה לעניין סדרי הממשל כמו הוספת איזשהו אלמנט פדרלי לתוך המערכת הישראלית. פדרלי במובן הרחב, לא הטריטוריאלי בהכרח, אלא פדרלי מבחינה של סקטורים. כמו שיש מדינות בבלגיה, וכמו שיש באוסטריה, סוג מסוים של חלוקת כוח בין הכוחות הפוליטיים, שנותן לחלק מהמגזרים יותר כוח פוליטי מאשר הכוח האלקטורלי שלהם, אבל מצד שני גם תחושה של שותפות במהלך הכולל. בסופו של דבר הלא זו המטרה של כל המהלך הזה.

לכן, אני בעד משאל עם אבל אני בעד שנקדיש הרבה יותר מחשבה לשאלה איך אנחנו בונים את משאל העם הזה ושהמחשבה איך בונים את משאל העם הזה תלך הרבה מעבר לרוב רגיל של כל המשתתפים בהצבעה.

◆ **נחום לנגנטל:** אני רוצה לסכם. את אומרת שבסופו של דבר צריך להגיע למשאל עם ושאפשר ללמוד שני דברים, על אודות איך צריך להיות משאל עם: האחד, שלא תהיה דרישת קוורום והדבר השני, שבלא דרישת קוורום, את יכולה לדבר על מצב של רוב רגיל.

◆ **רות גביזון:** אני אומרת יותר מזה. אני אומרת שכנראה שאנחנו באמת לא רוצים דרישת קוורום. אנחנו צריכים לבנות את המשאל באופן שיאפשר לא רק רוב קולות של משתתפים בהצבעה, אלא גם נתונים יותר מובדלים לגבי קבוצות מסוימות באוכלוסייה שצריך יהיה לנסח אותם. כרגע אין לנו כלים לעשות זאת, אבל צריך לחשוב על זה כי אחרת זה לא יעשה את העבודה. להערכתי ייתכן מאוד שמשאל עם רגיל לא יעשה את העבודה. יותר מדאיג, מבחינתי, זה שתעבור חוקה אבל שהיא תעבור בלי הבסיס התמיכתי שהופך את החוקה לכלי יעיל לטיפול במציאות המדינית המורכבת של החברה הישראלית.

◆ **אשר מעוז:** אנחנו נמצאים במצב המוזר הזה שרוב החוקה מוכנה ועדיין יש ויכוח אם לגוף שקיבל את החוקה, יש בכלל סמכות לקבל

חוקה כאשר מצד אחד, אם הזכרת את בנק המזרחי, השופט חשין אומר שאין סמכות, והשופט ברק אומר שאם היו שואלים אותו לפני 40 שנה, הוא לא בטוח שהוא היה אומר שיש סמכות, אבל זה מאוחר מדי, ולכן, מתוך אילוץ, הוא אומר שיש להם סמכות. גם הוא בדעה שבסיכומו של דבר צריך לקבל איזו לגיטימציה. כך שאין מנוס מלחזור אל העם.

בקשר לשאלה איך לעשות את זה. אשר לאפשרות לבחור כנסת מיוחדת לצורך זה, אני מסכים עם עו"ד ארידור, שהשיקולים יהיו שיקולים מעורבים, אלא אם כן מחליטים שבוחרים כנסת שמתפזרת לאחר קבלת החוקה ובעצם בוחרים אספה מכוונת, אבל גם בוחרים אספה מכוונת שתעשה בחיי היום יום.

שתי האפשרויות שנותרות הן או משאל עם או בחירתו של גוף קונסטטוטיוני מיוחד לקבלת החוקה.

יש בעייתיות עם הכנסת גם כשהיא מכינה את הצעת החוקה, משום שלפחות חלק גדול מחברי הכנסת לא בדיוק מבינים מה זו חוקה ומהו המסמך שהם יכינו, גם כשהם יכינו אותו לצורך קבלת לגיטימציה. הרבה חברים, כאלה שתמכו בחוקי-היסוד החדשים, כפי שאנחנו קוראים להם, שכבר מלאו להם עשר שנים בכנסת, עדיין לא בדיוק הבינו שהם מצביעים עבור חוקה.

אז גם כאשר הכנסת מכינה את ההצעה, בין אם היא מאמצת ועדה ובין אם לאו, אולי יש עדיפות לוועדה מקצועית לפחות, הוועדה מכינה את זה ואז מובא לעם משאל בנוסח מגובש מסוים. יש בזה אלמנט קצת לא דמוקרטי. כשאומרים לעם שיש להם שתי אפשרויות: או בעד החוקה או נגדה. מה עושה מישהו שהוא בעד חוקה אבל לא בעד החוקה הזאת?

ישנה אפשרות תאורטית והיא להביא לעם מספר חוקות שזה כמובן בעייתי מאוד. אם חברי הכנסת לא בדיוק מבינים מה זו חוקה, קשה לדרוש מהעם שיבין ויתחיל להתחבט בין החוקות השונות. אני זורק רעיונות ואולי מחר אגבש אותם. אז יכול להיות שיש עדיפות לבחירת גוף מיוחד, אספה מכוונת, שנבחרה כבר פעם ולא מילאה את תפקידה. מצד שני, אם כן הולכים למשאל עם, איני חושש מבעיית הקוורום או האחוז שיתמכו בעד ונגד. ישראל מצטיינת בדבר אחד והוא אחוז הצבעה גבוה בבחירות כשאנחנו מדברים על בחירות רגילות לכנסת. אין לי ספק שיהיה כמובן מסע הסברה רחב מאוד לקראת אישור החוקה. אני מניח שכל אחד ירצה להיות שותף ולהיות המדיסון הישראלי, וסביר

שאחוזי ההצבעה יהיו גבוהים יותר מאשר הבחירות לכנסת, וממילא נגיע פחות או יותר לרוב האוכלוסייה בלי שנקבע קוורום.

יש עניין שאיני בדיוק מבין. בהצעה המעניינת האחרונה של רות גביזון, ישנם מגזרים שינוטרלו על-ידי הצבעה פשוטה וזה, דרך אגב, גם אם נקבע קוורום. אם נקבע ש-51% מצביעים, לא ננטרל את הערבים והחרדים? ודאי שכן.

◆ **יורם ארידור:** בנקודה זו יש לי הערת ביניים. ניתן לנטרל אותם רק מבחינה פורמלית. צריך לזכור שבאותו זמן יש ממשלה ויש כנסת, והממשלה מורכבת כולה ממפלגות מיעוט.

◆ **אשר מעוז:** זאת אומרת, לא ינטרלו אותם בהצעה וההצעה תביא אותם בחשבון.

◆ **יורם ארידור:** בדיוק. ההצעה תביא בחשבון גם את השליטה שלהם בממשלה.

◆ **אשר מעוז:** אתה צודק. התכוונתי שההצבעה כשלעצמה תנטרל אותם, מכיוון שאין הזדקקות להם לצורך האישור, אפילו כדי להגיע ל-51%. מצד שני, מה יאמר עו"ד ארידור לגבי הרעיון המעניין של הפדרליזם במדינה יוניטרית? החוקה לא תתקבל אם לא יהיה לה רוב או לפחות אם לא יהיה לה מיעוט בגובה מסוים בקרב מגזרים מסוימים? זאת אומרת, אם 40% מהמצביעים הערביים לא רוצים את החוקה הזאת, אז היא לא תתקבל? אם 40% מהחרדים לא רוצים, היא לא תתקבל? אני מניח שיכולים להיות גם מגזרים אחרים שיאמרו, למה לא לתת לנו את הלוקסוס הזה, אנחנו גם מרגישים את עצמנו יחודיים. אני ער לעובדה שבסך הכול יש לנו מדינה משוגעת ופרופ' גביזון מנסה איכשהו לפתור את הבעיה.

◆ **רות גביזון:** אני רוצה לשאול שאלת הבהרה ולהעיר הערה להשלמה. יש לנו כאן בעיה. יש יתרון גדול בזה שפיצלו את הליך קבלת החוקה ותיקונה לשלוש סוגיות, אבל יש בזה גם חיסרון, כי יכול להיות שחלק גדול מהבעיות שאנחנו מעלים כאן כבעיות, צריכות להיפתר בשלב ההכנה בהרכב הוועדה שמכינה. יכול להיות שמנגנון הבקרה של הוועדה המכינה יהיה כזה שהמוצר שהיא יכולה להנפיק יהיה כזה שכל הבעיה שאנחנו מטפלים בה עכשיו היא בעצם לא רלוונטית לגביה.

◆ **ישראל שפיר:** לגבי נושא האספה המכוננת, מי שנשא את דגל ה'אנטי' היה בני פלד בזמנו. אני חושב שזו שאלה שאין מה לדוש בה יותר מכיוון שהזמן עשה את שלו וזה מה שיש. לכן, אין סיבה לחזור

לשנת 1948, לאותו רגע לידה, ולשאל אם הגיע זמנו או טרם הגיע זמנו ומה בדיוק הפגמים שלו.

א. הוועדה צריכה להיות כזו שמסוגלת לנטרל לחצים מקומיים, זו צריכה להיות ועדה שיש לה מעמד ציבורי, אשר נבחרת או ממונה על-ידי הכנסת, משהו בסגנון הקבוצה שנמצאת כאן אבל כמובן שהכנסת תרכיב אותה בהרכב שלה.

אני חושב שזה לא צריך להיות בית עליון בישראל. היתרונות של ועדה מכוננת הם שלא מופעלים עליה לחצים פופוליסטיים של בחירה, צריכים להיות בה אנשים שיש להם מעמד ציבורי כזה שכאשר הם יביאו הצעה, יהיה קשה לכנסת לדחותה מפאת המשקל של אלו שהביאו אותה. מצד שני, אלו שמביאים אותה אינם מושפעים מלחצים פופוליסטיים כאלו ואחרים. פירושו של דבר, שזו ועדה נבחרת על-ידי הכנסת שיש לה משקל ציבורי גדול כמו לוועדות.

ב. לגבי קוהרנטיות. אחת הבעיות של ארגון שצריך להיבחר מדי פעם, כפי שהציעה פרופ' גביזון, זה שהוא נמצא תחת לחצים כאלו שהקוהרנטיות בהצעה יכולה בעצם לעקר את כל הרעיון. בסוף, יהיה זה דיון על מזג האוויר או על משהו כזה (ומובן שזה מפעיל לחץ על הוועדה עצמה לא להביא משהו שהוא בסגנון מזג אוויר), אבל מצד שני, הדבר מפריע לכנסת להשפיע בצורה תקיפה מדי על הוועדה כי בעניין הזה גם היא נמצאת בעין הציבורית בשל המשקל שהיא נתנה לאותה ועדה.

אם כן, הקוהרנטיות היא בכך שלהצעות יהיה משקל, הן יהיו בעלות עומק ולא תהיינה מושפעות מלחצים ומצעדים טקטיים כאלו ואחרים.

האם הדיון צריך להיות פומבי או דיסקרטי? אני חושב שסוג כזה של דיונים לא צריך להיות ציבורי.

ג. לגבי הקונסנזוס. כולם מבינים את שם המשחק. ההסכמה לא יכולה להיות של 50% מכיוון שמיד יצוצו טענות לגבי הלגיטימיות הציבורית של קבלת ההחלטות. מצד שני, אם האחוז יהיה גבוה מדי, גם זו מכשלה.

ד. לדעתי ההצעה צריכה להיות מובאת לפני הכנסת. נראה לי שזה נכון שהיא תהיה מובאת לפני הכנסת ותעבור ב-60%, ולאחר מכן

תובא למשאל עם ותעבור ברוב של 60%. הסיבה שצריך משאל עם היא שמשאל עם בעצם לוחץ על הכנסת לאשר את החוקה. נניח שהכנסת תצביע נגד העניין, זה יהיה תהליך מאוד לא פופולרי מכיוון שהעם יוצר לחץ על הכנסת לאשר הצעה כזו או אחרת ולא משנה כרגע איזו. זה ימנע אני חושב, מלעשות לנושא פליבסטר ארוך, במיוחד אם ייקבעו תאריכים שרוצים להתייחס אליהם. זו השפעה הדדית ולכן 60% מהכנסת נראה לי נכון מכיוון שהציבור יקבל את זה כלגיטימי. זה לא גבוה מדי. שוב, גם בהליכה אל הציבור, צריכים 60% מהמצביעים, במיוחד בחברה כמו שלנו. ברור לחלוטין שיהיו ציבורים גדולים שלא יבואו, אלא אם כן אנחנו נראה כאן תהליך שכבר ראינו בבחירות, של איזושהי התגייסות של ציבור מסוים ובעתיד זה יכול להיות ציבור כזה או אחר מהשניים שהוזכרו כאן שבעצם שם לו למטרה להכשיל את התהליך.

אם אכן יסתבר שזה המהלך, צריך יהיה לחזור חזרה לשלב הראשון, אבל כאן נכנס נושא הגמישות. זה צריך להיות קצת כמו משאל העם על ההצטרפות של דנמרק לאיחוד האירופי. לא הצליח הפעם, נבוא מחר. הגמישות היא בכך שבתוך התהליך יכול להיות מצב שחוזרים חזרה ועושים את השינויים כדי שהם יתאימו. במידה שלא צלח הדבר, מתפזרים, הולכים הביתה ובזה גמרנו.

לכן, אני מזכיר שוב. כאשר הלגיטימיות היא באה מגוף יחד עם הקוהרנטיות, הגוף אינו יכול להיות הכנסת מכיוון שהכנסת היא אולי לגיטימית אבל לא קוהרנטית, ולכן זו צריכה להיות ועדה הממונה על-ידי הכנסת. קונסנזוס יתבטא על-ידי 60% הן בכנסת והן במשאל עם.

◆ **נחום לנגנטל:** מאחר שעד עכשיו כל ההתייחסות הייתה למשאל עם, אני חוזר למה שעו"ד ענבר אמר בתחילת דבריו. עו"ד ענבר שאל האם לא רוצים נוסח שיעבור בכנסת, לפני משאל העם, בשלוש קריאות. ברצוני לחדד את הנקודה הזאת. האם אתם חושבים שזה התהליך, גם אם יהיה משאל עם, האם הדבר צריך לפני כן להידון בכנסת?

אם דרוש רוב רגיל מהנוכחים בכנסת להעביר חוקה, השאלה היא האם לכל 40 או 45 חברי כנסת יש זכות להביא נוסח של חוקה. האם יגיעו שתי חוקות למשאל עם, או שמא יכולה להיות רק חוקה אחת שמגיעה למשאל עם, אבל לשם כך נבקש בכנסת איזושהו רוב גדול יותר מרוב רגיל של הנוכחים. כדאי להתייחס גם לדבר הזה.

◆ **אלה בלפר:** אנחנו נמצאים במלכוד. הליך ההכנה לוקח מראש כאקסיומה שאנחנו עושים כאן חוקה בהסכמה. ההבניה הפנימית של הליך זה וגם מהבחינה הפרסונלית, גם מבחינת הנושאים, וגם מתוך ההנחה שיהיה כאן ניסיון לפדרליזם במדינה יוניטרית - אחרת אף פעם לא נגיע לשום דבר), לא רק מחייבת תלות של הליך האישור בהליך ההכנה, אלא שאין בכלל הליך אישור בלי זה. כלומר, הליך האישור יכול לתקן כמה דברים שאולי הליך ההכנה לא הסתדר אתם טוב. הליך האישור במציאות שלנו ובקונסטלציה שלנו הוא הצעד הכי חלש.

אנחנו נמצאים במעגל סגור שלילי שבו הדמוקרטיה חלשה מאוד, הכנסת לא קוהרנטית, ואת החוקה צריך להבנות מתוך מדינה מחנכת או חוקה מחנכת. היא צריכה להבנות תופעות, אבל איך היא תבנה תופעות כשהיא עוד לא קיימת ולא ברור מי יאשר אותן?

ברצוני לומר מילה לגבי הליך האישור. לדעתי, אי-אפשר ללכת רק למשאל עם ולוותר על הכנסת מכיוון שעל כל מגרעותיה, היא הנותנת. דוקא מכיוון שהכנסת נמצאת בשפל, אם אנחנו מוותרים עליה, אנו עושים מעשה רע לדמוקרטיה לא רק מבחינה פורמלית. הרעיון של חוקה הוא הרי להביא אותנו אל מדינה מתוקנת - להבנות אותנו בתוך מדינה מתוקנת. הוויתור על הכנסת הוא ויתור מבחינה דידיקטית, מבחינה חינוכית, ולכן הוא ויתור פסול. אי-אפשר לוותר על הכנסת ואי-אפשר להסתמך עליה. אי-אפשר להסתמך עליה גם אילו הייתה קוהרנטית, כי כנסת, מעצם קיומה, במיוחד שהיא הפוליטיקה היחידה שנמצאת, הנה תופעה מאוד פוליטית, פלגנית ושסועה.

לכן, הליך האישור צריך לקחת בחשבון את הכנסת כמקדים, כמגביל או כמאשר, בצורה פורמלית, את משאל העם.

◆ **נחום לנגנטל:** אחרי משאל העם?

◆ **אלה בלפר:** או לפני משאל העם, כהכנה למשאל העם, או בסוף כאשרור משאל העם. כמו שהנשיא שלנו מאשרר - זאת אומרת, תפקיד בסגנון נשיאותי שניתן לכנסת.

אנו נמצאים במעגל מייאש. אין לנו גוף אחר, אבל אני חוששת ממשאל עם. משאל עם זקוק לדמוקרטיה מאוד חזקה כדי להצליח. מצד שני הפיתוי למשאל עם קיים כשהדמוקרטיה חלשה, כאשר כדי להתגבר עליה מדלגים מעל הדמוקרטיה הנציגותית ישר אל משאל העם.

אני פוחדת ממשאל העם, ראשית, בגלל חולשתה של הדמוקרטיה ומשום שמשאל עם בדרך כלל מחליש את הדמוקרטיה עוד יותר. שנית, משום

שבמציאות ובקונסטלציה שלנו היום, לא משנה מה יהיה הנושא של משאל עם, לא יצביעו עבור הנושא המדובר אלא בהתאם למי שהציע את זה, מי מסכים לזה ומי מתנגד לזה. כאישה דתית, על אף שאני אפסיד המון דברים, אני גם ארוויח המון דברים ולכן כדאי לי לקבל את זה. הבעיה היא שבמציאות שלנו, כמו חכמי ירושלים לפני החורבן, אנחנו מסתכלים מימין ומשמאל מי מצביע כך ומי מצביע אחרת וזה לא משנה אם משאל העם הוא על השטחים או על החוקה. אנחנו נצביע לחוקה אבל זה יהיה קוד, ומאחורי הקוד יהיו דברים אחרים.

משאל עם הוא כמו רכיבה על נמר. אם מישהו מציע לקיים משאל עם, הוא צריך להסביר קודם כול איך הוא יוכל לרסן את הנמר הזה.

◆ **צבי ענבר:** באיזו מידה את רואה אפשרות של שיתוף בית נוסף לכנסת בהקשר הזה?

◆ **אלה בלפר:** בהחלט יכול להיות שזו אחת האופציות.

◆ **נחום לנגנטל:** אני מבין את הבעייתיות של משאל עם, ואת החולשה של הכנסת. מי לדעתך צריך להיות הגוף האחרון שיגיד אם הוא בעד החוקה או לא בעד החוקה?

◆ **אלה בלפר:** אולי לא הסברתי את עצמי נכון. אינני חושבת שיכול להיות כאן גוף אחד. אם אני אומרת שהכנסת תאשרר את משאל העם, זה כבר לא גוף אחד. אז יש משאל עם ויש כנסת.

◆ **נחום לנגנטל:** את חושבת שכן צריך להיות משאל עם?

◆ **אלה בלפר:** אני חושבת שאין הרבה אופציות אחרות. אנחנו צריכים להבין שכשאנחנו מדברים על משאל עם, במקום שנעבוד רק על חוקה, אנחנו צריכים לעבוד על איך עושים משאל עם שלא יחליש אותנו. איך עושים משאל עם שיהיה על החוקה ולא על משהו אחר. צריך להכין את משאל העם - וזו כשלעצמה אופרה.

◆ **נחום לנגנטל:** אני חושש ממה שאת אומרת. תארי לך שיש משאל עם ואושרה חוקה ולאחר מכן הדבר מגיע לאישור בכנסת. מאחר שהצעת משאל עם לפני או אחרי האישור בכנסת, אבקש לשלול את האופציה הראשונה כי המציאות הזו שהאישור יהיה אחרי המשאל, נראית לי קשה מאוד משתי בחינות. הדתיים ינצלו את כוחם הפוליטי כדי להפוך תוצאה של משאל עם שהתקבל בתמיכת 60% מהעם.

◆ **אלה בלפר:** אז תמחק את זה.

◆ **ישראל שפיר:** הדעה שלך על הציבור הדתי משוחדת. אנחנו דווקא חושבים שהם לא ינצלו את כוחם הפוליטי.

◆ **נחום לנגנטל:** אני מדבר על חברי כנסת ולגביהם איני משוחד. הציבור יצביע בעד החוקה, אבל בגלל בעיית תקציב, לדוגמה, יצביע נגד החוקה.

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** אני מבקשת להעיר כמה הערות. הערה אחת לגבי משאל עם שנראית לי מאוד טריוויאלית ומשום מה היא לא הועלתה בחדות הראויה. משאל עם מועד לבעיות. ההיבט של הרוב היהודי במדינה, יעורר בעיות. גם ההיבטים הכלכליים של החוקה יעוררו בעיות – כלומר אילו נושאים כלכליים וחברתיים יעוגנו בחוקה הזאת? היום מתעוררת תנועת הקשת הדמוקרטית או תנועות מהסוג הזה, שיכולות להוות גם גושים חוסמים, שיעגנו זכויות קניין בצורה לא פרופורציונלית לנושאים הסוציאליים האחרים שיכולים להיות.

אני חושבת שיש כאן שאלה של זכויות פוזיטיביות שיכולות להיות מאורגנות ולא רק זכויות שהמדינה צריכה להימנע מפניהן. יכולה להיות כאן שאלה גדולה הקשורה לתוכן של החוקה ולא רק לדרך האישור שלה. אני חושבת שזה דבר שצריך לזכור אותו.

אני חוזרת שוב לשאלה של משאל עם. משאל עם מיועד לשאלות מאוד לא מורכבות. גם על התקשורת לא ניתן לסמוך בהיבט הזה, שהיא תשכיל להעביר את אותו מסר מורכב אל הציבור ולכן באמת הכרעה של כן ולא, היא הכרעה שיהיה קשה מאוד לאפיין מי לא תמך בה. אם החוקה הופכת להיות דבר שבאמת נבחר בצורה שמעוררת ספק בדבר הלגיטימיות שלו, כלומר, נניח 50% או 60%, אז לא רק סקטור החרדים או הערבים יכולים לומר שאנחנו או הורינו לפני עשר שנים לא תמכו בחוקה, ולפיכך אנחנו איננו רואים את עצמנו מחויבים כלפיה היום, אלא הדבר הזה בפירוש יכול להוביל בכל מיני נסיבות להעדר לגיטימציה של גופים. לכן אני חושבת שמדובר בעניין בעייתי.

אני רוצה להעלות איזושהי אפשרות של ועדה נבחרת. יכול להיות שאם רוצים כל כך משאל עם, יש לקיים בחירות, יש לבחור שמות של אנשים, אבל לאחר מכן אין לכפות על אנשים לבחור בחוקה כזו או אחרת. איני חושבת שמשאל עם זה דבר ראוי בהיבט של אישור חוקה.

אם אנחנו מדברים על איזושהי ועדה מכוננת שצריכה להציג את עקרונות החוקה, קשה לאפיין בדיוק את יחסי הכוחות שצריכים להיות באותה ועדה, אבל צריך לזכור דבר אחד. חלק מההתנגדות הדתית והחרדית כלפי כינון חוקה איננו נובע אך ורק מטיעונים ערכיים. הלגיטימיות של הטיעון הזה בעינה עומדת, אבל צריך לזכור שחלק

מההתנגדות של דתיים וחרדים לכינון חוקה, היא בית-המשפט העליון, מפני שמדובר בגוף שנהנה מכוח פוליטי גדול מכפי כוחו האלקטורלי. אם חושבים על איזושהי ועדה, יש מקום להרכיב אותה בצורה שאיננה משקפת בהכרח את הכוחות בכנסת, אלא אפילו מעניקה למיעוטים מסוגים שונים כוח רב מכפי כוחם. הדבר הזה יכול להגביר את הלגיטימיות של התוצר הסופי.

♦ **נחום לנגנטל:** את אומרת שצריך לבחור ועדה שתכין חוקה, אבל שוב, זה לא הנושא של המושב שלנו כאן. לגבי האישור, אמרת במשפט אחד ואני רוצה להבין. אמרת לא משאל עם.

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** לא משאל עם.

♦ **נחום לנגנטל:** אנחנו עוסקים רק באישור. את אומרת שצריכה להיות אספה מכוננת, גוף חדש שייבחר. הוא זה שצריך לקבוע אם תהיה חוקה או לא, ומהן הגרסאות של החוקה. זה צריך להיות גוף של 50, 100, 200 איש, שנבחרים בסוג של בחירות עם כללים מסוימים ומבחנים במקביל לכנסת.

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** אם אנחנו רוצים באמת ליצור איזושהי שותפות ציבורית בהליך כינון החוקה, הדבר יתבצע באמצעות בחירת נציגים ולא באמצעות הכרעה של משאל עם על החוקה. אני חושבת שיכול להיות שכשאנחנו מדברים בתהליך הכנת ההצעות, התהליך הזה באמת צריך להיות עם שיתוף סקטוריאלי אחר מהקיים בכנסת.

♦ **נחום לנגנטל:** זה צריך להיות גוף מיוחד. לדעתך, הגוף צריך להיות גוף מיוחד שיהיה במקביל לכנסת? הכנסת תמשיך לכהן עם 120 החברים שלה ולהתעסק בעניינים השוטפים, ובמקביל יהיה גם גוף של 120 שנבחר באופן מיוחד?

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** לא חייב להיות 120. אלה יכולים להיות גם אנשים שחלקם חברי כנסת. לא מפריע לי שתהיה חפיפה.

♦ **אלה בלפר:** זה בית שני?

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** לא. בית שני זה דבר אחר. אני מדברת על גוף אד-הוק, ששמו ועדה מכוננת. הוועדה לא צריכה להכיל 120 חברים. הערה אחרונה לגבי האפשרות שהכנסת היא זו שתאשר את החוקה. נראה לי לא מתאים לשיטה המשפטית שלנו ולהרמוניה המשפטית, שהכנסת ברוב רגיל תוכל לאשר את החוקה.

♦ **ישראל שפיר:** משאל העם הוא כלי חינוכי וחלק מהתהליך לקראתו צריך להיות הכנה שתשפר את התובנות והידע של המשתתפים לגבי

ההליך הדמוקרטי, ותחזק אותו. כלומר, זה צריך להיות תהליך חינוכי ארוך. לכן, הייתי אומר שמשאל העם הוא דבר פרו-אקטיבי והוא בעצם סוס טרויאני לחינוך הציבור הישראלי לפעילות דמוקרטית. שאלה זו עמוקה מכדי שנטפל בה כאן ממילא. מכל מקום, כאשר שוללים את משאל העם, בעצם יש בכך סיכון. לא כדאי לשלול את האפשרות לחינוך עצמי להליכים דמוקרטיים, אפשרות שתיצור איזשהו איזון בין המערכת הפוליטית לבין הציבור, שחלק ממנו מרגיש שהמערכת הפוליטית אינה מייצגת אותו. לכן, אני חושב שזה ראוי לדיון בפני עצמו.

◆ **צבי ענבר:** עדיין לא נהירים לי כמה דברים. מה יהיה גודלו של הגוף המכין, איך העניין יאושר, בכמה הצבעות, האם בהליך חקיקה רגיל, ומה יהיה תפקידה של הכנסת? האם הגוף ייבחר במקביל לכנסת? האם באותו זמן יהיה תפקיד לכנסת? אולי יש אפשרות של גוף שיהיה מעין בית שני ושהחוק יעבור מהכנסת אליו לאישור. איך את רואה את המצב הזה?

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** אני חושבת שהדבר הראוי לעשות הוא אחד משניים: או ליצור ועדה מסדרת שתהיה מקובלת על הסקטורים השונים בכנסת, כדי שתיצור בסיס לאותה לגיטימציה שתתבצע אחר כך בשלוש קריאות מיוחסות. האפשרות האחרת היא ליצור גוף, אד-הוק – ולא בית שני שאנחנו נכנסים לשאלת הסמכויות היתרות שלו – גוף שייבחר למטרה הזאת, יכול להיות שאפילו בבחירות מיוחדות, והוא יהיה זה שיצטרך לקבוע בסופו של דבר.

◆ **צבי ענבר:** אז לכנסת לא יהיה שום תפקיד בהליך הכנת החוקה?
◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** לא. אמרתי שאין בעיה עם זה שחלק מחברי הגוף הזה יהיו חברי כנסת מכהנים אבל אני חושבת שהכנסת עצמה תכין את החוקה.

◆ **אלה בלפר:** מי יבחר את הגוף הזה?

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** צריך לקיים משאל עם ולבחור פרסונלית את החברים בגוף.

◆ **נחום לנגנטל:** אם אני מבין נכון את הגישה של גב' שוורץ-אלטשולר, היא אומרת שחוקה אחת אינה יכולה להיות בכך או לא, זה לא דבר שהוא זהה. היא רוצה שיהיה גוף לצורך העניין הזה ולכן היא רוצה לעשות זאת בדרך של דמוקרטיה ייצוגית. זה מה שנקרא שיש לנו אספה מכוננת בצד כנסת.

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** ההנחה שלי היא הנחה יותר פסימית לגבי היכולת של החינוך והתקשורת מאשר הנחה אופטימית כלפי הדמוקרטיה.

◆ **אלה בלפר:** השאלה היא אם בוחרים רשימה במשאל עם, מי עורך את זה.

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** זו בעיה שצריך לחשוב עליה.

◆ **נחום לנגנטל:** יכול להיות שאין נוסח אבל אומרים לעם שרוצים לעשות חוקה ואין שום נוסח, וכל מי שרוצה להיות מועמד, להיות באספה המכוננת, שיציג מועמדותו, כאשר מדובר בחברי כנסת, רבנים, פרופסורים, אנשי חינוך ומי שרוצה. זה שלב ראשון. הם ייבחרו, יציעו חוקה ויצביעו בעדה.

◆ **עמיר אברמוביץ:** אני חושב ששכרנו מחוקה ללא הסכמה יהיה בהפסדנו. התוצאה תהיה חוסר לגיטימציה למוסדות, וחוסר לגיטימציה להסדרים החוקתיים שיהיו חלק מהחוקה. לכן, אני רואה מרכיב חיוני ברוב גדול באישור החוקה, משהו כמו 70% מחברי הכנסת, 80 חברי כנסת. אני בעד מועצה מכוננת ורואה חשיבות גדולה שגם שם יהיה רוב גדול. במועצה המכוננת יצטרכו לקבל את החוקה ברוב של כ-70% בשלוש קריאות ואחר כך החוקה תעבור לכנסת לאשר את הצעת המועצה המכוננת בקריאה אחת, וגם כאן ברוב גדול של כ-70%.

אני מסכים עם גב' שוורץ-אלטשולר, שמשאל עם, גם בקונטקסט הזה, הוא בעייתי. פרופ' גביון דיברה על רוב של 51 או 45 מול 55, ואם זה יהיה 40 מול 60? כלומר, ש-40% מהעם נגד החוקה? ואם זה יהיה 30 מול 70? זה אומר שהערבים והדתיים והמתנחלים הם נגד החוקה? אז איפה פה החוזק? מה אנחנו מקבלים כתוצאה מהחוקה הזאת?

לכן אני מתנגד למשאל עם. כפי שאמרתי, הכנסת ואותה מועצה מכוננת, ואולי אפילו ועדה מיוחדת, הם הגופים שצריכים לאשר את החוקה ברוב גדול, מה שיאפשר לאותן מפלגות, למשל מפלגות דתיות ומפלגות ערביות, אולי לא להצביע בעד החוקה אבל לא לצאת נגדה. במשאל עם, אני שואל את עצמי מה יהיה לפני משאל העם, איזה מין קמפיין ואיזו מין תעמולה תתלווה למשאל העם. קמפיין כזה ותעמולה כזו יכולים ליצור את הסיבות לחוסר הלגיטימציה, לחידוד ולהעמקת חוסר הלגיטימציה וההתנגדות לחוקה.

◆ **חיים ברביבאי:** אני בעד משאל עם, אבל הייתי רוצה להכניס למשאל העם גם את אלה שאין להם זכות בחירה, למשל תלמידי תיכון בני 15.

כלומר, החוקה לא באה לתת פתרונות נקודתיים למצב שלהם. עובדה שבארצות-הברית כבר מאתיים שנה יש להם חוקה והתושבים שבחרו את החוקה אז, הם לא אותם תושבים היום ויש איזשהו שינוי, אבל בכל זאת החוקה מתאימה לארצות-הברית.

צריך להכין חוקה כזו שבסופו של דבר תיתן מענה להרבה שנים ולא רק לבעיות הנקודתיות שקיימות היום. כשאני אומר 'תיתן מענה', גם במצב הזה צריך לקבוע במשאל עם רוב מאוד מכריע ואני מדבר על משהו בסדר גודל של 75% מהאוכלוסייה.

אז באמת נוכל לומר שהחוקה עונה על מרבית הבעיות של האוכלוסייה: דתיים, ערבים, אנשי שכונות, הקשת הדמוקרטית שהוזכרה כאן ועוד אחרים.

התהליך של הכנת החוקה שאין מדברים עליו, חשוב מאוד. לכן, מי שיכין את החוקה יצטרך לחשוב בזהירות, משום שיידע שהוא חייב לקבל הסכמה של 75% מהאוכלוסייה. הוא הרי לא ירצה להיכשל וייתן את דעתו על מגוון רחב של בעיות.

◆ **נחום לנגנטל:** בדרישה ש-75% מהעם יסכים לחוקה יש סיכון משני היבטים. הראשון הוא שקט טוטאלי. 26% מהאוכלוסייה יכולים להכשיל את התהליך גם מכל מיני שיקולים לא ענייניים ובמציאות הישראלית כל חבירה יכולה להיות, ואפילו בין ציבורים ששונאים זה את זה אבל מאוחדים ברצונם להכשיל את התהליך. ההיבט השני הוא, שכתוצאה מחשש זה, הגוף המכין יכין חוקה שמימית שאין בה עומק ואין בה נורמות, וזאת כדי לזכות ב-75%, ואז אישרנו חוקה עם הרבה מלל אבל בלי מהות.

◆ **חיים ברביבאי:** אם זה כך, יש את הגוף הפוליטי שנבחר על-ידי העם. הגוף הפוליטי משתנה כל שנתיים-שלוש ולא תמיד מי שמייצג אותנו היום, מייצג אותנו מחר ויש כל מיני גרסאות כאלה ואחרות. כשאני אומר 75%, זה לא איזה מספר מוחלט שאני קובע. יש כמובן אנשי מדע בהסתברות או בסטטיסטיקה, שיכולים לומר מה הסיכוי להעביר חוקה בצורה מסודרת שתענה על מרבית הבעיות של האוכלוסייה לטווח ארוך. לעומתה מה שהפוליטיקה תיתן לנו זה לטווח הקצר, וזו בדיוק הנקודה שצריך לחשוב עליה.

◆ **רות גביזון:** ברצוני להגיב לשאלה שעלתה כאן והיא, מה קורה עם הכנסת. יש לנו תמונה של איזושהי ועדה חיצונית שאנחנו לא יודעים בדיוק מי היא, והיא מכינה טקסט. אל הכנסת מגיע טקסט. אפשרות

אחת היא שאל הכנסת יגיע טקסט אחד, אפשרות שנייה היא שהוועדה תביא לכנסת מספר טקסטים או אלטרנטיבות. לדעתי זה לא רעיון טוב – אני חושבת שהוועדה צריכה להכין טקסט אחד. אבל צריך לשקול את שני המקרים.

אני חושבת שצריך לתת לכנסת לבחור בין אלטרנטיבות. כי למשאל עם או להליך ההכרעה שאחרי הכנסת, צריך להגיע טקסט ולא יכולות להגיע אלטרנטיבות. הכנסת, אם כן, צריכה להכריע. בגלל בעיית האינטרסים האחרים של הפוליטיקאים הרגילים והפוליטיקאים המכוננים (אלה שמכינים את החוקה), צריך להקפיד שיהיה אילוץ על הכנסת לא לפתוח הכול מחדש. זאת אומרת, שהליך האישור בכנסת יהיה כזה שימנע ממנה, גם באופן ציבורי אבל גם באופן משפטי, לומר "הם עשו עבודה יפה ועכשיו אנחנו נעשה משהו אחר."

אני חושבת שהפתרון המתקבל על הדעת אינו רק דרישת רוב מיוחד בכנסת מתוך התקווה שהוא יתכנס על ההצעה של הוועדה, כי או שהוא יתכנס או שהוא לא יתכנס. צריך לתת כאן פרזומציה לטובת ההצעה של הוועדה המכינה על-ידי דרישה של התכנסות מאוד משמעותית לשינוי של ההצעה. אם הכנסת רוצה לשנות את ההצעה של הוועדה המכינה, היא חייבת לגייס לשינוי הזה רוב של 80 חברי כנסת. זאת אומרת, אסור לכנסת לטפל בזה, זולת אם יש באמת הסכמה מאוד רחבה שמה שיצא מתחת לידיה של הוועדה המכינה הוא בעייתי.

לגבי משאל העם – אם יש הליך של בחירות לוועדה המכינה ולא מינוי, אז לבחור ועדה מכינה ואחרי כן לבחור ועדה מאשררת, נראה לי הליך די מטורף. אם אכן לא רוצים לפנות למשאל עם אלא לוועדה מאשרת שהעם בוחר בה למטרת אישור החוקה, אז לדעתי לא צריכים להיות בה חברי כנסת. מצד שני, מאחר שהתהליך הוא בכל זאת תהליך אחד, צריך שהוועדה המכינה לא תהיה כפופה לתהליך של בחירה, כי שני גופים שייבחרו פעמיים בזמן קצר, נראה לי בזבזני ומאוד לא הגיוני.

♦ **אלה בלפרי:** האם יש דרך חוקית להוסיף איזושהי תקנה בהליך החוקה שלכנסת אסור יהיה לפתוח אותה?

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** זה בעייתי.

♦ **צבי ענבר:** דיברנו על זה בהתחלה. הרי יהיה חוק-יסוד שיקבע את תהליך קבלת החוקה ובחוק-היסוד הזה ייקבעו כל אותם הליכים שייראו כהליכים הראויים לקבלת חוקה. לכן אנחנו לא מוגבלים.

◆ **אלה בלפר:** הכנסת תצטרך כמובן לאשר אותם.

◆ **צבי ענבר:** הייתי רוצה לשאול את מר ברביבאי. פרופ' גביזון הציגה את הצעתה למשאל עם, כפי שהדבר נעשה במדינות אחרות. כלומר, במקום האישור שנעשה בשתי רמות: רמה מדינתית ורמה פדרטיבית, גביזון אומרת שיש לבקש להגיע במשאל העם לא ל-60% או 40%, אלא לרצות שבקבוצות כמו הערבים או החרדים, יזכה המשאל ברוב. אני מדבר כרגע לא על הבחינה הטכנית, שהיא בעייתית בפני עצמה אלא על עצם הרעיון.

◆ **חיים ברביבאי:** יש היגיון בדבר, אבל הבעיה היא מה קורה כאשר קבוצות של עיירות הפיתוח, שאינן ערבים או חרדים, אומרות לא. אז לא תהיה חוקה? אם גוף אחד לא יסכים, לא תהיה חוקה?

◆ **צבי ענבר:** לא תהיה חוקה.

◆ **חיים ברביבאי:** רוב הגופים נותנים מה שנקרא רוב מכריע, ומספיק שגוף אחד אומר שהוא לא רוצה את החוקה, ואז הכול מבוטל. הרעיון שלך הוא רעיון מצוין ולכן אני אומר שכשאני אמרתי רוב מכריע של 70%, אין לי שום ספק ש-30% הם דתיים, ערבים, מתנחלים וכדומה. זה אומר שאין לי ספק שלא יהיה גוף שיתנגד טוטאלית לחוקה. לא יהיה דבר כזה. כשאתה לוקח רוב מכריע, אתה בדיוק עונה על מה שפרופ' גביזון אומרת. היא אומרת בואו ניקח סקטורים ונעשה את הדברים. הסיכוי שסקטור אחד יתנגד הוא גדול מאוד. אז ברוב המכריע אין לי שום ספק שכולם ישתתפו ואז נגיע למצב שאולי סקטור אחד יתנגד אבל הרוב המכריע יהיה בעד, וזה החשוב.

◆ **נחום לנגנטל:** כולם להוציא שניים, אמרו שהם במידה זו או אחרת בעד משאל עם בסוף התהליך. שני משתתפים, גב' שוורץ-אלטשולר ומר אברמוביץ' דיברו על כך שלא צריך להיות משאל עם, אלא שבסוף התהליך צריך להיות משהו שיהיה מעין אספה מכוננת. למר אברמוביץ' לא אכפת אם זו אספה מכוננת. לדעתו יכולה להיות גם כנסת בסוף, אבל חשוב לו שתהיה אספה מכוננת שזה אומר רוב של 70% ושהכנסת תבוא גם עם רוב של 70%.

כל השאר דיברו על כך שצריך להיות בסוף משאל עם וכל מי שדיבר בעניין של משאל עם לא דרש את דרישת הקוורום במשאל עם. מה שכן, ישנן שתי דרישות שהיו תוצר של גרסאות במשאל עם, איך יהיה בסוף. עו"ד ארידור אמר רוב רגיל, מר ברביבאי אמר 75%, והיה הרעיון של פרופ' גביזון שאמרה שנחשוב על משהו סקטוריאלי. היא לא

פירטה את המודל שאם כן, צריך לפתח אותו באופן יותר רחב. זה סוף התהליך.

שלב אחד לפני כן, שעדיין לא נחשב אצלנו בבחינת הכנת חוקה, היה ברור לנו שהכנסת צריכה להיות מעורבת בכל מקרה, וזו עמדת כולם, לפחות בכל הנוגע לגיבוש הנוסח שיבוא. כלומר, גם אם הכנסת תאמר שהיא מתפזרת, מוותרת או משחררת את עצמה מהעניין הזה ונותנת לאספה המכוננת להיות הגוף המחליט, היא צריכה לקבל את ההחלטה הזאת. כלומר, זה ברור שאנחנו כאן במדינה דמוקרטית והדבר צריך להתקבל על-ידי חוק כפי שהסביר עו"ד ענבר.

לדעת רוב המשתתפים, מי שאמר שצריך משאל עם, דיבר על כך שהכנסת צריכה להביא את הדבר הזה בנוסח אחד בפני האנשים. הייתה כאן מחלוקת אם זה מחייב שלוש קריאות, האם זה צריך להיות ברוב מיוחס בכנסת, או לא, ואם כן איזה מין רוב מיוחס. ברור שהכנסת צריכה להעביר נוסח.

רוב המשתתפים אמרו שאם זה הולך למשאל עם והכנסת מכינה, היא צריכה להכין סוג של נוסח שהוא בשיטה של כן או לא למשאל העם ולא מספר גרסאות לחוקה. אני חושב שזה הכול, פחות או יותר.

♦ **צבי ענבר:** הייתי רוצה להזכיר את הרעיון של מועצה מכוננת לפני הכנסת. כלומר, מועצה מכוננת תהיה זו שמקבלת ומביאה את זה לאישור הכנסת בקריאה אחת ויחידה.

♦ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** אז אין שאלה של אפשרויות לתקן. יכול להיות שאפשר לומר שהכנסת תצטרך לאשר את זה או להחזיר את זה למועצה המכוננת.

♦ **צבי ענבר:** נכון. עלו רעיונות כמו של מועצה שתכין ועדה מכוננת ובעצם הגרסה הזאת אומרת שאנחנו נקים גוף אחד שיהיה גדול דיו, ויכין את כל השלבים האלה, כולל ועדות בגוף המכונן הזה, כולל אפשרות של בין אם זה קריאה ראשונה, שנייה ושלישית בנוסח הרגיל ובין אם בנוסח שמציע פרופ' אקצין, אבל בסופו של דבר היא תביא את המסמך שלה לאישור הכנסת. אז גם הכנסת, בראותה שאין פוגעים בסמכותה להיות הגוף, לא תתנגד להליך מהסוג הזה. מצד שני אנחנו מתגברים על העניין שזה לא הליך חקיקה רגיל אלא בכל זאת הליך חקיקה שנתנו עליו את הדעת באופן מיוחד.

קבוצת דיון ב

◆ **צבי ענבר:** אנחנו יוצאים עכשיו מנקודת הנחה שיש כבר נוסח של חוקה וכעת דנים בהליך אישורה. כל אחד מהדוברים יביע את דעתו לגבי כל הסוגיות שאנחנו מבקשים עליהן תשובה.

◆ **עוזי ארד:** קשה מאוד להפריד את החלק האמצעי הזה מתחילת ההליך, כלומר מהשאלה כיצד בעצם מתחילים את ההליך שיגיע למצב שמחוקקים חוקה, מאשרים חוקה ואחר כך מתקנים חוקה. הרי צריכים להתחיל באיזושהי יצירה התחלתית.

אם ישנה החלטה שאומרת שתהיה חוקה, אותה כנסת תצטרך לחוקק חוק, אני מניח שיהיה זה חוק-יסוד, שיאמר שתהיה חוקה ומה יהיו כל ההליכים והדרכים והפעולות השונות בעניין הזה. אגב, אם אינני טועה, ההליך שהיה צריך להיות בשנת 1949 היה כזה שהכנסת כשתהיינה הבחירות, תהיה בעצם האספה המכוננת.

◆ **צבי ענבר:** נקבע שהבחירות הן לאספה המכוננת ואז האספה המכוננת הלכה וקראה לעצמה 'הכנסת'.

◆ **עוזי ארד:** יש זהות בין שני הדברים. אזי אותה כנסת היא הכנסת שתיבחר, ואני נותן כאן תשובה לגבי משאל עם. לדעתי לא צריך להיות משאל עם, מספיק שתהיינה בחירות. כולם ידעו שהבחירות הן גם חלק מהצבעה על החוקה. על כן העם יביע את דעתו בעניין הזה, אם כי הוא לא יישאל אם 'כן' או 'לא' תהיה חוקה. לדעתי השאלה לא צריכה להישאל, משום שהבוחרים ידעו שבין השאר, הם בוחרים גם בנושא החוקה. כך הכנסת שתיבחר תהיה האספה המכוננת. לדעתי, הכנסת הזו תבנה ותוציא מתוך עצמה ועדה שתיקרא ועדת היגוי לחוקה ויהיה לה צוות מומחים שיעבוד יחד אתה על החוקה. היא זו שתביא את הצעת החוקה לכנסת הזאת שנבחרה גם כאספה מכוננת, שם העניין יידון ויוחלט או יאושר ברוב מיוחס. הרוב המיוחס יכול להיות בין רוב חברי הכנסת לשני שלישים ולא מעבר לזה, כדי שהחוקה תעבור. זה לטעמי, אבל אני לא אנמק על אף שאפשר לנמק את זה בכל מיני דרכים. אם ייקבע שהרוב יהיה של 80% או 90%, יש ספק אם החוקה תעבור. אם יש עניין בכך שתהיה חוקה, אז צריך לתת גם אפשרות שהחוקה הזו תקבל חיים וחיות.

האישור יהיה ברוב מיוחס, ואפשר בהחלט גם שייקבע (בין אם בחוק-היסוד או בהמלצות ועדת ההיגוי) התהליך של האישור. כלומר,

האם הדבר יתבצע סעיף סעיף, פרק פרק או כ'חבילה אחת'. אני מקבל את ההצעה של פרופ' אקצין, משום שנדמה לי שזהו הליך סביר.

◆ **צבי ענבר:** אתה לא רוצה משאל עם.

◆ **עוזי ארד:** לא. אני מסתייג ממשאל עם. לא רק ממשאל עם בענייני חוקה אלא בכלל.

◆ **יוסף אדרעי:** באמת קשה מאוד להפריד בין שלושת החלקים ולכן מוכרחים לומר מילה על השלב הראשון.

ההערה השנייה היא שעקרון הפרדת רשויות הוא לא רעיון שמונטסקייה הפריח בחלל ומאז אנחנו אומרים שיש הפרדת רשויות ומפרידים רשויות מתי שנוח לנו. הרעיון הוא רעיון כלכלי, שלפיו חייבים להיות יעילים ותועלתניים. עם יד על הלב, כמה מאתנו הקדישו יותר מעשר דקות בחודש האחרון לשאלות שנשאלנו כאן וכעת עלינו לספק תשובות לשאלות שיכולות להכריע את קיומה של המדינה הזאת.

לכן, אני חושב שאחת הרעות החולות שלנו היא שאין לנו הפרדת רשויות אמיתית. אני מצטער שאני חוזר על דברים שאמרתי וודאי עוד אחזור עליהם בהמשך.

הכנסת לא יכולה לעסוק בשאלות ערכיות, לא מפני שהאנשים שם אינם מוכשרים, אלא מכיוון שהם עסוקים בעשרים אלף דברים אחרים ואין להם זמן להקדיש לשאלות שמחייבות התבוננות בחברה הישראלית: להבין את המבנה של החברה הישראלית, להבין מה מניע אותה, איך מאתרים את הבעיות הבסיסיות שלה ואיך פותרים אותן. לכן, מאז ההפרדה של כוהן ולוי, מוכרחים לוודא שנושא החוקה הוא נושא של נביאים ולא של כוהנים והכנסת זה הכוהנים וחייבים להפריד ביניהם. הגוף הזה, כמו שאנחנו, לא מסוגל לכתוב את התכנים של החוקה הישראלית, וודאי שהכנסת לא יכולה לעשות זאת. אני הייתי יוצר הפרדה מוחלטת. הייתי קורא לכנסת לחוקק חוק אחד פשוט שאומר שהיא מקימה ועדה שתכין את הבחירות לאספה המכוננת, היא תמנה אקס-אופיסיו שניים-שלושה אנשים. אני חושב שיש לנו מצבור אדיר של אנשים נהדרים במדינת ישראל ובמקום זה אנו מבזבזים משאבים.

◆ **נחום לנגנטל:** היא תמנה?

◆ **יוסף אדרעי:** בהחלטה של הכנסת היא תמנה. אני מציע אפילו את הנשיא שמגר, את פרופ' זמיר ואת פרופ' אילון כוועדת היגוי להכנת בחירות לאספה המכוננת ובזה יסתיים תפקידה של הכנסת. האספה המכוננת תצטרך לעשות את זה והיא תבחר. לא חשבתי על הדברים

מספיק, אבל בתחושות שלי אני חושב שמשאל עם איננו נכון. אני חושב שבחירות נכונות. שיתכוננו טוב ויחליטו איך מקימים אספה כזאת. הוועדה היא זו שתקבע, היא זו שתאשר. אם היא תישאר אחר כך או תיעלם והאם היא תציג בחוקה מבנה לשינוי החוקה, אלה שאלות שאיני יודע מה התשובות עליהן.

◆ **נחום לנגנטל:** אספה מכוננת היא מפלגתית? יחסית?

◆ **יוסף אדרעי:** אין לי תשובות לשאלה. אני רק יודע שחייבים לעשות הפרדה בין מי שרוצה להיות פוליטיקאי בכנסת לבין מי שרוצה להיות באספה.

◆ **נחום לנגנטל:** אדם לא יכול לכהן בשניהם.

◆ **יוסף אדרעי:** אסור לו. וגם אחרי שהאספה המכוננת תתפזר הוא יהיה מנוע מלהיבחר לכנסת. שרטטנו קווים, בזמנו, לגבי ההפרדה המוחלטת הזאת.

◆ **נחום לנגנטל:** אלה בחירות?

◆ **יוסף אדרעי:** אלה בחירות שהעם בוחר בו וזה התפקיד של העם.

◆ **נחום לנגנטל:** אסכם. שניכם חושבים שלא צריך להיות משאל עם. התהליך צריך להיות דמוקרטי ייצוגי. כלומר, שיש פילטר שעוסק בחוקה ומאשר את החוקה דרך בחירות שנעשות במדינה על-ידי האזרחים. אתם לא מפרטים אם זה על-ידי מפלגות או אם הבחירות הן אישיות ואתם גם לא אומרים מה גודלו של גוף כזה.

◆ **יוסף אדרעי:** אני מקווה שאותה ועדה שתכונן, שתקבל את האישור מהכנסת, היא זו שתיתן את התשובות. היא תוכל לדון בזה במשך חמש שנים.

◆ **נחום לנגנטל:** הכנסת תעשה חוק-יסוד שיאמר איך עושים חוקה ואז היא תמנה ועדה שתכין.

◆ **צבי ענבר:** על-פי ההצעה הזאת יהיה בית אחד שהוא האספה המכוננת שיהיה נפרד מהכנסת.

◆ **יוסף אדרעי:** שני בתים זו שאלה לגמרי שונה. יש הרבה ספרות בנושא. ודאי שיותר יעיל כשיש שני בתים, על זה כל המודלים מלמדים. איני יודע מה השאלה לגבי שני בתים, שני בתים ככנסת או כאספה מכוננת וכנסת? איני מבין את השאלה. אלה שני גופים נפרדים לחלוטין.

◆ **נחום לנגנטל:** הם חיים זה לצד זה?

◆ **יוסף אדרעי:** לא. הכנסת יוצאת החוצה לגמרי. כל התפקיד ההיסטורי שלה מתבטא בכך שהיא מוותרת על המנדט שנתנו לה לפני כמה

שנים ואומרת שהיא לא עוסקת בחוקה, חברי הכנסת עסוקים מדי, הם עוסקים בשאלות מאוד חשובות, הם עובדים נהדר, אין להם זמן ויכולת להתעסק גם בשאלות האלה ולכן אנחנו מפנים את הזירה לאספה המכוננת.

◆ **עוזי ארד:** אני מציע לא לערב בדיון הזה את שאלת שני הבתים, בית תחתון ובית עליון.

◆ **צבי ענבר:** העירוב של שני בתים בא משום שבתהליך של קבלת החוקה נוטלים חלק שני בתים. השאלה אם יש מקום להקמת בית נוסף שבין תפקידו יהיה אישור החוקה, זה בהחלט אחד מהנושאים.

◆ **עוזי ארד:** לא אחזור על דבריי בנושא הזה של הבית השני. אולי בהמשך אומר לכם את דעתי בעניין.

◆ **יוסף אדרעי:** הגוף הזה ייבחר על-ידי עם ישראל לטוב ולרע.

◆ **נחום לנגנטל:** בשיטה מפלגתית יחסית?

◆ **יוסף אדרעי:** אינני יודע. לכן אני מבקש שהכנסת תמנה אנשים יוצאים מן הכלל שיקבעו איך זה צריך להיות. כולנו עסוקים בצורה בלתי רגילה, אנחנו לא מסוגלים לתת תשובות נכונות לשאלות כל כך קשות. צריך להפריד את זה מהכנסת ולא משום שאני מאוכזב מהכנסת. אני חושב שכשהיא עושה את התפקיד שהיא צריכה לעשות, היא עושה זאת נהדר. כשמטילים עליה לעשות דברים שהיא לא צריכה לעשות, היא נכשלת ובצדק.

לכן צריכה לקום ועדת היגוי בראשותם של אנשים שכולם נותנים בהם אמון והם יתחילו לעבוד במשך שלוש שנים, חמש שנים, עשר שנים. אנחנו הרי מתכוונים להיות עוד אלף שנה. הם יקבעו מהם הפרמטרים לבחירות, מי יהיה זכאי לבחור, מי זכאי להיבחר, האם אלה מפלגות, האם אלה בחירות חד-פעמיות שבהן כל הציבור יודע שלא חשוב מהי עמדתך לגבי החזרת שטחים, ההכרעה בנוגע לחוקה היא בשאלות ערכיות ולא בשאלות פוליטיות יומיומיות. איני יודע איך תהיינה הבחירות אבל אני יודע שזה צריך להיות גוף שמייצג את הציבור באמצעות בחירות. אני מקווה שלא יהיו שם מפלגות. צריך עוד לחשוב על זה.

◆ **נחום לנגנטל:** אני מרגיש מאיפה זה נובע כי החצים הם בסופו של דבר כלפי המקום שאני עובד בו. כלומר, הייאוש הוא כל כך גדול עד שאומרים: בואו נעשה ועדה קרואה לעם הזה, נעמיד בראשה את השופט שמגר, נשים עוד שני אנשים מאוד רציניים והגונים כמו פרופ'

זמיר ופרופ' אילון, ונגיד להם שאנחנו לא יכולים להגיע לשום הבנה בינינו. שאפילו אי-אפשר לסמוך על העם הזה כשנעשה משאל עם, אם הכנסת לא מסוגלת להכין אפילו טיוטה - לכן תגידו לנו אתם מה צריך לעשות - אנחנו נחכה חמש שנים עד שתביאו לנו את התוצאה ואחרי כן הכנסת תקבל את זה, או לא.

◆ **יוסף אדרעי:** לא. הכנסת יוצאת מהסיפור.

◆ **נחום לנגנטל:** בסדר, אבל לפני כן עליה לחוקק חוק-יסוד.

◆ **צבי ענבר:** לא. האספה המכוננת תחוקק את חוק-היסוד.

◆ **נחום לנגנטל:** צריך להיות חוק-יסוד שיאמר שאלה הם האנשים שיחליטו בשבילנו, וזה עוד יותר קיצוני. בחוק-היסוד שיאמר ששלושתם הם אלה שיחליטו בהסמכה חד-פעמית, ומתוך האצלת סמכויות טוטאלית, יחליטו על הכול ומה שיצא - יצא. כלומר, אנחנו נסכים לזה. אני רק אומר שאני מבין מאיפה היאוש מגיע, אבל תבין למה אני צריך להסכים לכך שקודם יחוקק חוק-יסוד על-ידי הכנסת.

◆ **יוסף אדרעי:** התהליך הרי היה הפוך. הדור הקודם של חברי הכנסת לקח סמכות לא שלו. היו בחירות לאספה המכוננת ובאמצעות מחטף הם הפכו את היוצרות. להחזיר את הגלגל אחורה נשמע נאיבי מאוד, אבל מצד שני אי-אפשר להמשיך כך.

◆ **נחום לנגנטל:** כל אחד יכול לבוא ולומר שמישהו חטף כאן סמכויות.

◆ **יוסף אדרעי:** תסתכל בראי ותגיד לי אם מה שאתה רואה היום תקין ואם אפשר להמשיך בדרך זו או שאנחנו על מסלול התרסקות ומנסים לעצור את המסלול הזה ולהודות בטעותנו. כפי שאמר השופט לנדאו, טעות קטנה בתחילת הדרך הופכת לקטסטרופה בהמשך הדרך. אני שואל האם לא הגיע הזמן להודות באמת. אני שואל אותך, ח"כ לנגנטל, כמה זמן ביממה חבר כנסת פעיל מסוגל להשקיע בשאלות הערכיות האלה.

אם היינו מדברים על שלושה פוליטיקאים שאנחנו לא מכירים, ולא סומכים עליהם, הייתי נזהר. אינני אומר שיש לתת להם להחליט הכול, אלא לתת להם את הסמכות להקים את הפלטפורמה שתציע לעם איך לבטא את הערכים שלו.

◆ **יצחק זמיר:** אני חייב לפתוח ולומר שאני משתתף במושב הזה במידה של חוסר נוחות, וזאת בגלל הנושא. הדברים התבהרו לי על רקע הדיונים שהיו במושב שהשתתפתי בו קודם לכן לגבי הכנת החוקה, בגלל שני טעמים עיקריים.

הטעם הראשון: נראה לי שהמשימה שהמכון לדמוקרטיה נטל על עצמו היא משימה יומרנית מאוד. משום שהיא פורסת יריעה רחבה מאוד שיש בה אין-סוף אפשרויות שכולן פחות או יותר סבירות. כפי שמלמד הניסיון של המדינות השונות, הבחירה ביניהן לא יכולה להיות חדה וחלקה. לכן, אני חושב שגם אם מוצדק (ואני חושב שמוצדק) לחפש איזושהי דרך שתקדם אותנו לקראת ההליך של חקיקת החוקה, בשלב הזה הייתי מסתפק בחלק הראשוני. כלומר, הייתי מנסה ליצור מתווה שיוביל להצעה או לטיוטה של חוקה, ולא מעבר לזה. מה שמתקשר לטעם השני, משום שכל מה שמעבר לטיוטה או להצעה של חוקה תלוי ונובע בהכרח מן הדרך שבה תוכן ההצעה.

לכן קשה מאוד - כמעט בלתי אפשרי, לדבר בצורה ברורה על דרך אישור החוקה לפני שברור פחות או יותר כיצד ומי מכין את ההצעה. זה לא שיש רק שתי אופציות או שלוש אופציות להכנת החוקה, ואז אפשר לומר שאם נבחר באופציה הראשונה, אז הדרך לאישור תהיה אפשרות א' או אפשרות ב', משום שהווריאציות הן רבות מאוד והמציאות היא מעבר לכל דמיון.

הטעם השני: אם היינו צריכים להגיע להצעת חוקה, עשינו דבר גדול, ואז ראוי היה לשבת ולראות איך מנסים לקדם את החוקה הזאת. אבל מכיוון שאנחנו בכל זאת מדברים בפורום הזה, אני רוצה להצביע על מה שנראה לי כדרכים העיקריות.

בדיון שהתקיים על הכנת החוקה העלה עו"ד צדוק טיעון ואמר שאם רוצים להיות מעשיים, יש רק דרך אחת לקדם כינון חוקה והיא להמשיך את הליך הררי ולחוקק עוד שני חוקי-יסוד שחסרים. אחת התשובות שניתנה לו הייתה שהיה טוב מאוד אם אפשר היה לעשות זאת, אבל טענת המעשיות שלו טופחת על פניו משום שבעצם הדבר לא מעשי. ניסו לפעול בדרך זו פעמים מספר ואכן כך התגלה. הלוואי שאפשר היה להתקדם בדרך הזאת. צריך להמשיך ולנסות ללכת בדרך הזאת ואולי תהיה קונסטלציה חברתית ופוליטית שתאפשר להשלים את המלאכה. אם כן, ברור מה קורה אחר כך. יש בעצם חוקה גולמית שמורכבת מחוקי-יסוד, ואז צריך איזשהו גוף שיעשה את העבודה הטכנית של כינוס חוקי-היסוד, התיאום ביניהם והשינויים הנדרשים, ואחר כך אולי איזשהו תהליך נוסף של האישור. זו אפשרות אחת.

אפשרות אחרת שעולה היא של פרופ' אדרעי והיא הקמת אספה מכוונת בדרך אל חקיקה. אם כן, אספה מכוונת נקבעת כדי להכין חוקה וכדי

לאשרה, והשאלה כיצד היא פועלת בעת הכנת החוקה, היא כבר עניין משני.

יש, כמובן, גם דרך שלישית ויכול להיות שבמצב הפוליטי-חברתי הקיים היא הדרך מעשית ביותר, והיא, ההצעה שתושג הסכמה במסגרת הכנסת, אולי בוועדת חוקה חוק ומשפט באישור הכנסת, על מינוי גוף שיכין הצעה, שהוא יהיה גוף מעורב ושיהיה בו יסוד פוליטי חזק, דרך לשקף את האוכלוסייה, וגם מרכיב של מומחיות כדי שהוא יכין הצעת חוקה. ברור שאם הולכים בדרך הזאת ומגבשים הצעת חוקה על-ידי גוף שעל-פי ההגדרה איננו גוף ייצוגי, אז צריך להעביר את ההצעה הזאת לדיון לגוף ייצוגי, שיכול להיות הכנסת או האספה המכוננת. אין מדובר בגוף שיאמר כן או לא, אלא בגוף שידון ויהיה מוסמך להכניס שינויים בהצעה, הוא בעצמו או באמצעות משאל עם.

◆ **נחום לנגנטל:** בתנאי שהוא מאשר.

◆ **יצחק זמיר:** ודאי. גוף שתפקידו יהיה לדון בהצעה, לאשר ויכול להיות שאחר כך, יהיה תהליך חגיגי ודקלרטיבי של משאל עם. אבל זה יותר מצוות אנשים מלומדים. יכול להיות שמבחינת הרצוי, ומבחינה עקרונית, עדיף היה ללכת בדרך שעו"ד צדוק הציע אבל איני חושב שהדבר מעשי בטווח הקרוב. אם לא, עדיף היה ללכת בדרך שפרופ' אדרעי מעלה, אבל לצערי אני חושב שגם זה לא מעשי. איני רואה את הכנסת היום, או בעתיד הקרוב מוציאה את עצמה מהתמונה עם ההתנגדות החזקה שישנה לחוקה בכנסת וכאשר מצד שני רק מחפשים תירוצים כדי לאשר את התהליך. אינני רואה מצב שבו הכנסת מחוקקת חוק שמקים אספה מכוננת, כשהיא לא בתמונה, והאספה מכינה ומאשרת את החוקה. לכן נדמה לי שאם בכלל יש איזושהי אפשרות מעשית, היא למצוא את הדרך אשר כנראה תהיה פוליטית של הכנת ההצעה לחוקה, ואת השאלה מה יקרה לאחר שתהיה לנו חוקה אפשר לדחות לעתיד. הייתי, אם כן, מתחיל בשלב ב' של דיון ומאבק.

◆ **נחום לנגנטל:** הרצון לכונן קודם כול חוקה, ורק אחרי כן לחשוב על האישור, הגיוני, מכיוון שמאחר שלא ברור איך יהיה תהליך האישור, צריך לגמור לכונן חוק ואז לחשוב איך מאשרים אותו. אני רק חושב שאולי צריך לחשוב על זה כי זה יקשה על סיום התהליך.

◆ **יצחק זמיר:** השאלה איפה יש יותר סיכוי פוליטי היא מסוג הדברים המאוד סתומים. יש לי תחושה שקשה מאוד יהיה להגיע להסכמה, אפילו בפורום הזה, על כל התהליך וכל השלבים, בעיקר שאי-אפשר

להחליט לגבי שלב שני בלי שיש תמונה ברורה של השלב הראשון. עלינו לצאת עם מסמך מאוד מורכב שאני חושב שיהיה בו אלמנט מניע. לי נדמה שהקושי להגיע להסכמה לא יהיה קטן יותר, ואולי אף גדול יותר, אם מלכתחילה יהיה ניסיון לקבוע את כל השלבים של הדרך עד סופה. זה עניין של הערכה פוליטית.

♦ **יהודית קרפ:** כמו שנאמר בדיון הקודם, אנחנו עושים 'כאילו' וזה תהליך של סימולציה, אולי, לדורות הבאים. אבל לא יזיק אם ננסה ליצור תשתית חשיבה בהכירנו את התרבות הפוליטית ואת הבסיסים הקונסטיטוציונליים.

אין לי ספק שחקיקת חוקה שאי-אפשר להפריד את כל התהליכים שלה מבחינת יוזם, הצעה, גיבוש הצעה, ותהליכי אישור, תכונן במסגרת תהליך פוליטי. זאת אומרת, אנחנו צריכים להביא בחשבון שבקונסטלציה הקיימת (אני מניחה שכך יהיה בכל קונסטלציה של כנסת במדינת ישראל), אנחנו לא יכולים לחזור לאיזושהי נקודת התחלה ולומר שהכנסת חטפה סמכויות, בואו נחזור למצב של אספה מכווננת. בינתיים השתנה משהו. יש לנו גוף פוליטי שתפקידו לחוקק ולייצג, וקשה לי לראות איזושהי מציאות פוליטית שבה כנסת קיימת תחליט שבעניינים הכי עקרוניים של המדינה, ידון גוף אחר שהכנסת מסמיכה אותו.

אם עתיד ההצעה וההליכים לאישורה לוטים בערפל, ודאי שהכנסת לא תשמוט תחת ידיה אפילו שלב אחד - השלב של גיבוש חוקה - אשר יש הרואים בו שלב שצריך להסתייע בצד המקצועי אבל בוודאי שהוא לא יכול להיות נטול סממנים ייצוגיים ופוליטיים. אנחנו מדברים במשהו שהוא חברתי מעיקרו. לכן, אני חושבת שחייבים להסתכל על כל התהליך ולעשות אילו שהן סימולציות.

מבחינה היסטורית, יש באמתחתנו כל מיני הצעות חוקה, החל בפנחס כהן, עבור לחוקי-היסוד הקיימים וכלה בעבודה שאולי המכון לדמוקרטיה יעשה. יש הצעה של פרופ' אקצין ושל השופט חיים כהן, בפרק של זכויות אדם, אבל יש לנו חוקי-יסוד שבשינויים יכולים להוות פרקים בחוקה. ייתכן שהכנסת תוכל להחליט על איזושהי ועדה שתקום לגיבוש ההצעות. בעיניי לא זה העיקר, העיקר הוא היכולת להגיע למטרה, כאשר הוועדה הזו יכולה להיות מורכבת גם מחברי כנסת וגם ממומחים חיצוניים, והיא תשלב איזושהו תהליך של שימוע ציבורי.

♦ **נחום לנגנטל:** נניח שאותה ועדה הכינה כבר מסמך. איך ממשיכים?

◆ **יהודית קרפ:** לדעתי זה צריך להיות בתהליכים מיוחדים של אישור הכנסת, שיבטיחו גם שהתוצר יהיה תוצר מחושב, מאוזן וכולי, גם שלא יהיה תוצר של קונסטלציה פוליטית עכשווית ושאפשר יהיה לומר שהתוצר מקובל. איני רואה בעידן שלנו גוף אחר שיכול להשלים את המשימה חוץ מאשר הכנסת.

◆ **נחום לנגנטל:** האם החוקה תעבור בשלוש קריאות בכנסת?
◆ **יהודית קרפ:** כן.

◆ **נחום לנגנטל:** ברוב מיוחס.

◆ **יהודית קרפ:** ברוב מיוחס, בלוח זמנים קבוע לפי דעתי. זאת אומרת, יכול להיות שעם תהליך של בחירות באמצע. איני נכנסת לפרטים האלה כי הכול נראה לי סימולציה מרוחקת.

◆ **נחום לנגנטל:** את אומרת שצריכה להיות ועדת הכנה שתכין את ההצעה באופן רציני כדי שתהיה איזושהי טיוטה של חוק ואז זה צריך להגיע לכנסת, הכנסת צריכה לאשר את ההצעה בשלוש קריאות והיא צריכה רוב מיוחס לעניין הזה. ובפעם השלישית, אם החוק מאושר, האם לאחר מכן צריכה להיות חותמת של משאל עם או לא? את רואה חשיבות בכך?

◆ **יהודית קרפ:** מה שבעיניי חשוב יותר, זה תהליך ההכנה, ובאיזו מידה באמת משלבים את דעות הציבור בחשיבה. אני רואה בכך את עצם התהליך והכוונה איננה למשאל עם אלא לדיון ציבורי ושימוע ציבורי שיביא להבנות טובות יותר לגבי מה יכול להתקבל.

◆ **צבי ענבר:** יכולה להיות אפשרות שבה כנסת אחת תתחיל באותו תהליך של הקמת הוועדה, תכין מסמך, ותודיע שעכשיו יהיו בחירות חדשות לכנסת חדשה שבה המסמך הזה יובא לאישור.

◆ **נחום לנגנטל:** זאת העמדה ועכשיו אני רוצה להקשות עוד יותר. האם את חושבת שאף-על-פי שהוכן מסמך של אנשים אשר חלקם מייצגים וחלקם באמת אנשים רציניים, ואחרי כן מביאים את התוצאה לקריאה ראשונה, אחר כך מתפזרים, עושים בחירות לכנסת, כשהנושא לבחירות הפעם הוא החוקה שעומדים לכוון. האם את לא חושבת שבסופו של דבר, ההכרעה של האזרח הבודד בסוף, היא הכרעה מי יביא יותר שלום או ביטחון ולא מה אומרת המפלגה בקשר לחוקה?

◆ **יהודית קרפ:** אנחנו מדברים על ההכרעה של האזרח הבודד כשאנחנו מדברים על אפשרות של משאל עם. אנחנו לא מדברים על הכרעה שלו, כשאנחנו מדברים על תהליך ייצוגי של הפרלמנט.

◆ **נחום לנגנטל:** בסופו של דבר האזרח לא יבחר במפלגה שלדעתו פועלת על-פי אותם ערכים שחשובים לו, אלא הוא מכיר בעובדה שיש סכסוך עמוק בין פלשתינים לישראלים והוא מצביע בגלל בעיות חוץ וביטחון ולא בגלל בעיית החוקה. כשהכנסת המחוקקת הזו תחזור לדון באישור החוקה בפעם השלישית ברוב מיוחס, כמו שאת אומרת, זה לא בגלל החוקה, אף שזה היה על סדר היום, אלא בגלל סוגיות פוליטיות.

◆ **יהודית קרפ:** אתה חושב שהאזרח שתינתן לו הזדמנות לבחור אספה מחוקקת, יבחר אנשים אחרים מאלה שמייצגים אותו בכנסת, מבחינת השקפת עולמו ודעותיו הפוליטיות רק מכיוון שהם אמורים להכריע בחוקה? איני מאמינה שהאזרח יוכל לעשות מין הבחנה מסוג כזה. בקנדה, כשהם עשו את הצ'רטר, הם עשו זאת בתהליך של דיונים ציבוריים.

◆ **דפנה גרובר:** בתהליך השני יש עוד עניין והוא החשיבות החינוכית.

◆ **נחום לנגנטל:** כנסת, משאל עם, אספה מכוונת - מה נראה לך?

◆ **דפנה גרובר:** אני חושבת שגם וגם. כלומר, לתת משקל גם לציבור. איני יודעת איך, צריך לחשוב על הדברים ולתת לכך ביטוי.

◆ **נחום לנגנטל:** במקרה זה צריך לפעול לפי מבחן המעשיות ואני חושב שצריך להביא להיבט רחב של הדברים. כלומר, אין לנו יכולת להציג מקטע כי ברגע שרואים מקטע, העסק אבוד. אי היכולת להוסיף עוד חוק-יסוד אחד היום בכנסת, נובעת מכך שלא יודעים לאן הדבר מוביל, כל אחד מהסיבות שלו. מכיוון שלא רואים את המטרה הסופית, ישנם גם כאלה שמנסים להכשיל את המהלכים, מה שגורם לחלק מהבעייתיות. לכן, במהלך כל הדיונים שהיו במכון, לפני שהקימו את המועצה, כשישבתי אז בישיבות עם פרופ' כרמון והצעתי לו לעשות את התהליך הזה, אמרתי כל הזמן שכל עוד לא נדע את הכול, כלום לא יתקדם. לכן, בהסכם הקואליציוני האחרון שהיה עם ברק, מופיעה הקמת ועדת מומחים מיוחדת בצדה של ועדת חוקה חוק ומשפט, אשר תכין טיוטה לחוק-יסוד למדינת ישראל. הדבר מופיע בהסכם הקואליציוני יחד עם האנשים שהיו צריכים לעמוד בראשה, אבל בסוף זה לא הסתייע. לקח שנה למצוא את השמות ואחרי שמצאו את השמות, הממשלה התפרקה וההסכם לא חייב את הממשלה שבאה לאחר מכן. לדעתי, המהלך צריך להיות מעורב בתוך הכנסת או בצד ועדת חוקה, והכנסת צריכה לקבל החלטה מסודרת שהיא עושה את התהליך הזה של הכנת הטיוטה. אני גורס כי יש לחלק את העניין הפרוצדורלי של

האישור לשלושה שלבים. השלב הראשון הוא שהכנסת צריכה לדון בטייטה, להביא אותה לקריאה ראשונה ולהעביר אותה ברוב מיוחס בכנסת. כל זאת, כדי לא לתת אפשרות למישהו לעמוד עם אקדח או לעשות איזשהו מיעוט קוניונקטורלי שיכול להגיע לחסם לרוב המיוחס, לא לדתיים, לא לערבים ולא משנה למי. צריך לעשות רוב מיוחס קטן יחסית כדי שתהיה אפשרות של 61 חברים המהווים את רוב חברי הכנסת. זה תהליך ראשון.

התהליך האחרון הוא משאל עם. אני חושב שעם עניין זה צריך ללכת למשאל עם. אפילו שעבורי, באופן סקטוריאלי, משאל עם זה הכי גרוע כי תמיד אהיה במיעוט. לא תמיד, אבל הרבה פעמים יש סיכון שכאשר מתחילים בתהליך של משאלי עם, הדבר הזה לא טוב למיעוטים, אבל זו סוגיה בפני עצמה. אני חושב שההצעה צריכה להגיע בסוף למשאל עם ולכן אני חושב שהתהליך יותר הגיוני ומעשי והוא יכול לקבל רוב ולהתקבל בכנסת.

ברצוני להעיר מספר הערות לגבי הרגישויות של הנושא. אני חושב שצריך להסמיך את הוועדה ואי-אפשר לפסול את מה שהם מציעים, אלא ברוב מיוחד, וגבוה מאוד. זה דבר אחד. הדבר השני, אני חושב שלא יכולה להיות טייטה אחת שעליה העם יצטרך להשיב כן או לא במשאל עם. בדרך כלל זה מה שצריך להגיע, שהעם יחליט כן או לא על חוקה שמוגשת לו. אבל שוב, כדי לא למנוע מצב שבו תהיה חוקה בסוף התהליך, אני חושב שאם 50 חברי כנסת רוצים להציע הצעה נגדית, יכול להיות שבסופו של דבר יגיעו לעם שתי חוקות להצבעה או שהוא יצביע נגד שתיהן. כלומר, שלא יהיה מצב שבו מיעוט גדול לא יוכל אפילו להביא הצעה של חוקה ומאידך ינסה לטרפד בכלל את עצם הבאתה של חוקה. לדעתי, זו הפרוצדורה שיכולה להביא לכינון חוקה כמה שיותר מהר. הדבר גם עומד במבחן המעשיות עם קצת יכולת להתקדם.

אני חושב שמשאל העם הוא גם אקט חגיגי מיוחד, שצריך לעבור באיזשהו שלב את הנושא של חוקה במדינה.

עד היום אנחנו רגילים לרוב מיוחס כדי לקבל חוק. אני אומר שגם צריך להיות רוב מיוחס כדי לדחות הצעה של הוועדה. אני יודע, אינני מומחה להשוואות ואינני יודע אם יש דבר כזה בעולם.

◆ יהודית קרפ: למעשה התהליך הוא שהכנסת מאשרת את החוקה.

◆ רפאל ורדי: אני מטיל ספק גדול אם בקונסטלציה, במבנה, בהיערכות

הפוליטית הקיימת, יש סיכוי בכלל לכינון של חוקה. פרופ' זמיר הצביע על כך שאי-אפשר להעביר אפילו שני חוקי-יסוד שצריכים להשלים את המערך ואת חוקי-היסוד. לכן צריך לחשוב על אותה פלטפורמה מעשית שדרכה אולי אפשר יהיה להגיע לכך כשיהיה רצון.

לדעתי אין סיכוי שהכנסת תעביר סמכויות לגוף חיצוני דווקא בעניין החוקה. הכנסת עצמה היא זו שתכריז על עצמה כאספה מכווננת, ולא משנה באיזו דרך. אותה הכנסת, האספה מכווננת, היא זו שתוציא מתוכה את אותה ועדת היגוי אשר תעסיק את המומחים, תסתייע על-ידיהם (לא במקום ועדת כנסת), והיא זו שלבסוף תאשר את החוקה ברוב או ברוב מיוחס של חברי הכנסת. ועדת חוקה תהיה ועדת היגוי אשר תעסיק את המומחים ותביא בפני הכנסת את ההצעה לחוקה, אשר תעבור אחר כך את הפרוצדורה שכבר דובר עליה.

♦ **נחום לנגנטל:** אתה אמרת רק באספה מכווננת.

♦ **רפאל ורדי:** לא, לא אמרתי רק. אמרתי שתיבחר כנסת שהיא נבחרת ככנסת וגם כאספה מכווננת. אין לומר אספה מכווננת שהיא גם כנסת אלא להפך. הסיכוי שבוחרים כנסת, על-פי אותו חוק-יסוד מוקדם, הכנסת מוכרזת כאספה מכווננת או מכריזה על עצמה כאספה מכווננת, היא מספיק ריבונית לצורך העניין הזה. נדמה לי שאם יש איזשהו סיכוי מעשי, הוא באמת יפעל בדרך זו.

זו גם הסיבה שבעטיה הצעתי לא לדון בבית השני כי אמרתי שם, ואני אומר זאת שוב, שלפי דעתי זה לכל היותר שעשוע אינטלקטואלי חסר סיכוי של ממש במציאות שלנו.

♦ **צבי ענבר:** בכל זאת, אחת הבעיות המרכזיות היא שהכנסת, ככנסת, היא גם הרשות המחוקקת וגם הרשות המכווננת, עם ערבוב התחומים, והליך החקיקה הדומה. בכל זאת אנחנו מנסים ליצור מצב שבו ההליך של כינון חוקה שאליה יהיו כפופים כל החוקים בעתיד, יהיה הליך שונה מההליך הרגיל. בין אם על-ידי הבאתו למשאל עם, בדרך כלשהי, ובין אם בדרך בלתי שגרתית אחרת.

♦ **רפאל ורדי:** אני, לעומת זאת, מציע דבר שנראה לי מעשי. הכנסת מחוקקת חוק-יסוד לגבי הכנסת הבאה, כאשר בחוק-היסוד הזה מדובר שהיא תיבחר לצורך עניין החוקה וכולי. זה לא הליך שגרתית של הכנסת אלא הליך שונה, אבל לדעתי זה הליך שיש לו איזשהו סיכוי, והסיכוי טמון בזה שהכנסת עצמה, היא זו שקובעת את הדברים ולא איזשהו גורם חיצוני אחר.

◆ **נחום לנגנטל:** אתה אומר שהשוני הוא בכך שזו כנסת שנבחרת במיוחד לכך. שנית, הכנסת החדשה דנה בטיטת חוקה שכבר הוכנה בעצם.
◆ **רפאל ורדי:** לא. אני הצעתי במקור שאותה כנסת נבחרת תוציא מתוכה את ועדת ההיגוי שיש לה גם מומחים שהיא בונה ומציעה את החוקה שאותה כנסת תאשר.

◆ **נחום לנגנטל:** לדבריך, כשהכנסת תיבחר ותתחיל לדון בנוסח, היא צריכה לאשר את החוק בשלוש קריאות ברוב מיוחס?
◆ **רפאל ורדי:** כן. ברוב חברי כנסת או ברוב מיוחס של שני שלישים ולא יותר.

◆ **יהודית קרפ:** כשהקימו את הוועדה המשפטית כדי להכין את החוקים למדינה שבדרך, אני חושבת שהיו שש ועדות ונושא החוקה לא ניתן לוועדה המשפטית. למיטב זיכרוני היה זה עו"ד צדוק שפנה לשופט דב יוסף ושאל אותו מדוע אין הם נותנים לנו את הנושא של החוקה. התשובה הייתה שהחוקה אינה עניין למשפטנים.

◆ **רפאל ורדי:** חברי כנסת הם לא משפטנים. הם חברי כנסת. הם יתייעצו עם משפטנים.

◆ **יהודית קרפ:** אני אומרת שזה בעצם עניין פוליטי.

◆ **נחום לנגנטל:** אפשר לומר את זה גם לגבי נושאים מנהליים.

◆ **יצחק זמיר:** אנחנו מדברים כאן על חלופה. דומני שצריך להביא את הכנסת להחלטה על הקמת גוף שיכין את ההצעה לחוקה כשהכוונה היא שהגוף הזה יהיה באופן בסיסי גוף פוליטי. יכול שהוא יכלול גם אנשי מקצוע המתמחים בנושאים מסוימים או שלפחות ייעזר באנשים אלה. גם אם זה נעשה בכנסת הקיימת, אפשר לגבש איזשהו נוסח שניתן יהיה לקדם בכנסת הבאה. והיה ואי-אפשר יהיה להגיע להצעה הזאת, צריך לוודא שזו תהיה אחת ממשימותיה של הכנסת הבאה ושהיא תקים גוף כזה. אם הכנסת הזו לא יכולה או מסרבת לעשות זאת, אפשר יהיה לעשות את הניסיון הזה בכנסת הבאה ולכך צריך להכשיר את הקרקע. יש ציפייה מצד הציבור, מצד המצביעים, שהכנסת הבאה תעשה תהליך כזה ושהיא תמנה גוף שיכין ויגבש הצעה.

◆ **נחום לנגנטל:** מי יאשר את ההצעה?

◆ **רפאל ורדי:** הכנסת עצמה.

◆ **יצחק זמיר:** אני חושב שאם יגיעו לשלב הזה שתהיה הצעה, ייפתח דיון מאוד רציני, ואז יהיה מאבק פוליטי מאוד קשה על השאלה מה עושים עם ההצעה.

באופן עקרוני, אני מוכן שהצעה כזו תוחלט על-ידי הכנסת בהליך מיוחד שיחייב רוב מיוחס והנושא ייפתח לדיון ציבורי. יש בלי סוף וריאציות, ואני חושב שההחלטה באיזו דרך ללכת תוכל להתקבל רק כאשר תהיה הצעה.

◆ **נחום לנגנטל:** לדבריד, הכנסת מכינה איזשהו גוף מקצועי מעורב עם פוליטיקאים, כדי להכין איזשהו נייר מסוים, ואז הולכים לבחירות כשאומרים שזה הנושא שיידון בכנסת הבאה. מראש אומרים שברגע שתהיה פה חוקה שתבוא לכנסת הבאה, היא צריכה לעבור בשלוש קריאות ברוב מיוחס. אם היא לא תצליח לגמור את הדבר הזה, העניין יעבור לכנסת, ולאחר מכן נעשה שוב בחירות לכנסת על מנת שיהיה ברור מה הטיוטה האמיתית, וכל מפלגה תצטרך לומר מה היא תעשה אם היא תקבל מנדטים: אם תצביע בעד או נגד החוקה המוצעת. אנחנו יוצרים מצב שבו הכנסת היא זו שבסופו של דבר תעשה את התיאום הסופי, כפי שזה נקרא בדמוקרטיה ייצוגית, ותקבל ברוב מיוחס, ברוב חברי הכנסת או ברוב של שני שלישים. איך אתה רואה את זה?

◆ **יצחק זמיר:** רוב מיוחס.

◆ **נחום לנגנטל:** האם אתה חושב שהדבר הזה אחר כך צריך להגיע למשאל עם, להכרעה של כן או לא?

◆ **יצחק זמיר:** בסיטואציה הזאת שיש נוסח של חוקה שאושר אחרי דיון ממושך, משאל העם הוא הליך שצריך להיות חגיגי ועם משקל מיוחד. הייתי הולך למשאל עם אבל זה לא קריטי.

◆ **צבי ענבר:** אתה אומר שהיית הולך למשאל עם אבל זה לא קריטי.

◆ **יצחק זמיר:** זה לא קריטי. זה פשוט אקט פורמלי חגיגי.

◆ **צבי ענבר:** האקט הפורמלי החגיגי, יכול להיות שהוא חשוב.

◆ **רפאל ורדי:** בתנאי שהרוב יצביע בעד.

◆ **צבי ענבר:** בהקשר הזה הועלו עוד שתי וריאציות, כאשר אחת מהן היא שאם הרוב שבו הכנסת והגוף המאשר מקבלים את החוקה הוא רוב גדול, אז אין צורך במשאל עם, אבל אם הרוב הוא רוב של 61, אז יש צורך בכך. אם הרוב יהיה 80 ננית, אין צורך ללכת למשאל עם.

הועלה עוד רעיון מעניין. כשם שהיום במדינות פדרטיביות יש צורך ברוב בכל אחת מהמדינות או הקנטונים, כך יהיה אצלנו, אלא כיוון שאצלנו אי-אפשר לחלק את המדינה לתת-מדינות כאלה, זה יהיה על-פי גושים. למשל, החוקה תצטרך לקבל רוב במגזרים מסוימים במשאל עם: אצל הערבים, אצל הדתיים, ביישובי הפיתוח וכדומה.

◆ **רפאל ורדי:** לא כדאי לעמול עמל שווא, וזה עמל שווא. אחרי כל העמל הגדול, התוצאה תהיה שלא תהיה חוקה לפי מה שאתה מציע.

◆ **נחום לנגנטל:** יש מבחנים שהם מבחנים חד-ערכיים ויש מבחנים שהם כל כך מלאכותיים וכל כך מסובכים, אם כי אני מכיר הרבה מתנחלים שהם ערבים. אז איני יודע למי הם שייכים. זה בעייתי מאוד אבל זו נקודה שעלתה כאן.

◆ **יוסף אדרעי:** לגבי הבחירות שיהיו דווקא לכנסת ולא לאספה מכוונת. האם אתם לא רואים מצב שבו יום אחד לפני הבחירות לכנסת יש אירוע בצפון והשיקולים שאנשים יבחרו לכנסת באותו יום, לא יהיו השיקולים הערכיים שאנחנו מדברים עליהם, אלא אותם שיקולים אחרים. אנחנו מדברים על בחירות לאספה המכוונת, אלא שקשה לכם להתנתק מהכנסת, שתמשיך לעבוד על העבודה היומיומית שלה ותעסוק בשאלות הרגילות שלה. למה לא להפריד בין הדברים לגמרי, ולומר שיש ציבור מספיק אינטליגנטי כדי לדעת שבענייני שלום וביטחון הוא יבחר במפלגה מסוימת, ובעניינים ערכיים של זכויות אדם הוא יבחר כנראה במפלגה אחרת.

◆ **צבי ענבר:** מישהו צריך להחליט על האופציה הזו שאתה מציע. הכנסת צריכה להחליט.

◆ **יוסף אדרעי:** אתה מדבר על הנושא הפוליטי.

◆ **נחום לנגנטל:** על המעשיות.

◆ **יוסף אדרעי:** יושב כאן חבר כנסת ובודק אפשרויות. אחת לומר שהוא מציע את הצעת החוק הזו והכנסת מתפזרת, כי אתם מדברים על בחירות, אבל מי יבטיח שהוא יהיה בכנסת הבאה?

◆ **רפאל ורדי:** השאלה מכוונת אליי. השיקול הוא שוב שיקול פרקטי. מדובר כאן על פנייה לגורם חיצוני. איני מאמין שאיזושהי כנסת תעביר סמכויות לביצוע חיצוני לאספה המכוונת בלבד. לכן אני מציע שיהיו בחירות לכנסת אשר תהיה גם האספה המכוונת בדרך שזה ייקבע, כי אחרת לדעתי אין לזה סיכוי. כלומר, הסיכוי הקטן שקיים היום, ייקטן עוד יותר.

◆ **צבי ענבר:** כוונתך להפנייה לאספה מכוונת שתכין חוקה שתובא לאישור הכנסת.

◆ **רפאל ורדי:** להערכתך, וח"כ לנגנטל בקיא יותר ממני, אין סיכוי שהכנסת תאמר שהיא בעצם מחסלת את עצמה וגם את הסיכוי הבא.

◆ **צבי ענבר:** לא. חס וחלילה.

◆ **רפאל ורדי:** אם רוצים להיות מעשיים, יש לתת לכנסת את האפשרות להגיע לחוקה. השאלה למה רוצים להגיע, האם אתה רוצים להגיע למשהו אידאלי או לחוקה. אם רוצים להגיע לחוקה, כדאי להיות מעשיים.

◆ **עוזי ארז:** אני מאמין שלעם הזה יש מספיק כוח להשפיע על הכנסת לעשות דברים שהכנסת מבחינה סקטוריאלית לא רוצה, אבל מבחינה לאומית היא תצטרך לעשות. הדבר הוכיח את עצמו בכמה הזדמנויות, אפילו בפרשת קו 300.

היה והכנסת היא זו שאמורה להיות גם הפורום המכונן, והיה והבחירות יהיו לכנסת כאשר הציבור מצביע בהצבעה מיוחדת, מפני שפעם אחת הוא מצביע בידועו שאלה הן בחירות לאספה המכוננת, הדבר רק נותן משנה תוקף לרעיון של משאל עם משום שאז יוצרים מעשה של שתי וערב. פעם אחת הכנסת עושה את המלאכה והיא הגוף שמקבל תוקף, אבל מכיוון שהכנסת היא גם האספה המכוננת, ישנה הזדמנות נקודתית שנייה. כלומר, הדבר מעניק תוקף ישיר, זו הצבעה ישירה לעניין וזה מענה שמוסיף מבלי שהוא גורע.

◆ **נחום לנגנטל:** חוץ מפרופ' ורדי, לשאר המשתתפים אין התנגדות למשאל עם, אבל בקבוצה הזו זה לא דבר שייחסו לו חשיבות. פרופ' זמיר אמר שזה לא נורא אבל הוא רואה בזה משהו חגיגי.

◆ **צבי ענבר:** השופט חשין רוצה את החגיגות הזו.

◆ **נחום לנגנטל:** השאלה אם אנחנו הולכים להמליץ על כך, כי בקבוצה הזו רוב האנשים רואים בנושא של משאל עם אלמנט של אשרור, של סמליות, אבל זה אקט המסמן את סוף התהליך.

לגבי אספה מכוננת, איש לא היה בעדה חוץ מפרופ' אדרעי. הייחודיות של המכון לדמוקרטיה היא שהוא מוסד אקדמי אבל הוא מעשי, כך שאנחנו מדברים כאן על עניינים מעשיים.

אני עולה דרגה אחת, לפני שהחוקה מגיעה למשאל עם. כאן דובר על כך שהכנסת תצטרך לאשר את החוקה בשלוש קריאות ברוב מיוחס.

היו כאלה שהמליצו שהמהלך של כינון חוקה צריך להיות בבחירות, ושעניין החוקה יהיה הנושא המרכזי בהן. במסגרת זו עלתה השאלה, שיכול להיות שיהיה אירוע בצפון ואנשים, כתוצאה מכך, יצביעו בגלל שיקולים ביטחוניים ולא רק על עניין החוקה.

מדרגה נוספת היא שצריכה להיות הכנה, ובכך אנחנו גולשים לקבוצה אחרת. לדעת הנוכחים, צריכה להיות הכנה לא פוליטית במובן של כנסת רגילה אלא משהו שהוא פוליטי, מקצועי ומתמחה.

עכשיו אני עושה את המפנה ההפוך. הכנסת יחד עם גופים נוספים צריכה להכין את החוקה. זה צריך להיות השלב הראשון, כדי שייאמר לכנסת לאחר מכן, שזה תפקידה ושתתחיל לעבוד על העניין. הכנסת שלאחר מכן תצטרך לאשר את הטיוטה המוצעת בשלוש קריאות ברוב מיוחס, עד שני שלישים, או אולי בתמיכת רוב חברי הכנסת, ולאחר מכן יהיו בחירות. כל מה שאני אומר כרגע צריך להיות מעוגן בחוק-יסוד. אחרי כן יש בחירות מיוחדות שמאשרות את העניין בפעם השלישית ואחרי כן יש משאל עם שהוא במובן מסוים אקט חגיגי, מסגרת של שתי וערב, קיום, אשר נותן את התוקף הסופי.

◆ **רפאל ורדי:** זה בתנאי שהתשובה על שתי השאלות תהייה חיובית.

קבוצת דיון ג

◆ **צבי ענבר:** אחד הקשיים שהיו לנו בסבבים הקודמים היה חוסר האפשרות, בחלקים מסוימים של הדיון, להפריד בין שלב ההכנה לבין שלב האישור. עניין האישור מותנה כמובן במי הכין את החוקה. האם אותו גוף שהכין וניסח את החוקה יהיה גם הגוף שמאשר אותה, או שמא יהיה זה גוף אחר, גוף חוץ-פרלמנטרי, מעין אספה מכוונת או כל דרך אחרת.

אנחנו נבקש מהמשתתפים להתייחס לשאלות. נציג את כל השאלות, כך שכל אחד בתורו יתייחס לאותם עניינים שאליהם הוא רוצה להתייחס. ◆ **ישראל הראל:** כפי שמקובל במדינות אחרות, שקללתי את הדברים לפי הבנתי את החברה הישראלית ובמיוחד את החששות בנוגע לחוקה שיש לחוגים מאוד בולטים בה. הייתי מציע קומבינציה שהיא אמנם מסובכת, אבל יכולה להפיג חששות במידה רבה.

לחוקה יש תועלת לא רק במובן שבמדינות אחרות היא קיימת. נכון שגם שם זה קיים, וזה עניין חינוכי וגם עניין של מסורת ושל הכוונת התנהגות נורמטיבית של ציבור, מעבר לכך שהיא צריכה להגיע כל יום למבחן בבית-המשפט וכדומה. לכן, גם לתהליך קבלתה יש חשיבות מרובה, אני חושב שבמידה שהוא יוכן נכון ותינתן לציבור הרגשה ששאלו אותו והתחשבו בו, גם העמידה מאחורי החוקה תהיה הרבה יותר משמעותית.

קודם כול, יש לקדם את עניין משאל העם. אני חושב שאחרי משאל עם, כל מיני קבוצות דנות איפה הן עומדות בנושא, כי נדמה לי שהיום, אם שומעים את החרדים, אחת הסיבות שהם דוחים את החוקה, היא משום שהם חושבים שיום אחד, מבחינה דמוגרפית, יגיעו לכך שהם יהיו כמות כזו של אנשים בכנסת שהם יטרפו דברים כאלה וכך הדבר לא ייכלל. כך התרשמתי באופן מובהק מדברי ד"ר קרייני לגבי הציבור הערבי. דרך אגב, מאוד הצטערתי לשמוע את הדברים. הוא אמר לנו (היהודים) 'אתם תקבלו חוקה, אבל אין לזה שום משמעות אם מבחינה דמוגרפית אנחנו (הערבים) נגיע למצב שבו דברים מסוימים כגון מדינה יהודית ודמוקרטית לא ייראו לנו'. זה יכול להיות אחד מעקרונות היסוד שלא משנים, אבל המציאות תעשה את זה, וזה נכון ובאופן אמתי איני יודע מה לענות על זה.

כשהדברים ייראו במשאל עם ויקבלו את הפרופורציות שלהם, אני

חושב שאנחנו נדע, פחות או יותר, איפה אנחנו עומדים גם מבחינת ההתייחסות העקרונית.

בעקבות זה הייתי גם עושה בחירות מיוחדות לכנסת.

◆ **נחום לנגנטל:** אתה מדבר על משאל עם לגבי חוקה או לא חוקה?

◆ **ישראל הראל:** כן. אבל כמובן צריך להניח חוקה. זאת עבודה גדולה.

◆ **נחום לנגנטל:** מי מניח את החוקה?

◆ **ישראל הראל:** נראה לי שאנשים באים לכאן משום שהם חושבים שזה דבר מאוד חשוב.

אני עדיין לא בטוח אם צריך להציג לציבור את החוקה המלאה, אבל אחרי שהציבור ידע מה תוכנה של החוקה, ההצבעה תהיה בעד חוקה או נגד. נראה לי מתאים שהחוקה תתקבל על-ידי הכנסת, משום שהיא בכל זאת יכולה לדון ולהתעמק בה, ואז גם לקיים בחירות מיוחדות לכנסת, כדי שהציבור יידע על מה הוא בוחר את הנציגים שלו.

◆ **אריק כרמון:** יש לי כמה הערות או הצעות לפרמטרים אשר בתוכם אפשר למקם את ההליך. באופן אופטימלי, אם הייתי יכול לתאר לעצמי את התהליך הרצוי, הייתי בוחר בהליך האמריקני של האשרור אחרי ועידת פילדלפיה. זה היה תהליך מרתק. איני מתכוון רק לצד הפורמלי של תשע מתוך 13 מדינות שהיו צריכות לאשר, אלא גם לפן החינוכי. בתהליך האשרור השתתפו אלפי אנשים ולתהליך הזה הייתה משמעות אשר יצקה את הדפוסים של הפנמת המסגרות הנורמטיביות שהיו טמונות בחוקה. הליך זה רחוק מאתנו משום שהחמצנו את השלב המכונן. אנחנו מדברים היום על חוקה במציאות של עשרות שנים אחרי הקמת המדינה, עניין שהוזכר גם בקבוצות אחרות, ובמציאות שאף לא אחד מתכוון לשנות את המשטר. כלומר, אלה שני התנאים שבהם לא מכוננים חוקה.

אנחנו דנים בנושא כאשר ישנו מתח בין שתי סוגיות. סוגיה שחשובה מאוד בעיניי, היא הצורך להפריד את ההליך מהפוליטיקה ומהשיקול היומיומי שלה. הפוליטיקה היומיומית, באופן אינהרנטי, רוויה באינטרסים, בשיקולים סקטוריאליים, שיקולים אידאולוגיים, שיקולים כאלה ואחרים. כל אלה, אפילו אם הם נוגעים למדיניות של טווח ארוך, מיוצגים באיזושהי דינמיקה מפלגתית-פוליטית, שלדעתי ההליך החוקתי צריך להיות נפרד ממנה.

הבעייתיות של הליך הררי עלתה באחד הדיונים הקודמים בקבוצה שהשתתפתי בה. אמרתי שם שבשנת 1992 נתקענו בהליך של חוקי-היסוד, שהשתתפתי בה.

בגלל המציאות הזאת. מצד אחד הייתי מציע לחפש את הדרך לדבוק בהליך שיפריד את עצמו מהפוליטיקה. מצד שני ברצוננו להיות פרגמטיים. איני מעלה על דעתי שהכנסת תוותר על מקומה המרכזי בהליך האשרור, כאן נוצר מתח שאנחנו חייבים להתמודד אתו.

נקודה שנייה, אני חושב שההליך צריך להיגזר מתוך שיטת המשטר וזה קשור לפרק מרכזי בחוקה. כלומר, ניתן לומר שהחוקה נכתבה והכול בסדר ועכשיו צריך לאשרר אותה. אני מבקש לטעון שאי-אפשר להפריד בתוך שיטת המשטר. אם למשל בפרק המשטר נקבע שהדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה פרלמנטרית מתווכת, קרי דמוקרטיה שוויתרה על הממד הישיר של הדמוקרטיה, כלומר הבחירות הן לא רוביות וכולי, לדעתי אין אפשרות למשאל עם. ייתכן שיהיו אפשרויות אחרות, אבל הטענה שלי היא שההליך חייב להיות קשור לאופי המשטר כפי שהוא יוגדר בפרק המרכזי של החוקה, בפרק המשטר.

מה שנשאר לנו, לדעתי, זה הכנסת או גוף נפרד בסמוך לכנסת. אם נחליט שברצוננו להיות מאוד פרגמטיים, ורוצים להפריד את ההליך מהפוליטיקה, הייתי ממליץ לשקול את האפשרות הזו. אחד הדגמים שהוצגו כאן, הציע שהאשרור צריך להיות על-ידי שתי כנסות. כרגע לא אכנס לפרטים, אין לי רעיונות נשגבים בנוגע לשאלה האם כנסת אחת תכין את החוקה וכנסת אחרת תאשר אותה או כנסת אחת תכין את החוקה באמצעות גוף חיצוני אבל האלטרנטיבה היא שהכנסת תאשרר אותה בסיבוב אחד בשלוש קריאות, ואז יחכו לבחירות ורק אחרי שכנסת נוספת תאשר בשלוש קריאות, החוקה תעבור.

אלטרנטיבה שנייה, שנראית גרנדיוזית, כפי שהיא כונתה באחד הדיונים הקודמים, ואולי בלתי אפשרית, היא שהכנסת תחוקק חוק שהולכים לבחירות שבהן תיבחר אספה חוקתית והכנסת תקבע שבאספה החוקתית הזאת לא יכולים להיות חברי כנסת. יכולים להיות פוליטיקאים, והכנסת יכולה להגביל שפוליטיקאים שייבחרו לא יכהנו במשך שתי קדנציות. ניתן יהיה לומר שהגוף הזה גם יכין חוקה, הוא גם זה שיאשרר את החוקה. הנה הפרדה בין שתי האפשרויות האלה.

◆ **נחום לנגנטל:** הטענה שלי כנגד האפשרות הזו, היא שאיני רואה באופן מעשי את הכנסת אומרת שבנושא הערכי החוקתי שמשפיע לדורות על פניה של מדינת ישראל, היא יוצאת מהמשחק ונותנת את השרביט למישהו אחר. ברור לי כשמש בצהרי היום שאני הולך לבית השני ואיני נשאר בכנסת. אם ככה, אם חושבים כמוני, ברור שלא יהיה רוב לתהליך הזה.

◆ **אריק כרמון:** אני רוצה לחלוק אתכם דבר מעשי שאנחנו עסוקים בו עכשיו ואשר מעיד אולי על הנאיביות שמאחורי הפרקטיות. בחודשים האחרונים, התחלנו בהליך משלים למועצה הציבורית על-ידי הקמה של שש מועצות. יש ארבע מועצות אזוריות: אחת באזור חיפה, אחת באזור השרון, אחת בחבל מודיעין ואחת בנגב, שם מר אורון הוא בצוות ההיגוי. יש עוד שתי מועצות, מועצה של עורכי דין בראשות פרופ' דוד ליבאי ומועצה אחרונה שקראנו לה 'דור ההמשך' שציפי לבני היא היושבת ראש שלה. בכל אחת מהמועצות האלה יש כ-70 איש. כלומר, פתאום אנחנו מדברים על כ-500 איש שמתעסקים בנושאים האלה כשהמטרה היא חינוכית, אבל זהו גם ניסיון ראשון בתולדות המדינה ליצור איזשהו לחץ מלמטה. זה לא יקרה מחר, ולא יקרה עד הבחירות הקרובות, אולי זה יצטרך להיות מהלך ארוך טווח, אבל לא הייתי מזלזל בהיווצרות של מסה, של עניין ציבורי מלמטה שבאיזשהו מקום עשוי להצביע על הפוליטיקה.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני חושב שהגוף שיאשר את החוקה צריך להיות הכנסת במודיפיקציה אחת. זו צריכה להיות כנסת שהבוחרים בה יודעים שהמנדט שלה יהיה מנדט כפול, שהיא תהיה גם בית מחוקקים וגם אספה מכוננת, והציבור יודע זאת ועל זה הוא מצביע. בהחלט ייתכן שיש לאפשרויות אחרות יתרונות, אבל הן אינן מעשיות. אין ספק שלכנסת תהיה סמכות להכניס שינויים בנוסח שיונח לפנייה על-ידי מי שיכין אותו.

נדמה לי שצריך יהיה להתכנס סביב רוב שהוא בסביבות 60%-66%. זהו רוב שבעיניי נראה פתרון אמצעי מצד אחד, רוב כזה הופך את הפרויקט לאפשרי ומצד שני זה איננו רוב של מחטף או רוב שפוגע בלגיטימציה ובמשמעויות החינוכיות והסמליות של קבלת חוקה. נראה לי שאין לרדת מרוב של 60%.

◆ **אריק כרמון:** 72 חברי כנסת.

◆ **מרדכי קרמניצר:** כן. לא הייתי קופץ הרבה למעלה מזה, משום שאז מקטינים את הסיכוי שהמהלך יוביל למשהו. יהיה נכון, לדעתי, לקיים משאל עם בעקבות האישור שיהיה בכנסת. בעניין הזה צריך להיות חסידים דוגמטיים של רעיון הדמוקרטיה הפרלמנטרית. מדובר בחוקה, ויש חשיבות לכך שהיא תקבל לגיטימציה חזקה ושיהיה לה מעמד ציבורי, חינוכי וסמלי. כדי לחזק את המעמד שלה, נכון יהיה ללכת למשאל עם כדי להדגיש את האופי המיוחד והייחודי של החוקה,

באמירת כן של הציבור בנוגע למסמך המכונן שקובע את הנורמות הבסיסיות והעליונות של המדינה. אין הדבר בבחינת סנונית המבשרת את בוא האביב של משאלי העם. להפך, זהו חריג המאשר את הכלל שלפיו אין עורכים משאלי עם.

◆ **נחום לנגנטל:** ואז חוקה אחת, כן או לא.

◆ **מרדכי קרמניצר:** חוקה אחת, כן או לא.

◆ **קריאה:** לא יכול להיות מיעוט בכנסת שירצה שבמשאל עם תהיה הצעה מול הצעה?

◆ **נחום לנגנטל:** יהיו לפחות 40 או 35 חברי כנסת.

◆ **מרדכי קרמניצר:** זה נראה לי עסק מאוד קשה.

◆ **קריאה:** אתה אומר בעצם לקיים משאל עם לאישור החלטה של הכנסת.

◆ **נחום לנגנטל:** זה אשרור.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני סקפטי לגבי האפשרות של משאלי עם ביחס לשתיה הצעות. אינני רוצה להתנשא, אבל מאוד קשה לדרוש מהאזרחים לקחת שני מסמכים מקיפים שבכל אחד מהם עשרות רבות של סעיפים, לשקול את שניהם ולהחליט האם הם תומכים במסמך א' או ב'.

◆ **נחום לנגנטל:** אני רוצה לשאול אותך עוד שאלה אחת כדי למצות את העניין. מאחר שקיים חוסר אמון די גדול כלפי הכנסת בנושא של הכנת החוקה, יש הבנה שהתהליך צריך להיעשות בכנסת יחד עם גורמים מקצועיים חיצוניים. השאלה היא האם אתה חושב שהאישור של הכנסת יכול להיות בדרך הנגטיבית, כלומר, אחרי שהגוף שהכנסת הסמיכה אותו, קרי ועדת חוקה חוק ומשפט והמכון הישראלי לדמוקרטיה, יציע טיוטה לחוקה, ייווצר פתאום מצב שבו בכנסת ידחו שוב ושוב את הנושא עד שהעניין יידון? לכן ההצעה היא שהם לא יצטרכו להביא לאישור פוזיטיבי, משום שבכל מקרה מגיעים בסוף למשאל עם. כלומר, לא יהיה אישור פוזיטיבי של 60%-66%, אלא להפך, הכנסת תצטרך לגייס 51% כדי לדחות את ההצעה של הגוף הזה.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אין מקום למודל כזה, של כנסת דוחה. הכנסת צריכה לאמץ את החוקה, וסירוב הוא עניין מיוחד.

◆ **נחום לנגנטל:** השיטה הנגטיבית יכולה להביא לחוקה מהר יותר.

◆ **חיים אורון:** אני מבין את הרצון להפריד את ההליך מהפוליטיקה כאשר בעצם מתכוונים לפוליטיקאים. לא ראיתי מערכות אחרות שבהם הפוליטיקה תופסת מקום קטן יותר בסופו של דבר.

◆ **נחום לנגנטל:** היום אומרים 'ציבוריות' וזה נשמע יותר טוב מפוליטיקה.

◆ **חיים אורון:** מציגים אותי כאן כסקפטי, על אף שאני מדבר על הנושא בנגב ובגליל ובכל מיני מקומות אחרים, מנימוקים שלא קשורים לחוקה אלא מנימוקים שקשורים בפוליטיקה. לא בפוליטיקה של החוקה אלא בפוליטיקה שמשליכה על הדיון הזה. איני חושב שאפשר לעשות את ההפרדה הזאת ותכף אומר איך אפשר להתגבר על חלק מהבעיות. אני רוצה לשכלל רעיון שפרופ' קרמניצר הציע. איני יודע איך יעשו שכנסת אחת תחוקק והכנסת השנייה תאשרר. אני חושב שצריך שהכנסת הנוכחית תקבל החלטה שבכנסת הבאה מחוקקים חוקה, והכנסת הנוכחית מאשרת וגם קובעת את עיקרו של ההליך ולאחר מכן יש בחירות על כל הנושאים. יכול להיות שחלק מהציבור יחליט שהוא בוחר במפלגה א' כי שם יש מישהו שלבטח יאבק על נושא החוקה במאה אחוזים, אבל אלה הן לא בחירות על החוקה. הכנסת הבאה מקבלת מנדט מהכנסת הקודמת. אין מדובר רק במנדט אלא בחוק שמפרט איך מחוקקים, מי יהיה בוועדה ומה יהיה הרכבה כאשר, בין השאר, הציבור יידע שאחת המטלות של הכנסת הבאה תהיה לעסוק בנושא הזה. נדמה לי שזה יקהה במשהו את התחושה שאיזו כנסת תחליט פתאום בין מושב החורף למושב הקיץ הבא, שהיא מסכמת חוקה ומעבירה אותה. כוונתנו היא שיהיה הליך מובנה יותר ומסובך יותר שיפתח את כל השיח הציבורי, את כל מערכת הבחירות, את כל החוגים, את כל הקבוצות, לפי אזורים, לפי מקצועות, לפי עמדות – להשתלב בתוך השיח הזה שבסופו של דבר, לדעתי, צריך להיות בתוך הכנסת.

הכנסת גם תחליט מראש, למשל, שהעניין מתנהל בוועדה מיוחדת של הכנסת ועל ידה ישנה ועדת מומחים שמתכוננת למטרה הזאת, אבל הסמכות היא של הליך פנימי בתוך הכנסת. אני אומר זאת, לא רק מנימוקים טקטיים אבל קודם כול מנימוקים טקטיים, כי ההליך של החוקה שאנחנו מדברים בו בדין מצמצם את סמכויותיה או את מעמדה של הכנסת בשני נושאים מרכזיים, במעמדו של בית-המשפט העליון ובסמכותו להיות האינסטנציה המפרשת של החקיקה.

נראה לי לא נכון להעביר את עניין כינון החוקה לאיזשהו גוף אחר. באיזו צורה הוא יהיה ייצוגי, מי ידאג לייצוגיותו, איך תבוא לידי ביטוי ייצוגיותו, אלה עניינים בעייתיים. גם העניין שתהיה על-פי המבנה הזה מסגרת מייעצת לוועדה הזו של הכנסת, זה לא רעיון נכון. יש שורה

ארוכה של חוקים כבדים בכנסת, עו"ד ענבר יכול לתת לכם את כל הרשימה, שבעצם היו יישום המלצות של ועדת פרוקצ'ה על חברות, בניהו על בריאות וכדומה. הכנסת שקלה ברצינות את מה שמוצע לה ובדרך כלל יושבי ראש הוועדות הללו היו מאוד מעורבים, ולא רק הם, בתוך פעולת הכנסת, אבל הדבר היה בבחינת הצעה ולא יותר. להליכים רציניים היה משקל כבד אבל זה לא בבחינת 'כזה ראה וקדש', או שאתם לוקחים את כל החבילה, או שאתם פוסלים אותה.

ברצוני להעיר הערה אחרונה בנושא משאל עם. אני מתנגד למשאל עם ראשון ויחיד בנושא הזה. היה רעיון של משאל עם בנושא נסיגה ובנושאים אחרים, הבעייתיות שבדבר היא שאם נקבל החלטה שמשאל עם הופך להיות חלק מהמערכת הקונסטיטוציונית שלנו, משאל העם יהיה חלק מתוך המבנה.

♦ **צבי ענבר:** יש חוק למשאל עם, אבל דרך הביצוע לא מוסדרת.

♦ **חיים אורון:** יש חוק על משאל עם ואין זה מקרה שעד היום לא יושם וגם לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי איך הוא יחוקק. במהלך הדיון הזה אני רואה לנגד עיניי את כל מה שיהיה סביב משאל העם. אפשר לומר שצריך רוב מיוחס אבל מישהו ידע בדיוק כמה חרדים יש וכמה ערבים יש ויגיד שהוא רוצה רוב מיוחד במשאל עם, כדי לנטרל את אלה ולנטרל את אלה. כל הליך שיהיה מובנה רק למטרה הזאת, נראה פסול בעיניי מהטעם הפשוט, שמי שיכונן את ההליך הזה כבר יעשה פוליטיקה על ההליך כדי לקבל את התוצאה. אני מעדיף לקיים את המערכת במסגרת שהיא קיימת, שאגב מתפקדת בהרבה מאוד נושאים שונים. ואף אחד לא יכול לתכנן ולומר אני רוצה כנסת שיהיה בה רוב על הפרדת דת מהמדינה אבל לא מעניין אותי מה קורה בענייני רמאללה או מה קורה בענייני חוק בריאות כפי שאמר פרופ' קרמניצר. לכן, הכנסת תהיה כפי שהיא, על כל המכלול שהיא מייצגת והכנסת הזאת גם תחליט כן או לא על חוקה.

אגב, אני חושב שכנסת שתחליט שהולכים לכינון של חוקה צפויה לעימות גדול על עצם ההחלטה של ההליכה ולא על שאלת התכנים. זו השקפתי. כי אחרי שתהיה החלטה על חוקה, יהיה רוב ברור בכנסת לגבי תכניה. לכן אני פסימי.

הרבה אנשים מבינים שההחלטה להיכנס לתהליך של חוקה היא החלטה מהותית, כי כולם יודעים, פחות או יותר, לסרטט את מרכיבי החוקה אם הכנסת צריכה לבצע את ההליך של החוקה. לכן בין אם

המדרגה הזו אולי תפחיד מישהו, או תרגיע מישהו, היא לפחות תיצור מסלול ברור.

◆ **נחום לנגנטל:** החלטה של כנסת על חקיקת חוקה תהיה עוד הרבה יותר מורכבת כי היא לא תתקבל בהחלטה, אלא הכנסת תצטרך להכין חוק-יסוד: הכנת חוקה.

◆ **חיים אורון:** זה יקרה בכנסת קודמת ובין שתי הכנסות יש בחירות. ◆ **צבי ענבר:** כן.

◆ **שלמה גוברמן:** אני חולק על דעתו של מר אורון. אני חושב שלכל כנסת יש מנדט לאשר חוקה. היא לא זקוקה מבחינה עיונית לשום מסמך מסמך חדש. כמובן, כפי שציין עו"ד ענבר, הטכניקה חייבת להיות חקיקת חוק-יסוד אשר יקבע את הסדרים לקבלת חוקה, אבל אסור, לדעתי, להציע מערכת שתביא לשבירת המומנטום של קבלת חוקה. משהכנסת חוקקה את חוק-היסוד להכנת חוקה, צריך להמשיך בתהליך הזה ולסיים את החוקה על-ידי אותה כנסת, משום שהשארית התפקיד של אישור החוקה לכנסת הבאה, מסוכנת משום שהדבר עלול לטרפד את התהליך, שכן אין לדעת מה תחשוב הכנסת החדשה.

◆ **צבי ענבר:** היא הנותנת. אנחנו רוצים חוקה בהסכמה ולא הסכמה רגעית.

◆ **שלמה גוברמן:** כן. מדוע אני אומר שכל כנסת ראויה לקבל חוקה או לאשר חוקה? קודם כול, בהכרזה על הקמת המדינה מדובר על חוקה וזה כתוצאה מהחלטת האו"ם בדבר החלוקה שכללה את האלמנט של חקיקת חוקה על-ידי כל אחת משתי המדינות. הדבר השני הוא הליך הררי שכל כנסת מחויבת אליו. בהחלטת הררי יש אמירה מפורשת שבתום חקיקת חוקי-היסוד, הם יכונסו ויאוגדו לחוקה. לכן יש פה שטר חוב אשר כל כנסת מחויבת לו.

אחרי תהליך האישור של הנוסח שהוכן כפי שייקבע בחוק-היסוד על-ידי הכנסת, יש צורך לדעתי, כמו גם לדעת פרופ' קרמניצר, במשאל עם, על אף שלב רבים מאתנו כבד לגבי הנושא הזה של משאל עם על כל משמעויותיו. לדעתי, נחוץ לגרום לכך שהחוקה תהא מקובלת על-ידי הציבור במישרין ולא בעקיפין, כדי שגם כעבור עשרות כנסות לאחר שתתקבל החוקה, לא תוכל כנסת לטעון שתימרנו אותה ובצורה כזו החוקה הגיעה לעולם. מוכרחים לחרוג מתהליך החקיקה הרגיל ולאשר את החוקה במשאל עם.

◆ **צבי ענבר:** אבל אי-אפשר לשלול את האפשרות שכנסת אחת תחליט

שהיא תסתפק בכך שהיא מחוקקת חוק-יסוד לחקיקת חוקה ומשאירה את חקיקת החוקה לכנסת הבאה.

♦ **שלמה גוברמן:** במפורש, אינני ממליץ שרק הכנסת הבאה תאשר את החוקה. לדעתי יש לשאוף לכך שהכנסת אשר תחוקק את חוק-יסוד הכנת החוקה, היא תהיה זו שגם תאשר את החוקה. אם היא לא תספיק, אז היא לא תספיק. אבל לדעתי יהיה זה מצער מאוד, והדבר עלול לחבל בקבלת החוקה.

♦ **נחום לנגנטל:** יש לך התנגדות שבסופו של דבר אחרי כל התהליך הזה, הדבר יעבור למשאל עם?

♦ **שלמה גוברמן:** לא. אני בהחלט בעד.

♦ **מיכאיל קרייני:** ברצוני להתייחס להצעה של פרופ' קרמניצר שהבחירות לאותה כנסת שאנחנו מצפים ממנה שתאשר את החוקה, יעמידו את שאלת החוקה במוקד השיח של הבחירות, כדי לתת את האפשרות לכל אלה שמעוניינים, להשפיע בנושא.

כשמזכירים את המושג של משאל עם, אני זוכר את הוויכוח שהיה סביב הנושא הזה לעניין נסיגה מהשטחים והרצון הבולט של חוגים בימין לנטרל את הציבור הערבי מבחינת כוח ההשפעה שלו. לדעתי, מצפים שחוקה, והאמור בה, יזכו לתמיכה ולמחויבות מצד הציבור הערבי, כך שכל ניסיון לנטרל השפעה של הציבור הזה, יפגום בעצם המושג של החוקה ובמטרתה להיות משהו משותף לכל אזרחי המדינה. לדעתי, אם זה מה שיהיה, הדבר רק יגביר את הניכור ואת הגישות בתוך הציבור הערבי שקוראות לא להיות חלק מכל התהליך.

♦ **נחום לנגנטל:** אתה אומר שאתה לא רוצה שיהיה רוב מיוחס.

♦ **מיכאיל קרייני:** לא, אם יהיה רוב, יהיה רוב רגיל.

♦ **נחום לנגנטל:** אתה עומד על זה שזה יהיה רוב רגיל.

♦ **מיכאיל קרייני:** כן.

♦ **צבי ענבר:** רוב רגיל במשאל עם.

♦ **מיכאיל קרייני:** במשאל עם.

♦ **נחום לנגנטל:** אני רוצה לשאול אם אתה דורש שיהיה קוורום. זאת אומרת, מספר משתתפים קבוע מראש, מינימלי, במשאל העם.

♦ **מיכאיל קרייני:** לא, אם התחלנו בתהליך בכנסת והודענו מראש על זה שהכנסת מאשרת.

♦ **צבי ענבר:** עלתה הצעה שאומרת שבמדינות פדרליות חוקה בדרך כלל טעונה אישור לא רק בגוף המרכזי אלא גם במדינות. בכל

מדינה ומדינה צריכה החוקה לקבל רוב. אצלנו, הרי אנחנו לא מדינה פדרטיבית, אותה הצעה אומרת, בואו, כדי שהחוקה תהיה כזאת שמר הראל או ד"ר קרייני לא יחששו ממנה, בואו נקבע מגזרים - מגזר ערבי, מגזר דתי, מגזר עיירות הפיתוח וכולי - ונקיים את משאל העם. נתנה את קבלת החוקה בכך שבכל אחד מהמגזרים האלה החוקה תקבל רוב.

אני חוזר על ההצעה שהועלתה ואני שם אותה בפניכם.

◆ **מיכאיל קרייני:** אם השאלה מופנית אליי, אגיב עליה בקצרה. אני חושב שהניסיון לעשות את החלוקה יתקל בקושי הבסיסי - לפי מה מחלקים.

◆ **צבי ענבר:** בהנחה שמבחינה טכנית יימצא פתרון.

◆ **חיים אורון:** אין הנחה כזאת.

◆ **נחום לנגנטל:** יש בעיה של חפיפה.

◆ **מיכאיל קרייני:** אני חושב שזה לא מעשי. אמנם הכוונה טובה, אבל לדעתי, אם להיות פרגמטי, העניין לא מעשי. אני חושב שבהליך הדמוקרטי הרגיל יש שקלול וקיים הצינור שבו אני כערבי, אני כחרדי, אני כליברל יכול להשפיע.

◆ **דוד ראב:** דעתי שונה במעט מהדעות שהועלו עד עכשיו ואני יוצא מתוך שלוש נקודות מוצא קצת שונות.

א. אין לי אמון שהכנסת תעשה את המלאכה כפי שכולם צופים שהיא תעשה, מפני שהיא לא הוכיחה ב-54 השנים האחרונות שהיא מסוגלת לעשות את העבודה החשובה הזאת.

ב. אני מאמין שמקור הסמכות של החוקה הוא העם. זה לא שמישהו עושה לעם טובה על-ידי כך שמאפשרים לו להצביע עבור חוקה אלא שחוקה נובעת מהעם וזה החוזה שכולנו מגיעים אליו, שאנחנו מחליטים שכך אנו שולטים בחיינו ומקיימים את המדינה שלנו.

ג. יש לי אמון בציבור הישראלי שהוא ציבור חכם ונבון וילמד את כל מה שצריך ללמוד ויגיע להחלטות טובות.

מכיוון שאני יוצא משלוש ההנחות האלו, אני מאמין שצריכים לצמצם את תפקיד הכנסת ביצירת חוקה. איני מרוצה מהמערכת שדרכה מגיעים לכנסת. אני מאמין שהתפקיד של הכנסת באישור החוקה צריך להיות מיינימלי. הוא צריך להסתכם בהחלטה אם להקים ועדה מכוונת, כן או לא, והאם להעביר את ההצבעה על החוקה המוצעת לעם (ואז לא יהיה רוב מיוחס). לשאלתך, האם הדבר יכול להשפיע או לא, ההחלטה היא

שהכנסת לא מאשרת את החוקה אלא היא פשוט מחליטה להעביר אותה הלאה לעם.

◆ **קריאה:** ואם היא תחליט שלא מעבירים את ההחלטה לעם?

◆ **דוד ראב:** אז בזה יסתיים המהלך.

◆ **נחום לנגנטל:** אתה אומר שהכנסת מכינה טיוטה או שהיא אפילו לא מכינה טיוטה.

◆ **דוד ראב:** אני מאמין שהאספה המכוננת מכינה טיוטה ואחר כך מעבירה אותה לכנסת. לכנסת אסור להכניס שינויים משום שהיא הוכיחה את עצמה כמי שלא מסוגלת לעשות זאת. בסמכות הכנסת יהיה להעביר את ההחלטה לעם והעם יצביע.

◆ **נחום לנגנטל:** אנחנו בוחרים באופציית האספה המכוננת אשר נבחרת על-ידי העם. לא משנה אם היא תהיה בת 120 או 200 איש. החשוב הוא שהאספה המכוננת תכין את החוקה ותביא אותה לכנסת לאישור. אם הכנסת אומרת כן, זה כן. אם הכנסת אומרת לא, אני שם פלומבה אחרת על החוקה ואני אומר שזה עובר למשאל עם ואז העם אומר כן או לא.

◆ **דוד ראב:** לא. הכנסת יכולה להגיד לא, ולטעון שלא נעשתה עבודה טובה (ואז אולי מכינים טיוטה חדשה באספה המכוננת, ומחליטים משהו אחר), או שהכנסת מחליטה להעביר את זה לעם להצבעה.

◆ **נחום לנגנטל:** אם הכנסת אמרה כן, העניין עובר למשאל עם לאשרור סופי. והיה והעם יגיד לא, זה לא יהיה. אם העם יגיד כן, יש חוקה. אבל אם הכנסת אמרה לא, האם העניין יחזור לאספה המכוננת? מה יקרה אז?

◆ **דוד ראב:** לא חשבתי על זה עד הסוף. אולי אספה מכוננת חדשה. איני יודע. העניין הוא שהכנסת עצמה תחליט אם כן או לא, והעוצמה של האספה המכוננת תהיה האיכות של מה שהיא מביאה. אבל בנוגע להצבעה של הבורחים, אני חושב שצריכים רוב מיוחס לא גדול, של 60% או 65%.

◆ **נחום לנגנטל:** איפה?

◆ **דוד ראב:** במשאל עם.

◆ **נחום לנגנטל:** במשאל עם צריך רוב מיוחס?

◆ **דוד ראב:** כן.

◆ **אריק כרמון:** זה לא הוצע.

◆ **דוד ראב:** המספרים, 60% או 65%. זאת אומרת, רוב מיוחס קטן

במשאל עם, שזה יהיה קונסנזוס רחב יותר. 51% מאוכלוסיית המדינה לא יכולים לכפות על 49% שכך אנחנו שולטים בעצמנו. איני מתחשב במי שלא טרח לבוא להצביע.

◆ **יעל גרמן:** אני מתייחסת רק לאישור הצעת החוקה, מתוך הנחה שבאמת הגענו לחוקה אחרי ששיתפנו את העם ואין לי ספק שחייבים לשתף את העם, ויש לנו כבר נוסח שנוסח על-ידי מומחים ועל-ידי אנשים שייצגו את כל חלקי העם ויש לנו חוקה ועכשיו אנחנו צריכים לאשר אותה.

אמשיך בקו של מר ראב ואומר באופן חד-משמעי שמשאל העם הוא האופן הנכון לקבל חוקה. אני סומכת על העם שלנו, איני מפחדת ממשאל עם, ואם יש נושא אחד שצריך להביא לעם, אפילו אם זו תהיה הפעם הראשונה, זה עניין החוקה. דרך אגב, אני חושבת שזו לא צריכה להיות הפעם האחרונה. אנחנו לא משתמשים בכלי הזה, אבל בהנחה שיש בו הרבה מאוד בעיות וגם אם זו תהיה הפעם הראשונה והאחרונה: זה הנושא שצריך להביא לעם.

◆ **נחום לנגנטל:** בכך או לא.

◆ **יעל גרמן:** בכך או לא. בוודאי.

◆ **נחום לנגנטל:** מי הפורום שמנסח?

◆ **צבי ענבר:** הכנסת הטילה על ועדת מומחים להכין נוסח ושלב ההכנה נגמר. השאלה היא האם הנוסח שהכינה ועדת המומחים עובר ישירות למשאל עם או שהוא עובר קודם דרך הכנסת ואחר כך למשאל עם.

◆ **אריק כרמון:** סליחה, אתה אמרת קודם שבחוק-יסוד הכנת חוקה יאמר מה שאתה רוצה.

◆ **צבי ענבר:** אני שואל מה יהיה כתוב.

◆ **נחום לנגנטל:** ברור לך ולי שצריך משאל עם, כן או לא, על חוקה. ברור גם שלפני זה חייבת להיות ההכנה הטובה ביותר שיש. קרי, הרבה מומחים, רציניים והגונים מכל מגזרי החיים וכמה שפחות פוליטיקאים. אבל הכנסת צריכה להרגיש מעורבת בעניין כי אחרת היא תכעס. המומחים יוסמכו בחוק-יסוד החוקה ויהיה כתוב שוועדת חוקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה וכל חברי מועצת העיר הרצליה, יכינו את החוקה ויביאו את הנוסח הכי טוב שיכול להיות. עכשיו בין זה לבין הנוסח שהעם יוכל להחליט לגביו אם כן או לא, צריך עוד גוף שיהיה מעין פילטר ויבדוק את הדברים, כי הרי הגוף המכין שנקבע, איננו גוף מייצג משום שלא נבחר בבחירות.

הגוף המתווך יכול להיות אספה מכווננת או כנסת או משהו דומה. או שאת (גב' גרמן) אומרת שאת מדלגת על זה. קרי, אנחנו בהחלטת הכנסת נסמך גוף של 100 איש למשל, שיהיה מורכב מאנשים מסוימים והוא זה שיביא טיוטת חוקה אשר לא תחזור יותר לכנסת לבדיקת הנוסח. מאותו גוף העניין יועבר ישר למשאל עם.

♦ **יעל גרמן:** איני רוצה שפיגוע בצפון או בכל מקום אחר או שיהיה מאבק פוליטי כזה או אחר, עדתי, דתי, מכל סוג שהוא, שישפיע על החוקה. הכנת החוקה צריכה להיות משוללת כל השפעה פוליטית. היא צריכה להיות מתוכננת באספה המכווננת שעלינו לחשוב מי ירכיב אותה.

♦ **נחום לנגנטל:** עם נבחרים, לא?

♦ **יעל גרמן:** בוודאי. אבל מי יבחר, איך יבחר, האם אנחנו באספה המכווננת. האספה המכווננת, לדעתי, לא תייצג את הגופים הפוליטיים, אלא את הסקטורים השונים שישנם בציבוריות הישראלית. אספה מכווננת, כפי שאני רואה אותה, זו אספה שמייצגת סקטורים בעם. אלה יכולות להיות עקרונות בית, סוחרים, תעשיינים, מורים, משפטנים, דתיים, ערבים, נשים ויהודים, וכמובן לפי איזשהו מפתח.

♦ **עוזי ברעם:** אני רוצה להזהיר מדבר אחד. ניסיון להוציא את התהליך מהכנסת לא יצליח. אני גם מסכים לדברים אופטימליים, שתהיה אספה מכווננת שתהיה נקייה מלחצים פוליטיים והשפעות פוליטיות. אני מאוד בעד חוקה מוסכמת כי, לפי דעתי, אם ישבו כאן עוד 15 שנה וידונו על חוקה מוסכמת, היא לא תהיה מוסכמת. אלו הם כמעט הרגעים האחרונים שאפשר לדבר על חוקה מוסכמת, בהתחשב בשינויים הדמוגרפיים שאני רואה דווקא בקרב הציבור היהודי. הנחת היסוד היא שאין אמון בכנסת ויש לכך הרבה סיבות, אבל אין גוף אחר שיעשה את העבודה. הכנסת בוודאי לא תפקיע מסמכותה לאף אחד אחר בדרך לכינון החוקה. לכן מי שרוצה חוקה באמת, יבין שהכנסת היא מקור הסמכות.

אני גם בעד משאל עם אבל משאל עם בעיניי זה לא הדבר האולטימטיבי. אני בעד משאל עם כי נכון שכאשר עושים חוקה יצוקה, חשוב מאוד שפעם אחת העם יביע את דעתו עליה אפילו אם אין משאלי עם בעניין נסיגה מרמאללה. אמרתי למר אורון שנסוגה מרמאללה אפשר לעשות במשאל עם עוד שלוש שנים זה גם יהיה אקטואלי. אז לא מוכרחים למהר כל כך בעניין. התרומה שמר אורון ואני יכולים לתרום, היא להבנה המעשית של מערכת הכוחות במדינה.

אי-אפשר לפסוח על הכנסת והכנסת לא תפסח על עצמה, יש לשכנע אותה. כשמדובר על חוקה מוסכמת, הכוונה לחוקה מוסכמת על הכנסת. אם היא לא תהיה מוסכמת על הכנסת, היא לא תקום, אפילו אם יש מבנים הרבה יותר אופטימליים מאשר הכנסת. כאן צריכים להבין שזה מקור הסמכות ומקור הכוח וזו האמת.

◆ **גידי רהט:** אחרי שהשמיצו את הכנסת, אני רוצה לומר שהכנסת, בשיטת הבחירות שלה במיוחד, היא הגוף האידאלי מבחינה ייצוגית. אם יש משהו שניתן לומר לטובתה הוא שהיא אכן ייצוגית לסקטורים בחברה. איני אומר שזה מיתרגם טוב, אבל אין לי שום דרך אחרת להמציא היום כדי להחליט אילו סקטורים הם רלוונטיים. לכן, הכנסת בישראל היא אולי ייצוגית יתר על המידה, יושב שם כל דבר שאני יכול לחשוב עליו במובן האופטימלי, לא האידאלי.

◆ **יעל גרמון:** כמה אחוזי נשים יש בכנסת?

◆ **גידי רהט:** אני מסכים אתך. אז עכשיו נקים אספה מכוונת ונחליט ש-50% מתוכה יהיו נשים? אין שום דרך. בעולם האידאלי שלי יש בכנסת לפחות 60 חברות, אבל העולם הזה לא קיים ואין שום דרך לעשות את החלוקה הזאת. אם יש שיטת בחירות בעולם שמייצרת משהו שהכי קרוב לייצוגי, זו שיטת הבחירות בישראל. אני מדבר על שיטת הבחירות היחסית. איני אומר שזה בסדר, אבל זה מה שיש. אני מתנגד גדול למשאלים עם, אבל אם בסוף התהליך יהיה משאל עם חד פעמי, ייתכן שאשקול להסכים לקיומו.

◆ **אריק כרמון:** מה זה חד פעמי? אין דבר כזה חד פעמי.

◆ **גידי רהט:** אד-הוק. אם יהיה לצורך העניין משאל עם חד-פעמי, לכאורה זה לא נראה נורא, אבל מהצד השני אני אומר שוב שזה יהיה תקדים ואז נכנסים לוויכוח לגבי איזה רוב דרוש ואנחנו חוזרים לאותה הבעיה של חוקי משחק שרוצים לקבוע את התוצאות דרכם.

◆ **דוד נחמיאס:** אמנם הכנסת ייצוגית, היא יותר מדי ייצוגית, אבל היא לא ייצוגית מבחינת הסקטורים שגב' גרמן ואני חושבים שצריכים להיות מיוצגים. לכן גם הכנסת איננה יעילה מבחינת משילות וזה הפרדוקס שיש לנו עכשיו. יותר מדי ייצוגיות אבל פחות מדי משילות, כלומר כנסת משותקת, והפועל היוצא, כמובן, הוא עניין החקיקה הפרטית ואיני רוצה להמשיך הלאה.

לגבי השאלות שהועלו כאן, אני חושב שצריכה להיות אספה מכוונת. אני חושב שצריך לחשוב בצורה מאוד שיטתית כיצד להגיע לייצוגיות

שמשקפת את הסקטורים השונים ולאזן דווקא את הסקטורים שמיוצגים כיום בכנסת מבחינה פוליטית. אספה מכוננת תעביר את זה הלאה ואז יש מעבר למשאל עם.

אני חושב שצריך משאל עם כי החוקה במקרה שלנו באה לאחר 53 שנה שבהן ניסינו לעשות משהו ולא הצלחנו בגלל הכנסת ובגלל סקטורים שלא רוצים חוקה. לאחר שלא מצליחים לממש את מה שרוצים לקבל, מגיעים לאיזה מסמך, ורוצים שהמסמך יקבל לגיטימציה, זו תבוא מרוב רגיל של בעלי זכות הבחירה.

◆ **צבי ענבר:** אתה אומר שלאספה מכוננת יהיה תפקיד וגם לכנסת תפקיד. זה בצד זה.

◆ **דוד נחמיאס:** כך מתקבלת בקרת איכות.

◆ **חיים אורון:** בקרת איכות צריכה להיות הפוכה. יש לבקר את הכנסת, וכאן הכנסת היא בקרת איכות של האספה המכוננת.

◆ **פרנסס רדאי:** אינני רואה את תפקודה של הכנסת ככנסת ייצוגית. כלומר, אני באמת סוברת מה שפרופ' נחמיאס אמר, שהייצוגיות קיימת על הנייר, אבל חוסר סדר עדיפויות מוגזם של חלק מהכנסת, מאפשר לחלק מהכנסת לשים וטו על דברים שלא נראים לו דווקא בתחום של החוקה, כך דובר רבות בוועדה הקודמת: דובר על חסימת חוק זכויות חברתיות וכלכליות מסיבות שבכלל לא קשורות לתוכן חוק זכויות חברתיות וכלכליות.

אין אפשרות בכנסת, כפי שהיא מורכבת היום, לתת ביטוי לייצוגיות, שלא לדבר על חוסר הייצוג של סקטורים חשובים כמו נשים למשל, ואולי הייתי אומרת שגם אין ייצוג מספיק לערבים. אם כן, יש בעיה קשה מאוד מבחינה זאת ואיני רואה איך יוצאים מהמלכוד הזה.

אני מסכימה עם אלה שיודעים את כל המגרעות של הכנסת ואומרים מתוך ניסיון שאי-אפשר לנטרל את המרכזיות שלה במתן גושפנקה להליך של כינון חוקה. הבעיה היא שאותה כנסת בעצמה משותקת ולא יכולה לפעול, כך שאיני רואה איך אפשר להוציא באותה כנסת שום הליך, גם הליך שמוביל לוועדה מכוננת ייצוגית או למשאל עם חופשי. אני פשוט לא מבחינה באפשרות להצליח לעבור את המחסום של הכנסת כדי להגיע להסדרים האלה ואני מעוניינת לשמוע מאלה שחושבים בכיוון הזה איך מוציאים את הדבר הזה לפועל בכנסת, כפי שהיא מורכבת כיום. לא נראה לי שיש דרך לעקוף את הכנסת. מצד שני הכנסת, כפי שאמרתי, איננה ייצוגית לצרכים שלנו בדיון על חוקה עם זכויות יסוד.

◆ **חיים אורון:** התשובה שלי היא שזה לא ילך. אין לי תשובה מסודרת לעניין הזה. לכן בוויכוח שהיה קודם עם פרופ' קרמניצר, אני תמכתי בהמשך התהליך של חקיקת חוקי-יסוד שבהם אני גם יותר בעד הפעלת הרוב, גם אם הרוב הוא לא בהסכמה, רוב של 61. מה שמרתיע אותי הוא כל הנוגע לחוקה כוללת.

אני מיליטנטי בענייני משאלים, ואיני רואה בזה נקודה עיקרית. התאהבתי קצת ברעיון הזה של שתי הפזות ואני חושב שהוא עובר פה קצת יותר בקלות, כמו שמעריכה גב' גרמן, שהמכשול הגדול בכנסת הוא עצם הכניסה לתהליך של חקיקת חוקה. מה שקורה הוא שכנסת משאירה את ההחלטה לכנסת הבאה, וזה אחד הטריקים הפרלמנטריים, וההחלטה נופלת לקראת סוף הקדנציה שלה, כאשר כל המפלגות כבר רואות את הבחירות לנגד עיניהן, פחות מחויבות לעבר ויותר מחויבות לעתיד, והציבור כמובן מתנהג על-פי מה שבטוחים שהוא יתנהג. זאת אומרת, מפלגה שתגיד בביטחון שהיא הולכת לחוקה, תקבל גם איזשהו קרדיט בציבור כי אחרת כל הרעיון של משאל עם וכולי לא מחזיק מעמד.

עם כל ההנחות הללו, ואם נעבור את המחסום הזה ואמנם יתגבש בתוך הכנסת (במובן הזה בתוך הציבור) רוב ברור בעד חקיקת חוקה, אני חושב שהמסר הזה עובר גם לכנסת הבאה ואז היא מראשית הקדנציה שלה מתחילה הליך שהקווים שלו יסומנו כבר בכנסת הקודמת. זאת אומרת, האם יש ועדה ציבורית שמנסחת חוקה, ואיני רוצה לחזור על כל הדבר הזה.

◆ **אריק כרמון:** חוק-יסוד: חקיקה.

◆ **חיים אורון:** נכון. אני חושב שזו איזושהי אופציה שאי-אפשר להביא אותה. איני רוצה למכור לאף אחד סיפור. מביאים את זה היום לכנסת, זה נופל, כי מי מצביע נגד? מח"כ מרידור עד ראש הממשלה שרון. למה? כי הוא צריך אותם בשביל דברים אחרים.

אגב, אם ברק היה ראש הממשלה, הוא היה עושה אותו הדבר. הרי הייתה מפלגה שאמרה שזה המסר היחיד שלה, קראו לה מפלגת המרכז, ח"כ מרידור היה מספר שתיים בה, הסעיף היחידי שהם דרשו בהסכם הקואליציוני בממשלה של ברק היה חוקה. הכול חתמו על הסעיף הזה ואז?

◆ **נחום לנגנטל:** לא, זה לא היה כך. אני כתבתי את ההסכם הקואליציוני עם פרופ' ליבאי, סיפרתי לו על כך עוד לפני שהוקמה המועצה

הציבורית, שבהסכם הקואליציוני כתוב שהולכת לקום ועדת מומחים לצד ועדת חוקה חוק ומשפט. חשבנו אז שזה ייקח שנה ואז פרופ' רובינשטיין, כיושב ראש ועדת חוקה, היה צריך לחכות לנו שנה. המטרה הייתה דרך אגב, שבצד ועדת חוקה חוק ומשפט תשב ועדת מומחים שעוסקת בהכנת איזושהי טיוטה שקשורה לחוקה.

◆ **אריק כרמון:** אפילו הוסכם על היושב ראש.

◆ **נחום לנגנטל:** נכון. כלומר, אנחנו הובלנו את זה בהנחה שאולי כך נגיע להסכמה.

◆ **חיים אורון:** אני אגיד לך מה אמרנו אצלנו כשדיברנו על חוקה. גם אני חתום בצד אחר של ההסכם הזה, שהרגו אותנו עכשיו, למה? כי אם באמת הולכים על הדברים הגדולים שאהוד ברק דיבר עליהם, ההסכם הזה יהיה המחיר. לנו היה קל להגיד את זה, ואני אומר את זה בגלוי. לח"כ מרידור היה קשה מאוד לומר את זה, אבל בשיחות אישיות גם הוא ידע.

◆ **מיכאיל קרייני:** רציתי להעיר הערה לא פרגמטית באשר למנגנון אחד שיכול להבטיח את הייצוג הנאות, בייחוד בציבור של הנשים. אפשר לבוא ולומר שלא תאושר רשימה לכנסת אם אין בה מספר מינימלי של נשים. אפשר שלא תאושר רשימה שאין בה לפחות מספר מינימלי מסוים וזה יכול לעזור מבחינת הרצון שהכנסת תהיה ייצוגית.

◆ **נחום לנגנטל:** כנסת שלא יהיה בה איקס נשים, לא יכולה לאשר חוקה.

◆ **גידי רהט:** רוצים כאן להקים מנגנונים שלא קיימים בישראל, אבל את המנגנונים האלה תצטרך לכוון הכנסת. צריך חקיקה, רוצים לכוון אספה מכוננת, רוצים לעשות משאל עם, ואני כבר רואה איך הכנסת הזו, שאף אחד לא מאמין לה שיכולה להחליט בעצמה, תתחיל לנסות לבנות את האספה המכוננת בצורה שתגיע לתוצאות מסוימות ואת משאל העם בצורה שיגיע לתוצאות מסוימות. אני כבר מעדיף להשתמש בכנסת כי לפחות היא לא מחוקקת לגבי עצמה את התוצאות.

לך יש אספה מכוננת חלומית, שמחציתה נשים. אני חושב שגם לי יש אותו חלום, אבל לאחרים יש חלום אחר וזה חלום בלהות גדול יותר מהכנסת בשבילך ובשבילי, זה יהיה המאבק ואת זה צריך לזכור. כשיחוקקו את כללי המשחק, יחשבו על התוצאות. אולי צריך להשתמש במנגנונים קיימים שכבר אי אפשר לעשות להם מניפולציות.

◆ **יעל גרמן:** אני חושבת שהחזון הולך לפני המציאות וכדי שנגיע

לאיזושהי מציאות, אנחנו צריכים שיהיה לנו חזון, לא במובן של חלום אלא במובן של תכנית שיכולה להתגשם. לכן אנחנו נמצאים כאן. אתם מדברים על משהו שהוא ראלי מינימלי ואני מדברת על משהו שהוא אופטימלי. קודם, אם אנחנו נקבע שזה מה שאנחנו רוצים שזה יהיה, אחר כך גם נמצא את הדרכים.

אין לי ספק שלקראת הסוף גם כל אחת מהמפלגות תכיר את הדרכים. קודם כול, ללא בסיס בעם, ללא הכנה או שיתוף וללא מודעות, חבל על הזמן. מה שעשתה מפלגת המרכז, היה יפה מאוד אבל המודעות הייתה צרה ולכן זה לא הלך. אבל אם זה היה במיינסטרים, אם זה יהיה ברור שכל מפלגה בין שאר הנושאים החשובים תעסוק גם בנושא של החוקה, בסופו של דבר תורכב כנסת שתצביע בעד החוקה כפי שהעם רוצה וכפי שאנחנו כאן יושבים וחולמים עליה. אסור לנו לוותר על זה.

◆ **נחום לנגנטל:** אני רוצה לסכם סיכום ביניים כדי שנוכל להתקדם. היחיד שהתנגד כאן למשאל עם היה פרופ' כרמון. מר אורון חצי מתנגד, כשהוא אמר שהוא לא עולה על בריקדות. מוסכם כמעט על כולם, שבסוף התהליך יש משאל עם ומוסכם על כולם שהוא יהיה 'כן' או 'לא' ולא בגרסאות שונות של הצעות חוקה.

כשאומרים כן או לא, מישו צריך להכין את זה ומשאל העם, שאחד יקרא לזה אשרור, אחד יקרא לזה חתימת קיום של העם, אחד יקרא לזה הרגע החגיגי שבו העם אומר משהו, אחד יקרא לזה שיתוף רציני של העם ואחד יאמר שזה ייתן את הלגיטימיות וכולי. כל אחד ייתן לזה את האינטרפרטציה שלו לתהליך, אבל זה התהליך.

כדי שיהיה כן או לא, צריך רובד קודם לזה והוא מי מכין את נוסח החוקה. אגב, כל הרבדים שאני אומר, זה מה שעו"ד ענבר אמר בהתחלה, יהיה חוק-יסוד הכנת חוקה כשהכול יהיה כתוב וידוע מראש כי נקודת המוצא שלנו אומרת שאם לא יודעים את הכול מראש, כל אחד ינסה לטרפד את התהליך באמצע כי הוא לא יודע מה יהיה בסופו. לכן, יהיה לנו חוק-יסוד, אבל אנחנו כרגע בונים אותו ומביאים אותו מהסוף להתחלה.

עכשיו אעבור לרובד קודם שעוסק בשאלה מי מכין את הנוסח. היו שתי גישות כאשר הרוב המוחלט כאן אמר כנסת והמיעוט אמר אספה מכוננת. מר הראל, פרופ' כרמון, פרופ' קרמניצר, מר אורון, עו"ד גוברמן, ד"ר קרייני, מר ברעם, גידי רהט - כולם אמרו כנסת; ואילו מר ראב וגב' גרמן אמרו אספה מכוננת. פרופ' נחמיאס אמר אספה מכוננת ואחרי כן כנסת.

◆ **פרנסס רדאי:** אני אמרתי שלא משנה.

◆ **נחום לנגנטל:** הייתה מגמה שאמרה שצריך שתהיה החלטה על חוקה ואחרי כן הכנסת הבאה תעבוד עליה. או שאחרי שכנסת אחת הכינה טיוטה וכל מפלגה תאמר מה שיש לה לומר, יהיו בחירות, ויהיה ידוע שזה הנושא המרכזי בבחירות. כלומר, ברור שיכול להיות שיהיו אירועים ביטחוניים שישפיעו מאוד על הבחירות, אבל הבחירות צריכות להיות באיזשהו שלב ואז החוקה הופכת להיות לנושא קריטי.

אם הכנסת היא זו שמכינה את הטיוטה לחוקה, יש שלוש קריאות בכנסת והשאלה שאני רוצה שנדון בה היא האם לדעתכם הבחירות האלה צריכות להיות לפני שמתחילים את העבודה או שצריכות להיות בחירות אחרי שיש עבודה. ברור שחוק-יסוד להכנת חוקה עובר, ושם גם נאמר שמהכנסת הבאה דנים בעניין ואז הכנסת הבאה מתחילה לעבוד ומחליטים שהקריאה השלישית תהיה בכנסת שלאחר מכן או שאין צורך בכך. ברגע שהחלה הכנת חוק החוקה והכנסת חייבת להעביר אותו לאישור, אם סיימה את עבודתה ויש לה כבר הנוסח, לא צריך לקיים עוד בחירות כי העניין עובר בין כה וכה למשאל עם. אלה הן שתי הגרסאות.

לסיכום, צריך שלוש קריאות. אז תאמרו באיזה שלב יש לקיים את הבחירות. האם אתם אומרים שזה דווקני או לא. שנית, אם יש שלוש קריאות, צריך לדעת איזה רוב צריך לעניין כזה, וכאן תזכרו תמיד את הטרפוד. ההנחה היא שהטיוטה הראשונית תוכן באופן הכי טוב בעולם, בכל הארץ, וכולם יתכנסו, וכל העיריות וכל הסקטורים המקצועיים, ועדת חוקה, והאקדמיה וכולם יכינו נייר. אחרי שיוכן הנייר, בהסמכה של אותו גוף על-ידי הכנסת, אנחנו מתחילים בקבוצת הדיון שלנו היום כשזה מגיע לחוק-יסוד הכנת החוקה ולאחר מכן מגיע לכנסת בשלוש קריאות. אם כן, מתי כדאי לקיים את הבחירות ובאיזה רוב?

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני מציע לנהוג לפי הכלל ש'לא תחסום שור בדישו'. צריך לקיים בחירות לפני הכנסת שאמורה להיות הכנסת המכוננת את החוקה. כלומר, הכנסת היוצאת מעבירה את חוק-יסוד החוקה או הכנת החוקה ואז נכנסת כנסת חדשה ועליה המלאכה לסיים ולהביא את זה עד למשאל העם.

◆ **נחום לנגנטל:** כלומר, יש בחירות אחרי ההחלטה שבכלל יש חוקה.

◆ **מרדכי קרמניצר:** כן.

◆ **קריאה:** למה צריך בחירות באמצע התהליך אם יש משאל עם?

◆ **מרדכי קרמניצר:** צריך לקיים בחירות בתחילת התהליך. פרופ' גוברמן יסביר לנו מבחינה משפטית מדוע כל כנסת יכולה להעביר חוק-יסוד החוקה או הכנת החוקה, ואני מקבל את זה שזה ניתוח משפטי נכון. אבל לדעתי, אם רוצים תהליך עם רמת לגיטימציה גבוהה, צריך שהעם יהיה שותף ולא רק בסוף. חלק מהאנשים החכמים יגידו שלקיים בחירות בסוף זה סתם 'תרגיל', זה 'כאילו'. אני מציע לתת לציבור כוח גם לבחור נציגים שיעשו את מלאכת הכנת החוקה, כאשר בוחרים את הכנסת מתוך ידיעה שהמנדט שלה יהיה גם מנדט חוקתי. הדבר זה יפתח כאן דיון ציבורי בשאלות שבמחלוקת, תינקטנה עמדות שונות וזה לטובת המהלך. אני רואה יתרונות לשיטה המוצעת היום.

◆ **צבי ענבר:** דיברנו קודם על הצורך בהפרדה בין פוליטיקה רגילה ופוליטיקה חוקתית. אמרנו שכדי לעשות זאת באופן הטוב ביותר, מקימים אספה מכוננת שתעסוק אך ורק בחוקה. אבל ביודענו שהדבר לחלוטין בלתי אפשרי, כי הכנסת לא תתפרק מסמכותה החוקית לכונן חוקה, אז לפחות פונים לעם ואומרים לו שהכנסת היא זאת שתכונן חוקה. אבל עכשיו כל המפלגות תצטרכנה גם לצאת במצעים וגם לצאת בהסברה, והכיוון של הבחירות יביא בחשבון שהשאלה היא לא רק יציאה מרמאללה, אלא יש גם בעיה של חוקה. זה המעט שבמעט שאנחנו יכולים לעשות במצב הקיים.

◆ **נחום לנגנטל:** זה גם נכתב בנייר שהכין לכם עו"ד ענבר. מאוד חשוב שאחרי שמכינים את חוק-יסוד: הכנת חוקה והולכים לבחירות, לפחות לחייב את המפלגות שיכינו את עצמן. הבת שלי עשתה עבודה וביקשה לקבל מצעים מכל המפלגות אבל היא התקשתה לקבל אותם. כמעט שלא מכינים. למפלגה שלי יש ועדת מצע ויש לנו כללים וחוקה, אבל אנחנו מפלגות זקנות. המפלגות החדשות אפילו לא מספיקות להקים מצע והן מצליחות יותר מאתנו.

מה שרצוי לעשות בהצעת חוק-יסוד חוקה הוא לומר שיש נושא רציני מאוד שנקרא הכנת החוקה, אז מעבר לשאלה של מה יהיה ברמאללה, מה יהיה עם ההתנחלויות ומה יהיה עם חוק עובדי כוח אדם או משהו אחר, יש גם נושא גדול מאוד שנקרא הכנת חוקה למדינת ישראל ומה עמדתכם, מה תעשו כשתיבחרו. גם אם אז פרופ' גוברמן צודק באומרו שהעניין פורמלי, אבל מה שפרופ' קרמניצר עונה לו נכון, ניתן לעניין איזה תוקף מוסרי, ציבורי, לגיטימי, ולכן יש ציפייה מסוימת.

◆ **שלמה גוברמן:** אני אינני רואה לוח זמנים של התהליך מהרגע

שהכנסת מקבלת את חוק-יסוד הכנת החוקה. אבל בעיניי, ברגע שהכנסת תקבל את חוק-היסוד הזה, לא מתקבל על דעתי שהיא תקבל את חוק-היסוד ותזרוק את המטלה על הכנסת שאחריה, משום שייתכן שלכנסת שאחריה לא יהיה עניין בחוקה. אז עשוי להיווצר מצב של חבלה בתהליך. אני חושב שאין לבנות מראש תהליך שמטיל על הכנסת לקבל רק את חוק-היסוד ואחר כך להשתחרר מהחובה לקדם את החוקה.

◆ **עוזי ברעם:** אם הכנסת תשנה את העמדה, פירוש הדבר שבמערכת הבחירות, כאשר העניין מוצג בפני העם, העם לא נתן צ'רטר לחוקה.
◆ **שלמה גוברמן:** ברגע שהכנסת תקבל את חוק-יסוד הכנת חוקה, המצב כולו ישתנה. אם יהיה רוב בכנסת לחקיקת חוק-היסוד, אני מאמין שאותה כנסת תרצה לקדם את התהליך, והיא לא תדחה את זה לכנסת אחרת.

◆ **חיים אורון:** ניתן להעביר בוועדת הכנסת שינוי בחוק ההסדרים ולומר שהדברים האלה יחולו מהכנסת הבאה, ואז כולם קצת יותר רגועים כי העניין לא חל על הכנסת הנוכחית.

◆ **שלמה גוברמן:** זה רק לשם הנוחות הפוליטית הקואליציונית והיא לא אמתית.

◆ **נחום לנגנטל:** בכל אופן, אנשים כאן אומרים שצריך להיות איזשהו תהליך של בחירה. עכשיו ניגש לנושא של הכנסת עצמה. האם בשלוש הקריאות האלה צריך רוב מיוחס?

◆ **צבי ענבר:** אנחנו אומרים 72 ומעלה.

◆ **עוזי ברעם:** רוב מיוחס, בהתייחסות רק לקריאה השלישית?

◆ **צבי ענבר:** לא, רוב מיוחס בשלושת הקריאות, כאשר בהחלט צריך להביא בחשבון שגוף שבקריאה שנייה מתנגד להסדר מסוים, לא יצביע בעדו, אבל בסופו של דבר הוא מוכן להצביע בעד החוקה כולה. כלומר, החיוניות של רוב מיוחס בקריאה שנייה היא פחות חשובה ואולי אפילו ההפך, יכולה לעמוד למכשול.

◆ **אריק כרמון:** חשוב להדגיש שתי שאלות. שאלה אחת, מה ההשלכות של ההליך הזה על תיקונים בחוקה בעתיד, אם בכלל, והשאלה השנייה היא שאלה פרקטית. יש לנו פה פרלמנטרים מנוסים ואת עו"ד ענבר. על פניו, נראה לי שרוב מיוחס, רוב יוצא דופן, יכול להיות או 61 או שני שלישים או בין 60% ל-66%. זה הרוב הנכון שעליו צריך ללכת, אבל הייתי שמח לשמוע אם, למשל, בתוך מתכונת שמציע מר אורון, שיש לו היגיון חוקתי וגם היגיון פרגמטי-פוליטי, האם האפיון של דבר

כזה או אחר יכול להתיישב עם ההנחות האלה - שוב, כשאני קושר את הדברים עם הראייה לעתיד.

◆ **חיים אורון:** אני חושב שאין ויכוח לגבי הקריאה השלישית, או אם היא תהיה רביעית, אבל כך או כך הקריאה האחרונה צריכה להיות ברוב מיוחס.

◆ **עוזי ברעם:** יש ויכוח על ההרכב של הרוב המיוחס.

◆ **חיים אורון:** כל אחד מדבר על מעל 60. הכוונה ל-60% או 66%, לא ל-61 חברי כנסת.

◆ **צבי ענבר:** זה נע בין 72 לבין 80. לא חייבים לקבוע ולומר זה או זה אלא בין 72 ל-80 חברי כנסת. נקודה.

◆ **חיים אורון:** אין לי תשובה בעניין הזה. לא ברור שהחוק הזה בקריאה ראשונה ושנייה מגיע כיחידה אחת או מגיע מפוצל. אני חושב שהפרקטיקה יכולה גם להיות שהחוק מגיע בחלקים, ועו"ד ענבר מהנהן בראשו כך שסימן שלא אמרתי דבר לא נכון. כלומר, אין סיטואציה כזו שהחוק מגיע בקריאה ראשונה, יש תמונה שלמה על הכול, וכל הכנסת מתייצבת על המכלול אלא יגיע פרק א' או פרק ב', כי מדובר על תהליך. לכן בהליך הזה נדמה לי שאני בעד מדרוג, לא רוב רגיל אלא נניח בקריאה ראשונה קוורום מסוים שיחייב רוב, שיתבטא ברוב. אני אומר שלא יכול לעבור חוק כזה בקריאה ראשונה בפחות מתמיכה של 50 חברי כנסת למשל.

◆ **נחום לנגנטל:** זה פחות מהדרישה היום. היום בחוק-יסוד דורשים תיקונו ב-61 חברי כנסת.

◆ **חיים אורון:** אני אומר לכם מה הרציונל בהצעה שאני מציע. המבחן צריך להיות בסוף המכלול ושם בא לידי ביטוי הרוב המסיבי, וגם צריך לנטרל את היכולת של כל מיני קבוצות, האחד, בגלל סעיף מבקר המדינה, השני בגלל סעיף שהוא לא מהותי לחוק, לתקוע אותו לפעמים מנימוקים של פוליטיקה חקיקתית. לכן שם אני נותן פחות כוח. איפה בא לידי ביטוי המכלול? כשתעמוד לפניו השאלה אם הוא דופק את הכול בגלל מבקר המדינה.

אם יש רוב של 50 חברי כנסת, זה לא פשוט להביא 50 חברי כנסת, אם יש רוב על מבקר המדינה, להפיל את הצעת החוק של הוועדה הזאת שתביא את זה, אז נפל החוק. אבל אם אין רוב והיו 50 מול 40 ועבר החוק הזה לקריאה שנייה, בקריאה שנייה אני חושב שכבר צריך 61 ובקריאה שלישית יתגבש הכול למכלול כולו. זו הטכניקה שאני מציע.

◆ **צבי ענבר:** אולי כדאי לעשות את ההפך? בקריאה הראשונה שיכולה להיות, של כל החוקה או של פרק בחוקה, קריאה ראשונה זה עקרוני, יצביעו ברוב של 61. בקריאה שנייה, של הפרטים, יצביעו עבור סעיף מסוים.

◆ **חיים אורון:** מה יהיה עם פיצול? יכול להיות שיפצלו גם בקריאה הראשונה.

◆ **צבי ענבר:** קריאה ראשונה זו הקריאה המהותית. בקריאה שנייה נכנסים לפרטים, לפיכך כדאי שבקריאה שנייה יהיה רוב של חברי הכנסת ובקריאה ראשונה וקריאה שלישית, רוב מיוחס.

◆ **עוזי ברעם:** אני מוכן לקבל זאת, אף-על-פי שחשבתי רק להתעסק ברוב המיוחס או אפילו ברוב ההולם רק בקריאה שלישית. חשבת שמבחינה פרקטית טוב שקריאה ראשונה ושנייה יתנהלו בלי המגבלות האלה. בין כה יבואו הרבה חברי כנסת. את הרוב המיוחס הגדול של 72-80 אני חושב שיש לתת רק בקריאה שלישית ואני גם מקבל את ההצעה.

◆ **נחום לנגנטל:** כלומר, אתה מקבל את ההצעה של עו"ד ענבר שמדברת על רוב רגיל בקריאה שנייה ובקריאה שלישית בין 72 ל-80.

◆ **עוזי ברעם:** לא הצהרה של הכנסת שהיא מסכימה בכלל לשינוי החוקה.

◆ **חיים אורון:** נדרש קוורום. לא יכול להיות שזה יבוא לקריאה שנייה, כי אז זה יעבור ב-12 בלילה בשניים נגד אחד.

◆ **צבי ענבר:** אתה צריך קריאה שלישית ברוב של 72, בנוכחות של לא פחות משליש מחברי הכנסת.

◆ **נחום לנגנטל:** אני אומר 61 בקריאה ראשונה, 61 בקריאה שנייה ובין 72 ל-80 בקריאה שלישית. אם אתם אומרים שהעניין ייתקע בשל כך, אני מוכן להוריד את ההצעה.

◆ **צבי ענבר:** בקריאה השנייה הצעת פשרה. בקריאה השנייה - לא פחות משליש מחברי הכנסת.

◆ **דוד ראב:** בהדגשה קצת שונה. אני מאמין שאם מכוננים אספה מכוננת רצינית שמקבלת אמון ולגיטימציה של הציבור והיא עושה את עבודתה נאמנה, השאלה היחידה שצריכה לעמוד לפני הכנסת היא פשוט האם ראוי להעביר את זה הלאה למשאל עם. ולכן, לא צריכים רוב מיוחס אלא רוב רגיל.

◆ **נחום לנגנטל:** גם בשלישית.

- ◆ **עוזי ברעם:** הוא רואה בכנסת גורם טכני שמעביר את העניין לעם.
- ◆ **דוד ראב:** לא. ככה הם מחליטים לבצע.
- ◆ **נחום לנגנטל:** יש עדיין נושא שלא סיימנו. הייתה כאן מחלוקת בין ד"ר קרייני שאמר שאין לעשות טריקים לנטרול הציבור הערבי כמו שרצו לעשות בנושא של החזרת שטחים. לכן, התנאי שלי למשאל, הוא שאין דרישה לקוורום ובמשאל עם יהיה רוב רגיל. זה מה שאמר ד"ר קרייני. היו כאלה שאמרו שצריך לעשות משהו שיבטא שרוב העם בעד החוקה באופן רציני ולא שיש רוב של 51 מאלה שהגיעו שהצביעו. מה עמדת החברים כאן? הבה נכריע גם בזה.
- ◆ **פרנסס רדאי:** אני חושבת שצריך לחשוב על קוורום כי אנחנו לא יודעים איך העם בישראל יגיב למשאל.
- ◆ **נחום לנגנטל:** אחוזי הבחירה במדינת ישראל גבוהים.
- ◆ **פרנסס רדאי:** זה בדיוק מה שאמרת. אין לנו ניסיון על תגובת העם למשאל עם. היות שידוע שיש מיעוט במדינה שמתנגד באופן נמרץ לחוקה ושזה דווקא הציבור שמאוד נענה להוראות של המנהיגים שלו, אני חושבת שיש סכנה שאם לא יהיה קוורום, יכולים להיות לנו 120%, כפי שראינו בבחירות מסוימות, של סקטור אחד בחברה ואחוז מאוד נמוך של סקטורים אחרים.
- אנחנו מתארים לעצמנו שהחוקה כוללת את הדברים שאנחנו רוצים אבל אני חושבת שהחוקה יכולה גם להיות דבר שאולי רוב דומם לא ירצה שתעבור. לכן אני רוצה קוורום, אני רוצה מינימום.
- ◆ **צבי ענבר:** אין קוורום. רוב רגיל. נקודה. זו השורה התחתונה.
- ◆ **נחום לנגנטל:** ד"ר רדאי אומרת שהיא רוצה קוורום.
- ◆ **פרנסס רדאי:** אני רוצה קוורום של מספר מצביעים, רוב, אבל צריך מינימום של מצביעים במשאל עם.
- ◆ **נחום לנגנטל:** מה שאת מנמקת, זה הפוך. איך מיעוט יכול לטרפד בעצם אי הגעתו להצביע?
- ◆ **יעל גרמן:** המיעוט יבוא ב-100%, הרוב יבוא ב-20%.
- ◆ **פרנסס רדאי:** נגיד שהחוקה איכשהו מושפעת מכל מיני דברים ויוצאת חוקה שאומרת שההלכה היהודית היא הערך העליון במדינת ישראל. זה הולך למשאל עם ואיני יודעת אם הרוב החילוני בישראל מעדיף לקחת יום חופשה וללכת לים במקום לבוא ולהצביע במשאל עם. אני יודעת שהמיעוט הדתי במדינה שהביא לזה, מהווה 120%.
- ◆ **צבי ענבר:** מה הקוורום שאת מציעה?

◆ **פרנסס רדאי:** לגבי הקוורום שאני מציעה, הייתי אומרת ש-50% של העם ייצא להצביע. אם לא, מוציאים את התוצאות לעם ולאחר מכן מגישים את זה לעם שוב.

◆ **נחום לנגנטל:** בקלות אני מוכן להסכים למה שאת אומרת, אבל איני חושב שיהיה אי פעם מצב במדינת ישראל שבו יהיו בחירות לחוקה ושיבואו למשאל עם בפעם הראשונה בתולדות המדינה, ו-50% מהעם לא יצא החוצה להצביע, ושהפחד הגדול הוא שהחרדים ברוב של שני שלישים, יצליחו להעביר בקריאה שלישית בכנסת שההלכה היא ערך עליון.

◆ **צבי ענבר:** לגבי עניין ההשתתפות, פרופ' אקצין מציע שמשאל עם ייערך יחד עם הבחירות לכנסת שנבחרת אחרי הכנסת שחוקקה את החוקה.

◆ **אריק כרמון:** יש לי מחשבה נוספת והיא שאני צופה אפשרות תאורטית. קודם כול, אני מתנגד לקוורום, אבל אם ילכו להצבעה ויהיה רוב רגיל, ויתברר שציבור שלם הצביע נגד, למשל החרדים (ואיני מעלה על דעתי שיקרה דבר כזה), אז יש בעיניי בעיה של לגיטימיות. קודם כול, יהיה קמפיין ואני מניח שתהיינה קריאות. אני אומר שצריך לוותר על משאל עם. ההליך שהוצע כאן, אחרי הקריאה השלישית, מה שנכריז על יום שלישי בשבוע, שבתון, כולם ילכו לים לשמוח ולחגוג בלי אישור של החוקה במשאל עם.

◆ **נחום לנגנטל:** פרופ' כרמון היה היחיד שאמר בסיבוב הראשון שהוא נגד משאל עם.

◆ **אריק כרמון:** איני עושה הצגות. אני באמת מודאג מהאפשרות הזאת. בנושא של משאל עם, אני באופן עקבי בדעת מיעוט. כשעלה הנושא של משאל עם לגבי נסיגה מהגולן, חשבתי שאסור להביא החלטה למשאל עם.

◆ **קריאה:** הסיכום הוא בלי קוורום וברוב רגיל.

◆ **נחום לנגנטל:** בלי קוורום ורוב רגיל.

◆ **פרנסס רדאי:** אני נתתי את הדוגמה הקיצונית שתהיה הצעת חוקה שתאמר שעקרונות ההלכה הם הקובעים במדינה. עשיתי זאת בכוונה, כי ציפיתי לתגובה כמו של פרופ' כרמון שאמר שהוא לא מתאר לעצמו מצב כזה.

אני חושבת שכל הצעות החוקה שהיו בפני מדינת ישראל אמרו זאת במשתמע. אין אפשרות להכניס חופש מצפון מלא או שוויון מלא, אלה הם בעצם הצעות חוקה. אני חושבת שיש בעייתיות בדבר.

◆ **צבי ענבר:** מכיוון שלא הבעתי את דעתי בנושא משאל העם, והתייחסתי לכל מיני סוגיות אחרות, אני רוצה לומר שאם יש לי אפשרות לבחור בין שתי דרכים: האחת - אספה מכוונת או בית שני, כמו שהוצע, והשנייה - משאל עם, אני תומך, בראש ובראשונה, בבית שני או באספה מכוונת, בין אם לפני אישור הכנסת ובין אם אחריו. אם זה לא יתקבל, רק אז אני בעד משאל עם, זאת מסיבה אחת והיא כי אחרת אנחנו נשארים במצב של היום שבו בכל זאת, אף-על-פי שמבחינה משפטית ברור שהכנסת היא גם הרשות המכוונת, צריך משהו הרבה יותר חזק. לכן אם רק הכנסת תכונן את החוקה, אז צריך גם משאל עם. אבל אצלי זו העדפה שנייה.

◆ **מיכאיל קרייני:** אם תתקבל חוקה, בלי קוורום וברוב רגיל, כפי שהציעו מרבית החברים, אני רוצה להעלות את השאלה, למה שלא יהיה אותו הדבר גם בכנסת. אם אנחנו תופסים את הרוב הזה ואת העיקרון הזה כעיקרון נכון במישור של הציבור כולו, אז למה זה לא נכון במישור של הכנסת?

◆ **אריק כרמון:** התשובה כאן היא חד-משמעית. הכנסת מחוקקת חוקה לא עבור המארג הפוליטי שהיא עסוקה בו, אלא לטווח רחוק והיא חייבת לתת איזשהו ביטוי ולגיטימציה לטווח רחוק וגם לשריין את מה שהיא עושה.

◆ **צבי ענבר:** אנחנו לא רוצים שתיקון בחוקה ייעשה ברוב קטן מהרוב לקבלת חוקה. לכן אני מלכתחילה רוצה שבקבלת חוקה יהיה רוב כזה שמצדיק לדרוש מהכנסת הבאה רוב גדול אם רוצים לתקן חוקה.

◆ **מיכאיל קרייני:** אפשר לשלב בין שתי הגישות. כך עושים בארצות-הברית.

◆ **אריק כרמון:** אז זה רפרנדום וזה משהו אחר.

◆ **מיכאיל קרייני:** זה לא שונה מהנושא של משאל עם.

◆ **אריק כרמון:** אבל אנחנו לא חושבים כך.

◆ **צבי ענבר:** העלינו את האפשרות הזאת שאם יהיה בכנסת רוב גדול מאוד, אולי לא צריך ללכת למשאל עם. אם יהיו בכנסת 80 או 90, אולי לא צריך משאל עם. אם יהיו פחות, אז יש הצדקה למשאל עם. כך שזה הולך בכיוון שלך.

◆ **נחום לנגנטל:** מאחר שד"ר קרייני אמר שזה ראוי למחשבה, הגיעה השעה שנחשוב.

ג. תיקונים בחוקה

מנחים

אילן שיף

חגי מרום

דברי פתיחה

♦ **אילן שיף:** אנחנו דנים בשאלה של שינויים בחוקה. לכאורה זהו רק דיון פרוצדורלי אבל כמובן שמקובל על כולנו שהפרוצדורה בנושאים גם של קבלת חוקה וגם של שינוי חוקה יכולה להפוך מהר מאוד למהות, כי הדרך הפרוצדורלית יכולה בהחלט להשפיע גם על התוכן. במאמר הרקע שקיבלתם יש אנלוגיה למדינות אחרות, אבל רשומה בו הערת אזהרה שאני מוצא לנכון לחזור עליה, שמה שטוב למדינות מעבר לים לא בהכרח טוב אצלנו. קודם כול, משום שרוב המדינות שמוזכרות במאמר הזה, הן מדינות בעלות משטר פדרלי, וחלק גדול מהן קיבלו את החוקה עם כינון המדינה או עם שינוי מהותי במשטר ואז זה הרבה יותר קל מאשר בימינו, עם כל מה שקורה במדינת ישראל. מקובל על כולנו שחוקה היא מעל מערכת החוקים הרגילים, ונוקשה. היא לא יכולה להיות חלק מהמגרש הפוליטי הרגיל שבו בקלות, ולפעמים בקלות יתרה, אפשר לשנות חוקים ואנחנו גם יודעים באיזו קלות אפשר לשאוף ואפילו לשנות חוקי-יסוד במדינת ישראל. החוקה באמת צריכה להיות מחוץ למשחק הפוליטי של תן וקח. היא נחקקת לשנים ארוכות, ולכן הנוקשות שלה צריכה להתבטא גם בתהליך השינוי שלה, בדרכי ההצבעה, בגוף שיוזם, בגוף שמקבל וכו'. אבל אסור שחוקה תהיה נוקשה מדי, משום שהנסיבות משתנות עם חלוף העתים ולפעמים צריך לשנות חוקה. נכון שבדרך כלל בחקיקת חוקות המנסחים משתדלים להשאיר גם רקמות פתוחות באופן שיאפשר לבתי-המשפט לפרש את החוקה בצורה שונה. הדבר עדיין לא הופך את הצורך לשנות את החוקה לעתים, למיותר. צריכה להיות התאמה מסוימת בין דרך קבלת החוקה לבין הדרך שבה משנים את החוקה. כך למשל, אם הרוב לקבלת החוקה גדול מאוד, אסור להגיע למצב שבו הדרך לשינוי החוקה תהיה ברוב קטן, כי אז תהיה דרך מצוינת לעקוף את החוקה עצמה.

השאלה הראשונה שאנחנו מצויים לדון בה היא מי יזום את התיקון לחוקה. כל אחד, כל בר דעת, כל אזרח, כל אדם יכול להעלות רעיון, אלא שהכוונה היא לפן הפורמלי, הווה אומר, מי הם המוסמכים פורמלית להציע או להעלות לדיון את רעיון שינוי החוקה.

הצוות שדן בנושא, הציע הליך שלפיו עשרה חברי כנסת רשאים ליזום הצעה לשינוי. הרעיון הוא שצריכה להיות קבוצה מינימלית וצריך להיות אקט מיוחד, ולא כל חבר כנסת בפני עצמו יכול להעלות להצבעה שינוי חוקה. הרעיון לעשרה חברי כנסת נבע מהשיטה שהן נשיא המדינה והן ראש ממשלה מתמנים לפי הצעה של עשרה חברי כנסת לפחות. אפשרות נוספת היא שוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת תיזום הצעות לשינוי בחוקה, וכן, כמובן, הממשלה עצמה. זאת ההצעה של הצוות. אפשר כמובן להעלות אפשרויות נוספות. כך למשל, אם משווים עם מדינות אחרות, בשווייץ, למשל, חתימה של מאה אלף אזרחים יכולה להביא לדיון פורמלי בשינוי החוקה, ובארצות-הברית התהליך מסובך בהרבה. יש מדינות שהלכו בדרך ביניים. הספקטרום כאן יכול להיות רחב מאוד. מצד אחד, יש לאפשר לגופים וגורמים רבים ככל האפשר במדינה דמוקרטית ליזום שינויים, כולל שינוי בחקיקה, מצד שני אנחנו רוצים לשמור על נוקשות מסוימת, ועל נוסחת האיזונים הזו אנחנו רוצים לשמוע מכם.

קבוצת דיון א

◆ **חגי מרום:** תחום הדיון שלשמו אנו נפגשים כאן הוא הליכי תיקון החוקה. לא נדון בדברים אחרים אף כי צריך להסתכל על הדברים כעל מכלול. אנחנו נמצאים באזור קצת משונה. עוד לא התחלנו לדבר על חוקה וקבלתה והנה אנחנו כבר מתכבדים ונכנסים לשאלה איך מתקנים אותה, כאילו כבר יש מסגרת. אי-אפשר להתחמק מזה, מפני ששאלת התיקון היא שאלה מאוד יסודית בתוך המרקם הזה שנראה כמו יצירתה של חוקה, כינונה ואחר כך גם השאלה מה עושים על-מנת לאפשר תיקונים.

◆ **שלמה גוברמן:** אני מבקש להעיר הערה מתודית. אני חושב שלא נכון עשה המכון כאשר כרך את שני הנושאים, כינון חוקה ותיקון החוקה בתוך מערכת אחת של דיון, משום ששני הנושאים שונים זה מזה לגמרי. הפרוצדורה לכינון חוקה היא נושא כבד ונכבד בפני עצמו, והייתי אומר שכמעט אין קשר בין ההליכים של כינון החוקה לתיקון החוקה. טענתי היסודית היא, שראוי שהטכניקה של תיקון חוקה תיקבע בחוקה עצמה ולא כחלק מהפרוצדורות של כינון החוקה.

יש נושאים בחוקה, ואנחנו רואים זאת בחוקות שונות, שאינם ניתנים לשינוי, למשל ההוראה בדבר היות מדינת ישראל מדינתו של העם היהודי. זו הוראה שלדעתי אינה ניתנת לשינוי במסגרת חוקתית. הוא הדין בהוראה בדבר היות מדינת ישראל מדינה דמוקרטית. הוא הדין בדבר היות מדינת ישראל שוחרת זכויות אדם ומגנה על זכויות של מיעוטים. אלה הם עקרונות שהחוקה חייבת לקבוע שאינם ניתנים לשינוי.

הדיון לגבי הנושאים שאינם ניתנים לתיקון או לשינוי, מן הראוי וההכרח שיתקיים בתוך מסגרת של הוראות מטריאליות בחוקה. מכיוון שהמכון כרך את שני הנושאים, כינון חוקה ותיקונה, אנחנו לא פטורים מן הדיון, ואפשר לקיים דיון מועיל גם לעניין תיקון החוקה, על אף שעוד אין לנו חוקה.

◆ **חגי מרום:** נרשום לפנינו את ה'באג' הזה שאתה מצביע עליו, אבל לא נתחשב בו בגלל מתווה היום הזה וההכנה של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אם כן, השאלה הראשונה שאנחנו עוסקים בה, והשופט שיף הקדיש לה כמה מילים, היא מי יוזם תיקון בחוקה.

◆ **רפאל ורדי:** יש קושי מסוים לדון בנושא באופן שהוצג. תחילה, היה מקום לדון במה שאמר עו"ד גוברמן, בעניין החוקה עצמה וכיצד מגיעים אליה.

לשאלה הספציפית, נדמה לי שבחוקה צריך להיקבע שבכנסת תהיה, כאחת הוועדות, ועדה לענייני חוקה, והוועדה הזו תהיה ועדה קבועה שאיננה צריכה להתכנס בכל עת, אלא כאשר הנושא יעלה. אותה ועדה תקבל הצעות ופניות, אם תהיינה כאלו, מכל גורם שהוא. היא תהיה מוסמכת להעלות, כפי שזה ייקבע בחוקה עצמה, את ההצעות לתיקון החוקה.

◆ **חגי מרום:** היא היוזמת?

◆ **רפאל ורדי:** לא. היא לא היוזמת. היזמה יכולה לבוא מכל כיוון.

◆ **חגי מרום:** היא תהיה המסננת והגורם שיחליט אם העניין עולה או לא עולה לדיון. האפשרות ליזום את התהליך אינה בידי הממשלה ולא בידי גופים אחרים שאפשר להעלות על הדעת. יזמת המהלך עצמו, נשאת בתוך ועדת חוקה בכנסת, דהיינו בידי הגורם הפוליטי.

◆ **רפאל ורדי:** לא. תרשה לי לדייק. גם הממשלה תוכל ליזום, אבל הצינור להעלאת התיקון יהיה תמיד אותה ועדה. הממשלה יכולה ליזום כמו כל יחיד.

◆ **חגי מרום:** להבדיל מהצעת חוק רגילה או הצעת חוק-יסוד, שבעצם כל חבר כנסת או ממשלה יכולים ליזום אותו.

◆ **רפאל ורדי:** נכון.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני חושב שההצעה של הצוות¹ היא הצעה סבירה. איני בטוח שיש טעם להקים ועדה מיוחדת. אני חושב שזו פונקציה טבעית של ועדת חוקה חוק ומשפט. לא בטוח שלוועדה מיוחדת תהיה פרנסה. אני חושב שראוי לאפשר לממשלה את הדבר הזה. גם הרעיון של עשרה חברי כנסת נראה נכון. אינני חושב שצריך לאפשר לאזרחים לעשות את זה באופן ישיר. האזרחים יצטרכו ללכת ולהניע את אחד הגופים האלה לעשות את זה. אם הם לא יצליחו בזה, בסופו של דבר השינוי צריך לעבור בכנסת וברוב של ממש. לכן אני חושב שההצעה של הצוות שמונחת בפנינו היא הצעה הגיונית.

◆ **פרנסס רדאי:** אני חושבת שבודאי לא רצוי שכל בודד יעלה בקשות לתיקון חוקה. אם חושבים שהחוקה, כפי שמקווים שהיא

1. הצוות שהכין את מאמר הרקע לדיון: אבישי בניש, שלמה גוברמן וצבי ענבר; ראו עמ' 337 להלן.

תתקבל, אם תתקבל, תכלול ערכי יסוד וזכויות יסוד, אין רצון לזעזע אותה. אני חושבת שגם עשרה חברי כנסת הם מספר קטן מדי מכדי ליזום תיקון לזכויות יסוד במדינת ישראל, בייחוד כאשר חושבים על הסקטוריאליזם שמאפיין את הכנסת של ישראל היום. עשרה חברי כנסת מכל כיוון ובייחוד מכיוונים אנטי-דמוקרטיים יוכלו לערער תכופות את היציבות של החוקה עם זכויות היסוד שהיא מעגנת.

לכן, הייתי אומרת שאחד מהדגמים שמובא על-ידי הצוות עדיף. למשל, ביזמה לתיקון חוקה צריכים לתמוך שני שלישים בשני הבתים, או שצריכה להתקבל החלטה בשני שלישים בבתי המחוקקים במדינות. ♦ **חגי מרום:** הצוות מדבר על התיקון עצמו ולא מדבר על היוזם. הם לא אומרים שצריך שני שלישים.

♦ **פרנסס רדאי:** לא היה ברור לי שזה העניין, ואם זה כך, איני יודעת למה זה משמש כדוגמה. אני הייתי אומרת שאם לא שני שלישים, אז שליש. בכל זאת, נכון שבארצות-הברית התיקונים לחוקה הם חלק מהחוקה, אבל זה גם בנייה הדרגתית של התשתית החוקתית של המדינה בארצות-הברית. לכן, אני חושבת שזה עדיין רלוונטי, והטעם הראשון שנתתי הוא שגם אם התיקונים בארצות-הברית שונים מהתיקונים שאנחנו מדברים עליהם, הם הובאו כדגם ולדעתי הם הובאו כדגם בצדק, אפילו אם לא מדובר על תיקונים במובן הטכני שאנחנו מדברים בהם. אני חוזרת לטעם הראשוני שלי.

לא יכול להיות שניתן למיעוט מזערי של עשרה חברי כנסת, את האפשרות לזעזע את עקרונות היסוד שמדינת ישראל מחויבת להם גם מבחינה בינלאומית וגם על-פי החוקה שהיא תקבל על עצמה.

♦ **מיכאיל קרייני:** בניגוד לפרופ' רדאי, אינני כל כך אופטימי מבחינת העקרונות שייקבעו בחוקה אם תתקבל חוקה בישראל. לכן אני דווקא רוצה ללכת בכיוון ההפוך. אני בעד הורדת הסף של מספר חברי הכנסת, כך שיתאפשר לכל סיעה (והבסיס הוא לפי סיעה ולא לפי מספר מינימלי של חברי כנסת), במהלך שנה מסוימת להעלות הצעה אחת או שתי הצעות לתיקון. על-ידי כך נמנע הגשת הצעות לתיקון חדשות לבקרים בתוך הכנסת. אני רוצה להגיד, ואני אומר את הדברים האלה בהתחשב בזכויות המיעוטים. כשמגבילים את ההצעות לתיקון לשליש, אני חושב שהציבור הערבי, שממנו אני מגיע, יהיה מאוד מוגבל בהעלאת הצעות לתיקון החוקה. אם מעוניינים לבנות תהליך שבו הכול מרגיש שייכים, הכול מרגישים שהם נוטלים חלק, הסף לדעתי מבחינת האפשרות

להעלות את התיקון, חייב לאפשר זאת. כל סיעה, משום שהיא נוטלת חלק בתהליך הדמוקרטי, צריכה להרגיש שהיא יכולה לבוא ולהעלות את ההצעה לתיקון גם אם היא מונה חבר כנסת אחד. צריך שלאותו חבר כנסת יהיה הכוח.

אני יכול להבין, לעומת זאת, את הרצון למנוע ממנו לבוא ולהעלות בכנסת ולכן אפשר להגביל מספר מקסימלי של הצעות לתיקון במהלך שנה מסוימת. יש אפשרות לבוא ולתקן, אבל שיהיה ידוע שישנה הגבלה מסוימת. אפשר לדבר על מספר מקסימלי של הצעות לתיקון במהלך שנה. אנחנו יודעים בסופו של דבר שהתיקון, אם יהיה תיקון, דורש רוב מסוים. גם כאן יש מערכת בקרה.

אני רוצה לומר שאני חש את הניכור ההולך ומתגבר בציבור שממנו אני מגיע, ואני חש גם את התועלת שיכולה להיות בחוקה מבחינת הפחתת הניכור הזה. לכן, חשוב לי שתהיה הרגשה לכל מי שמגיע לכנסת, שתהיה לו היכולת לבוא ולהשפיע, להעלות את ההצעה. לא צריך להיות מספר מינימלי של חברי כנסת, אלא כל סיעה יכולה לעשות זאת ונגביל את מספר ההצעות שכל סיעה יכולה להגיש כדי לתקן את החוקה במספר מסוים מקסימלי במהלך השנה.

◆ **פרנסס רדאי:** נכון. זה בעצם חושף את הפגם הדיוני או ההגיוני בדיון בנושא הזה לפני שדנים ורואים את החוקה. כאן אני בכל זאת רוצה להוסיף הסתייגות למה שאמרתי קודם. דיברתי מתוך ההנחה שהצלחנו בשלב הראשון להגיע לחוקה שמעגנת ערכי יסוד של שוויון לכל המגזרים במדינת ישראל, כולל ערבים, כולל נשים, כי לא מקובלת עליי חוקה שלא עושה זאת. הדגשתי בהצגה שלי, שאני פוחדת מיזמות אנטי-דמוקרטיות של קבוצות אנטי-דמוקרטיות שירצו לשנות את החוקה. לכן כל מה שאמרתי לגמרי מותנה בקבלת חוקה שבהחלט מעגנת זכויות יסוד שהן מוכרות בתחום הבינלאומי, לפי המשפט הבינלאומי, ולכן נותנים את הזכויות לערבים ולנשים. הדבר כולל גם חופש דת. זאת לא אופטימיות אלא התניה. אני מתנה את ההערות שלי בזה שהחוקה תהיה חוקה מושלמת.

◆ **יהודית קרפ:** גם אני יוצאת מתוך נקודת הנחה שאם מדברים על תיקון חוקה, מדובר על השלב שלאחר קבלת חוקה שמגבשת את עקרונות היסוד ומניחה שעקרונות היסוד הם לא עניין לתיקון יומיומי ולא עניין למכסות תיקון שנתיות אלא להפך. תיקון חוקה צריך להיות דבר שעושים אותו אם יש צורך מיוחד, ואם יש אחדות דעים שמשוה

לקוי בחוקה באופן בסיסי ולכן צריך לתקן. כשדנים בשאלה מי הגוף היוזם, כמו בשאלה מה הפרוצדורה לתיקון וכו', זה נכון ללמוד במידה חלקית ממה שנעשה במדינות אחרות. אני חושבת שקודם כול יש להביא בחשבון את התרבות הפוליטית במדינת ישראל ואת התרבות הקונסטיטוציונית שלנו. לצערי הרב, מה שמסתמן זה חוסר כבוד לחוקים שנקראים חוקי-יסוד; יכולת לתקן כל שני וחמישי לפי צרכים מזדמנים, והנחה שחוק-יסוד אינו שונה מחוק רגיל, אלא מבטא עקרונות שנכונים לזמן מסוים ולקוניונקטורה מסוימת ושניתנים לתיקון בקלות.

זאת גישה שאני לומדת עליה מניסיון החיים שלנו בחקיקה, ולכן אני חושבת שכאשר דנים בסוגיה הזאת, יש להביא בחשבון את הקלות הבלתי נסבלת של תיקון חוקי-יסוד.

לכן אני מסכימה עם הדברים שאמרה פרופ' רדאי לגבי הבעייתיות בכך שעשרה חברי כנסת בלבד יוכלו ליזום תיקון במצב הקיים המאופיין בסקטוריאליזם, ובמכלול שלם של אינטרסים של חברי כנסת בודדים לקדם תיקוני חקיקה, יהיו אלה תיקוני חוקי-יסוד או חוקים רגילים. אני מדברת יותר במצב הקיים על חוקים רגילים אבל הדבר מעיד על מנטליות מסוימת של חקיקה. אני חושבת שעשרה חברי כנסת הם לא בסיס מספיק ליזום הליך שצריך להיות הליך יוצא דופן.

באשר להשתתפות אנשים מהציבור, דעתי היא שצריך להסתכל על המודל הקונסטיטוציוני שלנו ולראות מה התפקיד של האזרח בתהליכי חקיקה. בשווייץ, שם פועלים לפי משאלי עם, אני מניחה שלאזרח מן השורה יכול להיות משקל של יוזם. במדינת ישראל, שבה אין פועלים במשאלי עם והמודל החקיקתי הוא המודל של הממשלה והכנסת המתפקדים כיוזמי חקיקה, אני תומכת בהצעת הצוות שלא לתת לאזרחים ליזום תיקון חוקה.

♦ **חיים אורון:** אני רוצה להעיר הערה אחת שקשורה למכלול הרחב יותר. אם יש סיכוי לחוקה, מה שבעיניי מאוד בעייתי, זו תהיה חוקה כללית במידה כזאת שדרך הכלליות שלה היא תאפשר להכיל בתוכה מכנה משותף רחב יותר, כי אחרת אני בכלל לא מאמין בה. בתור שכזאת, הצורך לשנות או היכולת לשנות אותה יצטמצמו בהרבה.

מנקודת המוצא הזו, אני מפריד בין שני שלבים בדיון שלנו. הדיון האחד הוא ייזום והדיון השני הוא טיב המסננת הראשונית.

אם המושג 'ייזום' הוא היכולת להעלות הצעה ולהתחיל לדון בה, איני

רואה שום סכנה בדבר. בין אם שלושה חברי כנסת, ארבעה חברי כנסת או סיעה. אני חושב שהשאלה היא מהו הסינון הראשוני. לא הסינון של קבלת הקריאה בסוף אלא מי יכול להפעיל מנוף שיתפתח דיון ציבורי על נושא שדי מהר יתברר שאין לו מספיק תמיכה. בשביל הסינון הראשוני אפשר להפעיל כמה מנגנונים שימנעו מקבוצות שונות את התחושה שבעצם חסמו אותן בפתח הדיון. למשל, לקיים דיונים על שינויי חוקה רק פעמיים בשנה ביומיים שיוקדשו רק למטרה הזאת. הדיונים לא יתקיימו בחצות הלילה בין לבין כאשר סידרו עם יושב הראש שאנשים נמצאים במליאה ויעבירו את התיקון.

אחר כך יכול להיות סינון נוסף שקשור בפער בין המועדים בקריאות. אי-אפשר לאשר את החוקה בשלוש קריאות ביום אחד. נניח, שתהיה לפחות חצי שנה בין קריאה לקריאה. הכול כדי למצוא איזון בין מה שד"ר קרייני דיבר עליו והוא ייצג קבוצה מסוימת. באותו פער שבין קריאה טרומית לקריאה ראשונה, אם נבחר בהליך כזה, אני בעד לפתוח פתח גדול יחסית. היום דרוש לחוקי-היסוד גם בקריאה ראשונה רוב של 61. אז יכול להיות שפה בקריאה טרומית לא דרוש רוב כזה. אפשר לומר שכאשר מדובר בשינוי חוקה, גם בקריאה טרומית צריך רוב כזה. זה חלק מהסינון. אם הגישה הטבעית שלי היא לא לבלום בשלב הייזום, איני חושב שזה מחוץ לכנסת אלא בתוך הכנסת. אם גורם ציבורי לא הצליח לגייס אפילו שלושה חברי כנסת (וכולנו יודעים שזה לא קשה) למהלך מסוים, אין מה לעשות. אבל אם יש שלושה כאלה, הנושא יעלה על הפרק. לפי דעתי עצם הידיעה של המחוקק שהוא צריך לעבור בשלב הראשון מסננות רציניות יותר, תבלום מהלכים סתמיים באחוז מסוים. ♦ **אנה שניידר:** אם אני מסתכלת על המצב שקיים היום, ובהנחה שנתקדם לקראת חוקה ביישום חוקי-היסוד הקיימים לאיזשהו מכלול, קודם כול אנחנו צריכים לשאול את עצמנו האם יש מקום לעשות הבחנה בין סוגי תיקונים, ולדעתי התשובה היא כן. וכאן איני מסכימה עם עו"ד גוברמן שאומר שבדברים מסוימים צריך להיות מצב שאין אפשרות לתקן בכלל, אני חושבת שזה דבר שאי-אפשר לקבל, אבל, היזמה לקבלת תיקונים מהותיים, צריכה להיות בידי קבוצה מינימלית של חברי כנסת ואינני יודעת אם לפחות עשרה או אולי יותר, כמו שאמרה פרופ' רדאי. לגבי תיקונים פחות מהותיים, יכולה להיות יזמה גם של הממשלה, גם של חבר כנסת בודד, ושוב, זה תלוי בסינון שאחר כך יינתן לתיקונים האלה. לסיכום, בהחלט לא הייתי מגבילה את היזמות.

◆ **מרדכי קרמניצר:** צריך לזכור שהפרוצדורה וגם הרוב הדרוש לצורך תיקון יהיו מיוחדים, כמו שגם מוצע כאן. לא נראה בעתיד את מה שאנחנו רואים היום, שאפשר באופן פשוט לשנות חוק-יסוד. יש לשנות את המצב הזה.

לא נראה לי מתקבל על הדעת שאפשר יהיה ליזום שינוי בחוק-יסוד כמו בחוק רגיל, גם בגלל חשיבות הדבר שאנחנו לא רוצים לפתח אותו, וגם בגלל הצורך ברוב גדול במיוחד, ליצור פרוצדורה מיוחדת. מצד שני לבוא וליצור מחסומים מאוד גבוהים, נראה לא נכון. הדרך העיקרית לחסום שינוי מוצע, הוא כישלון המנסים להשיג את הרוב הדרוש. החוקה הזאת תצטרך ליהנות כל הזמן מלגיטימציה ציבורית. היא הרי לא תתקבל ביום עצמאותנו אלא תצטרך כל הזמן לעמוד במבחן הלגיטימציה. לכן, לא נכון לחסום רצון של אנשים להביא לשינוי באופן פְּרִלִימינרי ולקבוע שאם לא גויסו שליש מחברי כנסת, אי-אפשר להעלות את העניין לדיון. זה נראה לי דבר לא נכון.

ההצעה לחייב גיוס מינימלי של מספר חברי כנסת היא סבירה. המספר עשר הוא לא קדוש ואיני חושב שהצוות רואה אותו ככה. חשובים כאן שני דברים: ראשית, יש ליצור הבדל בין חוקה לבין חוק רגיל, ושנית, לדעתי לא נכון בשלב הייזום לקבוע מחסום שיהיה קשה מאוד לעבור עליו. זו הדרך שצריך ללכת בה.

◆ **שלמה גוברמן:** יסודותיו של המספר עשר שמופיע בהצעה של הצוות, מפורטים בהערות שוליים של ההצעה. אני רוצה להוסיף הערה קטנה. בפסק הדין בעניין כהנא והזכות של חבר כנסת יחיד להגיש הצעת חוק בכנסת, נדונה בבית-המשפט העליון שאלת זכותו של חבר כנסת ליזום הצעת חוק.² השופט ברק, כתוארו אז, הציע לכנסת לשקול שיזמת חקיקה רגילה תהיה מוגבלת לפחות לעשרה חברי כנסת, כדי שהכנסת לא תדון בהצעה שאיננה נתמכת על-ידי מספר ממשי של חברי כנסת. אם לגבי הצעת חוק רגילה כך, לא כל שכן לגבי תיקון חוקה. מובן שעשרה חברי כנסת הוא מספר שרירותי, והרעיון הוא שאין להעמיד הצעה לתיקון חוקה באותו מישור כמו הצעה לתיקון חוק כזה או אחר.

◆ **דוד נחמיאס:** אולי כדאי להכניס מנגנון בתוך הכנסת שמאזן בין יכולת דמוקרטית של כל חבר כנסת ליזום חוק, לבין ועדה שמיוצגת על-ידי כל הסיעות.

2. נ' יו"ר הכנסת (בג"צ 669/95) - פ"ד מ(4) 393.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אז ברוב של שישה מול ארבעה יכולים להוריד את זה.
◆ **פרנסס רדאי:** אני בהחלט מקבלת את הרעיון שיזמת הדיון יכולה להיות בכל סיעה, אבל צריך ועדת סינון כמו שהציע מר אורון, זה לא רק עניין של דמוקרטיה אלא הליכה לקראת אפשרות חופשית ליזום דיון ציבורי. דמוקרטיה דורשת גם יציבות מסוימת בערכי יסוד, כבוד לזולת, כבוד למיעוטים ולזכויות האזרח. אנחנו מקבלים מסמך שאמור להיות בסיס הערכים האלה ויש לו תפקיד חינוכי חשוב מאוד, בייחוד בציבור כמו הציבור הישראלי, כפי שפרופ' קרפ אמרה שאין מוסכמות אפילו לגבי היציבות של ערכי יסוד כאלה. לכן תהיה השפעה מאוד אנטי-חינוכית על החוקה, אם זכויות היסוד של האזרח תהיינה נושא לדיון מחדש פעמיים בשנה. איך מחנכים לתפיסה דמוקרטית וכבוד לזכויות אזרח, אם הכול פתוח לדיון חוזר באופן בלתי פוסק? הייתי אומרת שלפחות לגבי מגילת זכויות היסוד אשר בחוקה ועדת הסינון נראית לי פשרה ראויה.

◆ **יהודית קרפ:** אני מתקשה להבין את הרעיון של ועדת סינון, משום שאם אנחנו מדברים על יזמה ודנים בסוגיה האם קבוצה קטנה או קבוצה מורחבת יותר של חברי כנסת יכולים ליזום, אחר כך תבוא ועדה שהיא ועדה מיוחדת לחוקה, עם הרכב כפי שיהיה, ויבואו שלושה חברים וברוב של שניים נגד שלושה יחליטו שלא לקדם יזמת חקיקה. אני חושבת שזה בלם שלא ממין העניין.

ברצוני להבהיר למה לדעתי עשרה חברי כנסת היא קבוצה קטנה מדי. אין זה משום הרצון לחסום יזמות חקיקה אלא משום שיש לצפות מראש תהליך קשה ומסובך, שיצריך רוב מיוחד. גם תחילתו של התהליך צריכה לבטא את המשכו ואת אחריתו.

אני רוצה להתייחס להערה של פרופ' קרמניצר, לכך שייתכן שאין צורך להתייחס באותה אמת מידה לפרקים השונים של החוקה, אבל בסך הכול יש לקבוע תהליך שמעיד על הרצינות שלו מלכתחילה ולא להתחיל במהלכים שהם יזמה של קבוצה קטנה מאוד.

◆ **מיכאיל קרייני:** אני חוזר ומתחזק בדעה שלי שהיזמה צריכה להיות מצד כל סיעה ולא מצד חברי כנסת. אני אסביר את דבריי בעוד תוספת אחת קטנה.

בעיה אחת חוקתית שתמיד עולה, לפחות במדינות שיש בהן חוקות, היא כשבאים ומחוקקים חוק בבית המחוקקים ובאופן עקיף מנסים לשנות את ההוראות שיש בחוקה או לפגוע או בכל זאת לומר משהו אחר.

היזמה להגיש חוקים, תישאר בידי הסיעות בכנסת. אי-אפשר ליטול את הכוח לבוא ולהגיש הצעות חוק רגילות בכנסת. בכך שחוסמים את היכולת של חברי הכנסת שמסוגלים להגיש הצעות חוק רגילות מלבוא ולהציע את תיקון החוקה, גורמים להם לנסות להשיג את מה שהם מבקשים להשיג בדרך של הצעת חוק רגילה. אז נחזור לשאלה שבוודאי תגיע לבתי-המשפט, והיא האם יש פגיעה בחוקה, האם צריך לחסום את התיקון או האם צריך ללכת בדרך הרגילה, כי זה מהלך טבעי. אם תהיה חסימה, אז מי שיבקש את השינוי החוקתי, יפעל במישור של החקיקה הרגילה.

♦ **אילן שיף:** זה, לכאורה, לא עוזר כי מגיעים לאותה בעיה אחר כך ברוב המיוחס של שינוי החוקה. אם יהיה צורך ברוב של 60 חברי כנסת או שני שלישים, אז יהיו יזמות חקיקה אחרות.

♦ **מיכאיל קרייני:** אבל אז ההצדקה למנוע את היזמות במישור של החקיקה תהיה יותר משמעותית. כשהיזמה תישאר בידי הסיעה, בסף הליברלי הזה שאני מציע, זה לדעתי תהליך בריא בהחלט. לכן הוא רצוי וראוי.

♦ **רפאל ורדי:** אנחנו דנים בהליך כיצד להעביר את התיקון ולא בכללים שעל-פיהם התיקון יובא. לדעתי, החוקה עצמה היא זו שתקבע את הכללים לתיקון, היא זו שתקבע את הגוף אשר יהיה הגוף הממליץ לחוקה עצמה. אני עדיין תומך בוועדת חוקה נפרדת אשר תפעל על-פי הכללים שייקבעו לה, והוועדה יכולה להחליט גם ברוב רגיל או ברוב מיוחס כפי שזה ייקבע בכללים, כי תמיד החסם שייקבע לגבי קבלת התיקון עצמו, יהיה החסם המרכזי. כלומר, גם אם יעלו דבר שמצריך רוב קטן בלבד כדי להעלות אותו, הוא תמיד עלול להיחסם על-ידי הרוב המיוחס של חברי הכנסת או רוב של שני שלישים וכדומה. לכן אני עדיין תומך בהצעתי שתהיה ועדה לענייני חוקה.

♦ **אילן שיף:** בפרק הבא אנחנו דנים בשאלה האם בהליך השינוי צריך להבחין בין סוגי תיקונים. כאן יש שלוש אפשרויות:

א. האפשרות הראשונה מדברת על כך שהחוקה תקבע שבעניינים מסוימים אין כלל אפשרות לתיקון. כמו למשל בצרפת, שם קובעת החוקה שאי-אפשר לשנות את אופייה הרפובליקני של המדינה ובנורבגיה נקבע שאי-אפשר לשנות את עקרונות היסוד של החוקה. ניתן לחשוב על אפשרות שאי-אפשר יהיה לשנות את אופייה

הדמוקרטי של המדינה או, אם תרצו, את אופייה היהודי של המדינה, או בקצה השני של הספקטרום, את היותה מדינת כלל אזרחיה, אם זה מה שייקבע.

ב. האפשרות השנייה מדברת על כך שלנושאים מסוימים יש פרוצדורה שונה כגון רוב מיוחד או רוב מיוחס, ואת אותם דברים שאמרת על האפשרות הראשונה אפשר להחיל באותו רציונל בסוגים השונים של התיקונים.

ג. האפשרות השלישית מדברת על כך שאין הבחנה בין הסעיפים וכולם ישונו באותו הליך אחיד שיחול על כל סעיפי החוקה.

כאן הוטלה על המדוכה במלוא חריפותה השאלה באיזו דרך לבחור. קשה מאוד לקבוע כשאנחנו לא רואים לנגד עינינו את סעיפי החוקים שלנו, אבל כל אחד ידמיין לעצמו את החוקה לפי ראות עיניו ויביע את עמדתו.

◆ **חגי מרום:** אני רוצה להביע את עמדתי ולתמוך באפשרות השלישית. נדמה לי שאנחנו נכנסים למתווה מאוד פרובלמטי בגישה הבסיסית לדמוקרטיה אם אנחנו מבחינים בין סוגי עניינים שונים לצורך התיקון. אני מסכים עם פרופ' קרמניצר למשל שנתן כאן קודם דוגמה לנושא שהוא באופיו פחות מהותי, פחות נוגע או פוגע בזכויות אדם ולכן יכול להיות שאפשר לשנות אותו ברוב אחר, אבל להערכתי השיטה האמריקנית, ומה שעל-פי הצעת הצוות מדבר על איטליה, בלגיה, דנמרק, נורבגיה, היא השיטה הנכונה. אני חושב שרמת הנוקשות בקטע של השינוי של כל תיקון ותיקון בחוקה מספקת, ואם יהיה סוג מסוים של עניינים שהוא פחות מהותי, פחות עמוק, פחות קונטרוברסלי, הוא ישיג ממילא הרוב שלו, את הרוב הדרוש הנוקשה, ממילא, כך או אחרת, שיהיה לשינוי חוקה. לכן נדמה לי, שזוהי הגישה הנכונה.

◆ **מיכאל קרייני:** במידה שמתקבלת ההבחנה בתוך הוראות החוקה לעניין השינוי, הסעיף בחוקה שקובע איך נעשים השינויים, צריך להיות חסין מפני שינוי. מבחינה לוגית אי-אפשר לבוא ולעשות את ההבחנה הזו, אבל את סעיף השינויים ניתן לשנות בדרך זו או אחרת, וזה דבר מאוד בעייתי.

אני תומך בדעה שלא צריך לעשות הבחנה בין הוראות החוקה לבין עצמן והכול נתון לשינויים בדרך שתיקבע בחוקה, על-ידי אותו סעיף שעניינו בשינויים. כי אי-אפשר לקבל שהחלק שקובע איך אנחנו משנים

יהיה ניתן לשינוי, בעוד שלחלק מסוים של החוקה אנחנו נותנים חסינות.

♦ **חיים אורון:** נראה לי שהעניין קצת יותר פשוט. יש שלוש אפשרויות: לא משנים שום דבר, משנים באופן דיפרנציאלי ומשנים באופן אחיד את כולם. אני בעד האפשרות השנייה. אם לא משנים שום דבר, זאת אומרת שאי-אפשר לגעת בחוקה. איני חושב שיש סעיף שהכלל הזה צריך לחול עליו. מה שכן, צריכה להיות דיפרנציאציה בין מרכיבים שונים בחוקה. נניח שבחוקה יופיע שנשיא המדינה מכהן ארבע שנים בשתי קדנציות ורוצים שהוא יכהן כמו שעכשיו, קדנציה אחת של שש שנים, את זה אי-אפשר לשנות בשום אופן? או שבשביל זה צריך 80% או 85%? לא בטוח. יכול להיות שפה מספיק 61. אז מה יעשו? יהפכו את כל העולם ואז ישנו את הכללים? הרי בסוף החיים ימצאו פתרון. זה כמו המים, בסוף תימצא התעלה שאלה ינקזו את המים. לכן אני חושב שצריך ליצור את המבנה הגמיש. ללא ספק יש היררכיה בין המרכיבים בחוקה. כמי שמאוד תומך בחוקה, אני חושב שההיררכיה הזו תהיה יותר מוגבלת אבל היא בכל זאת תהיה היררכיה. יהיה ויכוח גדול בנוגע לחוקים שיהיו במקום גבוה בסולם ההיררכיה. זה לא יהיה פשוט וזה חלק מהוויכוח עצמו.

♦ **אנה שניידר:** גם אני בעד אפשרות של שינויים דיפרנציאליים, אבל אני חושבת שלצורך עניין זה, צריך לעשות עבודת הכנה של סינון או הוצאה מהחוקים הקיימים, מחוקי-היסוד הקיימים, הוראות שאפשר יהיה לתקן בדרך יותר פשוטה. דוגמה לכך היא חוק-יסוד הממשלה החדש, שלגבי חלק מההוראות חשבו, ובצדק, שאין מקומן בחוק-יסוד אלא צריך להיות חוק נלווה. מצב זה קיים לגבי מבקר המדינה, לגבי הכנסת. מה עוד שאם ימשיכו לעשות את התהליך הזה, יכול להיות שלתהליך הסינון והקביעה איזה תיקון יהיה מהותי ותהיה לו פרוצדורה מסוימת ונוקשה ואיזה תיקון יהיה פחות מהותי עם פרוצדורה יותר פשוטה, אפשר יהיה להגיע בדרך של הסכמה.

אני הולכת בדרך פרקטית כרגע. עדיין צריך להשאיר פתח לדוגמה כמו שנתן מר אורון לגבי תקופת כהונה, שזו נקודה קונסטיטוציונית, אבל אי-אפשר לומר שהיא לא תהיה ניתנת לתיקון.

♦ **שלמה גוברמן:** אל לנו להסתכל אל דוגמאות של מדינות אחרות. צברנו במשך קיומה של מדינת ישראל, ניסיון די והותר לגבי שינויים קונסטיטוציוניים חפוזים ושינויים תכופים במוסדות השלטון. כאשר

תיקבע בחוקה המערכת של מוסדות השלטון במדינה, אני מעריך שיהיה מקום לשקול האם לאפשר שינויים במעמדו של בית-המשפט העליון. ייתכן שבכלל לא יהיה שינוי או בוודאי לא בצורה רגילה כמו שינויים אחרים. אינני יודע לומר אילו שינויים אחרים, כאשר כל נושא מכיל בקרבו עולם ומלואו. הדעת לא סובלת שכעבור שנים ספורות אחרי שתקבע החוקה, יעלה על דעתו של מישהו להקים בית מחוקקים עליון. הרי כאשר החוקה תיקבע, כמובן ששום דבר איננו קדוש, אבל מוכרחים לרסן את יצר השינוי. בוודאי ובוודאי שמוכרחים, דווקא במציאות הישראלית, לבצר את עקרונות היסוד של קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית, שוחרת זכויות אדם ומגינה על זכויות של מיעוטים. זאת משום שאם מישהו יעלה על דעתו לשנות משהו ביסודות האלה, הרי שזאת לא תהיה מדינת ישראל. אני חושב שמן הראוי שאבות האומה יגנו על קיומה של מדינת ישראל.

הייתה תקופה, כאשר בית-המשפט העליון קבע בפסק הדין בעניין אל-ארד שקיימות הוראות על-חוקתיות בדבר יהדותה של מדינת ישראל והיותה מדינה דמוקרטית,³ הדברים היו מובנים מאליהם. במשך השנים הדברים כבר פחות מובנים מאליהם והועלו כל מיני רעיונות. אני מציע לשריין ולבצר את אושיות מדינת ישראל מפני שינוי הוראות יסוד בעניין קיומה של מדינת ישראל. למען הזהירות הייתי אומר שבמשך תקופה של מספר שנים, 20-30 שנה, אי-אפשר יהיה לשנות את ההוראות הללו. חייב להיות איזשהו בלם, אחרת אני חושש מאוד מפני עצם העלאת הצעת השינוי שגורמת נזק למדינת ישראל. נכון, ייתכן שהצעה מסוימת לא תגייס את הרוב הדרוש כדי להביא לשינוי, אבל עצם הדיון הזה פוגע ומסוכן. לכן, נחוץ, לדעתי, למנוע בחוקה את עצם הדיון בנושאים נבחרים.

◆ **מיכאיל קריינין:** גם אם הדיון לא יתנהל בשיח החוקתי, הוא יתנהל בשיח הציבורי. גם אם מונעים את השיח החוקתי בעניין, לא מונעים את הדיון שיתנהל מחוץ לשיח החוקתי. לכן, אני בעד הגישה הפתוחה יותר, וכן בעד זה שהדיון, במידה שהוא יתנהל, יתנהל בשיח החוקתי, הדבר עדיף מאשר בשיח שמחוץ לחוקה כי זה נותן יותר לגיטימציה לעצם ההליך הדמוקרטי, מחזק אותו במקום שיפגע בו. מבחינה היסטורית אני חדור בהכרה ההפוכה. כלומר, משטר נאצי

3. ע"ב 1/65 - ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת הששית, פ"ד יט(3) 365.

היה קם יהיה אשר יהיה המשטר בגרמניה. התהליך הדמוקרטי הוא לא העניין. היה יכול לקום אותו משטר במידה שהיה דמוקרטי או לא-דמוקרטי. אני חושב שגם אם המשטר היה טוטליטרי בגרמניה, הנאצים היו מצליחים. מבחינתי, כערבי, עדיף שיהיה כל גוף מיוצג ושישתתף במשחק הדמוקרטי מאשר שיהיה מחוצה לו. כשהוא בפנים, הוא יכול להתמודד ואני יכול להתמודד אתו הרבה יותר טוב מאשר אם הוא בחוץ. הכול צריך להיות פתוח ואני חושב שזה המשחק הדמוקרטי האמתי ולא צריך לחשוש יותר מדי מהעניין ההיסטורי.

אני חוזר לעניין של היכולת שלנו לעשות הבחנה בין הוראות החוקה השונות. צריך להיות ראלים משום שיש נטייה לכרוך את עניין התיקון במה שיהיה. חוקה שתתקבל בישראל, איני צופה שהיא תהיה מקובלת על מרבית האוכלוסייה באותה מידה. אני חושב שהתהליך יהיה לא קל, תהליך שבו ייווצרו טענות משני מחנות עיקריים: המחנה הדתי והמחנה של המיעוטים בכלל והערבים בעיקר. ואני צופה שהתוצאה לא תהיה כל כך מקובלת על שני המחנות האלה. לכן אני מייחס חשיבות מרובה לנושא של התיקון כי את הלגיטימציה של החוקה ואת היכולת לזכות באמון של שני המחנות האלה בתהליך החוקתי, ניתן לפתח באמצעות הליך התיקון. אם תיחסם האפשרות לשנות, הדבר יביא לבידוד שני המחנות האלה עוד יותר, ויקשה עליהם להיות שותפים. לכן, עם מתן ההזדמנות לאפשר את ההשתתפות, נזכה בתמיכה או באמון של שני הציבורים האלה בתוך התהליך החוקתי הקיים. לכן חייב להיות סף תיקון מאוד רחב וליברלי אשר אינו מפריד בין ההוראות השונות שקבועות בחוקה, כי להבחין בין ההוראות האלה, הוא דבר קשה מאוד מבחינה מהותית וגם יקשה על התהליך החוקתי לזכות באמון היותר רחב של הציבור בישראל.

◆ **יהודית קרפ:** האם ניתן לתקן את העיקרון שמדינת ישראל היא דמוקרטיה?

◆ **מיכאיל קרייני:** מה זו דמוקרטיה, איך את מגדירה דמוקרטיה? אם יש הגדרה מאוד ברורה של דמוקרטיה?

◆ **יהודית קרפ:** אם רוצים להפוך את המדינה למדינה תאוקרטית, אתה היית מוכן לאפשר תיקון כזה?

◆ **מיכאיל קרייני:** אם יש ציבור דתי שחושב שזה מה שצריך להיות, אני רוצה לתת לו את הפתח להשתתף. כעת אני מדבר כליברל גמור ולא כערבי, ומותר לי להיות כזה לפעמים, ליברל גמור. אני חושב

שצריכה להיות האפשרות הזו, ובהתחשב בעובדה שהיא תתהווה רק אם יהיה רוב מאוד גדול, שהרי על כך אנחנו מסכימים. אם מישוה רוצה להתאבד, שיתאבד. זה תלוי ברוב, ברצון של הכלל וגם ברצונה של חברה להתפרק לפעמים מבחינה משפטית, גם ברצונה של מדינה שרוצה להתפרק.

◆ **שלמה גוברמן:** דמוקרטיה חייבת להתגונן. למדנו את זה.
◆ **חיים אורון:** זה שימוש מאוד מתוחכם במילה להתגונן. אם ייווצר רוב בארץ שירצה שפה תהיה מדינה תאוקרטית, שום חוקה לא תעמוד בפניו.

◆ **מיכאיל קרייני:** אני מכיר את ההיסטוריה של גרמניה כפי שאתם בטח מכירים אותה, אבל הנאצים בגרמניה היו זוכים במה שהם היו זוכים ועושים את מה שהם עושים, יהיה המשטר אשר יהיה שם.
◆ **רפאל ורדי:** לא בדרך דמוקרטית.

◆ **חגי מרום:** ראינו את רוסיה הסובייטית עם חוקה מאוד נאורה. ברוסיה הסובייטית בתקופת סטלין הייתה חוקה מאוד נאורה ועשו שם מה שרוצים. אנחנו לא נמצאים במגרש המפלצתי הזה של הקמת גוף שאין לו עניין יותר באמות המידה האלה.

◆ **אילן שיף:** הרעיון של פרופ' רדאי הוא דרך תיקון אבל ההזנה או השימון יהיה בזה שכל תיקון יהיה ברוב מאוד גדול.

◆ **פרנסס רדאי:** הרעיון הוא שבחוקה ידובר קודם כול רק על עקרונות היסוד. אם מדברים על עקרונות יסוד, אין מקום לעשות הבחנה בין עקרונות יסוד אלה או אלה. אני מסכימה עם מר מרום שתהליך השינוי חייב להיות אחיד. לגבי עקרונות היסוד, אני מסכימה עם פרופ' קרפ שהשינוי צריך להיות דבר קשה. לדעתי, אם השינויים הם חברתיים סוחפים, ויש שינוי ממשי בהרכב האידאולוגי או הזהותי של האוכלוסייה, שום חוקה לא תעמוד בפניהם. אם יהיה רוב ערבי במדינת ישראל, חוקה שאומרת שמדינת ישראל היא יהודית לא תעמוד בפני שום שינוי במציאות. כפי שנאמר, המציאות לא סובלת פגם תאורטי. צריך להתגונן נגד המניפולציות שנעשות על-ידי מיעוטים במדינה להטיל ולכפות אידאולוגיה של מיעוט על הכלל.

◆ **מרדכי קרמניצר:** החיים הרבה יותר מסובכים. אין שום חוקה שיכולה להיות בנויה רק מערכי יסוד. אין מה לעשות. ראשית, חוקה מקימה גם את המבנה המוסדי ובנוגע למבנה המוסדי, יש דברים שהם לא ברמה הזאת של 'ייהרג ובל יעבור' ואי-אפשר לעשות חוקה באופן אחר.

שנית, לפרופ' רדאי יש הנחה שלפיה החוקה תהיה משהו אידאלי והשינויים יהיו שינויים לרעה. אני מציע להביא בחשבון את שתי האפשרויות, גם זו ששינויים עשויים להיות לטובה. אני מסכים עם הנאמר שיש בחוקה אלמנטים דיפרנציאליים, ולכאורה, המסקנה המתבקשת היא שצריכה להיות דיפרנציאליות גם בדרכי השינוי. אבל המסקנה המעשית שלי מצויה בדברי הפתיחה של מרום, והיא להתאחד על נוסחה אחת לכול. זאת מסיבה שלא תהיה הסכמה לגבי הנושאים השונים הטעונים התייחסות נבדלת, ואתן דוגמה אחת שעליה הכול עלול להישבר.

ודאי שיהיה חלק שירצה לשריין באופן מוחלט או קרוב למוחלט את האופי היהודי של המדינה. אני בעד זה שלמדינה יהיה אופי יהודי, אבל מבחינתי אופייה היהודי מותנה בזה שיהיה בה רוב יהודי, ואם לא יהיה בה רוב יהודי, אי-אפשר לכתוב שדבר כזה שלא ניתן לשינוי, משום שאז בעצם נותנים גושפנקה וחוקה למדינת 'אפרטהייד'. זה פיגול בעיניי. מצד אחר, אני מבין שלאנשים עניין זה הוא בגדר ייהרג ובל יעבור, והם לא יסכימו לתת שריון חזק או מוחלט לתפיסות דמוקרטיות בלי לשריין את האופי היהודי של המדינה. זו תהיה מסכת ויכוחים אין-סופית וזה מתכון להרוג את מודל החוקה. לכן, לדעתי, צריך לוותר כאן על ניקיון עקרוני ולבחור בנוסחה אחידה לגבי כלל ההוראות של החוקה.

◆ **חיים אורון:** בכל מקרה שני המרכיבים בנוסחה הזו יהיו בקטגוריה של סעיפים מרכזיים.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני רואה היררכיה ואני אומר שיש בקצוות מקרים ברורים אבל באמצע יש המון מקרים. לכן אני חושב שהפתרון המעשי הוא ללכת להסדר שינוי אחד לכלל הוראות החוקה.

◆ **רפאל ורדי:** ברצוני להעיר שאיננו דנים בשאלה אם תהיה חוקה או לא, או אם חוקה בכלל אפשרית. אבל בחוקה יהיו או צריכים להיות שני אלמנטים, ושניהם הוזכרו: האחד הוא החלק האופרטיבי לגבי עניין הנשיא, הכנסת וכולי. השני הוא המניפסט, ההצהרה. הואיל ולפי הערכת, על החלק הראשון יכולה להיות הסכמה, על החלק השני ספק אם תהיה הסכמה ולכן ספק אם תהיה חוקה. אני אומר ספק אבל אני כמעט בטוח שלא תהיה.

◆ **חגי מרום:** תחת הספק הזה אנחנו חיים כבר מהכינוס השלישי.

◆ **רפאל ורדי:** לכן השאלה האם לתקן או לא לתקן את המניפסט היא כמעט לא רלוונטית.

◆ **אילן שיף:** אנחנו עוברים לפרק של מי יאשר את החוקה. הצוות מציע שלוש אפשרויות. אמנם הוא מדבר על ארבע אבל אחת מהן אינה מעשית.

א. האפשרות הראשונה היא שהתיקון החוקתי ייעשה ויאושר על-ידי הכנסת עצמה, בכפוף לתקנון הכנסת כמובן, והכנסת תוכל להיעזר בוועדותיה.

ב. האפשרות השנייה היא שאם אכן ייכון בית שני, אזי הבית השני הוא שידון בתיקונים, בייחוד אם אכן תתקבל ההצעה שהחוקה עצמה תנוסח על-ידי הבית השני. הבית השני הוא זה שגם יעסוק בכל נושא התיקונים.

ג. האפשרות השלישית מאחדת את שתי ההצעות הראשונות, שזה יהיה הליך משותף, גם של הכנסת וגם של הבית השני, ובהתייחסות אנלוגית, בכל המדינות שבהן יש שני בתים, התיקון החוקתי עובר באמת אישור של שני הבתים.

◆ **חגי מרום:** ברצוני לומר משהו שנראה לי מאוד עקרוני. כיוון שהשיטה המשטרית בנויה כך שהכנסת עוסקת גם בענייני החקיקה וגם בעניינים החוקתיים של חוקי-היסוד ההולכים ונבנים לחוקה, צריך כל הזמן גם לשים לב לשאלה הפרקטית אם הכנסת תקנה או לא תקנה את הרעיונות הבאים שיפחיתו מכוחה וממרכזיותה. זה צריך לעמוד ברקע העניין. צריך לדעת שהכנסת מאוד רגישה לאפשרות שישתפו מישהו אחר בהליך החקיקה.

◆ **חיים אורון:** התהליך של חוקה יצמצם את משקלו של הפרלמנט כביטוי לייצוגיות של הציבור בשתי נקודות מהותיות: בבית-המשפט העליון והסמכויות של תיקון חוקה או של אי-חוקיות חוקים שתינתן לו, ובהקשחה של החוקה עצמה בשיעורים שכאן מוסכמים, גם אם נתווכח.

אין אפשרות להוציא את תיקוני החוקה מידי הכנסת למקום אחר ולנטרל את מקומה. בדמוקרטיה, הגוף הייצוגי המבטא את הריבון הוא הכנסת עם כל מה שיש בה לטוב ולרע, לכן אני חושב שכל מחשבה להעביר את ההליך הזה של השינוי לאיזשהו מקום אחר, חוץ מאשר באופן פרקטי, תהפוך את הדבר הזה לבלתי אפשרי וכי אז התביעה הלגיטימית המושמעת בחלקים בציבור שאין להם די ייצוג בבית-המשפט העליון, במערכת המשפטית וכו', רק תוחרף בהרבה).

לכן אני חושב שעם כל הקושי, המקום שבו התיקונים הללו צריכים להיות, הוא במסגרת הכנסת. וככל שהבית השני, אם בכלל יקום, יהיה דבר שהוא פחות ייצוגי במובן שדיברתי עליו כאן, הפיכתו לגורם שיעסוק בזה, תהיה טעות שתחמיר את הבעיה. הרי אנו עוסקים לאורך כל הדיונים הללו בניסיון לחפש את המכנה המשותף בחברה שנעשית יותר ויותר סקטוריאלית. מול חיזוקו של בית-המשפט העליון ומול הקשחתה של החוקה, צריך להשאיר לפרלמנט את האפשרות לבצע את השינוי.

♦ **מרדכי קרמניצר:** אני מבקש לומר שצריכה להיות התאמה בין דרך קביעת החוקה לבין דרך תיקונה. לא הגיוני שנבנה מבנה אחד לכינון של החוקה, ומבנה אחר לקביעת שינוי החוקה. תיקון החוקה אינו נופל בחשיבותו ובמשמעותו מקביעת החוקה.

לכן, צריך להיות מתאם בין האופן שבו נקבעת החוקה לבין האופן שבו היא מתוקנת או משתנה, גם ברמה המוסדית. התפקיד שיהיה לבית השני, אם יהיה בית שני, בקביעת הכללים של החוקה, יצטרך להיות דומה. אם הכנסת תהיה הגוף שיקבע את החוקה, אז היא תהיה גם הגוף שיתקן אותה.

♦ **שלמה גוברמן:** אני רוצה להעיר לגבי הדברים של פרופ' קרמניצר. לדעתי אין מתאם בין ההליך של קבלת חוקה לבין תיקון החוקה. התהליך של קבלת חוקה הוא מעשה חד-פעמי, הוא לא חוזר על עצמו, אני מקווה. לעומת זאת, התיקון הוא בלתי מוגבל. לכן לא מוכרחים לנהוג לצורך התיקון דווקא לפי אותה מתכונת שבה נתקבלה החוקה. כשלעצמי אני מסכים שמוקד העשייה של התיקון חייב להיות הכנסת, בוודאי גם מהנימוקים שמר אורון הביא. אבל השאלה היא מה צריך להיות ההליך, והוא צריך להיות כמובן הליך מאוד מבוקר, מסומן, שנועד למנוע מעשים חפזים שרק מקעקעים את החוקה במקום לבצר אותה.

♦ **רפאל ורדי:** ברצוני להעיר כי אם הטלתי ספק בשאלת כן חוקה או לא חוקה, הרי שהייתה זו בבחינת הטלת ספק בלבד. לעומת זאת, עניין הבית העליון, בית הלורדים או בית שני, הוא, לדעתי, לכל היותר שעשוע אינטלקטואלי. הסיכוי הראלי שדבר כזה יקום הוא לפי דעתי שואף לאפס.

♦ **אילן שיף:** אני שותף למה שאומר ורדי שהסיכוי שהכנסת תסכים להקמת בית שני הוא בערך כמו הסיכוי שבית-המשפט העליון יסכים

להקמות בית-משפט לחוקה (והנימוקים כרגע הם פחות חשובים). אני חושב שזה לא מעשי. מכל מקום השאלה אם יוקם בית שני או לא, תלויה גם בשאלה מה הם ההליכים לשינוי החקיקה. אם, בסופו של דבר, בתהליך החוקה יתקבל איזשהו רעיון שבו קל מאוד לשנות את החוקה והחוקה תהפוך לחלק מהמגרש הפוליטי הרגיל, אז לפחות במסגרת הדיון, כאשר דנים לא רק במצוי ובראלי אלא גם ברצוי, אז חייבים לבוא ולומר שבית שני שאמור להיות בית משוריין יותר ופוליטי פחות, ופחות תלוי במרכזי מפלגות ובהצבעות כל ארבע שנים, יכול להיות מעין גוף משריין של החוקה, מעין מחסום לשינוי קל. לכן, אם ההליך של שינוי החוקה, בסופו של דבר, יתקבל כדי להשקיט את כל מי שאיננו שקט, ויהיו גופים שלא יהיו שקטים בחוקה, למשל ברעיון של ד"ר קרייני, אזי יצטרכו איזשהו גוף מקצועי יותר ופוליטי פחות שיהווה איזשהו מחסום מפני שינוי קל מדי בחוקה.

◆ **יהודית קרפ:** קבלת חוקה היא תהליך פוליטי. אנחנו יכולים להכניס בשלבים שונים אנשי מקצוע, אבל בסופו של דבר זה פוליטי מיסודו. אני חושבת שהדרך למנוע תיקונים קלים היא לשים את המחסומים הפרוצדורליים ולקבוע, אבל לא להוציא את התהליך מתוך הגוף שמכריע בעניינים פוליטיים. אינני חושבת שאפשר לתת לחוקה איזו אצטלה שמעבירה אותה מהמגרש הפוליטי למגרש אחר.

◆ **אילן שיף:** פוליטי בכסיות של משי. משהו יותר מעודן. פחות פוליטי אולי במובן הוולגרי של הנושא.

קבוצת דיון ב

◆ **אילן שיף:** אנחנו דנים עכשיו בשאלה של שינוי החוקה. לכאורה זהו רק דיון פרוצדורלי אבל כמובן שמקובל על כולנו שהפרוצדורה בנושאים גם של קבלת חוקה וגם של שינוי חוקה יכולה להפוך מהר מאוד למהות, כי הדרך הפרוצדורלית יכולה בהחלט להשפיע גם על התוכן.

◆ **דוד ראב:** אני חושב שתהליך התיקון יהיה מאוד תלוי במבנה המשטר שיהיה מתואר בחוקה. למשל, אם יש בית שני בבית המחוקקים, הדבר ישפיע על תהליך הצעת התיקונים ותהליך אישור החוקה. הנקודה העיקרית היא שאני מאמין שמכיוון שיש לכנסת או לרשות המחוקקת ניגוד אינטרסים עצום בשינויים הקשורים בכל הנוגע לכוחות שלה או ליחס שלה לרשויות האחרות, חייב להיות גם מנגנון חוץ-פרלמנטרי כדוגמת חתימה של מאה או מאתיים אלף איש, לתיקונים בחוקה. אני חושב שלרשות המחוקקת חייב להיות גורם מבחוץ למקרה שדרוש שינוי. לכנסת אין אינטרס להציע את זה בעצמה.

◆ **אריק כרמון:** אם באמת יגיע אותו רגע שרמזת עליו, שחלו שינויים כאלה ואחרים שמצריכים תיקון בחוקה, אני חושב שזה פחות משנה ברמה של מי יזום, ואתה שואל עכשיו רק לגבי הייזום, בין אם מדובר בעשרה חברי כנסת או בוועדת חוקה. אני מוכן לקבל כל אחת מהחלופות האלה.

ישנה שאלה מקדמית שאני חושב שצריך להביא בחשבון וזאת העובדה שעד היום חיינו במשטר שבו חוקי-יסוד, כלומר, כל החקיקה הקונסטיטוציונית בישראל, התקבלו ברוב רגיל. כלומר, אנחנו חיים בתרבות פוליטית שאין יזמה לחקיקה קונסטיטוציונית, מספיק לה רוב רגיל ואין שינויים בחקיקה כזאת. היוצא דופן שעבדך הנאמן חווה אותו שהיה צריך רוב מיוחס, לאחר שחוק התקבל בחוק רגיל, היה ביטול הבחירה הישירה. אבל נדמה לי גם שתיקנו את חוק-יסוד: חופש העיסוק, והתאימו אותו בעקבות פסיקת בג"ץ.

יש לנו תרבות פוליטית מסוימת והייתי מציע, מאחר שאנחנו רוצים לשנות את התרבות הזאת ואנחנו רוצים לעגן את החוקה ולתת לה משקל הרבה יותר סובסטנטיבי, לחשוב איך משפיעים על התרבות הפוליטית ועל החשיבה הפוליטית.

◆ **יורם ארידור:** ראשית, רציתי להעיר הערה בדבר הקשר בין הרוב לשינוי החוקה ובין הרוב לקבלת החוקה. יכול להיות קשר ויכול להיות

שלא יהיה קשר. למשל, אם החוקה מתקבלת לראשונה ברוב רגיל במשאל עם, זה לא אומר שאחר כך חייב להיות שינוי שלה ברוב רגיל וזה לא אומר שהיא חייבת להשתנות במשאל עם, אלה יכולים להיות שני ערכים נפרדים לגמרי. זאת אומרת, יכול להיות רוב מיוחד.

לדעתי שינוי חוקה צריך להתקבל בכנסת בהליכים המקובלים ברוב של שני-שלישים מחברי הכנסת ומה שקשור להצעת שינוי חוקה, הייתי מציע שאפשר יהיה להציע את זה במידה ש-40, כלומר, שליש מחברי הכנסת, מציעים את השינוי.

אני לא הייתי מציע שכל עשרה חברי כנסת יעניקו לנו את הרעיונות שלהם לגבי שינוי חוקה מדי שבועיים. זה יכול להיות ממש כמו הצעות אי אמון, הצעות לסדר היום, והצעות חוק. צריך ששינוי חוקה יהיה תהליך קצת יוצא דופן וש-40 חברי כנסת, זה מה שהייתי חושב, שליש, או שני שלישים, יאשרו את זה.

איני מתלהב כל כך מהרעיון של מנגנון חוץ-פרלמנטרי לנושא הזה. אני בעד קבלת החוקה ברוב רגיל במשאל עם והבעתי את דעתי בישיבה הקודמת, אבל איני מתלהב ממנגנון חוץ-פרלמנטרי להצעות שינוי בחוקה. נניח אפילו שנדרוש חתימות של מאתיים אלף איש, זה בסך הכול יהיה כ-5% מבעלי זכות הבחירה. אני חושב שאם 40 חברי כנסת יגישו הצעה, הם נאמנים כי הם מייצגים ציבור של לפחות מאתיים אלף איש ואיני צריך דווקא את החתימות האישיות. ממילא האישור עצמו יהיה טעון, לדעתי, רוב של שני שלישים מחברי הכנסת ואני לא הייתי מביא את זה למשאל עם נוסף. לדעתי הקושי להשיג שני שלישים מחברי הכנסת הוא קושי סביר. לא פחות מזה, ראינו שאת העיוות של שינוי שיטת הבחירות, השיג רוב של חברי הכנסת בשלב הראשון ואיני בטוח שהיו משיגים שני שלישים, כך שזה מעכב שינויים חפוזים בחוקה שנעשים משיקולים אופרטוניסטים או משיקולים מוטעים ונותן אפשרות למחשבה שנייה. אם יהיה בית שני, מובן שהוא יכול לתת גם את המחשבה השנייה בתהליך, אבל אם לא יהיה, מספיק התהליך דרך הכנסת.

לפי הערכתי, בהנחה שתהיה חוקה, זה יהיה נוקשה דיו למנוע מהלכים חפוזים וגמיש דיו כדי שהחוקה לא תשתלט על העתיד לחלוטין.

♦ **אילן שיף:** השאלה אם המסה הקריטית הזו לא פוגעת למשל במיעוטים. למשל, אולי קשה לחברי הכנסת הערבים או לחרדים להשיג 40 חתימות כדי ליזום העלאת נושא בכנסת. השאלה אם לא צריך ליזום איזו נוסחה.

◆ **ישראל שפיר:** אני רוצה להתייחס לנושא של היכולת לפעילות חוץ-פרלמנטרית. נדמה לי שאחת הטענות שנשמעות לעתים בציבור לגבי הכנסת היא, שבגלל אופן הבחירה אין מנגנונים מספיק טובים שבאמצעותם הכנסת נענית לרחשי הציבור או מושפעת על-ידי. דווקא כאן ניתן לתת לגיטימציה לפעילות, וגם אם לא כל החתימות יהיו כשרות, או שיהיה צורך ליצור מנגנון שעושה בקרה על החתימות, הדבר יאפשר לקבוצה גדולה בתוך העם ליזום תהליך. הרי ברור שהדבר מגיע לכנסת בסוף. זאת אומרת, נדמה לי שזה האיזון של העניין. אם תיווצר מסה של אזרחים שמעוניינת להשפיע על הכנסת ועל-ידי זה להעלות חוק, זה לא אומר שהוא יעלה, כי עדיין צריך יהיה להשיג רוב. אבל זה בכל זאת אמצעי לביטוי הלכי הרוח בציבור, דבר שמשפיע על הכנסת ובעצם יוצר איזושהי תלות בין הנבחרים לבין הבוחרים במהלך כהונת הכנסת הרגילה ולאו דווקא פעם בארבע שנים, שגם אז אנחנו לא עומדים בלחץ אישי. בעצם, יש כאן תהליך שמתקן במעט את העיוות המסוים שקיים בהליך הבחירות אצלנו.

◆ **אילן שיף:** איזו הצעה היית נותן במסגרת זכות הציבור ליזום?

◆ **ישראל שפיר:** מן הסתם זה לא יהיה שלישי מציבור הבוחרים הפוטנציאלי, אבל אני חושב שמספר כמו מאתיים אלף שזה אומר משהו כמו 8% מהבוחרים הפוטנציאליים, זו מסה קריטית. הרי הם לא מחליטים אלא רק יוצרים איזו מסה קריטית של לגיטימציה, של לחץ מלמטה שהוא איננו סקטוריאלי. אולי כדאי לקבוע את זה כאחוז מסוים מבעלי זכות הבחירה. קשה לי לחשוב על סקטור שמסוגל לארגן לעצמו עצומה כזאת בצורה צרה. זה צריך להיות משהו יותר רחב, ולכן נניח 50-60 אלף.

◆ **גידי רהט:** רציתי להעיר לגבי המאתיים אלף. אם יהיו מאתיים אלף אזרחים, אימת הציבור תהיה על הכנסת. לכן יכול להיות שעדיף שיהיו רק 50 אלף.

◆ **ישראל שפיר:** בוא נעזוב לרגע את המספר. אפשר לקבוע שהוא צריך להיות נמוך ממסה כזו שתיצור דה-לגיטימציה של הכנסת וגבוה מסקטוריאליות מסוימת. מה יהיה המספר, על זה יחליטו.

◆ **אילן שיף:** הנושא הבא מהותי יותר, על אף שהוא פרוצדורלי, והוא ההבחנה בין סוגי התיקונים. שלוש אפשרויות הצוות מביא לידיעתנו:

א. אפשרות אחת שקיימת בצרפת ובנורבגיה, היא לקבוע שנושאים

מסוימים בחוקה אינם ניתנים לשינוי כלל. למשל, בצרפת נקבע שלא ניתן לשנות את האופי הרפובליקני של המשטר, ובנורבגיה נקבע שאי-אפשר לסתור את עקרונות היסוד של החוקה. אם להעביר את זה למגרש הביתי שלנו, אפשר למשל לקבוע שאם בחוקה ייאמר שמדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית או, בקצה השני של הספקטרום, מדינת כלל אזרחיה, אז את זה אי-אפשר יהיה לשנות. ב. האפשרות השנייה היא שהחוקה תבחין בין סוגים של תיקונים ותקבע לגביהם פרוצדורה שונה. למשל, אי-אפשר יהיה לשנות את אופייה הדמוקרטי של המדינה אלא ברוב של 90 חברי כנסת, או אי-אפשר יהיה לשנות בכלל את אופייה הדמוקרטי של המדינה וכך הלאה.

ג. האפשרות השלישית, לאו דווקא בחשיבותה, היא לא לעשות דיפרנציאציה בין שינויים ובין תיקונים ולקבוע שהתהליך הוא אחיד לכל סעיפי החוקה.

האמת היא שכל הדיון בסוגיה הזו, כמו גם בסוגיות אחרות, קצת קשה עלינו כי מדרך הטבע היינו צריכים לראות קודם כול את החוקה לנגד עינינו, ורק אחר כך לדון בשאלה הזאת, אבל כיוון שזה נושא לדיון וזה נושא חשוב, כל אחד ידמיין לעצמו את החוקה שהוא רואה לנגד עיניו ובהתאם לזה יתייחס לנושא.

◆ **חגי מרום:** הייתי רוצה להמשיך את ההצגה ה'אובייקטיבית' של השופט שיף ולומר בפתחת הדיון שאני מאוד מודאג מהאפשרות לקבוע שעניינים מסוימים אינם ניתנים לתיקון מפני שזה מייצר קשיים לעצם כינון החוקה. אני חושב שאנחנו צריכים לא להקשות על עצם כינון החוקה. אני חושב שאין לקבוע שנושא מסוים אינו בר-תיקון, אפילו בשאלות ערכיות כמו האם שיטת המשטר בישראל היא שיטה דמוקרטית או לא, כולל הגדרת השאלה מהי דמוקרטיה. הנקודה הספציפית הזו כמעט מוסכמת, אמנם, אבל בנקודות אחרות, אני חושב שזה ישפיע לרעה וייצור מצב של סיכול החוקה עצמה דרך נושאי התיקון שלה.

הדבר השני שאני רוצה לומר הוא, שגם הבחנה בין סוגים שונים היא מאוד בעייתית. לדוגמה, אנחנו יכולים לומר שאם חוקה קובעת שמשך הכהונה של נשיא מדינה הוא שבע שנים והנה קמו מכווננים חדשים אחרי כינונה של החוקה ורוצים להביא לתהליך של תיקון,

מדובר כביכול בעניין טכני ואז יטענו, למה ליצור מסביבו את אותו הליך שאנחנו יוצרים סביב שאלת יהדותה של מדינת ישראל או שאלת הדמוקרטיה. ובכל זאת אני סבור שחוקה צריכה להכניס לתוכה את הנושאים העיקריים, העקרוניים, הבסיסיים, היסודיים ולהזיז הצדה חוקים נלווי חוקה, את הנושאים הטכניים. אם יוותרו בתוכה נושאים טכניים כלשהם, לא יהיה קשה להשיג את הרוב המיוחד הנוקשה, שגם עליו יש להמשיך ולדון, בנושאים שעליהם אפשר להשיג הסכמות. לעומת זאת מצב של שדרוג והורדה של סוגים מסוימים של אמירות בתוך חוקה, נראה לי מאוד בעייתי.

לכן אני מצדד בגישה השלישית של ארצות-הברית וארצות אחרות, שלפיהן חוקה היא חוקה וכל תיקון בה יצריך את הרוב שיהיה אותו רוב שמחליט.

♦ **יורם ארידור:** אני שותף לדעה לגבי כך ששום סעיף לא צריך להיות חסין לחלוטין מפני תיקון אלא שהנימוקים שלי קצת שונים.

לגבי הסעיף שמדבר על מדינה יהודית. אני מציע שלא לחשוב שעל-ידי כך שנשריין את הסעיף הזה מפני תיקון בחוקה אנחנו נבטיח את היהודיות של המדינה. זאת אשליה כמובן. אם יהיה כאן רוב ערבי, המדינה לא תהיה מדינה יהודית ולא חשוב מה יהיה כתוב בחוקה, ואחר כך יתקנו את זה ממילא. כך גם לגבי מדינה דמוקרטית. אם 80 חברי כנסת יחליטו שהם רוצים לבטל את הדמוקרטיה של המדינה, אז המדינה הזאת לא תהיה דמוקרטית ולא חשוב מה יהיה כתוב בחוקה. אני מציע ראשית כול לא להכניס לחוקה סעיפים של אשליות.

הדבר הנוסף הוא שאי-אפשר להבחין בין סעיף שלא ניתן לתיקון לבין סעיף שניתן לתיקון מבחינת התוצאות. אפשר לכתוב שהדמוקרטיה של המדינה איננה ניתנת לשינוי, אם זה כתוב בחוקה, אבל את חופש הביטוי אפשר לחסל. אז מה נשאר מהדמוקרטיה אם מחסלים את חופש הביטוי? את אותו סעיף של זכויות אדם שמדבר על חופש ביטוי, על חופש התארגנות או על חופש אספות או דברים מהסוג הזה. לכן אני רואה בכל העניין הזה דבר מלאכותי. צריך להגן על היהודיות ועל הדמוקרטיה של המדינה על-ידי זה שיהיה רוב יהודי, על-ידי זה שתהיה הבנה לדמוקרטיה של המדינה, ושחברי הכנסת והציבור יתמכו בדמוקרטיה של המדינה ויגנו על הזכויות היסודיות המביאות לתוצאות האלה, כמו חוק השבות וכמו החוקים לגבי זכויות אדם. אז התוצאה תהיה כמו שאנחנו רוצים, אבל לא צריך להבחין בין סוגי הסעיפים

בחוקה מבחינת האפשרות לתקן ובוודאי לא צריך להעלות איזה סעיף בדרגה מתוך איזו אשליה עצמית.

◆ **אילן שיף:** אתה יוצא מנקודת הנחה שאם 80 או 90 חברי כנסת יחליטו שזו מדינה לא-דמוקרטית או מדינה לא יהודית או מדינה תאוקרטית, שום דבר לא יעזור. מה דעתך על מצב שבו החוקה תקבע, מצד אחד, שאי-אפשר לשנות את אופייה הדמוקרטי של המדינה, ומצד שני 30 חברי כנסת, שהם לשון המאזניים בקואליציה, יחליטו שהם רוצים לשנות את אופייה של המדינה. אני מעלה מצב תאורטי, ואם תרצה ראלי, שבו אין רוב בין חברי הכנסת שרוצים לשנות את אופי המדינה, אבל יש קבוצה כזאת שעל-פיה יקום וייפול מי יהיה בשלטון, מי יהיה ראש הממשלה, מי תהיה הממשלה, והם רוצים לכפות על הרוב הסדר מסוים.

◆ **יורם ארידור:** אי-אפשר לכפות על רוב אלא אם הוא רוצה שיכפו עליו. כלומר, אם רוב מסוים שנמצא בכנסת מוכן לשבור את האופי הדמוקרטי של המדינה בשביל השלטון, אז יש רוב בכנסת נגד הדמוקרטיה של המדינה. מתוך ההבנה הפוליטית שלי, אי-אפשר להיאבק ברוב. כלומר, אי-אפשר להיאבק ברוב אלא אם הופכים לרוב ואי-אפשר באמצעים מלאכותיים, משפטיים, פורמליים ואחרים, להיאבק נגד מה שרוצה הרוב. הדרך היחידה למנוע זאת היא שלא יהיה רוב שירצה דברים פסולים. יש אמצעים להיאבק נגד זה. היום, עד כמה שאני זוכר, אי-אפשר שרשימה תרצה לשנות את האופי היהודי ואת האופי הדמוקרטי של המדינה ומי שרוצה לשנות את זה לא יכול להגיש רשימה לכנסת.

יהיה חוק למי מותר להיבחר לכנסת, להגיש רשימה לכנסת ולמי אסור. בחוק כזה בוודאי שאפשר לכתוב שלא תהיה רשימה לכנסת שרוצה לשלול את האופי היהודי או את האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל, אבל איני רואה צורך לשריין גם את הסעיף הזה מפני רוב, בין שהסעיף יהיה כתוב בחוקה ובין שלא יהיה כתוב בחוקה. כלומר, הגישה שלי היא שאם יש רוב, בסופו של דבר הרוב הזה יכפה את דעתו והדרך הנכונה היא לא להילחם ברוב על-ידי אמצעים פורמליים אלא להילחם ברוב על-ידי שכנוע כדי להשיג את הניצחון. השאלה היא אם יש איזשהו שלטון, שמוכן להיכנע למיעוט אנטי-דמוקרטי ומוכן להיכנע לסחיטה כדי להישאר בשלטון, צריך להשתדל ששלטון כזה לא יקום.

◆ **אשר מעוז:** אני חושב שהיה משהו קצת אבסורדי במהלך הדיון

זוהו בלט אצל עו"ד ארידור וגם אצל המנחה, דהיינו, אפשר בדרך דמוקרטית לחסל את הדמוקרטיה. זאת אומרת, אם 51% רוצים שזו לא תהיה דמוקרטיה, יהיה לא-דמוקרטי שזו תהיה דמוקרטיה. בדמוקרטיה יש לפחות עיקרון דיקטטורי אחד, לעולם אי-אפשר לחסל את הדמוקרטיה. לכן הדבר הזה, בין שתשריין ובין שלא, הדמוקרטיה לעולם תעמוד עד שהיא לא תהיה דמוקרטיה. לא ניתן לחסל את הדמוקרטיה בדרך דמוקרטית. התפיסה הדמוקרטית מבוססת על כך שלעם אין בחירה אם הוא רוצה דמוקרטיה או לא.

◆ **יורם ארידור:** בגרמניה חיסלו את הדמוקרטיה.

◆ **אשר מעוז:** לא חיסלו את הדמוקרטיה באופן דמוקרטי. לא יצאו ואמרו שברגע זה מחליטים לא להיות דמוקרטים.

◆ **יורם ארידור:** ההליך לא היה דמוקרטי. הבחירות לפרלמנט הגרמני לא היו דמוקרטיות אלא תחת איומים.

◆ **חגי מרום:** אני מציע שנרד מהפרק ההיסטורי, אני רק אומר שאי-אפשר, על-ידי אמצעים פורמליים, להילחם נגד רוב.

◆ **אשר מעוז:** זה עדיין לא אומר שיש לאפשר להעמיד בסימן שאלה עקרונות מסוימים, למשל את שאלת הדמוקרטיה. את הזכות לחיים לא ניתן להעמיד בסימן שאלה. שום רוב לא יחליט שהוא רוצה להוציא להורג אנשים ככה. אני חושב שהעיקרון הבסיסי שדמוקרטיה איננה ניתנת לשינוי בדרך דמוקרטית (בלי להיכנס לדוגמה ההיסטורית), הוא עיקרון בסיסי ומובנה בדמוקרטיה כי אחרת אין משטר דמוקרטי. אי-אפשר לבחור משטר דיקטטורי בדרך דמוקרטית. זה לא הולך. אם מה שאמרת עד עכשיו לא הגיוני, סיימתי את טיעוניי. אבל אם זה נכון, נשבר העיקרון שכל דבר ניתן לשינוי בחוקה של מדינה דמוקרטית.

◆ **חגי מרום:** אתה רואה חוקות כמו חוקת ארצות-הברית שלא התנתה את הדבר הזה.

◆ **אשר מעוז:** מכיוון שהם לא מעלים על הדעת דבר כזה.

◆ **חגי מרום:** אולי גם אנחנו לא נעלה על הדעת על מנת שלא להיכנס למתווה הזו?

◆ **אשר מעוז:** ישנן שלוש שאלות מרכזיות העולות על הפרק. השאלה האחת היא האם יש עקרונות שאינם ניתנים לשינוי במשטר דמוקרטי והתשובה שלי כן, המשטר הדמוקרטי עצמו אינו ניתן לשינוי. שאלה שנייה שמעלה עו"ד ארידור - אם נקבע את זה בחוקה, זה יעזור? לא. אם אני אקבע את זה בחוקה, הטנק יקבע אחרת. בגין אמר פעם

שאפשר לעלות עם טנק על משרדי הממשלה ואז הדמוקרטיה נגמרת באותו רגע. השאלה השלישית היא, האם את הדברים, לפחות לגבי דמוקרטיה, צריך להכניס לחוקה. יכול להיות שהתשובה הפרקטית תהיה שזה לא יעזור, זה לא יעלה על הדעת וזה לא לגיטימי לעשות את זה, אבל זה לא יעזור אם תכניס את זה כי הטנק יקבע הכול בסופו של דבר. זה שבממטר דמוקרטי יש עקרונות שאינם ניתנים לשינוי, זה מובן מאליו. הממטר עצמו לא ניתן לשינוי בדרך דמוקרטית. הוא ניתן לשינוי בטנק. דרך אגב, אולי גם ברוב. הרוב לא רוצה להיות דמוקרטי, אבל אי-אפשר להגיד שהדמוקרטיה מגבשת את הזכות של הרוב לחיות בממטר לא-דמוקרטי.

זה המינימום, ועכשיו השאלה היא אם צריך להתחיל מאלף. למשל, בפסילת רשימות. רשימה שמתנגדת לדמוקרטיה, חייבת להיפסל וזה לא ייתכן אחרת. אי-אפשר לשחק כדורגל בחוקים של כדורסל. יש בסיס. אתה נכנס למשחק כדורגל, אתה מקבל עליך את הכללים של הכדורגל. המדינה היהודית זו תוספת. מדינה יהודית איננה מתחייבת מהדמוקרטיה. אז השאלה היא בעצם האם אנחנו רוצים להרחיב. ראשית, העיקרון נשבר. יש דברים שאי-אפשר לשנות באופן דמוקרטי. האם אנחנו רוצים להכניס עוד עיקרון, לאו דווקא דמוקרטי אלא אולי איכשהו נמתח עם הדמוקרטיה. דרך אגב, אפיזודה היסטורית. עוד לפני שהיה לנו חוק-יסוד אחד, כשהובא חוק השבות לכנסת, הציעו שני חברי כנסת, באדר ובר-יהודה, לקבוע שחוק השבות אינו ניתן לשינוי בשום רוב שהוא, ובן-גוריון ענה שלא צריך לכתוב את זה, לא יעלה על הדעת שאי פעם יהיה בכנסת רוב לשינוי חוק השבות. אולי הוא היה אופטימיסט בלתי נלאה, אבל היום, נקווה שזה לא יקרה, שינוי חוק השבות אינו דבר שלא יעלה על הדעת, אם כי שם המאבק היה אחר. הם רצו לכפות על בן-גוריון חוקה, הוא לא רצה אותה והבין את התרגיל שעושים לו. אני חושב שגם בצרפת נושא הגבולות לא ניתן לביטול, אז מה יהיה עם הצרפתים, מה יקרה אם גרמניה תנצח במלחמה ותגיד לממשלת צרפת או שאתם מוותרים על מקום מסוים או שאנחנו מטילים פצצה גרעינית? יגידו, אנחנו רוצים אבל אנחנו לא יכולים? אני אומר תמיד שלישראל קל יותר לוותר על הגולן כי אנחנו בסך הכול צריכים אולי משאל עם אם יהיה לנו חוק-יסוד. אסד, גם אם הוא רוצה לוותר הוא לא יכול כי בחוקה הסורית יש סעיף שאי-אפשר לוותר על הגבולות וזה לא ניתן לשינוי בשום רוב שהוא.

ישנם נושאים שמדינה יכולה לראות אותם כעקרוניים והם נכנסים לחוקה. אם נחזור לשאלת המדינה היהודית, השאלה היא האם אנחנו פותחים את הנושא והאם זה ניתן לוויכוח. יכול להיות שבסיכומו של דבר, מבחינה פרקטית, עו"ד ארידור צודק. לא רק שאם יהיו 51% בעד שינוי החוק אז לא תהיה מדינה יהודית, אם יהיו 40% נגד מדינה יהודית זאת לא תהיה מדינה יהודית, אבל בהחלט אפשר לומר שזו מהות המדינה, ודברים מהותיים רוצים לשריין.

♦ **אשר אריאן:** נדמה לי שאסור לנו בכלל להכניס את העניין של הגורם היהודי והדמוקרטי במסגרת הסמלים של החוקה. כלומר, הסמלים האלה צריכים להתבטא בסעיפים של החוקה. אם שיטת הבחירות תהיה לא-דמוקרטית, אז זה באמת לא משנה. אם זה לא יספק את הצרכים של הקבוצות העיקריות, זה באמת לא משנה מה שעוד נכתוב בחוקה. נדמה לי שהעניינים הטכניים, מוטב שלא יהיו בחוקה. אנחנו צריכים חוקה רזה ולא שמנה. ככל שהחוקה תהיה יותר רזה, נדמה לי שהסיכוי שנוכל להעביר אותה, שיבינו אותה, שילכו לפיה, יגדל.

♦ **אריק כרמון:** אני רוצה לתת כאן עוד פרספקטיבה שאינה של משפטן. אני חושב שהחוקה היא לא מטרה. המטרה היא לבסס מה שמדעני המדינה קוראים, דמוקרטיה מהותית בשונה מדמוקרטיה פורמלית. במילים אחרות, דמוקרטיה שיש בחברה אזרחית שבה מרבית האזרחים הפנימו את כללי המשחק. במונח זה אני מסכים עם מה שאומר עו"ד ארידור. אני גם חושב שזו תהיה טעות ברמה החינוכית. כינונה של חוקה, אמור להיות שלב ראשון באיזשהו תהליך שמוליך לקראת ביסוסה של חברה אזרחית לאורך זמן. הדוגמה של ארצות-הברית ושל דמוקרטיות אחרות הן דוגמאות מובהקות. גם אני מקבל את הגישה הזאת של הליך אחיד ונוקשה לתיקונים בחוקה. לגבי אפשרות קוניונקטורלית, כלומר, ניתן להקים קואליציה עם 61, אבל אם אמנם הולכים לכיוון של שינוי חוקה בשני שלישים, פותרים את הבעיה. אז 30 איש לא יכולים להשפיע בצורה כזאת או אחרת.

♦ **אילן שיף:** אני התכוונתי לאפשרות שלפיה נניח שבחוקה נקבע שמדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית ונניח ש-30 חברי כנסת רוצים להפוך את המדינה לתאוקרטית. עכשיו יש אפשרות להקים שתי קואליציות עם פלוני בתור ראש ממשלה או פלמוני בתור ראש הממשלה, חברי הכנסת יכולים להביא לרוב. נניח שנקבע ששינוי החוקה מחייב 70 חברי כנסת, אז 30 חברי כנסת יכולים לאחוז את הקואליציה בגרון לשינוי החוקה,

אלא אם כן תאמר שדברים מסוימים אין-אפשרות לשנות בחוקה. ♦ **אריק כרמון:** לדעתי עו"ד ארידור נתן את התשובה. במידה שתהיה פה דמוקרטיה מהותית וחברה אזרחית, לא יכולה להישמע טענה כזאת כי היא לא תתקבל. מצד שני, אם היא תתקבל, קיימת בעיה, שהיא חולשתה של הדמוקרטיה ואז נגזר דינה.

♦ **דוד ראב:** אני מסכים באופן עקרוני שרצוי שתהיה גישה אחידה לתיקון החוקה, אבל הייתי ממליץ לא להגביל מראש את האפשרות לשריין קטעים ספציפיים, מפני שיכול להיות שיהיה חשוב מאוד, כדי להגיע לקונסנזוס וכדי להגיע לתוצאה בדיונים וגם במשא ומתן, והדרך היחידה להגיע לידי הקונסנזוס היא עם עיגון קטע זה או אחר בצורה מיוחדת: או על-ידי כך שאי-אפשר יהיה לשנות את הקטע בכלל, או שתיקונו יצטרך להתבצע בצורה מיוחדת.

האמת היא שהדוגמה שאתם מביאים היא ארצות-הברית, אבל בחוקה בארצות-הברית יש שני נושאים שבאמת ניתנה להם התייחסות אחרת בנוגע לתיקון, והם שני הנושאים שהיו המרכזיים באותה עת. אחד היה עבדות, שהיה אסור להגיש הצעת תיקון לחוקה ל-20 שנה בנושא העבדות. המצב שונה עכשיו, כמובן, אבל העיקרון קיים והוא בחוקה. הדבר השני, הוא שוויון של שני נציגים בסנט לכל מדינה, ובחוקה אסור לשנות את הדבר הזה עד היום, אלא אם כן כל המדינות מסכימות, וזה משהו שונה מאוד מתיקון רגיל לחוקה. אז אפילו שהעיקרון נכון, לא הייתי מגביל מראש, מפני שיכול להיות שיצטרכו לעשות משהו כדי להגיע לקונסנזוס שכולנו רוצים בו.

♦ **רות גביזון:** אני מסכימה להערה האחרונה ואני רוצה לציין שבגרמניה, שגם בה יש סעיף אחד שאסור לשנות, זהו סעיף סמלי, זה לא סעיף שיש לו משמעות, והוא המחויבות לכבוד האדם שבאמת קשה להעלות על הדעת איזשהו מחוקק שירצה לומר שעכשיו לא מכבדים את האדם. השאלה כמובן היא מה עושים עם כבוד האדם, מהם ההסדרים המרכזיים שמעוגנים, וצריך לזכור כל הזמן שמדובר על חוקה ולא על מכלול ההסדרים שבהם אנחנו עוסקים, שהם התוצר של המערכת הפוליטית וההסדרה של החברה.

אני מוצאת את עצמי שוב ושוב באותו קושי שנובע מכך שאנחנו מדברים על נושא באופן תאורטי. אנחנו בעצם עדיין לא יודעים איזו מין חוקה תהיה לנו, איזו מין חוקה תהיה המסמך, שלגביו אנחנו שואלים איך צריך לתקן. יש לפחות כמה אפשרויות ואחת מהשאלות

הגדולות היא האם הולכים בכיוון אימוץ המצב החוקתי הקיים עם שינויים קלים, או האם הולכים בכיוון יותר שאפתני שאנחנו מאמצים אותו כמקשה אחת. אם בוחרים ברעיון המקשה האחת, שהוא הרעיון שנראה לי יותר נכון, אז יכול להיות שחלק מהמשא ומתן יהיה על אודות מידת הנוקשות.

צריך לזכור דבר שעוד לא דיברנו עליו, שנוקשות היא חיונית כדי להבטיח את הוויתורים החוקתיים. מצד שני, נוקשות חמורה מדי יכולה לגרום לבעיות גדולות בתפקוד הממשל. החוקה האמריקנית, מהבחינה הזו, היא סיפור מעניין, כי הליך התיקון שם מאוד קשה ויש מעט מאוד תיקונים. חלק גדול מהמשפטנים החוקתיים חושבים שנעשו בפועל תיקונים חוקתיים שלא בדרך תיקון החוקה. זאת אומרת, יש היום פרקטיקות ממשליות מאוד מרכזיות שסותרות את העקרונות החוקתיים, שהתקבלו על-ידי פסיקה או על-ידי ביטול חוקים או דברים מהסוג הזה, בין השאר כדי לאפשר איזושהי גמישות במנגנון תיקון שהוא כנראה קשה מדי.

לעומת זאת בארצות מרכז אירופה, שעכשיו עושות הרבה מאוד חוקות חדשות בתנאים יותר דומים לתנאים שלנו, ההמלצה של עושי החוקות בדרך כלל היא שהחוקה בחלק המשטרי דווקא לא תהיה נוקשה מפני שבחלק המשטרי יש הרבה מאוד ניסוי וטעייה, ואם מתחילים לתכנן נוקשות גדולה מדי, מסתכנים במצב שמעגנים הסדר משטרי מאוד בעייתי ואין אחר כך כלים לתקן אותו. כתוצאה מכך מסתבכים בבעיה של שלטון החוק והחוקתיות כי יש אילוצים הנובעים מכך. אני חושבת שתקופת הביניים עם חוק הבחירה הישירה גילתה כמה וכמה תופעות מהסוג הזה. לכן, נדמה לי שקשה להגיע לתשובות בשאלות האלה בלי לדעת בעצם מהו התהליך שאנחנו מדברים עליו.

אני רוצה להזכיר, בהקשר זה, את ההצעה של השופט לנדוי מלפני הרבה שנים: הוא חשב שכדאי לבודד מבין החלקים החוקתיים את החלק המשטרי, ולקחת אותו כפי שהוא קיים היום פחות או יותר, ולשריין אותו. זאת משום שהוא חושב שזה החלק שבו יש צורך מאוד גדול ויש גם הבעיות של ביקורת שיפוטית לא כל כך חמורות. מצד שני, צריך לזכור שזה אולי לא המהלך שאנחנו מדברים עליו. אנחנו בדרך כלל מדברים על מהלך הרבה יותר אמביציוזי וכבר בדיון הקטן שלנו ראינו שיש בעיה גם לגבי העקרונות המשטריים, גם לגבי פרק זכויות האדם, גם בשאלות כלכליות וחברתיות, וגם לגבי ההקדמה: האם להכניס מושגים כמו יהודית, דמוקרטית? האם בכלל צריך הקדמה?

אני חושבת שאנחנו צריכים לזכור שמול הצורך בנוקשות, שהוא חיוני באמת, אנחנו מוכרחים לשים את עקרון הגמישות. עוד פתרון שהנשיא ברק מציע, הוא לתכנן מראש תהליך נוקשות מתקדם. זאת אומרת, לתת לעצמנו תקופת ניסוי של נוקשות חלשה יחסית, עם רוב של 61 חברי כנסת, ואז כשאנחנו רואים שהעסק באמת עובד והצלחנו להגיע למבנה משטרי מתקבל על הדעת, רק אז להחמיר עם דרישות הנוקשות.

הצעה אחרונה לנו כמחוקקים וכמכונני חוקה היא, לא להמציא המצאות ייחודיות ומקוריות. כשאנחנו עושים הכרעות חוקתיות, כדאי לעשות הכרעות חוקתיות שכבר נבדקו. לא להמציא שעטנזים, מפני שבשעטנזים יש אולי איזשהו פתרון יצירתי למשהו חדש, אבל אז מאבדים את היתרונות של שיטות שכבר נבדקו וקרוב לוודאי שניכנס לצרות שאנחנו לא יודעים איך לטפל בהן.

♦ **חיים צדוק:** אנחנו מעמידים את העגלה לפני הסוס במונח זה שאנחנו מדברים על הליכי שינוי חוקה שאיננה בפנינו. יותר מזה, אנחנו בעצם מדברים על פרק בחוקה, מפני שהפרק על הליכי שינוי החוקה צריך בסופו של דבר להיות חלק מהחוקה.

אני חושב שצריך להפריד בין הליך קבלת החוקה ובין הליך שינוי החוקה. אני רוצה להעלות על הדעת את האפשרות שהאספה המכוננת שנבחרה ב-1949 הייתה עושה את מלאכתה ולא הייתה הופכת את עצמה לכנסת הראשונה בלי לכוון חוקה. היא הייתה צריכה לקבל חוקה, ואיך היא הייתה מקבלת חוקה? היא הייתה מקבלת חוקה ברוב רגיל, לאחר קיום דיונים. זה לא חייב היה להיות רוב של חברי האספה המכוננת. מה אפשר היה לצפות ממנה? שאחרי דיונים, כולל דיונים של ועדות, היא הייתה מקבלת חוקה בהצבעה של האספה המכוננת ברוב רגיל ולא באיזשהו אופן אחר. אבל היא הייתה מכניסה סעיף או פרק לעניין השינוי של החוקה עצמה שהייתה צריכה להיות בו מידה של נוקשות.

אני בדעה שצריכה להיות גישה אחידה לכל שינוי והיא צריכה להיות יותר נוקשה מאשר הנוהג המקובל היום של 61 חברי כנסת שאותו, באמצעות לחצים פוליטיים, קל יחסית לגייס. יחד עם זאת, איני סבור שעליה להיות נוקשה מדי. אני כרגע לא מציע שזה יהיה 70% או 60%.

♦ **ישראל שפיר:** אני חושב שאם יהיה מבוא כזה כמו מגילת העצמאות שבאה לפני החוקה, אז הגיוני שאפשר יהיה לחלק את החוקה לשניים. את עקרונות החוקה כפי שמגולמים במגילת העצמאות, ניתן יהיה לשנות

אך ורק בתהליך שדומה לקבלת החוקה, לא דרך הכנסת אלא באמצעות ועדה שתוקם. כל המסלול הזה יוצר קושי אבל הוא לא מעמיד את התהליך כבלתי אפשרי. לגבי החוקה עצמה והפרטים של החוקה עצמה, יכול להיות שצריך רוב כמו בקבלת החוקה, נניח של 60%, כדי להגיע למשהו קצת יותר נוקשה מאשר רוב רגיל או אולי מניפולטיבי בכנסת. קיימים עקרונות החוקה שמקובלים במגילת העצמאות, המדברים על מדינה יהודית ודמוקרטית. אני חושב שמבחינה לוגית אי-אפשר לקבוע חוק שאי-אפשר לשנות.

יכול להיות שאפשר לעשות כאן שני משקלים כי בכל זאת לשנות עקרונות משטר ברוב של 60% אפילו, זה משהו שנשמע קצת פחות נוח מאשר לשנות עיקרון כזה או אחר לגבי שעות מנוחה ועבודה או עקרונות כאלה ואחרים.

♦ **חגי מרום:** אנחנו מגיעים לפרק של אופן אישור הצעת התיקון לחוקה. ♦ **אילן שיף:** כשאנחנו מדברים על אופן אישור הצעת תיקון, עולות על הפרק שתי שאלות: ראשית, מספר ההצבעות, ושנית, איזה רוב מבין חברי הכנסת יידרש לשינוי.

אני חושב שמקובל על כולנו שצריך להיות רוב מיוחס. אני חושב שמקובל שאסור שהרוב המיוחס יהיה נוקשה מדי כי אז זה יהווה מחסום להתאמת החוקה לנסיבות משתנות ואולי גם מחסום לקבלת החוקה, כי אנשים שיפחדו משינויים אפשריים אולי גם לא יתמכו בחוקה. לכן צריך למצוא את שביל הזהב או את נוסחת האיזונים בין הצורך לצאת מהמשחק הרגיל של שינוי חוק, מהמגרש הפוליטי הרגיל של שינוי חוק, ולכן לדרוש רוב מיוחס אבל כנראה לא יותר מדי מיוחס.

השאלה היא כמה הצבעות יידרשו, כאשר הצעת הצוות מדברת על שלוש הצבעות כמו בחקיקה רגילה, ואז כמובן תישאל השאלה איזה רוב יידרש בכל אחת מההצבעות, האם הרוב המיוחס שאליו נגיע יידרש בכל אחת משלוש ההצבעות, האם הוא יידרש רק בהצבעה שלישית, שאז בעצם כבר עומד לנגד עיני המחוקק הנוסח הסופי של ההצעה ובוודאי שאז יש צורך ברוב המיוחס. האם לדרוש אותו כבר בקריאה הראשונה כדי להראות שהולך להיות כאן משהו רציני ולא איזה רוב מקרי שיגרור אחריו עבודת הכנה לעבר הקריאה השלישית?

אשר לרוב המיוחס, יש כמה אפשרויות. האפשרות הראשונה ו'הזולה' ביותר היא רוב חברי הכנסת. האפשרות השנייה שמדובר עליה, היא

שני שלישים מחברי הכנסת או 70 חברי כנסת או 60% מחברי הכנסת. הצוות שערך את ההצעה מציע בין 60% לבין שלושה רבעים מחברי הכנסת.

כאן שוב הערת האזהרה שפתחתי בה במבוא. ככל הנראה, וגם זה כמובן נושא לדיון, אסור שמספר חברי הכנסת המוסמך לאשר תיקון, יהיה פחות ממספר חברי הכנסת שיקבלו את החוקה או יאמצו את החוקה, שאם לא כן, זו תהיה דרך טובה מאוד לקבל חוקה וזמן קצר אחרי כן לעקוף אותה. כמובן שגם על זה אפשר להתווכח.

◆ **דוד ראב:** אני חושב שבעניין שינוי חוקה (כיוון שקיים ניגוד אינטרסים לכנסת עצמה לשנות את החוקה בדרכים שאולי יגבירו את כוחה) יש צורך באיזשהו בלם. לא משנה מה המספר - 70, 75, 80 בכל זאת יקרה מקרה שיהיה מחטף לילה. שבדיוק באותו זמן יהיו 80 קולות וישנו את החוקה כדי להגדיל את כוח הכנסת. אני חושב שחייבים להיות בלמים בדברים כאלה ולכן אני חושב שצריך אישור באיזשהו גוף שני, או בית שני או משאל עם. צריך להיות מנגנון נוסף. אין להסתמך רק על בית אחד שיכתוב את מערכת המשטר.

◆ **רות גביזון:** אני רוצה להצטרף לתחושה הזאת. אני מסכימה שזה שאצלנו יש רק פרלמנט, שהוא הגוף היחיד שעובד, וגם זאת בצורה לא לגמרי תקינה מבחינת משמעת קואליציונית, זו עובדה מאוד מטרידה לגבי הליכים של שינוי חוקה. צריך היה לחשוב באופן יצירתי על דרכים להוציא מהכנסת את המונופול על השינוי. בשלב הזה לא ברור איך זה הולך להיות, האם הוועדה שתכין את החוקה תוכל לעשות דברים שהכנסת לא מעוניינת בהם, ואז הכנסת תהיה בלחץ ציבורי לקבל אותם, כמו למשל בית שני? אני חושבת שצריך לפחות להוסיף למנגנון של רוב מיוחס - ואני, כאמור, קצת אמביוולנטית לגבי המספרים הגבוהים האלה - יותר מהצבעה אחת. אני בעד הצעה שקיימת במספר מדינות בעולם, לא להסתפק בהצבעה אחת. לדעתי צריך קודם כול להדגיש את ההבדל בין שינוי חוקה לבין חקיקה רגילה. כי לפעמים יש חוקים רגילים שעוברים ברוב מאוד גדול. נכון, חשוב להבטיח שיהיה רוב, אבל גם חשוב להבטיח שההליך יהיה שונה.

הצעה אחת שקיימת, ואני חושבת שהיא הצעה טובה, דורשת שלשינוי חוקה תהיינה שתי הצבעות. לא חייבות להיות כל פעם שלוש קריאות, אבל שתי הצבעות מלאות ברווח זמן גדול. זאת אומרת, שבאמת נטפל באופן אפקטיבי בבעיה של המחטף המקומי והמחטף הקוניונקטורלי,

ובין שתי ההצבעות הגדולות האלה על תיקון החוקה צריך לקיים תהליך מובנה של דיון ציבורי מאוד רחב, שבמידה שהדבר אפשרי ישדר לכנסת שעכשיו היא פועלת לא בתפקידה כמחוקק, אלא בתפקידה כעושה פוליטיקה חוקתית, שזה דבר שבשיטות אחרות הוא בעל ביטוי מוסדי. אצלנו אין לו בינתיים ביטוי מוסדי, אז אנחנו מוכרחים לייצר תהליכים מוסדיים שימנעו את הקלות הבלתי נסבלת שבה חברי הכנסת יכולים לחוקק לטובת עצמם על חשבון המסגרות החוקתיות.

במדינת ישראל, בחירות הן הזדמנות לעשות הערכה מחדש של כל מיני דברים אחרים. אינני חושבת שאפשר לקיים בחירות לכנסת רק בנושא החוקה ואני חושבת שזה תהליך מסוכן.

♦ **אריק כרמון:** צריכות להיות שתי הצבעות.

♦ **רות גביזון:** זו זילות התיקון של החוקה מפני שאתה תציג את זה כאילו זה מחייב בחירות, אבל הנושאים של החוקה לא יוכלו אף פעם להיות די מרכזיים בעתיד הנראה לעין, כדי לבסס עליהם בחירות.

♦ **אשר מעוז:** אני מצטרף לאי-נוחות של הגדרת הגוף המחוקק שמתקן את החוקה כאשר החוקה בעיקרון אמורה לרסן את הגוף המחוקק. זה ייעודה של החוקה כי אחרת לא צריך חוקה. החוקה היא משום שאנחנו לא רוצים לתת לרוב בבית המחוקקים להשליט את רצון הרוב באותה שעה, אך אנחנו נותנים לאותו גוף לתקן את החוקה, ויש לנו עם זה בעיה.

יש לנו בעיה נוספת ואנחנו נפתור אותה אם נעלה את הרוב, אבל עדיין נהפוך את הערכים הנצחיים של החוקה למיקח וממכר קואליציוני. למשל, אם תיתן לי להעביר את חוק הארנונה, אני מוכן לוותר לך בחוקה על איזשהו סעיף. יש עם זה בעיה. אפשר גם לרכז רוב לזה מפני שאם הנושא התקציבי מאוד חשוב לממשלה, היא תהיה מוכנה לשלם בשביל זה.

לכן, מבלי לקבוע מסמרות, הייתי שמח אם גוף נוסף ייכנס לתמונה, למשל משאל עם כמו באוסטרליה, ואיני חסיד גדול של משאל עם, אבל הייתי רוצה לחשוב על זה. כמובן שאם יהיה בית שני (בי-קמרה), הצעה שהתנגדתי לה כאשר עלתה, אבל אם בניגוד לדעתי היא תתקבל, זה יהיה פתרון טוב. בכל מקרה, בהנחה שזה נשאר בכנסת, בהחלט צריך שחברי הכנסת יהיו מודעים לכך שברגע שמתקנים את החוקה, הם לא פועלים כחברי כנסת אלא כמחוקקים.

ברק אמר להם שהם בעצם לא פועלים באותו אופן ויש להם הכובע

המכוון והכובע המחוקק, ואם היו מעבירים את זה בתקנון הכנסת, יכול להיות שהמפלגות החרדיות היו מסכימות לקבל חוקה, אם כל חברי הכנסת היו צריכים לשבת כל הזמן בתפקיד של מכוון או מחוקק. הבעיה היא שחברי הכנסת היום לא כל כך מזדהים עם תפקידם כמכוונים. זאת אומרת, חברי הכנסת מחוקקים חוקי-יסוד, הם מכוונים, וכפי שהשופט חשין אמר, הרוח החגיגית הזאת, הקולות והברקים חסרים שם. כשאתה בא לחברי כנסת ושואל למה זה ככה, הם אומרים שחוק-יסוד חופש העיסוק, אתה הצבעת בשבילו. חבר הכנסת הצביע לחוק, ובאותו יום הוא הצביע גם על חוק הארנונה. ברור שאפילו מבחינה טקסית, אני מקבל את דעתה של פרופ' גביון, הדבר צריך להיעשות באופן ברור ושונה מבחינה טקסית. אין לי שום ספק שתיקון חוקה צריך להיעשות בישיבה מיוחדת של הכנסת והייתי אומר אפילו חגיגית יותר, משהו שיראה שזה לא יום רגיל בכנסת.

אני גם מקבל את רעיון ההצבעה הכפולה ומצטרף לדעה שלא יהיה תנאי של בחירות באמצע, כי אחרת הבחירות לא יהיו על התיקון אבל הם יתנו את הרוב למי שרוצה לתקן או לא.

נקודה אחרונה. אנחנו שוב נתקלים בבעיה שהצביע עליה עו"ד צדוק קודם. אנחנו עוסקים בנישואים של הכלה שטרם נולדה והרבה תלוי בשאלה מה יהיה בחוקה. למשל, ברור שהחוקה, כדי שתהיה נוקשה (ואני בעד נוקשות), צריכה לא להתעסק בזוטות. נדמה לי שבשעתו, כאשר ברק היה יועץ משפטי, הוא היה די נחמד לנשיא המדינה ואפשר לו לנסוע מירושלים לתל-אביב דרך הכביש הישן, כי יש הוראה שלנשיא אסור לצאת מהמדינה אלא בהחלטת הממשלה, זו דוגמה אחת. 'חוק-יסוד: הכנסת' הוא הדוגמה הכי טובה של חקיקה כזאת. זאת אומרת, צריך כמובן לנפות את כל הדברים שלא ראויים להיות שם ולאחר מכן לשריין את זה ובהחלט שיהיה קשה לשנות את החוקה. לא בלתי אפשרי, לא כמעט בלתי אפשרי, אבל די קשה.

◆ **יעל גרמון:** כמו מרבית הדוברים, אני חוששת לקוניונקטורות פוליטיות. לכן אני חושבת שקשה להפריד את האישור של התיקון מהיזמה לתיקון.

אם נדון ביזמה, האם אכן נגיע להחלטה שכדי ליזום תיקון לחוקה צריך לפנות לריבון האמיתי שהוא העם, לא הכנסת אלא העם, ושיהיה איזשהו רוב כזה או אחר, מר שפיר הציע 200,000, אבל מבחינתי, ללא ספק חייבים בכל יזמה לתיקון לחוקה לפנות לריבון, לעם, לקבל איזשהו

רוב. אם נקבל את הרוב הזה ורק לאחר מכן הוא יגיע לכנסת, אני אהיה הרבה יותר רגועה. אם התיקון לחוקה יבוא מתוך הכנסת, אין לי ספק שאסור להשאיר את האישור בידי הכנסת. בדרך כזו או אחרת זה צריך לחזור לריבון לאישור. הטקסים והפרחים ואפילו בית שני לא ירגיעו אותי. אני חושבת שכל תיקון לחוקה, אם באמת יוצאים מתוך הנחה שאת החוקה הזו יוזמים מתוך הסכמה כללית, חייב לעבור איזשהו תהליך, בין אם על-ידי היזמה ובין אם על-ידי האישור.

♦ **אילן שיף:** לא הייתה התייחסות לנושא של איזה רוב ועל זה עוד יישפך הרבה דיו.

♦ **אריק כרמון:** עלו כאן שתי אופציות. האחת יוצאת מהעיקרון של רוב נוקשה בכנסת, למשל שני שלישים. השנייה עולה מדברי גב' גרמן עכשיו.

♦ **אילן שיף:** אחד הנושאים שהועלו כאן לדיון על-ידי הצוות, הוא איזה סוג של רוב. יש רוב רגיל של חברי הכנסת עד שני שלישים מחברי הכנסת וזה נושא מאוד חשוב בפני עצמו. אני רואה לנגד עיני גופים שיצטרפו לחוקה או יתמכו בחוקה רק אם יהיה קל לשנות אותה. מהצד השני של הספקטרום אני רואה לנגד עיני גופים או פוליטיקאים שיצטרפו לחוקה או יתמכו בחוקה רק אם אי-אפשר יהיה לשנות אותה. לכן יש חשיבות גדולה לשאלה האם זה רוב רגיל של חברי כנסת, או שני שלישים של חברי הכנסת, וכל זה בהמשך לשאלה הקודמת שהעלינו – האם בכלל יהיו סעיפים משוריינים שאי-אפשר יהיה לשנות אותם.

כך או כך ברור שהעיקרון המקובל פה הוא שצריך כמובן רוב, שצריך הליך מיוחד בין שהוא טקסי במיוחדותו ובין שהוא מהותי במיוחדותו, כאשר האפשרויות נשארו פתוחות, האם משאל עם, האם שני בתים או בית אחד. אין ספק שבית שני, לא ראיתי, לא בקבוצה הזו ולא בקבוצה הקודמת, מישהו שמתנגד לרעיון, כי יש בו המון מן החיוב. הבעיה היא יותר בתחום המעשי כאשר לא כל הראוי ולא כל הרצוי יהיה בסופו של דבר מצוי. בשלב הזה אנחנו לא מסכמים. את כל מה שהועלה כאן אנחנו נעלה בסיכום קצר למליאה.

♦ **גידי רהט:** התהליך שאת ציינת הוא אולי תהליך הגיוני, אבל אני חושב שאם תיקון עובר במשאל עם, איני רואה את הכנסת מאשרת אותו מצד אחד. מצד שני, אם הכנסת דוחה תיקון שעבר במשאל עם, הרי שנוצרת לה בעיית לגיטימציה.

♦ **אשר מעוז:** אם יש יזמה, לא צריך משאל עם.

◆ **גידי רהט:** הרעיון הוא שמשוהו צריך לעבור את הכנסת לפני שהוא מגיע לציבור.

◆ **חגי מרום:** גב' גרמן, מהי פנייה לציבור? בכל זאת צריך לנסות להבין מהי פנייה לציבור.

◆ **יעל גרמן:** בדרך כלל אומרים לאסוף חתימות של 200,000 אנשים. אני רוצה להזכיר שלא היה שום משאל עם בשינוי הגדול ביותר שנעשה בתולדות הכנסת, וזה היה שינוי שיטת הבחירות לבחירה ישירה. לא היה משאל עם. היו הרבה מאוד כנסים, הייתה עמותה.

◆ **חגי מרום:** לא היה שום משאל עם בתולדות מדינת ישראל. לא צריך לשכוח את זה. זה לא שיש לנו מכשיר שלא עשינו בו שימוש. זה מכשיר חוקתי.

◆ **יעל גרמן:** נכון. אתה צודק, לא היה שום משאל עם. על כל פנים, השינוי הגדול נעשה על-ידי איזושהי פעולה, נאספו 200,000 חתימות, זה בדיוק המספר שנאסף במרתפי בית הנשיא בסופו של דבר, ולאחר זמן מה, 200,000 החתימות האלו הביאו לידי כך שהיה שינוי. איני נותנת את דעתי ולא מחווה את דעתי על השינוי, אם הוא היה חיובי או לא חיובי, בינתיים הוא גם השתנה. על כל פנים, השינוי המהותי שנעשה בכנסת נעשה בעקבות איזושהי פנייה של העם אל הכנסת.

איני מדברת על משאל עם. אני מכירה את הבעייתיות של משאל עם ואיני רוצה להיכנס לזה, אבל אני טוענת שלא ניתן לעשות שום שינוי בחוקה מתוך הנחה שגם החוקה תיעשה מתוך איזושהו קונסנזוס והרי לשם כך אנחנו יושבים. לא ניתן לעשות אותו רק על-ידי בית המחוקקים. לדאבוני בית המחוקקים לא זוכה לאמון העם בתחומים רבים ואני חושבת שביטאנו את זה כאן.

השופט שיף דיבר על קוניונקטורה ודיבר על החשש ממדינה דתית או משינויים בנושא הדתי, אבל אני רוצה להזכיר שהיו לנו לפעמים מגזרים מאוד צרים, גם ליברלים, מפלגת ל"ע הזכורה לטוב, לדעתי, כאשר היא הייתה מיעוט בכנסת והשפיעה כי היא הייתה לשון מאזניים לפני כעשרים שנה. היו לה שלושה חברי כנסת והיא הייתה לשון מאזניים. זה לא מתוך זה שאני באה ממקום כזה או אחר על המפה הפוליטית.

למיעוט, ומיעוט בעיניי זה גם 30, בוודאי 20 ובוודאי 16 או פחות, לא יכול להיות שיינתן משקל על-ידי כך שהוא ישפיע מבחינה פוליטית ויקבע שינוי של חוקה. או במילים אחרות, איני יכולה לסמוך על

הכנסת בשינוי של חוקה ומבקשת לפנות לריבון, בין אם באיזושהי הצעה פרלימנרית שמציעה את זה, בין אם ההצעה היא בכנסת, אז לחזור אל העם בצורה כזו או אחרת ואני עדיין לא אומרת איד.

◆ **חיים צדוק:** במשאל עם.

◆ **יעל גרמן:** לא. איני מדברת על משאל עם. אני אומרת לחזור אל העם, לשאול את העם. יכול להיות שזה יהיה בכנסים, יכול להיות שזה יהיה בחתימות, יכול להיות שנחליט על מינימום חתימות. איני יכולה להגדיר. אני רק אומרת מתוך הנחה שהכנסת לבדה לא תיצור את החוקה, ולכן גם לא יכולה לשנות את החוקה לבדה.

◆ **אשר מעוז:** אז יש שתי אפשרויות, משאל עם או בחירות.

◆ **גידי רהט:** אפשר לקחת שתי כנסות שונות ואז אם באמת יש כל כך הרבה ריאקציה לגבי התיקון שקיבלה הכנסת, אז הכנסת הבאה תייצג את השינוי הזה.

◆ **חגי מרום:** כלומר, אתה אומר הכנסת בחירות.

◆ **גידי רהט:** כדי לאפשר תיקון בחוקה. אני רציתי לדבר על סדר הדברים. אני אומר שאם יש תהליך לתיקון חוקה, אם אתה פונה ראשית לעם לשאול את דעתו על התיקון הזה, אין טעם לחזור לכנסת משום שאם שהכנסת תאשר את זה מפחד הדברים, או שהיא לא תאשר ותאבד לגיטימציה. אני אומר שאם יהיה הליך כזה, צריך שהוא קודם כול יעבור את הכנסת ואחרי כן ילך למשאל עם. לדוגמה, מפלגת השלטון באירלנד, בקונפונקטורה פוליטית, רצתה לשנות את שיטת הבחירות כדי להבטיח לה רוב ל-20 השנה הבאות, אז היא העבירה את זה בפרלמנט, ואז זה הלך למשאל עם ובמשאל העם זה נדחה. זו המחשבה שעלתה אצלי, סדר הדברים קודם כול.

◆ **יעל גרמן:** איני מסכימה. אני בהחלט חושבת שלעם יש הזכות להביע ולבקש שינוי מהכנסת. אני חוזרת ואומרת שהריבון הוא העם ולא הכנסת. אני מסכימה אתך שבמקרה שהעם באמת רוצה משהו, לכנסת אין זכות לסרב לו. אם היא תסרב לו, היא צריכה להתפזר.

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** רציתי להציג שאלה שאין לי תשובה עליה, אבל בכל זאת אני אציג אותה. בקשר להליך של שינוי החוקה, האם יש צורך להבחין בין שינויים שמלכתחילה אנחנו נתפוס אותם כשינויים לא לגיטימיים לבין שינויים שאנחנו נתפוס אותם כשינויים לגיטימיים בחוקה? ואני דווקא לא מתכוונת להיבט המהותי אלא יותר להיבט הטכני. כלומר, למשל, מה יקרה אם מחר תבוא הכנסת ותבקש להוסיף

סעיף שבמהותו הוא סעיף לא-חוקתי אל תוך החוקה. למשל, סעיף טכני או פרטני מדי. זאת אומרת, אין לו את האופי החוקתי שנדרש מסעיף חוקתי. מחר מבקשים להוסיף לחוקה סעיף של יום הולדת לאשת ראש הממשלה, משהו מהסוג הזה, והשאלה מה קורה במקרה כזה. אני חושבת שזה דבר שצריך לקחת אותו בחשבון. השאלה אם יש גוף שיהיה מוסמך מלכתחילה לסנן את ההצעות האלה בטענה שהן הצעות שאינן מתאימות בכלל לתיקון של חוקה.

♦ **אריק כרמון:** רציתי להעיר לגב' גרמן. ההערה שלך נוגעת כבר לדעתי לפרק של מהות המשטר וזה מתחיל להיות עניין מאוד עקרוני, וזה מה שמררה מנסה כל הזמן לשדר לנו. נניח שבחוקה בפרק המשטרי, וזה אולי הפרק המרכזי, ייאמר שהמשטר במדינת ישראל הוא דמוקרטיה פרלמנטרית והנחת היסוד היא שאנחנו מדברים על דמוקרטיה מתווכת, זה עניין מהותי, זה עמוד התווך של כל החוקה. אם זאת ההנחה, טמונות בתוכה הנחות נוספות שקשורות גם לתיקונים בחוקה. זאת אומרת, אם הולכים בכיוון של דמוקרטיה מתווכת, היא מניחה הנחות מסוימות לגבי הלגיטימציה של השלטון באמצעות בחירות אחת לארבע שנים, באמצעות קואליציות שאנחנו מקווים שתהיינה יציבות שהן נגזרות משיטת השלטון וכדומה. ואז אם מכניסים את העניין הפופולרי הזה, שלא לומר פופוליסטי, קרי, פנייה לעם, באיזשהו מקום שומטים משהו מאותו נדבך מרכזי של שיטת המשטר. לכן, לדעתי, צריך לראות את התמונה כולה. פרופ' גביון רמזה לזה גם קודם וכך גם אחרים. אנחנו מדברים על עניין נקודתי, אבל כשאנחנו מסתכלים על התמונה כולה, אסור לשכוח את הקונטקסט.

דיברנו על הבעיות הקוניונקטורליות, מה עלול לקרות במצב כזה ובמצב אחר, ולטעמי ניתנו פתרונות לבעיות. ברצוני לציין שחלק מהחרדות עשויות לבוא לידי פתרון אם אמנם נצליח להגיע להסכמה לגבי בי-קמרה דמוקרטית ויהיה בית נוסף לפרלמנט, ואז מרחיבים את המנגנונים שמרסנים וכך הלאה. אבל כל מה שאני מציע הוא לשמור בפרספקטיבה את שיטת המשטר ואת מנגנוני הלגיטימציה שלו.

♦ **חגי מרום:** אני רוצה להתייחס לדברים של גב' גרמן וגם לדברים של גב' שוורץ-אלטשולר. העברת העניין לעם הוא מין דבר כזה שקיים בנשמתה של הדמוקרטיה. העם נמצא שם כל הזמן כדי להגיב. בתנאים דמוקרטיים הוא רשאי לאסוף את עצמו, לאסוף את החתימות שלו, לעשות הצהרות, לעשות הפגנות ולצעוק 'מושחתים נמאסתם'. זה לא

העניין שבו אנחנו עוסקים ברגע זה. זו נשמתה הדמוקרטית של מדינה. יש לה אדנים דמוקרטיים והחוקה באה להבטיח אותם. כך אני תופס את זה.

אם הולכים למשאל עם, זה הופך להרבה יותר מסובך. כשעסקתי קצת בכנסת בחקיקת האפשרות של משאל עם, נתקלתי קודם כול בהתנגדות לא קטנה של אנשים ממדעי המדינה בפרט ואנשים שעוסקים בצד הקונסטיטוציוני בכלל, בשאלת השימוש במכשיר הזה בתוך התהליך, בגלל אופיו המניפולטיבי. אני הייתי סבור שבכל זאת, כמו שמוסרים את בחירת הנבחרים או בחירת המפלגות בידי העם, יש הליך כזה שאנחנו קוראים לעם לבוא ולומר את דברו באשר לאופייה של המערכת הפוליטית. אני חשבתני שיכולות להיות שאלות פוליטיות שניתן למסור אותן להחלטת העם. לעומת זאת, לפי דעתי, שאלות חוקתיות הן פרובלמטיות ביותר בתוך המכשיר הזה של משאל, עם בגלל הצורך להבין את הנקרא. אסור לשכוח, גם אם הציניים שבינינו יאמרו שהכנסת לא נראית הרבה אחרת והנה היא מחוקקת, בכל זאת אנחנו יודעים שיושב שם ציבור שהוא לא ברמה נמוכה ביותר. אנחנו יכולים להתווכח על אורחותיו ועל נימוסיו ועל אופן התנהגותו וכן הלאה, אבל יש שם ציבור של אנשים שמבין באופן עקרוני את העניין.

מר מעוז יכול היה להגיד, בצדק, שיש חברי כנסת שכאשר יבוא עניין הארנונה ועניין התיקון החוקתי, הם לא יעשו הבחנה גדולה ביניהם ולכן אולי באמת כדאי ליצור את האירוע הספציפי הזה שהוא אירוע של כינון ולא של חקיקה, כדי שמי שלא הבחין שמדובר פה בעניין אחר, יבחין. בכנסת של היום הטקסים והתרועות יהיו בדיון על הארנונה ולא בדיון על התיקון החוקתי.

כלומר, אני אישית סבור, וזה מן העניין לפי דעתי, שמשאל העם הוא לא מכשיר חוקתי ביסודו ואינני מתלהב מהאפשרות, כדי לאזן את הקטע של הכנסת בכינון החוקה או בתיקון חוקתי, לייבא את העם דרך משאל עם. איני מתלהב מן העניין הזה.

הרי אין גבולות למקום שגב' שוורץ-אלטשולר יכולה ללכת עם השאלה הזו. תניחי לרגע לשאלה מיהו הגוף המכוון. הגוף המכוון בראייתנו ברגע זה, עד שלא הקמנו את הבית השני, שאותו נקים מחר, זו הכנסת. היא הגוף המחוקק בשבתו כמכוון. מה אם הוא באווילותו יביא לנו את יום הולדתה של אשת ראש הממשלה? אז הוא שוגה בעניין הזה, אבל לכאורה גם הבית השני יכול לשגות ולהביא לנו את יום ההולדת של

אשת ראש הממשלה. זאת אומרת, הייתי אומר שבבואך לקבוע מי הוא הגוף המכוון וכיצד הוא רץ במסלול של תיקון או של הבאת חוקה, יש להיות בטוחים שזה גוף שיודע לשקול מה נכלל בחוקה ומה לא נכלל בחוקה.

◆ **אילן שיף:** משאל עם הוא לכאורה רעיון מצוין. מה יותר טוב מרוב העם ומה סובר רוב העם. הבעיה היחידה של משאל עם במדינת ישראל היא, שאין לנו ניסיון עם משאלי עם. אני חושש שבניגוד לבחירות לראשות ממשלה או לכנסת, כשהנחת היסוד היא שרוב העם מגלה בזה עניין רב ויש לו מעורבות פוליטית ורצון להשפיע, רוב העם במדינת ישראל או חלקים נרחבים ממנו, ואני אומר את זה בצער רב, לא יגלו עניין בשאלות חוקתיות. אז עלול להיווצר מצב שמי שינצח במשאל עם זה מי שיש לו יכולת הארגון היותר טובה, מי שיש לו הייצוג הסקטוריאלי היותר טוב, ואנחנו עלולים להגיע למצבים שבעוד שרוב העם במשאלים סטטיסטיים סובר שיש לבחור בדרך אחת, מה שיקרה בדרך אל הקלפי הוא שהתוצאה תהיה הפוכה משום שחלק מהעם לא יגלה בזה עניין. זו סכנה או תמרור אזהרה שאני אומר אותו בשליפה כי אין לנו ניסיון, אבל דווקא בגלל חוסר הניסיון שלנו, מסוכן לפנות למנגנון הזה.

◆ **תהילה שוורץ-אלטשולר:** רציתי להתייחס לעוד נקודה. צריך לזכור שגם במהלך תיקון החוקה קיים ויכוח לגבי עצם הליכי התיקון. זה דבר שאנחנו שואלים אותו באוניברסיטה את הסטודנטים שלנו, האם בג"ץ צריך להתערב. השאלה היא אם תהיה פה עוד מסננת.

◆ **גידי רהט:** רציתי לומר שמה שגב' שוורץ-אלטשולר אמרה זה לא נושא כל כך שולי. בשווייץ, הליך תיקון החוקה הוא די פשוט. זאת אומרת, 50,000 חתימות ואז עושים משאל עם. לחוקת שווייץ נכנסו נושאים מנושאים שונים בגלל זה. זאת אומרת, הפרוצדורה של תיקון החוקה גורמת לזה שנושאים מאוד לא-חוקתיים נכנסים לחוקה.

אני יכול לתת דוגמה. אם למשל מעשני המריחואנה יארגנו 50,000 חתימות בישראל, נניח שזה התנאי ויהיה על זה משאל עם, ונניח שלמשאל העם הזה רוב האזרחים לא יטרחו לבוא ואיכשהו המעשנים יארגנו להם רוב, אז בחוקת מדינת ישראל תופיע הזכות לעשן מריחואנה, שיכול להיות שזו זכות בסיסית או משהו כזה, אבל אני לפחות לא רואה לה מקום בחוקה. זאת אומרת, הפרוצדורה עלולה ליצור מצב שבו נכנסים דברים שוליים שאיזושהי קבוצת אינטרס או

סקטור הצליחו להכניס, כיוון שהחוקה היא הנתיב היחיד הישיר שלהם לתוך החקיקה, כי בחקיקה רגילה הם לא יכולים לעשות את זה.

◆ **יעל גרמן:** תעלה את הרף. אל תיתן 50,000 אלא תן 200,000 או יותר. אז הדברים הטריטוריאליים לא ייכנסו.

◆ **גידי רהט:** כן, אבל אני חוזר ואומר שיש גם בעיה עם מספר גבוה, מפני שאם מספר גבוה ייזום משאל עם, עמדתי תכפה על הכנסת.

◆ **יעל גרמן:** אם אנחנו מתווכחים על המספר, הגענו כבר למשהו מוסכם.

◆ **גידי רהט:** לא, זה לא ויכוח על המספר.

◆ **יעל גרמן:** 50,000 זה באמת לא ראלי.

◆ **גידי רהט:** צריך לחשוב על הפתח של יזמה עממית, גם מהבחינה הזו שייכנסו נושאים באמת לא-חוקתיים שבאמת מעניינים מאוד 50,000 ואולי אפילו 200,000 איש, אבל הם בפירוש נושאים לא-חוקתיים ותיקון בחוקה יכול להיות הדלת היחידה להכניסם, ולו מפני שבחקיקה רגילה לא תהיה לציבור את אותה נגישות. אני מעלה עוד נקודה למחשבה.

◆ **ישראל שפיר:** כל הרעיון של מעורבות הציבור היא לא ליצור מצב שבו דה-פקטו יש תמיכה כל כך נמוכה ואמינות כל כך נמוכה לכנסת, שמתחילים תהליכים של איזשהן תנועות, כביכול תת-קרקעיות, שמערערות על הלגיטימציה של הכנסת. כלומר, זה תהליך שנועד למנוע את ההינתקות של הכנסת וצריך למצוא את המינון הנכון.

◆ **גידי רהט:** אני מדבר על דברים שקרו. בשווייץ זה קרה. בניו-זילנד נתנו משאל עם יזום ואחד הנושאים שהולכים להיות שם זה משהו בנושא כיבוי אש, כי הצליחו לסדר חתימות של 10% מהאוכלוסייה. אני אומר שיש פה דבר לחשוב עליו. איני אומר שזה מה שיקרה כאן, אבל אני אומר שאם זה קרה במדינה כמו ניו-זילנד (שלדעתי היא בסך הכול מדינה די רגועה), וזה קרה בשווייץ, למה שזה לא יקרה כאן?

◆ **אשר אריאן:** בסופו של דבר אני מתנגד למשאל עם. אני חושב שמוטב שלא יהיה משאל עם כחלק מהתהליך החוקתי. יחד עם זאת, אסור לאבד את הפרספקטיבה הנכונה, כי אחד העקרונות המאוד חשובים שאנחנו צריכים להיות מעוניינים בהם זו ההשתתפות והשותפות של האזרחים בתוך התהליך. יכול להיות שזה לא המקום המתאים להשתתפות הזאת, אבל לדעתי אסור לנו לטעון, כפי שמשמע מהנאמר כאן, שהעם חשוף לפופוליזם ולמניפולציה ואילו על הכנסת חלים חוקים אחרים.

! מושב ראשון
! 185

נדמה לי שבמושב הבא של המועצה הציבורית בקשר לשלטון המקומי,
יהיה מקום לדון בשותפות, בשיתוף ובהשתתפות.

קבוצת דיון ג

♦ **חגי מרום:** אני מבין שהאנשים שבאים לדיון הזה כאן כבר עסקו בשאלות המוקדמות של קבלת חוקה. אנחנו ננסה לעשות סדר בדברים ולעבור לעניין תיקון החוקה. יש לנו חוקה ואנחנו בפרק בתוך החוקה שעוסק בתיקון חוקה, כי הרי גם תיקון חוקה לא יהיה פרק שיהיה כלול במקום אחר וחיצוני אלא יהווה חלק ממנה.

נלך על-פי תכנית הצוות שכתב את המאמר של הליכי קבלת החוקה ותיקונה, והנוהל יהיה כזה: נעבור על תת-הפרקים בסעיף של הליכי התיקון, השופט שיף יתאר את תת-הפרק ונקיים עליו דיון. אני רוצה להוסיף ולומר שעל אף שעוד לא דנו בעניין המכניזם לתיקון החוקה, זה לגיטימי שאנשים פה יעלו את נושא הבית השני. כך גם לגבי הנושא הראשון שהעלה כאן השופט שיף והוא מי יוזם תיקון חוקה. לכאורה, אנחנו נמצאים בתוך הכנסת כי זהו המוסד המכוון שקיים בימים אלה, ואפילו ספציפית בתוך ועדת החוקה של הכנסת כגורם המכין חקיקה קונסטיטוציונית. אבל המחשבה היא, בכל זאת, מי יוזם חקיקה במונח הפורמלי של העניין ולא רק שאספנו קהלים ובאמצעותם קראנו למחוקקים לעשות מעשה כזה או אחר של תיקון חוקה, אלא יותר במונח הפורמלי של איך עושים את זה. במאמר יש הצעה לעשרה חברי כנסת אבל יכולות לבוא גם הצעות נוספות ואחרות. אם יש בית נוסף, זה לכאורה יכול גם להיוולד אצלו, אבל על זה כמובן אנחנו נדון.

♦ **יצחק זמיר:** הנושא הוא בעיקרו טכני. מהבחינה הלא טכנית, השאלה הבסיסית היא עד כמה ראוי שהליך התיקון של חוקה יהיה נוקשה. אני חושב שהתשובה לשאלה הזאת מובילה לתשובות לשאלות האחרות. כולם יסכימו לכך שזה לא צריך להיות הליך קל מדי ולא נוקשה מדי אלא משהו באמצע, דרך המלך, אופטימום, אבל גם כאן יש מרחב גדול.

הנטייה שלי (ואיני פוסל נטייה אחרת) היא להקל בתוך הסקלה הזאת ולא להכביד על שינוי החוקה. זאת משום שהמציאות משתנה וחייבים להתאים את החוקה למציאות. אפשר לעשות את זה בדרך ישירה וגלויה בעקבות דיון ציבורי ופומבי כפי שראוי על-ידי שינוי החוקה, אפשר לעשות את זה בכל מיני דרכים אחרות, כגון על-ידי כל מיני פירושים שלא מתקבלים על הדעת אבל הם נדרשים, וזו פרשנות של בתי-המשפט בדרך כלל, והם גם מזמינים ביקורת על מי שנותן להוראות החוקה

פירוש שאיננו מתיישב עם לשון ההוראה. אני חושב שזה תהליך לא ראוי.

מעבר לכך, אני חושב שכאשר מדברים על חוקה, אחד הרעיונות המרכזיים הוא להגביל את המחוקק מראש ולאפשר ביקורת על המחוקק בדיעבד, והביקורת היא על-ידי בית-המשפט שהוא מוסמך כמובן לפסול חוקים שנוגדים את החוקה.

הרבה יותר נוח והרבה יותר רצוי, מצב שבו בית-המשפט עושה את המלאכה הזאת והוא פוסל חוק כשהוא מודע לכך שקיימת אפשרות ראלית לתקן את החוקה, אם המציאות מחייבת זאת, אם הציבור רוצה זאת, אם קיים הרוב הנדרש או הרוב המיוחס בכנסת, מפני שאחרת הוא גם יהסס מאוד אם הוא יודע שבאופן מעשי (כמו שקורה בארצות-הברית) אם הוא פוסל חוק, אז זו המילה האחרונה. הוא בעצם קובע את אורחות החיים של החברה בלי אפשרות מעשית לשנות זאת, משום שלתקן את החוקה זה 'קריעת ים סוף'. זה נטל כבד מדי על בית-המשפט, זה יכול להרתיע את בית-המשפט מפני ביקורת ראויה ופסילת חוקים.

לכן אני חושב שהתהליך של תיקון החוקה לא צריך להיות תהליך כבד מדי, אבל זה עדיין תהליך כבד יותר מהתהליך של חקיקה או תיקון חוק.

מתוך הנטייה שלי נגזרת התשובה. אני קורא כאן את השאלות שהוצגו, בסיכום למאמר הזה, תחת הכותרת 'היזמה לתיקון החוקה': קבוצה של לפחות עשרה חברי כנסת, או ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, או הממשלה. ואני הייתי אומר שלושתם. לכל אחת מהאפשרויות האלה הייתי מסכים כיזמה לתיקון חוקה.

◆ **אילן שיף:** בשל הנטייה שלך להקל בנוקשות אם אפשר לומר כך, מה עם חתימות של אזרחים? למשל 200,000 אזרחים?

◆ **יצחק זמיר:** גם זאת אפשרות. אנחנו לא רוצים להביא לזילות ההליך הזה ולא רוצים להכביד יתר על המידה על הגופים הנוגעים בדבר. לכן אני חושב שצריך להיות מספר כזה של אזרחים שילמד שזה עניין מאוד רציני. אתה אומר 200,000 אזרחים וזה נראה לי סביר.

◆ **חגי מרום:** אבל גם אז זה בוודאי גוף מחולל ולא הגוף המכוון.

◆ **יצחק זמיר:** נכון.

◆ **חגי מרום:** מה 200,000 חתימות יכולות לעשות? הן נאספו לאיזו מטרה? האם בזה מתחיל תהליך החקיקה או שזה רק מתחיל את הליך

ההתייחסות של הוועדה להצעה? זה מאוד מסובך. אנחנו התחבטנו בשאלה הזאת, איפה אפשר להכניס את הציבור בתוך התהליך הזה. זה נראה לנו מאוד בעייתי. אחר כך כמובן, נגיע לעניין הרוב הדרוש לקבלת השינוי בחוקה ויש כאן גם רעיונות למשאל עם, לדברים שבאים בנוסף.

◆ **יצחק זמיר:** השאלה היא מהו שלב ההתחלה. את השאלה הזו אפשר לשאול גם לגבי עשרה או 15 חברי כנסת או לגבי הממשלה. כשהיא מחליטה, מה קורה, איפה זה מתחיל.

◆ **חגי מרום:** כאן יש לנו נוהג שהוא דמוי החקיקה הקיימת. באים עשרה חברי כנסת ומניחים את הצעתם לתיקון חוקה.

◆ **יצחק זמיר:** הצעה ספציפית.

◆ **חגי מרום:** נכון.

◆ **יצחק זמיר:** אותו דבר עם האזרחים. אם 200,000 אזרחים חותמים על כך שהם מבקשים שהכנסת תדון בהצעה שלהלן, כגון במקום סעיף זה וזה יבוא סעיף זה וזה, זה מתחיל את התהליך.

◆ **חיים ברביבאי:** אני אתחיל דווקא בעניין מי מאשר את זה ויש משפט שאומר, הפה שהתיר הוא הפה שאסר. אם החוקה תאושר על-ידי משאל עם או על-ידי הכנסת או על-ידי כל גוף שייקבע בסופו של דבר, הוא הגוף שיהיה רשאי לשנות את החוקה. אם זה משאל עם, שינוי חוקה יעשה על-ידי משאל עם ויש בזה היגיון. אני מעריך שחוקה תיתן פתרון לרוח הדברים שקיימים היום. אם בעוד 20, 30, 40 שנה משהו ישתנה, אז בוודאי העם הוא זה שבסופו של דבר ילך למשאל עם או הכנסת, אם הכנסת משקפת את דעת העם.

מעבר לזה, הגוף שמכין את החוקה ומביא אותה למשאל עם, הוא אותו גוף שבסופו של דבר יביא את השינוי. כאשר, להערכתך, כל ציבור אתני או סקטוריאלי או אפילו חתימות של אנשים, רשאי לבקש מאותו גוף לדון בשינוי שהם רוצים, וברגע שהגוף הזה יראה לנכון לעשות את הדברים האלה, הוא יביא את הדברים לגוף המאשר, שאישר את החוקה בשלב הראשון. הדבר, אולי, פשטני למדי אבל גם הגיוני מהבחינה הזאת שברגע שמחליטים על הגוף שיאשר את החוקה, הוא בסופו של דבר הגוף החוקי שיוכל לעשות את השינויים אחר כך.

◆ **אילן שיף:** ואם יוקם גוף שהוא אד-הוק לצורך אימוץ?

◆ **חיים ברביבאי:** לגוף הזה יש היגיון. מה זה אד-הוק? סתם לוקחים אנשים? גם אז יחול אותו הכלל. שינוי החוקה יתבסס על אותו קריטריון

של האד-הוק שהיה בשנת 2002 ויהיה גם בשנת 2020. ברגע שאתה מקים גוף אד-הוק, אתה לא מקים אותו סתם, אתה לא עושה איזה חבר מושבעים אקראי ונגמר הסיפור. יש לו היגיון לגבי הנושא הזה. אותו היגיון שעובד היום באישור החוקה, יהיה זהה בשנת 2020.

◆ **יוסף אדרעי:** האמת היא שהשאלה הראשונה, ואני בטוח שכבר דנו בזה, היא בשביל מה צריך חוקה. נדמה לי שיש שלוש סיבות למה צריך חוקה, כי הרי בסך הכול הריבון הוא העם וחוקה מושתתת על חירות ועל הסכמה, אז בשביל מה צריכים חוקה? כל פעם שיש שינוי בהסכמה, ניתן לשנות חוקים.

סיבה אחת היא, שאנחנו יודעים שכשנכנסנו לאמנה החברתית לא ויתרנו על אגד זכויות מסויים. לא ויתרנו, או שניתן להניח שלא ויתרנו, ולכן לא יכול להיות שהרוב יעביר חוקים שיפגעו בזכויות שמראש לא ויתרנו עליהן. זו הסיבה המהותית, ולשם כך יש מגילת זכויות האדם.

הסיבה השנייה היא כדי למנוע חקיקה מוטעית. זאת אומרת, יכול מאוד להיות שהיום יש לחץ קשה, אנחנו נלחמים על קיומנו ואנחנו עלולים לעשות טעות בגלל הלחץ הזה, טעות שלאחר מכן נצטער עליה. לכן, יש מערכת חוקים שקובעת את המסגרת הבסיסית שכל מערכת החקיקה צריכה לה. חקיקה בניגוד ל'אני מאמין' של החברה הישראלית, לא תצלה. למשל חוקה שקובעת שמדינת ישראל היא מדינת העם היהודי; אם, כתוצאה מלחץ, יחוקק חוק שיועמד בניגוד לחקיקה זו, הוא לא יצלה.

הסיבה השלישית היא למנוע השתלטות של מיעוט מהותי על הרוב, כאשר הרוב מגיע לאיזשהו רפיון. נדמה לי, אגב, שזו הסיטואציה שמדינת ישראל נמצאת בה בעשר השנים האחרונות. יש הרבה דוגמאות שבהן מיעוט מיליטנטי חזק והחלטי מצליח להעביר החלטות ציבוריות בניגוד לרצונו של הרוב מכיוון שהרוב נרדם בשמירה.

אלה הן שלוש הסיבות העיקריות שיש לדון בהן לפני שמגיעים לשאלה איך משנים את החוקה. הסוג השני של השאלות הוא איזו מין חוקה אנחנו רוצים שתהיה לנו. האם אנחנו רוצים שתהיה לנו חוקה רזה מאוד או חוקה שמנה. אם אנחנו רוצים חוקה רזה, ודאי שהאפשרויות לשנות אותה תהיינה מאוד מוגבלות ויהיה קשה מאוד לשנות אותה. אם אנחנו רוצים חוקה שמנה, שייכללו בה גם עקרונות חברתיים, כמו החוקות האירופיות, הגרמנית וכדומה, ודאי שהמנגנון צריך להיות קל יותר כיוון שאם היום יש לנו רוב שרוצה זכויות חברתיות ובעוד 20 שנה

נהפוך את עורנו ולא נרצה זכויות חברתיות, אז אם הן ייכללו בחוקה, צריך מנגנון קל.

השורה התחתונה היא, שלאור השאלות ששאלתי, מכיוון שאני חושב שצריכה להיות חוקה רזה במדינת ישראל שהיא מדינה מאוד משוסעת, ולאור שלוש הסיבות שמניתי קודם שבשלהן צריכים חוקה, אני מגיע למסקנה שצריך להיות מנגנון שיהיה מאוד נוקשה. שהחוקה תהווה איזשהו סלע מוצק בחברה הישראלית, שלא הכול חפיף ועל תנאי, שכל כלל ניתן לשינוי בקלות, אלא שיהיה איזשהו עוגן חזק שאנחנו יודעים שזאת עמדתה של מדינת ישראל.

◆ **עמרם מליץ:** מה יכול לגרום לתיקוני חוקה. תוצאה של פרשנות שניתנה בעבר, אבל היום המצב לא בדיוק כמו שהיה. מי שהיום יכול לפרש, בעצם יכול לפרש אחרת. איני בעד תיקוני חקיקה, כי כל התיקונים יהיו פונקציה של פרשנות כי החוקה צריכה לכלול את העקרונות המוסכמים. הבעיה המטרידה יותר היא איזה סוג של תיקונים יהיו. אם יהיו אלה תיקונים שעוסקים, נניח, בנושא דת ומדינה, זו תהיה בעיה קשה מאוד. אחרי שהגיעו לאיזשהו הסכם, יבוא מישהו וינסה להפר אותו לימין או לשמאל? אני חושב שלא תהיה לכך הסכמה ובצדק. איני צופה שמישהו יסכים בקלות לשנות עניינים ערכיים וזה בעצם מקור המחלוקות בינינו. הרי הבעיה היא לא בפרוצדורה הרגילה ובערכים המוחלטים, אלא באותם נושאים שבמחלוקת שהחוקה באה לפתור. עצם הפתיחה של אפשרות לתקן, פותחת פתח לבעיות. לכן השאלה היא אם כבר יתקנו, מי שיהיה מוסמך לפרש את החוקה, היזמה תגיע ממנו. לדעתנו, לא תתקבל חוקה בלי שיהיה בית-משפט לחוקה שיהיה מוסמך לפרש אותה.

◆ **חגי מרום:** בדרך של פירוש.

◆ **עמרם מליץ:** בוודאי.

◆ **חגי מרום:** כלומר, אתה פוסל מעיקרה את האפשרות שיהיה כוח מכונן או מחוקק שיוכל לשנות חוקה.

◆ **עמרם מליץ:** בוודאי שלא.

◆ **חגי מרום:** שבית-המשפט יחייב את המדינה?

◆ **עמרם מליץ:** לא בית-המשפט. בית-משפט לחוקה. נהיה מעשיים, אילו שינויים יכולים להיות. אני מדבר על ההיבטים הערכיים ולא על ההיבטים הפרוצדורליים.

◆ **יצחק זמיר:** תסתכל על חוקות בעולם ותראה שכל הזמן יש תיקונים.

ובכול. למשל, רוצים לעבור מבחירה ייצוגית של ראש הממשלה לבחירה ישירה.

◆ **עמרם מליץ:** בעיניי זה משהו פרוצדורלי והוא לא מהותי. יש הבדל עצום. אם נדבר על נושאים של דת ומדינה, זה הבדל עצום.

◆ **חגי מרום:** אנחנו נכנסים לנושא שעוד מעט נגיע אליו. אתה מבצע הבחנה בין נורמות ערכיות בתוך החוקה לבין הוראות מעין פרוצדורליות בתוך החוקה. את אלה אתה אומר שניתן לשנות.

◆ **עמרם מליץ:** כן, ואז לא אכפת לי אם יהיה איזון כי המציאות אולי תכתיב את זה, הצרכים, ההתפתחות המדעית.

◆ **חגי מרום:** נניח לרגע לשיטתך שנגעת בנקודות שהן נראות לך טכניות פרוצדורליות, מי ייזום את התיקון?

◆ **עמרם מליץ:** לא חשוב.

◆ **אלה בלפר:** שני נושאים שכבר עלו ואני רוצה להוסיף עליהם. לגבי התיקון. ברור שהטיעונים בעד חוקה מחזקים את הטיעון לנוקשות שלה. שכן חוקה שתהא מאושיות היסוד של מדינה מתוקנת - ככל שיקשו יותר על התיקונים בה, בכך גם יחזקו אותה יותר, בפרט כשהחוקה תהיה עדיין צעירה, ירוקה וקשה לעיכול. אם נדע שאנחנו בסך הכול יכולים לתקן אותה, אנה פנינו?

מצד שני, ואני עדיין נמצאת בנושא הזה, אני רוצה לדבר קצת על העטיפה השיווקית של חוקה בתוך הקונסטלציה של קיומנו. הרי יש התנגדות כל כך גדולה לחוקי-היסוד, ודיברנו על זה בפאנלים הקודמים, ויש פחד כל כך גדול מן החוקה, במיוחד במגזרים הדתיים והחרדיים של הציבור. שוב, אני מזכירה שבזמן בן-גוריון לא הדתיים גרמו לכך שלא הייתה חוקה, אז תמיד תמהים על כך. אבל הגמישות יכולה דווקא להקל על החינוך לחוקה. זאת אומרת, הגמישות המסוימת יכולה לומר שזה לא יהיה נתון לפרשנות שרירותית של בית-משפט מסוים, זה לא יהיה כמו בארצות-הברית שאם יש בית-משפט ליברלי, הכול זה Pro-Choice, ואם זה בית-משפט שמרני, הכול זה Pro-Life.

לכן, בהתחשב בקונסטלציה הקיומית והתרבותית של מדינת ישראל, כדי שנוכל לקבל איזושהי הסכמה לחוקה (כי אין ערך לחוקה בלי הסכמה), יש צורך במידה של גמישות אבל מאוד קטנה. מדוע? מכיוון שללא הכבוד הגדול שנותנים לחוקה, והביטוי של הכבוד הגדול הוא הנוקשות של התיקון, היא לא תוכל להתקבל. זה לגבי השאלה הראשונה. השאלה השנייה, שאולי יש להפוך אותה לדיון נפרד, היא מהו סוג התיקונים.

בסוג התיקונים השאלה היא מה מתקנים ומה לא מתקנים. כאן אני רוצה לומר שאני חושבת שאנחנו צריכים להסביר שבכל נושא שהוא אנחנו לא עוסקים בשינויים אלא בתוספות, בתיקונים.

◆ **עמיר אברמוביץ:** אני רוצה לבחון את העניין מההיבט המעשי. אני לא הייתי רוצה להגיע למצב שבו תיקון של חוקה יהיה דומה למכשיר של אי-אמון. אנחנו זוכרים, אולי לא בכנסת הזאת אבל בכנסות קודמות, שכל שבוע כמעט יש הצבעה לאי-אמון בכנסת. במצב שבו עשרה חברי כנסת יוכלו ליזום תיקון של חוקה, יש חשש שזה יקרה. למשל, סיעה מסוימת רוצה להראות לבוחריה שהיא נגד הסטטוס קוו בענייני דת ומדינה, לסיעה יש מעל לעשרה חברי כנסת והיא יכולה על-פי ההצעה שאתם הצעתם להגיש כל שבוע הצעה לתיקון החוקה. אני רואה את החוקה גם ככלי בעל ערך חינוכי. הצעות דחופות לתיקון חוקה המאשרות בקלות על-ידי עשרה חברי כנסת, עלולות לפגוע בלגיטימיות של החוקה ובתפקודה המעצב והמחנך. לא הייתי רוצה שזה יקרה ולכן ההצעה שלי היא שהתיקון לחוקה יוכל להיעשות בפחות גמישות, כמו למשל הצעה או יזמה של 40 חברי כנסת שתובא לוועדת החוקה. ועדת החוקה תצטרך לאשר את זה ואז זה יגיע למליאה. אותו הדבר גם בנוגע לממשלה, הממשלה תוכל ליזום תיקון של חוקה אבל זה יצטרך בראשונה להיות מאושר על-ידי ועדת החוקה.

◆ **אילן שיף:** איך תתגבר על בעיית המיעוטים שיתקשו לגייס 40 חתימות כי אין 40 ערבים בכנסת?

◆ **עמיר אברמוביץ:** אם אין 40 חתימות, אין סיכוי להגיע לשינוי של חוקה.

◆ **אילן שיף:** אולי עצם היזמה תעודד שיח ציבורי ובשיח הציבורי הם יצליחו לשכנע?

◆ **עמיר אברמוביץ:** את השיח הציבורי אתה יכול לקיים במטרה לגייס את 40 החתימות. אין חובה להתחיל בפרוצדורה בכנסת, אין חובה לעשות את הפרוצדורה המושלמת לתיקון החוקה. את השיח הציבורי אתה יכול לעשות אבל תהיה משוכה. אני חושב ש-40 חברי כנסת זו לא משוכה גבוהה מדי כדי לחולל תיקון חוקתי.

◆ **חגי מרום:** היה פה חבר ערבי שאמר שעשרה זה מספר גדול מדי כי קשה לנציגים הערביים לגייס מספר כזה על מנת להביא לתיקון. ההצעה שלו הייתה שכל סיעה תוכל להגיש הצעת תיקון. לשיטתך מר אברמוביץ, סיעה תגיש תיקונים חדשות לבקרים בקלות רבה.

◆ **אילן שיף:** השאלה השנייה שצצה ועולה, אם אכן התגברנו על בעיית היזמה, היא האם אנחנו צריכים להבחין בין סוגי תיקונים. בעצם אפשר לחשוב על שלוש אפשרויות:

- א. אפשרות אחת שתאמר שיש ערכים מסוימים או יש סעיפים מסוימים שאי-אפשר לגעת בהם. ברגע שקבענו שמדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית, את זה אי-אפשר יהיה לשנות לעולם. זאת גישה אחת. לגבי שאר הסעיפים, אפשר לחשוב על גישות שונות ואחרות.
- ב. האפשרות השנייה מבחינה בין סוגי תיקונים שונים וקובעת לגביהם פרוצדורה שונה. למשל ערכי יסוד או ערכי יסוד מסוימים ניתנים לשינוי ברוב מיוחס או בפרוצדורה מאוד נוקשה. לעומת זאת, נושאים פרוצדורליים או נושאים שכונו פרוצדורליים, אפשר יהיה לשנות ברוב פחות מיוחס. עדיין רוב מיוחס כי מדובר בכל זאת בחוקה אבל ברוב קטן יותר.
- ג. האפשרות השלישית תהיה שאנו לא יודעים, לא רוצים לדעת ולא צריכים לעשות דיפרנציאציה בין חוקים. חוקה היא חוקה היא חוקה וסעיפיה, מהרגע שנכנסו לחוקה, הם באותו סדר חשיבות ולכן את כולם נשנה בפרוצדורה שווה.

יש שיאמרו כי יש רציונל מוצדק וחזק שלפיו צריך להתייחס לסעיפי החוקה באופן דיפרנציאלי, משום שהזכות לחירות לא דומה לשאלה אם קדנציה של נשיא המדינה תהיה שמונה שנים או תשע שנים, ולכן יש היגיון רב בגישה שתהיה דיפרנציאציה ופרוצדורה שונה לשינוי. אבל, בהכירנו את השסעים במדינת ישראל, מכיוון שכנראה יהיה קשה מאוד להגיע להסכמה מה יותר חשוב ומה פחות חשוב, מאחר שבכל זאת רוצים להגיע להסכמה רחבה ולהתקדם לעבר חוקה, נלך אל הפרוצדורה של גישה אחידה גם אם הגישה הדיפרנציאלית מוצדקת יותר.

אם כן, יש על הפרק שלוש אפשרויות. האפשרות הראשונה היא שאף פעם לא יהיה שינוי בנושאים מסוימים. אני מבין שכבר ניתנה לאפשרות זו תמיכה בדיון הקודם. האפשרות השנייה היא דיפרנציאציה, והאפשרות השלישית היא גישה אחידה לכל סעיפי החוקה.

◆ **יוסף אדרעי:** לפי דעתי צריך לעשות הבחנה בין מה שנקרא המבוא לחוקה של המדינה לבין החוקה עצמה. נדמה לי שאם במבוא יהיה כתוב שמדינת ישראל היא הביטוי למאוויים של העם היהודי למדינתו,

זה דבר שאני חושב שאי-אפשר יהיה לשנות אותו. אם מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית, זה דבר שאי-אפשר לשנותו כי אם יגיע היום שצריכים לשנות סעיף זה, נגמרה המדינה ומקימים מדינה חדשה. יש אילו שהם עקרונית יסוד שבלעדיהם זאת לא אותה מדינה וזה לא אותו דבר שרצו. אני חושב שצריך להבחין בין הנחות היסוד שבמבוא לבין הוראות אחרות, ואני רואה הבחנה בין שלושה פרקים:

א. המבוא שאותו, לפי דעתי, אי-אפשר יהיה לשנות אף פעם.
ב. רשימת זכויות אדם שאפשר לשנות, אבל רק באמצעות מנגנון נוקשה, כלומר רק במקרים יוצאים מן הכלל.
ג. אותו פרק, שנדמה לי שעו"ד מליץ אמר שבו רוצים ראשות ממשלה מסוימת, רוצים כנסת עם 60, 100 או 180 חברים, אלה דברים פחות מהותיים ויותר פרוצדורליים, אם כי ההבחנה לא כל כך נקייה, ואז השינוי יכול להיות יותר פשוט.

◆ **עמרים מליץ:** אני בעד דיפרנציאציה.

◆ **יוסף אדרעי:** אסור שתהיה אחידות, כי קיימים הנושאים הערכיים והנושאים הפרוצדורליים. שנית, התפיסה שלפיה אין לשנות את החוקה בכלל, אומרת שצריכים להיות מקובעים עוד 100 שנה וזה ודאי לא ייתכן כי בכל העולם יש שינויים וצריך לעשות הפרדה בינם ובין הדברים הערכיים שבהם צריך לעשות שיקול דעת אמתי. אין דבר שלא ניתן לשינוי, ולכל דבר צריך לתת את האפשרות לשינוי על-פי מה שקורה באותו רגע, אבל ודאי צריכה להיות נוקשות במקום מסוים ופחות נוקשות במקום אחר.

◆ **חגי מרום:** החוקה צריכה להכיל, על-פי תפיסתי, רק הוראות עקרוניות ולא שום דבר מתחום הפרוצדורה.

◆ **יוסף אדרעי:** שיטת בחירות זה פרוצדורלי?

◆ **חגי מרום:** שיטת בחירות היא פרוצדורה. היא לא מצריכה חוק-יסוד.

◆ **יוסף אדרעי:** קביעת אזורי בחירה זה מהותי או טכני?

◆ **חגי מרום:** איני יודע לענות לך בשליפה, אני צריך לחשוב על הדברים. אבל אני רוצה לומר שבעיניי השאיפה צריכה להיות לחוקה שתכיל בתוכה את היסודות הערכיים שעליהם מושתתת הדמוקרטיה ולא מעבר לכך. היות שזו תפיסתי, אני סבור שאין צורך לדרג נורמות בתוך החוקה עצמה וצריך להתייחס לכולה כאל חקיקת-על שמתקנים אותה

באמצעות אותו רוב, ואני בעד רוב נוקשה, אבל לא ניכנס להבחנות בין הוראה אחת להוראה אחרת בתוך החוקה. אם הייתי בודד במערכה, הייתי מרגיש מאוד לא טוב עם זה, אבל כשאני הולך לארצות-הברית אני רואה שם חוקה שנשענת על אדנים מאוד מוצקים, שהיכולת לשנות אותה היא כמעט בלתי אפשרית בגלל הרוב הדרוש בין שני הבתים, ואכן אין בנמצא יותר מדי דברי תיקון שם, ואני חושב שהיה היגיון פנימי בדבר הזה. על זה יש מי שבא ואומר שאם לא מצליחים להכניס תיקונים, עקב נוקשות יתר, במשך הזמן פרשנות שיפוטית תבוא ותיצור את הארוזיה המתאימה על מנת להביא לשינוי. זה מביא אותי לחשוב מהו הרוב הדרוש לתיקון חקיקה ועל זה עוד נצטרך לדבר. פרופ' זמיר אמר מה שיש לו לומר על נוקשות לא חזקה מדי ולא פחות מדי חזקה, על מנת לא ליצור זילות מחד, ומאידך לא ליצור מצב שאי-אפשר לשנות בכלל. אני רוצה לומר ברצינות שעמדתי האישית היא שכל חוקה צריכה להיות חקיקת-על אחת, ותיקון בה מגדול ועד קטן, צריך להיות באותו רוב. אם מדובר בכל זאת ברמה קצת יותר טכנית, ניתנה כאן דוגמה כמו בחירת הנשיא. את שואלת שאלה שאיני ערוך לענות לה מיד, אבל אני אומר בעצמי שאי-אפשר להתייחס באותו אופן להגדרה האומרת שמדינת ישראל היא מדינה יהודית דמוקרטית מחד, ולשאלת משך כהונת הנשיא מאידך. כנראה גם זה יופיע בחקיקה. אני מבחין בין ההוראות העקרוניות יותר והמעין פרוצדורליות שנמצאות שם, אבל אני אומר שמה שפרוצדורלי יתקן עם הרוב הדרוש, כי אפשר יהיה להגיע אל הרוב הזה, מפני שמטבעו זה דבר שהשכל הישר של האנשים ברגע נתון יסכים עליו ברוב של שני שלישים הדרוש כדי לתקן חוקה בבית המחוקקים. מה שהוא מאוד עקרוני, יהיה קשה מאוד לשינוי ככל הנראה, בגלל הנוקשות היחסית לשנות אותו והוא עומד על אדניו הרבה מאוד זמן מפני שמדובר על דבר שיהיה קשה לשנותו. איני בעד יצירת שתי הנורמות או אולי שלושת הנורמות כפי שהוצע כאן כי אני חושב, גם מהטעם הפרקטי, שזה יגרום לקושי להביא לחוקה. שוב יתחיל הוויכוח לגבי מה חשוב ומה לא חשוב.

◆ **יצחק זמיר:** אני מסכים אתך שמן הצד העקרוני חוקה צריכה לכלול רק הוראות חוקתיות, כלומר דברים עקרוניים. אבל באופן מעשי חוקה כוללת יותר. אם היינו מדברים רק על הדברים שהם באמת עקרוניים, אז חוקה זה מסמך של עמוד אחד. כמה דברים עקרוניים יש לנו? אין

חוקות כאלה. זאת אומרת, החוקות בדרך כלל הרבה יותר מפורטות, לרבות החוקה של ארצות-הברית.

♦ **חגי מרום:** אפילו אתם קבעתם שחוקי-היסוד הללו, השניים שהוזכרו כאן, הם בעלי אופי חוקתי מאוד ונורמטיבי דמוי חוקה. הנשיא ברק אפילו הניח שהחוקה כמעט אולי הושלמה.

♦ **יצחק זמיר:** אין ספק שחוקי-היסוד הם הגרעין של החוקה וישנה גם הדעה, אם אתה מדבר על הדעות האלה, שאת חוקי-היסוד צריך לשנות באמצעות חוק-יסוד משום שזה מסמך גבוה יותר, מסמך חוקתי. אבל לא חשוב, זה לא שייך לעניין. הייתה כאן שאלה טובה. אי-אפשר לקבוע חוקה בלי להגביל את תקופת הכהונה של הרשות המחוקקת. זה דבר טכני. אתה יכול להגיד מה זה משנה ארבע שנים או חמש שנים, זה עיקרון? זה לא עיקרון. אבל זה ישנו בחוקה. כך שבפועל, למרות העיקרון ובמסגרת העיקרון, יש הוראות יותר ערכיות ויש הוראות יותר מעשיות. לכן, אפשר לומר שיש הצדקה עקרונית להבחנה בהליכי התיקון בין שני סוגים או יותר של הוראות, ולהכבדה על התיקון של הוראות ממדרגה גבוהה של ערכיות ועיקרון.

מן הצד השני, ככל שידוע לי, לא רק ברוב המדינות בעולם אלא כמעט בכל המדינות בעולם, אין הבדל לגבי תיקון החוקה בין סוגים שונים של הוראות. ישנו הליך אחד של תיקון החוקה. אני מצדד במצב הזה שהוא המצב הקיים ברוב המדינות, לא בגלל שיקולים עקרוניים. מבחינה עקרונית אני מסכים שיש דברים יותר חשובים, פחות חשובים, דברים שצריכים להיות נוקשים יותר ונוקשים ופחות, שמורים יותר, שמורים פחות, אבל אני חושב שמבחינה מעשית כדאי לוותר על ההבחנה הזו מפני שזה יגרור אותנו בהליך קבלת החוקה לדיונים אין קץ, משום שזה יהיה דבר מאוד מרכזי, או שאנחנו נקבל את החוקה שלא בקונסנזוס רחב.

אני רוצה לתת דוגמה אחת, מאוד רגישה וחשובה, שיכולה להוכיח את עמדתי, והיא עניין האופי היסודי של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. אני מקבל את ההגדרה הזאת של המדינה, ואני מניח שההגדרה הזאת תתקבל גם מסביב לשולחן הזה. ברור שאנחנו לא יכולים לשריין רק את האופי הדמוקרטי. בגרמניה זה נעשה. אי-אפשר לשנות בחוקה את ההוראה שקבעה שגרמניה היא מדינה דמוקרטית. אם אנחנו נרצה לעשות את זה בתנאים שלנו, נצטרך לשריין את הסעיף האומר שמדינת ישראל היא דמוקרטית ויהודית. זה כבר אומר שהחוקה

מתקבלת בהסתייגות של 20% מהאוכלוסייה, כלומר המגזר הערבי. אני חושב שזה מחיר כבד מדי.

◆ **יוסף אדרעי:** מה האלטרנטיבה?

◆ **יצחק זמיר:** האלטרנטיבה היא שלא יהיה הבדל בין הסעיפים. אנחנו קובעים פרוצדורה נוקשה יותר או פחות לתיקון כל הוראות החוקה כזו שקיימת כמעט בכל מדינות העולם.

◆ **יוסף אדרעי:** באחד הדיונים שדנו על המבוא ומה יהיה כלול בו, חברי הכנסת הערביים שהשתתפו, קיבלו, לתדהמתנו המוחלטת, בצורה חד-משמעית את הרעיון שמדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי, ושהיא מדינה יהודית ודמוקרטית ומדינת כל אזרחיה.

◆ **יצחק זמיר:** אתה חושב שהם יקבלו את זה כאשר זה ישריין בחוקה כסעיף שלא ניתן לשינוי? זו השאלה המכרעת. על זה אנחנו מדברים. הם לא יקבלו את זה. אם זה היה הכול, מילא. אבל אחר כך יהיו לך גם הסתייגויות אחרות. אתה למשל תרצה לשריין בצורה כזאת את השוויון? בוודאי שאתה תרצה שעקרון השוויון יהיה בחוקה. כבר יש לך קבוצה נוספת שלא תקבל שזה לא ניתן לשינוי.

◆ **אילן שיף:** במדינה יהודית ודמוקרטית ומדינת כלל אזרחיה. בקבוצות כבר לא כל כך קיבלו שההגדרה 'מדינה יהודית ודמוקרטית', היא מובנת מאליה.

◆ **עמיר אברמוביץ:** זה לא סותר כל כך. הייתה קבוצה אחת שהסכימה לחוקק חוק-יסוד ושהמבוא לחוקה יהיה מגילת העצמאות. בקבוצה היו חברים חברי הכנסת טיבי, יהלום ופינס.

◆ **אילן שיף:** עוד לא אמרנו כלום על העולים החדשים, שחלק גדול מהם גם לא יהודים, מה שעוד יותר מסבך את המצב.

◆ **אלה בלפר:** יש לי הצעה לגבי התיקונים ולגבי הדיפרנציאציה. קודם כול, אני חושבת שהמבנה השלטוני הוא לא פירוט חוקי קטן מדי. המבנה השלטוני הוא חלק מאבני יסוד של החוקה. זה אחד משלושת המרכיבים שמר מרום דיבר עליהם.

◆ **יוסף אדרעי:** למשל אקט פורמלי מאוד כגון קביעת אזורי הבחירה. התברר בהיסטוריה האמריקנית שעל-ידי בניית אזורי בחירה כאלה הם נישלו את השחורים מייצוג בסנט.

◆ **חגי מרום:** אני מסכים עם פרופ' זמיר שאין מנוס מלהגיע למסקנה שיש הוראות עקרוניות מאוד והוראות בעלות אופי מעשי יותר. אבל בסופו של דבר אנחנו תמימי דעים שלא צריך להבחין בין הנורמות

האלה לצורך שינוי. מצד שני, זה גם לגיטימי לחשוב שכן צריך להבחין ביניהם ופה להשיג רוב מיוחד ופה רוב רגיל.

♦ **אלה בלפר:** באותו עניין. אם יוצרים חוקה חדשה (גם אם היא מבוססת על חוקי-היסוד הקיימים ובעצם רוב העבודה המעשית כבר נעשתה), צריך לשווק אותה, ואנחנו צריכים שיסכימו לה. האם אפשר לעשות דיפרנציאציה מסוג כזה, כאשר נקבע מספר מסוים של שנים, שבמהלכן התיקונים יהיו גמישים? זאת אומרת, שהחוקה לא תהיה עוד יצוקה בבטון, אלא התיקונים יהיו גמישים. אנחנו יכולים גם לקבוע ממי תבוא היזמה. אחרי כך וכך שנים, זה יהיה כמו תיקוני החוקה בארצות-הברית, יצוק מבטון, התיקונים הם חלק מהחוקה. האם זה אבסורדי?

♦ **יוסף אדרעי:** מבחינה שיווקית זה רעיון מעניין.

♦ **אלה בלפר:** כי זה יכול להשאיר את העוגה שלמה בשעה שנאכל אותה.

♦ **אילן שיף:** השאלה הגדולה היא אם קבלת חוקה דורשת רוב מיוחס של 70 חברי כנסת. אם את אומרת שבמשך מספר מסוים של שנים, מספיק רוב של 70 חברי כנסת כדי לשנות, זה סיפור אחד. אבל אם את אומרת שבמשך כך וכך שנים מספיק רוב של 61 חברי כנסת כדי לשנות, זה בעצם 'והתחלנו את שירנו מהתחלה'. כי אז רק לכאורה יהיה תמריץ לקבלת חוקה ויהיה טקס חגיגי על הר הרצל בירושלים וזקני הדור יחתמו על החוקה.

♦ **אלה בלפר:** לא התכוונתי שנעשה אחרי אישור החוקה פרלמנט ועוד פעם נתחיל את זה. התכוונתי שכבר מלכתחילה יהיה רוב מיוחס.

♦ **אילן שיף:** אותו רוב שנדרש לקבל את החוקה.

♦ **אלה בלפר:** כן. כבר מלכתחילה זו חוקה.

♦ **יוסף אדרעי:** אותו מינימום של רוב זה מה שיתקבל, ואחר כך המספר יתחיל לעלות.

♦ **יצחק זמיר:** מבחינה טכנית זה ודאי אפשרי. יותר מזה, אם אינני טועה אז באחת מחמש או שש הצעות חוק-יסוד חקיקה אימצו את הרעיון הזה. אבל אני חושב שאם קובעים, נניח, שצריך לתיקון חוקה רוב של שני שלישים למשל, אני חושב שזה יכול להיות מהתחלה והלאה. זאת אומרת, באופן עקרוני אני חושב שלא כדאי לסבך במקום שאין צורך. נדמה לי שאין הכרח בזה, אם לא מכבידים יתר על המידה את ההליך של התיקון.

◆ **אילן שיף:** שאלה נוספת שאני רוצה להעלות לדיון היא, האם כאשר תתוקן החוקה ונתגבר על כל יתר הבעיות של מי יוזם, באיזה רוב, בכמה קריאות, באיזה בית וכו', האם התיקון עצמו צריך להיות או יכול להיות במסגרת חוק רגיל או שהוא חייב להיות חוק חוקתי שיוגדר מפורשות כתיקון לחוקה בחוק חוקתי. אם אני רוצה לעשות אנלוגיה מסוימת למצב של היום, אז במשך שנים הייתה מחלוקת בשאלה איך מתקנים חוק-יסוד. יש שסברו שמספיק לתקן אותנו בחוק רגיל ויש שסברו שזה צריך להיות תיקון לחוק-יסוד באמצעות חוק-יסוד. השאלה החוקתית הזאת הוכרעה מאז פסק דין בנק המזרחי, כבר אין עליה עוררין וזו הגישה המקובלת, אבל עד פסק דין בנק המזרחי היו דעות שונות. יש גם היום דעות שונות אבל היום לפחות זה הוכרע על-ידי בית-המשפט העליון ומאז זו ההלכה הנוהגת.

◆ **יוסף אדרעי:** מה המשמעות המעשית?

◆ **אילן שיף:** המשמעות המעשית היא קודם כול שנוצר מדרג נורמטיבי ברור.

◆ **יוסף אדרעי:** לא, כוונתי להשלכות המעשיות בעבודה של הכנסת. אם הם ירצו לשנות, יכתבו חוק-יסוד.

◆ **אילן שיף:** נכון. לטעמי זו שאלה קטנה ולא העלינו אותה לדיון בקבוצות האחרות, כי זה נראה לי פחות חשוב מבחינה מעשית, אלא אם כן האקדמיה תשכיל אותנו בצד המעשי של הדבר. גם אני לא ראייתי בזה בעיה מעשית גדולה. יכול שתהיה לזה חשיבות מעשית, ואת זאת אני אומר בשליפה מהמותן כי אני בעצמי עדיין לא מגובש, למשל אם הכנסת תקבל חוק רגיל, ברוב הדרוש לשינוי חוקה, כל חוק רגיל, מישהו יטען שהחוק הזה בעצם שינה את החוקה על אף שהוא לא נקרא חוק חוקתי או חוק-יסוד, כיוון שהוא התקבל ברוב הדרוש ובפרוצדורה הדרושה לשינוי חוק חוקתי.

◆ **אלה בלפר:** למשל?

◆ **אילן שיף:** נניח שתיקבע הקדנציה של נשיא המדינה לשמונה שנים ואחר כך יתקבל איזשהו חוק רגיל להבדיל מהמיוחד. יקבלו איזה חוק כללי בכנסת, שמדבר על כהונות של נבחרי ציבור, של אנשי ציבור או של בעלי משרות רמות, ויקבעו בחוק רגיל שיתקבל ברוב של 90 חברי כנסת, שעל כל נבחרי ציבור, ועל בעלי משרות רשמיות, לכהן רק ארבע שנים. יבוא מישהו ויגיד שזה שינה את החוקה גם לגבי הקדנציה של נשיא המדינה.

◆ **חגי מרום:** זה מעורר שאלה של מה גובר על מה, הוראת חוק-יסוד או הוראת חוק רגיל, ואני לא הייתי רוצה שניכנס בדיוק למקום ההוא, אבל אני חושב שהדוגמאות מהפסיקה שמובאות כאן בעבודה של הצוות מתייחסות יותר למצב הקודם שהיה, ואנחנו היכרנו אותו בכנסת, שחלק מחוקי-היסוד אינם משוריינים בכלל. אז העירו השופטים, שמן הראוי היה שחוק-יסוד ישונה ברוב של חוק-יסוד, והכוונה, לפי דעתי, הייתה בדרך של חוק-יסוד, כלומר עם איזה שריון, עם משהו שנותן לו סטטוס של חוק-יסוד.

◆ **יוסף אדרעי:** לא. יש הבדל מהותי.

◆ **יצחק זמיר:** הכוונה היא שאם רוצים לתקן חוק-יסוד, ניתן לתקן אותו באמצעות חוק שייקרא חוק-יסוד, אבל הרוב הוא רוב רגיל, נכון להיום. אתה צריך לומר שאני מתקן את חוק-יסוד הכנסת באמצעות חוק-יסוד כדי שהכנסת והציבור יהיו מודעים לכך שזה שינוי של חוק שנמצא במדרגה גבוהה יותר.

◆ **יוסף אדרעי:** על-ידי רוב רגיל?

◆ **יצחק זמיר:** כן. אם זה לא משוריין.

◆ **יוסף אדרעי:** הכוונה היא שלא יעשו, מתוך חוסר תשומת לב, שינויים בחוקי-היסוד.

◆ **יצחק זמיר:** כן.

◆ **יוסף אדרעי:** שלא יתקבל חוק רגיל, שבו הכנסת אפילו לא תשים לב שהיא משנה את חוק-היסוד.

◆ **חגי מרום:** בכל ועדות הכנסת יושבים יועצים משפטיים והם מביאים את האינפורמציה ויש תמיד גם את תגובת משרד המשפטים, במיוחד בוועדת החוקה חוק ומשפט, שישבתי בה 11 שנה. תמיד היועץ המשפטי לממשלה, או נציגיו שם, הביאו את התגובות הקונסטטוציוניות. מצב כזה לא יקרה, אבל אני מציע לחזור בחזרה אל החוקה שכבר קבעה את הרוב הדרוש לשינויה. במצב הזה אני כל כך מבין כיצד ניתן לשנות את החוקה בחוק רגיל.

◆ **אילן שיף:** נניח שצריך 70 או 80 חברי כנסת כדי לשנות חוקה. נניח שהכנסת קיבלה חוק רגיל ברוב של 80 חברי כנסת.

◆ **חגי מרום:** אבל אז דרושה הערה קטנה בנספח לחוקה שהוראות החוקה גוברות על כל חקיקה רגילה ואין לשנותה אלא במסגרת של תיקון חוקה.

◆ **אילן שיף:** אני מסכים שהסיכוי שזה יקרה קטן, כי כל חברי הכנסת

והיועצים המשפטיים של הכנסת שמבינים בעניין ישר יצביעו, ויהיה שיח ציבורי בנושא הזה כבר בהצעת החוק. אם הדעה הרווחת היא שזה לא מעשי, זה לא יקרה, אין לזה משמעות ותכף יבינו שזה מה שיקרה, אז לא צריך להתדיין על זה.

נשאלת השאלה, האם התיקון לחוקה צריך להיות בהליך מיוחד של חוק חוקתי או במסגרת של חוק רגיל.

◆ **יצחק זמיר:** אתה נתת כדוגמה מעשית, שמתקבל חוק רגיל שבאופן תוכני הוא משנה חוקה, ובמקרה הוא התקבל ברוב של 80, האם זה יכול להיחשב כתיקון החוקה. התשובה לפי הדין הקיים היום, היא שלילית ואני חושב שזה דין נכון, משום שמה שחשוב הוא שאלה שמחוקקים את החוק שאתה מדבר עליו, שזכה במקרה לרוב של 80, צריכים להיות מודעים לזה שהם משנים את החוקה והם צריכים להיות מוכנים לשנות את החוקה. זה צריך לקבל ביטוי שזה תיקון חוקתי.

◆ **אילן שיף:** אני חושב שזה הדבר היחיד שיכול להיות עליו קונסנזוס מלא.

◆ **חגי מרום:** תיקון חוקתי יהיה בשני שלבים, הן באמצעות הרוב הדרוש והן באמצעות האמירה המפורשת שמדובר בתיקון חוקתי.

◆ **יצחק זמיר:** נכון. הכותרת צריכה לומר זאת.

◆ **חגי מרום:** אבל היו מי שאמרו שלא די להם בתיקון כזה שמתבצע על נייר של חוק-יסוד או חוקה וברוב הדרוש, אלא צריכים גם מועד מיוחד לנושאים של תיקון חוקה - שהכנסת תתכנס רק לזה, ושיהיה ברור למצביעים שם שמדובר באקט שעושים אותו 'בתופים ובמחולות'. היו כאן אנשים שאמרו שזה לא רק טקסי אלא גם מהותי, כדי שבית המחוקקים יידע שבאותה ישיבה הוא יושב כמכונן ולא כמחוקק, אם מדובר רק בבית הזה.

◆ **עמיר אברמוביץ:** נכון, ובהליך של לא פחות מחצי שנה. אני לא הייתי רוצה שיהיו מחטפים כאלה ואחרים בעניינים של חוקה. שזה יהיה משהו שיכלול דיון ציבורי, הצגת טיעונים, שיקולים ומשמעויות. אני רוצה למנוע מקרה שלקראת בחירות כאלה ואחרות, קואליציה של אינטרסנטים תשנה את החוקה מהיום למחר בשלוש קריאות בן-לילה.

◆ **אילן שיף:** נקודה נוספת שלא הגענו אליה בדיונים הקודמים, ויכולה להיות מעשית וחשובה. ביום שבו הגענו, תודה לאל, לחוקה, והתגברנו על כל הבעיות האחרות, האם אנחנו מאפשרים לפגוע בזכויות או לשנות סעיפים בחוקה על-ידי תקנות שעת חירום?

הגישה המקובלת היום במדינת ישראל בחוקי-יסוד נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה והשפיטה היא, שעל אף האמור בכל דין אחר, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק זה, להפקיע זמנית את תוקפן, לקבוע בו תנאים. אותו דבר, דרך אגב, בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. אלא ששם יש הוראה נוספת שקובעת שבשעה שקיים במדינה מצב חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח הסעיף האמור, שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק-יסוד זה. וכאן הסעיף החשוב אומר ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש. במילים אחרות, האם כאשר כבר הגענו סוף סוף לחוקה, מאפשרים באמצעות תקנות שעת חירום לפגוע או להגביל זכויות בחוקה. אם כן, באילו מצבים ועד כמה להגביל את אותן זכויות בחוקה.

◆ **יוסף אדרעי:** השאלה שלך ממוקדת רק לפרק של הזכויות בחוקה או לכול?

◆ **אילן שיף:** לכול. כל הדיון הזה הוא קשה מאוד מכמה טעמים. ראשית, שנכנסנו כבר באמת לקביעת פרק בחוקה. מכל הדברים האלה שאנחנו מדברים עליהם, זה כבר פרק בחוקה. שנית, קשה מאוד להתדיין על שינויים בחוקה כשהחוקה לא עומדת לנגד עינינו ואנחנו לא יודעים איזו חוקה יש לנו. אני מניח שהדיון הזה היה יכול להיות הרבה יותר קל אם החוקה הייתה לנגד עינינו. אבל אין מנוס מהתדיינות. ראשית, משום שזה המנדט שהוטל עלינו, ושנית, אפשר בכל זאת להתרכז בנושא, כל אחד ידמיין לנגד עיניו את החוקה שהוא היה רוצה לראות ועל-פי זה יתייחס לנושא.

◆ **יצחק זמיר:** התשובה שלי כפולה. ראשית, אני לא הייתי מאפשר שינוי, או ביטול החוקה, באמצעות תקנות שעת חירום. אבל אני חושב שהחוקה צריכה לכלול הוראה שמסדירה חקיקה בשעת חירום, לרבות התקנת תקנות לשעת חירום, כמו שיש באותו סעיף של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. הסעיף לא אומר שבאמצעות תקנות שעת חירום אפשר לשנות את החוק. הוא אומר שבתקנות שעת חירום אפשר לחוקק חקיקה מסוימת בתנאים מסוימים. נדמה לי שחוקה תצטרך לכלול איזושהי הוראה לגבי חקיקה בשעת חירום שתאפשר, אולי, פגיעה מסוימת בזכויות האדם. גם בימים כתיקונם אפשר לפגוע בזכויות אדם, ובתנאים מסוימים – במידה ראויה, לתכלית ראויה וכדומה. בשעת חירום יכול

להיות שיהיה הסדר קצת שונה. אבל השאלה אם זה הפורום לדון בעניין הזה, משום שכאן דנים בפרוצדורה של קבלת חוקה ותיקון חוקה ואילו הסעיף הזה, הפרק הזה שאני מדבר עליו, הוא פרק בתוך החוקה.

◆ **אילן שיף:** כל מה שאנחנו דנים הוא פרק בחוקה, כי שינויים בחוקה הם בוודאי פרק בחוקה.

◆ **יצחק זמיר:** לכן צריך שיהיה בחוקה סעיף. אם לוקחים את המודל של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק-יסוד: חופש העיסוק, שקובע את הזכויות ואומר שאפשר לפגוע בזכויות האלה, אז הדעת נותנת שזה אפשרי שבתקופת חירום הפגיעה הזו תהיה בתנאים קצת שונים. עדיין בסייגים, עדיין בביקורת, אבל בתנאים קצת שונים.

◆ **אילן שיף:** המודל שהיית רואה לנגד עיניך הוא המודל של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו? כלומר, לתכלית ראויה.

◆ **יצחק זמיר:** אולי אפשר לשפר אותו, אבל באופן כללי כן.

◆ **יוסף אדרעי:** האם אין פה איזושהי כפילות? האם פסקת ההגבלה עצמה, האם שיקול הדעת של בית-המשפט לא מכיל כבר בעצם גם הצדקה לפגיעה בזכויות בתקופות חירום?

◆ **יצחק זמיר:** יכול להיות. צריך לשקול את זה. זו אנלוגיה אחרת ואני אמרתי את זה גם באיזה פסק דין. בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו יש שתי פסקאות הגבלה. האחת פסקת הגבלה כללית שאומרת שאין פוגעים אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש וכו'.

◆ **יוסף אדרעי:** והשנייה, הצבאית.

◆ **יצחק זמיר:** כן, ואני אמרתי שהצבאית מיותרת. יכול להיות שמבחינה עניינית לא צריך פסקת הגבלה נוספת, אלא די בכך שיבוא בית-המשפט ויאמר שבשעת חירום המידה הראויה היא כזאת או כזאת. אלא מה, כשם שהיה צורך בפסקת ההגבלה המיוחדת לצורכי ביטחון, ואחרת זה לא היה עובר מבחינה פוליטית, יכול להיות שיש צורך גם בפסקת הגבלה מיוחדת לתקופת חירום. אנשים ידאגו מאוד ולא ירצו לסמוך על פרשנות מרחיבה במידה הראויה של בית-המשפט, אלא ירצו שזה יהיה כתוב.

◆ **חיים ברביבאי:** אני אנסה לקחת את הדת כדוגמה. אין מצווה שמגבילה הצלת נפשות. ברגע שיש הצלת נפשות אומרים שמתעלמים מהמצווה ומצילים נפש. גם כאן, אני חושב ברגע שביטחון המדינה או עצם קיומה של המדינה על הפרק, איני חושב שחוקה יכולה לעמוד, כי אם המדינה לא תהיה, גם חוקה לא תהיה. הרי בסופו של דבר חוקה

קמה כדי לעזור לנו לחיות במקום הזה. אם בסופו של דבר החוקה היא זו שתעצור את החיים שלנו כאן, אז אנחנו לא נהיה פה ובוודאי שגם החוקה לא תהיה פה. לכן גם במקרה הזה צריך איכשהו למצוא חוקה כזו שבסופו של דבר לא תפריע בכל הזמנים ותחשוב גם על זמני חירום. אבל אם צריך לעשות משהו שהוא מנוגד לחוקה אבל מציל את מדינת ישראל, מציל את החיים כאן, איני חושב שצריך לעצור אותו.

♦ **אילן שיף:** גם אני סובר שכשם שזה נעשה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, צריך לעשות את זה גם בחוקה משלושה טעמים:

- א. יש לזה הצדקה עניינית.
- ב. יש לזה הצדקה מעשית משום שאיני רואה את הכנסת לא נותנת את דעתה למצבי חירום מאוד מיוחדים, ולכן כפי שזה היה נחוץ ולו רק להרגעת הרוחות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, זה נחוץ גם בחוקה עצמה.
- ג. אני מאוד סומך על בית-המשפט העליון שאם מישהו ינסה לעשות בזה שימוש לרעה, אזי בסופו של דבר הפרשנות של הסעיף הזה וההחלטה הסופית אם הצעד שיינקט נעשה כדין והתחייב לאור אותן הוראות שבחוקה, בסופו של דבר זכות המילה האחרונה תינתן לבית-המשפט העליון.

אני חושב ששלושת הנימוקים האלו בהחלט מצדיקים סעיף מיוחד. אני מדלג קצת אחורה לנושא שבקבוצות הקודמות דיברנו עליו עוד לפני שני הנושאים האחרונים שדיברנו עליהם כאן, וזה אופן אישור ההצבעה לתיקון החוקה.

קודם כול, עולה על המדוכה שאלת מספר ההצבעות, האם אכן יהיו לנו שלוש הצבעות כמו בחוק רגיל או שתי הצבעות, מה יהיה המרווח ביניהן כדי לעודד את השיח החוקתי. האם יש צורך ללכת באותה דרך או ליצור פרוצדורה מיוחדת לקבלת החוקה בנושא של מספר הקריאות והמרווח בין הקריאות. שהרי התיקון, מעצם טבעו צריך להיות קצר יותר, כי הרי השיח הציבורי המעמיק כבר נעשה לפני זה על כל החוקה כולה, ופה אנחנו מדברים על איזה קטע קטן בחוקה שאולי לא מצריך שיח חוקתי כל כך עמוק כמו על עצם קבלת החוקה.

הדבר השני, והיותר חשוב, הוא באיזה רוב נאפשר את תיקון החוקה. כאן יש ספקטרום רחב מאוד של הצעות. כולם מאוחדים בדעה שצריך

רוב מיוחס, רוב נוקשה, והשאלה היא כמובן עד כמה הוא יהיה נוקשה. האם נסתפק ברוב רגיל של חברי הכנסת, האם אנחנו נדרוש שני שלישים, 70 חברי כנסת, או 60%. כולן הצעות שהועלו. הצוות הציע שתהיינה שלוש קריאות כמו בחוק רגיל ושהרוב שיידרש, הרוב המיוחס, ינוע בין 60% ל-75% מחברי הכנסת. שוב, לנגד עינינו תמיד צריכה להיות הערת האזהרה שאני, לפחות, מייחס לה חשיבות גדולה אבל כמובן זה פתוח לדיון, שהרוב שיידרש לתיקוני חקיקה לא יהיה שונה מהרוב שיידרש לקבלת החוקה, כי אחרת אחרי זמן קצר אפשר יהיה בשיח פוליטי רגיל להשיג ברוב פחות מיוחס את תיקוני החוקה. שאלה נוספת שנצטרך להתייחס אליה (ובהנחה שכבר הגענו למסקנה איזה רוב נחוץ לתיקוני החוקה, בהנחה שאנחנו מתכוונים לשלוש קריאות, ואני כרגע מתעלם מהבית השני שעליו עוד לא דנו בכנסת), היא האם הרוב המיוחס הזה יידרש לכל אחת מהקריאות. האם נסתפק בכך שהרוב המיוחס יהיה בקריאה השלישית, אז כבר בעצם הנוסח הסופי אחרי כל עבודת ההכנה מוכן ועומד בפני הכנסת, או שנדרוש אותו גם בקריאה הראשונה כדי שלא תהיה זילות של הנושא ויהיו כביכול שינויי חקיקה או הליכה לקראת שינויי חקיקה. זה מעיד כבר מתחילה על הרצינות של השינוי, ונדרוש כבר בקריאה הראשונה שיהיה אותו רוב מיוחס, ואם כן, מה נעשה בקריאה השנייה. כל אלה שאלות פתוחות שמזמינות התייחסות.

◆ **יוסף אדרעי:** האם זו לא שאלה טכנית, איזה רוב צריך להעביר לתיקון חוקה כשאנחנו עוד לא יודעים עדיין איך היא התקבלה? אני חושב שאפשר לוותר על השלב הזה, אבל אני רוצה לכפות את דעתי. אולי אני מקלקל את חדות היצירה, אבל לטעמי זה לא יהיה דיון רציני כי זה תלוי בכל כך הרבה גורמים שאנחנו עדיין לא יודעים איך הם יהיו.

◆ **חגי מרום:** אני חושב שמדובר פה בשאלה זניחה או במשהו שהוא פרוצדורלי בלבד או במשהו שלא ניתן לצפות אותו. זה די עקרוני לחשוב אם אפשר לתקן תיקון ברוב אחר מהרוב שקיבל את החוקה וזה פרק מאוד חשוב בתוך החוקה. בהקשר הזה אני חייב לראות לנגד עיניי ברגע זה בדיוק את החוקה על כל הוראותיה, על מנת שאוכל לגבש תפיסה לגבי הרוב הדרוש לצורך תיקון, והאם הוא דרוש בשלוש קריאות או בקריאה אחת. אלה שאלות מאוד חשובות ואני חושב שהן זרות למשהו.

המכון לדמוקרטיה מנסה להכניס אותנו לעובי הקורה של התיקון. המכון לקח פרק ואמר, שכמו שאנחנו מתמודדים עם שאלות המבוא ושאלות צורת הבנייה של החוקה, בפרק שהוא קרא לו קביעת החוקה, באותו אופן הוא מבקש שנתמודד עם שאלות של תיקון, כאשר תיקון הוא חלק מהסיפור של החוקה. האם קל לתקן או קשה לתקן, האם זה צריך להיות בנוהל כזה או אחר, זה ממש חלק מהיכולת של חוקה להישאר חזקה ויציבה או להיות מושא לשינויים יומיומיים. אני חושב שזה די עקרוני. מעבר לזה, אחרי שלא שכנעתי אותך בקטע הזה, אני נאלץ להתגונן שוב בטענה שהוטל עלינו לדון בעניין הזה.

♦ **חיים ברביבאי:** אתה דווקא משכנע מאוד, משום שחוקה לא עושים כל יום. עוד אין החלטה אם בכלל מכוננים חוקה ולאיזה כיוון הולכים. אני מאמין שזה ייקח עוד הרבה שנים, אבל אם כבר זה קורה, אסור לתת לשינויים להיות כלאחר יד. באותה פרוצדורה שעושים את החוקה, יש לעשות גם את השינויים, במיוחד אם אלה שינויים מהותיים. אסור שנעשה שעטנז. אם ניתן חופש, אחרי כמה שנים התוצאה לא תתאים למה שהמייסדים חשבו. רק אם יעברו השינויים באותו רוב נדע שמדובר בתהליך ארוך טווח לאורך שנים. החוקה בארצות-הברית קיימת 200 שנה והיו שם בסך הכול חמישה עשר שינויים, כי קשה מאוד לעשות את השינויים, ובצדק. חוקה, בסופו של דבר, צריכה להיות כוללת, היא צריכה לתת פתרונות, את עשרת הדברות שנוכל להיות לפיהם. קחו את התנ"ך, עשרת הדיברות, אני מאמין שכל אחד ואחד שנמצא כאן לא רוצה לשנות אותם, כי אלה עשר דיברות שכל אחד מאתנו, יהודים, ערבים, נוצרים, מסכים אתם. אפשר לראות האם אפשר לכוון חוקה כזו שתהיה נר לרגלינו בכל הנושאים האחרים, והשינויים יהיו רק אם משהו יתפוצץ ויהיה דרוש לעשות שינויים.

♦ **אילן שיף:** האם יש מישהו שרוצה להתייחס לשאלות, איזה רוב, כמה קריאות - על אף שאלו הן שאלות, שכל עוד לא רואים את החוקה עצמה ואת תהליך קבלת החוקה, קשה לדון בהן?

♦ **יוסף אדרעי:** איני אומר שהשאלה לא חשובה. אני מסכים אתך, היא שאלה חשובה. אבל כדי לתת תשובות אנחנו צריכים להיות מומחים קצת בתורת המשחקים ולדעת את התאוריה. זו לא שאלה משפטית אלא שאלה מתמטית. איך מונעים טעויות. השאלה הערכית שדיברנו עליה קודם היא, האם אנחנו רוצים שהחוקה תהיה נוקשה או דיפרנציאלית, וכדומה. ברגע שאנחנו נכנסים לטכניקה, זה משהו אחר.

◆ **חגי מרום:** זו בכלל לא טכניקה. אני מוכן לתרום את תרומתי בכך שאני רוצה להגן על ההמלצה של הצוות. לפי דעתי הרוב המשוריין של חוקה צריך להיות אי שם בין 60%-ל-70%. נטיית הלב שלי היא לשני שלישים מקרב חברי הכנסת, בהנחה שמדובר על הכנסת כגורם שבו נעשה המעשה המכונן.

◆ **חיים ברביבאי:** זה פחות מהרוב שיאשר את החוקה. כלומר, אם, נניח, הכנסת מאשרת את החוקה ומבקשים רוב של 80%, אתה אומר שהשינוי צריך להיות ברוב קטן יותר או ברוב גדול יותר?

◆ **חגי מרום:** הרוב שאני מציע הוא אותו רוב, רוב קונסיסטינטי לקבלת חוקה. כי תיקון כאמור הוא כקבלה. לפעמים יכול להיות שהוא יעסוק בנושאים מאוד עקרוניים, ואז מה תיקנו חכמים בתקנתם אם לאחר מכן יבוא רוב אחר וישנה את זה? אני חושב שזה הרוב הדרוש בהיותו רוב מאוד קשה להשגה. איני נבהל מהאפשרות לקבל אותו בקריאה השלישית. פחות מפריע לי הרוב של הקריאות הראשונות, אבל אני חושב שהוא חייב להתקבל בקריאה השלישית. נראה לי שזה די מאוזן וזה בכלל לא זניח, אלא שאלה כבדת משקל. אם מעמידים את הרף מעל ל-70%, נתת לאיזה 31% בכנסת ליצור בלוק כדי למנוע את קבלתה של חוקה או ליצור בלוק כדי לתקן תיקון דרוש. אני חוזר גם אל הדברים של פרופ' זמיר, ואולי הוא התכוון אפילו לפחות ממה שאני מציע כאן. בהתלבטות בין הנוקשות לאיזונים אחרים, נראה לי, אישית, שצריך רוב של שני שלישים.

מושב שני

בית נוסף ליד הכנסת

מנחים

פרופ' זמיר יצחק

פרופ' בלפר אלה

משתתפי הקבוצות*

פרופ' אדרעי, יוסף

אברמוביץ, עמיר

ח"כ אורון, חיים

רב-גונדר אדאטו, אורית, נציבת שירות בתי-הסוהר

פרופ' אייזנשטדט, שמואל נח, מכון ון-ליר, ירושלים

ד"ר ארד, עוזי

פרופ' אריאן, אשר

עו"ד ארידור, יורם

פרופ' בנדור, אריאל, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

פרופ' גביזון, רות

עו"ד גוברמן, שלמה

הראל, ישראל

ד"ר חלבי, רמזי

פרופ' כרמון, אריק

ד"ר מליץ, עמרם

פרופ' מעוז, אשר

השר מרידור, דן

פרופ' נחמיאס, דוד

עו"ד ענבר, צבי

פיין, סנדרה

פרופ' קליין, קלוד

ד"ר קרייני, מיכאיל

פרופ' קרמניצר, מרדכי

ראב, דוד

פרופ' רדאי, פרנסס

ד"ר רהט, גידי

השופט שיף, אילן

שפיר, ישראל

* פירוט אודות המשתתפים במושב זה ובמושבים הבאים ראו בעמ' 8-9 לעיל.

ישיבת המליאה

דברי פתיחה

♦ **אריק כרמון:** לקראת הדיון ב'בית נוסף ליד הכנסת', אני מבקש להעיר כמה הערות מקדימות, ובכך לסלול את הדרך לדברי המבוא של פרופ' אריאן.

קודם כול, אנחנו נמנעים כרגע מלתת כינוי לבית הזה, כך שלצורך העניין הבית ייקרא בית נוסף ליד הכנסת. הנושא הזה עלה לדיון בכינוס השני שלנו שהתקיים באשקלון לפני למעלה משנה. הסיבה שאנחנו חוזרים ומעלים את הנושא היא שהייתה תחושה שלא לגמרי מיצינו אותו, ובנוסף לכך הנושא של בית נוסף עלה לפחות בעוד שני הקשרים שהתפתחו בשני דיונים בתהליך של המועצה הציבורית. הנושא של בית נוסף עלה בצורה די נוקבת, כאשר טיפלנו בשאלה של ביקורת שיפוטית. להזכירכם, כשהעלינו את הסוגיה של ביקורת שיפוטית, אחת ההצעות שהוצגו בפני המועצה הציבורית, הייתה ההצעה לגבי ביקורת מקדמית (Judicial Preview). אז עלתה מחשבה, שיקום גוף ליד הכנסת שיעסוק בתהליכי חקיקה של חוקים בעלי משמעות חוקתית, כדי להקטין את החשש מפני פרשנות של בית-המשפט העליון, ומתוך רצון שלא לפגוע בבית-המשפט העליון. הכוונה היא שהגוף שליד הכנסת יעריך את חוקתיותם של חוקים לפני חקיקה, וכדומה. במסגרת הדיון הוזכרה האפשרות להקים את הבית הנוסף, פונקציה שקיימת במקרים רבים של משטר פרלמנטרי במקומות אחרים.

חשבנו שכאשר מדובר בסוגיה הזו של ביקורת מקדמית או התבוננות מקדמית בחוקים בעלי משמעות חוקתית, יש בהחלט מקום לחזור ולהעלות את הסוגיה של בית נוסף ולוותר על אותה הצעה שעלתה במסגרת הדיון על ביקורת שיפוטית.

אם כן, יש להגדיר את הפונקציות והסמכויות של בית נוסף. צריך לטפל בהרבה שאלות שנגזרות מזה, אבל הבית הזה יכול לעכב את תהליכי החקיקה ולהעמיק את ההתבוננות בתהליכי החקיקה, על מנת להקטין את הצורך בביקורת שיפוטית לאחר מכן.

הנושא השני שחשבנו שיעלה את הסוגיה הזאת, הוא בדיוק הדברים שאנו מטפלים בהם היום וזו גם הסיבה שהצמדנו את הדיון בבית הנוסף למושב הזה של המועצה הציבורית. אני משוכנע שזה עלה בכל

אחת מהקבוצות וכל אחד מהחברים נחשף לסוגיה הזאת. כאשר דובר בסוגיה של הליך אשרור החוקה ואחר כך ההליך לתיקונים או לשינויים בחוקה, עלתה המחשבה של עוד גוף ליד הכנסת, או שהכנסת תפעל כגוף מורחב המכיל שני בתים, שיטפל בהליך הזה. האפשרות הזו עשויה לפתור שורה של בעיות בשני ההליכים האלה.

◆ **אשר אריאן:** מאז שאני מכיר את פרופ' כרמון, הוא מדבר על הבית השני. אני מוכרח לומר שבפעם הראשונה הייתי מאוד סקפטי וחשבתי שזה יצור אמריקני לא מתאים, הסיטואציה כאן היא לא אמריקנית, הפונקציות הן ודאי פונקציות שונות. לא בדיוק הבנתי למה פרופ' כרמון מתעקש וממשיך לדבר על הבית השני. אני זוכר שפעם אחת כמה מאתנו הלכו לשופט חיים כהן שסיפר על הניסיון שלו בשנות ה-50 להקים בית שני. הוא סיפר את הסיפור הפוליטי מאוד של בית שני כניסיון לפתור בעיות שהיו למפא"י עם הסוכנות היהודית. זה לבטח בית שני מסוג אחר מזה שאני רוצה להתייחס אליו היום.

אם כן, ככל שהתעמקתי בנושא הבנתי שיש סיבה לשקול בית שני. יכול להיות שהשם לא מתאים ולכן התעקשתי לקרוא לזה בית נוסף כי 'בית שני' מעורר אסוציאציות לא רצויות.

אני מציע שבדקות הבאות ננסה לשנות את הלך המחשבה הרגיל, לצאת מהמסגרות המקובלות עלינו ולשאול האם יש דרך נוספת, יצירתית יותר, לטפל בכמה מהבעיות הקיימות אצלנו.

אני רוצה להפנות את תשומת לבכם לתרשים המצוין המופיע בסוף המסמך.¹ התרשים הוא מכשיר מסכם מצוין שמצביע על כך שבית שני הוא תופעה ידועה, רחבה ומקובלת בעולם. בכשליש ממדינות העולם יש בית שני. כלומר, יש במדינות אלה שיטה פרלמנטרית בי-קמראלית (שני בתים). בקרב המדינות שיש בהן בית שני, ניסינו לדרג ולאפיין את שיטת המינוי המקובלת ולהראות את השונות הרבה שקיימת ביניהן והיצירתיות הרחבה בדרכי המינויים לבית השני.

כשהתחלתי להתעמק בנושא של הבית השני והחברה הישראלית, נזכרתי בניתוחים שעושים אנשי מדעי החברה בגישה שהם קוראים לה גישת הפונקציונליזם. הפונקציונליזם, כשיטת עבודה, טוענת שלכל מבנה יש פונקציה ולכל פונקציה יש מבנה. דוגמה מהמבוא לאנתרופולוגיה. מדוע לגבר יש כפתורים בשרוול המעיל, כי לפי הניתוח ההוא המלכה לא

1. **בית מחוקקים נוסף בישראל**, מאמר רקע לקראת המפגש השביעי של המועצה הציבורית. דנה בלאנדר ועופר קניג, פברואר 2002, תרשים בעמ' 417 להלן.

אהבה שהגבר ניקה את אפו עם השרוול, אז היא הורתה לשים עליו כפתורים. כלומר, לכפתורים האלה הייתה פעם פונקציה שאין להם כיום, אבל המבנה עוד קיים.

הניתוח הזה נפוץ בחלקים מסוימים במדעי החברה ואנחנו יכולים לסווג מדינות, משטרים וחברות לפי מידת ההתאמה בין הפונקציות לבין המבנים. אפשר לדבר על מורכבות כאשר יש פונקציות רבות במבנה אחד, ועל אי-התאמה כאשר יש מבנים רבים שנשארים ללא פונקציה. בקיצור, זה כלי ניתוח חזק יחסית במדעי החברה.

אני מציע שלפחות נשתדל לחשוב על החברה הישראלית לא במושגים של המבנים הקיימים ולא לראות את התפקיד שלנו כמתקני המבנים בלבד, אלא מתוך ניסיון לחשוב מהן הפונקציות העיקריות, האם הפונקציות מתמלאות באופן משביע רצון, ואם לא, כיצד אפשר לשפר את המצב.

נדמה לי שאם מסתכלים הסתכלות כזאת, אנו יכולים להתדיין בנושא הכנסת, הבתים המרכיבים של הכנסת, והפונקציות של הכנסת באופן מלא יותר.

ברצוני להעיר עוד הערה מקדימה אחת, והיא לגבי הציפיות שלנו ממוסדות השלטון. נדמה לי, ובכל פעם שאני בא למועצה הציבורית אני מתחזק בדעה הזו, שכשאנחנו מטפלים בבעיה ספציפית, אנחנו מסתכלים בה הסתכלות ממוקדת מדי ואז שוכחים את הניתוח הכוללני יותר. הרי המשטר הדמוקרטי מצטיין בכך שהחוקה אמורה לרסן את הממשלה ולרסן את הפוליטיקאים לטובת העם, לטובת הציבור. לפעמים נדמה לי שאנחנו עושים בדיוק ההפך בדיונים האלה. אנחנו מקבלים את ההנחה הישראלית המקובלת שכאשר יש לי בעיה, אני פונה לממשלה. במקום לראות את הממשלה או את הכנסת או את השלטון בממדים הנכונים הרצויים לנו, שהם רק חלק אחד מהתמונה. במדעי החברה מרבים לדבר על המתח בין חברה אזרחית לבין משטר וממשלה. לפעמים אנחנו בדעה שהחברה האזרחית הישראלית חלשה מדי. יש אחרים שטוענים שהיא מפוצלת מדי, אבל אנחנו צריכים לדעת לשים את הדיון הזה בפרספקטיבה הכוללת כדי להבין איך לשפר את המצב שתיארת.

התנסיתי בדיון בנושא הזה ואני יודע שאחת הטענות נגד ההצעה של בית נוסף היא תוספת תקציב. זה יקר. מישוהו אמר שהנציגים שיש לנו היום לא מתפקדים, אז מדוע להוסיף עוד. נדמה לי שחייבים להניח

טיעונים כאלה בצד, כדי לשקול את היעד החשוב יותר, והוא להפוך את הפוליטיקה ואת מקצוע הפוליטיקה למקצוע אמתי ולא לדבר שהוא תחנת ביניים לקראת משהו אחר. אסור להניח שהמצב הנוכחי יימשך ושכל טיפול או תיקון יביא למצב גרוע יותר.

אם משתדלים לצאת מאורח המחשבה הרגיל ולחשוב על ניסיון ליצור מעמד מקצועי למחוקק, לאיש הפרלמנט, לפוליטיקאי, אז אפשר להתחיל בדיון.

במסגרת הזאת ברצוני להציג את הפונקציות העיקריות כפי שהן נראות לי, וכפי שהן מופיעות במסמך שחולק כאן.

מה הן הפונקציות החשובות שרצוי וחשוב למלא במבנה שאנחנו קוראים לו הפרלמנט?

- פונקציית הייצוג - חשוב שיהיה ייצוג ושתהיה תחושת ייצוג הן של הנציגים והן של המיוצגים. אני מתאר לי שהיום הסיטואציה היא שאנחנו משיגים את היעד הזה, באופן חלקי בלבד, יותר במפלגות מסוימות, ופחות במפלגות אחרות. אני מנחש שבקרב חברי הכנסת חלק קטן בלבד רואה את עצמו ממלא את התפקיד הזה באופן מעשי ולא באופן פורמלי.

- היחסיות - לי נדמה שבחברה שסועה, מורכבת, רב-תרבותית כמו שלנו, נושא היחסיות בכנסת הוא נושא מרכזי שעלינו לשמור עליו ולא לזלזל בו או לרמוס אותו. הסיבה שהבית השני קיים במדינות פדרטיביות בעיקר, היא שמדינות כאלה הן מורכבות, רחבות וגדולות. אני אפילו לא רוצה לנסות לחשוב איך משווים את המורכבות שלנו עם ברזיל, גרמניה או רוסיה, אבל אין לי ספק שאנחנו מורכבים יותר מהממדים הגאוגרפיים והאנושיים הקיימים שם. המורכבות הזו חייבת למצוא פתרון, והיא יכולה למצוא פתרון אולי על-ידי בית שני. הדיון הציבורי חייב להיות רציני, יותר מכפי שהוא היום. לא שאין חברי כנסת רציניים, אבל אין רצינות בדיון, בתשומת הלב וגם לא בתפיסה של הציבור את הדיון. יש לנסות להגביר את חכמת הממשל, דבר שמאוד קשה לעשות היום. אם תסתכלו על הוועדות שחבר כנסת משתתף בהן, כמה חברי כנסת פנויים לעבודת הבית? כולם מכירים את המספרים: כ-40 מתוך 120 חברי כנסת הם שרים וסגני שרים, כך שנשארים כ-80 חברי כנסת שחלקם מצוי באופוזיציה, ואז עבודת הבית מושפעת בהתאם.

- המחשבה לטווח ארוך - כל פוליטיקאי בכל מקום, חושב על הטווח

הקצר. זה חלק מתיאור תפקידו. צריך להיות גוף מוסמך, לא ליד הממשלה אלא ליד העם, ליד הציבור, שפנוי למחשבה לטווח ארוך.

- פיקוח ובקרה - כל הנושא של פיקוח ובקרה הוא אחד הנושאים הקשים ביותר, שאין לוועדת כנסת כלשהי היכולת או הרצון, להתמודד אתו. הדבר חמור ביותר שכן פיקוח ובקרה הן מהפונקציות העיקריות של כל בית מחוקקים בעולם. הכנסת לא ממלאת את הפונקציה הזאת וגם לא יכולה למלאה. אפשר להוסיף אסיסטנטים, עורכי דין וכלכלנים לוועדות הכנסת, מה שישפר את המצב, אבל לא יפתור את הבעיה ולא יעמיד את ועדת הכנסת כמתבוננת, כמפקחת וכמבקרת את פעולות הממשלה. כך גם לגבי חקיקה כמחשבה לטווח ארוך, אולי בקרה מוקדמת של חקיקה, וכמובן תפקיד נוסף והוא: כינון החוקה.

כידוע לכם, הבית השני או הבית העליון אינו פתרון לכול. כמו בכל דמוקרטיה חיה ותוססת, לפעמים מגיע היום שחייבים לשקול מחדש גם את נחיצותו של הבית השני, הבית הנוסף. כך קרה באנגליה בשנים האחרונות, וכפי שחלק מכם יודעים, מומשה רפורמה רצינית מאוד בבית השני באנגליה ואני רוצה להביא בפניכם כמה מהמחשבות וההמלצות של הוועדה שהוקמה לצורך הדיון ברפורמות בבית הלורדים בשנת 2000.

בדוח נכתב שיש עניין להמשיך את התפקיד המרכזי של בית הלורדים בממלכה המאוחדת תוך סמכות וביטחון עצמי. יש רצון להביא לרפורמה אשר תכריח את הממשלה ואת הפרלמנט לשקול מחדש החלטות, להשתמש באופן נבון יותר ואפקטיבי יותר בסמכויותיהם. יחד עם זאת הם ממשיכים ואומרים שאסור שבית הלורדים יהיה בית שני לפוליטיקאים מקצועיים. הם מציעים רפורמות שיביאו, כך הם מקווים, אנשים בעלי ניסיון ומומחיות לבית הלורדים כאשר הם דנים ושוקלים חקיקה ונושאי מדיניות, ועומדים על כך שהחברים בבית הלורדים יבואו מכל רחבי החברה הבריטית.

באופן ספציפי יותר, המועצה הזו הציעה שיכהנו בבית הלורדים חברים על בסיס אזורי, שיבטאו את האינטרסים ואת הדעות של קהל הבוחרים האזורי. הם הציעו מערכת מינויים עצמאית שתזהה מועמדים ותוכל למנות אותם. הם גם הציעו אחוזים מינימליים של ייצוג בבית הלורדים. 30% לנשים ומה שהם קוראים ייצוג הוגן למיעוטים ולדתות. בנוסף,

הוצע ש-20% מהחברים מבית הלורדים יהיו עצמאיים ו-20% נוספים יבטאו את המאזן של תוצאות הבחירות האחרונות. כידוע לנו, תהליך הרפורמה באנגליה עדיין בעיצומו ואין לדעת כיצד יסתיים, אבל ברור שהתהליך כבר עורר שינוי גדול בבית הלורדים האנגלי. לסיום אני רוצה לעסוק בנושא הקשה של קביעת הרכב הבית הנוסף. אני מעדיף לא לתת את הפתרונות. כפי שראיתם, האפשרויות רבות והן חייבות לענות על צרכים מבניים שלנו. אני אשאל כמה מהשאלות שאני מקווה שיעסיקו אותנו היום ומחר.

א. האם חברי הבית יהיו נבחרים או ממונים. אם נבחרים, האם הבחירה תהיה לפי אותה שיטת בחירות כמו לכנסת או לפי שיטת בחירות אחרת.

ב. מהו אורך הכהונה של חבר בית שני. אחד המפתחות שבפשרה האמריקנית בכינון החוקה, היה ההפרש בזמני כהונה של שלושת בעלי התפקידים או שלושת הנבחרים העיקריים: חבר קונגרס לשנתיים, נשיא לארבע שנים וסנטור לשש שנים. ההבדל הקטן הזה משפיע רבות על המבנה, על התמריצים, על האופק הפוליטי ועל האופק הציבורי של פעיל מפלגה.

ג. סוגיית הסמכויות. מה תהיינה הסמכויות של בית נוסף.

אסיים במשפט אחד, ציטוט של וינסטון צ'רצ'יל:

"It is difficult to find a powerful, successful, free democratic constitution of a great sovereign state which has adopted a single chamber government."²

♦ **אריק כרמון:** לפני שנתפצל לשתי קבוצות, אעיר כמה הערות. קודם כול, אין שום ציפייה שבתום הדיון היום ומחר, נצא עם איזושהי משנה סדורה לגבי סוגיה כל כך כבדה. אנו מצפים בצורה ראלית שנוכל לקבל אילו שהם קווים מנחים ראשוניים על מנת שאפשר יהיה להקים צוות שיעבד מספר מודלים אשר יבואו לדיון נוסף. כלומר, אנחנו עדיין רחוקים מהאופי של הדיון שקיימנו לגבי ההליכים השונים לקבלת חוקה, תיקונה וכדומה, ויש להתייחס לדיון כאל דיון ראשוני סביב הסוגיות שהציע פרופ' אריאן.

בכל זאת, אבקש לקבוע כללי משחק לגבי הדיונים. בקבוצות נצא מנקודת הנחה שהתקבלה החלטה להקים בית שני, והשאלות שנשאל הן לגבי המודל הראוי והמתאים ביותר למציאות הפוליטית במדינת ישראל. בדיון הבא ניכנס לשאלות אחרות: האם בכלל צריך את זה, בעד, נגד, וכך הלאה.

אני רוצה להוסיף נקודה לשורת הנקודות שפרופ' אריאן הציע, שאחת השאלות שרוצים להעלות בדיון על הפרק המשטרי, היא אילו תמריצים ניתן להכניס כדי לטייב את האיכות של הפוליטיקה במדינת ישראל, לטייב את איכות הנציגים. אני חושב שזו שאלה מעניינת שמקומה בין יתר השאלות והסוגיות. נתפצל עתה לשתי קבוצות.

קבוצת דיון א

מנחה אלה בלפר

◆ **אלה בלפר:** ההנחיות ברורות, ואני רק יכולה לומר כפתיח שמכיוון שאנחנו עומדים לעסוק בבית שבמקומות אחרים הוא נקרא בית עליון, האצטלה הזו כבר נמצאת עלינו, ואנחנו עוסקים בדבר נעלה, מכובד וטוב. עלינו לדון בשני דברים כאשר נקודת המוצא היא שאנחנו לא שוללים או מעלים ספקות בעניין, אלא שואלים שאלות. שאלה אחת היא, מתוך המציאות הישראלית הספציפית, מהן הפונקציות, הסמכויות או האיזון החדש בייצוג, בצורת המינוי או הבחירות, מה הנושאים שנעלה כאן, ומה זה יתרום, למציאות הפוליטית היום או למבנה השלטוני היום.

שאלה שנייה נשאלת בהקשר הספציפי של חוק וחוקה, מכיוון שזה בן הטיפוחים של המועצה הציבורית, אולי גם לזה כדאי להתייחס בהדגשה מיוחדת, כשמדברים על הפונקציות של הגוף השני או של המועצה השנייה.

כל אחד ידבר על הנושא שקשור לבית השני או לבית הנוסף שלדעתו יתרום בצורה הטובה ביותר למציאות הפוליטית בישראל. לאחר הסיבוב הראשון נראה מה יתפתח ואז נוכל אולי לתרום לפי ראות עינינו.

◆ **אריק כרמון:** כדי להיות פרקטיים, זאת צריכה להיות הצעה שהאיום שהיא תטיל על הכנסת יהיה מינימלי. יש לי חשש שכאשר הנושא הזה יעלה, הרבה דברים ענייניים שיכולים להיות טמונים בו עלולים, א-פרוורי, להידחק הצדה, אם הכנסת תחשוש שגורם חדש מאיים עליה.

צריך להיות ברור מראש, שכמו במשטרים בי-קמראליים אחרים, הבית התחתון הוא הבית בעל העצמה, ובעל הסמכות - הוא בית הנבחרים. אני הייתי מציע לשקול את המודל הזה שוב, כדי לסלול את הדרך להעמיד את הבית השני.

זוהי נקודה ראשונה לשיקול דעת. אם אמנם כך, אני חושב שהנקודה השנייה שחשוב לתת עליה את הדעת, היא בתחום הגדרת תפקידיו וסמכויותיו של הבית הנוסף. בשלב ראשון הייתי מתמקד בעיקר בממד של הייעוץ והפיקוח. זאת אומרת, סדנה שבמסגרתה מבררים, מלבנים סוגיות שהבית התחתון לא מספיק ללבן ולדוש בהן, ומעניקים איזשהו

סיוע לכל התהליכים האלה. אבל כאשר מדובר בסמכויות ייעוץ, צריך לומר מראש שזה לא דבר שנתון לבחירה. למשל, אם מדובר על כך שהפורום הזה יעסוק בצורה כזו או אחרת בהליכים מקדמיים לגבי חוקים שיש להם משמעות חקיקתית, מה שנקרא Judicial Preview, ביקורת שיפוטית מקדמית, אני חושב שצריך שיהיה ברור שהפורום יעסוק בכך. איני נכנס כעת לענייני פרוצדורה (באיזה אופן, באיזה שלב, לאיזו קריאה זה יגיע).

כך גם לגבי סוגיית הפיקוח. אחד הדברים שעולים בדעתי הוא המציאות שאליה נקלענו בתהליך התקצוב הלאומי. בתהליך התקצוב הלאומי הכנסת נמצאת היום במצוקה קשה ואני חושב שבשנים האחרונות לא הייתה שנה שבה חוק התקציב הושלם בזמן. גם כאן אני חושב שהבית יכול למלא פונקציות מסוימות.

הדבר השני שאני רוצה להציע לדיון נוגע באמת לאופיו של הבית. יש מתח די ברור בין הבתים, בין שאלת הייצוגיות לבין הצורך למלא את הפונקציות, לפחות כפי שאני מעלה אותן בשלב ראשוני. לכאורה, נראה שאם אמנם הבית התחתון הוא הבית המרכזי, הייתי מציע לשקול את הקמת הבית העליון, דווקא על-ידי מינוי או שילוב של מינוי חברים, ובחירה בצורה ייחודית. יש לי שורה של רעיונות אבל איני רוצה להרחיב בנושא. אני מעלה את האפשרות הזו כנגזרת מכל מה שאמרתי עד עתה. הכנסת, בסופו של דבר, תהיה המוסד בעל הסמכויות והעצמה היותר גדולות, מה שמתחייב הוא שנרצה לחשוב מי הם הגורמים שיכולים לעסוק ביעוץ ובפיקוח ברמה הגבוהה ביותר בלי לאיים על הכנסת.

♦ **אלה בלפר:** זאת אומרת שמבחינתך הפונקציה של הבחירה או המינוי היא בלתי נפרדת. יש תלות מאוד גדולה בין השאלה איך ימונה הבית הזה ובין תפקידיו. יש קשר לערכים הפנימיים ולתוכן הפנימי.

♦ **אריק כרמון:** בהחלט. כשאני מדבר על הסטטוס, כך אני רואה את הדברים.

♦ **ישראל הראל:** אני הייתי רואה בבית העליון גוף שמבחינת עצמתו הסגולית לא יאיים על הכנסת או ירצה להחליף אותה מצד אחד, אבל באמת יהיה בעל סמכות מוסרית כלפי הכנסת, מצד שני.

כאן אני מגיע למשאלת לב. לפי מערכת הערכים שלי, הייתי מצפה שתהיה נציגות לעם היהודי בגולה בתוך בית כזה, לפי פרופורציות. כך גם לגבי מוסלמים ונוצרים ולגבי נציגות של האקדמיה. אם יש

ועד של האוניברסיטאות, שתהיה תחרות בכל מוסד אקדמי ויקבעו כמות מסוימת של אנשים, וגם בתוך אגודת הסופרים. אני מצביע על איזושהי מערכת היררכית של שופטים בדימוס, מועצת הרבנות הראשית וגם רבנים קונסרבטיביים ורפורמיים. אני יודע שעל זה תהיה מלחמת עולם, אבל אני חושב שזה צריך להיות ייצוגי. אני מאמין שאפשר, במבנה החברה הישראלית היום, עם כל הפיצוצים שקורים, להגיע לאיזושהו הרכב אידאלי. האנשים ייבחרו בתוך הסקטור שלהם. נניח שהרבנות תחליט או שיערכו בחירות בתוכה. יצטרכו לעשות מכסות.

◆ **שלמה גוברמן:** פרופ' ויינריב מטורונטו אמרה באחד המאמרים, שיסודות חוקתיים מתקשים לצאת מגבולות ארצותיהם. כוונתי לומר, שקשה מאוד להעתיק מוסד קונסטיטוציוני ממדינה פלונית ולהעביר אותו לכאן, כי הוא מאבד את הצורה לחלוטין. על כן יש לבדוק את המצב שלנו ו'להתבשל במיץ של עצמנו'. אני חושב שלפני שבאים להקים מוסד חוקתי חדש, מן הראוי לבחון אם מיצינו את כל אותם האמצעים והצעדים שנועדו לפתור את המצוקות הקיימות. תחילה צריך למפות את הבעיות של המצב הקיים ולראות מה ניתן לעשות כדי לשפר את המצב.

נראה לי שלפני שבאים להקים מוסד חדש, שהוא מאוד פרובלמטי, הכרחי לקחת כמה דברים יסודיים כדי לבצר את עבודת הכנסת. אחד האמצעים שהשופט שמגר הציע בשעתו הוא הקמת מועצת מומחים שתעזור לכנסת בחקיקה, כדי שהחקיקה תקבל עין שזפת, שתבדוק את החקיקה לפני התהליך ותוך עשייתו, ולא לחכות עד לאחר שהחוק התקבל, ואז תבוא האקדמיה ותכתוב את המאמרים ובתי-המשפט את פסקי הדין. אני חושב על הקמת מוסד של מעין 'מועצת חוק'. למועצה כזו יש יכולת לשפר במידה ניכרת ומשמעותית את החקיקה. כיוצא בזה מועצה של כלכלנים לענייני תקציב ולענייני משק וכלכלה, אשר בהחלט יכולה לסייע לכנסת בקבלת החלטותיה. אני חושב שלפני שבאים להקים מוסד חדש, מן הראוי לנסות ולמצות את הצעדים האלה.

◆ **אריק כרמון:** זכור את ההקשר שהעלינו את הדברים. בהקשר של הליך אישור החוקה ותיקונים לחוקה, אתה רואה את הוועדות האלה פוסקות?

◆ **שלמה גוברמן:** לדעתי אין צורך לבסס את קיומן של המועצות האלה בחוקה. אני חושב שחקיקה רגילה יכולה לספק את הבסיס המשפטי לתפקודן של מועצות אלה.

◆ **אלה בלפר:** אם אני מבינה את פרופ' כרמון, השאלה היא איך יכול בית שני כזה או גוף כזה לכשיקום לעזור בתהליך כינונה או אישורה של חוקה.

◆ **שלמה גוברמן:** ייתכן שארצה לשנות את דעתי, אבל לפי התגובה הראשונה שלי לאחר קריאת החומר, נראה לי שזה כמו שנאמר על העזר כנגד. שזה יהיה יותר כנגד מאשר עזר.

◆ **יורם ארידור:** אני חושב שהגיע הזמן להקים בישראל שני בתים, קודם כול את הראשון ואחר כך את השני. מכיוון שאנחנו לא דנים היום בהקמת הבית הראשון, אני עובר ישר לעניין הבית השני שאני בהחלט בעד הקמתו.

הבעיה העיקרית של הבית הראשון היא, שהוא פועל ללא בלמים, ללא רסן ובמידה מסוימת מתוך הפקרות, כמו שאנחנו נוכחים בשנים האחרונות. הוא פועל כך לא מפני שאין לו הייעוץ שעליו דיבר עו"ד גוברמן, אלא משום שהוא לא רוצה לבלום את עצמו כתוצאה מהייעוץ הזה. לכן, דרוש מוסד קונסטיטוציוני שירסן אותו, ואני מסכים להגדרות של פרופ' כרמון שהמוסד הזה לא צריך לאיים על כוחה של הכנסת. הוא צריך להיות בעל שתי תכונות: האחת, שהוא יהיה מוסמך רק לייעץ ולעכב הליך, אבל הוא לא יוכל למנוע את ההליך. כלומר, הוא יוכל להכריח את הכנסת לעשות מה שנקרא קריאה רביעית או קריאה רביעית וחמישית של חוק, אבל הוא לא יוכל להתגבר על אישור החוק בקריאה הרביעית או החמישית. זו מעין דחייה וייעוץ ושיקול נוסף. זה יכול להיות טוב גם בהליכים שדיברנו עליהם לקבלת חוקה. כלומר, שיהיה עוד שלב של ייעוץ לאותו מנגנון שאנחנו מציעים, יהא אשר יהא, לקבלת החוקה.

התכונה השנייה של בית כזה היא שהוא לא יכול להיות גוף נבחר. אם הוא גוף נבחר, אז יש שני גופים שמקבלים את סמכותם מהעם, ושני הגופים האלה כמובן מתחרים על סמכויות. אם הוא לא גוף נבחר והוא עדיין צריך להתקיים, עליו לייצג מגזרים שיכולים להיות קשורים בחלוקה גאוגרפית, בחלוקה מקצועית, מגזרים אקדמיים, מגזרים של שופטים לשעבר, מגזרים של פוליטיקאים לשעבר וכדומה. אדם שמתמנה לבית שני לא יוכל, אחר כך בכלל או למשך תקופה ארוכה מאוד, להיות מועמד לכנסת. הייתי אומר שצריכות לעבור לפחות עשר שנים מסיום תפקידו בבית השני, כדי שיהיה ברור שזה גוף שנבחר על-ידי העם וזה גוף שהוא יותר בעל סמכות מייעצת.

לדעתני, דבר כזה היה משפר את ההליכים הדמוקרטיים בישראל. אף שאני מסכים לדברים רבים שמר הראל אומר, איני רואה אפשרות לתת, בבית שני, נציגות כלשהי לאלו שאינם אזרחי ישראל. אני יכול להבין שאדם יכול להיות אזרח של שתי מדינות, אבל עוד לא ראיתי שום מקרה שבו אזרח יכול להיות חבר בשני בתי מחוקקים של שתי מדינות. הרי אותו יהודי בגולה שיהיה חבר בבית השני, יכול באופן תאורטי גם להיות חבר בבית הנבחרים של מדינתו בגולה. לא מתקבל על הדעת שאיזושהי מדינה תרשה את זה ולו המדינה הידידותית ביותר לישראל.

אני לא הייתי מציע שנמציא את הדבר הדמיוני הזה שאין לו שום תקדים בשום מקום. אם יש בעיה לתת משקל לדעתם ולנציגותם של יהודי הגולה, וייתכן שיש בעיה כזו, אנחנו צריכים לפתור אותה באמצעים אחרים ולא באמצעות הבית השני ולפעמים אני חושב שהבעיה היא לתת יותר משקל לנציגות של ישראל על הגולה מאשר ליהודי הגולה על ישראל אבל זו בעיה נפרדת).

בסיכומי של דבר אני סבור שצריך לקדם, עד כמה שאנחנו מסוגלים, את הרעיון של הבית השני.

◆ **עוזי ארד:** אני חושב שכינונו של בית שני צריך להיות מתוכנן כהלכה ואז הוא ייתן יותר דרגות חופש ויוסיף דברים בלי שיהיה כרוך בעלויות פוליטיות שלא מצדיקות את הדבר. לכן, המאזן הכולל של הקמתו הוא חיובי לדעתי.

בנוסף, מדובר בכל זאת במהלך דרסטי, ולכן הפלטפורמה המובהקת ביותר לעשות זאת, היא פלטפורמה של חוקה, ומכאן החיבור בין השניים. זאת אומרת, בהנחה שתהיה חוקה בלי שיבוצע המהלך הזה, יהיה קשה לבצע אותו באיזשהו עתיד המשכי רק כתוצאה של תיקון. כלומר, יש כאן עניין של כדאיות בתזמון של שני הדברים הללו ביחד וטוב שכך זה עולה.

◆ **אלה בלפר:** מה הכוונה של פלטפורמה של חוקה?

◆ **עוזי ארד:** חוקה שיהיה בה דיון ממצה של הזיקות בין שני הבתים והסמכויות. ייתכן שיהיה צורך במודיפיקציות של הכנסת. כלומר, יש שורה של דברים שמתבקשים וזה לא רק גבנון נוסף על המציאות הקיימת, והמסמך המסדיר דבר כזה הוא חוקה. מאחר שכבר דנים בחוקה, זו העת וזה המקום משום שאחרת עלולים להחמיץ הזדמנות. פונקציה נוספת שבית שני נותן, ושלא הייתה התעכבות מספקת עליה

במסמך הרקע, זו התופעה של ניווד אישים פוליטיים גם למעלה וגם למטה. מהתבוננות במציאות בארצות אחרות, זו פשוט דרך להצמחת מנהיגים נבחרים לתפקידים בהמשך הדרך. זה הופך להיות עוד בימה, עוד שלב שמגוון את המצאי של אישים שעתידים במהלך מסלולם הפוליטי להתייצב לבחירות. אני חושב שבישראל, ואנחנו חייבים להידרש למציאות הישראלית, אנחנו נוכחים במועקה מבחינת המלאי של אישים שניתן לשקול אותם לתפקידים. כאשר קיים בית נוסף, שאליו ניתן להיבחר, לפחות חלקית, ואשר הוא לא קצה הדרך אלא מסלול, זה פשוט מעשיר את האפשרויות.

אם המטרה היחידה הייתה להגדיל את המלאי, אף אחד לא היה מתנגד להצעה שהכנסת תרחיב את שורותיה כדי שתהייה פנים רעננות נוספות, אבל זו לא הכוונה היחידה. יחד עם זאת אני רואה בזה יתרון נוסף שכדאי לחשוב עליו.

המציאות האמריקנית היא מציאות של גוף בי-קמראלי נוסף שאליו נבחרים, ואין ספק שזה מעשיר את המלאי. אנחנו רואים את ההתפתחויות של אישים פוליטיים, חלקם צומחים דרך בית אחד, חלקם צומחים דרך בית שני, חלקם צומחים מהמנהיגות הלוקלית, מהממשל, אבל אלה בדרך כלל המסלולים שמהם צומחים אנשים לתפקידים נבחרים אקזוטיביים ואחרים.

כדאי לראות גם את ההיפוך של התהליך, ופה נדרשים למושג בית לורדים. זאת אומרת, זו התחנה הסופית של אישים שמביאים אתם מטען וניסיון. חבל לבזבז אותם בבית מסוג אחד וגם חבל לאבד אותם. זו בהחלט פונקציה פוליטית שאנחנו מזהים את קיומה – הגיע הזמן שפלוגי ימצא את מקומו בבית הלורדים, וכך נתברך בתבונתו המצטברת.

זה לא מיועד רק לאנשים מפאת גילם. זה יכול להיות מפאת העובדה שהם הגיעו לראשות פירמידות כלשהן והם לא רוצים להיות על מסלול פוליטי פעיל של מרוץ. במילים אחרות, אם רואים את התהליך הפוליטי בראייה דינמית, בית שני יכול להיות גם קולט ומצמיח וגם משמר ומשביח. אני מציע להתייחס לשני הקצוות הללו.

לבסוף, הערה לדברים של מר הראל ולמחלוקת שעו"ד ארידור התייחס אליה. אני מתייצב מאחורי הציפייה שבית שני אכן ייתן אפשרות להעניק ייצוג לתפוצות היהודיות. אין ספק שזה חריג, אבל ישראל היא חריגה בהרבה דברים נוספים. ישראל חריגה גם בדברים שהיא לוקחת

על עצמה, והיא לקחה על עצמה להיות מדינת היהודים. יש נושאים שבצורה מעשית היא מתייעצת, מאצילה ואפשר בהחלט לראות את המעטפת של יהדות העולם, כמעטפת שהיא בצורה חצי פורמלית, בעלת זיקות למציאות הפוליטית הישראלית ואין הכוונה רק לכסף.

מאחר שכך, וכיוון שאי-אפשר היה לתת ייצוג ליהדות העולם בכנסת כמו שהיא בנויה, כינונו של בית נוסף, באמצעות מינוי או בדרך של מפתחות אזוריים, יוצר הזדמנות לתת לזה מענה. איך מוודאים שלאותם אנשים תהיה סמכות להידרש לנושאים יהודיים ולא להיכנס לנושאים לוקליים, אלה בעיות שצריך לתת עליהן את הדעת. אני מצדד במציאת המכשיר הזה ואני חושב שהוא נחוץ לאופייה הייחודי של ישראל ולעתידה. זה יגביר את זיקתה לעולם היהודי בצורה דו-כיוונית, ובית שני מאפשר מענה ארגוני.

אני מבקש, לפיכך, לקדם את הרעיון הזה ולבחון אותו לפרטיו.

◆ **אורית אדאטו:** אני יוצאת מנקודת הנחה שנכון וצריך בית שני על מנת להשלים פערים או חסרים הקיימים היום, וגם אולי על מנת לאזן בין התפיסה שתופס העם את נבחרי הציבור, לבין היכולת לשפר את מעמדם. מיד אתייחס לדרך הבחירה.

תפיסת העולם שלי אומרת שאנשי הבית השני אמורים להיות נבחרים, אבל במתכונת או בתפיסה שונה. לא נבחרים כשייכים למפלגה או לגוף כזה או אחר, אלא נבחרים מתוך הצורך להגדיר, לטעמי, סוגי תפקידים או מקצועות חשובים לבית מתחומי האקדמיה, הכלכלה, החברה, המשפט, הביטחון וכו'. כלומר, להגדיר מהם התחומים שאליהם ישתייכו אותם אנשים, ולהגדיר גם מספר קריטריונים בסיסיים, להתמודדות ולהיבחרות לבית השני, כמו למשל ניסיון מקצועי מוכח, מחויבות להשתתפות פעילה, מינימום זמן לאחר או לפני קדנציה פוליטית בכנסת הקיימת, כדי שזה לא יהווה קרש קפיצה מיידי, אלא שתהיה רמת מקצועיות והעמקה באותו בית שני.

אני מעריכה שצריך ליצור, אחרי שמוגדרים אותם קריטריונים ואותם תחומים, רשימה של אנשים שמעוניינים להיבחר. זאת אומרת, אנשים ייפנו וייצגו את מועמדותם ומתוך אלה שעונים על הקריטריונים, ייבחרו האנשים הרלוונטיים.

◆ **אלה בלפר:** מי יבחר? הכנסת?

◆ **אורית אדאטו:** עוד לא התעמקתי ברעיון עד תום, אבל החשוב הוא שלאותם אנשים לא תהיה מחויבות לגוף מסוים, למפלגה מסוימת, אלא

מחויבות כללית למדינה מתוך התחום המקצועי שממנו הם באים ומתוך השכל הישר שמנחה אותם. בהתייחסות לסמכויות או תפקידים, הייתי שמה את הדגשים על שלושה תחומים:

- א. תחום התכנון לטווח ארוך. כלומר, יכולתו של אדם שאיננו מחויב לשיקולים מקומיים, סקטוריאליים או מפלגתיים, להתבונן קדימה טובה יותר. הוא פנוי יותר לצורך העניין.
- ב. תחום הייצוג הממלכתי. אדם שאינו מייצג מפלגה או גוף ספציפי, הייצוגיות שלו יותר ממלכתית ויותר רלוונטית לכלל העם.
- ג. תחום שלהערכת חסר, הוא יותר פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת ועל תהליכים שייבחרו או ייבחנו במסגרת אותו הבית השני.

◆ **רמזי חלבי:** התואר של הבית הזה מאוד חשוב, לכן דיברנו לפני תחילת המפגש הזה ואמרנו שהשם המתאים יכול להיות איזשהו מושב של קשישים, אנשים שכבר עשו משהו בחיים. אני חושב שהמציאות הישראלית מחייבת הקמת בית נוסף, במיוחד לאור מצבה של הכנסת. לכן יש בהחלט לתמוך בעניין. הבית הזה צריך להיות שונה בהגדרה מהכנסת במצב הקיים, וגם אופן הבחירה/המינוי צריך להיות שונה. הייתי מצדד בדגם המעורב כדי שיתאפשר מינוי של אנשים שבכוחם לתרום מבחינה מקצועית, לדוגמה אנשי אקדמיה, להוסיף לחכמת הממשל, כפי שזה הוגדר, וכאן נשאל באיזו דרך ייבחרו האנשים האלה. ייתכן שצריך להקים ועדה, כמו שיש ועדה שבוחנת מינויים בכירים בסקטור הציבורי או בממשלה או בחברות ממשלתיות. צריכה להיות ועדה כזו שתבחן את התאמתם של האנשים למסגרת הזו. התכנון של הבחירה צריך להיות בנוי על בסיס טריטוריאלי או קבוצתי כלשהו כדי לאפשר ייצוג לכל מיני קבוצות כמו מיעוטים, נשים וכולי, בלי להיכנס ליותר מדי פרטים.

הפרמטר השני הוא מבחן ההשפעה. מצד אחד, אני חוזר על הדברים של פרופ' כרמון, יש לדאוג לכך שהבית השני לא יאיים על הכנסת. מצד שני הייתי רוצה שבמבט לעתיד אכן תהיה יותר השפעה – שאותם אנשים יחליטו שאלה שאחריהם יצטרכו לקבל בית יותר חזק, אבל בטווח הקצר זה צריך להיות בית לא סימטרי לכנסת. אם זה בית סימטרי כמו בארצות-הברית, הוא ישתווה לבית התחתון מבחינת

העצמה שלו. כאן, כדי לא לאיים על המצב הקיים, הכוונה היא שהבית החדש לא יהיה סימטרי לקיים בשלב התחלתי, אלא שיהיה יותר חלש. למשל, אחד הדגמים נקרא מעכב מיעץ: שלב של ייעוץ או עיכוב חקיקה בצורה מקדמית, לפני שהיא עוברת לכנסת. הדבר היה יכול היה למנוע חקיקה פופוליסטית שסבלנו ממנה בשנה האחרונה ושהחלט הביאה לבעיות תקציביות ולמצבים לא ראויים.

הבית הזה יכול בהחלט לתת ייצוג טוב יותר, תהיה העמקה של הדיון הציבורי, ובתחום של פיקוח ובקרה תהיה תרומה משמעותית.

ברצוני להתייחס לעוד נקודה שהיא נושא התקציב. אין ספק שהקמת עוד מפלצת או הקמת עוד מערך שלם, צריכה מקור תקציבי, הדבר בעייתי ולכן ייתכן שבשלב ראשון, לתקופת זמן מוגדרת, לקדנציה ראשונה, נגביל את זה אפילו למצב של משרה חלקית ולא משרה מלאה, שלא תהיה זו עבודתם האחת והיחידה של אותם אנשים, כי יש איזו בעייתיות.

◆ אלה בלפור: חלטורה.

◆ **רמזי חלבי:** איני יודע אם זו חלטורה, אבל אם אנחנו מדברים על אנשים שמעצם הגדרתם (בהצעה שלי) הם אנשים שכבר עשו משהו בחיים, אז חלקם יגיעו לשם כדי לתרום בסביבה טובה. יכול להיות שבעניין הקדנציות, אולי אני מקדים את המאוחר, בהחלט הייתי מדבר על קדנציה אחת של שש-שבע שנים כך שלא יהיו דילים בין הבית התחתון והעליון, תמוך בי כאן ואני אתמוך בך שם. אני חושב שהעניין רציני מכדי שיהיה פתח לדברים כאלה. הבית הזה צריך לתת את האיזון הדרוש ואת האחריות בתחום החקיקה וכן, בהמשך לדבריו של מר ארד, יקבל איזושהו קשר לחקיקה. זה בית שצריך להיות בעל תוכן ובעל השפעה משמעותית אבל לא בשלב הראשון, כי בשלב הראשון הוא יותר פונקציה של ייעוץ, פיקוח, ובקרה.

◆ **רות גביזון:** אני מסכימה עם העיקרון של עו"ד גוברמן שצריך להפעיל על מוסדות את העיקרון של אוקהם. לא צריך להמציא מוסדות אם הם לא נחוצים. שמענו ניתוח מפוכח של המבנה המוסדי של החברה בישראל, כדי להבין שיש צורך פונקציונלי מאוד רציני באיזושהי חוליה נוספת בתוך הרשות המחוקקת. זה לא עניין של ייבוא, או שאנחנו משווים את עצמנו לארצות אחרות ואומרים שחסר לנו משהו כי בארצות אחרות יש. דווקא ניתוח פונקציונלי מהסוג שהוצע, מגלה שהמצב הקיים הוא לא משביע רצון, לא רק בגלל החולשה האנושית

של הכנסת ולא בגלל חולשה מוסדית שיש לכנסת בשנים האחרונות, אלא גם מפני שבמדינת ישראל הכנסת היא גוף סופר-ייצוגי. אין פרלמנט בעולם שבנוי בצורה כל כך חזקה על הייצוג היחסי המלא של האוכלוסייה, עם סירוב כל כך עיקש להעלות את אחוז החסימה.

הדבר הזה חיובי בסך הכול, מכיוון שמדינת ישראל היא מדינה מאוד מגוונת, והייצוגיות הרבה הזו מאפשרת לפרלמנט להיות מקום להרבה מאוד קולות, אבל אז, כדי שאפשר יהיה להגיע למצב של משילות, מוכרחה להיות איזושהי אפשרות להקים מוסד מחוקק שבנוי כך שלא תהיה בו הייצוגיות הזאת. לכן, אני חושבת שהרעיון של בית חלש יחסית – בית מעכב, בית מייעץ – נכון, לא רק כדי לאפשר להעביר את השינוי מול חוסר רצון של הכנסת לוותר על כוחה, אלא גם מפני שזה שומר על העיקרון הדמוקרטי, שבסך הכול העדפות הציבור הייצוגי באופן יותר מלא, מקבלות את המשקל שלהן כשהפונקציה של הבית השני היא באמת פונקציה מתקנת. לכן נחוץ פחות לבנות את הבית השני בצורה שתחייב ייצוגיות.

הדבר מאפשר לעשות מה שעושים בסנט האמריקני, כלומר סטייה מעקרון הפרופורציונליות. זאת אומרת, הרעיון של אפשרות לייצג מגזרים או אינטרסים בצורה שאיננה משקפת את גודלם באוכלוסייה. אפשרות זו היא יתרון, מפני ששם אנחנו משמיעים את הקולות לאו דווקא עם העצמה של החיילים. החיילים יהיו בכנסת. הקול הטוב ביותר שאפשר להשמיע, ישב בבית השני. אני חושבת שהקונספציה הזאת גם מכתיבה או מניבה את אופן הבחירה. לגבי הבית השני, צריך להבטיח את האיכות של האנשים האלה. אני חושבת שאיזושהו צירוף של הזמנה של הסקטורים שייבחרו, לבחור בעצמם. איני יודעת איך בדיוק עושים את הבחירה, איך מבטיחים שהאנשים שייבחרו הם אנשים שמבחינה אינטלקטואלית, מבחינת ניסיון חיים, מבחינת שיקול דעת ומבחינת יושרם, הם אנשים משכמם ומעלה. אני מקווה שלכל הסקטורים שלנו יש גם אנשים כאלה שיוכלו לייצג אותם בכבוד במסגרת הבית השני. אני מסכימה שצריכה להיות קדנציה. אני בטוחה שאחת, אולי שתיים ארוכות יחסית. אני חושבת שצריך לכלול בבית השני פונקציה של יהדות התפוצות. בתחילה בחנתי את הנושא בצורה חיובית, והיום אני חושבת שהרעיון הזה איננו נכון.

בגלל ייחודיותה, ישראל צריכה לבנות את מוסדות המדינה שלה כמוסדות מדינה. אנשים שאינם אזרחים לא צריכים להיות חלק ממוסדות המדינה.

יחד עם זאת, אני חושבת שמדינת ישראל, בגלל הפונקציות המיוחדות שלה, צריכה לקיים מוסדות וולונטריים של העם היהודי, שתימצא דרך מובנית להיוועץ בהם לגבי אותן סוגיות בתוך מדינת ישראל שיש להן היבטים כלל יהודיים. חשוב לתת ביטוי מובנה יותר (איני יודעת באיזה מוסד), לסוג הזה של האינטרסים. אני חושבת שבעיות כמו חינוך יהודי בתפוצות, והיחס בין ישראל לתפוצות, הן מאוד חשובות אבל הפתרון שלהן צריך להיות במסגרת מוסדות יהודיים וולונטריים, ולא במסגרת מוסדות ישראלים ממלכתיים.

◆ **מיכאיל קרייני:** כל מה שאפשר להגיד כדבר חיובי על בית שני, אני חושב שכבר נאמר ואין טעם לחזור על הדברים. יש לי חשש מדבר אחד או שניים. האחד הוא שאני חש שהבית הזה יהיה מאוד אליטיסטי. כלומר, כל האנשים שאנחנו מונים כאנשים שאולי מתאימים, הם מסוג מסוים. אני חייב לומר שזה קצת מפריע לי. אם כבר, אני רוצה לראות שם גם פועלי בניין, נהגי מוניות ועובדי תברואה כי הם חלק מהעם. אם אנחנו מדברים על תהליך נכון שיתאים לאנשים בכללותם, הם צריכים להיות מיוצגים שם. אם מדברים על מכסות ורוצים לתת לכל המגזרים את הייצוג, אני חושב שצריך להיות ייצוג גם לאנשים הפשוטים. בסך הכול זה משחק של שכנוע הדדי, ששם בראש מעייניו את טובת הכלל.

◆ **אלה בלפר:** מה שעלה כאן זה חוסר הרצון לשכפל את הכנסת.

◆ **מיכאיל קרייני:** הכנסת היא ייצוגית מבחינת השכבות החלשות?

◆ **אלה בלפר:** יש בה ייצוגיות יחסית.

◆ **קריאה:** לאותן שכבות יש ייצוג.

◆ **מיכאיל קרייני:** גם לאקדמאים יש ייצוג בכנסת והשאלה הנשאלת היא למה לשכפל את זה גם בבית שני. אם כבר מונים את השכבות שאתם כביכול מגדירים אותן כחלשות והן מיוצגות בכנסת, אז יש לי גם דוגמאות הפוכות של שכבות די מבוססות שיש להן ייצוג.

◆ **אריק כרמון:** נדמה לי שאנשים לא יצאו מתוך הגדרת הפונקציה של הבית השני והגיעו למסקנה שהייצוגיות צריכה להידחק בפני הגדרת הפונקציות של הבית השני, כאשר הבית השני נמוך יותר מהבית הראשון.

◆ **מיכאיל קרייני:** אני חושב שצריך למשל להיות ייצוג לנכים, שאינם מיוצגים בכנסת. אני חושב שצריך להיות ייצוג לגמלאים, שגם הם אינם מיוצגים. אני חושב שגם לציבור החלש צריך להיות ייצוג. כל הדיבור כאן היה מאוד אליטיסטי, דיברו על סוג מסוים של אנשים.

◆ **אלה בלפרי:** אתה חושש למשל מהניכור שיש כלפי בית-המשפט העליון?

◆ **מיכאיל קרייני:** לא. אני חושב שהניכור לא מוצדק במידה רבה, אבל אני חושב שאם רוצים לדאוג שהדבר הזה יהיה יעיל, צריך גם לדאוג לייצוג של קבוצות חלשות.

◆ **מרדכי קרמניצרי:** באופן כללי אני מצטרף לדברים של עו"ד ארידור. הייתי רוצה להוסיף, בניגוד מוחלט לדבריו של ד"ר קרייני ולומר משהו נגד ה'בון טון' המקובל בחברה הישראלית שלפיו מקצועיות, מצוינות ואליטיזם הן מילים גסות. הרעיון כאן בדיוק הפוך ואני חושב שכדי שמשטר יתפקד טוב, הוא צריך לאזן בין אלמנטים פופולריים וייצוגיים ובין אלמנטים שבנויים על מקצועיות והצטיינות של איכות ואליטיזם. אני מבקש לתת למונח 'אליטיזם' הכשר מחודש באמצעות המוסד הזה. ברצוני להתייחס גם לשאלה כיצד משכנעים את הכנסת להסכים להקמת בית שני. הטיעון העיקרי לעניין זה יהיו הסמכויות, והמפתח לשכנוע הוא שהסמכויות תהיינה מינוריות יחסית, כמו ייעוץ ועיכוב, על אף שצריך להבין שעייכוב הוא סמכות פורמלית שיש בה עצמה.

לא הייתי נכנס לפיקוח כי הדבר הוא בבחינת 'נעיצת שיניים' על-ידי הגוף המוצע אל תוך מה שהכנסת עושה. הגוף המוצע הוא בעיניי מסלול הצטיינות וגם תמריץ לסוג של חברי כנסת שיראו את עצמם בהמשך בגוף כזה, שזה יהיה המקום שהם רוצים ללכת אליו. אני לוקח את מה שנאמר בדיון על הביקורת המקדמית שקיימנו בבאר-שבע ומציע להעבירו לכאן. היו כל מיני דגמים, וניתן לאמץ את מה שקרוי 'הבית השני' אחד היתרונות של הבית השני הוא צמצום הצורך בביקורת שיפוטית, הקטנת החיכוך עם בית-המשפט העליון. הכנסת צריכה להיות שותפה לבחירת החברים בבית השני, היא לא תהיה הבוחרת היחידה, אבל היא צריכה להיות שותפה בבחירה יחד עם גופים נוספים. יש להשקיע מחשבה בשאלת ההתגברות על המכשול העיקרי שהוא התנגדות אפשרית של הכנסת לרעיון, משום שגם אם נסכים שזה מוסד נהדר, הבעיה העיקרית היא כיצד מעבירים את הרעיון הזה ומממשים אותו. עדיף שהאנשים יכהנו בקדנציה אחת ארוכה יחסית שלאחריה הכרחית תקופת צינון ארוכה מאוד מהפוליטיקה, אם רוצים להבטיח ייחוד בחשיבה של האנשים האלה. לא הייתי בוחר בשיטה של משרה חלקית כי זה יוריד את איכות העבודה ואת המעמד של הבית השני. אני מבקש להצטרף להסתייגות מהרעיון שתהיה נציגות של העם היהודי במוסד

הזה. במוסד שיש לו סמכויות פורמליות כמו עיכוב חוק, לא יכול להיות שאדם שאינו אזרח של המדינה שלנו יוכל להצביע בעד או נגד - אם חוק נכנס לתוקף או אם מעכבים אותו. לדעתי, השתתפות כזו מנוגדת לכל עיקרון של דמוקרטיה ואזרחות. זה פוגע בערבים אזרחי המדינה, זה יחזק אנטישמיות, וזה לא אינטרס יהודי אמתי להודיע לעולם שיהודים יכולים להיות פרלמנטרים פעילים בפרלמנט של מדינת ישראל. בלשון המעטה זה פשוט רעיון לא טוב.

◆ **צבי ענבר:** אני מצטרף לחלוטין לדברי עו"ד ארידור. לכנסת יש ייעוץ בשפע והמון מומחים וגופים שמוכנים לתת לה ייעוץ. לכן לא הייעוץ הוא שחסר לכנסת אלא אותו גוף בעל סמכויות. נקודה אחרונה, איני יודע אם צריך להרחיב אבל מהנימוקים שהועלו קודם, גם אני לא בעד שיתוף יהדות התפוצות. רשמתי לעצמי כהערה שגם ככה אנחנו במצב שאנשים שאינם חיים בארץ, אבל פורמלית נחשבים כאזרחים, משפיעים יותר מדי על החיים הפוליטיים שלנו.

◆ **ישראל הראל:** לגבי מי שהציע שזה יהיה חלק מהסוכנות, אנחנו יודעים מה מעמדה של הסוכנות לצערנו. כלומר, זה לא יוסיף. אני הייתי מציע דבר אחר. אם אנחנו לוקחים ברצינות את הנושא הזה, הייתי מציע שמועצת העם תפגוש פעם בשנה לשבוע, אפשר לקבוע אפילו מועד, באחד מהמועדים המסורתיים לעלייה לרגל, את מועצת התפוצה היהודית. כלומר, אני חושב שזה יכול להיות לכבוד למוסד שאתה, פרופ' כרמון, נשיאו - שהוא גם ייזום דבר כזה. אנחנו לא מטפחים באמת את הקשר עם יהדות התפוצות, וזה עולה לנו לא רק במחיר לאומי אלא גם במחיר פוליטי, במיוחד בארצות-הברית. הייתי אומר שאנחנו צריכים ליזום הקמת מועצת התפוצה היהודית, ואחת לשנה יבואו נציגי המועצה הזו לשבוע ימים באחד משלוש הרגלים, זה יכול להיות פסח או סוכות, וישבו עם מועצת העם, שמבחינה סמלית יכולה להיות משהו שניתלה בו כולנו.

◆ **אריק כרמון:** בספר שכתבתי בזמנו, הצעתי את ההצעה הזאת בנושא של ייצוגיות העם היהודי, במסגרת שיח די רציני עם השופט חיים כהן. אני מייחס לה חשיבות מאוד גדולה. יש שתי בעיות שפרופ' קרמניצר הצביע עליהן שאפשר וצריך להתמודד אתן, אבל איני רוצה להתייחס לסוגיה הזאת כרגע.

אני רוצה להוסיף כמה מילים לגבי היסוד האליטיסטי של הבית השני. אני מצטרף חד-משמעית לדעתו של פרופ' קרמניצר. אם הנחנו כאחת

ההנחות שבית כזה עשוי לטייב את האיכות של התהליך הפרלמנטרי, אני חושב שהיסוד של המצוינות הוא יסוד הכרחי.

יש שאלה שאני רוצה להציג, ואני חושב שראוי לתת עליה את הדעת. אני חושב שישנה הסכמה שמבחינת מעמדו הבית הזה יהיה שונה ונמוך מבית הנבחרים. אחרי שהגדרנו ומה שיוצא מההגדרות כאן, כשמדובר על טיוב האיכות של התהליך הפרלמנטרי, אני בכל זאת שואל את עצמי, כפי שפרופ' קרמניצר ואני חשבנו כשהצענו את התהליך של הביקורת המקדמית, איך יוצרים שיח בין שני הבתים. אין לי כרגע תשובה לשאלה הזו, אבל אם אפשר יהיה ליצור את השיח באמצעות מנגנונים כאלה ואחרים, כשהדגש יהיה בתהליכי החקיקה של הכנסת, אני רואה בזה תפקיד חשוב מאוד.

כאשר התחבטנו בסוגיה כיצד, בלי לפגוע בבית-המשפט העליון, יוצרים את האיומים שהוא יוצר על ציבורים מסוימים שמתנגדים מסיבה זאת לפרשנות שלו, עלה העניין של בג"ץ. הרי הביקורת השיפוטית, בסופו של דבר, היא חלק קטן מאוד בהליכי הפרשנות והבג"ץ הוא החלק היותר כבד. אני חושב שגם הצענו, שאותו גוף שחשבנו עליו בזמנו, יביע את דעתו או ישתתף בתיווך שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת בתנאים מסוימים. למשל, כנקודה למחשבה, יכול מאוד להיות שהבית הזה יעסוק בשימוע, בתהליכים של מינויים כאלה ואחרים, או בניסיון לאתר את המוקדים שבהם נוצרות עוולות כאלה ואחרות ברשות המבצעת, הוא יכול לתת את דעתו גם בכיוונים האלה.

כלומר, אפשר להמשיך ולשכלל את הדברים מתוך ראייה שבסופו של דבר, הפרלמנט שהמועצה הזו או הגוף הזה הוא חלק ממנו, הוא התשתית של הריבון, של הדמוקרטיה או של המוסד הריבוני.

♦ **אלה בלפר:** אני חושבת שפרופ' כרמון ודאי הופתע מהתגובה החיובית. הוא אמר לי שברור שהרוב יתנגדו ולכן ביקשתי שאדגיש ואומר שזה לא משנה אם מתנגדים. סיימנו את הסימולציה. השאלה אם תפיסת העולם שלכם פה היא באמת חיובית, יש לי כמה שאלות שאני רוצה שתתייחסו אליהן.

כל הזמן יצאנו מנקודת הנחה שזה בית שעומד לצד הכנסת. אבל אם הוא גם מסייע קצת לרשות המבצעת ועוסק גם בדברים שהיום נמצאים בתחומו של בית-המשפט, אז אולי צריך לדבר על המיקום שלו. כלומר, הוא באמת בית נוסף ויכול להיות שהוא לא בית שני של הכנסת. בנוסף, אני מצטרפת לתפיסת האיכות ולא הכמות של המוסד הזה אבל

יש כאן שאלה. אומרים איכות וצרכים לתת דחיפה טובה וגדולה כתמריץ לחברי כנסת; זה טוב גם מבחינה שיווקית, מבחינה ממשית ומבחינת הורדת האיום. זה ייתן לנו אנשים שפוליטיקה היא מקצוע רציני בעיניהם. השאלה מהי הפרופורציה. בואו נדבר קצת על האנשים. האם זה יהיה אחוז מסוים של חברי כנסת? אחוז מסוים בלבד? האם אין אחוזים ולא משנה מאילו מגזרים יבואו? זאת אומרת, איך הדבר יתבצע? השאלה הנוספת. בין הייעוץ, ורבים מכס דיברו על ייעוץ, ויש שדיברו על סמכויות ולא על ייעוץ, השאלה היא, מהן הסמכויות, אילו סמכויות. מלכתחילה, לא בהדרגה, לא מה יקרה לכשיבלעו את הגלולה המרה. אילו סמכויות אפשר לתת למועצה הזו או למוסד הזה כבר מלכתחילה בחוקה.

♦ **רות גביזון:** אני מתנגדת לכך שאנחנו נהפוך את הגוף החדש הזה לאומניבוס וכל מה שאנחנו רוצים להטיל עליו מכל המקומות שלא עושים טוב, נשים שם. אמרתי כבר שאני מבקשת שבתהליך החוקה נשתדל להימנע מהמצאות של הגניוס היהודי. זה נכון שהפרדת הרשויות היא לא מדויקת בשום מקום ואף מוסד לא מקיים רק פונקציה אחת, אבל באופן עקרוני הרעיון של הפרדת רשויות הוא רעיון טוב. אני חושבת שהבית הזה אמור להיות במסגרת הרשות המחוקקת, ואני חושבת שצריך להיזהר מלהפוך אותו לכל מיני חיות אחרות. לכן, אני חושבת שבאופן קלסי התפקידים שלו צריכים להיות ברמת הבקרה הנוספת והאחרת של חוקים. זה יפגע במחטפים, אני חושבת שזה יוסיף יוקרה להליך הבחינה של החוקים, וזה יעשה כל מיני דברים טובים, בין השאר, גם לגבי מנגנוני הביקורת ודברים מהסוג הזה, אבל הכול בתחום החקיקה.

לגבי המפתחות לבחירת האנשים, זו כמובן השאלה הגדולה. קודם כול, חשוב לקבוע את גודל הגוף הזה. אחד הדברים שיבדילו אותו מן הכנסת, הוא שהוא יהיה גוף קטן יחסית וזה דבר חשוב.

♦ **ישראל הראל:** אני מציע להיצמד גם לסמלים. לדעתי המספר שבעים, לא לחינם נאמר. אני חושב שזה גם יקל על כל מיני חוגים לקבל את זה.

♦ **רות גביזון:** דיברו על כמה רעיונות וצריך לחשוב עליהם. דיברו על ייצוג על בסיס מקומי, אני חושבת שזה רעיון מעניין ואולי נרד יותר לעומק כשנדבר בפגישה הבאה על שלטון מקומי.

צריך לזכור שבארץ הריבוד המקומי נותן ייצוג מגזרי כי יש ריכוז אוכלוסיות מסוימות במקומות מסוימים, ולכן אם מחליטים על הייצוג

האזורי, באותה הזדמנות מקבלים גם ייצוג מסוגים אחרים. זה דבר חשוב.

אני חושבת שכשמדברים על מגזרים, צריך לחשוב מי הם המגזרים. דיברו על נשים, ויכול להיות שצריך לקבוע שיהיה מינימום 30% נשים כפי שאמר מישהו, אבל איני חושבת שנשים הן מגזר. אני מאוד אתנגד לרעיון הזה שנשים הן מגזר.

♦ **אלה בלפר:** נשים הן לא מגזר, אבל אם לא יתנו להן מספר מינימלי, הן לא יהיו שם.

♦ **רות גביזון:** יכול להיות. לכן אני אומרת שצריך לחשוב על זה. כשאנחנו מדברים על מגזרים, אני לפחות חשבתי שאחד הדברים שעקרון ייצוג נותן הוא גם העצמה פוליטית של המגזרים. זאת אומרת, הם מתכנסים, בוחרים, דנים ושואלים מי האיש הכי טוב שיכול לייצג אותם ודברים מהסוג הזה. אם כך, איני רוצה שהנשים תהיינה מגזר. אז אני צריכה לחשוב מי הם המגזרים. למגזרים לא חייב להיות ייצוג פרופורציוני לגודלם באוכלוסייה אבל צריך להיות להם איזשהו ייצוג. כאן אולי צריך לעשות עבודת הכנה בהמשך כי איני חושבת שיש לנו תשובות כאן. המגזרים, הקבוצות או עקרונות הייצוג, צריכים להיות עקרונות שיעזרו לנו בשאלות אחרות שיעלו בדיונים שלנו היום, כמו למשל מבנה הוועדה המכוננת וכל מיני דברים מהסוג הזה שיצרו בעיות שנתקלנו בהן. אני חושבת שיהיה טוב אם יהיה לנו רצף בין העקרונות האלה, שייתן לנו איזושהי תחושה שאנחנו לא קובעים את העקרונות האלה באופן אד-הוק למוסד, אלא שישנה הבניה מסודרת של החברה הישראלית שמשרתת אותנו לכל הצרכים האלה. אני חושבת שזה יהיה דבר חשוב.

♦ **אלה בלפר:** ומה עם חברי הכנסת?

♦ **רות גביזון:** אני חושבת שזה רעיון נכון באופן עקרוני, אבל ברגע שנבחר קבוצות, אין ספק שחלק מהאנשים האלה יבחרו אנשים שנכנסים לקטגוריות של חברי כנסת. לא הייתי נותנת להם לא מכסת מינימום ולא מכסת מקסימום. גם הם לפי דעתי אינם מגזר.

♦ **אלה בלפר:** השאלה היא אם הסמליות והכבוד יאפילו על היעילות ועל המומחיות.

♦ **שמואל אייזנשטדט:** צריך להיזהר מאוד מלקבוע סטטוטורית אילו מגזרים יהיו כי אחר כך אי-אפשר לבטלם. לנציגי המגזרים האלה, שלא ברור מי בוחר אותם יהיה כוח עצום של כניסה, של הכנסה ושל הוצאה.

ולכן חשוב שאותה ועדה או גוף שימנה, מדי פעם (מדי ארבע-חמש או שבע שנים), יציע חברים חדשים, כשהוא מסתכל על המפה החברתית באותו זמן. מה שיכול להיות מוקד לקונפליקטים מאוד רציניים.

♦ **רמזי חלבי:** אני רוצה להתייחס לעניין ולייצג לרגע את השלטון המקומי. בהולנד יש ייצוג לרשויות המקומיות. אני חושב שבחשיבה על מגזרים או בחשיבה לתת ייצוג לשטח, לנציג טריטוריאלי, צריך לתת משהו לשלטון המקומי. לעניין המיקום, הייתי רוצה שלא נעסוק יותר מדי בדירוג, מי למעלה, מי למטה, מי עליון ומי נמוך, כי מתחילת הדרך אני ממליץ להימנע מהעניין הזה. בין שני אנשים לא צריך להגיד מי ראשון ומי שני כי השני הוא גם האחרון ואין מאחוריו עוד אנשים. בעניין אחוז הייצוג לחברי הכנסת. דובר כאן על איכות, אז חשוב מאוד שהאחוז לא יהיה גבוה כל כך.

♦ **עוזי ארד:** לעניין המגזרים. אני מצטרף לאלה שטענו שמוסוכן לקבע את זה ולכן אני מציע להיצמד למפתחות שכבר דובר בהם, ומתוכם יישאבו האנשים. ראשית, המפתח האזורי, כמו שאמרה פרופ' גביון, נותן עוד מענה עקיף לייצוג מגזרי בלי שהדבר נאמר כאן. אמנם אצלנו בארץ אין הרבה היגיון לאזוריות, אבל מאחר שזה דבר מאוד שימושי בעולם בארצות גדולות וקטנות, יש לזה מקובלות מסוימת. מכיוון שזו שיטת ייצוג הפוכה לזו של הכנסת, יש בדבר אלמנט משלים, ובדלת האחורית זה פותח פתח לאותו גיוון מגזרי חלקי, בלי שהשיטה מתחייבת. אחרת, אם תהיה הגדרה, זה יהיה קן צרעות. המפתח השני היה של נושאי תפקידים. זאת אומרת, יש כמה תפקידים שמהם מגיעים למועצה. זה כבר תהליך מינוי. אני חושב שהרעיון הזה נכון וטמון בו רעיון האליטיזם. זאת משום שההיגיון אומר שהתפקידים שבהם מדובר, יהיו תפקידים רמים בהגדרתם.

אני חושב ששני המפתחות האלה ביחד, ובנוסף לכך, אולי לתת אופציית מינוי מסוימת (אבל איני יודע מי תהיה הפונקציה הממנה, איזושהי מכסה מסוימת למינויים מיוחדים), יכסו את התהליך בלי שנעבור תהליך של מגזריות, והמגזריות תמצא את דרכה לבחירות בכנסת. בגלל שיטת הבחירות, השיטה המוצעת היא הרגישה ביותר לכל שיקוף והדבר די עונה על כל צורך.

קבוצת דיון ב

מנחה

יצחק זמיר

◆ **יצחק זמיר:** סדר היום של הדיון בשאלות השונות הכרוכות בהקמתו של הבית הנוסף ובתפקודו הוכתב לנו, פחות או יותר, לרבות נקודת המוצא. נקודת המוצא היא שנתקבלה החלטה רשמית ומחייבת להקים בית נוסף. פירושו של דבר, שהוחלט להקים בית נוסף משום שהבית הראשון, קרי הכנסת, איננו ממלא כראוי את התפקידים המוטלים עליו. לכן צריך בית נוסף שישפר את התפקוד של בית הנבחרים, בית המחוקקים, הבית הייצוגי.

לפני שנפתח את הדיון בשאלה של הרכב הבית (האם הבית יורכב בדרך של בחירה או בדרך של מינוי), אני רוצה לשאול בלי לקיים דיון, האם אנחנו בדעה שהכנסת כפי שהיא היום, בית אחד, איננה ממלאת כראוי את התפקידים המוטלים על בית נבחרים, במידה כזאת שלא רק נותנת יסוד לטענות ולביקורת, אלא מצדיקה הקמת בית שני.

הייתי מציע שפשוט נרים יד, כתחושה ראשונית ובלי דיון, בתשובה לשאלה האם החברים כאן היו מצביעים בעד החלטה להקים בית נוסף, כל אחד והבית שהוא רואה לנגד עיניו מבחינת ההרכב, התפקידים וכולי.

אציג את השאלה בצורה הזאת. במצב הקיים היום במדינת ישראל, מי תומך בהקמת בית נוסף? ואיני מדבר על המהות ועל התוכן, כל אחד יחשוב על בית כפי שייראה לו, מי נגד? יש גם נגד.

אני חושב שאנחנו יכולים לומר בצורה הוגנת שיש מחלוקת. אין קונסנזוס בפורום הזה. מנקודה זו נמשיך ונמלא את מה שהוטל עלינו. כלומר, בהנחה שיוחלט להקים בית נוסף, אנחנו מנסים להתוות את קווי המתאר של הבית הזה לפי ארבעה או חמישה נושאים מרכזיים.

השאלה הראשונה שאני מציג לדיון ולהבעת דעות, היא האם בית נוסף יהיה בית שחבריו ייבחרו או ימונו. יש כמובן אפשרות נוספת, לפחות תאורטית, בית המורכב הן מזה והן מזה. שאלת משנה, שאבקש להתייחס גם אליה, היא כיצד ייבחר הבית הנוסף. יש דרכים שונות לבחירה. אני חושב שאף אחד לא יציע שהוא ייבחר על אותו בסיס שנבחר הבית הראשון משום שזו כמובן דופליקציה. זו תהיה, אם כן, שיטה שונה משיטת הבחירה של הכנסת. אם מישהו חושב שהבית השני

ימונה כולו או בעיקרו, ארצה לדעת מה תהיה הדרך למנות את החברים לבית הנוסף.

אני פותח את השאלות האלה לדיון.

♦ **גידי רהט:** השאלה אם חברי הבית ייבחרו או ימונו קשורה לשאלה אחרת, מה יהיו הסמכויות שלו. אם אנחנו מדברים על בית חזק, מה שנקרא בי-קמראליזם סימטרי, זאת אומרת בית חזק כמו הכנסת או כמעט כמו הכנסת, אני חושב שהוא חייב להיות בית נבחר. אנחנו חיים בדמוקרטיה. נשים בית שני שיש לו כוחות כמו הכנסת והוא לא ייבחר? לא נראה לי. אם כבר בי-קמראליזם, אני מעדיף שיהיה בית שני פחות חזק מהכנסת עם סמכות מוסרית או לגיטימציה שונה מהכנסת ואולי מבחינות מסוימות אפילו גדולה ממנה, ואז שווה לשקול היטב את עניין המינוי. הסיבה היא שעם המינוי אפשר יהיה להרכיב איזשהו הרכב שונה מהכנסת. אני חושב שהכנסת היא לא ייצוגית, בהרבה מובנים היא ייצוגית ואולי ייצוגית יותר מדי, אבל למשל, הייצוג של הנשים בכנסת חסר ובבית שני אולי אפשר יהיה לשפר את זה. יכול להיות שייצוג לדברים שבכלל לא באים לידי ביטוי בכנסת אפשר יהיה לייצר בבית שני על-ידי מינוי ולא על-ידי בחירה.

אני חייב להדגיש שאם הבית הזה ממונה, לא יכולה להיות לו סמכות של מניעת חקיקה למשל. הוא יוכל, אולי, לעכב חקיקה. אין זה אפשרי בדמוקרטיה שיבוא איזה משהו ממונה וימנע חקיקה. הוא יכול לעכב, להשהות, אולי יהיה צריך רוב של 61 בכנסת כדי להתגבר על ההתנגדות ומזה נובע כל העניין.

אני אומר שאם מדברים על בית שני, אז עדיף שיהיה חלש, ואם הוא חלש, כדאי לשקול ברצינות את עניין המינוי, אם כי על מנת לספק לגיטימציה למינוי כדאי לחשוב על זה שהמינויים שייבחרו על-פי איזשהו מפתח, יהיו באמצעות גופים שהם עצמם נבחרו. אני יודע אילו גופים, זה גם מקום למחשבה, אבל איזשהו גוף. זאת אומרת, זה יהיה מין בית שנבחר בצורה עקיפה.

♦ **יצחק זמיר:** אני רוצה לוודא שהבנתי אותך היטב. אתה בעד מינוי וזה נובע מן התפיסה שלשיטתך ראוי שהבית השני יהיה בית חלש יותר מן הבית הראשון.

♦ **פרנסס רדאי:** זו יותר שאלה מתודולוגית. דיברנו על הרעיון של בית שני במסגרת אחרת. המסגרת הייתה מסגרת של ביקורת על הצעות חוק והאם הן עומדות בדרישות חוקתיות. אם אנחנו מדברים על מטרה

כזאת, בוודאי שמטרת הבית השני תהיה לחסום חקיקה. דיברנו על זה שזה יהיה בשלב של הצעת החוק או לפני שהחוק יוצא לפועל. אנחנו דיברנו על כל מיני אפשרויות, אבל אם זו אחת מהמטרות של בית שני, אז חייבים בית שני שיכול לחסום חקיקה. האם נובע מכך שהבית השני, כפי שאמר ד"ר רהט, מוכרח להיות בית נבחר ולא בית ממונה, אם שמעתי אותו נכון?

♦ **גידי רהט:** יש למנוע, ויש לחסום ולעכב.

♦ **פרנסס רדאי:** זה לא היה לעכב אלא לחסום ולומר שהצעה כזו לחקיקה לא ראויה, אבל זה אחד התפקידים של הבית. למה זו מתודולוגיה? כי לדעתי צריך לקבוע את הפונקציה, ודווקא זו ההרצאה ששמענו עכשיו, שלפני שאנחנו קובעים מהן הפונקציות שהיינו מעבירים לבית שני, אין לנו שום דרך לדבר על השאלה איך היינו בוחרים או ממנים את החברים לבית השני. הייתי מציעה שנחזור אחורה ונדבר, קודם כול, על הפונקציות שניתן לבית השני לפני שאנחנו באים להרכב.

♦ **יצחק זמיר:** זה קושי שמלווה את הדיונים ולא רק את הדיון הזה, שהדברים מאוד קשורים אחד בשני. לכן קשה לתת תשובות מוסכמות. דבר שני, לגבי הפונקציה שדיברת עליה, פרופ' רדאי, זאת שאלה שעלתה בדיון המועצה בבאר-שבע, שם הייתי נוכח. הדיון שם היה מוקדש לביקורת השיפוטית על חוקים, הושמעו הרבה מאוד דעות אבל במרכז עמדה הצעה שקראו לה הצעת כרמון-קרמניצר והיא אמרה שימונה איזשהו גוף של מומחים, גם משפטנים אבל לא רק משפטנים, שגודלו, אם אינני טועה, כ-15 חברים שידון כגוף מומחה ולא נבחר ולא ייצוגי, בכל הצעת חוק שמגיעה אל הכנסת מנקודת מבט אחת, והיא שאלת החוקתיות. כלומר, האם הצעת החוק הזו תואמת או איננה תואמת את החוקה.

כפי שהבנתי, ההצעה הזו של כרמון-קרמניצר ביקשה להקים את ועדת המומחים רק כגוף מייעץ ולא כגוף שיכול למנוע חקיקה. ההנחה הייתה שיהיה לעמדה של הגוף הזה משקל כבד ונדיר יהיה שהכנסת תחוקק חוק שנוגד את החוקה על-פי הצעת הגוף הזה, אבל הוא לא יכול אפילו לעכב חקיקה.

כך שמהבחינה הזו, ההצעה ששמענו ממלאת את הפונקציה הזאת טוב יותר כי היא אומרת שבדיקת החוקתיות תיעשה לא בשלב הראשון על-ידי ועדה כזאת, אלא בשלב שני לאחר שהכנסת, הבית הראשון,

קיבלה חוק מתוך ידיעה שהחוק הזה עובר לבית הנוסף. הבית הנוסף דן בהצעה הזאת והוא יכול להביע את דעתו שההצעה הזאת איננה חוקתית, והוא יכול גם להביע את דעתו מבחינות אחרות, ולא דווקא מבחינת החוקתיות, שההצעה לא ראויה, אבל ודאי שהוא יכול להביע את דעתו שההצעה איננה חוקתית ולתת לזה אפילו משקל נוסף. הגוף יוכל לא רק להביע את דעתו, אלא לעכב את החקיקה לחצי שנה, או אינני יודע לכמה זמן, וזאת על מנת שהבית הראשון ישוב וידון בדבר. איני חושב שזה מונע את ביצוע הפונקציה שעליה דובר באותו כנס בבאר-שבע.

♦ **דוד נחמיאס:** אנחנו דנים בשאלה מאוד מהותית, האם אנחנו רוצים שבאיזה מקום יפריעו או יעכבו תהליכים של נבחרים.

♦ **יצחק זמיר:** אני מסכים אתך שזו שאלה שצריך לתת עליה את הדעת. כל מה שאמרתי לפרופ' רדאי הוא, שזה לא מונע את התפקיד שכרמון-קרמניצר ייעדו לוועדה מייעצת משום שגם שם היה מדובר בגוף של מומחים, לא נבחר, שמביע דעתו בפני הכנסת בשאלת החוקתיות. את זה יוכל לעשות בצורה יעילה יותר הבית השני.

השאלה היא, כמובן, האם ראוי שלגוף ממונה באופן מלא או חלקי, ואולי גוף שחלקו ממונה וחלקו מורכב, תהיה סמכות לעכב חקיקה ולחייב את הבית הראשון לחשוב פעם נוספת ולדון פעם נוספת בחוק שהוא כבר קיבל. איני יודע אם יש לך דעה בשאלה הזאת.

♦ **דוד נחמיאס:** הדעה היא שלילית.

♦ **אריאל בנדור:** כאמור, אני חושב שאין צורך בבית שני. יחד עם זאת, אם יהיה בית שני, אז בתנאים של מדינת ישראל הבית הזה צריך להיות חזק. משום שנדמה לי שבסופו של דבר הבעיה איננה שלכנסת חסר ייעוץ שהיא צריכה אם היא רוצה, או שלמדינת ישראל חסר שיח ציבורי, אלא יש בעיה של איכות קבלת החלטות. מטעמים שונים (ואני חושב שדווקא הבעיה הזו עשויה להתחזק כשנחזור עוד מעט למשטר פרלמנטרי מלא). במשטר הישראלי חברי הכנסת אינם חופשיים לפעול על-פי מה שנראה להם כמשרת את צרכי החברה אלא הם כפופים, לעתים קרובות, לשיקולים קואליציוניים וסקטוריאליים. גם לאחר הבחירות הבאות, תהיה לממשלה שליטה בכנסת.

מובן שאם הבית הנוסף יהיה בית חזק, כמו שד"ר רהט אמר, אין דרך אחרת אלא שהבית הזה ייבחר. לא עולה על הדעת שסמכויות ממשיות בתחום כלשהו, לא רק בתחום של עיכוב חקיקה אלא למשל גם אישור

תקנות שמוציאה הממשלה, ייעשו על-ידי גופים שאינם גופים נבחרים. אלא ששיטת הבחירות, גם כמובן כדי לבדל את שני הבתים וגם בגלל טעמים ענייניים, צריכה להיות שיטה שונה. שיטה זו תביא נבחרים שיהיו יותר משוחררים גם מאינטרסים סקטוריאליים וכמובן, בראש ובראשונה, מאינטרסים קואליציוניים, כלומר מהצורך של מי שחבר במפלגה קואליציונית בהתאם לאינטרסים של הממשלה, וגם ההפך נכון: לשחרר חברים במפלגות אופוזיציוניות מלפעול בהתאם לאינטרסים לא-ענייניים של האופוזיציה.

אינני מומחה לשיטות בחירות, אינני יודע אם למשל שיטת בחירות אישית לחלוטין שלא תהיה מפלגתית, תסייע בהגשמת המטרה הזאת. אני מניח שלפחות בשיטה לא מפלגתית, לא תהיה לנבחרים מחויבות למפלגות ולקואליציה או לאופוזיציה מבחינת השיקול הסקטוריאלי. אין לי דעה. בבחירות הישירות לראשות הממשלה זה עודד בחירות סקטוראליות לכנסת. לגבי השיטה, איני מומחה בזה. יש לי דעה לגבי המטרות שהשיטה צריכה להשיג. בעייה זו דורשת מומחיות בתחום של שיטות בחירות. לחשוב על שיטה מתאימה שתקדם את המטרות הללו ותיצור גוף שהרכב שלו באמת שונה מההרכב של הכנסת, לפחות בשיטה הפרלמנטרית, אין שלילה באפשרות לגבש קואליציה יציבה שהמשמעות שלה שחברי כנסת, במקרים רבים, לא מצביעים כפי שנראה בעיניהם אלא על-פי רצון הממשלה או נגד רצון הממשלה אם הם חברים באופוזיציה.

♦ **חיים אורון:** משתמשים היום במושג איכות החקיקה, והשאלה הנשאלת היא מה מכניסים לתוך המושג הזה. האם יש טעויות משפטיות בחקיקה, אגב, רוב החוקים הם כאלה, והם בכלל לא מגיעים לידיעת הציבור. בעצם מה שמתכוונים להגיד הוא שאנחנו לא אוהבים כמה דברים שנוצר בהם רוב בכנסת. אז קוראים לזה קואליציה, סקטוראליות וכדומה.

אני רוצה לשאול את הפורום האקדמי המכובד הזה, בידי מי הסמכות לנטרל את האינטרסנטיות הזאת, שאני, אגב, ברוב המקרים נגדה. מהי האיכות שאומרת שחוק משפחות ברוכות ילדים הוא דבר שלילי? יש לי עמדה, היא נגד החוק, היא לא נובעת משאלה של איכות.

♦ **גידי רהט:** היא נובעת משאלה של איכות. שמומחים ינתחו את מה שעשית, ויגידו האם מה שעשית משיג את מה שאמרת שאתה רוצה להשיג.

◆ **חיים אורון:** אביא לך מומחים שיוכיחו על-פי השקפתם.

◆ **גידי רהט:** לא לפי השקפתם אלא לפי השקפתך.

◆ **חיים אורון:** על-פי השקפתי, זה בהנחה שלמומחים ולאנשי מדע יש תשובות מוחלטות על רוב השאלות שעליהן מתווכחים, ואני רוצה לטעון טענה שלא שייכת לדיון הזה, שיש מספר תשובות על רוב השאלות שמומחים יגידו אותן. הכנסת החליטה להגדיל את הגירעון בתקציב מ-3% ל-4%. יבוא המומחה ויגיד שזו קטסטרופה. יש לזה תשובה של מומחה? מה פתאום? יש גם השקפה שזו טעות. אני בכוונה נותן דוגמאות. אם יבואו ויגידו שנסיעה בכבישים בארץ במהירות מעל 100 קילומטר בשעה, מסוכנת, אפילו בזה כבר יהיו מומחים שיגידו כמה דברים שונים, ואני בכוונה נותן תחומים בתחום כמעט מטריאלי, על אחת כמה וכמה בשאלות האם חוק הנגב הוא טוב או רע. אני חושב שחוק הנגב הוא רע, אבל איזה מומחה יגיד אם הוא טוב או רע? זה שבעוד עשר שנים יתברר שזה לא שיפר את המבנה הדמוגרפי בנגב? יבוא המומחה ויגיד לך, כמו שיש אין סוף ספרים על חוק עידוד השקעות הון בנגב, שחלק מוכיחים שהוא לא יעיל, אבל אחרים אומרים שבלי זה היה הרבה יותר גרוע, ומי השופט שיבוא ויגיד שזה לא טוב? איני אומר שאי-אפשר לבקר את זה, איני אומר שאי-אפשר לתקוף את זה, אבל זה לא בתחום של איכות החקיקה.

◆ **אריאל בנדור:** ההערה שלי, לפחות בהקשר של הסקטוריאליזם, התייחסה למטרה. כלומר, אם חברי כנסת מסוימים חושבים שזה טוב לציבור הישראלי שהגירעון יוגדל, וחברי כנסת אחרים חושבים שזה טוב לציבור הישראלי שהגירעון יופחת, זה בסדר גמור. אבל אם חברי כנסת (באופן מוצהר יש חברי כנסת רבים כאלה, יש מפלגות שלמות כאלה) לא אומרים שנבחרו כדי לחפש את הדבר הטוב ביותר לציבור הישראלי אלא שהם נציגים של סקטורים מסוימים, זה כבר עניין אחר.

◆ **חיים אורון:** נוח לי לתת את דוגמת מפלגת הנגב. אני איש הנגב ומבחירות לבחירות אני מתרוצץ ומנסה לשכנע אנשים שלא יצביעו למפלגת הנגב. למה? כי יש אינטרס של השטחים, יש אינטרס של הבדווים, ולמפלגת הנגב לא הייתה עמדה אחידה וכדומה. לא חשבים עכשיו הנימוקים. אבל מה אני יכול לעשות אם, לצורך העניין, היו 40 אלף איש שהיו בוחרים במפלגת הנגב? אני יכול להמשיך את המאבק הפוליטי במפלגת הנגב.

◆ **אריאל בנדור:** השאלה היא האם צריך בית אחר שבו לא תהיה מפלגת הנגב.

◆ **חיים אורון:** עכשיו איני רוצה לדבר על עצמי. לא כל חברי הכנסת מתפקדים כמפלגת הנגב.

◆ **אריאל בנדור:** בוודאי שלא.

◆ **חיים אורון:** לא כל חברי הכנסת. אנחנו מתמודדים בשאלת הסקטוריאליזם והייצוג הסקטוריאלי בחברה הישראלית, שנובע מהמציאות החברתית הסוציולוגית התרבותית של החברה הישראלית. שום טריק חקיקתי, שום טריק בפרלמנט, שום חסימות לא יסגרו אותו, אם הוא לא יעבור מכיוון אחד, הוא יפרוץ מכיוון אחר. אם בכנסת יש רוב של חברי כנסת, מסיבות שקשורות לסקטור שלהם או מסיבות שמשתמשים בכוחו של הסקטור מנימוקים שבכלל לא שייכים לעניין, גם חוקים לא טובים יעברו. מה קרה עם חוק ברוכות ילדים? אין רוב בכנסת נגד חוק ברוכות ילדים? אין רוב בכנסת של אנשים שחושבים שהוא טעות? אבל אין רוב בכנסת בעד נסיגה מהשטחים. לכן אישרו את ברוכות ילדים כחלק מהתקציב וכך זה נשאר. אתם רוצים בעזרת איזה גימיק של מבנה או בית לפתור את הבעיה הזאת?

◆ **אריאל בנדור:** כמו שאמרתי, איני מאמין שיש צורך בכך.

◆ **חיים אורון:** הטיעון שלי הוא להתמודד במקום שבו נמצאת הבעיה. זאת אומרת, ליצור בכנסת רוב, ולבחור חברי כנסת על-פיו ולשפוט אותם על-פיו וכדומה. אם הייתי חושב שבאמת כל החברה הישראלית היא כבר באופוזיציה הסקטוריאליזם ואין בה רוב שמוכן לראות מעבר לצרכים הלגיטימיים של כל סקטור גם ראייה קצת יותר כוללת, הייתי מקבל את מה שאתה אומר, אבל היות שאני חושב שזה לא המצב, והמיעוט הסקטוריאלי שמדברים עליו כל הזמן, בעצם מנצל את הרוב שנותן לו את הגיבוי בהצבעות, את אותן מפלגות ואותן קבוצות בציבור שבדרך כלל נמצאות בהנהגת המדינה, מנימוק שכבר אמרתי קודם מהו. הן נגזרות על-פי השאלה שנתפסת על-ידי הרוב הזה כשאלה החשובה ביותר, והיא שאלת השטחים. אם אתה שואל אותי – התשובה היא לצאת מהשטחים ואז הפוליטיקה הישראלית תתחיל להתחלק על-פי מה שקורה בכל העולם, שיש שמאל, יש ימין, יש דתיים, יש נוצרים, יש סוציאליסטים וכולי.

ההנחה של הדיון היא, שבכל זאת יש בית שני. צריך להודות שיש רצון שיהיה גורם יותר מקצועי, גורם מווסת, גורם של שיקול דעת, גורם מבקר. אפשר לומר שכל התחומים של בקרה מועברים אליו: ביקורת המדינה,

השאלות של בקרה על ביצוע ההחלטות, ההשפעה לטווחים ארוכים, אבל מראש יודעים שזה התפקיד שלו, הוא מתנהל באיזו נינוחות יותר רבה, והוא לא מעורב בכל השיח והשיג הפוליטי היומיומי שקובע בסופו של דבר מה קורה. אני גם שמעתי, לא רק בפרלמנט שלנו אלא גם בפרלמנטים אחרים, שמראש אומרים שזה תפקידו ואז הולכים לכיוון של ד"ר רהט, מראש מעמדו של הבית פחות חזק, ולכן שאלת הייצוגיות שלו היא קצת פחות חריפה ואז יש איזשהו מבנה. לאחר מכן מגיעה השאלה למה צריך אותו, אבל איני רוצה לחזור על זה עוד פעם. אם רוצים שהבית השני יפתור את הבעיות של הבית הראשון, זוהי מחשבה מוטעית כי הוא לא יכול לפתור אותו.

♦ **יצחק זמיר:** ברצוני להקשות עליך. אתה אומר שיש רוב שנוצר מסיבות שונות, סיבות קואליציוניות, תן לי ואתן לך וכדומה, אבל אנחנו במשטר דמוקרטי, כפי שמקובל בעולם, ובו מטילים מגבלות על הרוב. עצם הרעיון של חוקה הוא אנטי רובני. הוא אומר שנתנים לרוב לשחק אבל בגבולות מסוימים ומעבר לגבולות האלה מונעים בעד הרוב לפעול. לכן גם, לדעתי, בבסיס כל הדיונים על חוקה שהמועצה הזו מטפלת בהם, יש הנחה שאם וכאשר תהיה חוקה מלאה, והיום זה כבר קיים באופן חלקי, יש גוף חיצוני לא נבחר אלא ממונה, זה בית-המשפט שבדק את החלטת הרוב, ובתנאים מסוימים יכול לפסול את החלטת הרוב. כלומר, להחליט שחוק מסוים נוגד את חוק-היסוד, ובעתיד את החוקה, ולכן הוא בטל. זה הרעיון של דמוקרטיה, ריסון הכוח, איזון הכוח וכדומה.

כאן יש רעיון נוסף באותו כיוון. בין היתר, כך הציגו את זה פרופ' כרמון ופרופ' קרמניצר, שאומרים שהתפקיד שמוטל כבר כיום על בית-המשפט ויוטל עליו כאשר תהיה חוקה, לבדוק את החוקיות של חוקים לאור החוקה, הוא תפקיד בעייתי הקשה גם מבחינת בית-המשפט ויכול גם, בסופו של דבר, לפגוע בבית-המשפט (ראו ההצעות להקמת בית-משפט לחוקה). כדי להגן על בית-המשפט, שהוא חיוני בכל מדינה, אנחנו מחפשים דרך להקל עליו את התפקיד. הדרך שאנחנו הצענו, כרמון-קרמניצר, היא איזושהי ועדה של מומחים ממונים, לא נבחרים, לא נציגים, שתבדוק את החוקיות של חוקים ולה אין כוח למנוע בעד הנבחרים. נכון שזה לא תואם את הרעיון הדמוקרטי, אבל היא יכולה להביע דעה, להשפיע, לכוון וכולי.

אנחנו דנים בהצעה אחרת במקום ההצעה הזאת של כרמון-קרמניצר, שיכולה למלא את הפונקציה הזאת ואולי פונקציות נוספות.

כרמון-קרמניצר אמרו שהם רוצים באמת למתן, להחליש, להקל. אנחנו מניחים, כך הם אומרים, שאם תהיה ועדה כזו של מומחים, אף-על-פי שזה גוף לא ייצוגי ושזה גוף מייעץ בלבד, ההנחה היא שהם יצליחו, בתוקף המשקל של המומחים, להשפיע על הכנסת שלא תחוקק חוקים שנוגדים את החוקה. לכן מה יקרה בפועל? שבמקום שבית-המשפט יוצף בעתירות וייאלץ, חדשות לבקרים, לפסול חוקים, זה יהיה דבר נדיר. זה יהיה אחת לשנה או אחת לכמה שנים. אם בית-המשפט לא יעסוק כל הזמן בבדיקת החוקיות של חוקים, ולא יצטרך לעתים קרובות לפסול חוקים, או יעשה זאת לעתים נדירות כתוצאה מההצעה של כרמון-קרמניצר, זה רווח נקי.

הדיון כאן הוא למצוא דרך אחרת שתמתן את הלחץ. הבית השני שמדובר בו, הוא בית שיכול להיות ממונה, בית של מומחים, שלא יוכל למנוע חקיקה ולא יוכל לשלול חקיקה, כמו שד"ר רהט אומר שמקובל בכמה מקומות. בבית הזה יהיו מומחים בתחומים שונים, בין היתר מומחים למשפט חוקתי. אפשר שבבית הזה תתגבש דעה כי החוק שעבר את הבית הראשון נוגד את החוקה. לכן, על בסיס הדעה הזו, הבית הזה יזומן לכנסת: אנחנו מחזירים את החוק אליכם ומבקשים מכם שתוך שלושה חודשים, חצי שנה, תשקלו מחדש.

◆ **עמרם מליץ:** מי מונע מהם לעשות את זה היום?

◆ **יצחק זמיר:** היום אין בית כזה.

◆ **עמרם מליץ:** בג"ץ מבקש שוועדת המומחים הזו תוציא לו את הערמונים מן האש.

◆ **יצחק זמיר:** לא בג"ץ מבקש.

◆ **עמרם מליץ:** אותם שופטים יפחדו מהמומחים.

◆ **יצחק זמיר:** לבית-המשפט אין כאן עמדה. הוא לא דן בזה. אנחנו מדברים על הצעה של פרופ' כרמון ופרופ' קרמניצר. פרופ' כרמון העלה גם הצעה אחרת. הוא אומר שישנה אפשרות אחרת להשיג את אותה מטרה ומבקש שנדון בה: שבמקום שתעשה את זה ועדת מומחים בשלב ראשוני, יעשה את זה בית שני בשלב מאוחר יותר, לאחר חקיקת החוק, וימלא אותה פונקציה. יכול להיות שהבית השני הזה ימלא פונקציות נוספות, אבל לא דנו בזה בכלל.

◆ **חיים אורון:** אני בעד הכפתור ולא בעד כל המעיל. אם עומדת על הפרק הצעת פרופ' קרמניצר, פרופ' כרמון עשה ממנה משהו אחר, אין לי

בעיה עם ההצעה הזו של פרופ' קרמניצר של גוף ממיין לצורכי ביקורת שיפוטית עם סמכות סופית לבית-המשפט העליון. אם על בסיס כפתור זה בונים את כל המעיל שבו מדובר, צריך להגיד מה רוצים. אני התייחסתי רק לשאלה על איכות החקיקה, שדווקא קשורה באינטרסנטיות ובכל מה שנאמר כאן, קואליציה, אופוזיציה וכדומה.

◆ **יצחק זמיר:** יש גם עניין נוסף, שהועלה במפורש, והוא שהבית הנוסף, כתחליף להצעת כרמון-קרמניצר, יפעל כמכשיר שיוכל לבדוק לא את האינטרסנטיות הזו שאתה מדבר עליה, אלא את השאלה האם זה נוגד לחוקה, ואם כן, לעכב את חקיקת החוק כדי לשקול מחדש את השאלה הזאת.

◆ **פרנסס רדאי:** אם מדברים במסגרת רחבה יותר, יש בכל זאת עניין של תכנון לטווח ארוך. אני שמעתי מחברי כנסת, שבגלל הלחץ היומיומי וחוסר ייצוג נושאים לחברי הכנסת בוועדות הכנסת, קשה להם להתמודד עם נושאים מאוד מסובכים. למשל, משק המים, או אינטרסנטים שמביאים מומחים ולכנסת אין אותו תקציב, אותו זמן הכנה. שמענו הרצאה אתמול בפקולטה למשפטים על כל האינטרסנטים במשק הדלק, ועד כמה האינפורמציה סגורה בתוך הגופים שעוסקים בזה.

אני חושבת שיוכל להיות מקום לומר, שכאשר מדובר על מדיניות לטווח ארוך בנושאים מסובכים של פיתוח משק המים או השימוש במים או פיתוח משק הדלק והשימוש בדלק, או דוגמאות נוספות, יכול להיות שהבית הראשון יכול אפילו להעביר נושאים לבית שני להצעה שיהיה לה כוח. כלומר, שהכנסת תבחן את ההצעה בצורה אחרת מהצעות פרטניות, אם כי איני יודעת איך אפשר לעשות את זה, או שהכנסת תעביר שאלות מסוימות לבית השני בזמן החקיקה. איני יודעת אם יש דגם כזה בעולם, אבל אני יודעת שאצלנו התלונות שאני שומעת מחברי הכנסת הן לגבי חוסר יכולתם לבחון בצורה מספיק מעמיקה נושאים לטווח ארוך שהם מאוד מסובכים ושמוגשים לכנסת על-ידי קבוצות אינטרסנטיות. אני מעלה את זה יותר כשאלה מאשר כהצעה כי איני יודעת אם בית שני יכול לפתור את הבעיה.

◆ **דוד ראב:** אם חוזרים לשאלה למה אנחנו דנים בכלל על הבית השני ומה אנחנו רוצים להשיג, ומדברים על הרצון להעלות את איכות החקיקה, יש לשאול מה הכוונה באיכות החקיקה? אני חושב שיש כמה מרכיבים שמביאים אותנו למסקנה שהבית השני צריך להיבחר.

אני חושב שאחת הבעיות הקיימות היום היא התהליך החקיקתי: מחטפי לילה, חקיקה פופוליסטית, חקיקה שעוברת היום ובעוד שישה חודשים חוזרת אחורה, חקיקה שהיום מפלגה X תומכת בה ומפלגה Y נגדה, וחודשיים אחר כך המצב מתהפך. יש רושם שמשוה לא בסדר בתהליך ויש צורך בתהליך חקיקתי רגוע יותר, שנותן יותר יציבות. אני חושב שזו אחת המטרות של בית שני. מזה נובע שעל הבית להיות שווה לבית הראשון גם מבחינות אחרות.

דבר שני. אחד הרכיבים לאיכות חקיקה מוגברת, הוא שרוצים מחוקקים מקצועיים יותר. אנחנו רוצים לעודד אנשים שיראו בחקיקה מקצוע מכובד שיש בו גם מסלול קידום (career path), ואני חושב שזה מוביל לבית שני, כאשר מישהו יכול להתחיל בבית אחד ואולי להתקדם אחר כך לבית יותר מכובד.

הדבר השלישי הוא לתת פרספקטיבה שונה על אותו נושא, לא רק מבחינת העובדות הקשורות לנושא, אבל לפעמים גם מבחינת העובדות. בדרך כלל הבעיות הן לא עובדתיות, אלא בעיות של מדיניות וצריכים לגשת אליהן בדרכים שונות. אני חושב שיש בארץ צורך לגשת לבעיות גם בצורה אחרת, עם פרספקטיבה לטווח ארוך יותר ועם קווי אידאולוגיה שונים ממה שקיימים בכנסת היום. האמת היא שאי-אפשר לומר שהחנת הקיים היום בכנסת, צודק יותר מהחנת השני שעל בסיסו יוקם הבית השני.

הדבר הרביעי. אני חושב שצריכה להיות לבית השני האפשרות ליזום חוקים ולא רק להגיב למה שעושה הבית הראשון, מפני שהבית הראשון לא תמיד נענה לצורכי המדינה ולצורכי הקהילה, ולכן צריך בית אחר שבא מפרספקטיבה שונה ונבחר בצורה אחרת, והוא יהיה מסוגל ליזום חוק בנושאים רגישים ביותר או בנושאים ארוכי טווח יותר.

לכן אני חושב שלבית השני צריכים להיות שוויון ולגיטימציה דומה לבית הראשון. לכן הוא צריך להיבחר, אך בצורה שונה מזאת שבה נבחרת הכנסת.

◆ **יצחק זמיר:** יש לך גם רעיון לגבי שיטת הבחירות?

◆ **דוד ראב:** כן. אני חושב שהבחירות לבית אחד צריכות להישאר בצורה הארצית לפי רשימות כפי שקיים היום, ואני חושב שבכל זאת בית שני צריך להיבחר בבחירות אזוריות שמיות כאשר אפשר לחלק את המדינה לאזורים של 100-150 אלף איש, שזה אזור לא כל כך קטן. הנציגים מהאזור, ויש דרכים שונות לעשות זאת, ייבחרו בצורה אישית וייצגו את

הקהילה האזורית. לשיטה הזאת יש יתרון עצום שאני חושב שאנחנו זקוקים לו מאוד. כדי להיבחר באזור של 150 אלף בוחרים, צריכים לבנות קואליציות קטנות בתוך הקהילה. אם אני דתי, גר באזור ואני רוצה לייצג את רעננה, אני לא אפחד בקולות הדתיים בלבד אלא אצטרך לצאת ולמצוא קולות נוספים. אני אצטרך להתחיל להבין את הקבוצות האחרות, להתחיל לדבר אֶתן ולבנות קואליציות, מתוך הבנה. כדי להיבחר, כל קבוצה וקבוצה יכולה להיות חשובה לבחירה שלי.

◆ **יוסי אדרעי:** בית שני חלש המבקר את איכות החקיקה החוקתית יש לנו כבר, והוא בית-המשפט העליון שלא נבחר וזה תפקידו. אני חושב שאם מדובר על בית שני, אני מבקש להפריד את הדיון לגמרי מהנושא החוקתי. אני בעד בית שני לא כדי שהוא יפקח על החוקתיות. לפי דעתי, באופן חד-משמעי יש רק מוסד אחד שצריך לעשות את זה וזה בית-המשפט. אני חושב וחבל שד"ר עלי זלצברגר מחיפה לא נמצא כאן כי הוא מומחה הרבה יותר גדול ממני לתאוריות של פרופ' קנת ארו ולגישות של Public Choice, שאני רוצה בית שני או בית נוסף מכיוון שהוא מביא ליעילות בחקיקה איכותית יותר. לגבי האיכות, זו נקבעת בהתאם למה שהרוב רוצה, ומה שקורה היום בכנסת (ואתה עמדת על כך וזה מה שמטריד את כולנו), הוא שהכנסת מקבלת חוקים שעומדים בניגוד לרוב חברי הכנסת. לכן צריך בית שני כדי שיהיה איזון בין שני הבתים, כדי שהבית האחד ימנע מהבית השני לעשות טעויות מהסוג שקורה היום. אתמול עבר חוק בכנסת שהוא חוק שערורייתי ואף אחד בכלל לא שם לב לזה, אותו חוק על מס שבת. לכן אני בהחלט די מסכים עם מה שפרופ' נחמיאס אומר על מודל די קרוב למודל האמריקני שבו אתה צריך איזשהו משא ומתן בין שני הבתים ושאחד יפקח על השני.

◆ **חיים אורון:** למה בבית השני לא ייווצר רוב כמו בבית הראשון?
◆ **יוסף אדרעי:** מכיוון שיש מודלים כלכליים שמוכיחים שכאשר יש שני בתים, הסיכויים לטעויות מהסוג הזה הם הרבה יותר קטנים. לכן אמרתי שאיני כל כך בקיא בפרטים, וכדאי להזמין הרצאה טובה סביב הנושא הזה כדי להבין איך מבחינה מתמטית פשוטה, ברגע שיש שני בתים - הסיכויים לתאונות כאלה יורדים בצורה משמעותית. לכן, הייתי מציע לנתק בין הדיון בביקורת החוקתית לבין בית שני, כי, לדעתי, אלה הם שני נושאים שונים.

◆ **חיים אורון:** חוק מס השבח אינו תאונה. כאן מתחיל הוויכוח. הייתה ועדת רבינוביץ ששר האוצר מינה אותה, הממשלה אישרה את זה, הביאה את

זה לכנסת, הכנסת אישרה את זה. אתה נגד ועדת רבינוביץ, וגם אני. אבל היה לזה רוב בכנסת.

◆ **יוסף אדרעי:** אין רוב בכנסת, יש רוב באותה ישיבה שהייתה בכנסת.
◆ **חיים ארון:** מדובר בפטור ממס שבח לעידוד הבנייה, שזה חוק שחוקק בתקופת מיתון, זה מהחוקים האלה שמחלקים כסף.

◆ **יוסף אדרעי:** 600 מיליון שקלים פחות או יותר בסיבוב הראשון.

◆ **חיים ארון:** אתה ואני מתנגדים לו מסיבות חברתיות.

◆ **יוסף אדרעי:** יש מנגנון שאם היינו עובדים נכון, היה מספק את הביקורת הזאת והוא נשיאות הכנסת. לדעתי, בית-המשפט העליון נתן מספיק כלים לנשיאות הכנסת, לומר לחברי כנסת שמציעים הצעות חוק פופוליסטיות, ש'איני מעביר את הדיון למליאה, זו סמכותי ואיני מאפשר לך להעביר את זה'. איני מדבר עכשיו על החוק הזה אלא על החוקים הפופוליסטיים. אבל נשיאות הכנסת לא הרימה את הכפפה, מתעלמת מסעיף 61(א) לחוק החוזים. יש צורך גם לחברי הכנסת, כשמגישים הצעת חוק, וחוק-יסוד התקציב אומר שכך וכך צריך להיות, אז לנשיאות הכנסת יש אפשרות למנוע את החקיקה הזאת והיא לא עושה את זה. לכן כנראה הדרך היחידה להשיג את היעילות, היא שצריכים שני בתים, כדי שאחד יאזן את השני.

אני די קרוב להצעה של פרופ' נחמיאס. אני חושב שזה יהיה שעטנז מאוד יפה שבית אחד ייבחר בשיטה האזורית והבית השני בשיטה הארצית ויהיה איזון בין שני הבתים האלה, כיוון שכל אחד מייצג אינטרסים מזווית ראייה שונה. אחד מייצג אינטרסים אזוריים ואחד מייצג אינטרסים סקטוריאליים.

◆ **יצחק זמיר:** מכל מקום, זה בית נבחר, לחלוטין לא ממונה.

◆ **יוסף אדרעי:** כן.

◆ **ישראל שפיר:** קראתי לפני זמן מה ספר שהיה בו משפט נפלא שאמר שלבעיות מורכבות יש תשובה פשוטה וקלה להבנה ולא נכונה. העניין הוא שאנו לא שבעי רצון מהתהליך שקיים היום, זאת הגדרת הבעיה ועכשיו אנחנו מחפשים פתרון. אחד הפתרונות לבעיה הוא באמת שני בתים. אבל מי אמר שדווקא שני בתים זה הפתרון, בואו נמציא פתרון אחר. אם לצורך העניין היינו עושים שיעור במנהל עסקים בנושא איך מנהלים חברה, במבנה שבנינו החברה מפסידה כסף, זה לא אומר שצריך עוד מועצת מנהלים או שצריך לשנות. מהי התשובה לשיפור התפקוד של הכנסת ולא דווקא בפתרון הספציפי הזה.

אנחנו מדינה קטנה, יש 120 חברי כנסת, אז זה לא חייב להיות כך. יכול להיות שהכנסת הזו תתחלק לשני בתים. כלומר, אם למושהו זה מפריע, זה לא העניין אלא הטכניקה איך לחלק את זה, והרעיון הוא לחלק כך שמבחינה סטטיסטית לא תיווצר קוניונקטורה שביום הספציפי הזה, היה במרצ יום ים, ואז העבירו איזה חוק כי בבית השני לא היה יום ים באותו זמן.

אני מקבל שזו דרך להקטנת הסיכוי שבשני בתים שונים תיווצר קוניונקטורה של אינטרסים להכשיל נגיד מסוים באותו יום, או שר מסוים יאסוף את החברים שלו, וכאן בעצם הבלמים והאיזונים שדובר בהם. אני חושב שכנקודת מוצא צריך לפתח את הרעיון למה דווקא שני בתים. האם יש עוד רעיונות, כיצד לעשות בקרה שאיננה על-ידי משרד ממונה כמו בית-המשפט העליון (שהרבה מאוד מחברי כנסת, במיוחד הדתיים שבהם, חוששים מאוד מפניו). זה יכול להיות גוף נבחר שממלא את אותה הפונקציה שמונעת את זילות השימוש בבית-המשפט. לכן, אולי כדאי להרחיב את השאלה, להרכיב משקפיים רבות פילטרים ולא להתמקד דווקא בשאלה אם הוא ייבחר לשש שנים, או כל שנתיים, כי אנחנו עוד לא שם.

◆ **יצחק זמיר:** אני חושב שמר שפיר צודק. לו היה הדבר נתון בידי, הייתי מקדיש את הדיון לשאלה האם ראוי להקים בית שני, או גם לשיטתם של אלה שחושבים שהכנסת לא מתפקדת בצורה אופטימלית, למצוא איזשהו פתרון אחר. אבל זה לא הדיון שנתבקשנו לקיים, לא בקבוצה הזו ולא בקבוצה השנייה.

◆ **ישראל שפיר:** ישבתי במליאה הקודמת ושמעתי את ח"כ יהלום מסביר איך 'ישים רגל' לחוקה מכיוון הוא חושש שהחוקה היא 'סוס טרויאני' שמטרתו לתת סמכות לבית-המשפט העליון על פני ההלכה. ברור לכולם שזה שם המשחק. כנראה שמבחינה פונקציונלית, לפחות לפי התובנה שלי, ההצעה להקים בית נוסף נבחר הוצעה, כי זה הדבר היחידי שאפשר להגיע אתו להסכמה. יש אפשרות להשפעה פוליטית עליו, והוא לא מביא את החיכוך הזה לבית-המשפט העליון. כך אני מבין את ההצעה שבעצם מאפשרת איזשהו אתנן (סליחה על הביטוי), לאנשים שחשוב להם לשמור על העליונות של ההלכה ולא לשחק לידי של בית-המשפט העליון, שזה משחק קצת אחר.

◆ **יצחק זמיר:** יכול להיות. באמת בדיון במועצה בבאר-שבע, הרעיון המרכזי היה למצוא מנגנון שיאפשר ביקורת של חוקיות החוקים בתוך

הכנסת, כך שרק מקרים מעטים באופן יחסי יגיעו לבית-המשפט. לא שוללים את הסמכות הזו מבית-המשפט, אבל רוצים שהכנסת תצליח, וזה בעזרת מנגנון נוסף, לבקר את עצמה. אז עלתה ההצעה של פרופ' כרמון ופרופ' קרמניצר, וכיוון שהועלו שאלות לגבי ההצעה שלהם, אמרו שנבדקת אפשרות אחרת להשיג את המטרה הזאת, והיא בית נוסף, בית שני, שיוכל אולי למלא גם פונקציות נוספות.

מכל מקום, לא נתבקשנו לדון בשאלה אם ראוי להקים בית נוסף או לא, או אם יש דרך אחרת לטפל בבעיות שהכנסת מגלה. מה שעשינו כאן, את ההצבעה הפותחת, חטפתי בניגוד לכתב הסמכות.

אנחנו נתבקשנו לצאת מנקודת הנחה שיש החלטה להקים בית שני ואנחנו מצייתים. זה לא הופך את הדיון למיותר בשאלה האם יש הצדקה לבית שני, אבל זה לא הזמן ולא המקום.

◆ **גידי רהט:** איני מבין מה הטענה נגד זה שהכנסת פועלת לפי אינטרסים, לפי קואליציה וכולי. הרי זה שם המשחק, זאת דמוקרטיה. לצערם של הרבה אנשים, יש הרבה יותר מפלגות שיש להם אינטרס של סקטור מסוים וזה נובע בין היתר משיקולי בחירות ומכל מיני דברים אחרים. אז חולמים על איזה בית נקי אשר יש בו אנשים נפלאים שאין להם שום אינטרס או משהו כזה.

אני מסתכל על ארצות-הברית, שמצוירת משום מה באיזושהי צורה מופלאה כזאת ומה עושים שם חברי הקונגרס אם לא לבנות קואליציות כדי לדאוג לאזור שלהם, כדי להעביר לו משאבים ולהעביר משאבים לעשירים באזור שלהם. מה יותר טוב שם? יש שם שני בתים והם עושים את אותם דברים. הרעיון של שני בתים הוא חסימה, זה נכון. בית שני בהכרח, אפילו עם סמכויות מוגבלות, ירסן וגם יחסום את הראשון. במובן הזה שאני מעריך שאם בית שני יהיה מכובד מספיק והוא יגיד שלא כדאי לחוקק, אני מעריך שלא יחוקקו ברוב המקרים. בית שני כזה הוא טוב. צריך להבין שאחת הבעיות של הכנסת היא שאנחנו לא מדברים על כנסת של שנות ה-50 עם מפלגות שכולן מרימות את היד ביחד. עברו הזמנים האלה, ואולי זו הבעיה שלנו. אז אנחנו נבנה בית שני ונתחיל לייצג סקטורים? סקטורים מיוצגים, לדעתי, יפה בכנסת. חלק מהסקטורים, אם לא כולם, אולי לא הסקטורים שאני הייתי רוצה שיהיו מיוצגים, אבל היום לא חסר ייצוג חרדי ואני חושב שהוא ייצוג רחב מאוד, אולי מעבר לחלקם באוכלוסייה, הייצוג הערבי עלה מאוד, ייצוג מסוגים שונים עלה מאוד. אז מה, אנחנו רוצים בית שני שייצג

מה? זאת אומרת, איני ממש מבין איך נעשה איזה בית שני שישבו בו 'מלכים-פילוסופים', אלא אם כן באמת ניקח מומחים וכל מיני מכובדים אחרים ונמנה אותם, אבל אז לא ניתן להם סמכויות נרחבות כי זה לא דמוקרטי. זאת אומרת, איני מבין למה צריך עוד בית נבחר.

◆ **יצחק זמיר:** אתה אומר שתהיה להם סמכות מוגבלת לעכב.

◆ **גידי רהט:** כן, אבל אני חושב שהשכפול אינו סביר. אם יהיו בחירות אזוריות, זה לא יהיה שכפול? הנציג של האזור לא יעבוד למען האזור ויבנה קואליציות עם נציגים של אזורים אחרים בשביל הדברים הארציים ביותר והאינטרסנטיים ביותר? אני חושב שבמובן מסוים זה יהיה שכפול.

◆ **פרנסס רדאי:** הבית השני הוא לא המקום ליצור את המחויבות הפוליטית האזורית. מחויבות סקטוריאלית אזורית היא מחויבות לאוכלוסייה מסוימת, והיא אינה מומחיות כללית שדרושה לבית מיינץ ששיקוליו הם לטווח ארוך. נראה לי שזה בדיוק הפוך. כלומר, אם אנחנו רוצים בית אחד כזה ובית אחד כזה, דווקא הכנסת צריכה להיות על בסיס הבחירה האזורית ולא הבית השני.

אני אכן נוטה לחשוב שיש מקום להכניס אפשרות וסמכות באיזשהו מקום לעכב חקיקה פזיזה. כנסת היא לארבע שנים, לכל היותר, והרבה פעמים פחות מזה, הרבה פעמים זה עם רצון להשיג יתרון פוליטי קצר טווח. יכול להיות שדווקא אצלנו, ובייחוד עם קיצור הכהונה של הכנסת בשנים האחרונות, יש מקום לרעיון שיש אפשרות לעכב דבר שהבית השני רואה כפיזי ושיש לו עלויות לכל החברה, אבל הגוף שצריך לעשות את זה צריך להיות מנוטרל מבחינה פוליטית. זה צריך להיות דווקא בית של אנשי ציבור. אני חושבת שאם כך, צריך שילוב בין מינויים לבין בחירה וזה כדי למתן את הדחף והלחץ הפוליטי על ההחלטות.

◆ **עמיר אברמוביץ:** אני מסכים עם פרופ' אדרעי - הבית השני יכול להתגבר על התופעה של חקיקת חוקים הנובעים מצורך בקואליציה שמקורה בשאלת השטחים. אבל היות שהבית השני לא יעסוק בשטחים, הוא לא יזדקק לקואליציה הזאת ולכן במידה רבה ניתן לבטל באמצעות הבית השני את חקיקת החוקים.

◆ **חיים אורון:** הבית השני לא יעסוק בחוק עידוד השקעות הון?

◆ **עמיר אברמוביץ:** הוא יעסוק.

◆ **חיים אורון:** ושם אין שטחים? מה פירוש הוא לא יעסוק בשטחים? אני יכול לתת לך עשרות דוגמאות.

◆ **עמיר אברמוביץ:** אני חושב שהוא לא צריך לעסוק בסוגיות מדיניות.
◆ **חיים אורון:** בחוק עידוד השקעות הון הוא לא יעסוק? בחוק ירושלים הוא לא יעסוק? בחוק סיפוח הגולן הוא לא יעסוק?
◆ **יוסף אדרעי:** הוא מתכוון לומר שהבית השני יעסוק אך ורק בחקיקה, לא בהכרזות ולא בהבעת אי אמון. הוא לא יעסוק בחקיקה דקלרטיבית ולא בשום דבר אחר, חוץ מאשר בחקיקה.

◆ **עמיר אברמוביץ:** חלק מהבעיה או ממה שנתפס כבעיה של הכנסת היום, נובע מהצורך או הרצון של חברי הכנסת להמשיך ולהיבחר גם בפריימריס וגם בבחירות, מה שמוביל לפופוליזם גם בהצהרות וגם בחקיקה, ומוביל למצב שאנשים טובים או מוכשרים שאין להם כסף ו/או שאינם מוכנים לשחק את המשחק התקשורתי פופוליסטי שנדרש היום, והם לא קבלני קולות בתוך מפלגתם, תרתי משמע (בנוגע לקבלנים), אינם יכולים להיבחר. הבית השני לא יכול להיות בית נבחר בשל החשש שאותן תופעות יתקיימו גם בו.

פרופ' נחמיאס דיבר על הרצון להיבחר ברעננה לא רק על-ידי מגזר אחד ולכן יהיה צורך להבין את הצד השני וכולי. אני חושב שדווקא הרצון להיבחר על-ידי כולם יוביל לפופוליזם, לרדידות, ולמצב שלא תהיה הכרעה בשאלות מהותיות, מה שקורה היום בקרב חברי כנסת שונים או מפלגות או כאלה שהעמידו את עצמם כמועמדים לראשות ממשלה.

אני חושב שהבית הזה צריך להיות ממונה לקדנציה אחת של שש שנים, ולהוסיף התחיבות של אותם אנשים שממונים לבית השני, שלא לחזור אחר כך לפוליטיקה.

◆ **חיים אורון:** נושא הסקטוריאליזם מעסיק אותי מאוד. בכנסת היום יש ניצול של ארבעה-חמישה סקטורים מובהקים ורק אחד מהם מצליח בו. הרוסים לא מצליחים לייצג את הסקטור שלהם. החילונים, אם נדבר על שינוי, לא מצליחים לייצג את הסקטור שלהם, הדרוזים לא מצליחים לייצג את הסקטור שלהם, הבודווים לא מצליחים לייצג את הסקטור שלהם. מצליחה רק קבוצה אחת ועליה אנחנו בונים את כל המגדל, שהיא אמנם מייצגת עמדה מאוד סקטוריאליזם אבל היא ההצלחה מנימוק שכבר אמרתי.

למה ליברמן לא מצליח? כי ליברמן פרש היום מהממשלה מנימוקים שקשורים בסכסוך, ולא מהסיבות שלא סידרו את המשכנתאות לעולים מברית-המועצות, או לא סידרו לאמא של החייל אזרחות ישראלית

בטרם הוא נהרג ואתם מכירים את הטרגדיה. על זה אף אחד לא פרש מהממשלה ואין משבר ממשלתי בגלל זה. על מה הוא פרש? הוא פרש על נושא מדיני ולכן אין לו כוח. לסקטור אין כוח. יש לו אולי המון כוח להפיל ממשלה, אבל אין לו שום יכולת לעזור לסקטור. אותו דבר לגבי חברי הכנסת הערבים. יש הצבעה יותר סקטוריאלית מאשר ההצבעה הערבית? אין להם שום כוח בכנסת. באו אלינו אזרחים ערביים ואמרו שהם לא עושים שום דבר. באים אליי עד היום חברים בנגב ואומרים שאני מייצג אותם יותר כי אני לפחות יכול לדבר עם חלק מהשרים. טלב א-סנע לא יכול לדבר אתם, ועכשיו על אחת כמה וכמה כי עכשיו הוא נתפס בעיני הממשלה וגם בעיני האזרחים שהוא נבחר בקולם, כנציג הרשות. אם הוא היה כאן, הייתי אומר את זה גם בנוכחותו. הוא נציג הרשות יותר מאשר נציג שלנו בנגב, למה? כי בסדר היום שלו הוא תופס את עצמו כנציג של ערביי ישראל היום יותר במובן של הסכסוך מאשר במובן של הגנה על הבדווים.

קחו את ליברמן מצד אחד, קחו את טלב א-סנע מצד שני, ויכולתי להמשיך ולהוסיף עוד דוגמאות, ואז כל הוויכוח על הסקטוריאליות כאן מקבל ממדים אחרים.

אל תכניסו לתוך הדיון הסקטוריאלית את חוק שכר המינימום או את החוק של חברות כוח אדם של ח"כ עמיר פרץ ואומרים שהכנסת מחוקקת חוקים פופוליסטיים והנה, תראו, היא חוקקה חוק שבעקבותיו יפוטרו עובדים. איני נכנס לוויכוח אם החוק הוא טוב או לא טוב, אבל בכל מקרה זה לא בקטגוריה הזאת. ח"כ עמיר הצליח להעביר חוק של שכר מינימום או חוק של חברות כוח אדם, זה לא חוק סקטוריאלית במובן שאנחנו מדברים כאן כל הזמן. בטח שיש סקטור של מקבלי שכר מינימום, בטח יש סקטור של עובדים בחברות כוח אדם, אבל זה לא הדיון.

מה בדיוק רוצים לנטרל? תבדקו עכשיו ברצינות במעשה החקיקה ובהתנהגות של הכנסת, את מי מייצג חוק הנגב? חוק הנגב מייצג את הבדווים. בין הבדווים בנגב יש 2% שמשלמים מס הכנסה, אז מכל הנושאים שבעולם, ראש עיריית רהט הלך על זה להפגנות ברחובות. הוא לא הלך על זה ש-98% לא משלמים מס הכנסה והוא כמובן אחד מהם. היות שאמרתי לו את זה אישית, אני גם אומר את זה כאן. ופתאום הייתה קואליציה בין פיני בדש והבדווים בנגב, על מה? על הקלות במס הכנסה. את מי פיני בדש מייצג בנגב, את הבדווים? או שיהיה נציג

הבדווים בנגב ונציג היהודים בנגב מעיירות הפיתוח או מעומר, ממיתר וכולי?

אני אומר את זה כי הגורם הזה שרואה את הראייה הכוללת, הוא ויכוח לגמרי אחר, במישור אחר והוא חותך צירים אחרים.

לכן אם הבית השני הוא עוד מנגנון מפקח, מעכב, של יישוב דעת, של צבירת ניסיון מקצועי, איני חושב שמפה תבוא הישועה. הוא לא נותן תשובות על כל מה שדיברנו כאן עכשיו כי הבעיות האלה נובעות ממצויאות חברתית, תרבותית, סוציולוגית בחברה הישראלית והלוואי שהייתי חושב שאפשר לגמור את זה באיזה טריק. כמו שאי-אפשר היה לגמור במשך 34 שנה. אמרו לי כל פעם שיש דבר נורא בחברה הישראלית, יש תיקו בנושא של השטחים, בוא נמצא טריק להתגבר על התיקו. ראייתם. שום טריק לא עזר, עד שייווצר רוב שיכריע לכיוון אחד, התיקו ינטרל. התיקו מובנה בתוך המציאות ואין טריק פרלמנטרי שיפתור אותו. כל זמן שמחפשים טריקים פרלמנטריים לפתור בעיות יסוד (איני אומר את זה מתוך הפרלמנט, אני אומר את זה מתוך ראיית את המציאות), זה לא עובד. נעזוב עכשיו את כל הפשלות שלנו, הדבר לא עובד במציאות. אני מציע שהדיון הזה יתחבר אל הפערים, אל השסעים, אל המתחיות, אל ניגודי האינטרסים שנמצאים במציאות.

◆ **יצחק זמיר:** אני מבין, ותקן אותי אם אני טועה, שאתה מוכן לקבל, לא בהתלהבות, בית נוסף עם תפקיד של מפקח, מייעץ, מרסן, משהו מן הסוג הזה. נכון?

◆ **חיים אורון:** כן. זה בגלל שלום בית.

◆ **יצחק זמיר:** לא בהתלהבות. בהנחה הזו אני רוצה לשאול אותך, ותביע את דעתך כמו שאחדים הביעו כאן, בית כזה, כמו שאתה מוכן לקבל, ייבחר או ימונה?

◆ **חיים אורון:** קומבינציה של השניים.

◆ **יצחק זמיר:** אתה מוכן גם להרחיב קצת, או שעדיין אין לך דעה?

◆ **חיים אורון:** קראתי את החומר ויש פה כל מיני רעיונות. לדעתי יכולה להתאים איזושהי קומבינציה של השניים. משהו כמו ייצוגיות חלקית.

◆ **דן מרידור:** קשה לי עם המנדט הזה. אני רוצה לומר משהו על נטל הראייה, על מידת השכנוע ועל מידת השיפור שצריכה להיות מוכחת. יש עניין אחד שבעיניי הוא מאוד מסוכן. במסגרת ההתפוררות של ההסכמות, אנחנו מאבדים את הלגיטימיות של המוסדות. היציבות

מתערערת כשיש שינוי. איני מתנגד לשינוי, אבל אני חושב שמי שמציע שינוי, ושינוי גדול, קודם כול עליו הראייה. שנית, צריך מידת שכנוע גדולה מאוד, ושלישית, צריך להיות משוכנע שיהיה שיפור משמעותי מאוד. אם אין שיפור משמעותי מאוד ואין שכנוע גדול שיש שיפור כזה, אני מציע לא לעשות זאת.

ייתכן שזה קצת יעזור וקצת לא יעזור, אני חושב שראוי לא לגעת בזה כי אנחנו מערערים את הלגיטימיות של מוסדות השלטון. אנשים יודעים שיש כנסת, בוחרים אותה וזה בסדר ויש בית-משפט והוא מתפקד ולא כל יום משנים. ברגע שהכול נתון לשינויים, פעם זה כך ופעם אחרת ופעם הולכים בדרך א', ופעם הולכים בדרך ב', פעם זה מוסד אחד ופעם זה מוסד שני, משהו מהיציבות הפסיכולוגית והמבנית הולך לאיבוד בחברה שבין כה וכה הרבה דברים מתערערים בה. זו הערה כללית על הצעות לשינויים.

אני בעד ריסון, ואני חושב שהקלות הבלתי נסבלת של החקיקה, מאוד בעייתית. אנשים בעידן המודרני חושבים בטווחים קצרים. נכון שהבוחרים משפיעים על הפוליטיקאים מדי יום, כי הם רואים אותם בזמן אמת בטלוויזיה ולכן גם הפוליטיקאים חושבים לטווחים קצרים, לכן קיים הקשר הישיר הזה בין בוחר לנבחר. צריך הרבה פילטרים של 'מתווכים' כדי שהפוליטיקאי המחליט בכנסת לא יהיה כפוף ולחוץ כל הזמן על-ידי הסקר של הערב ודעת הקהל של הבוקר. היום שמעתי את חנן קריסטל מסביר שראש הממשלה שרון עשה שינוי בעיקר בגלל סקרים של יום חמישי שעבר, שינוי שאני מאוד בעדו במקרה, אבל אם זה פועל לפי סקרים, זה רע מאוד כי הבעיות שלנו מצריכות פתרונות ארוכי טווח ואנחנו חושבים לטווח קצר.

אני רואה את זה בכנסת. איני אוהב לבכות את ההתפתחויות, אבל אני מוכרח לומר, לאחר שנים רבות בכנסת, שבהחלט יש ירידה בנכונות להסתכל מתוך מה שמר אורון קרא 'אחריות לאומית כוללת', מבט פחות סקטוריאלי, יותר ארוך טווח. יש ירידה במספר האנשים שמוכנים לעשות את זה. אברהם בייגה שוחט קרא לזה פעם 'קבוצת אחריות' או 'ליבה של אחריות'. זו קבוצה, ולא חשוב אם זה ליכוד או עבודה או מרצ או מפד"ל, היודעת שיש דברים שלא עושים אותם. היום, לצערי, אין כמעט דבר כזה בכנסת. אין דבר שלא עושים אותו. דברים שלא היית מעלה על דעתך, עושים. היום שר יכול להגיד שהוא לא מכבד את החלטת בג"ץ ולא קרה כלום. אף אחד לא מפטר אותו. פעם בשנות

ה-50 יכול היה להיות דבר כזה? היום זה אפשרי וכלום לא קורה, כי נשברות מוסכמות התנהגות יסודיות.

לכן אני מודה שיש לנו בעיה קשה של קוצר טווח הראייה בלי קשר לדעה הפוליטית והזריזות הזו של ההחלטה כשהתמורות לה מתקבלות בדעת הקהל מהר מאוד.

כשאני חושב על דרך קביעתו של בית נוסף, אין ספק שאף אחד לא יוותר על כוח. גם כשאדם ייקרא פרופסור או רואה חשבון או עורך-דין או פועל תעשייה, הוא יהיה שייך לסקטור שימנה אותו. זו תהיה חלוקה מסודרת, זה מש"ס, זה מהליכוד, זה מהעבודה, זה מכל מקום. זה ברור לגמרי. אגב, מה באנגליה? מי הלורדים המתמנים באנגליה? יש לורדים כמונו בדיוק, אנשים טובים מאוד, יהודים נחמדים אבל הם נהיו לורדים כל אחד בזמן שלו, זה על-ידי הלייבור וזה על-ידי השמרנים. לכן המינויים עלולים להיות פוליטיים לגמרי. לעתים רחוקות זה לא פוליטי. לכן אני יודע איך ייראה הבית הזה. אלה אנשים שכבר היו בכנסת ועזבו אותה או מקורבים פוליטיים אחרים. אני חושש שזה מה שנראה שם. הכוח לא יישמט מידי המחזיקים בו כיום. אנחנו לא יודעים איפה אנחנו חיים? לכן צריך לראות במציאות שלנו האם באמת זה יפתור איזו בעיה. הבעיה קיימת. השאלה היא האם זה הפתרון.

דבר אחרון לגבי הייצוגיות הסקטוריאלית שהיא לא מפלגתית, ואמרו את זה הנוכחים. כל חבר והקבוצה שלו. הרי במידה רבה אין כבר משמעת מפלגתית ולכל אחד יש סדר-יום משלו. לא רק לח"כ פרץ שהוא גם יושב ראש ארגון עובדים או מזכיר חברת עובדים, אלא גם לחברים במפלגות השונות, לרבים מהם יש סקטור מאוד ספציפי. אינני חושב שיש בעיה בייצוג הסקטוריאלי. אינני חושב שיש סקטור שאינו מיוצג. אני חושב שלחלק גדול מהסקטור הרוסי שדיברת עליו, אם יש סקטור כזה, יש דעות ברורות בנושא הסכסוך הישראלי-פלשתיני, לכן יושב ראש מפלגה בשם שרנסקי או ליברמן יקבלו קולות מהמגזר הזה כי הם מעדיפים את מה שהמגזר הרוסי מעדיף. כך הדבר גם לגבי המגזר המצביע ש"ס ולגבי מגזרים אחרים.

למרות הדיבורים על התיקו בחברה הישראלית, אני בדעה שהתיקו הזה, לפחות כפי שהיה מוגדר 30 שנה, לא הפריע באמת לעשות שלום. אני חושב שזה הוכח יפה מאוד אצל ראש הממשלה ברק. התיקו היה בין שתי קבוצות שאף לא אחת מהן הסכימה לוותר מספיק בשביל מה שרצה ערפאת. רבנו בינינו הרבה על השאלה האם הגבול יעבור פה או

שם אבל הפלשתינאים אמרו שלא זה ולא זה קביל עליהם. זה היה ויכוח נפלא, אבל כמו שהוכח בקמפ דיוויד ובטאבה, ויכוח לא רלוונטי. היום יש ויכוח כזה, אבל אני לא אכנס אליו. לפי דעתי הבית העליון לא יפתור את זה. אם הוא לא יעסוק בזה, הוא לא רלוונטי. העיסוק בזה - כפי שאמר מר אורון - הוא דרך חוקים, דרך הצעות תקציביות וכולי. בתקציב הוא יעסוק? התקציב עוסק בכל הדברים האלה. ראיתי היום שוועדת כספים העבירה למעלה אדומים או ליישובים נוספים 160 מיליון שקלים. יש סקטורים בכנסת העוסקים בכך, כמו הסקטור החקלאי שהוא מאוד יעיל בכנסת. אני יכול לתת ארבע דוגמאות להצלחות הסקטור הזה: האחת: חוק המושבים, השנייה: הסדר הקיבוצים, השלישית: מחירי המים, והרביעית: הסדרי הקרקעות. איני אומר אם זה טוב או רע, אלא שזה סקטור מיוצג ועובד בכנות. מחירי המים זו דוגמה קלסית. במשך שנים, עד שהיית מצליח להעלות את מחירי המים בימי האינפלציה ואפילו רק כדי לעדכן אותם, כל העדכון היה נמחק תוך כדי האינפלציה. המתנחלים, גם הם סקטור שמצליח מאוד אף שאינו מיוצג על-ידי הרבה חברי כנסת. עובדה היא שיש לו יכולת להביא להעברת משאבים.

לכן לסקטוריאליזם יש, לדעתי, ייצוגיות מלאה. לסקטורים עצמם יש סדרי עדיפויות אחרים מאלה שאנחנו רוצים לייחס להם. סקטור גדול בחברה הישראלית אומר, שהסכסוך היהודי-ערבי מעניין אותו יותר ולכן לפי דעתי אין בעיה של סקטורים.

אני מסכם את דעתי. אני נגד שינויים שאין בהם צורך ממשי. אני חושב שלא רק שאין בהם תועלת אלא יש בהם נזק בחברה שהרבה חישוקים מתרופפים בתוכה. גם אחרי שאני אומר את זה, איני רואה את התועלת בבית הנוסף, כי אני חושב שזה מסוג הדברים שהוא טוב כרעיון אבל כדי לממש אותו כדאי לנסות לצפות לאן הדבר יוביל. זה לא יצליח ואני מציע לעזוב את זה.

♦ **פרנסת רדאי:** אני מסכימה עם הדברים של מר מרידור. התחלתי ואמרתי שאני בספק, אבל עכשיו בוודאי שאני נגד.

♦ **יצחק זמיר:** מר מרידור, אתה אומר שיש בעיה הנובעת משיטת הבחירה שלנו ומהאישיות של חברי הכנסת - שאין להם ראייה כוללת, אין להם אחריות מספקת, והם פועלים בפזיזות.

נתבקשנו לחשוב במסגרת הזאת של הבית השני לא רק על מנגנון שיכול לענות על הבעיות הקיימות היום בתפקוד הכנסת, אלא אולי

גם שבאמצעות הבית השני, נוכל להיטיב, לשפר, להעלות את האיכות ואת הרמה של אנשים שהולכים לעסוק בפוליטיקה, הפוליטיקאים המקצועיים. לבית שני, אפשר למשוך אנשים שהיום לא מוכנים להגיע או לא מסוגלים להגיע לבית הראשון.

מכל מקום, ברור שבית שבא לפקח, ליעץ, לרסן ואך לא להחליף את הכנסת, צריך לכלול סוג שונה של אנשים. לא חברי מרכז הליכוד, לא חברי מרכז העבודה, אולי אלה שיצאו לפנסיה. כמו שאחדים כאן אמרו, מדובר במומחים מסוגים שונים.

רציתי לשאול אותך, האם אתה באמת משוכנע שאין אפשרות ליצור מנגנון שיביא לכך שהבית הנוסף, לא כולו אלא אולי בעיקרו, יהיה מורכב לא מפוליטיקאים שמראש מחויבים לדרך פוליטית זו או אחרת. למשל, שיהיו פה כך וכך אנשים שימונו מתוך האקדמיה על-ידי המוסדות האקדמיים, כך וכך שופטים בדימוס, וכן הלאה לאותו חלק של מומחים, ואולי לצדו יהיה גם חלק של נבחרים. אתה חושב שזה לחלוטין בלתי מעשי?

♦ **דן מרידור:** אני מוכן ללכת אתך כל הדרך, לו הייתי יודע שאפשר להקים מבנה שיהיה בו חלק שלא צריך לעמוד לבחירה פוליטית, למשל אנשים מן האקדמיה שייבחרו לתקופה ארוכה, נניח, כמו שופט, עד גיל שבעים, העיקר שאיננו צריך להיבחר מחדש.

♦ **יצחק זמיר:** או לתקופה חד פעמית של 15 שנה.

♦ **דן מרידור:** או עשר שנים, אז עשית שיפור גדול ובלבד שהבחירה היא לא על-ידי הפוליטיקאים הקיימים. אם תגיד שהאוניברסיטאות תבחרנה, יאמרו לך 'מה פתאום, למה לא מכללות?' הרי זו המגמה היום. תגיד שאתה מסכים, יאמרו: למה רק זה. איני רוצה להמשיך. יכול להיות שזה יהיה בלי נשים? יכול להיות שזה יהיה בלי ערבים? יכול להיות שזה יהיה בלי דרוזים? יכול להיות שזה יהיה בלי רומנים או מרוקאים?

ברגע שזה הופך להיות ייצוגי, מאבדים את העיקר. אם אתה מדבר על משהו לא ייצוגי, אני חושש לומר שאני בעד, אבל איני מאמין שזה אפשרי. אם זה משהו איכותי ולא ייצוגי, לפי דעתי זה לא יקרה. במדינות אחרות, יש מדינות שהתחילו עם משהו מאוד אליטיסטי, מדינות לא דמוקרטיות, ונשארו שיירים שהם קצת יותר גבוהים ברמתם מאשר הבחירות של הקומנס (בית הנבחרים). מה משמעות קומנס? שהם commons, דהיינו פשוטים, הם לא מלמעלה. אז יצא לך איזון שגם היום הוא מופר והוא כבר לא מה שהיה. אבל ליצור מראש משהו

אליטיסטי כזה שישבו שם רק אנשים שמנת המשכל שלהם 140 ומעלה או שהם כולם באמת אנשים נקיים לחלוטין ואין להם שום אינטרס? אפלטון יעשה את זה ב'מלך פילוסוף' שלו. איני יודע אם אפשר לעשות את זה במדינה מודרנית ולהעביר להם סמכויות. גוף כזה יכול המכון לדמוקרטיה ליצור, אם אין לו מגבלות יותר מדי גדולות. אבל השאלה אם יסכימו נציגי הציבור האמתיים להעביר לו סמכויות ואני בספק אם זה אפשרי.

אני חושש ממהלך שיכול להיות מצויר כמהלך מוצלח, כך הוא יתחיל אבל הוא יוביל אותנו מהר מאוד לתוצאה שתוארת קודם. אז מתוך רצון טוב, נגיע לתוצאה שהיא עוד יותר גרועה, ובעיקר נערער את היציבות שאנחנו רגילים לה. לכן איני מתלהב מזה, אבל איני יכול לומר שלדברים שאמרת אין ערך. אפשר להגיע למצב שיהיה גוף שירגיע את העניין, יסתכל פעמיים. אני עוד לא רואה שאפשר להקים את זה במדינה אבל אולי אני טועה.

דיברתי על בית שני אבל לדעתי גם הוא לא פותר את העניין. הבעיה קיימת ואני חושב שבעיקרה היא תרבותית עמוקה ולא רק מוסדית. איני רואה את הכוח היום להביא שינוי כזה במוסד טוב כמו שהשופט זמיר הציג אותו. אני פשוט חושב שהוא יידרדר למוסד לא טוב. השאלה היא שאלה קשה. אמרתי קודם שאני חושב שצריך לעשות כל מיני דברים, ליצור מצב שרמתם הכללית של הנבחרים (ושוב, לא נעים לדבר כאילו אני מתנשא) תהיה יותר טובה. יש אנשים טובים ויש גם פחות טובים. התמהיל הוא לא מה שהיינו רוצים לראות. לך לבית חרושת שמייצר לא חשוב מה, תבדוק מי מנהל אותו, תראה שהטובים בדרך כלל עולים למעלה. אין ספק שזה לא המצב הפוליטי כאן ורוב האנשים הטובים לא הולכים לפוליטיקה. זה המקום היחיד שאין בו סלקציה טבעית של היותר מתאימים לכהן. הם מתאימים להיבחר, אבל ההתאמה להיבחר לא קשורה בכלל ביכולת לתפקד אחר כך, וזה, לדעתי, חלק מהתרבות של העולם המודרני. התרבות של החברה היא בעיה שמוסדות לא פותרים אותה והיא הרבה יותר עמוקה.

איני מתנגד לבית שני או שלישי או רביעי, אבל אני אומר שכל שינוי במצב פוגע ביציבות. צריך הוכחה טובה שהוא מביא שינוי משמעותי לטובה, ואני לא השתכנעתי שזה מביא שינוי משמעותי כזה.

◆ **יוסף אדרעי:** כרגע אמרת מדוע זה נכון. אמרת שגם אם מדינה גדולה בוחרת מישהו לא מתאים, היא מתפקדת נהדר מכיוון שהמוסדות שם

מצויינים והמבנה השלטוני הוא מצוין ושם יש שני בתים ויש ממשלה שאיננה נבחרת, ולא חברי הקונגרס שולחים את החברים שלהם להיות בממשלה אלא הממשלה היא נפרדת לחלוטין. לכן המבנה יוצר את התרבות והתרבות עוזרת למבנה.

◆ **דן מרידור:** איני בטוח שהקשר הסיבתי הזה מוכח. אני חושב שבארץ, הוויכוח אם לתת לערפאת לצאת מרמאללה או לא, הוא ויכוח יותר חשוב לאנשים מאשר השאלות של רעננה ולכן הם יצביעו לפי השאלה על ערפאת ולא על שאלת רעננה. זה לא נכון להגיד שבאמריקה השאלה אם במדינת וושינגטון תהיה לבואינג תעסוקה או לא, לא חשובה כי היא מאוד חשובה להם ובטקסס חשוב מאוד מה יהיה עם הנפט ולכן זה משפיע על הצבעתם. אבל בארץ אין חיתוך גאוגרפי בכלל לרוב הבעיות שהעם באמת מתעניין בהן. יש בודדים. הריכוזים החרדיים כי הם חרדיים ולא כי הם ריכוז. הריכוז הערבי כי הוא ערבי ולא כי הוא ריכוז. אי-אפשר באמת להגיד שלאיש שגר בקצרין ולאיש שגר לידו באיזה יישוב דרוזי יש בהכרח משהו משותף בנושא המרכזי שמטריד את הציבור הישראלי היום. אולי זה לא טוב, אולי בימי השלום, כשיבוא, זה יהיה אחרת, אבל החיתוך הגאוגרפי לפי דעתי לא עושה כלום. באמריקה הרעיון המרכזי היה חיתוך גאוגרפי. יש מדינות ולמדינה מסוימת יש האינטרס שלה ולמדינה אחרת אינטרס אחר ולכן הם באים ביחד, יושבים שש שנים בסנט. המבנה הזה לא מתאים לנו, זו התרבות הפוליטית האמריקנית שאני מאוד מעריך אותה, והיא בסך הכול סיפור הצלחה אדיר, עם כל הביקורת. אין הרבה הצלחות בהיסטוריה האנושית כמו אמריקה, בהרבה מובנים. זה דבר יפה מאוד, אבל איני בטוח שהמבנה של שני בתים הוא שעשה את זה. איני חושב שהקשר הזה מוכח.

◆ **אשר מעוז:** אינני סבור שדעתי רחוקה מדעתו של מר מרידור. אני חושב שהרעיון הזה של בית שני שייך, במידה רבה, לתסמונת או לתרבות של 'מושחתים נמאסתם'. יש לנו תרופות פלא. פעם תרופת האליל לתופעה היא 'מושחתים נמאסתם', ופעם תרופת האליל היא בחירה ישירה לראשות הממשלה. אם תהיה בחירה ישירה לראש הממשלה, נחסל בכך את כל העסקות המפוקפקות והכול יהיה יפה. אם יש בעיות עם השלטון, נעבור לבחירות אזוריות ואז תהיה accountability בשלטון, והכול יהיה טוב ויפה. אם יש לנו בעיות בשיטה הקיימת, הבעיות כמובן נובעות מזה שאין לנו בית שני. לכן

השאלה האמתית היא: האם הבית השני יפתור את הבעיות ומה זה יביא.

קיימות שתי אפשרויות ושתייהן הועלו. האחת, בית שני ייצוגי, ואז הוא יהיה, כנראה, עם אותן מחלות של הבית הראשון. האפשרות השנייה שהועלתה כאן ואני רואה שיש לה חסידים, זה שהבית השני לא יהיה ייצוגי. אם הבית הוא איזה מנגנון לעיכוב, איזה טיימר שמלבישים על השיטה הקיימת היום, כדי לעכב דברים, לאפשר לחשוב, אפשר לחשוב על איזה טיימר אחר, אבל אם נותנים לבית השני סמכויות של ממש ואנחנו רוצים גוף לא ייצוגי אלא ממונה, כיוון שאנחנו מאוכזבים מהגוף הייצוגי, אנחנו בעצם מאוכזבים מן הדמוקרטיה, ואז יכול להיות שהדמוקרטיה היא שיטה לא טובה. אנחנו בעצם מנסים עכשיו לקזז את הדמוקרטיה באמצעי לא-דמוקרטי, ואז הדמוקרטיה תעבוד יותר טוב. אני חושב שהנושא של הבית השני לא עלה לראשונה בכנס בבאר-שבע אלא כבר בכנס אשקלון ואת הדברים האלה אמרתי שם, פחות או יותר. אנחנו למשל לא מדינה מתאימה לשיטה אזורית. אם תהיה לנו שיטה אזורית, כמה נציגים יהיו לנגב? באורח די מפתיע, לנגב ולגליל יש נציגות בכנסת שמבחינה מספרית אינה נופלת, ואולי אף עולה על מה שיגיע להם בבחירות אזוריות. אם אין בחירות אזוריות אני מצפה שכאשר מר מרידור הוא חבר כנסת, הוא לא מייצג ירושלמים, והוא יכול לדאוג גם לדימונה, אבל בבחירות אזוריות מר מרידור יהיה 'ירושלמי' והוא יהיה אחראי בפני הבוחרים שלו ואז הוא יעשה קואליציה עם מר מילוא שייצג את תל-אביב ושניהם יקבלו את כל ההחלטות. אם אתה תיתן לי בירושלים מה שאני רוצה, אני אתן לך בתל-אביב, ומה אכפת לנו מדימונה.

לכן העובדה שדברים עובדים טוב במקום מסוים, לא קובעת אם הם יעבדו טוב גם אצלנו. השתתפתי לא מזמן בסימפוזיון שעסק בזכויות האזרח בשעת חירום. תמיד אומרים לנו שעלינו לחקות את ארצות-הברית של אמריקה בתחום זכויות האדם, ומציבים את בית-המשפט העליון האמריקני כסמל לקידוש זכויות האדם. הבעיה היא שאנו משווים בין סיטואציות שונות. הנכון הוא להשוות את יחסה של ארצות-הברית ליפנים בארצות-הברית, בימי מלחמת העולם השנייה. אז האמריקנים הכניסו את היפנים למחנות הסגר. קשה להתווכח עם העובדה שמצבה הביטחוני של ארצות-הברית בימי מלחמת העולם השנייה היה טוב לאין שיעור ממצבנו ובכל זאת, לא הגענו לנקיטת אמצעים שכאלה. יש להיזהר מקיום השוואות בפלטפורמות לא נכונות.

שנית, העובדה שזה עובד שם טוב, לא אומרת שזה יעבוד כאן טוב. בואו לא נשכח שארצות-הברית זה משטר פדרטיבי. אי-אפשר שלא יהיה שם בית שני, זה מובנה בשיטה על-פי ההגדרה. כדי שלנו יהיה בית שני, צריך להיות לזה איזה ערך מוסף מעבר לייצוג הפדרטיבי וכמו מר מרידור איני משוכנע שיש בזה ערך מוסף גדול ואולי אני יותר סקפטי ממר מרידור ואני מסופק אם יש לזה ערך מוסף כלשהו.

במידה רבה, גם הבית השני מועלה לא כשיפור הכנסת אלא כנטרול של בית-המשפט. אם זו כל מטרת הבית השני, אני מוכן לוותר על ביקורת שיפוטית ואל תקימו בית שני רק לצורך זה. אנחנו צריכים לראות נכוחה לאן אנחנו הולכים ולאן מובילים אותנו ומה אנחנו רוצים.

איני מתנגד. אני פתוח. יהיה מחקר, יעשו עבודת שטח והמכון הישראלי לדמוקרטיה עושה עבודה נהדרת, אבל זה לא מספיק. פה צריכה להיות ממש עבודת שטח רצינית שתשכנע אותנו שבאמת יש בזה ערך מוסף גדול שלפחות אני בדלות כשרונותיי לא רואה אותו.

♦ **דוד ראב:** אני לא אכנס שוב לכל הנושא של בית שני ולכל הצידוק לזה, אבל אני חושב שכדאי לכל אלה שמתנגדים לזה לחשוב אולי קצת בצורה אחרת. אני חושב שכל אלה שמתנגדים לרעיון של בית שני, חושבים על הכנסת כפי שהיא היום ומעל זה שמים איזשהו בית עליון. אני חושב שזו לא הדרך הנכונה לחשוב על זה.

יש לנו בעיה חקיקתית והשאלות הן האם אנחנו צריכים שני בתים, מה יהיה האופי של כל אחד, ואיך הם יעבדו ביחד כדי להשיג את המטרות הרצויות. כשאני חושב על זה, אני חושב על יצירת בית תחתון ולא על יצירת בית עליון. בית תחתון שנבחר בצורה אחרת והוא שווה לבית העליון חוץ מאשר בכמה דברים. הערך המוסף שלו זה שהוא מסתכל על אותם דברים מנקודת מבט אחרת. לא שהוא יהיה יותר חכם או בלי אינטרסים, כי יהיו לו אינטרסים. אבל יהיו לו אינטרסים אחרים וזוויות מבט שונות. אני חושב שכל אלה שלא חושבים על בית שני ולא אוהבים את הרעיון של בית שני, אולי כדאי שיחשבו בצורה קצת אחרת מכפי שחושבים על זה עכשיו.

אני תמיד שומע שזאת מדינה קטנה וזה לא פדרלי וכדומה. האמת היא שלכל המדינות בארצות-הברית, לכל מדינה ומדינה בארצות-הברית, חוץ מלואיזיאנה, יש שני בתים. זה כולל, למשל, את ניו-ג'רסי שהיא מדינה בגודל של ישראל, ויש לה שני בתים בתוך המדינה עצמה, ויש לה בחירות אזוריות. נכון, מצב המדינה, המצב הביטחוני הוא נושא חשוב

מאוד, אבל עבור מי שגר ברעננה, גם בעיית התשתיות היא בעיה מאוד רצינית שלא מטופלת מפני שהכול נדחק הצדה בגלל הבעיה הביטחונית. אך אילו היה משהו אחר, כגון בית שני הנבחר לפי אזורים, אולי בעיות אזוריות כגון תשתית, היו מקבלות טיפול. אלו דברים שיכול להיות שיקבלו טיפול בגישה אחרת. הבעיות של הנגב אינן זהות לבעיות של מישור החוף שאינן זהות לבעיות הגליל, ולכן יש מקום לאזורים. צריכים לעשות זאת בתבונה ובחכמה אבל יש בהחלט מקום, אפילו במדינה כזאת, לשני בתיים.

◆ **ישראל שפיר:** במצב של חוסר יציבות, לא נכון לעשות שינוי. זה כמו היציאה מלבנון. למה לצאת מלבנון? כשלוחצים אותנו אנחנו לא יוצאים כי אז זה ייראה כאילו שאנחנו יוצאים בלחץ, וכשלא לוחצים אותנו, מה יש לנו לצאת? זאת אומרת, הרבה מאוד תלוי באופי של הבן אדם ובקונספציות שהוא מביא אתו. אני חושב שלפחות הייתי מצפה לשמוע מהדוברים הנכבדים איזושהי אופציה אחרת שתגיד לנו יש רעיונות אחרים, כרגע לא הצלחנו להעביר אותם, אבל אני יודע להציג איך לשפר. בעניין הזה אני חושב שיש מקום לעשות חשיבה נוספת לפני שפונים לפתרון הבי-קמראלי או מה שלא יהיה.

◆ **חיים אורון:** אני לא אומר עכשיו את כל הדברים שצריך לשנותם. צריך לבחור בין האנרגיות שאפשר להשקיע ברעיונות החדשים, לבין האנרגיות שלפי דעתי אם לא נשקיע אותן באמת יש סכנה (ואולי אף סכנה לקיומנו). התמודדות עם בעיות בתוך המערכת המתפקדת הקיימת, מבטיחה שגם כאשר השינויים האלה יבואו, היא תמשיך להתקיים הלאה. למשל אחת הדוגמאות של חזרה מהשיטה הקודמת היא המהלך בכיוון הנכון, אבל הוא לא מספיק.

אני הייתי ראש הקואליציה בוועדת כספים כשאברהם בייגה שוחט היה שר אוצר וגדליה היה יושב ראש הוועדה וידעתי שיש תחומים שאני יכול להגיע לגביהם להבנה עם חלקים בליכוד מעבר לקואליציה-אופוזיציה. האקטיביזם שאותו אני רואה, ושם אני משקיע את האנרגיות שלי היום, הוא בהתמודדות עם שאלות שקיימות בתוך המערכת הפוליטית והן מאוד קשות. חייבים להתמודד אתן אם יהיה בית שני ואם לא יהיה בית שני, ואני חושב שאין תשובה לחלק מהשאלות הללו. חלק מהשאלות קשורות בפוליטיקה נטו, ואמרתי את זה כבר כמה פעמים היום. איך ישתנה סדר העדיפויות של החברה הישראלית.

דווקא כאן, מעבר למחלוקות, מר מרידור חושב כמוני. גם הוא חושב ששאלת הסכסוך הפכה להיות גורם מפצל מהסוג הזה שמעקר אותנו מהתמודדות עם דברים אחרים. יש לו פתרון משלו, לי יש פתרון משלי אבל בנקודה זו שנינו מסכימים, שיש להביא לאיחודו ולגיבושו של אותו רוב, מעבר למחלוקות בתוכו, שרואה אחריות לקיומה של המערכת כולה מעבר לסקטוריאליזם.

אין לי דרך יותר קצרה. אם למישהו יש איזה פטנט, איזה גימיק, נעלה את אחוז החסימה, נוריד אותו, נמנע העברת חוק כזה, אז יעקפו את זה כי תראו מה שקורה, ואנחנו מומחים בעקיפת הדברים הפרלמנטריים האלה. לכן הבעיה היא לא בטריק פרלמנטרי איך להעביר חוק ששר האוצר לא רוצה אותו, אלא איך ליצור את המערכת שמעבר למחלוקות – שיהיו קיימות תמיד והן אמתיות – יש איזושהי מסגרת שהיא חלק מכללי המשחק שמקובלים עלינו ואנחנו רואים אחריות משותפת לפעול לקיומה כי אחרת יתפרק כל הסיפור. אני מודה ומתוודה שזה אינו קיים היום, זו החולשה.

אני למשל בעד העלאת אחוז החסימה אשר, בין השאר, תקטין את הפיצול על אף שרוב המפלגות כיום הן קואליציה של מפלגות, אבל יש פה עכשיו קואליציה של מפלגות בתוך קואליציה של מפלגות שהן מפלגות קטנות ותראה מה קורה. אין היום 11 סיעות בכנסת. יש היום אולי 20 סיעות בכנסת. ח"כ טיבי וח"כ בשארה הם שתי סיעות, בתוך הליכוד יש כך וכך סיעות, בתוך זה יש כך וכך סיעות ולכל אחת יש סדר יום משל עצמה. יש עוד כמה מנגנונים שאמנם הם לא במסגרת של שינוי כזה שנראה איזו בשורה חדשה, אבל הם לפחות צריכים לתת את התשובה לחלק מהבעיות שישנן.

אני חושב שמה שאנחנו מציגים כקלקולים במערכת התפקודית הם תוצאה של מצוקה עמוקה וקשה, ומר מרידור אמר זאת קודם. המחלוקת שיש בינינו, היא לא תוצאה שמישהו כופף למישהו ידיים, והדוגמה שנתתי קודם על ליברמן מול האינטרס הרוסי או טלב א-סנע מול האינטרס הברדווי, מבטאת בעיה אמיתית, שאני לא אסדר אותה בזה שאני אשאל את ח"כ א-סנע למה הוא לא מטפל בבעיית המים באבו-כף או במקום אחר, כי הוא יגיד לי שאעזוב אותו בנושא הזה והוא עכשיו במקום לגמרי אחר.

◆ **דן מרידור:** הוא יגיד שהורגים את האחים שלו. כך הוא מרגיש. הוא מרגיש שהוא חייב לייצג אינטרס שהולך ומקצין. בכנסת הזו יש 40

חברי כנסת שמצהירים על עצמם כמייצגי סקטור. הליכוד והעבודה אף פעם לא ייצגו סקטור אבל ש"ס אומרת שאצלה אין אשכנזים והיא מפלגה של סקטור, אגודה היא מפלגה של סקטור והיא אשכנזית, הערבים כולם אומרים (תמר גוז'נסקי לא אומרת) שהם מייצגים סקטור מובהק, שתי מפלגות רוסיות אומרות שהן מייצגות רוסים. כך היה פעם. בן-גוריון ניסה 'לסדר' את בגין להקים מפלגות עדתיות. הוא לא הצליח כמעט אף פעם כי מנחם בגין יצר מפלגה שהיא רב-עדתית, רב-סקטוריאלית.

◆ **יצחק זמיר:** נתבקשנו לדון בארבע שאלות על בסיס ההנחה שהוחלט להקים בית שני והשאלות היו:

1. האם הבית יהיה מורכב מנבחרים או ממונים.
2. אם נבחרים, באיזו שיטה הם ייבחרו.
3. מה אורך הכהונה.
4. מה הסמכויות.

אני חושב שבפועל מצאנו את עצמנו מקדישים חלק ניכר מהדיון לשאלה שנתבקשנו לא לדבר עליה, והיא אם יש צורך או הצדקה לבית שני או אין צורך והצדקה לבית שני, אבל גם דנו בשאלות האחרות תוך כדי כך ובצורה לא מסודרת. אולי לא דנו בשאלה אחת, אבל אני אפילו לא מציע להעלות אותה לדיון משום שהיא באמת שאלה משנית, זו שאלת אורך הכהונה, שאני חושב שהיא שאלה טכנית ולא כל כך חשובה. לכן אני חושב שאנחנו יכולים בעצם לסיים את הדיון.

אני יכול לסיים את הדיון בדברים הבאים. ראשית, בהנחה שהוחלט להקים בית נוסף, יש חילוקי דעות והשקפות שונות לגבי השאלות האלה, איך בית כזה יהיה מורכב: אם בדרך בחירה, בדרך כלל מדובר על בחירה אזורית, או בדרך מינוי, כדרך יחידה או כדרך משולבת עם בחירה, כשהשיטה של מינוי או בחירה אמורה להיות מושפעת, ואולי לשקף, את הפונקציות של הבית. די מוסכם שאם מדובר על בית שהוא בחלקו או בעיקרו ממונה, זה בית שהוא חלש יותר מן הבית הראשון, ובעיקרו משמש מנגנון לריסון ולשיקול נוסף, במגמה למנוע חקיקה פזיזה ולא רצויה. אין קונסנזוס לגבי המאפיינים והתפקוד של הבית השני.

לפני סיום אעשה את מה שהתבקשתי, והוא לבדוק פעם נוספת בסיום הדיון את החלוקה בקרב הקבוצה הזאת, בין אלה שבסך הכול מצדדים בהקמת בית שני לבין אלה שמתנגדים להקמת בית שני. כמובן, אלה שמצדדים בהקמת בית שני, זה יהיה בית שני לפי השקפתם, לפי הדמות

שהם יוצרים לעצמם, ולא לפי משהו שהתגבש כאן. אבל על הבסיס הזה, אני בכל אופן מבקש להרים ידים, כדי לראות אם חל שינוי. הרושם שהתקבל לראשונה הוא שיש רוב לא גדול בעד הקמת בית שני.

חמישה תומכים בהקמת בית שני, וארבעה נגד. יש שינוי מסוים אבל לא משמעותי. הקבוצה עדיין חלוקה בשאלה אם ראוי להקים בית שני.

מושב שלישי

הדגמים הראויים להליכי
קבלת החוקה ולתיקונה

דיון

מנחה

נשיא בית-המשפט העליון (בדימוס), השופט מאיר שמגר

משתתפים

פרופ' כרמון, אריק

פרופ' אדרעי, יוסף

ח"כ אורון, חיים

פרופ' בנדור, אריאל

ח"כ גפני, משה

ד"ר מליץ, עמרם

פרופ' מעוז, אשר

השר מרידור, דן

עו"ד ענבר, צבי

פרופ' קליין, קלוד

ד"ר קרייני, מיכאיל

עו"ד קרפ, יהודית

השופט שיף, אילן

◆ **אריק כרמון:** נפתח בסיכומים לגבי הנושא הראשון והוא: הדגמים הראויים להליכי קבלת החוקה ולתיקונה. למעשה קיימנו שלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה טיפלה בהכנת החוקה. הקבוצה השנייה טיפלה באישור הליך החוקה והקבוצה השלישית טיפלה בסוגיה של תיקונים ושינויים בחוקה.

קבוצת דיון בנושא: הכנת החוקה

◆ קלוד קליין:

נתחיל בנימה אופטימית לגבי מה שנידון אתמול, כי בסך הכול הסתמנה איזשהי הסכמה לקראת דרך אחת מסוימת, אליה אגיע בהמשך. אם יוצאים מתוך נקודת הנחה שיש הסכמה לכך שצריך לקבל חוקה או להשלים את החוקה הקיימת, הייתי מסכם את הדברים בצורה הבאה. ישנן שתי שיטות עיקריות שאנשים הצביעו עליהן בצורה מאוד ברורה.

השיטה הראשונה היא, כמובן, שכל מה שקיים הוא זמני בלבד ואינו ממלא אחר הציפיות של האומה ולכן צריך ללכת לקראת משהו חדש. אם רוצים ללכת לקראת משהו חדש, כלומר להתחיל בהליך המכוון בצורה יסודית, השאלה היא כיצד עושים זאת ואנשים העלו כמה רעיונות לכך.

הרעיון הראשון, ואולי הפשוט ביותר, הוא שלא מספיק שנגיד שלכנסת יש סמכות מכוננת. צריך לגרום לכך שהציבור יידע שלכנסת יש סמכות מכוננת, ועל כן אפשרות א' היא לומר: הבה נבחר כנסת או אספה חדשה שתהיה האספה המכוננת. זו אפשרות כמעט קיצונית כאשר עדיין פתוחה השאלה אם האספה הזו צריכה להיות גם הכנסת, או אם מחליטים לנהוג לפי המודל האמריקני, שבספרות נקרא המודל הקונבנציונלי, מהמילה convention, כלומר שתהיה אספה מכוננת שונה מהכנסת.

אפשרות ב' היא כמובן הרבה יותר פשוטה. בכנסת הבאה, אם וכאשר היא תיבחר, ייאמר באופן מפורש שהכנסת הזאת תהיה בעלת סמכות מכוננת. כלומר, כאן לא דרושה הכנה מיוחדת. הכוונה היא, אם כן, שבתעמולת הבחירות, המפלגות תצטרכנה להדגיש את הנקודה הזאת של אספה מכוננת, כלומר את התכנית שלהם לקראת קבלתה של חוקה. כי אז מושגת לפחות נקודה אחת חשובה, והיא הלגיטימיות של ההליך מהבחינה המשפטית והפוליטית.

בכל קבוצה הועלתה האפשרות הזו אבל זו לא הייתה האפשרות שזכתה לעדיפות ראשונה. אני רוצה להוסיף שמודל זה קיים בספרות. בבלגיה, כאשר רוצים לתקן את החוקה, צריך לפזר את הפרלמנט ורק הפרלמנט הבא יכול לטפל בהכנת החוקה. יש בזה איזשהו היגיון פוליטי וגם משפטי.

השיטה השנייה היא המודל השני, שיוצא כמובן מתוך ההנחה שיש כבר חוקי-יסוד וכמובן קיים הליך הררי. יש כמה אנשים, כמו עו"ד צדוק שהקפיד לומר שהכול צריך להתחיל מהפרוצדורה של החלטת הררי. יש לזה כמובן יתרון מסוים, כולם הדגישו את הדבר, מכיוון שאנחנו יודעים שהקושי הגדול היום הוא, האם בכלל ניתן להשיג משהו בקונסטלציה הפוליטית הקיימת. אנחנו יודעים שזה קשה, אבל לפחות החלטת הררי קיימת, ושנית הלכו בדרכה מאז 1950, ולכן אנחנו מתחילים ממה שיש. שכבר קיים.

מבחינה קונקרטית, כזכור בתוכן של החלטת הררי, מלבד העניין של

חוק-יסוד והדרדך, יש לזכור שהכנסת הטילה למעשה על ועדת חוקה חוק ומשפט את תפקיד הכנת החוקה למדינה. מכאן שניתן לסמוך על הקשר הזה בין הכנסת לבין ועדת החוקה, אפשר לנסות ולבנות מודל מסוים, כיצד ועדת החוקה אמורה לפעול ולעבוד.

אם אסכם, כמעט בכל קבוצה ראינו בבירור שיש כוונה להקים גוף מסוים לצדה של ועדת החוקה כאשר על טבעו של גוף זה, על הרכבו, ועל סמכויותיו הייתה מחלוקת, ואני רוצה למקד את עיקר ההערות הקצרות שלי בנקודה הזאת.

יש, אם כן, כמה אפשרויות: יש אפשרות מצומצמת ביותר שלפיה כמה משפטנים בכירים, בצורה כזו או אחרת, ישמשו כיועצים של ועדת חוקה חוק ומשפט. דברים כאלה כבר היו בעבר בכל מיני צורות, ואם נסתפק בכך, לא יהיה זה חידוש רב.

חברים מסוימים העלו אפשרות הרבה יותר רחבה, עד כדי כך שיש שטענו שצריך להקים ועדה שיכולה להיות בת 20 חברים. המספר 20 הוצע כמספר כמעט אידאלי, כאשר מעבר ל-20 זה כבר מיני פרלמנט ומתחת ל-20 זו ועדה קטנה מדי. בוועדה ישבו גם משפטנים כמובן אבל גם אנשי ציבור שיטילו את כל כובד משקלם לעניין הזה, ואשר יכינו את הצעת החוקה עבור ועדת החוקה ולאחר מכן כמובן גם עבור המליאה.

היו כמובן חילוקי דעות בשאלות את מי ממנים וכיצד. היו הצעות שטענו שצריך לבחור באופן פרופורציונלי, כלומר נציגים של הכנסת קודם כול, כמו למשל בוועדות חקירה פרלמנטריות, כאשר הייצוג, כידוע, הוא יחסי. אסור לשכוח שבחדר הזה אנו יכולים לבנות מודל כלשהו והוא יהיה טוב ויפה, אך צריכים גם לקחת בחשבון האם יש לזה איזשהו סיכוי לעבור במציאות והגענו למסקנה שכל ניסיון לבנות מודל שיפקיע מהכנסת או מהמפלגות, בצורה זו או אחרת, את כוחן, אין לו שום סיכוי להצליח ועל כן אין בו שום טעם. כך שעלינו למצוא את שיווי המשקל – מצד אחד לשיטה שבה המפלגות בכל זאת מיוצגות ויכולות לשמור על אפשרות, ואולי אפילו על וטו בצורה מסוימת, ומצד שני לאפשר למומחים לבנות את המודל בצורה כזאת שיהיה לו סיכוי להתקבל.

אפשר להיכנס לפרטים. באחת הקבוצות הגענו לפרטי פרטים כמעט על מי ימנה. יצאנו מתוך הנחה שזו קבוצה קטנה מאוד שתהיה מוסכמת, כמו למשל נשיא בית-המשפט העליון, יושב ראש הכנסת, ראש

הממשלה, וכדומה. כמה אנשים יסכימו על אותן קבוצות של אנשים שייתנו את כל כובד משקלם וכל המקצועיות שלהם, כדי להציע מודל שלכנסת תהיה אפשרות לקבל או לא לקבל, אבל הסיכוי שזה לא יתקבל יהיה קטן ביותר.

הכוונה היא, אם כן, שהכנסת לבד לא תוכל לעשות את השינוי, אבל אם מוציאים את זה מהכנסת, זה גם יקרה וזה בעצם מרחב התמרון שבו ניתן לפעול. יש לצאת מתוך נקודת הנחה שאי-אפשר להפקיע מהכנסת את האפשרות לדחות הצעת חוקה אבל צריך גם לעבוד בצורה כזאת, שלכנסת יגיע מוצר כמעט מוגמר. היה אמנם ויכוח על כך, האם הכנסת יכולה רק להגיד 'כן' או 'לא', או האם היא יכולה גם, לאחר שהתכנית עברה לפחות בקריאה ראשונה, לשנות את התוכן של אותה הצעה. נראה לי שגם אם נאמר שהכנסת לא יכולה לעשות שינויים בצורה של תיקונים, אז אין שום סיכוי שהתכנית תתקדם.

אחת הפשרות הייתה, שלפחות בשלב הקריאה הראשונה, זה יהיה 'כן' או 'לא', ורק לאחר מכן הכנסת תצטרך לדון בסעיף אחר סעיף, ולשנות את מה שהוצג לה.

כולם יצאו מנקודת ההנחה שזו תקופה קשה ושנחנו עובדים בצורה תלושה מהמציאות, אבל יחד עם זאת, אלה היו כמובן כללי המשחק. אסכם ואומר שיש לכולם הרגשה שהכנסת לבד לא תוכל לעשות את זה, שככל הנראה לבחור היום באספה מכוננת זה אוטופי. כך שניתן להתקדם רק בדרך של ועדת מומחים בצירוף אנשי פוליטיקה כגון פוליטיקאים בדימוס, כלומר אנשים שמצד אחד יש להם איזו זהות פוליטית ברורה אבל הם לא בתוך המלחמה הפוליטית האקטיבית היומיומית.

קבוצת דיון בנושא: הליך אישור החוקה

◆ צבי ענבר

בדיון שלנו היה קצת קשה לתחום את הדוברים אך ורק לשלב של אישור החוקה. מטבע הדברים, כמעט כולם התייחסו גם לדרך של הכנת החוקה שמשפיעה כמובן על דרך האישור ופרופ' קליין התייחס גם לשלבים של האישור בדברו על ההכנה, ואלה דברים ששלובים זה בזה.

תחילה, אציג בתמציתיות רבה את הסיכומים ולאחר מכן אתייחס לוורייציות שונות שעלו בדיון שחשובות מבחינת העניין שבהן.

ראשית, וכאן אתייחס בכל זאת לתהליך ההכנה, רוב כמעט מוחלט של הדוברים הסכים שהשלב הראשון הוא חקיקת חוק-יסוד להכנת החוקה וחוק-היסוד הזה יפרט את ההליך לקבלתה ולאישורה. הייתה הסכמה כמעט כללית שלאחר קבלת חוק-היסוד, אותה כנסת לא תמשיך באישור החוקה, אלא תשאיר את המשימה לכנסת הבאה, שתיבחר בבחירות שבהן לציבור יהיה ברור שהוא בוחר כנסת שתאשר חוקה.

הייתה דעה אחרת שלפיה אותה כנסת שמקבלת את חוק-היסוד, תמשיך במילוי תפקידה גם באישור החוקה. הוזכר גם, שבסופו של דבר, הכנסת, גם ללא קבלת חוק-יסוד וללא הליך מיוחד, היא כיום זו שמוסמכת מבחינה משפטית לחוקק חוקה. את הדברים אמר גם פרופ' קליין לעניין החלטת הררי וכל מה שאחריה.

דעת המיעוט הייתה, שלא הכנסת תאשר את החוקה אלא אספה מכוננת שתיבחר בנפרד מהכנסת. לעניין אישור החוקה בכנסת, הסתמן רוב לכך שבקריאה ראשונה יידרש רוב של חברי הבית, כלומר, 61 חברי כנסת לפחות. בקריאה השנייה שבה ידונו בפרטים יידרש רוב רגיל, ובלבד שישתתפו ברוב הרגיל הזה לפחות שליש מחברי הבית. לגבי הקריאה השלישית, הסכימו שמן הראוי שיהיה רוב מיוחס, לא רק רוב של חברי הכנסת אלא בסביבות 72-80 חברים. כלומר, לחלופה של 90 לא הייתה תמיכה.

♦ **אריק כרמון:** נדמה לי שצריך להזכיר שמדובר על קבלה של פרק אחרי פרק. זאת אומרת, לא על החוקה כולה.

♦ **צבי ענבר:** כן. זה בין הדברים שרציתי להתייחס אליהם לאחר מכן. לגבי ההליך – הוזכר גם בדיון שהייתה הצעה של פרופ' אקצין על כך, שתהיה קריאה ראשונה של סעיף אחר סעיף עם אפשרויות להכניס שינויים בסעיפים, קריאה שנייה הייתה, על-פי הצעתו, פרק אחר פרק ללא שינויים, וקריאה שלישית תהיה על כל החוק. אצלנו בדיונים, דובר שתהיה אפשרות להביא את החוקה לדיון, בעיקר בקריאה השנייה, פרק אחר פרק. כלומר, לא יהיה דיון אחד בכל החוקה בקריאה השנייה אלא פרקים-פרקים.

פרופ' קליין הזכיר את העובדה שהכנסת לא תהיה מוכנה להתפרק מסמכותה כדי לאשר חוקה. כלומר, יש דעות שעל-פיהן הדרך הנאותה היא קיומה של אספה מכוננת נפרדת שזה יהיה תפקידה, וזאת גם כדי להבדיל את הפוליטיקה החוקתית מפוליטיקה רגילה. היה מי שאמר:

חוקה זה נושא של נביאים ולא נושא של כוהנים, כלומר, גם אם רבים נוטים לחשוב שהדרך של הקמת אספה מכוננת היא הדרך הראויה, הרי בסופו של דבר, המציאות שבה הכנסת תהיה זו שתוצאה גם לקבוע את החוקה, היא שהכריעה.

עלתה גם אפשרות שלא אספה מכוננת תהיה זו שתקבל את החוקה אלא בית נוסף, אבל בעניין הזה לא הייתה תמיכה. נאמר שאם יוקם בית נוסף בלי קשר להליך קבלת החוקה, ברור שיהיה לו תפקיד בהליך אישור החוקה. אבל לרעיון להקים בית נוסף רק לצורך אישור החוקה לא הייתה תמיכה. נדמה לי שאלה הם עיקרי הדברים שנוגעים להליך בגוף הראשון המאשר שהוא הכנסת ונעבור לנושא משאל עם.

כמעט כל המשתתפים תומכים במשאל עם אשר לא יידרש בו קוורום של משתתפים כדי שהחלטתו תהיה מחייבת, וכאשר הרוב הנדרש במשאל עם הוא רוב רגיל. השאלה היחידה אשר תועמד בפני משאל העם תהיה 'כן' או 'לא'. היה גם מי שהציע שאם בהליך ההכנה והאישור על-ידי הכנסת יהיה רוב גדול, יחסית גדול, שתהיה לו הצעה משלו לחוקה, תבואנה שתי ההצעות למשאל עם, אבל ההצעה הזו לא זכתה לתמיכה.

הייתה גם הצעה אחרת שלא זכתה לתמיכה והיא מעין שלב פדרטיבי. כלומר, כיום, במדינות פדרטיביות מסוימות, נדרש שבכל אחת מהפדרציות המרכיבות יהיה רוב כדי שהחוקה תתקבל. הועלה הרעיון שיידרש רוב בקרב סקטורים מסוימים בציבור, למשל דתיים, ערבים וכיוצא בזה. ההצעה הזאת שיש בה גם קשיים טכניים מאוד מרובים, לא זכתה לתמיכה.

אני חושב שאין צורך להסביר מדוע צריך משאל עם ומה החשיבות שלו. הדברים האלה היו ברורים לכול וזו גם הסיבה לתמיכה הרבה. אבל יש לציין שכמה מהדוברים, מטעמים עקרוניים, התנגדו למשאל עם בנימוק שהוא איננו תואם את המשטר שלנו שהוא פרלמנטרי תיווכי, שהדבר מחליש את הדמוקרטיה אצלנו. היו גם שטענו כי במציאות שלנו יצביעו על-פי מי שהציע, מי שהסכים ומי שהתנגד.

נאמר גם שמשאל עם מיועד לשאלות שאינן מורכבות בשעה שבכל זאת בהליך החוקה אין מציגים שאלה אחת חד-משמעית, אלא נושא מורכב ולכן זה בעייתי. וגם כשתהינה תוצאות, למשאל העם יכולה להיות תוצאה כזו שאפילו אם 60% יצביעו בעד, וזה בהחלט אחוז מכובד, ו-40% נגד, בכל זאת יגידו שהנה החוקה התקבלה כאשר 40%

מהעם הצביע נגדה. אבל כאמור, התמיכה המרבית אכן הייתה במשאל עם. יחד עם זאת, הייתה גם תמיכה מותנית במשאל עם: במקרה שהחוקה תתקבל על-ידי אספה מכוונת נבחרת שנבחרה אך ורק לצורך זה, בין אם קיבלה גם את אישור הכנסת להצעת החוקה ובין אם לא, ואז אין צורך במשאל עם.

היה גם מי שהביע חשש מנטרול הציבור הערבי, דבר שיגביר את הניכור. לפיכך נאמר שיש צורך בקביעת כללים הולמים בכל מה שקשור למשאל העם ובעיקר הצורך ברוב רגיל בלבד.

הצעה מעניינת שהועלתה, הייתה לשתף במשאל עם גם כאלה שאינם בעלי זכות בחירה, למשל תלמידי תיכון. הצעה אחרת הייתה, שבמקום משאל עם יהיה אישור במועצות אזוריות. אינני בטוח שהכוונה הייתה למועצה אזורית כמשמעותה בחוק, אלא אני מניח שהכוונה הייתה למועצות שתהיינה באזורים.

כאמור, הרוב סבר שאין לדרוש קוורום. יהיה רוב רגיל, או שתהיה דרישה למקסימום 60% במשאל עם.

קבוצת דיון בנושא: תיקונים בחוקה

◆ אילן שיף

הצוות שעו"ד מרום ואני עמדנו בראשו עסק בתהליכי שינוי החוקה. הקבוצות שלנו נתקלו במספר בעיות. ראשית, הדיון בשינוי חוקה הוגדר כאיזשהו 'היריון מחוץ לרחם'. זאת משום שאין לנו עדיין חוקה, הפרק שיעסוק בשינוי בחוקה צריך להיות פרק בחוקה עצמה, וקשה מאוד להתדיין על שינוי בחוקה כאשר אנו לא רואים לנגד עינינו את החוקה עצמה. אנחנו לא יודעים איך היא מתקבלת, באילו הליכים, באיזה רוב, בכמה הצבעות, ועל-ידי מי. אנחנו גם לא יודעים אם התוצר הסופי יהיה חוקה מינימליסטית או חוקה מקסימליסטית ובנסיבות כאלו קשה לדון בשינויים בחוקה.

אם לסכם בשורה אחת את הדיונים, יש לי שתי חדשות: החדשה הטובה היא שהגענו לקונסנזוס מלא, והחדשה הרעה היא שהקונסנזוס המלא הושג רק בשתי שאלות. ביתר הדברים היו חילוקי דעות ואני אנסה להציג אותם.

השאלה הראשונה שהוצבה בפנינו היא, מי יהיה רשאי באופן פורמלי ליזום את השינוי בחוקה. הוצגו שלוש חלופות:

- א. החלופה האחת, שהיזמה הפורמלית לשינוי תבוא מוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת.
- ב. החלופה השנייה, שעשרה חברי כנסת יוכלו ליזום.
- ג. החלופה השלישית, שהממשלה תוכל ליזום.

בדיונים בקבוצות שלנו היו שסברו שכל אחת מההצעות האלה טובות, היו שסברו שצריך לאמץ את כל ההצעות כולן, הן עשרה חברי כנסת, הן ועדת חוקה והן הממשלה יוכלו ליזום, והיו שביקשו להוסיף לזה גורמים נוספים כגון 200 אלף אזרחים. כאן היו ניואנסים שונים, וויכוחים האם בכלל צריך לתת לאזרחים אפשרות ליזום שינוי בחוקה. היו שסברו שלאזרחים במדינת ישראל יש מספיק נגישות לחברי הכנסת ולכן אם הם ירצו ליזום שינויים, יתכבדו ויפנו לחברי כנסת. היו שסברו שיזמה של אזרחים זה פתח לזיופים ואנחנו כולנו למודי ניסיון שכשצריך לאסוף חתימות, יש לא מעט זיופים בנושא הזה. היו שסברו שאם ניתן לאזרחים אפשרות ליזום שינויי חוקה, אזי אימת הציבור תיפול על הכנסת. לעומת זאת, היו שחשבו שמאוד חינוכי לשתף את האזרחים בשיח החוקתי ולתת להם ליזום שינויי חוקה.

היו שסברו שעשרה חברי כנסת זה מעט מדי וצריך שיהיו לפחות 40. היה מי שסבר שצריך ועדה מיוחדת בכנסת, והיה מי שסבר שצריך לאפשר לכל סיעה בפני עצמה להגיש או ליזום שינויי חקיקה.

אחלק את הדעות לשתי קבוצות. המינימליסטים חשבו שצריך לתת אפשרות ליזום שינויי חקיקה רק למתני מעט ובגישה נוקשה, והיו שהרחיבו. כל אחד וטעמיו עמו. המרחיבים חשבו שאם גורמים רבים יוכלו ליזום שינויי חקיקה בקלות יחסית, זה יאפשר לכל אלה שיהססו מלתמוך בחוקה, להצטרף לחוקה מתוך ידיעה שבעתיד אפשר יהיה לשנות אותה, בפרט אם אלו שחוששים מפרשנות בית-המשפט העליון יידעו שאם בית-המשפט העליון יפרש את החוקה בצורה בעייתית מבחינתם, אז יהיה להם קל יותר ליזום שינויי חקיקה. היו שטענו כאן שזה יעזור בשיווק החוקה וזה מאוד חשוב בהתחשב בשסעים בחברה הישראלית.

היו שסברו שאם תורחב האפשרות ליזום שינויי חקיקה, זה יקל על המיעוטים, למשל על הערבים, שאולי יתקשו לגייס עשרה חברי כנסת כדי ליזום שינויי חקיקה. לכן מי שסבר כך, חשב שצריך לאפשר לסיעה ליזום שינויי חוקה, ואם אכן יש חשש שזה יביא לזילות ולריבוי הצעות, אזי אפשר יהיה להגביל את הסיעה במספר ההצעות שהיא תוכל להגיש.

אלה שסברו שצריך להרחיב, לא ראו בכך סיכון משום שממילא תהיה מסננת משמעותית מאוחר יותר בשלב ההצבעות.

לעומת המצדדים בהרחבה, אלה שדגלו בצמצום האפשרות, העלו על נס את הנימוקים הבאים: ראשית, חוקה אינה חוק והיא צריכה להיות נוקשה, ואם נרבה באפשרות של יזמות לשינוי, הדבר יפגע בצד החינוכי של החוקה, יגרום לזילות החוקה ולוויכוחים רבים על החוקה עצמה. ועוד אמרו, שדי לראות את יחסם של חלק מחברי הכנסת לחוקי-היסוד ולהצבעות אי-אמון כדי לדעת מה יקרה לחוקה אם נאפשר יזמה רחבה.

אלה שצידדו בצמצום דיברו גם על סקטוריאליזם בפוליטיקה הישראלית, שיאפשר לקבוצות לחץ למיניהן ליזום הצעות חוק לטובת הסקטור שלהן, אם לא נדרוש מספר גבוה של חברי כנסת כתנאי ליזמה עצמה.

אם בכל זאת ננסה למצוא איזשהו מכנה משותף בין המרחיבים והמצמצמים, אפשר לומר שבסך הכול התגבשה דעה ששינוי הליך חקיקתי צריך להיות הליך נוקשה, והוויכוח היה בעצם על מידתה של הנוקשות. חלק מאלה שתמכו בגישה הנוקשה, עשו זאת מתוך נימוק שיווקי או נימוק מעשי, ולא מתוך מחשבה שכך ראוי להיעשות. השאלה השנייה שעמדה על הפרק בקבוצה שלנו, הייתה ההבחנה בין סוגי תיקונים. כאן עלו על הפרק שלוש אפשרויות:

א. אפשרות אחת, שעניינים מסוימים בחוקה יהיו משוריינים באופן שלעולם אי-אפשר יהיה לשנות אותם.

ב. האפשרות השנייה דיברה על דיפרנציאציה, דהיינו שיהיו סעיפים שאפשר יהיה לשנות אותם באיזשהו רוב שיהיה מסיבי, אבל פחות נוקשה מסעיפים אחרים.

ג. האפשרות השלישית דיברה על הליך אחיד. כאן כמובן נתקלנו שוב בקושי שהחוקה לא לנגד עינינו ואנחנו לא יודעים אילו סעיפים תכלול.

מכל מקום, אלה שצידדו בהליך אחיד לשינוי החוקה, דיברו על כך ששינוי אחיד הוא יותר דמוקרטי, אין לעשות דיפרנציאציה בחשיבות של סעיפי החוקה, שינוי דיפרנציאלי הוא נוקשה יותר משינויים אחרים, וזה יפגע במיעוטים על כל המשתמע מכך. היו שאמרו שהשינוי

הדיפרנציאלי אכן יותר מוצדק אבל לא יהיה זה מעשי להחיל אותו, משום שיתחילו ויכוחים אין ספור בשאלה באילו מהסעיפים השינוי יהיה יותר נוקשה ופחות נוקשה, וזה עלול להביא לעיכוב בקבלת החוקה ולא-הסכמה בנושא הזה.

היו שהעלו על נס נימוק חשוב אחר שאמר שאם אכן יהיה שינוי דיפרנציאלי, אזי לשינוי סעיפים מסוימים בחוקה יידרש רוב מוחץ כי הרי גם לשינוי בסעיפים האחרים יצטרך רוב מכובד מאוד, וזה, בסופו של דבר, יביא לעריצות המיעוט. זאת משום שגם אם יתגבש רוב גדול לשינוי, אזי מיעוט של חברי כנסת יוכל למנוע את קבלתו אם אכן יידרש רוב מוחץ לאותו שינוי.

היו שאמרו שלדעתם ממילא חוקה צריכה לכלול רק את עקרונות היסוד ולא דברים אחרים ולכן השינוי צריך להיות אחד.

לעומת זאת, אלה שציידו בשינוי הדיפרנציאלי, אמרו שאין סעיף אחד דומה למשנהו ולמשל הסעיף של זכויות יסוד או מהותה של מדינת ישראל, אלה סעיפים שחשיבותם עולה לאין ערוך על השאלה כמה קדנציות יהיו לנשיא המדינה ומה יהיה אורך הקדנציה. לכן, אם ירצו לשנות את אורך הקדנציה, מספיק רוב פחות מאשר זה הדרוש לשינוי מהות המדינה או זכויות היסוד.

לסיכום, רוב האנשים שדיברו היו בעד שינוי אחד אבל נוקשה, וחלק מאלה שציידו בשינוי האחד דיברו על נימוק מעשי ולא דווקא על נימוק של מה שראוי שייעשה.

נושא אחר שהצוות שלנו עסק בו הוא, מיהו הגוף שיאשר את התיקונים. הגורמים שעלו בדיון זה היו הכנסת או הבית השני או הן הכנסת והן הבית השני, או גם משאל עם. בסך הכול עלתה דעה מוצקה שהכנסת צריכה להיות גורם מרכזי באישור התיקונים, ראשית, משום שהיא הגוף הייצוגי במדינת ישראל והבית השני לא בהכרח יהיה גוף ייצוגי, אם בכלל יהיה כזה, וחוקה זקוקה להסכמה נרחבת ואם לא גוף ייצוגי הוא שיחליט לגבי השינויים בה, אזי יהיה ניכור בין העם לבין החוקה וזה בעייתי מאוד.

דבר נוסף שעלה, הוא שקלוש הסיכוי שבסופו של דבר יוקם בית שני בקונסטלציה השרירה והקיימת במדינת ישראל, ולכן מרכז הכובד צריך להיות הכנסת. הובעה גם דעה שהציבור צריך להיות מעורב בשינויים, ולכן צריך להביא את השינויים למשאל עם או לאיזושהי דרך אחרת של אישור העם.

נושא נוסף שנדון אצלנו הוא הפרוצדורה של אישור התיקון לחוקה, אחד הנושאים שהיה עליהם קונסנזוס בקבוצה. עלתה על המדוכה השאלה האם התיקון צריך להיות בחוק רגיל או שהוא צריך להיות בחוק חוקתי, אנלוגי לוויכוח הגדול שהיה לגבי איך משנים חוק-יסוד, האם בחוק רגיל או בחוק-יסוד. הדעה שרווחה, ובעצם לא היו עליה חולקים, הייתה שתיקון לחוקה צריך להיות בחוק חוקתי ולא בחוק רגיל, אפילו אם האחרון יעמוד בקריטריונים הפרוצדורליים של הרוב המסיבי שדרוש לשינוי חוקתי. גם אם 120 חברי כנסת יצביעו בעד חוק רגיל, זה לא יהפוך לתיקון לחוקה משום שצריך מעמד מיוחד, אולי אפילו ימים מיוחדים לדיון בשאלות חוקתיות, ומכל מקום ברור שזה צריך להיות חוק חוקתי.

לא היה חולק על כך שתיקון לחוקה צריך להיעשות לפחות באותו רוב שיידרש לשם קבלת החוקה, כיוון שאם יהיה צורך ברוב קטן יותר, זו תהיה דרך קלה מאוד לעקוף את החוקה.

דיברנו גם על מספר ההצבעות והושמעו דעות שצריך להיות מרווח זמן בין הצבעה להצבעה על תיקון חוקתי, ראשית, כדי למנוע מחטף, ושנית, כדי לאפשר שיח חוקתי גם בציבור על השינויים המוצעים.

בנושא של נוקשות החוקה ואיזה רוב יידרש לשינויה, הושמעה גם דעה שבמשך מספר מסוים של שנים לאחר קבלתה של החוקה, יהיה קל יותר לשנות אותה, ולעומת זאת, לאחר אותו מספר שנים היא תהפוך לחוקה הרבה יותר נוקשה שיהיה יותר קשה לשנות אותה.

נושא נוסף ואחרון שדנו בו והיה בו קונסנזוס, אם כי דנו בו רק בקבוצה אחת, היה, האם אפשר יהיה לשנות או להגביל באמצעות תקנות לשעת חירום את החוקה. הגישה שלא היה עליה חולק היא שניתן לאמץ את הגישה של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שלפיו כל עוד קיים במדינת ישראל מצב חירום לפי סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, אזי ניתן יהיה באמצעות תקנות שעת חירום להגביל או לשלול זכויות לפי החוקה, ובלבד שהם יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש. הסיבה שלא היה חולק על הגישה הזאת היא בעצם משולשת: ראשית, זה ירגיע את המחוקק שיחשוש ממצבי חירום שתידרשנה בהם הגבלות מסוימות. שנית, יש לנו ניסיון טוב עם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, והמצב הזה לא נוצל לרעה. שלישית, ממילא יהיה לבית-המשפט העליון פיקוח על הנושא הזה, ולכן האפשרות שאפשר יהיה לעשות בזה שימוש לרעה קטנה מאוד.

◆ **מאיר שמגר:** הייתי רוצה להדגיש את הקווים המנחים אשר צריכים להדריך אותנו כאשר אנחנו ניגשים לשאלה של הכנת החוקה, של דרך העברת חקיקת החוקה עצמה וגם של התיקונים לחוקה. לטעמי, והדברים בנאליים וידועים, צריך להיות שילוב של שני נתונים בסיסיים: מצד אחד, לתת מעמד נאות לערכיות, לחשיבות המדינית ולחשיבות החברתית של קבלת חוקה, כדי שהיא תקבל את ההד הראוי שנועד לה, שלמענו היא קמה ושדרוש לה בציבור. מצד שני, לחפש דרכים לא להיקלע למבוך או למבוי סתום פרוצדורלי הידוע מראש ואשר עלול להביא לידי כך שכל הכוונות הטובות יתנפצו על סלע המציאות. אני מנסה לתרגם את הדברים באופן מוחשי, היינו, לדרכים הנראות לי כראויות.

אקדים כהערה צדדית. אינני מתייחס לשאלה איך יש לטפל בהתאם להליך הררי בחוקי-יסוד נוספים אשר מצויים במגירה. זאת אומרת, כל זמן שאין עיסוק בחוקה בשלמותה ורוצים להוסיף חוקי-יסוד נוספים כפי שכבר רוצים לעשות במשך זמן ממושך והדבר לא נעשה, כמו חוק-יסוד: חקיקה, חוק-יסוד: חופש הביטוי וכדומה. הרי הדרך צריכה להיות אותה דרך ראשונה שעולה מתוך הליך הררי, היינו, ועדת חוקה חוק ומשפט היא הגוף שמטפל בנושאים האלה כדי להוסיף חוקי-יסוד נוספים. אם יעברו בכנסת, מה טוב. אם לא יעברו, אנחנו לא עוסקים בנושא של הוספת טלאים אלא עוסקים בחוקה בשלמותה. אבל אני רוצה להסיר ספק שאינני מתייחס למהלכים הרגילים העולים עם החלטת הררי לגבי חוקי-יסוד נפרדים, היינו, לפרקים הנפרדים אשר רוצים להוסיף.

שאלה ראשונה שעמדה לדיון, היא איך מכינים את הנוסח. אחת מן התקלות שוודאי דיברו עליהן אתמול, תקלות שהיו בעבר אצלנו וגם בגופים אחרים בעולם שעסקו בהכנת חוקה, זו התמודדות עם הצעות מקבילות. היינו, כאשר הגוף אשר עוסק בחוקה עוסק לא באלטרנטיבות לגבי ניסוח סעיף זה או אחר, אלא בכך שמגישים לו, בו זמנית, מספר הצעות אשר אף פעם לא מתאימות בדיוק, והדבר הזה יוצר בלבול ומבוכה. לכן, צריך לשאוף לכך שהזרימה של הצעת חוקה תהיה בעלת נוסח אחד, שאדבר על דרך הכנתו, ושלא יהיה מצב שבגוף אשר יעסוק בקבלת החוקה, בין אם זו האספה המכוננת או הכנסת עצמה, ידונו במספר הצעות באופן מקביל.

לגבי הכנת החוקה. אני סבור שיש תפקיד חשוב למכון הישראלי

לדמוקרטיה אבל אין לו מעמד רשמי מקובל. זאת אומרת, מה שהמכון יכול לתרום בנושא הזה הוא להביא לידי כך שהגוף שיעסוק בהכנת חוקה, יקבל טקסט מלא ומוכן מראש שעליו אפשר יהיה להתדיין. אינני אומר שזה טקסט מחייב, אבל זה טקסט שיקל על הכניסה לטרקלין ועל הדיון השוטף במטריה עצמה. לכן כמטרה הסופית של המועצה הציבורית, אני רואה לא רק את ההתייחסות העניינית לתפיסות השונות ולאטרנטיבות האפשריות בתחומים השונים שאנחנו עוסקים בהם, אלא גם טקסט מלא. הייתה כאן עבודה חשובה של פרופ' קרמניצר, פרופ' קרצ'מר ומר בניש שעסקו בשילוב של מה שהתקבל עד היום. ח"כ מרידור עסק גם הוא בנושא של הוספת החסר, ואני מאמין שבסוף יהיה נוסח מלא של המכון הישראלי לדמוקרטיה ושידונו בשלב המכין לא בהצעת פרופ' אקצין ולא בהצעת ד"ר פנחס כהן ובדברים אחרים אשר כבר התיישנו, בעוונותינו הרבים, אלא יהיה טקסט, אשר אפשר יהיה להיעזר בו. אבל זה עדיין איננו עונה לשאלה שאנחנו דנים בה.

השאלה שעומדת בפנינו היא, האם לצורך הכנת החוקה לקראת הצבעה צריך כבר ליצור גופים משפטיים חוקיים או סטטוטוריים נוספים, או שמא שלב ההכנה של הטקסט, אשר ישמש את הגוף שידון בחוקה באופן חופשי, תוך שיקול דעת מה לקבל ומה לא לקבל, יכול להיעשות במסגרות הקיימות. אני, כשלעצמי, הייתי מצדד יותר בשיטה שתלך בעקבות הליך הררי. לא להתחיל את הכול מחדש אלא השלב המכין יכול להיעשות על-ידי ועדה של הכנסת.

אינני מתכוון לוועדת חוקה חוק ומשפט במתכונתה הקיימת, אלא ועדה אחרת. אני יודע למה הוצע המספר 20, זה לא הרבה מכיוון שוועדה רגילה היא בת 19 חברים, זאת אומרת, להוסיף עוד אדם אחד זה אינו פתרון. הייתי אומר שיכולים להיות 25 או 27 אנשים, לא מספר גדול מדי, אבל הוועדה תעסוק רק בענייני חוקה. כלומר, במקום למנות ועדת משנה לחוקה בתוך ועדת חוקה חוק ומשפט, הייתי מפצל את הפונקציות כך שוועדת החוקה חוק ומשפט תעסוק בחוקים הרגילים, והכנסת תמנה ועדה מיוחדת נוספת לענייני חוקה אשר תעסוק בהכנת טקסט החוקה, וכפי שאמרתי, אשמח אם ייעזרו בטקסט שהמכון לדמוקרטיה יכון עבורם.

הוועדה הזאת צריכה להיות ייצוגית, היא צריכה לשאוף, כפי שאמר פרופ' קליין בצורה נכונה, לאותה פרופורציה של ייצוגיות שבדרך כלל מחפשים לצורך הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. זאת אומרת, לתת

ככל האפשר ביטוי לכל סיעה בכנסת בתוך הגוף הזה והגוף יעבוד, נקרא לזה, עבודה שחורה מכינה כדי להכין טקסט. כמובן שהגוף הזה יכול להכין הצעות אלטרנטיביות בנושאים מסוימים. זאת אומרת, יכול להיות סעיף אשר יש לגביו הצעה אחת או שתיים והגוף הזה לא מצביע, אלא הוא גוף מכין שצריך להיות פנים-פרלמנטרי.

אני רוצה לומר שקראתי במצע את ההצעות החלופיות ודובר שם על התועלת שבגוף חוץ-פרלמנטרי מול גוף פרלמנטרי. אני סבור שגוף חוץ-פרלמנטרי לא יזכה באמון הציבור ולא יזכה באמון הסייעות בתוך הכנסת כי בכנסת עצמה יעדיפו את ההשפעה של המסגרות הפוליטיות הקיימות. לכן, אינני מאמין שיהיה היום מעשי להקים גוף חוץ-פרלמנטרי, מה גם שגוף חוץ-פרלמנטרי, כדי שיוכל להכין חוקה שתשמש לאחר מכן כמצע לדיון, צריך גם הוא חקיקה מסמיכה.

במקום חקיקה נוספת, הייתי פועל כאן במסגרת הליך הררי, מקים ועדה לענייני חוקה בתוך הכנסת עם מספר גדול יותר של חברים אשר עוסקת בהכנת החומר הזה.

ישאלו, וכפי שפרופ' קליין גם הזכיר, מה יהיו האמצעים שיעמדו לרשות הוועדה הזאת. אני בהחלט רואה ליד ועדה כזאת צוות של כחמישה משפטנים בכירים אשר עוזר לוועדה, כמקובל ביחסים בין הייעוץ המשפטי לבין ועדות הכנסת, בניסוח האלטרנטיבות, בעבודות מחקר לשם comparative influence ודברים דומים להם, והגוף הזה הוא גוף יועץ. אין לו מעמד רשמי בתוך הוועדה הזאת אבל הוא צמוד אליה, הוא עומד לרשותה, ואפשר כמובן לגוון את ההרכב של גוף כזה עוד, אם רוצים לכלול בו לא רק משפטנים אלא גם אנשים בעלי תחומי התמחות ומומחיות שונים ואחרים.

הגוף הזה יכין טקסט ואחר כך באה השאלה מה עושים עם הטקסט הזה. אני חושב שמה שעומד כאלטרנטיבה אחת הוא לומר כי הכנסת היא האספה המכוננת על-פי התזות השונות. איני יודע אם צריכים להיות לכנסת שני הכובעים או שלושת הכובעים, פרופ' קליין יסלח לי, או שנאמר שהאלטרנטיבה השנייה חלה, זו שלפיה הכנסת היא באופן אינהרנטי מניה וביה בעלת סמכויות של אספה מכוננת שעברו אליה על-ידי הוראות המעבר בחוקים השונים של הבחירות לכנסת הראשונה ולכנסת השנייה, ולמעשה באותו סעיף שאמר שכל הכנסות הבאות גם נהנות מאותה סמכות. אני מעדיף את הפירוש הזה. אבל אני סבור שיש מעלה בבחירת אספה מכוננת נפרדת, והאלטרנטיבה של בחירת אספה

מכוננת נפרדת כמובן שיש בה קושי. כפי שאומר השופט שיף, יש לי ידיעה טובה ויש לי ידיעה רעה. הידיעה הטובה היא שהגוף הזה של אספה מכוננת הנבחרת לצורכי הכנת חוקה, יכול להיות בעל הרכב התמחות רב יותר, היינו, המפלגות ינסו להציג מועמדים שיש להם המומחיות והכוח לעסוק בקבלת חוקה. קצת בדומה להחלטות שהביאו בארצות-הברית לשליחת הנציגים לפילדלפיה לפני הרבה מאוד שנים, כאשר בחרו אנשים שהם לא רק ייצוגיים מבחינה חברתית וכלכלית (בעלי החוות ואנשי המסחר מניו-יורק), אלא גם אנשים שסמכו על היכולת שלהם לעסוק בניסוח. מובן שזה לא תמיד קולע למטרה ואי-אפשר להבטיח את זה באופן ודאי, אבל לאספה מכוננת שנבחרת להכנת חוקה בלבד, יש סיכוי להיות מורכבת מאנשים שיציגו אותם לבחירה בשל העובדה שהם מבינים בחקיקה, בקיאים במשפט קונסטיטוציוני ובקיאיים בבעיות חברתיות שיעלו בהכנת החוקה. זוהי החדשה הטובה.

החדשה הרעה היא, שלדעתי תהיה התנגדות של הגופים הפוליטיים הקיימים כי הפוליטיקאים יתרעמו אם הם לא יהיו שותפים בהכנת החוקה. יש כאן קושי הנובע מכפילות הסמכויות. כאשר כתבו בהכרזת העצמאות על האספה המכוננת, לא דיברו על ביטול הכנסת, לא דיברו על ביטול מועצת המדינה, לא דיברו על ביטול הכנסת לאחר מכן, המילה כנסת לא הייתה עוד, אבל לא דיברו על ביטול הגוף המחוקק הרגיל אלא ראו את האספה המכוננת שהוקמה (שהייתה צריכה להיות מוקמת עד ה-1 באוקטובר ואחר כך הוקמה בשלב מאוחר יותר), כגוף שיעסוק גם בחקיקה הרגילה. יש מחלוקת בין החכמים אם היו מודעים לכך או לא. זאת אומרת, הפרופסורים קלינגהופר וידין העירו על כך שהניסוח נעשה בהיסח הדעת וכי לא היו ערים לכפילות התפקידים. היום הדבר הרבה יותר פרובלמטי כי אין להשוות את המעמסה החוקתית הרובצת על הכנסת הרגילה בפעולות החקיקה הרגילות שלה עם מה שהיה צפוי ב-1948-1949. אתם רואים את העובי של הכרכים של תוספת א' לרשומות של אז, יחסית למה שקורה היום בכנסת. רק אקח לדוגמה את חוקי התקציב.

אם ייבחר גוף מכונן אשר יהיה גם הגוף המחוקק הרגיל, אפשר יהיה לסכל למעשה את עבודת החקיקה, למרות הכותרת של אספה מכוננת, על-ידי העיסוק במעמסה היומיומית. אפשר, תוך תמרונים ומניפולציות פרלמנטריות, להביא לידי כך שהגוף הזה באמת יעסוק בתקציב ובתיקון לפקודת הנזיקין ובחוקים אחרים חדשים. הוא יגיע רק כמלאכת לוואי לעיסוק הקונסטיטוציוני, וזאת היא מגרעת כמובן.

למה אני צופה התנגדות של הגופים הפוליטיים. בדרך כלל יצטרכו לומר שאם נבחרת אספה מכוונת מיוחדת, מי שחבר באספה המכוונת הוא לא חבר כנסת – כי אתם לא תרצו. גם היום בישיבות של ועדות הכנסת, חברי הכנסת קמים באמצע מאתיים פעם כדי לגשת לטלפונים או נכנסים ויוצאים באמצע כמו בתחנת רכבת. אם הגוף הזה גם יעסוק בחקיקה רגילה, כפי שאמרת, הביצוע החוקתי ינוטרל, אבל חברי הכנסת דהיום עלולים לומר כי הם מוכרחים להיות שותפים ליצירת החוקה.

לכן ייתכן מאוד שלא תהיה בררה, למען היעילות והבהירות, אלא לבטל את הרעיון של אספה מכוונת נפרדת, כי הפוליטיקאים ינטרלו את זה ולא יתנו לגוף הזה לעסוק רק בחוקה, כגוף נפרד. יגידו אחת משתיים: או שאנחנו עוסקים בשני התחומים, כלומר – הכנסת היא אספה מכוונת, או שלא יהיה בכלל שום דבר. זה סיכון ואני הייתי הולך כאן להקרבה של האינטרס החוקתי המושלם ואומר שאם אין בררה, הגוף אשר עוסק במלאכת הכנת חוקה יעסוק גם במלאכה האחרת של חקיקה רגילה.

אולם, צריכות להיות בהחלט בחירות חדשות לגוף אשר ייבחר תחת הכותרת של הכנת חוקה, זה יהיה הגוף שיעסוק עכשיו במלאכה שנזנחה בפברואר 1949, כאשר החליטו שהאספה המכוונת תהיה הכנסת הראשונה והתחילו הוויכוחים שבינוני 1950 הביאו להחלטת הררי ולחוק-היסוד הראשון. לקח שמונה שנים, עד 1958, להשלים את חוק-יסוד: הכנסת. לא הייתי רוצה לחזור שוב על הסיפור הזה כי אני חושש, עם כל הכבוד, שחלק מהנוכחים כאן כבר לא יהיו נוכחים אפילו כדי לצפות בטיוטה של החוקה.

לכן בליט בררה אני אומר שיהיה צורך לפחות בבחירות נפרדות תחת הכותרת שעם כל יתר המצעים לדיון שעולים בגוף הפרלמנטרי הנבחר, הפעם יהיה הגוף גם אספה מכוונת. הדבר צריך להופיע בחוק שייכתב למטרה הזאת, והגוף הזה יכין את החוקה.

כשהגוף הזה נבחר, נקרא לו הכנסת-אספה מכוונת. הגוף הזה יצטרך לקבוע תקנון לעצמו, כי תקנון הכנסת הרגיל איננו חובק כדבעי את נושא החוקה. הפעם יצטרכו בחוק, לא בתקנון, לקבוע מהו הרוב הדרוש. אני, כשלעצמי, דוגל בכך שהרוב הדרוש לקבלת נוסח של חוקה בקריאות השונות (מובן שהכול תוך חופש בחירה של חברי ועדה שיהיו באספה המכוונת וסמכות לשנות מן ההצעה כפי שהתקבלה על-ידי הוועדה המכינה, כמקובל), צריך להיות רוב מיוחס. אני חושב שזה צריך

להיות רוב של חברי הכנסת לפחות. כשלעצמי אני יודע שפרופ' אקצין הציע יותר. תחילה הוא הציע שני שלישים ואחר כך הוא נסוג לקצת פחות. אבל לא הייתי נרתע מרוב מיוחס כי זאת היא חוקה שמקבלים לטווח ארוך מאוד. אני אומר משפט מאוד שגרתי. זו חוקה שמקבלים ולכן זה צריך להיות משקל רב יותר מבחינת הקבלה.

אחר כך אחזור לנושא של התיקונים שדובר עליהם, אבל אני מזהיר מאוד ממניפולציות אשר יביאו לידי כך שהחוקה אך תתקבל והדיו טרם ייבש, וכבר יתחילו להציע הצעות – כל אחד עם החוגים שלו כדי להיות פופולרי והרייטינג יגדל ויהיו על סדר היום עשר הצעות לתיקון החוקה. זה יהרוס לחלוטין את הערך החינוכי, הערכי, המדיני והחברתי של החוקה ויהפוך אותה לדבר שאיננו יציב, איננו אמין, אלא תלוי בשינויי מצב רוח. אינני רוצה תיקון לחוק מהסוג של איסור שתיית אלכוהול, כמו שהיה בארצות-הברית, וביטולו. ואצלנו זה יהיה פי כמה, מכיוון שאם בכנסת יש היום אלף וכמה הצעות חוק פרטיות, אז יהיו עשרים הצעות לשינוי החוקה והדבר יחתור באופן מהותי ביותר מתחת לערכה של החוקה.

החוקה צריכה להתקבל ברוב מיוחס ואני כבר אומר, ואמרנו את זה גם בפסק דין מזרחי, הרוב שמקבל חוקה, הוא גם הרוב שמשנה חוקה, לא פחות. לא יכול להיות פחות, כי כל שינוי מהותי קבלת חוקה.

מה זה שינוי? שינוי הוא החלפת מילים במילים, תוכן בתוכן, זה כמו לקבל חוקה אם כותבים דברים חדשים. אי-אפשר לקבוע שיהיה עומס רב בתהליכים פרוצדורליים לגבי קבלת החוקה, ולומר אחר כך שאפשר לשנות את זה ברוב יותר קטן. זוהי הדרך, זהו המסלול. מי שרוצה לשנות, צריך לעבור אותו. לכן אני גם חושב שצריך לקבוע סייגים לייזום השינוי. עשרה חברי כנסת זה מספר קטן ביותר לגבי תיקון חוקה. אני מבין שאין בררה ואם הממשלה מציעה תיקון לחוקה בשל מעמדה כרשות המבצעת, ייתכן מאוד שצריך לאפשר לה להיות גורם יוזם. אבל אם מדובר על יזמה בתוך הכנסת, אני לא הייתי הולך למספרים קטנים כאלה, אלא למספרים יותר מהותיים. הלא היום דרושות חתימות רבות יותר בשביל הצעת אי-אמון, אם עשרה חברי כנסת יוכלו לבקש שינוי חוקה, הרי הם היום לא יכולים לבקש הצעת אי-אמון. בשביל שינוי חוקה, היינו בשביל שינוי המסמך היסודי שמגדיר את עקרונות היסוד והערכים של המדינה, ודאי שצריך מספר גדול יותר.

אני גם מזהיר מחתימות של הציבור כי ראינו שיש אנשים שנבחרו

לכנסת על סמך חתימות שאיני יודע אם בדקו אותן עד הסוף. הדבר הזה מפוקפק ביותר ולא הייתי רוצה שחלק מהמציאות הישראלית תהיה זוכנים בגן סאקר או במקום אחר שבו יחתימו. אם כן, אמרתי שרצויה אספה מכוננת נפרדת, ואם לא תהיה ברה, זו הכנסת שהיא גם אספה מכוננת ואפשר ברוב מיוחס ובסייגים ליזום שינויים.

אני בהחלט מצדד במשאל עם. אני יודע שאצלנו הייתה תקופה של התנגדות מאוד חזקה לעצם המושג של משאל עם. יש כמובן השקפות שאומרות שיש בזה מעין גוליזם. זאת אומרת, במשאל עם משיבים 'כן' או 'לא'. אבל בסופו של דבר יש בכך ביטוי של הציבור בכללותו ואני הייתי מאוד רוצה, בגלל אותו משקל ערכי, שאצלנו הציבור הרחב יהיה שותף ליצירתו של הדוקומנט הזה. ודאי שיש רוב ומיעוט, גם בכנסת יהיה רוב ומיעוט, אין חוקה שמתקבלת פה אחד פרט לחוקות שכתובות על-ידי מומחים צרפתיים שנוסעים למזרח אירופה כדי לנסח חוקה עבור מדינה מפגרת, אבל במדינה דמוקרטית אין פה אחד, יש תמיד רוב ומיעוט. לכן אינני חושש מכך שיגידו שהחוקה הזו התקבלה במשאל עם זה או אחר. היו משאלי עם. היה כעת משאל עם באירלנד ובו רוב של אחוז וחצי. בשווייץ יש מדי פעם משאלי עם, ואלו מדינות דמוקרטיות מהותיות. לא הייתי מנהיג את זה בחיי היומיום, אבל לגבי חוקה, אני בהחלט רואה חשיבות בכך.

לעניין השני, כפי שכבר הקדמתי ואמרתי, אני מאמין שעל השינוי להיעשות באותה דרך שבה מתקבלת החוקה, כי השינוי הנו כקבלת החוקה עצמה. ♦ **אריק כרמון:** אני רוצה לציין שני דברים. במהלך העשור האחרון, כחלק מהליך הררי, נדמה לי שנקלענו יותר מפעם אחת למציאויות של משבר. אני חושב שאחת התופעות שאני הייתי מעורב בה זו הקלות הבלתי נסבלת שבה שונה המשטר. העובדה שברוב רגיל אפשר היה לשנות את המשטר, על אף שאחר כך ברוב לא רגיל שינו אותו בחזרה, מעידה על בעיה. החל מהבוקר אנחנו בתחילתו של משבר נוסף, כאשר פג תוקפו של סעיף בחוק-יסוד: חופש העיסוק. במילים אחרות, העובדה שאנחנו נמצאים בתהליך שעוד לא השלמנו, וכל חוק הוא תוצאה של פשרות כאלה ואחרות, מעידה, אני חושב, על השלכות שיש למתח בין הראוי לבין האפשרי.

אני חושב שזה אחד הקווים המנחים שהיו בצל הדיונים שלנו. כלומר, השאלה היא מה ניתן לעשות לעומת מה צריך לעשות. אחד הקווים

המנחים בדיונים אתמול, ואני רוצה להניח את זה גם בפתח הדיון כאן, הוא הצורך להפריד בין הפוליטיקה החוקתית לבין הפוליטיקה העכשווית. גם כשמדובר על הכנסת בתור אספה מכוונת, אם לקבלת חוקה ולבטח כשמדובר בתיקונים בחוקה, אני חושב שהסוגיה הזאת של ההפרדה בין אספה פוליטית לחוקתית, שהיא מעבר לדיונים העכשוויים, היא נושא מאוד חשוב.

♦ **אריאל בנדור:** הכנסת, ללא ספק, מכל בחינה שהיא, היא הגורם המרכזי שצריך לעסוק בכינון החוקה, בין משום שהיא, על-פי השקפה מקובלת, בעלת הסמכות של האספה המכוונת, ובין משיקולים פוליטיים שהוזכרו כאן. ייתכן שאפשר היה לחשוב על כך שכשם שהסמכויות של האספה המכוונת והרשות המחוקקת אוחדו בכנסת, הכנסת תהיה מוכנה, אולי, באופן חד-פעמי, לקבוע בחירות נפרדות לשני גופים, אספה מכוונת ורשות מחוקקת. הוצבע כאן על היתרון שיש בהפרדה בין הגוף שעוסק בכינון החוקה לבין הגוף שעוסק בחקיקת חוקים ובשאר התפקידים של הפרלמנט. אני בטוח שזה מציאותי.

יש צורך לקבל חוק-יסוד כינון חוקה, שיקבע את ההליכים שעל-פיהם החוקה תתקבל. גם ההליכים לקבלת חוקה הם עניין חוקתי, שכיום, בהתאם להחלטת הררי, יש לקבוע אותם בחוק-יסוד.

הכנת החוקה או הכנת הצעת החוקה, ואני מסכים עם הנשיא שמגור שצריכה להיות הצעה אחת שתהווה לפחות מצע לדיון, ראוי שתיעשה על-ידי גוף מקצועי, לא ממשלתי. כל רפורמה חקיקתית רצינית (ונניח בתחום דיני חברות או בתחום דיני העונשין), אינה מנוסחת על-ידי ועדה בכנסת. בדרך כלל הממשלה מטפלת ברפורמות חקיקתיות, ובמסגרתה מתקיימת ההכנה המקצועית. כאן זה לא עניין של הממשלה, ולכן מן הראוי שהכנסת היא זו שתקים גוף מקצועי שרצוי, אני מסכים, שישתלבו בו גם אנשי ציבור שאינם פוליטיקאים פעילים. כדאי, עד כמה שהדבר אפשרי, לבסס את הצעת החוקה על חוקי-היסוד הקיימים, כמובן בתוספות ובשינויים הנדרשים.

לאחר הגשת או הכנת ההצעה הזאת, יש לדון בה שוב בהתאם להליכים שייקבעו בחוק-יסוד: כינון חוקה, בוועדת החוקה או בוועדה מיוחדת של הכנסת ובמליאה. לדעתי, יש צורך ברוב מיוחס מהותי של הכנסת כדי לקבל חוקה, שני שלישים נראה רוב סביר, בתוספת משאל עם. אפילו יודיעו במיוחד לציבור שהפעם הכנסת מתכוונת גם לחוקק חוקה והיא זו שתעסוק בכך. במשאל עם (כמקובל) יש להסתפק ברוב רגיל.

תיקון החוקה, לטעמי, הוא מהלך אפילו יותר מרחיק לכת מאשר כינון החוקה המקורית, משום שמלבד קביעת עקרונות יסוד, יש בו גם פגיעה ביציבות שהחוקה אמורה לייצג, ולכן, ככלל, הוא צריך להיערך בהליכים דומים להליכי כינון החוקה, כולל רוב מיוחס, כולל ועדת מומחים. צריך להגביל במידה ניכרת את האפשרות להציע תיקונים לחוקה, ואני מסכים שעשרה חברי כנסת זה מספר קטן באופן בלתי סביר.

אני גם נוטה לחשוב שהוראות מסוימות בחוקה, כגון אלה הנוגעות למהות המדינה, בכלל לא צריכות להיות ניתנות לתיקון.

לעומת זאת, אני תומך בהכללה של פסקת התגברות כללית. חוקים שיתקבלו על-פיה יוכלו להיות חוקים זמניים שיתקבלו ברוב מיוחס של הכנסת אבל בלא משאל עם. כפיפות החוקה לתקנות לשעת חירום לא באה בחשבון, גם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לא קובע כפיפות של חוק-היסוד לתקנות שעת חירום. יש צורך בדרך נוספת, חוץ מחקיקת חוקים, שבה אפשר לפגוע בזכויות באופן שיעמוד בדרישות המהותיות של חוק-היסוד.

♦ **מיכאיל קרייני:** אמנם הנחת העבודה שלנו בקבוצות הייתה שצריך לדון בפרוצדורה במנותק מהמהות, כלומר, במנותק מההוראות המהותיות שתהיינה במסמך הזה שנקרא חוקה, אבל אני חושב שהדיון שלנו לא יכול להיות מנותק מהסיכויים לקבלת כל חוקה בישראל. אני חושב שהסיכויים לקבל חוקה בהסכמה רחבה של מרבית הציבור בישראל, קלושים מאוד. הסיכויים היותר רגילים הם שתתקבל חוקה ויהיו סביבה לא מעט מחלוקות, תהיינה ההוראות שלה אשר תהיינה, וזאת משתי סיבות עיקריות.

הסיבה הראשונה נוגעת לשסע הערבי-יהודי שקיים במדינה, שבעטיו מהצד של המיעוטים יש תביעה הולכת וגוברת של זכויות קבוצתיות, דבר שנתפס כזכות מצד המיעוט וכאיום מצד הרוב.

הסיבה השנייה היא השסע הדתי-חילוני, שגם הוא שסע שאיני רואה שייפתר בעתיד הקרוב.

משתי הסיבות האלה, הסיכויים שיתקבל מסמך רחב שיקנה את האמון של מרבית האוכלוסייה בישראל, קלושים. לכן, מבחינה אסטרטגית, מה שנכון לעשות, אם יתגבש איזשהו מסמך חוקתי שיקבל תמיכה של הרוב הסביר שקיים במדינה, הוא לרכוש את אמון שני המגזרים האלה באמצעות הפרוצדורה, באמצעות המנגנונים שייקבעו בחוקה עצמה ושיאפשרו את השתתפות המגזרים הללו בשלבים יותר מאוחרים.

לכן הצעתי שמבחינת האפשרות לתקן מסמך חוקתי, צריך לתת את הזכות הזו לכל סיעה. דווקא אם מעוניינים לקבל את האמון של כל הסיעות, חשוב מאוד שלכל סיעה תהיה זכות עמידה לבקש את התיקון של המסמך החוקתי. דובר כאן על כך שאפשר להגביל את מספר ההצעות שכל סיעה יכולה להגיש במשך תקופה של שנה.

◆ **דן מרידור:** אין חוקה עד היום, כי יש מספיק כוח לאלה שרוצים למנוע את קבלתה. לדעתי, כוחם הולך וגדל וכוח הרוצים בחוקה הולך וקטן. זה בעצם קרב מאסף והזמן הוא הקובע. הזמן, עם ההתפתחויות הפוליטיות והדמוגרפיות, הוא הקובע אם תהיה חוקה או לא תהיה חוקה.

אני אומר את הדברים הראשונים האלה כי בעולם המעשה הפוליטי כינון חוקה היא מהלך פוליטי, צריך לשאול את השאלות האלה כדי לחבר את הרצון שמובע כאן על-ידי רבים, ליכולת לבצע אותו.

כשמציעים תהליך מסודר ויפה לקבלת חוקה, בין אם על-ידי אספה מכוונת או על-ידי אישור במשאל עם או בוועדה מיוחדת כזאת ואחרת, צריך תמיד לזכור שאצל חלק מהאנשים זוהי דרך שרצוי וראוי להעביר בה חוקה, אולם אצל חלק אחר זוהי דרך לדה-לגיטימציה של מה שנעשה עד היום. זאת אומרת, מכיוון שחוקה מעבירים רק בדרך כזאת, מה שעשיתם היום זו לא חוקה. חוקי-היסוד אינם בעצם חוקי-יסוד, לא הייתה לגיטימיות וכל הוויכוח האם הייתה לגיטימיות או לא, מוטל עליו צל מול המודל הנכון. יש מודל נכון, אנחנו נאמר אותו תכף, כך או אחרת, וכל מה שנעשה עד היום זו אופציה של דרך קבלת החוקה על-ידי הכנסת שלא הייתה לה סמכות, על-ידי בית-המשפט בפירושו. זאת הערה צדדית אבל לפי דעתי היא חשובה, כי בעולם המציאות, כשייגמר הדיון במכון הזה, זה עלול להיות מה שיישאר.

אני חושב שהכנסת שעד היום קיבלה את פרקי החוקה עשתה זאת במשך השנים מאז 1958 (הזכיר את זה הנשיא שמגר), ובעצם עשייתה אמרה לציבור בכל מערכת בחירות 'אני עושה את זה', והציבור שהלך לבחור ידע שהוא בוחר את מי שיחוקק חוקי-יסוד. אז אפילו מכוח ההתנהגות אין מקום לומר שצריך לומר לציבור שהפעם נחוקק חוקי-יסוד. אלה דברים מיותרים. הרי כולם יודעים, ויש כאלה שאומרים 'תיזהרו, אתם בוחרים כאלה שיחוקקו לכם חוקי-יסוד שאתם לא רוצים אותם, תבחרו בי כי אני אחוקק אחרת'. זה לא דבר חדש. זה היה קיים מלכתחילה, לא מכוח ועדת הררי אלא מכוח ההתנהגות בפועל. כולם יודעים שכך נעשה והולכים ובוחרים כך או אחרת.

היום אנחנו חוגגים (חלק מאתנו מתאבלים, אני מהחוגגים) עשר שנים בדיוק לחקיקת חוקי-היסוד, שכוננו אחר כך מהפכה חוקתית. במרץ 1992 היו הדברים: שני חוקים אחד אחרי השני, ומאז בוודאי ידעו, בבחירות שבאו אחר כך, שהכנסת מחוקקת חוקי-יסוד אפילו בנושאים הרגישים ביותר. אז מה נוסף היום אם נגיד שהפעם אנחנו נחוקק חוקי-יסוד? ודאי, עושים את זה בקצב כזה ואחר מאז שהמדינה קמה. לכן, גם הלגיטימיות הפורמלית של הכנסת מכוח הכובעים השונים שהנשיא שמגר ופרופ' קליין הזכירו, האספה המכוננת והאחרת, אבל גם מכוח ההתנהגות בפועל, כל הציבור יודע שהכנסת מחוקקת את החוקה. איני מבין את הצורך להודיע מחדש. אני מסכים להודיע מחדש כל יום, הלוואי, אבל איני חושב שזה דבר חדש.

יחד עם זאת, אני בהחלט מסכים שכשרוצים לעשות את הטקס הסופי של המסמך, כדאי מאוד שיהיה לו היבט טקסי סמלי ומשמעותי וההיבט הזה יכול להיות משאל עם, אין בעיה, אבל צריך לעבור איזה פרק שלא דנים בו שעליו יש מחלוקת אדירה, ולכן לא מחוקקים אותו.

איני רואה מקום לבחור גוף נוסף מהטעמים שהזכרו כאן. הוא יהיה שכפול של הקיים ואינני מניח שהמחוקקים היום יוציאו מידם את האפשרות להשפיע. איני רואה את הצורך בשכפול הקיים. אני מאוד בעד זה שיהיה גוף מקצועי שיעץ ליד ועדת החוקה, אם זו תהיה ועדה נפרדת כמו שהנשיא הציע או אם תהיה זו אותה ועדה. אין ספק שצריך גוף מקצועי. אגב, פה תפקידו הגדול של המכון ואני חותם על כל דבריו של הנשיא שמגר כאן. המכון יכול להציע טקסט לדיון שיהיה מצע, לא יחיד אבל אפשרי, ואני מניח שיש טקסטים אחרים ואולי יהיו אחרים, וגם לגיטימי שיהיו אחרים. אני חושב שהמכון במרכזיותו יכול להציע את הטקסט המרכזי, אם מותר לומר, אבל הייתה פעם קבוצת פרופסורים מתל-אביב שהציעה איזה טקסט לחוקה לפני כמה שנים, לא כל כך אהבתי את הנוסח אבל הייתה הצעה כזאת, עמדה נכבדה שפורסמה בעיתונים או בחוברות, ואולי מחר תהיה קבוצה אחרת. אני חושב שזו עבודה חשובה, טוב שיהיה טקסט כזה וצריך אנשי מקצוע שיעסקו בניסוחו. אם כי השאלה כמובן היא לא השאלה המקצועית אלא השאלה הערכית, שאלה של מהות המשטר, מהות הדמוקרטיה, מהות המדינה ועליה יש מחלוקת עצומה.

לגבי הקשיחות. אני חושב שלצורך היציבות, שהיא אינהרנטית, צריכה להיות קשיחות בהליכי ההצעות לשינויים שתתבטא במספר גבוה של

חברי כנסת, 72-80 חברי כנסת זה מינימום בעיניי ולא הייתי יורד למספר פחות מזה בימי הקואליציות הנוכחיים או בכלל במשטר הקואליציוני.

אגב, הערה צדדית. אם יש אספה מכוננת שכל תפקידה הוא קביעת חוקה, אז אין צורך ברוב מיוחס גדול, כי זה תפקידה. זה כמו ההצטרפות לאיחוד האירופי, שזה לא פחות מחוקה. זה מוכרע על חודו של קול. למה אף פעם לא תהיה אספה מכוננת שיש לה 50% פלוס? מפני שעדיין יש מיעוט בארץ ולא רוב שמתנגד לחוקה, אבל כשמדובר באספה מכוננת המיעוט לא יסכים אף פעם שהיא תצביע ב-50% פלוס אחד. הוא רוצה על-ידי ה-20-30 מנדטים שלו בקואליציה למנוע את קבלת החוקה, אז איך הוא יסכים שאספה מכוננת תעשה את זה? אין שום סיכוי שיקום גוף כזה כל עוד יש למיעוט כוח למנוע את קבלת החוקה.

אני מסכים לכלל שנאמר פה אודות שינוי חוקה, שכמוהו כקבלת חוקה לצורך הקשיחות והשינויים, איני רואה דרך אחרת.

הערה טכנית אחת לגבי הקריאות. אני יודע שיש עניין במחלוקת אשר גם הגיע לבתי-המשפט כמה פעמים, והוא באיזו קריאה צריך את הרוב המיוחס. לדעתי, מכיוון שתוך כדי הליכי חקיקה אפשר לשנות כל דבר וקריאה ראשונה יכולה להיות שונה לחלוטין מקריאה שלישית, אם אין טענה של נושא חדש, אני יכול, בחוק שדן במס הכנסה, להוסיף גם את נושא שמירת שבת. אם אף אחד לא מתנגד, זה בסדר. לכן אין שום משמעות לקריאה הראשונה אם היא תעבור בשניים נגד אחד או ב-61 נגד 49 וגם לקריאה השנייה במידה מסוימת. החשיבות האמיתית היחידה היא קריאה שלישית, כי לא תישמע הטענה שקריאה שלישית עברה אמנם ב-80, אבל הראשונה לא עברה ברוב הדרוש ל-61, מדוע? כי הנושא שמדובר בו, לא חשוב מהו, בכלל לא היה בקריאה ראשונה אלא הוסיפו אותו בקריאה שנייה בלילה בהסתייגות. לכן מדוע חשובות הקריאות? חשוב מה קורה בסוף. הייתי חושב אפילו על קריאה רביעית בנושאים חוקתיים. יש תהליך רגיל שמחוקקים אותו, אם זה שתי קריאות או שלוש קריאות, אולם אם רוצים שזה יהיה חוקתי, זה צריך לעבור רוב מיוחד, אבל רק הקריאה השלישית חשובה והשאר לא חשובות כי הן משתנות והן בכלל לא דומות לקריאה השלישית.

◆ יוסף אדרעי: כבר הרבה שנים אני מדבר על הרעיון המוזר הזה שהכנסת לא חייבת לעסוק בחוקה וכל מה שהיא צריכה לעשות זה

חוק-יסוד שמעביר לקבוצה של שלושה אנשים את הסמכויות להכנת הבחירות לאספה המכוננת. שלושת האנשים צריכים לדעתי להיות מי שכיחנו בבית-המשפט העליון. הם יכינו הצעת חוק, יכינו בחירות לרשות המכוננת, ויהיו ex officio גם נשיאות האספה המכוננת. אני מבקש לנסות להסביר את הדברים בצורה קצת יותר מסודרת, קצת משנה סדורה.

צריך להתחיל בעיתוי, ולפני שמתחילים בעיתוי לשאול את השאלה הפשוטה מהן מטרות החוקה. מטרות החוקה צריכות לשמש צור ישראל. זאת אומרת, הדבר הכי מוצק בחברה הישראלית. המטרות של החוקה, לפי מה שאני מבין, הן ראשית לשריין את אותן זכויות שמניחים שכאשר נכנסים לאמנה החברתית, לא מוותרים עליהן בשום פנים. שנית, החוקה צריכה למנוע טעויות בהיסח הדעת. המחוקק, בעת טירוף מערכות, עלול לחוקק חוקים שהם בניגוד לסיבת הקיום (raison d'être) של המדינה, והדבר השלישי הוא, למנוע מחטפים של מיעוט מאורגן ומיליטנטי והשתלטות על סדר היום כאשר הרוב מנמנם או נרדם בשמירה. במילים אחרות, על החוקה להיות באמת הדבר היציב ביותר בחברה.

האם אנחנו מעלים על דעתנו שבתקופה המטורפת שבה אנחנו חיים היום, כאשר יש טירוף מערכות מוחלט, וכאשר איבדנו את המצפון המוסרי התרבותי שלנו, אנחנו מסוגלים לייצר חוקה? הכנסת מסוגלת לייצר חוקה? כאשר אנחנו בוחרים כראש ממשלה אדם שנפסל על-ידי ועדה ציבורית לכהן כשר ביטחון? כשהבורסה נופלת, אנחנו מארגנים הפגנה נגד הבורסה; כשבית-משפט נותן פסק דין שלא מוצא חן בעינינו, אנחנו מארגנים נגדו הפגנות!

במילים אחרות, אני משוכנע שלא הגיע הזמן לעשות חוקה. אני גם מבקש מכולם לזכור שיש לנו חוקה. הגוף המוסמך לפרש חוקים במדינת ישראל אמר שיש לנו חוקה. יש לנו חוקה, אולי היא לא נהדרת, אולי היא נכה, אבל יש לנו חוקה ועד שלא יגיע הזמן כדאי להיזהר מאוד מצעדים שעלולים להביא עלינו אסונות. חוקה גרועה, ואני מעריך שאם אנחנו היום נעשה חוקה, היא תהיה גרועה והיא גם תביא בצדה שובר שנקרא בית-משפט לחוקה שנבחר על-ידי לא יודע מי, זה אסון נורא. לכן, אם אלה הן האלטרנטיבות, בואו נחכה קצת.

אני מסכים שחוקה צריכה להתקבל בפרץ של התלהבות. במציאות שאנחנו חיים בה היום ברור לנו שזה די רחוק. אני חושב שפרץ

ההתלהבות הזו יגיע כשנפתור את הבעיה עם הפלשתינאים לכאן או לכאן, או שנספח או שנגרש או שניסוג, אבל כל עוד הבעיה הזו לא תיפתר, לא יגיע פרץ ההתלהבות. כשיגיע פרץ ההתלהבות הזה, אפשר יהיה להוביל מהלך שהיום רוב החברים פה אמרו שאין לו סיכוי פוליטי והוא הבחירות לאספה המכוננת. ההבחנה בין כוהן לנביא ודאי נכונה כאן, ואיני מזלזל בה. אני חושב שהיא מאוד חשובה. אני חושב שהוועדה שתכין את הבחירות האלה, תצטרך לבנות מודל שבו תהיה הפרדה מוחלטת בין פוליטיקאים לטווח ארוך לבין אנשים העוסקים בערכים.

אני חושב שהמכון הישראלי לדמוקרטיה עושה עבודה יוצאת מן הכלל ואני חושב שלא צריך להפסיק לעבוד. צריך להכין את העם לרגע, לעיתוי הנכון, ואני חושב שעושים עבודה טובה מאוד. המכון צריך להמשיך בכיוון הזה, לחנך את הציבור לחשיבות הרעיון ולחכות לעיתוי והעיתוי יגיע, אם לא היום, אז בעוד 50 שנה, אבל הוא יגיע יום אחד, וכאשר הוא יגיע, צריך להיות מוכנים.

♦ **יהודית קרפ:** כולנו מדברים על תהליך של חקיקת חוקה, ואני רוצה לדבר על הנושא של חוקה כתהליך חברתי. אני רוצה להדגיש את הדברים האלה דווקא משום הספקות שכולנו מעמידים בשאלה האם הזמן כשיר, בשל וכולי לחוקק חוקה, וליישם את המחשבות הראויות שמובעות כאן.

כולנו יודעים שחוקה, אם תתקבל וכשתתקבל, לא תהיה חוקה שתתקבל ב'ימי גדולות' וכמובן לא בפרץ של התלהבות, אלא היפוכם של דברים. אנחנו מדברים על חוקה שאם תתקבל, תתקבל בימי קטנות ואני מוכרחת לציין שהניסיון של 50 שנות חקיקה בשנים האחרונות, מעיד על 'ימי קטנות' בחקיקה וחששות רבים הושמעו בהקשר זה.

לכן גם הרצון שהובע כאן במהלך הדיונים, להפריד בין הפוליטיקה של חקיקת חוקה, ובין הפוליטיקה של חיי היומיום בחקיקה, עשוי, אני חוששת, להישאר בגדר משאלה בלבד. משנעשה המעשה והכנסת נטלה את התפקיד של האספה המכוננת, אני רואה קושי רב לחזור אחורה ולהקים שני גופים פוליטיים שיתנהלו במקביל. לכן, אני חושבת שמה שמתבקש לעשות כדי להבחין בין החוקה או תהליך קבלתה לבין התהליך של חקיקה רגילה, הוא דווקא קביעת פרוצדורה שתגדיר את המהות של חקיקת חוקה כתהליך של שינוי חברתי. כוונתי היא שיש לקבוע דרך של שיתוף הציבור כחלק מן התהליך של חקיקת חוקה.

שיתוף הציבור במובן של שימוע הציבור, שיתופו בתהליך של היזון, ועשיית שימוש בהשתקפויות של עמדות הציבור. עניין זה צריך להיות מובנה לתוך התהליך של חקיקת חוקה וחלק ממנו.

אני מקווה שהמכון הישראלי לדמוקרטיה ימצא את הדרך לדון בשאלה איזה הליך וכיצד עושים הליך שיהיה משמעותי ואפקטיבי ושיוכל להשתלב בתהליכי חקיקת החוקה עצמם. כך שאם מדברים על משאל עם בסופו של התהליך, הוא יהיה השתקפות של עמדות ודעות שהובעו במהלך תהליך החקיקה ושייווצר מצב שבו הציבור יהיה מחונך מראש להבנה ולמודעות מהי חוקה ולקבלת הרעיונות של דיאלוג של ערכים. חשוב שכאשר נתקבל חוקה, אם נתקבל וכשתתקבל, העם והציבור לא יהיו מנותקים מהמסמך שיתקבל, אלא בשלים להבינו ולהפנימו.

◆ **קלוד קליין:** אני רוצה להתייחס לנושא שעלה בעקיפין בדבריו של השופט שיף בקשר לתיקונים, וזה נושא שחקרתי הרבה זמן. אני חושב שהוא יכול להיות אקטואלי כרגע אם וכאשר נתחיל לדון באופן רציני בהכנת החוקה. אני מתכוון לנושא של סעיפים שלא ניתנים לתיקון בכלל.

ובכן, יש שאלה מאוד חמורה וחשובה, האם הליך כזה הוא דמוקרטי. יש לנו שאלה אחרת, אבל אני יכול להתייחס גם אליה, והיא האם הדבר אפקטיבי. יש כאלה שמפקפקים בכך, אבל אני חושב שדווקא על זה לא צריך לענות מכיוון שמי שרוצה לשבור את הכלים, ממילא ישבור את הכלים ועל כן אנחנו לא צריכים לתת את הדעת בנושא הזה.

אני רוצה לומר שהנושא של סעיפים שלא ניתנים לתיקון כלל הוא נושא מאוד מודרני. לאחר מלחמת העולם השנייה, ניתן למצוא סעיפים כאלה בהרבה חוקות, בגרמניה, גם בצרפת עוד קודם, בפורטוגל, בהודו ועוד הרבה מדינות דמוקרטיות בעולם.

מדובר בכך שיש סוג של סעיפים שהמדינה או המשטר מזדהים אתם באופן טוטלי ואי-אפשר לגעת בהם.

בישראל, כמובן, אפשר לחשוב על כמה סעיפים כאלה. כל אחד יודע למה הכוונה, אם מתחילים מ-1965 בפסק-דין ירדור ועוברים לסעיף 7(א) לחוק-יסוד הכנסת משנת 1985, מבינים היטב במה מדובר. זה יכול לכלול שלושה נושאים לדעתי. שניים הוזכרו והשלישי לא. כמובן, הנושא הראשון הוא, נאמר, של האופי היהודי של המדינה, הנושא השני הוא האופי הדמוקרטי של המדינה, הנושא השלישי, ואני רוצה להצביע עליו, הוא כמובן התזה שמדינת ישראל כמדינה יהודית חייבת לתת

למיעוט הלא יהודי מעמד מוגן באופן ברור, וגם המעמד הזה צריך להיות מוגן בצורה כזאת שהוא לא יהיה אובייקט לרוב קואליציוני זה או אחר שיוכל לשנות אותו.

אני רוצה להוסיף מעבר לזה. כל הנושא הזה טומן בחובו הרבה דברים, הוא טומן בחובו גם את האפשרות של ביקורת שיפוטית על תיקונים לחוקה. הנושא הזה קיים גם במדינות אחרות. ברגע שמתחילים עם נושאים שעושים עליהם את התיקון, מה שקורה הוא שיש גוף שצריך לומר אם התיקון שמוצע נכנס לקטגוריה של הנושאים המוגנים, דבר שכמובן מחזק במידה מסוימת גם את בית-המשפט העליון. אבל כל אחד יכול להבין גם מזה מהי החשיבות של בית-המשפט העליון או בית-דין לחוקה, לא חשוב כרגע מהי הפורמולה, שכן רק אז הוא מבין היטב שבית-דין לחוקה או בית-משפט עליון, ביקורת שיפוטית וגם חוקה, הם הגנה על מיעוט ועל כל המיעוטים שקיימים במדינה.

♦ **אילן שיף:** אני רואה שמסתמנת כאן הסכמה לנושא אישור חוקה במשאל עם ואני רוצה, בנושא הזה, לרשום הערת אזהרה.

אין לנו ניסיון עם משאל עם, אנחנו יודעים שחלק גדול מהציבור הישראלי הולך לבחירות כדי להשפיע וכדי לקבוע מי תהיה המפלגה השלטת ואולי מי יהיה ראש הממשלה. אני מאוד חושש שאם אכן יהיה משאל עם במדינת ישראל על חוקה, ולא תהיה עבודת הכנה גדולה מאוד, עלול להיווצר מצב שחלק גדול מהעם יהיה אדיש לשאלה האם יש חוקה או אין חוקה ואדיש לתוכנה של החוקה. אם זה אכן יקרה, אזי עלול להיות מצב שחלק קטן מבעלי זכות ההצבעה ילכו להצביע ואז תינתן אפשרות למיעוטים אינטרסנטיים לקבוע את תוצאות המשאל או לאנשים שיצליחו להתארגן יותר טוב כי יהיה להם אינטרס כזה או אחר בשאלת קיומה של החוקה. עלול להיווצר מצב, שנגיע לתוצאות לא טובות או שבעצם מי שיכריע הוא המיעוט. עלול גם להיווצר מצב, שגם אם תאושר חוקה בסופו של דבר, היא תאושר על-ידי מספר כל כך קטן של משתתפים שמשקלה של אותה חוקה יהיה אחר כך שנוי במחלוקת לאורך דורות.

לכן אני מציע בשלב הזה, לפני שבודקים את הסוגיה הזאת לעומק, לא להתלהב מהרעיון של משאל עם. ממילא הכנסת היא גוף ייצוגי, בהנחה שהיא זאת שתאשר. אם תהיה אספה מכוונת אז יהיו גם כנסת וגם אספה מכוונת, ועל בעיית הרוב והלגיטימציה אפשר להתגבר על-ידי החלטה שיהיה רוב מיוחד בכנסת לקבלת החוקה או לתוכנה.

◆ **עמרים מליץ:** כדאי להבחין בין הכנה של חוקה בהסכמה או חוקה שלא בהסכמה, ויש הבדל עצום. אם מדובר על חוקה בהסכמה, נדמה לי שרק ועדה של מומחים או נציגי ציבור שמייצגים דעות שונות בעם, יכולה להכין את המצע לחוקה. אם מדברים על חוקה שלא בהסכמה, אפשר ללכת דרך הכנסת וכל ההליכים שהוצעו כאן. כך שאם מצפים שתהיה הסכמה, הדרך הטובה ביותר תהיה בית-משפט לחוקה, הוא יבחר לראשונה והוא יכין את ההכנה לחוקה, אם רוצים להגיע להסכמה. אני מבין שהדברים לא מוסכמים ולא מקובלים, אבל הבעיה הקשה ביותר, ואני חוזר על זה לא פעם, היא הפרשנות של החוקה. מטבע הדברים החוקה היא מילים כוללניות ועקרונות כלליים מאוד, אשר יישומם במקרים הפרטיים מחייב פרשנות, ומי שהסמכות לפרשנות נתונה בידו, קובע בעצם את מהותה של החוקה. לכן, כאדם, הייתי רוצה לדעת בידי מי תהיה הסמכות, והייתי רוצה שהסמכות הזאת, היא זו שתכין את החוקה. לכן, אם רוצים חוקה ללא הסכמה, הדרך פתוחה וכל האפשרויות שיוצעו כאן, כל דרך היא לגיטימית.

אם רוצים חוקה בהסכמה, נגזרות השאלות הבאות. קודם כול, מהיכן להתחיל. אז כמובן בהסכמה, הייתי רוצה שהחוקה תתחיל מההתחלה. חוקי-היסוד שהתקבלו הם בסיס טוב אבל לא בלעדי, כי הפרשנות שניתנה להם אינה מקובלת על חלק גדול שדורשים את הסכמתו. לכן, זה לא ילך להגיד שהיום מתחילים את החוקה על בסיס חוקי-היסוד. נדמה לי שניתקע במבוי סתום אם מחפשים הסכמה, כי הסכמה פירושה איזון בין מכלול הנושאים וזה יכול להיות רק במקשה אחת, תוך שינוי חלק מהדברים שהתקבלו עד כה או פרשנויות שניתנו עד כה. אם רוצים חוקה ללא הסכמה, שוב, אין מניעה לבנות ולקחת עוד חוק-יסוד ועוד חוק-יסוד עד שהחוקה תימשך. במילים אחרות, נקודת המוצא היא שקובעת את הדרך ואנחנו מדברים באופן כללי, בלי להבחין בין שני הדברים האלה כי זה מה שיכתוב אם תהיה הסכמה או לא תהיה.

לגבי שינויים. אם מדברים על הסכמה, מטבע הדברים השינויים צריכים להיות נדירים מאוד ורק במקרים קשים או בדברים שקשה לצפות אותם, ובוודאי שלא בדברים ערכיים ומהותיים שהיו סלע המחלוקת ושהביאו להסכמה. מצד שני, אם מדברים על חוקה ללא הסכמה, ממילא הכול יכול להיות יותר פתוח, ויכולים לעשות עוד הרבה דברים ללא הסכמה. במילים אחרות, יש להבחין היטב באיזה מסלול אנחנו הולכים.

◆ **חיים אורון:** מתחילים את הסיפור בכנסת המכוננת בהליך הררי וכדומה, ואני רוצה לקפוץ לשנות ה-90. אז נמצא מסלול שהוא רצף של חוקי-יסוד, שאגב, אז הייתה הרגשה שמתקבלים בהסכמה.

◆ **דן מרידור:** עברו בהסכמה.

◆ **חיים אורון:** נכון. מתברר עכשיו בדיעבד שעוסקים בניתוח ההסכמה של אז ואומרים, בעצם לא הבנו או לא התכוונו וכדומה. כלומר, גם שאלת ההסכמה היא לא מה שהייתה פעם. ההסכמה היא גם נושא שמשנתה עם השנים.

אנחנו חיים היום בתחושה שבעצם שני המסלולים חסומים. חסום המסלול של רצף חוקי-יסוד ולראיה מה שקורה מאז 1992, והתחושה זהה לגבי חקיקה כוללת. איני יודע באיזה מסלול ייפרץ פתח תקווה קודם, ואגב, אני מציע לכולנו לחשוב על מאמצים בשני הכיוונים כי אף אחד מאתנו לא יכול לדעת מה ייפרץ קודם, אבל בהנחה שהיום מדובר על המסלול של חוקה כוללת ומסכימים שגם חוקי-היסוד, במידה שמתקבלים, צריכים להיות חלק ממנה, אני רוצה לעסוק בחוקה הכוללת. מר מרידור, הבעיה היא לא להסתמך על כך שיש החלטת הררי. אנחנו יודעים שהנושא המרכזי הוא לא פירוש החוקה, כמו שאומר ד"ר מליץ. הנושא המרכזי הוא ההתנגדות לעצם קיומה של החוקה, ולעצם קיומו של התהליך בשלב הנוכחי. זאת תחושת.

כולם יודעים שכאשר מתגברים על הבעיה של עצם ניסוח החוקה, יש כאלה שרואים תנאי להסכמה לחוקה דברים שאתה לא תקבל. לכן, ההצעה ללכת בשני שלבים היא לא איזו טקטיקה, שכנסת אחת מקבלת את חוק-יסוד: כינון חוקה, שבו ישנו ההליך, ישנה הדרך, ישנם המוסדות שעוסקים, ועדה מייעצת, ומטילה את המטלה הזו על הכנסת הבאה. לדעתי זו הכרעה קשה אשר תיחסם פה. כלומר, קבלת החלטה בכנסת, וגם פה יש ויכוח כי צריך לחוקק חוק-יסוד, כרגע ברוב של 61, שלפיו הולכים לכינונה של חוקה בכנסת הבאה בהליך המסוים, ופה תהיה המכשלה הראשונה.

אבל אם מתגברים על השלב הזה והולכים לבחירות שגם הציבור יודע, גם הממשלה הבאה יודעת שהיא מתכוונת, כאשר על שולחנה מונח הנושא הזה של חוק-יסוד שהתקבל בכנסת הקודמת. הדבר ישפיע, אולי, על הרכב הממשלה.

◆ **דן מרידור:** ועל ההסכם הקואליציוני.

◆ **חיים אורון:** אני מאוד מחשיב את שתי הטקטיקות הללו. אגב, אני

בעד דו שיח על המסלול, על דרך הכנת החוקה, בנושא הפתיחות לגבי קבוצות, כמו שד"ר קרייני כל הזמן מבטא, לגבי תהליך המעורבות שלהם, היכולת להשפיע וכולי. דו שיח יכול לדעתי להקטין לפחות חלק מהחששות וההתנגדויות.

הערה אחרונה שמתחברת למה שאמרתי עכשיו. עסקו בקבוצה באשר לשינוי. בכל זאת בשאלה של שינוי חוקה ישנם שני שלבים: שלב הייזום ושלב ההחלטה. אני בעד מסננת מאוד סמיכה כאשר מדובר בשלב הייזום, אולי אפילו להליך רציני של חקיקה. אבל אין ליצור מצב של חסימה בפני ציבורים מסוימים, בכל טווח נראה לעין, הדרך לשנות דבר שנראה להם מאוד חשוב. כדי לשנות אותו ממש יצטרכו לעבור מחסומים כפי שמוצעים כאן, אבל ראוי לפתוח דלת מספיק רחבה. לא בפני כל חבר כנסת או כל אזרח, אלא בפני עשרה חברי כנסת ואולי פחות. בייזום הזה צריך להקשיב טוב לאותן קבוצות שנכנסות לתהליך הזה מתוך חששות מאוד גדולים.

♦ **אשר מעוז:** ראשית, לכנסת יש סמכות לתת חוקה, אם על-פי תאוריית שני הכובעים של קליין-ברק או הריבונות הבלתי מוגבלת של הכנסת לפי הנשיא שמגר. אני חושב שהיום כבר אין על זה ויכוח רציני, וכמעט כל המפלגות מדברות במצע על חוקה, אם כן או לא ואיזו. כך שמבחינה זו אין בעיה. ברור שאם היינו ממציאים את הגלגל היום, היינו עושים את זה אחרת והיינו אומרים לאספה המכוננת שתיתן לנו את החוקה, ואז כל הבעיות שדיברנו עליהן לא היו מתעוררות, לרבות שאלת הרוב. כיום הכנסת לא תוותר על הסמכות הזאת, ושנית, אנחנו גם לא צריכים להוריד את רמתה של הכנסת ולפגוע בה, מה עוד שהמפתח בידה ולא בידינו.

מר אורון אומר שב-1992 התקבלו חוקי-היסוד בהסכמה כללית. איזו הסכמה כללית? חוק-יסוד אחד היה 23 נגד אפס, ו-32 נגד 21 בחוק-יסוד שני, זאת לא הסכמה כללית.

♦ **דן מרידור:** הייתה הסכמה של הסיעות הבאות: ש"ס, מפד"ל, ליכוד ועבודה.

♦ **אשר מעוז:** איני יודע. אני משפטן ואיני יודע, אצלי הסכמה כללית של הכנסת זה לפחות 61 חברי כנסת.

♦ **דן מרידור:** כש-120 מצביעים.

♦ **חיים אורון:** 21 נגד אפס זו הסכמה כללית.

♦ **אשר מעוז:** לא, זאת לא הסכמה כללית.

אני מקבל את הגישה של הנשיא שמגר שלא ייתכן שהחוקה לא תתקבל ברוב. אבל הרוב צריך להיות של מינימום 61 חברי כנסת. בניגוד לפרופ' בנדור אני חושב שזה גם צריך להיות המקסימום, כי אחרת חוקה לא תעבור. לכן, בלי שיהיה רוב של חברי כנסת מאחורי זה, אי-אפשר להעביר את החוקה מבחינה דמוקרטית.

לגבי תיקונים, צריך להקשות. לגבי ייזום, ההצעה של ד"ר קרייני היא בעצם לתת לכל סיעה, לרבות סיעת יחיד או שניים, תיקוני חוקה כמעין הצבעת אי-אמון או משהו כזה. תלוי גם מה יהיה הגוף המתקן. אם יהיה גוף מתקן חיצוני, כל אזרח מדימונה ומרמת-גן יוכל לפנות אליהם. אז תפנה גם הסיעה. אבל האם היא יכולה להניע גלגלים בתוך הכנסת ולהכניס לאופרציה שלמה, יש לי היסוסים אם שני חברי כנסת יכולים לעשות את זה.

פרופ' קליין האיר את עינינו בעוד נושא אחד והוא זכויות מיעוט. לדעתי בלעדיהן מדינת ישראל היא לא מדינת ישראל. ברגע שמדינת ישראל לא תהיה דמוקרטית, אז על מה מדברים? אם מדינת ישראל לא תהיה מדינה יהודית ואם היא תפגע במיעוט, אין כבר שום משמעות לחוקה, תקבלו חוקה חדשה וזו בעצם מהפכה חוקתית ולא משנה מה נאמר. לדעתי אלה באמת סעיפים שאי-אפשר לשנות בכלל. אם ישנו אותם, זה סוף המדינה הזאת וזאת מדינה אחרת שתקום.

לגבי דבריו של ד"ר מליץ. זה מצטרף לגישה החדשה. אפשר לגייס הסכמה סביב הנושא של בית-משפט לחוקה בתנאי שלא תהיה חוקה. אני גם לא מקבל את הגישה הזאת שבית-המשפט לחוקה יקבל את החוקה ולאחר מכן יפרש אותה. בית-משפט לא יכין. כל ההיגיון הוא שיש גוף אחד שמקבל חוק או חוקה או תקנה, וגוף שונה מפרש אותה וכמאמר בנושא הספרות, ברגע שהמשורר גמר לכתוב את שירו, הוא לא מוסמך לפרש אותו. צריך להבדיל בין השניים.

◆ **צבי ענבר:** נושא שחייב להיכלל בכל חוקה עתידית הוא האיסור לפגוע בחוקה בתקנות שעת חירום. לבד מהפסקה שהביא השופט שיף מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ואני לא אחזור עליה, אני רוצה להוסיף שבכל חוק-היסוד שנוגעים למוסדות השלטון העיקריים (נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה והשפיטה), בכולם נקבעה הוראה שאומרת מפורשות שעל אף האמור בכל דין אחר, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. ועוד לעניין זה. בהצעת חוק-יסוד: החקיקה מ-1993 יש הוראה האומרת

כך: שעל אף האמור בסעיף קטן (א) (זה אותו סעיף שמאפשר התקנת תקנות שעת חירום) אין בכוחן של תקנות שעת חירום:

1. לפגוע בזכות יסוד של האדם, אלא באופן ההולם מדינה דמוקרטית הנמצאת במצב חירום ובמידה שאינה עולה על הנדרש, דבר שמזכיר את ההוראה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
2. למנוע פנייה לערכאות או לקבוע ענישה למפרע.
3. לפגוע בקיומם של המוסדות המרכזיים של השלטון.

◆ **משה גפני:** יש לי תחושה שכאשר מדברים על המיעוט המיליטנטי המאורגן שגם ילך למשאל עם וגם יפעיל את השפעתו בכנסת, אתם מתכוונים לחברי הכנסת החרדיים ואולי לחברי הכנסת הדתיים. אני רוצה לומר לכם שבכנסת יש 30 חברי כנסת דתיים ויש פה ושם עוד כמה נורמלים.

המשמעות של העניין היא כזאת. זה לא משנה אם אנחנו מיעוט, זה לא משנה אם אנחנו רוב. יש ויכוח אתנו. אין לנו אינטרס שלא תהיה חוקה. להפך, לנו יש אינטרס שתהיה חוקה, אלא שאני מציע להפסיק לדבר בשפה אקדמית ולדבר בשפת שוק. האם רוצים להפריד דת ומדינה, כן או לא. אם לא רוצים להפריד דת ממדינה, אפשר לעשות חוקה היום.

◆ **קריאה:** אגודת ישראל לא רוצה.

◆ **משה גפני:** עזוב את אגודה. דבר על יהדות התורה. אתה כל הזמן מוציא אותי החוצה. אני בעד חוקה. אני נגד הפרדה באופן מוחלט. זה גם לא הזמן לדבר על זה. אם היה מדובר על מיעוט אנטי-דתי, היה מדובר על מיעוט דתי כפי שאנחנו, היה בסדר, אבל אני הייתי בעד הפרדת דת ממדינה. בינינו, בין המיעוט הדתי והחרדי, לבין המיעוט האנטי-דתי המיליטנטי יש 80% או למעלה מ-80% שהוא ציבור מסורתי. השאלה מהו. האם הוא הולך עם האנטי-דתיים או שהוא הולך עם הדתיים. לכן זו בעיה. זאת אומרת, אם היה קו ברור, יכול להיות שלא הייתה לנו מדינה בכלל, יכול להיות שהיה איני יודע מה, אבל אני הייתי בעד הפרדת הדת מהמדינה.

לגבי החוקה, ודיברנו על זה כמה פעמים. צריך לשים את הדברים על השולחן וזאת תהיה החלטה. רוב תושבי המדינה רוצים בכך אין קבוצות מיעוט שלא רוצות חוקה, הערבים רוצים חוקה, העולים החדשים רוצים חוקה, אין קבוצה אינטרסנטית שלא רוצה חוקה. הציבור הדתי

והמסורתי שם את אבני הנגף מסיבה מאוד פשוטה. יש המצאות של בית-משפט לחוקה, יש המצאות של לעגן את כל הדברים. צריך להחליט מראש לפני שהולכים לחוקה מה הדעה שלנו על הפרדת הדת מהמדינה. אם ההחלטה היא שלא מפרידים דת ממדינה או שמחליטים שעל זה נתמודד באינסטנציות אחרות או במקומות אחרים, בואו נוציא את הסטטוס קוו הקיים, שהוא רע לכולנו אבל הוא המצב הנוכחי הקיים, מהעניין של החוקה, ואז אין לי בעיה עם בית-המשפט העליון. לא אכפת לי מי יפרש את החוקה. אין לי עניין בזה. כל הבעיה שלי עם בית-המשפט העליון היא שהוא נוהג לפי השקפת עולמו ואינו יכול לנהוג אחרת.

אני מכיר את הכנסת פחות ממר מרידור ונכנסתי באותה תקופה של מר אורון. מה שקרה עם שני חוקי-היסוד שבעצם הובילו אותם כמה אנשים, ביניהם היה מר מרידור, הייתה הסכמה עם המפלגות הדתיות לצערי הרב. אנחנו נכשלנו בהסכמה וזה לא משנה כמה הצביעו. הייתה הסכמה כי אם לא הייתה הסכמה, לא היו עוברים שני חוקי-היסוד. מה שקרה ומה שהדליק אצלנו את האור האדום הזה, היה אחרי שהתקבל חוק-יסוד חופש העיסוק וכולם הסבירו לי שאין לזה שום קשר לנושא של דת ומדינה שעליו דיברתי, על המקום חטפנו את בג"ץ מיטראל על יבוא בשר חזיר. על המקום. ואת זה המשפטן מר מרידור לא דאג לומר לי שיקרה. לא ידעתי על מיטראל, לא דאגת להגיד לי, אבל אם רוצים להגיע, וצריך להגיע לחוקה, אין שום בעיה בעניין הזה להגיע לחוקה, אבל צריך מראש להחליט מה עושים עם הסטטוס קוו, ואז בואו נדבר לא בשפה אקדמית אלא בשפת שוק, כמו שמדבר ירקן. רוצים להפריד דת ומדינה מאחורי החוקה, אנחנו נתנגד. רוצים להוציא את הנושא של דת ומדינה לוויכוחים אחרים ולדבר על חוקה באופן אמתי, אנחנו בעד.

◆ **דן מרידור:** אני רוצה לעשות צדק עם משה גפני. צריך לומר לזכות משה גפני וסיעתו שאחרי בג"ץ מיטראל, בשנת 1994 נדמה לי, כשעלה מחדש דיון בחוק חופש העיסוק ועוד הוספנו את מגילת העצמאות פנימה, גם הוא הצביע בעד.

מושב רביעי

נחיצותו של בית נוסף
ליד הכנסת

דיון

מנחה

פרופ' אריק כרמון

משתתפים

פרופ' זמיר יצחק

פרופ' אדרעי, יוסף

ד"ר ארד, עוזי

פרופ' אריאן, אשר

עו"ד ארידור, יורם

פרופ' בלפר, אלה

פרופ' גביזון, רות

עו"ד גוברמן, שלמה

ח"כ גפני, משה

גרמן, יעל

פרופ' מעוז, אשר

השר מרידור, דן

עו"ד ענבר, צבי

ד"ר קרייני, מיכאיל

פרופ' קרמניצר, מרדכי

עו"ד קרפ, יהודית

ראב, דוד

השופט שיף, אילן

נשיא בית-המשפט העליון (בדימוס), השופט שמגר, מאיר

תא"ל (מיל.). שפיר, ישראל

◆ **יצחק זמיר:** בקבוצה שלי התקיים דיון מסודר אבל התוצאה הייתה מבולבלת. אולי הסיבה לכך נבעה מכך שאני ניצלתי את הפריבילגיה של יושב ראש וביקשתי לפתוח את הדיון בנושא בהצבעה, ללא כל דיון, בשאלה מי באופן כללי תומך בהקמת בית נוסף ומי מתנגד להקמת בית נוסף. נערכה הצבעה כזאת, והרוב בעד בית נוסף היה קטן ומתון. כלומר, מלכתחילה, כנקודת פתיחה, התברר שיש חילוקי דעות מהותיים בשאלה הזאת.

העמדתי את השאלה הזאת להצבעה לא רק מתוך סקרנות אישית, אלא משום שחשבתי שזאת שאלה מקדמית מבחינה מהותית והגיונית, משום שהעמדה האישית בשאלה בעד או נגד בית נוסף, מטבע הדברים משפיעה על התשובות שתינתנה לשאלות אחרות, למשל, לגבי היקף התפקידים או הסמכויות של בית נוסף. מי שמתנגד לרעיון של בית נוסף לא ירצה לראות בית נוסף חזק, מתחרה או שקול כנגד הבית הראשון, והתשובה לשאלה של התפקידים והסמכויות, עשויה להשפיע על השאלה איך בוחרים או ממנים בית כזה. האמת היא שאני חושב שזו השאלה הנכונה לדיון בשלב הזה. אם וכאשר מחליטים שיש מקום וצורך בהקמת בית נוסף, אז יש מקום לבוא ולדון בפרטים: בית נבחר או בית ממונה, מהם התפקידים, מהן הסמכויות וכדומה.

ברצוני להפנות את תשומת הלב לכך שכותרת הדיון המופיעה בסדר היום אומרת: מושב רביעי, נחיצותו של בית נוסף ליד הכנסת. אני חושב שזוהי השאלה המקדמית הנכונה שבה היה ראוי להתמקד, אבל חזקה עלינו מצוותו של היושב ראש, שביקש משתי הקבוצות לקיים את הדיון על בסיס ההנחה שהוחלט להקים בית נוסף. אז מתעוררות השאלות השונות, מה תהיה מהותו של הבית הזה, נבחר, ממונה וכן הלאה, וזה אשר ניסיתי לעשות, אני חייב לומר, לא בהצלחה מוחלטת משום שהדיון חזר פעם אחר פעם לשאלה הבסיסית, האם יש הצדקה והאם יש צורך בהקמת בית נוסף. אומר כמה דברים בנושא הזה משום שהשאלה מאוד חשובה והיא משפיעה כמובן גם על ההמשך.

אני חושב שהמתנגדים העיקריים, מר אורון, מר מרידור, והיו גם אחרים, כולם הסכימו שיש בעיה. יש פגמים ויש תקלות קשות בתפקוד של הכנסת. הכנסת הפכה להיות סקטוריאלית יותר ויותר, אחראית פחות ופחות, וכללי משחק שחייבו את הכנסות במשך תקופה מאוד ארוכה נשברו, נשחקו או נעלמו כליל. התוצאה היא שישנה חקיקה לא טובה, חקיקה פזיזה, לא מלומדת, לא אחראית, מכוונת לטווח קצר ולא לטווח ארוך, וכל אלה דברים קשים שראוי לתקן אותם אם הדבר אפשרי. אבל כנגד זה באו ואמרו שהבעייתיות בתפקוד של הכנסת, בעיקר בחקיקה של הכנסת, נובעת מהתמודדות סקטוריאלית אמתית. זאת היא בעיה של החברה שהכנסת משקפת אותה, ובית נוסף לא יוכל למנוע את זה ולא ראוי שימנע את זה. את הפתרון צריך למצוא בחברה או בפעילות ותיקונים בתוך הכנסת עצמה.

מר מרידור העלה שיקול נוסף והוא שיש חשיבות רבה בדרך כלל,

ובישראל כיום במיוחד, ליציבות המערכת. הכנסת היא מוסד רופף, אין לו מעמד מאוד חזק בציבוריות והקמת בית נוסף תביא לפגיעה רבה בכנסת. לא צריך לשלול את האפשרות הזאת, אבל היא מוצדקת רק אם ברור שהתהליך הזה, שפוגע במוסד ומערער את היציבות, מביא תועלת מהותית חשובה. ספק רב אם בית שני אכן יביא לשינוי מהותי. המחשבה היא שהבית השני יפעל פחות או יותר כמו הבית הראשון. מר מרידור הסכים שאם אפשר היה להקים בית שני, בית נוסף, שונה במהותו מן הבית הראשון, במובן שהוא לא יהיה בית פוליטי אלא בית של מומחיות מקצועית, שיהיו בו אנשי ציבור מוכרים שרכשו לעצמם הן מעמד והן ניסיון, שיהיו מנותקים משיקולים פוליטיים, ממחויבות פוליטית, ויוכלו להסתכל לא רק לטווח קרוב של הבחירות הבאות אלא לטווח רחוק יותר, אז אולי הדבר יהיה טוב, אבל הוא לא מאמין שאפשר במציאות של ישראל להקים בית כזה ולכן יש לו ספק רב בכך.

מכל מקום, גם אלה שהתנגדו להקמת בית נוסף אמרו שאם יש מקום לשקול את הרעיון, הם מוכנים לבית נוסף שלא יהיה בית שקול לכנסת, לא בית חזק כמו הכנסת, אלא בית של אנשי ציבור מלומדים ולא פוליטיקאים, שיהיה להם גם תפקיד שונה מהתפקיד של הכנסת והוא תפקיד של פיקוח וריסון והכוח העיקרי שלו יהיה כוח מעכב, כלומר, עיכוב פעילות של הכנסת לקראת חקיקה, לפרק זמן מסוים, כדי להחזיר נושא לדיון נוסף לאור הערות או עמדה של הבית השני.

לגבי השאלה האם ראוי או לא ראוי להקים בית נוסף, חלה תזוזה מסוימת, כך שהרוב המתון שהיה בעד הקמת בית נוסף בתחילת הדיון נעלם, והכוחות היו פחות או יותר שקולים. כלומר, היו כמה אנשים ששינו את דעתם.

בהנחה שמוקם בית נוסף, איך הוא ייראה? נקודת המוצא של כל אחד לגבי השאלה אם הבית הנוסף יוקם כבית חזק או כבית חלש, הכתיבה גם את התשובות האחרות.

היו כאלה שרצו בית חזק, שקול כנגד הכנסת, בית שיכול גם ליזום חקיקה, להתערב בחקיקה וכדומה. ברור שבית כזה צריך להיות בית נבחר. לא יעלה על הדעת שקבוצה של אנשים ממונים, גם אם זכו למעמד ולניסיון בתחומים אחרים, יוכלו להתגבר על חקיקה של בית נבחרים. יחד עם זה גם היה ברור שאי-אפשר לבחור את הבית הנוסף באותה שיטה כמו הבית הראשון, כי אז תהיה זו כפילות מיותרת ובזבוז.

לכן צריך לבחור בשיטה אחרת, כפי שמקובל בעולם הרחב. הועלה רעיון שהבחירות לבית נוסף, כפי שנהוג במדינות אחרות, תהיינה בחירות אזוריות, לדוגמה, רעננה תהיה אזור בחירה ותבחר נציג. כנגד זה באו ואמרו שבישראל החלוקה הגאוגרפית, מלבד אזורים מעטים פה ושם, לא מצדיקה בחירות על בסיס אזורי. לעומת זאת, אחרים דיברו על בית נוסף במתכונת לגמרי שונה. זה בית חכמים או בית מלומדים, לא פוליטיקאים, כלומר אנשים שרכשו להם מעמד וניסיון בתחומים שונים: מומחים בתחום המשפט, מומחים בתחום הכלכלה ובכל תחום אחר. בית כזה שימונה (ולא הוחלט על פרק זמן, אבל נאמר לתקופה של 10 שנים, 12-15 שנה) לא יהיה שקול בכוחו ובתפקידיו לבית הראשון, לכנסת, אלא יהיה לו תפקיד של פיקוח, מעקב וריסון שמטרתם למנוע חקיקה פזיזה, בלתי מבוססת, חקיקה שמושפעת מהלכי רוח חולפים של היום שלא יהיו קיימים בעוד חודש או חודשיים, ובין היתר חקיקה שלכאורה היא בלתי חוקתית, כלומר נוגדת את חוקי-היסוד או את החוקה. במובן הזה הבית הנוסף יכול למלא את התפקיד של אותה ועדה מייצעת בהצעת כרמון-קרמניצר שנדונה במועצה בכנס בבאר-שבע, שתאמר לבית הראשון שהצעת חוק מסוימת לא מתיישבת עם החוקה. כפי שאמרו, זה ימנע עומס יתר בבית-המשפט העליון, ויסנן את הדברים שיבואו בפניו לביקורת חוקתית.

ההנחה הייתה שבית שני יאמר שחוק מסוים הוא בלתי חוקתי והחוק יוחזר לדיון בבית הראשון. זה יהיה עיכוב של שלושה חודשים או שישה חודשים, כפי שייקבע. אפשר להניח שבדרך כלל הבית הראשון, בעקבות הדיון הנוסף, יתקן את החוק באופן שהוא לא יסתור את החוקה. עם זאת, כאמור, אין בכך כדי לשלול את הסמכות של בית-המשפט לפסוק, בסופו של הליך, בשם חוקיות החוק.

♦ **אלה בלפר:** הנחת היסוד בקבוצה שלנו הייתה שיש החלטה חיובית לכונן בית נוסף וההחלטה החיובית הזו, מה היא תתרום. לזכותה של הקבוצה ייאמר, שמאחורי ההיענות והרצינות המלאה של כל הדוברים להגיב ולהתייחס לנושא, הרי להוציא, אולי, שני קולות של הסתייגות, היה ברור שיש להם יחס חיובי לגופו של עניין, לרעיון עצמו, אבל לצדו של היחס החיובי הזה, אומר שכמכנים משותפים, לגבי הבית הנוסף, אני יכולה לחלק את זה לשני נושאים: הפונקציות של הבית הזה ואופיו. לגבי הפונקציות, הבית הוא גוף שעוסק בחקיקה אבל אינו מחוקק. הוא בולם, מכין, עוקב, מבקר, מהווה מעין ביקורת שיפוטית מקדימה והוא

מוסיף משקל סגולי ואחריות לכל תהליך החקיקה. השאלה שנשאלה – ייש שם רצף של אפשרויות – היא מהם גבולות הסמכות של הבית הזה, מדרגת סמכות של יועץ בלבד עד איזושהי סמכות יותר אופרטיבית, אבל שוב, הבית השני לא משתווה כמובן לסמכות של הכנסת, לא משכפל את הכנסת, לא מתחרה בה, ולא מפחית מדמותה.

אני רוצה להוסיף להערות שהעיר מר מרידור. הנחת היסוד הייתה שזה בית שלא בא להחליש את הכנסת אלא בא להיטיב עמה וגם לשפר את תדמיתה.

הבית הזה יהיה גם בימה לא רק לאנשי ציבור סתם אלא לאנשי ציבור פוליטיים, לאנשי ציבור שהיו חברי כנסת, וזה יתאפשר אחרי תקופה ארוכה של צינון (לפני החברות בכנסת או לאחר החברות בכנסת) כבימה חשובה נוספת, אחראית, מלאת מוניטין ומכובדת לחברי כנסת. מבחינת הפונקציות זה באמת יהיה גוף מסייע ומייעץ, קצת מכביד על הכנסת, אבל אם אשתמש במטפורה ציורית, הוא סוחר אותה למעלה, לא מבחינת בית עליון ובית תחתון, אלא את המשקל הסגולי של הכנסת כולה, של המוסד החוקתי כולו. שוב, במוגבלות שהוא לא עושה את עבודת החקיקה גופה אלא רק מכין, מבקר, מייעץ, אחראי וכדומה.

הדבר השני, אופיו של המוסד הזה, הקשור כל הזמן לכנסת, לא רק שמבחינת העטיפה השיווקית כל החברים בקבוצה דאגו להדגיש שאין כוונה לאיים על הכנסת, אלא גם מבחינת המהות הפנימית. הוא בא להוסיף ממד לחברה הישראלית שלא קיים. אנחנו חיים במדינה שהייצוגיות בה היא פרופורציונלית מוחלטת, יחסיות מוחלטת למגזרים השונים ולמפלגות השונות. כאן הרעיון הוא לתת שיקוף שונה, ייצוג שונה, שהייתי מסכמת אותו בשלושה דברים:

- א. ראשית, זו תהיה בימה למציונות, למומחיות, לאיכות, למוניטין, לאליטות אינטלקטואליות, רוחניות, מוסריות ובואו לא נאמר את זה במרכאות. כאן נשמע קול חשוב מאוד של ד"ר קרייני שחושש מאליטיזם מופגן או מבוסס או מין חלוקה חדשה למעמדות וההסבר היה, שזוהי אליטה של אחריות משרתת, של איזון אחר. זה לא בא בניגוד לכנסת אלא מאזן אחרת את הייצוגיות של הכנסת.
- ב. שנית, שיקוף של חברות שונות אבל לא בצורה היחסית המקובלת אלא למשל על-פי אזורים גאוגרפיים, על-פי מקצועות, ועל-פי תעסוקה.

ג. שלישית, לאישים פוליטיים, כמו חברי כנסת, תהיה אפשרות לבימה פוליטית אחראית יותר.

לאור הדברים האלה, נשאלת השאלה מהי צורת הכניסה למוסד הזה. דובר על שילוב של מינוי ובחירה, אבל אני חושבת שרוב החברים דיברו יותר על מינוי תוך כדי בחירה פנימית בתוך מגזרים שונים עם אותה אזהרה לא לקבע מגזרים, לא לקבע שומרי שער למגזרים השונים, שהנה אני שומר השער של המגזר הבדואי ואני נכנס עכשיו ל'בית הלורדים' של מדינת ישראל.

אבל כדאי לציין, אף שהרוב התנגדו, שעלתה הצעה להפוך את המוסד הזה לאיזושהי אפשרות של פרלמנט של העולם היהודי, מין קונגרס יהודי עולמי שבו יהיה קשר לעם היהודי בעולם. הדבר לא התקבל מתוך העובדה שזהו מוסד ישראלי מדיני שנוגע ליהודים ולערבים במדינת ישראל. שאלת ההקשרים עם העולם היהודי יכולה להיפתר בצורה אחרת ולא בצורה פנימית בתוך המוסד.

דבר נוסף היה באיזה סוג של חקיקה מדובר, כמה תהיה הסמכות של המוסד הזה אפקטיבית.

יש הרבה מאוד לעשות ואפשר לקשר את זה כמובן לתהליך החוקה, אבל לא מוכרחים, דווקא מתוך העובדה שהכנסת היא קבוצת ההתייחסות והרצון הוא להיטיב עם הכנסת ולשפר את התרבות הפוליטית בישראל ואת המבנה המדיני.

לסיום, כשבונים חוקה, הרי פרק בתוך מבנה החוקה יכול להיות הפרק הזה של הבית השני.

♦ **אריק כרמון:** ראשית, צודק השופט זמיר שהכותרת הייתה 'הנחיצות של הבית'. אנחנו חשבנו, כמתודולוגיה של הדיון, לעשות מעין הבחנה כאשר דווקא בדיון הראשון, ננסה למצות על מה אנחנו מדברים. לכן, בואו נצא מתוך נקודת הנחה שקיבלנו החלטה להקים את הבית ועכשיו מהם הנושאים.

הדיון הנוכחי בעצם אמור למצות את הסוגיה השנייה, של הנחיצות. שנית, אני מציע שלא ניכנס לפרטים לגבי הדיון של הנחיצות. כלומר, לא יכולנו להיכנס לפרטים. לא היה סיפק בדינו להכין נייר דוגמת הנייר של צוות ענבר-גוברמן-בניש לגבי הליכים ששם ירדנו לפרטים שונים. בעקבות הדיון הזה אני מניח שנוכל להיכנס להכנת דגמים כאלה ואחרים שייטנו מענה לשאלות כמו הגדרת תפקידים, משך זמן כהונה, בחירה או מינוי וכדומה.

◆ אשר מעוז: יש לי בעיה עקרונית, כפי שהתבטאתי בקבוצה, עם תסמונת 'מושחתים נמאסתם'. כשלכל בעיה יש תרופת פלא. יש 'מושחתים נמאסתם', מציעים בחירות ישירות לראש הממשלה והשיטה לא עובדת בבחירות אזוריות. הכנסת בעייתית, אז הפתרון הוא בית עליון. זאת אומרת, לא שיש התנגדות עקרונית לאף אחד משלושת הפתרונות, אבל יש לי חשש שאנחנו קופצים לפתרון וחושבים שהמשיח יגיע והכול יהיה בסדר. מר מרידור דיבר לפניי בקבוצה ואני הסכמתי אתו, בעצם שנינו לא הבענו התנגדות, אבל תשכנעו אותנו למה צריך ללכת לצעד הדרמטי הזה והאם הוא באמת ישפר ויהיה לו ערך מוסף כזה שכדאי בגללו להיכנס לאפיזודה. כך היה בנושא הבחירה הישירה. העם התלהב, הוא חשב שהוא פותר את כל הבעיות והנה לאן הגענו. לגבי בית עליון, באופן עקרוני ישנן שתי אפשרויות. האחת, שזה בית עם כוח, הוא בית שנחוץ במדינה פדרטיבית למשל. אני מבין שלא לקראת זה אנחנו הולכים. השנייה, שזה בית המעניק כבוד, בית הלורדים. אני מקווה שאנחנו עדיין חברה שלא מתיישבת עם בית לורדים. יש לנו מוסדות מכובדים בלי מרכאות ובלי ציניות, יש לנו האקדמיה הישראלית למדעים וגופים אחרים חשובים. יש אנשים שמשפיעים במידת משקלם הסגולי בלי להיות חברים בוועדה. באשקלון אמרתי, שישעיהו ליבוביץ לא היה רוצה להיכנס לבית הזה ואם הוא היה נכנס, כוחו היה יורד ולא עולה.

הדבר השני שצריך לחשוב עליו הוא, אם יהיה זה בית ממונה, זו תהיה הודאה בכך שיש לנו בעיות עם הדמוקרטיה ואנחנו רוצים לתקן את הדברים באופן לא דמוקרטי כדי שהדמוקרטיה תפעל. צריך לחשוב גם מנקודת המבט הזאת. עובדה שהדמוקרטיה לא עובדת. הפתרון יהיה להקים בית של אנשים מחוננים וכך ייווצר משטר אוליגרכי במסווה דמוקרטי, כדי שהדמוקרטיה-לכאורה תמשיך להתקיים.

לגבי השותפות של הבית העליון בהליכי קבלת החוקה, בין אם יהיה בית עליון, בניגוד לדעתי, ובין אם לא יהיה, חשוב מאוד שהעם ישתתף בהליכי קבלת החוקה, לטעמי גם בהליכי התיקון אבל לפחות בהליכי הקבלה, גם מבחינה עקרונית – העם הוא מקור הלגיטימציה בדמוקרטיה – וגם מבחינה חינוכית. העם ירגיש בזה כשתיעשה פעולת הסברה רחבה והפעולה החינוכית תיעשה. העם שישתתף במערך קבלת החוקה יהיה יותר מחויב לה באופן אישי, והרגשתו תהיה שהוא תורם ולוקח חלק וזה לא תלוי בבית העליון.

◆ **משה גפני:** למען האמת לא בחנתי את ההצעה הזאת ואני מבין שהדיון הוא דיון ראשוני. אני מרגיש שבכנסת יש בעיה בצורה שהיא מתנהלת ולכן הרעיון הוא נכון.

אתן לכם דוגמה. ביום רביעי האחרון, כחבר כנסת, הייתי צריך להעביר הצעת חוק של נקודת זיכוי לאם לא עובדת בדיון על חוקי-יסוד, הייתי צריך לדון על רפורמה עצומה בשוק הנדל"ן, והייתי צריך לדון על חוק שלי שעבר בקריאה שלישית להאריך את התוקף של הנחות במס ביישובים השונים. זאת אומרת, הייתי בכנסת מהבוקר מוקדם עד מאוחר בלילה בנוגע לחוקים שהקשר ביניהם הוא מקרי בלבד, חלקם חשובים וחלקם חשובים פחות. במקרה היה שם דיון על רפורמה בבתי-המשפט, שבסופו של דבר, יכול להוות נושא שהוא חשוב אפילו לדורות הבאים. כלומר, המצב הזה שהכנסת מתפקדת ועוסקת בכל הדברים, היא עוסקת גם בדברים שקובעים גורלות באופן ממשי וגם בדברים חשובים אבל אינם במרכז חיינו, השיטה הזאת איננה נכונה. גם לגאון הכי גדול שיפעיל את כל יכולת האינטליגנציה והחשיבה שלו, יהיה קשה לעבור מנושא לנושא במהירות כזאת וצריך לעשות בעניין הזה שינוי.

אנחנו גם מדינה שחיה כל הזמן מהיד אל הפה. לצערנו הרב יש מאורעות שרודפים אותנו כל הזמן ואז אנחנו צריכים להתמודד עם בעיות. כאשר יש לנו איזו בעיה, אנחנו משנים את החוק ועושים משטר חדש עד שמתברר שבעצם עשינו טעות. זאת אומרת, עושים את הכול מהר ובמקרים רבים לא לעניין. לפעמים רואים את זה ולפעמים לא רואים את זה. ברגע שיש בית נוסף ואני מציע לא להשתמש במילה בית שני, מפני שזה מזכיר חורבן, בואו נמצא שם אחר, ודאי שצריך להיות עוד מוסד שיעסוק בדברים שהם לא מתחום היומיום, שלא יתפוס את מקום הכנסת, להפך, ושתהיה לחברי כנסת שאיפה להגיע לשם. חבר כנסת הוא אדם שיכול לתרום המון. הוא יכול להיות ראש ממשלה, בתקופה אחרת, ועכשיו הוא יושב כמו חבר כנסת שצריך לעסוק בדברים שוליים. אדם שיכול לתרום גם בביטחון, גם בכלכלה, גם בנושאים חברתיים ולאיש אין גישה אל תחומי הפעולה הללו, והמדינה צריכה את זה.

איני מביע עמדה חד-משמעית לכאן או לכאן, אבל זה צריך להיות ברור. איני מתנגד למילה אליטות. איני מתנגד גם למילה מצוינות כמובן. זה בסדר, אבל צריך לדעת דבר אחד, שזה חייב להיות מקביל.

ככל שהציבור יבחר את החברים, כך הסמכות של הבית תהיה יותר גדולה. זה צריך להיות ברור לחלוטין. אם זה גוף ממונה, יכולת ההשפעה שלו נמוכה יותר, מה שהופך אותו ליותר פילוסופי. אם הוא נבחר על-ידי הציבור, הוא יכול גם לפעול מבחינת התוקף החוקי שהוא צריך לקבל, עם הרבה יותר כוח. היכולת שלו לפעול חייבת להיות לא כיוון שהוא מצוין אלא אם הוא מצוין, הוא צריך להיבחר כדי שיהיה לו הכוח. אם ימנו אותו, המשמעות של העניין היא שהדיונים שלו הם חשובים אבל ללא יכולת הכרעה ממשית.

לכן, אם הולכים לכיוון של מוסד נוסף שיעסוק בדברים הרבה יותר גדולים והרבה יותר גורליים, צריך למצוא איזו דרך שבה הוא ייבחר, כי אם לא נמצא דרך (יכול להיות שהוא צריך להיבחר לזמן יותר ארוך) והוא יהיה ממונה, היכולת שלו לפעול באופן מעשי ולקבל החלטות שיהפכו להיות חוקים, תהיה מוגבלת יותר.

♦ **עוזי ארד:** אני רוצה לחזור ולגעת בנקודה שהיא, ללא ספק משנית לסוגיה הכללית של בית כזה או אחר ובעצם, כפי שדווח, היא במידה מסוימת טואטאה הצידה, אולי בצדק, אבל בטרם טואטא כליל, אני רוצה להסביר למה היא עדיין ראויה לעיון ולחיפוש פתרון שיבוא לכלל ביטוי, וזה הנושא של הזיקה בין העם היהודי בכללותו, לבין המערכת הפרלמנטרית הישראלית בדמות הבית הנוסף.

צריך להתעכב פה על כמה מאפיינים. קודם כול, מבחינה לא פורמלית, לא ממוסדת, קיימת פעילות ומעורבות עמוקה של העולם היהודי בפוליטיקה הישראלית. כלומר, כל מי שרוצה לטעון שיש עצמאות, שיש אי תלות, שאנחנו ריבונים וצריך להפריד בין הדברים, עושה דבר מאולץ. בפועל, המערכת הישראלית גובה מסים מהעם היהודי, נדמה לי שמערכת גביית המסים או גיוס הכספים לצורך זה, היא יותר משוכללת וענפה מאשר גיוס הכספים בארץ. המערכת הישראלית משלבת ומשתפת את העולם היהודי במהלכה המדיניים, לעתים בשאלות קיומיות. המערכת הישראלית הפוליטית נותנת מעורבות ורואה בכך ברכה ועושה את זה באלף ואחת צורות, וזו המציאות.

במציאות הזאת, נשאלת השאלה האם לא כדאי להסדיר את זה ולהפוך כמה דברים ליותר מתוקנים מחד גיסא, ומאידך גיסא לתת ביטוי הולם להכרה בזכותו של העם היהודי בכמה תחומים שיהיה להם היגד ממוסד בתוך התהליך הפוליטי הישראלי.

זה ההקשר שבו אפשר היה לחשוב על מתן ייצוג או נוכחות מתוקנת

ומוסדרת של מנהיגות יהודית עולמית ועל שילובה בתוך המערכת הנבחרת הישראלית. מאחר שמדובר בכינונו של גוף חדש, אולי זה המכשיר שיכול לספוג את השילוב הזה. נכון שקשה לראות קבוצה של חברי אותו בית שהיא לגמרי שוות מעמד ליתר חבריו, משום שרוב העניינים שהגוף הזה יעסוק בהם, הם עניינים שלא בהכרח נוגעים לעולם היהודי, אם כי אנחנו משלבים את העולם היהודי בנושאים הללו. אבל אפשר למצוא גם מכניזמים אחרים, ודובר בהם אתמול ואני מציע שהם יישמרו על סדר היום. למשל, קיומו של מושב מסוים מוגדר בשנה, או יותר מאשר אחד, שבו תהיה נוכחת נציגות של העולם היהודי ואשר על סדר יומו יהיו אותם נושאים שיש לגיטימיות לכך שהם יידונו בין שני הבתים. למשל, מיהו יהודי, נושא שחילק אותנו בצורה רצינית ויצר בעיות. אפשר כמובן לספח את זה לכנסת או ליצור את כל הדברים האלה גם עם הכנסת, אבל הכנסת כבר חיה, נושמת ויש לה השגרה שלה ולא צריך לשנות את מה שישנו. אבל אם חושבים על כינון של דבר חדש מהיסוד, אני מציע שזו תהיה המסגרת שבה יימצא מכניזם מסודר שייתן ביטוי מתוקן לתהליך שקיים ממילא, ואשר צריך להכיר בו. בסופו של דבר ישראל כוננה כמדינה של העם היהודי ולא כעוד תרגיל בדמוקרטיה.

♦ **דן מרידור:** העניין היהודי מאוד חשוב לי, אבל אני מוכרח להגיד שהרעיון הזה לא מתחבר לבית שני. אני מהרהר איך תהיה שם סמכות ההחלטה אם הקשר לעניין היהודי יהיה על-ידי ייצוג יהודי העולם לרבות המיעוט האורתודוקסי הקטן והרוב הרפורמי הגדול שם. אני מתחיל לתמוך בדעתו של ח"כ הרב גפני. לכן זו שאלה מעניינת באמת, אבל אנחנו בכל זאת מדינת ישראל.

אני רוצה לדבר על בית שני או בית עליון או בית תחתון, כל שם טוב לזה. אני מדבר על משהו שלא במקרה נקרא בית עליון בהרבה מדינות. הכנסת היא בית תחתון, אני מסכים, אבל אם צריך בית עליון, אינני בטוח.

אני רוצה להסביר את הדברים כך. ראשית, אחרי ששמעתי את פרופ' בלפר, אני חותם כמעט על כל דבריה. יחד עם זאת יש שאלה, איך מגיעים לדבר כזה. כל אחד מאתנו שמסתכל על הבית העליון רואה את הפורום הנוכחי והוא נראה לו בית עליון מתאים, אבל להבדיל מכם, אני מכיר כבר את חברי הבית העליון. את חלקם אני זוכר ממרכז הליכוד, את חלקם ממרכז העבודה. אני יודע איך זה ייראה. הרצון

ליצור קבוצת אחריות שלצערי נעלמה מהכנסת במידה רבה, שהייתה חוצת מפלגות, הרצון להסתכל בטווחים ארוכים, להוציא את מקצת הכוח מידי האנשים העוסקים בו היום שהם במידה רבה קצרי טווח, קצרי ראייה, מאוד אינטרסנטיים, עוסקים בדימוי, הוא רצון מבורך, אבל אני חושב שהוא לא יעלה בדינו. אני חושב שהתוצאה תהיה איזשהו שכפול. אני רואה את זה בהרבה מאוד מקומות אחרים. אני פשוט מכיר את הלורדים שיבואו.

אגב, אני מוכרח לומר שגם באנגליה, שם יש מורשת עתיקה של בית עליון, הוסיפו אחר כך את הקומנס, את הפשוטים, למטה, איני אומר שמות, אבל כמה מחבריי נהיו לורדים לאחרונה כי הם היו בלייבור ועזרו לאדון בלייר. ואיך נעשו לפני כן כמה לורדים שהיו שם? כי הם עזרו לאדון מייג'ור, לגברת תאצ'ר. גם שם זה מאוד פוליטי. אז יש באנגליה דברים שלא עושים אותם בארץ. כאמור, אני מכיר את החברים, אני חושב שרובם לא יעברו את 'ועדת רביבל' אם יצטרכו אותה, אבל הם יהיו חברים בבית העליון. לצערי איני חושב שזה יתפקד כמו שאתם חשבתם להציע, אף שאני מסכים לחלוטין עם ניתוח הבעיה. התחושה שצריך משהו שירסן, שייתן תחושת אחריות, יחשוב לטווחים ארוכים, זו תחושה מאוד נכונה. איני חושב שאנחנו יכולים לעשות את זה בדרך הזו ולדעתי לא נצליח.

אם רוצים בית עליון עם אנשים מאוד אינטליגנטים אבל בלי סמכות, יש לנו: המועצה הציבורית של המכון לדמוקרטיה. אין לה סמכות, אנשים מאוד אינטליגנטים, מייצגים את מה שפרופ' כרמון וחבורתו, שאני מאוד משבח אותם, בחרו. אני בעד, אבל אני חושב שזה לא יעזור. אני חושב שש"ס, המפד"ל, הליכוד והעבודה לא יסכימו לזה. הם יאמרו שהם יקבעו מי האנשים ולא אתה תקבע. הם יקבעו את האנשים האינטליגנטים שלהם, כי אתה לוקח מסמכותם. אני רוצה לומר משהו שהזכיר פרופ' זמיר, שאמרתי אתמול ונוגע לדבר הזה שאנחנו מדברים בו, בית עליון:

- א. המוציא מחברו, עליו הראיה. כל מי שרוצה לעשות שינוי בלגיטימיות של הקיים, בהצעת תוספת, או גריעה, עליו הראיה.
- ב. מידת השכנוע שהוא צריך לשכנע אותי, מאוד גבוהה.
- ג. אני צריך להשתכנע שהשינוי שיהיה מאוד משמעותי ומאוד חיובי.

אני חושב שכאשר שוקלים את כל השיקולים האלה, גם אם יש תועלת מסוימת ונצליח בכל זאת להביא לכך שהגוף לא יהיה כולו רע אלא יהיה טוב, זה בשוליים. לדעתי אנחנו מערערים עוד יותר את היציבות הקיימת, בלי שמישהו הוכיח את התוצאות הטובות שתהיינה כאן. אינני חושב שהעניין פסול מיסודו. בהכירי את המציאות הישראלית אני חושב, שתוצאתו תהיה לא טובה.

♦ **אריק כרמון:** אתה מניח שני אתגרים לפנינו. האחד, טכני והשני מהותי. האתגר הטכני הוא לגבי אופן הבחירה. אתה מטיל ספק בצורה כזאת או אחרת, אם ניתן לייצר את אותו דגם שאלה (בלפר) התחילה לשרטט ואני רוצה להמשיך כי לדעתי גם ח"כ הרב גפני התייחס לזה. זה אתגר שאנחנו צריכים להתמודד אתו.

יש אתגר הרבה יותר מהותי בעיניי. לדעתי יש שתי נקודות מבט להתבוננות על המציאות הפוליטית. נקודת המבט האחת מתייחסת להוויה הקוניונקטורלית. זאת אומרת, מה קורה בפועל בסמבטיון הפוליטי שמכתיב את המבנה של הכנסת, את סדר היום, את הדינמיקה, את האינטרסים, והייתי אומר מעבר לזה, את הדימוי הירוד וכולי.

אבל יש נקודת מבט אחרת להתבונן על אותה מציאות פוליטית ולא דווקא מנקודת מבט אקדמית מנותקת, ממגדל השן. אני רוצה לקרוא לה נקודת המבט על המציאות הקיומית. אנחנו חברה, מעבר להוויה הקוניונקטורלית, שאין לה מסורת של אחריות, שאין לה מסורת של אחריות פוליטית, ולא יכולה הייתה להתגבש במשך למעלה מ-50 שנה. זה לא שמישהו אשם בזה, זו עובדה. אנחנו חברה שהשערים בה הולכים וגדלים, לאו דווקא בגלל תנאים פוליטיים כאלה או אחרים. למשל גלי העלייה ההמוניים יצרו מציאות מסוימת, או הוויכוח של למעלה מ-30 שנה על מיקום הגבול, יוצרים איזושהי מציאות. דבר נוסף שהוא חלק מאותה מציאות קיומית זה סדר יום עמוס בצורה בלתי אפשרית של בית המחוקקים ושל מקבלי החלטות. אני חוזר על זה בכל מקום שאני רק יכול. בהשוואה לכל דמוקרטיה אחרת בעולם, סדר היום הפוליטי הציבורי שלנו עמוס וכבד לאין ערוך. כלומר, מעצם טבעה, הכנסת עוסקת בטווחים הקצרים. אמנם דיברנו רק לפני שעה על האופי המכונן של הכנסת או על האפשרות שהכנסת תחשוב לטווחים רחוקים, אלא שהמציאות יוצרת מצב מסוים וכופה אותו על הכנסת, וכרגע לא משנה אם היא כנסת עם 19 מפלגות או עשר מפלגות, עם קואליציה גדולה ויציבה או קואליציה אחרת ובלתי

יציבה. אני חושב שעל הרקע הזה לא מדובר כאן, ואני הראשון שהייתי מתייבב מאחורי הדברים שלך, פרופ' אריאן, על משבר קוניונקטורלי שנשנה את שיטת הבחירות. אני חושב שעכשיו אנחנו מדברים ברמה מאוד מהותית. אני חושב שלמוסד נוסף ליד בית המחוקקים, ישנה משמעות קיומית ארוכת טווח בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה. כלומר, אם הייתי נדרש להגדיר מהו תפקידו של מוסד כזה, ואני נזהר כרגע מלנקוב בשמו, הייתי אומר בפירוש טיוב האיכויות של העבודה של בית המחוקקים.

הבלטה של המצוינות, של המקצועיות, תרשה לי להשתמש במילה הגסה, של האליטה המשרתת, הם מסוג הדברים שהייתי רוצה לראות בבית כזה כאשר עיקר עבודתו היא טיוב העבודה בתחומי חקיקה. בשונה ממה שאמר ח"כ הרב גפני, אני בפירוש חושב שצריך להנמיך את סמכותו בצד הכנסת ולא להאדיר את סמכותו לצד הכנסת. הכנסת, בתור בית הנבחרים, צריכה להיות המוסד העיקרי והמרכזי של הדמוקרטיה, ולכן נטייתי היא דווקא לפנות למין סוג של בחירה ומינוי לבית הנוסף. אינני יודע. שוב, זה אתגר שאיני רוצה להתמודד אתו כרגע, אבל כעיקרון אני רוצה להציע שהמוסד הזה יהיה נמוך מבחינת סמכויותיו ומבחינת מעמדו.

◆ **דן מרידור:** קרא לו בית תחתון.

◆ **אריק כרמון:** אין לי שם. יש לי כמה רעיונות לשמות אבל נעזוב כרגע את השם. אני מדבר ברמה המהותית.

◆ **דן מרידור:** לשינוי יש ערך שלילי.

◆ **אשר מעוז:** גם כל המשנה ידו על התחתונה.

◆ **אריק כרמון:** אני לפחות ניסיתי. אולי לא הצלחתי.

◆ **מרדכי קרמניצר:** אני אתחיל בהערה לדברים של ד"ר ארד. אני חושב שיש הבדל גדול בין שיחות שאנשים מקיימים עם מי שהם רוצים, לבין ההצעה (שהיא טובה) לקיים מושב כזה או אחר עם נציגות של העם היהודי. יש הבדל גדול בין ההצעות האלה לבין ההצעה לתת מעמד פורמלי בתוך הגוף המחוקק למי שאינם אזרחי המדינה. אינני חושב שזה ביטוי מתוקן. בעיניי זה ביטוי מקולקל. לכן אני חושב שצריך להיפרד מהרעיון הזה.

אני חושב שהנטל שמר מרידור דיבר עליו, הורם. יש שיקולים חזקים ורציניים מאוד לטובת גוף שיעזור בטיוב מלאכת החקיקה, לא ניתן לעשות זאת בצורה מספקת באמצעות שיפור תהליכי היעוץ בתוך

הכנסת, שגם אותם יש לשפר, אך לא יהיה נכון להסתפק בכך. צריך גם את הבית השני.

אינני סבור שמישהו טוען שהבית השני יביא את המשיח כשם שאינני סבור שאנו קרובים לביאת המשיח שזה המבחן לשיפורים מוסדיים. השאלה היא האם התוצאה עשויה להביא לשיפור משמעותי. אני חושב שכן. ודאי לא מדובר בבית של כבוד, אלא בפונקציה ברורה, מוגדרת, עניינית. אין מדובר בחיפוש כיבודים לאנשים.

נאמר שההצעה איננה דמוקרטית ואני חולק על כך. כל משטר, גם משטר דמוקרטי, בנוי על איזון בין יסודות פופולריים העומדים לבחירה והזקוקים לאמון שוטף של הציבור, לבין יסודות מקצועיים, איכותיים ואליטיסטיים. זה סוג מוסד כזה, ויש לו מקום במשטר דמוקרטי, בייחוד כאשר הפונקציה הרשמית שלו היא פונקציה מוגבלת של עיכוב וויסות ולא יותר מזה. איני רואה פה שום פגיעה בדמוקרטיה.

אני חושב שהבעיה העיקרית של המוסד הזה וכינונו היא, האם הכנסת תסכים להקים גוף כזה. נדמה לי שהמפתח לתשובה הוא בכך שהכנסת תוכל להשתתף בתהליך הבחירה או המינוי של האנשים, לא לשלוט עליו אבל להיות שותפה בו, וראוי שכך יהיה. כמו כן, האפשרות שחברי כנסת מצטיינים יגיעו לגוף הזה אחרי שהם מסיימים את כהונתם בכנסת ועוברים תקופת צינון יכולה לשמש תמריץ לטובת הגוף הזה, ויכולה גם לעודד חברי כנסת להצטיין באיכות עבודתם; ואני אומר זאת מתוך התבוננות בכנסת, שיש בה, בצד אחרים, גם חברי כנסת מצוינים. תהליכי החקיקה יכולים להיבנות מהמשך שירות שלהם במסגרת מוסד כזה.

◆ **ישראל שפיר:** בנוגע לרעיון הבית עם הנציגות היהודית, מתוך היכרות מסוימת עם ההשפעה של הלובי היהודי והישראלי בארצות-הברית, אולי אפשר להקים שם בית שלישי עם נציגות לישראלים ואני בטוח שיש מועמדים.

יש הגדרה שמדברת על פוסט-מודרניות. זה אולי מתבטא בחברה שלנו בחוסר סימטריה בהבנת מושגי דמוקרטיה של חופש הפרט וקבלת האחריות. ההגדרה הזו נופלת, כנראה, גם בכנסת בין חופש הפרט של כל חבר כנסת או כל סיעה לעשות את מה שהיא רוצה, לבין קבלת אחריות.

אני הצבעתי בעד באותה הצבעה מפורסמת, התנדנדתי אבל בסוף בכל זאת גם בפעם השנייה הצבעתי בעד, לא מפני שאני חושב שזה

פתרון, אלא ששאלתי אנשים שהם בעיניי אורים ותומים בתור חברי כנסת, והם לא יכלו בעצם לספק איזשהו פתרון שנראה מספק במובן של השומע שמסתכל מהצד. לכן פתרון כלשהו מסך הפתרונות, הוא בית שני. אינני בטוח שזה הפתרון הנכון. זאת אומרת, אינני בטוח שמוצתה הלמידה בהתעסקות בבעיה, בהגדרת מגוון פתרונות שזה אחד מהם, בכלל לא בטוח שזה נכון. למשל, דוגמה מארצות-הברית של אחריות תקציבית של מגישי הצעות למיניהם להצביע מאיפה מגיע התקציב. למשל החוק של חיסול גירעונות בארצות-הברית כאשר תוך כך וכך שנים צריך לחסל את הגירעון. זה אומר, שבכל שנה יש פחות ופחות תקציב ועכשיו הממשל צריך לעמוד בזה ולחלק את העוגה מבפנים.

סוג זה של תיקונים וההגדרה וההדגשה שלהם, הוא מסוג הדברים שייתכן שהכנסת יכולה, במנגנונים פנימיים או באמצעות גופים חיצוניים שיעצו איך לאמץ את זה, לשנות את עבודתה כך שהיא תהיה יותר מכובדת בעיני אלה שמסתכלים.

בית שני הוא רק אחת האופציות ואני מקבל א-פריורי את מה שאמר מר מרידור שלפעמים, במיוחד אחרי הניסיון שלנו עם שינוי חוק הבחירה הישירה, היה צריך לראות שיש פה יתרון, אלא שאני מזכיר שיש מסה קריטית של חוסר שביעות רצון שהולכת וגדלה מתפקוד החברה הישראלית שמייצגת אותה הכנסת. זה מתחיל בהתנהגותם של ילדים בבית ובבית הספר, וממשיך לתוך החיים הציבוריים שלנו. במובן הזה נדרש פתרון יותר הוליסטי, והנה פה יש איזושהי תרופה שיכול להיות שתופעות הלוואי שלה הן כאלו שמהמחלה הזו אולי נבריא, אבל יכול גם להיות שתהיה לנו מחלה אחרת. במובן הזה, נראה לי שלא מיצינו את הדיון בהגדרת הבעיה, בירידה לשורשיה, והצגה של מגוון הפתרונות ובחירת אחד מהם. מכאן אי-הנוחות שלי.

◆ **דוד ראב:** אני מאמין שבית נוסף נחוץ למדינת ישראל מפני שאיני מאמין שאפשר לשפר את הכנסת עד כדי כך שהיא תענה על כל המגרעות הקיימות כיום בתהליך החקיקתי והייצוגי שלנו.

איני רואה בית שני מעל לכנסת, שיהיה איזשהו בית לורדים או ישקף את העם בדרך טובה יותר או בדרך א-פוליטית. אני חושב שזה בלתי אפשרי, במיוחד אם הוא ממונה ולא נבחר. אם הוא ממונה ולא נבחר, אני מסכים גם עם ח"כ גפני וגם עם ח"כ מרידור, לא תהיה לו לגיטימציה. בנוסף לכך, האמת היא שלא יהיו לחבריה תמריץ לעשות עבודה רצינית, אם הם ממונים ולא אחראים כלפי אף אחד.

אני רואה צורך לבנות מערכת חקיקתית בעלת שני בתים העובדים כשותפים במלאכה החקיקתית והייצוגית, אבל יוצאים משתי נקודות מבט או זוויות שונות. הייתי מעצב מערכת זו, על-ידי שדרוג הכנסת של היום ויצירת בית תחתון. אני חושב שיש לשדרג את הכנסת בדרכים שמעלות את יוקרתה, שעושות אותה פחות תלויה בפוליטיקה העכשווית, ויותר בנויה לטווח ארוך. יש כמה דרכים לעשות זאת, למשל לצמצם את מספר חבריה, להאריך את הקדנציה לשש שנים או משהו דומה, ואפילו לבחור שלישי מהבית כל שנתיים, כך שבכל פעם כל מפלגה תצטרך להציב מועמדים ראויים וטובים. כדאי יהיה לשמור בבית הזה על בחירות יחסיות ארציות, מפני שהרצון הוא שלחבריה יהיה מבט ארצי.

אני מאמין שיש ליצור בית תחתון שיהיה יותר קשוב לאזרח מאשר היום, יותר אחריותי, מדווח לאזרח, וגם את זה אפשר לעשות בדרכים שונות, אבל הרעיון הוא לעשות את הבית הזה יותר מדווח, כדוגמת בחירות אזוריות אישיות כל שנתיים.

בנוגע לנקודה האם בישראל ראויות בחירות אזוריות. בכל מדינה ומדינה בארצות-הברית, יש בחירות אזוריות בתוך המדינה. ניו-ג'רזי, למשל, הדומה בגודלה לישראל ולאוכלוסייה של ישראל, מחולקת לאזורים. בחירות אזוריות אישיות הן רק דוגמה איך לעשות את הבית הזה יותר קשוב לבוחר.

עוד הערה צדדית לגבי בחירות אזוריות אישיות כאלה. כולם מתלוננים על כך שחברי כנסת אינם מופיעים בהצבעות בכנסת. אני יודע בבירור שאם חבר באזור קטן לא מופיע בהצבעות, זה שירוץ נגדו בפעם הבאה יביס אותו מפני שהבוחרים יתבוננו כמה פעמים חבר הכנסת שלהם או הנציג שלהם לא הצביע.

אני חושב ששני בתים כאלה שעובדים במשולב, יענו על הבעיות שכולנו רואים במערכת החקיקתית של היום.

♦ **שלמה גוברמן:** לדעתי התכונות שרוצים לראות בבית הנוסף, בבית העליון, בעיקר שיפור האיכויות של עבודת בית המחוקקים, כפי שפרופ' כרמון ציין, נראה לי שהתכונות האלה יימצאו הרבה יותר בקלות במוסד שאיננו בית כי אם אוהל, אוהל של תורה, אוהל של מצוינות. הכוונה היא לשפר את עבודת הכנסת, וזה צריך להיעשות מבפנים. אני חושש שהקמתו של בית, של מוסד, יהיה מסוג העזר כנגד שזה בעיקר כנגד פחות העזר. כדי ליצור את המכשיר שיעזור לבית המחוקקים, נדמה לי שהדרך הנכונה היא להקים מועצה או מועצות. Law Commissions הן מועצות

לחקיקה, אשר יש בכוחן לייעץ לכנסת בענייני חקיקה. בשביל זה אין צורך להקים בית. מועצות אלה יהיו מורכבות מאנשי מקצוע שיוכלו לסייע לכנסת בענייני חקיקה.

אני אזכיר אפיזודה, שתדגים איך מועצה כזאת יכולה לסייע לכנסת. כאשר ועדת החוקה דנה בכנסת, בשנת 1996, בחוק המתווכים במקרקעין, הופעתי בפניה והבעתי את דעתי שהחוק נוגד את חוק-יסוד חופש העיסוק, משום שהחוק מגביל את חופש העיסוק של אנשים לתווך בעסקי מקרקעין. הכנסת שמעה את דעתי והמשיכה הלאה, וחוקק חוק ופורסם ברשומות. ואכן הכנסת צריכה לעשות את מה שלדעתה נכון לעשות. אילו עמדה לרשות הכנסת מועצת חקיקה, ואם הייתה מקבלת את דעתי שחוק המתווכים במקרקעין סותר את חוק-יסוד חופש העיסוק, אפשר שהכנסת הייתה נמנעת מחקיקת החוק.

בקנדה החוק מאפשר לשר המשפטים לפנות לבית-המשפט העליון ולבקש חוות דעת, pre-ruling, לגבי חוקתיותו של חוק העומד לדיון בפרלמנט. פסיקת בית-המשפט בזכות החוק, שוללת את הזכות לתקוף את חוקתיותו של החוק לאחר שנחקק. אלא שלמוסד כזה מתלוות קושייות אחדות שאין זה המקום לפרטן. דרוש לכנסת כלי לשיפור איכות העבודה. הוא הדין גם בקבלת החלטות בענייני כספים וכלכלה. אני חושב שטוב תעשה הכנסת, אם תקים לידה מוסד לייעוץ כלכלי אבל הייעוץ צריך לבוא מתוך הכנסת, לא מעליה ולא מתחתיה.

♦ **אילן שיף:** נקודת המוצא שלי היא שהמוסד הנוסף, המועצה או הבית השני, זה דבר חיוני. אני מסכים שהסיכוי שהוא יקום קטן ואני מסכים עם מר מרידור שיש חשש שאם יקום, הוא לא ימלא את ייעודו. אבל בכל מקרה, אני חושב שהוא לא ירע את המצב שקיים היום. וגם אם יש סיכוי קטן שגוף כזה יקום, ושהוא יהיה גוף איכותי, תפקידנו הוא גם להביע משאלות. אגב, את זה אני יכול אפילו לשכנע אותך, מר מרידור, כי שמעתי משר המשפטים סיפור שלדעתי מוכיח שמשאלות לפעמים מתקיימות, גם אם הסיכוי הוא קטן. הסיפור הוא על עולה חדש שנגמר לו סל הקליטה והוא הגיע עד פת לחם ובייאשו כתב מכתב לאלוהים והוא אמר: אלוהים, נגמר לי סל הקליטה, אין לי כסף ואני מבקש שתשלח לי אלף שקל. המכתב הגיע לסניף הדואר ומנהל הסניף לא ידע מה לעשות עמו. הוא פתח את המכתב, קרא אותו, הבין שזה עולה חדש שנגמר לו כספו והפנה את המכתב לסוכנות. בסוכנות מכנסים ועדה ואומרים אלף שקל זה מדי הרבה, נשלח לו 500, כי בכל זאת מגיע לו. שולחים לו 500 שקל ואחרי חודש זה נגמר

לו והוא שוב כותב מכתב לאלוהים ושוב זה מגיע לסניף הדואר והפעם הוא כותב כהאי לי שנא, אלוהים, בבקשה, תשלח לי עוד פעם אלף שקל, נגמר לי הכסף ואין לי מה לאכול. רק הפעם אני מבקש שכשאתה שולח את הכסף, אל תשלח את זה דרך הסוכנות כי הם גונבים חצי.

קודם כול, גם אם הסיכוי קטן, אסור לאבד תקווה.

השאלה הגדולה היא, איך עושים שזה יקום כי בסופו של דבר אני מסכים שמי שיקבע אם יהיה מוסד נוסף או בית נוסף, זאת הכנסת. צריך לשאוף שלא ליצור כבר מלכתחילה, בשלבי ההרהורים על הנושא, אנטגוניזם בין הכנסת לבין הרעיון. לכן פה צריך לחשוב גם על המהות אבל גם, וזה לא פחות חשוב, על הטקטיקה. אני חושב שאם נלך על המצב האופטימלי שבו יש גם סמכויות למוסד הזה, אז הסיכוי שהכנסת תאשר את זה הוא קטן. לכן צריך ללכת, לפחות בהתחלה, בקטנות ולדבר על סמכות ייעוצית, סמכות מוסרית ציבורית, ועוד לא להקנות למוסד סמכויות של ממש. בבוא העת, אחרי שכבר יקום מוסד כזה, אפשר יהיה להרחיב או לחשוב על הרחבת סמכויותיו, אבל בשלב ראשון צריך ללכת בשאיפה יותר צרה.

הדבר הנוסף הוא, בשאלה אם אלה נבחרים או ממונים יש פה בעיה. ככל שיש יותר ממונים, רב הסיכוי שאלה יהיו אנשים יותר טובים. מצד שני, לנבחרים יש גיבוי ציבורי יותר גדול. חיסרון נוסף של נבחרים הוא, שאם נלך על מוסד שכל אנשיו נבחרים, זה עלול לעורר כבר בשלב ההרהורים על הנושא, אנטגוניזם של הכנסת לרעיון, כיוון שהיא תראה במוסד איזשהו מתחרה שבאים אליו אנשים נבחרים, בייחוד אם זו תהיה בחירה על-ידי כל העם.

לכן, הרעיון הוא שילוב של נבחרים ושל ממונים, ואז ממזגים את היתרונות של כולם.

לא הייתי מזלזל גם בשם שייקרא לבית הזה משום שאם נקרא לזה בית עליון או אפילו אם נקרא לזה בית, הדבר עלול להיות בבחינת אנטגוניזם פסיכולוגי לכנסת. לכן הייתי מציע שם אחר שלא יעורר אנטגוניזם. הוצע מועצה או מועצת העם וזה רעיון טוב כי פה בעזרת השם אפשר להגיע גם למהות.

אני מצטרף למה שפרופ' קרמניצר אמר, לתת מקום גם לחברי כנסת בדימוס, ראשית, משום שיש לטובים שבהם הרבה מה לתרום למוסד כזה, ושנית, זה תמריץ חיובי.

אני חושב שארבעת הדברים האלה ימתנו את האנטגוניזם.

◆ **יוסף אדרעי:** אני מוכרח לומר שאני מרגיש לא כל כך נוח עם הדיון הזה, בעיקר בגלל הערות כמו תרופות אליל וכדומה. יש מדע שלם שייתכן שחלק מאתנו לא מכיר שעוסק ב-public choice. זה מדע שמסביר איך אנחנו בוחרים, איך אנחנו ממזערים את הטעויות שלנו. רובנו, כנראה, לא מכירים את זה ואני הייתי מאוד ממליץ שאם המכון רוצה לקיים דיון רציני, להזמין את ד"ר עלי זלצברגר, שזה תחום המומחיות שלו, כדי שייתן הרצאה מלומדת על השיקולים.

על פניו, אני בעד בית נוסף שיעסוק אך ורק בחקיקה, שייבחר כמובן. בנושא המשאלות ששמענו, והדברים שפרופ' בלפר הזכירה, זה נתן לי את הרעיון הבא. כיוון שאני מאמין גדול שאם יהיו יותר נשים בפוליטיקה, מצבנו יהיה הרבה יותר טוב, הייתי מציע שבבית הזה שייבחר, תהיה הוראה חד-משמעית האומרת שמספרן של הנשים בבית ההוא, לא יפחת משיעורן באוכלוסייה.

מבחינת השם (ואולי זו תהיה הנקמה האחרונה שלנו), יכול להיות שאפשר, כיוון שקראנו לכנסת כנסת, לקרוא לגוף השני סנהדרין ויהיו שם 50% נשים. יותר טוב מזה לא יכול להיות.

◆ **רות גביזון:** אני תומכת בבית שני ואיני רוצה להסביר למה. הדברים נאמרו והפרטים לא כל כך חשובים, מפני שאנחנו לא בשלב שאנחנו בונים את המוסד. אני רוצה לדבר על המקום של השאלה הזאת בהליך החוקתי שאנחנו עורכים, ולשים את השאלה הזאת בקונטקסט יותר רחב. שתי השאלות שדנו בהן היום, להבדיל משאלות אחרות שדנו בהן בעבר, הן שאלות קריטיות לתהליך של קבלת חוקה, אבל הן שאלות שנוגעות גם לתהליך אימוץ החוקה וגם למבנה המוסדי של החלק המשטרי של החוקה. המחלוקות לגבי הדבר הזה, הן מחלוקות רציניות אבל אני חושבת שברור ומוסכם על כולנו, שאנחנו רוצים שהמבנה המשטרי של מדינת ישראל ייתן ייצוג, משילות, יעילות, ייתן איזושהי דרך מובנית לשפר את האופק הצר של פוליטיקאים נבחרים וייתן איזון טוב בין רפובליקניות ובין מקצועיות. זאת אומרת שהמנהיגות תהיה קשובה לתחושות הציבור, זאת אומרת ניחוש של מה הציבור צריך ומשיכה של הציבור לאן שהוא צריך ללכת. לכן, בחלק המשטרי, יש הסכמה עקרונית והמחלוקות הן מחלוקות יותר מקצועיות. השאלה היא איזה מבנה או איזה צירוף מבנים יכול להניב בתנאים המיוחדים של החברה הישראלית תוצאה שבסך הכול כולנו מסכימים עליה. לעומת זאת, יש תחומים קשים מאוד כמו הפרשנות של זכויות האדם,

כמו ביקורת שיפוטית על חוקי כנסת מטעמים ערכיים, כמו נושאים של דת ומדינה, ליברליות מול קומיוניטריות, שוק חופשי לעומת מדינת רווחה, שהן מחלוקות ערכיות חברתיות, ובהן המנגנון המשפטי והחוקתי צריך לתת לנו כלי לקבל החלטות כחברה. בעתיד הנראה לעין, החברה הישראלית תהיה לא הומוגנית בדברים הערכיים האלה ואנחנו צריכים מנגנון של קבלת החלטות שיכבד את הפלורליזם של העמדות הבסיסיות השונות לגבי הסוגיות האלה.

כשאנחנו מדברים על חוקה בהסכמה, אנחנו מדברים על המחלוקות מהסוג השני. שם אנחנו צריכים להבטיח שהמסגרת המשותפת אכן תהיה מסגרת שלא נותנת לאף קבוצה בחברה הישראלית תחושה שאין לה תשומה לתוך מנגנוני קבלת ההחלטות. לכן, בעניין של המחלוקות מהסוג הזה, האלמנט של ההסכמה או לפחות האלמנט של ההשתייכות ושל ההחלה, הוא קריטי. לא בכל מקרה של החלה (inclusiveness) צריך לתת זכות וטו לקבוצה, אבל התחושה ששומעים את הבעיה ומנסים לתת לה מענה הוגן, היא קריטית.

לעומת זאת בצד המשטרי, אני חושבת שהמצב שונה. בצד המשטרי חלק מהדברים שאנחנו לוחמים נגדם, הם הסטטוס קוו ואינטרסים צרים של בעלי הכוח שלא רוצים לוותר על הכוח שלהם. מול הדבר הזה צריך גם לפתח טקטיקות חכמות. לא צריך לעצבן אותם, ברור שהכנסת תצטרך להחליט, אבל התפקיד שלנו כאנשים שמציעים תשתית חוקתית, הוא תפקיד מנהיגותי. לנו יש יתרון והוא שאנחנו לא קובעים את החוקה, אנחנו מציעים את החוקה. אז שוב, אנחנו צריכים להציע חוקה שלא תהיה מאוד לא מציאותית, עד כדי כך שלא יהיה לה סיכוי לעבור, אבל אנחנו צריכים להציע חוקה שלדעתנו נותנת מענה נכון בתנאים של מדינת ישראל לאיזונים המאוד מורכבים של משילות, יעילות, accountability ואחריות.

השתכנעתי שבית שני עם מבנה ייצוג שונה מהבית הראשון, ולא עליון ולא תחתון אלא בית שני, שיהיו בו פלורליזם וביזור של כוח קבלת ההחלטות, הוא קריטי למדינת ישראל. אני חושבת שצריך לחשוב (זה לא פשוט ולכן אני גם לא רוצה להיכנס לפרטים האלה), איך לבנות את הבסיס של שני הבתים, אבל להערכתני אנחנו צריכים ללכת בכיוון זה. אני חושבת שזה קשור לדברים שדיברנו עליהם במושב הקודם, מפני שזה אומר שאנחנו, גם בחלק המשטרי, לא הולכים במהלך פשוט של המשכת הליך הררי. אנחנו לא אומרים שאנחנו פחות או יותר

רוצים לסדר את חוקי-היסוד כך שהם יהיו חוקתיים וללכת אתם, אלא שאנחנו רוצים לשפר אותם. המצב המשטרי במדינת ישראל הוא אמנם לא קטסטרופה, אבל הוא לא עובד. זו ההזדמנות שלנו לטפל בו ברמות הכי יסודיות של תקצוב, הצעות חוק פרטיות, הליכי חקיקה, משמעת קואליציונית וכל הדברים שבאמת מפריעים לנו כממשל לתת תשובות אפקטיביות לבעיות שלנו.

אם אנחנו, כאנשים שמציעים חוקה למדינת ישראל, לא ניענה לאתגר של שיפור המבנה המשטרי, על אף שיכול להיות לו מחיר מבחינת הקביעות, אני חושבת שלא עשינו את מלאכתנו נאמנה. לכן, אני גם בעד הדבר הזה וגם בעד שינויים משטריים אחרים, שלדעתנו הם הכרחיים כדי שהחוקה של מדינת ישראל בהיבט המשטרי, תהיה חוקה טובה יותר.

♦ **יעל גרמן:** אני מצדדת באיזושהי מועצה ציבורית שתהיה ליד הכנסת ואני חושבת שח"כ הרב גפני הציג בפנינו את הבעיה בצורה ברורה ופשוטה. חשוב שתהיה איזושהי מועצה שתיתן ייצוג יותר נכון למגזרים השונים בציבוריות הישראלית, ושנית, שתיתן את הדעת בצורה יותר יסודית ומעמיקה על אותם נושאים שאולי לחברי הכנסת אין פנאי עבורם.

אני רוצה לסייג את התמיכה הזו בשני דברים. קודם כול, זה לא יכול להיות מפני שאנחנו לא מרוצים מן הכנסת, ואנחנו יודעים שבמושבים השונים שמענו את זה בצורה כזו או אחרת. אם אנחנו לא מרוצים מן הכנסת, צריכים לשבת ולחשוב מה לעשות כדי לשנות את ההרכב של הכנסת. אולי באמת לחזור למה שפעם היה כמעט מובן מאליו והוא שינוי שיטת הבחירה. היום דיברנו מספר פעמים על האפשרות שנחלק את שיטת הבחירה וחלק מהבחירות תהיינה בחירות אזוריות אבל קצת נפנפו את זה הצדה. לא הייתי שמה את זה בצד. אני חושבת שצריך בכל זאת לתת על זה את הדעת ולהחזיר את זה לדיון. נכון שבזמנו זה הלך יד ביד עם שינוי שיטת הבחירה האישית, ויכול להיות שעקב הניסיון המר עם הבחירה האישית והחזרה לבחירה הקיימת היום, שמו בצד את האפשרות של בחירות אזוריות.

אני חושבת שאנחנו צריכים לתת על זה את הדעת ולדון בנושא עוד לפני ההליכה למועצה ציבורית, בית שני, יהא שמה/שמו אשר יהא. יכול להיות שלפני שמקימים גוף נוסף, צריך לחשוב איך משפרים את הגוף הקיים.

יש לי הסתייגות אחת מאוד גדולה. מה שד"ר ארד אמר מפחיד אותי. רוב העם היהודי יושב מחוץ למדינת ישראל ובעיניי זה דבר שלא יעלה על הדעת, שאת גורלי כאן, אני, שאני שותפה לכל מה שנעשה כאן, את החוקים שלי, את ההתנהלות שלי, יקבעו לי אנשים שלא נמצאים כאן. דרך אגב, בכך אני גם מביעה את דעתי על הצעת החוק שעכשיו רצה בכנסת לגבי אפשרות של הצבעת יהודים ישראלים המתגוררים מחוץ למדינת ישראל. שיבואו לכאן להצביע, בסדר, אבל להצביע משם אני חושבת שזה אסור. מי שרוצה לקחת חלק בגורל שלנו, יחיה כאן. מי שחי שם, לא יכול לקבוע לנו. אני רוצה להזכיר לד"ר ארד שמרבית העם האירי חי בארצות-הברית. אני חושבת שבאירלנד לא היו מעלים על דעתם שהאירים בארצות-הברית יצביעו עבור אירלנד או עבור איזשהו חלק מבית המחוקקים באירלנד.

לכן אני בעד, עם שתי ההסתייגויות שצינתי.

♦ **אשר אריאן:** אני מתייחס לכל הדיונים שלנו כתרגיל בהנדסה חברתית. וככזה אין לי ספק שהמקום של החוקה חשוב מאוד, אבל גם חלקי מאוד. הוא לא פותר את כל הבעיות. לכן, אם אנחנו מתמודדים עם שסעים כמו דתיים וחילוניים וערבים ויהודים, ודאי שנוכל לקבל על עצמנו הצעה יחסית צנועה של שינוי מבני של בית המחוקקים.

אני רוצה להזכיר שבזה שנשנה או לא נשנה את המבנה של הכנסת, לא נפתרה הבעיה, ובעיניי הבעיה הגדולה היא בעיה של מנהיגות, בעיה של יצירה של דור ממשיד, של אליטה משרתת. אני רוצה להזכיר שהסעיף הגדול והחשוב ביותר כלל לא נכלל בחוקה וזה סעיף המתייחס למפלגות הפוליטיות. אם מסתכלים על הממדים של החוקה בלבד, נדמה לי שיש כאן הזדמנות לעשות תיקון מושכל. אם התיקון הוא מושכל, אם נצליח להרכיב שיטה ודרך לעודד את היעדים שחשובים לנו, אז נדמה לי שההצעה היא כן במקום.

♦ **מיכאל קרייני:** אני הבעתי התנגדות עקרונית לעניין של מינוי אליטות בתוך המועצה.

אני מתנגד, משום שלדעתי אחת הבעיות של הכנסת שאנחנו רוצים לתקן באמצעות יצירת הבית הנוסף, היא האליטיזם של הכנסת. הכנסת נתפסת בעיני הציבור גם כמוסד אליטיסטי, כמוסד שמנותק מן העם ושאינו משרת את העם, אז באים ורוצים לתקן את המצב באמצעות יצירת עוד גוף שמנותק מהעם עוד יותר.

לכן, העליתי בקבוצה את העובדה שיש חלקים רבים בעם שאין להם

ייצוג נאות בכנסת. דיברתי על נכים, דיברתי על גמלאים. יש קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות בתוך הכנסת. מבחינה זו אי-אפשר לבוא ולתקן עוול אחד באמצעות עוול נוסף.

גם אם מדברים על אותו סוג אנשים שרוצים למנות לאותו בית שני, אז יש ייצוג גם לפרופסורים בתוך הכנסת, גם לאליטות הרגילות בתוך הכנסת, גם לבעלי ההון בתוך הכנסת. כלומר, יש גם בתוך הכנסת הקיימת אותה הקבוצה שאנחנו מדברים עליה כקבוצה שמתאימה להיות בבית הנוסף.

לכן אני מאוד מפחד מהנושא של האליטיזם בתוך החברה ואני חושב שאם רוצים לתקן עוול אחד, אי-אפשר לתקן אותו ביצירת עוול נוסף. אם רוצים עוד בית מפקח, אין שום סיבה שגם לבעלי תפקידים פשוטים כמו פועלים רגילים, אנשים רגילים, אנשים שחיים את היומיום שלהם, לא יהיה ייצוג שם לצד הפרופסורים הנכבדים.

♦ **יורם ארידור:** למדתי משהו מהתרגיל שסיפר עליו פרופ' זמיר, אבל למדתי בכיוון ההפוך. כלומר, מה שסיפרת הוכיח שצריך תמיד מחשבה שנייה. לכן יש צורך בבית שני.

אני הייתי חושב שבית שני דרוש מפני שהבית הראשון הוא היום בית לא מרוסן ובמידה רבה מופקר. אילו היה אפשר, היה צריך להקים תחילה את הבית הראשון. הכנסת מופקרת ולא תמיד בית-המשפט יכול לעמוד מולה. איני בטוח למשל שבית-המשפט יעמוד מולה בעניין של הבג"ץ של הקשת המזרחית בעניין שוד קרקעות המדינה, אבל יכול להיות שבית שני היה מכריח מחשבה שנייה בנושא הזה.

לכן, אני מציע שלא תהיה כאן מהפכה חוקתית, שלא יהיה בית עם סמכויות. כל מה שצריך זה בית שיש לו שיקול נוסף שיאלץ את הכנסת במקרה הצורך, לאו דווקא בעניינים חוקתיים, גם בעניינים של חקיקה רגילה, לקיים הצבעה בקריאה רביעית וחמישית.

אם החוק עובר גם את המכשול הזה, לא עזר, אבל יכול להיות שיעזור ויכול להיות שבית כזה, אילו היה קיים, היה מונע את השינוי החפוז של שינוי שיטת הבחירות.

מכיוון שאני חושב שעליו להיות רק גוף דוחה, מעכב, אסור לתת לו להיות גוף נבחר מפני שאז הוא מקביל לכנסת בצורה כלשהי. הוא יכול להיות ממונה על-ידי קריטריונים של 'לשעברים', אם מהאקדמיה, אם מעולם המשפט, אם מהפוליטיקה, אם מבנק ישראל, אם מהרשויות המקומיות, או אי אילו קריטריונים אובייקטיביים אחרים, וזה יכול

להיות מצב שבו הוא יתפקד, או לפחות לא יזיק יותר ממה שהכנסת הקיימת מזיקה. איני רואה איך יתקנו את זה מפני שחברי הכנסת הפכו להיות לקבוצת לחץ לעצמם.

צריך, כמובן, שיהיה ניתוק מסוים בין זה ובין הפוליטיקה המעשית וצריך שתהיה הגבלה לתקופה די ארוכה על חזרה או כניסה לפוליטיקה של הבית הראשון, לאדם שנכנס לאותו בית נוסף. בסך הכול אני חושב שזה היה ניסיון טוב אם היינו עושים אותו.

יש בעיות של שיתוף פעולה בינינו לבין חלקי העם היהודי שבגולה. הבעיות האלה לא ניתנות לפתרון על-ידי שילובם במוסד קונסטיטוציוני של מדינת ישראל. אני יכול להבין ויודע שיש מקום ויש הרבה מקרים שבהם אזרח יכול להיות אזרח של שתי מדינות. אינני מכיר מדינה אחת בעולם שתסכים שאזרח שלה יהיה חבר בבית המחוקקים של מדינה אחרת מפני שאזרח יכול להיות בבית המחוקקים של מדינתו. אם הוא יהיה חבר גם בבית המחוקקים של מדינה אחרת, הוא עלול להיות חבר בבית מחוקקים של שתי מדינות. אני חושב שאף מדינה לא תסכים למצב הזה ולכן זה אחד הנימוקים שבעטיים אני חושב שבית שני איננו בא לפתור את הבעיה של שילוב ושיתוף הפעולה בינינו ובין העם היהודי.

♦ **צבי ענבר:** הסיכום של אלה בלפר שעמדה בראש הצוות שישבתי בו, משקף לחלוטין את עמדתי וגם העמדות שהביעו פרופ' קרמניצר, עו"ד ארידור ואחרים, ועמדתי ידועה בעצם מאז כנס אשקלון הראשון, והיא בעד.

הכנסת לא תמיד קשובה ליועציה. היא הרבה פעמים קשובה, ואני חייב לומר את זה, ועמדות שהביעו בפניה יועצים בדבר אי התאמתו של חוק לחוקי-היסוד, בהחלט התקבלו על דעת הכנסת. זו גם אחת הסיבות מדוע עד היום, במשך עשר שנים, חקיקת הכנסת כמעט ולא נפסלה. אבל מי שהופיע בפניה, וישנם כאן כאלה שהופיעו בפניה כמומחים, נוכח לדעת שלא תמיד הכנסת קשובה.

הנימוק המרכזי שלי, כשהעליתי את הנושא פעם או פעמיים, היה הקלות הבלתי נסבלת של החקיקה. לכן מבחינה זו, היכולת להשהות ולעכב מספיקה לדעתי. אני בסך הכול רוצה שקצת יחשבו פעם נוספת או יחשבו יותר. חבל שח"כ הרב גפני איננו פה ברגע זה, מפני שהוא היה עד לזה ממש בימים אלה. השבוע, ביום רביעי, סיימה הכנסת את כנס החורף, כל מי שהיה בכנסת יודע שהשבוע או השבועיים האחרונים

של חקיקת הכנסת הם ממש טירוף וחוסר אחריות. מובאים חוקים לקריאה שנייה ושלישית בלי שהוכנו כראוי, רק מפני שחברי כנסת רוצים להספיק להוציא את החוק שלהם עד הפגרה.

אם הליך החקיקה היה הליך תקין, לא הייתי אומר את כל הדברים האלה. אני אביא דוגמה אחת להליך שנראה בעיניי תקין: חוק השב"כ. חוק השב"כ כבר הובא בעבר, והיה בכנסת, ויושב ראש הוועדה דאז, ח"כ מרידור, לא הזדרז להביא אותו לקריאה שנייה ושלישית. הוא דן בכל סוגיה וכיוצא בזה ויכול להעיד על כך מי שיושב כאן. לעומת זאת, אחרי שהתחלף יושב ראש הוועדה, שמעתי מפי מי שנטלו חלק בהליך החקיקה שהפעם הושלם, והחוק התקבל כי הנימוק העיקרי היה לגמור את החקיקה, נושאים חשובים הועלו אבל לא נתנו כמעט לאנשים לפתוח את הפה ולדבר. את זה אני רוצה למנוע.

◆ **יהודית קרפ:** בניגוד למר מרידור, אינני חושבת שצריך לחול הכלל שלפיו המוציא או המשנה, עליו הראיה. אני חושבת שבענייננו צריך לחול הכלל של הדבר מדבר בעד עצמו, עם המסקנות המתבקשות מכך.

כשפרופ' כרמון העלה את השאלה אם מדובר בגוף עליון או בגוף תחתון, והאם הכנסת תסכים להקים גוף עליון, חשבתי בלבי שהשאלה היא לא אם נגדיר את הגוף כעליון או כתחתון אלא מה הסמכויות שניתן לגוף המוצע, כי סמכות עיכוב היא במידה רבה סמכות עליונה. אמנם משאירים לכנסת את המילה האחרונה בחקיקה, אבל מדובר בכוחות ששולטים בתהליך. לכן אינני חושבת שצריך לחשוב במושגים של עליון ותחתון, אלא במה שנאמר כאן: בשני גופים שמתפקדים אחד לצד השני כמו שני קטרים שמושכים במקביל תהליכי חקיקה.

אני חושבת שאנחנו צריכים להגדיר את תהליכי החקיקה שלנו בצורה כזאת שבתחומים מסוימים, בנושאים מסוימים, בקונסטלציה מסוימת, תהיה זרימה מהכנסת לבית האחר, אני לא אקרא לזה עוד קריאה או עוד תהליך מאוחר או מוקדם, אלא שני גופים שיש ביניהם מערכת של בלמים ואיזונים, שהתוצר הסופי הוא שהכנסת היא הגוף המחוקק אבל תהליכי החקיקה כוללים גם את הגוף השני על סמכויותיו.

◆ **דן מרידור:** הוויכוח לא עקרוני. לו ידעתי שאפשר לבנות בית כמו שדובר כאן, הייתי יכול לתמוך בו, כי אני יודע אולי טוב מרבים אחרים כאן, את מידת ההפקרות בכנסת והיא הרבה יותר גדולה מכפי שעו"ד ארידור מתאר אותה מבחוץ. היא חמורה והיא מסוכנת. אלא

שאני חושש, ואני מודה, מה שקרה לנו גם לגבי בית-משפט לחוקה, שמתוך כוונות טובות, הדברים האלה הופכים להיות חי הנושא את עצמו ותוצאתם יותר גרועה.

לכן הוויכוח הוא בשני מישורים: האם רצוי בית עליון לעכב חקיקה, התשובה היא ודאי. האם רצוי שתהיה מחשבה ארוכת טווח, התשובה היא ודאי. הייצוגיות המופרזת של הכנסת היום גדולה מאי פעם בעבר, קבוצות אומרות אני רק דתי או רק חילוני או רק ספרדי או רק ערבי או רק רוסי. הרבה מפלגות היום הן לגמרי ייצוגיות. האם הייצוגיות הזו מזיקה? היא מזיקה. אני מכיר תהליכים ואני יודע לאן זה מוביל. אמרתי, אני רק מתריע על המשמעות בפועל ולא על הרעיון התאורטי.

♦ **מאיר שמגרי:** אני רוצה לסכם בקצרה ולומר שהדיון היום הצדיק את ההחלטה שלנו להביא את הנושא בחזרה לפרום הזה, מכיוון שלעומת הסתייגות רחבה מאוד שהייתה בדיונים קודמים, אפילו בבאר-שבע לאחרונה כשזה עלה, ועוד יותר באשקלון, יש כאן היום גישה חיובית אפילו אצל אלה שמסתייגים מהנושא.

אנחנו בוודאי לא מתעלמים מהבעייתיות, אבל הייתי מציע שנפריד בין שלושה נושאים כפי שגם הפרדנו אותם. קודם כול, נושא הנחיצות, לאחר מכן נושא הסמכויות ולאחר מכן נושא דרך היווצרותו של הגוף, היינו, אני אומר בסוגריים, בחירה-מינוי וכל האלטרנטיבות. נדמה לי, שאם נראה את הנושא הזה כסוגיה שצריך לפתח אותה, להעלות רעיונות נוספים כדי להשלים את הנושאים הפרובלמטיים ביותר, הדבר ייראה יותר מתקבל על הדעת. אני מתכוון בעיקר להערות של מר מרידור, שאני שותף להן. זאת אומרת, אני חש את החרדה שיכולה להיווצר כאשר בעקבות הנחיצות של גוף, מתחילים לחשוב מהן השיטות הישראליות המקובלות להיווצרותו. לגבי הנחיצות, אני בהחלט רואה את הגוף הזה, וכך גם הייתה הדעה הכללית כאן, לא כמוסד כמו הסנט בארצות-הברית או בית שני בהיררכיה החקיקתית הפרלמנטרית של ארצות אחרות, אלא כגוף אשר בא, בעיקרו, לפקח על ההיגיון, על הסבירות, על האינטרס הציבורי, כדי לעכב מהלכים אשר יש בהם משום הזדרזות יתר. דווקא כשאני מדבר על הדברים שפרופ' אריאן דיבר עליהם כדוגמה לכך מדוע גוף כזה איננו נחוץ, הדוגמה שהוא הביא היא הדוגמה הקלסית: נושא שינוי שיטת בחירתו של ראש הממשלה. נושא זה עבר בפרלמנט בצורה זו, או אחרת, ולא עבר שום ביקורת נוספת אשר הייתה אומרת לפרלמנט, אולי לא חשבתם על כל

הזוויות, תחשבו על זה שוב, לא כדי שאנחנו נבטל אלא כדי שיקבעו כללים משופרים יותר אשר צריכים לחול כאן. זאת אומרת, מדובר בעיכוב מהלך, לשם בדיקה ומחשבה נוספת. שמענו גם את הדברים של חבר בית הלורדים שבא לספר לנו על פעולת החקיקה שלו וההתרשמות, לפחות שלי, הייתה שהבדיקה היסודית מאוד שנעשית שם ולגבי חקיקה שעברה את ה-(House of Commons), לעתים רק כדי להחזיר חוקים לדיון נוסף לזמן מסוים, היא מאוד יעילה. אני חושב שזה נושא שיכול להיות דוגמה חיה ויש דוגמאות רבות.

איני רוצה להיכנס לדברים מאוד שנויים במחלוקת, אבל אני לוקח את חוק הנגב. באמת אינני יודע, עד היום לא תפסתי, אולי השגתי מוגבלת, מדוע ראש העיר באר-שבע צריך לשלם מס הכנסה פחות מאשר ראש העיר הרצלייה, אבל זה מה שקבעו. לא קבעו חוק אשר דן באנשים שנמצאים במצב כלכלי קשה בנתיבות או באופקים או בדימונה, אלא באופן סוחף כל פרופסור באוניברסיטה בבאר-שבע משלם פחות מס הכנסה מפרופסור באוניברסיטת תל-אביב. למה? איני יודע. אין שום סיבה מיוחדת, רק מכיוון שהבחינה היא גלובלית טריטוריאלית. זאת דוגמה, זה חוק והוא כל כך מושרש שהממשלה כמעט נפלה בגללו ונדמה לי שראיתי את הדבר הזה בטלוויזיה ולכן אני יכול להעיד מראייה ישירה, שהמפכ"ל לשעבר היה נוכח בזמן ששרפו צמיגים על הכביש כהתנגדות לביטול של החוק.

זה דבר שראוי למחשבה נוספת, ולכן, נדמה לי שבהצבעות של ארבעה נגד אחד או אפילו עשרה נגד חמישה או הצבעות בנושאים מאוד קריטיים שעוברים בקולות מועטים, רצוי שגוף מסוים יאמר, אנחנו מבקשים בנושא הזה בתוקף מעמדנו וסמכותנו על-פי חוק, שהנושא הזה יעבור בדיקה נוספת בפרלמנט, ורצופות, בהקשר זה, הערות כאלו ואחרות.

אני רואה בכך מהלך דמוקרטי בהחלט מכיוון שהוא חלק מתהליך שאושר משפטית וחוקתית על-ידי הפרלמנט בחוקה שאנחנו מדברים עליה, והוא לא פוגם כמו שכל התייעצות עם גורם נוסף בתוך הפרלמנט איננה פוגמת.

אני בהחלט מקבל את מה שעו"ד גוברמן אומר. יש דברים שצריך לבדוק אותם אחד לאחד ואני בהחלט חושב שאנחנו צריכים לעשות את זה כאן. לכן דיברתי על תהליך של בדיקה נוספת. יש דברים שפתרונם הוא בשינויים פנים-פרלמנטריים ולכן המועצה כאן הציעה שחברי הגוף

האמור ייבחרו, למשל, באופן חלקי לפי אזורים, ובאופן חלקי בדרך אחרת. חשבנו ששילוב הזה, הגישה השונה, יכולה להביא לשקילה יותר מאוזנת, יש תיקונים שעו"ד גוברמן דיבר עליהם שאפשר לבחון אותם. כמו שהוזכרה כאן החובה לפרט מניין יישאב הכסף לתקציב לגבי חוק חדש שבא. הדבר המרכזי הוא שהתהליך הכללי במשפט הישראלי ובחיים הציבוריים הישראלים הוא שאין מסתפקים במחשבה של גורם אחד.

אנחנו, בשונה מהמציאות שמתוארת כאן, הלכנו והוספנו ערעורים בכל דרך אפשרית לגבי כל מוסד. פעם לא היה ערעור בדין משמעתי, אם אתם זוכרים, אבל היום יש ערעור בדין משמעתי ואיני מדבר דווקא על גופים רגימנטליים אלא על גופים של עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות. כל מקום שבו היה שיקול יחידי ובלעדי, אמרנו שזה שרירותי, צריך אפשרות לבדוק אותו מחדש בדרך כלשהי. המחשבה המסודרת הדמוקרטית מבחינת מנהל תקין היא, שרצוי שהחלטות אנושיות, שלא ירדו מן השמים, יעברו ככל האפשר בחינה נוספת כשהדבר דרוש. עו"ד ארידור אמר גם הוא את הדבר הזה. מה שכאן דרוש, זו אפשרות של עיכוב מסוים לשם מחשבה נוספת ולא יותר.

♦ **אשר מעוז:** אם אלה כל הסמכויות של הבית הנוסף, אין לי ויכוח אתך.

♦ **מאיר שמגר:** לגבי הסמכויות, ייתכן שצריך להוסיף גם את העניין של המשמעות החוקתית של חוק רגיל מסוים. אני חושב שזה גם יכול להקטין את החיכוך עם בית-המשפט כאשר הדבר הזה עולה כפי שח"כ הרב גפני אמר. אני חושב שתהליך אשר בו תגיד המועצה לכנסת: 'אנחנו מבקשים שהנושא הזה ייבדק מחדש מבחינה חוקתית על ידכם (רק בדיקה נוספת), כי אנחנו חוששים שזה נוגד את חוק-יסוד פלוני אלמוני', זה מהלך שיכול לחסוך התדיינות מאוחרת יותר, וזה דומה מאוד למהלך שקיים היום על-פי ה-Human Rights Act באנגליה, שבו בית-המשפט איננו מבטל דבר שהוא בניגוד לחוק זכויות האדם, אלא השר מעביר את זה לפרלמנט והפרלמנט מחליט שם אם הדבר הזה נוגד את חוק זכויות האדם או לא. מועצה שעושה פעולה דומה כאן, תנטרל במידה רבה את ההתערבות השיפוטית שמתקוממים נגדה. זה קצת דומה להליך ב-Conseil הצרפתי שבו דיון במועצה הזאת מתקיים לפני שהוא נכנס לתוקף, וחוסם לאחר מכן את הדיון בבתי-המשפט. לכן מבחינת הסמכויות, אלה פחות או יותר שני מישורים שבמבט

ראשון אני רואה אותם. העניין של עיכוב קבלת חוק, ובעיות של התאמה חוקתית.

לעניין היווצרות הגוף, אני שותף לפרובלמטיקה הזאת. צריך לחפש עוד דרכים. צריך להימנע מכך שתהיה כאן חזרה על התהליך של בחירת הכנסת כי אז באמת נוצר הסנט. זאת אומרת, מעל הפרלמנט יש סנט, שני הגופים נבחרים, הם ממילא באופן אוטומטי הופכים לשווי מעמד כי שניהם נבחרים, שניהם שואבים את כוחם מהריבון, מהעם במישרין. לכן ייתכן שהפתרון צריך להיות שהמינוי יהיה מגוון. זאת אומרת שגוף כזה יכלול אנשים שבתוקף תפקידם נכנסים למועצה הזאת, נניח עם גמר שירות בתפקיד ציבורי מסוים, נניח, נגיד לשעבר של בנק ישראל הוא חבר המועצה הזאת.

אינני מקבל את ההצעה של ד"ר ארד לגבי ייצוג העם היהודי. זה דבר פרובלמטי מאוד. אין מדינה שתסכים לכך שאזרח שלה יכהן במוסד מעין פרלמנטרי של מדינה אחרת, אבל צריך גם להביא בחשבון שחלק גדול מהאוכלוסייה שבה מדובר, שאמנם תורמת הרבה לישראל ואיני חולק על כך, אבל האינטרסים שעל-פיהם היא פועלת אלו האינטרסים של המדינה שבה הם חיים ולא של המדינה שלנו. לעתים קרובות מדי לצערי, ואני רואה את זה דווקא במציאות היום, יש ניגוד אינטרסים וסתירה בין האינטרס של המדינה שבה הם חיים לבין האינטרס של המדינה שבה אני חי. לכן כל אחד כבודו במקומו, והיחסים צריכים להיות טובים, אבל בגוף פרלמנטרי או מעין פרלמנטרי שלנו, הם לא צריכים להיות.

כפי שאמרתי, ייתכן שלא צריך להיות מינוי על-ידי מפלגות אלא צריך להיות מינוי מגוון על-ידי גורמים שונים. יכולה להיות ועדת מינויים למשל שמורכבת מנושאי תפקידים מסוימים שדורשת רוב מיוחס מסוים בתוכה. אדם ייבחר לא על דעת מישהו אחד או כדי לייצג אחד אלא יצטרכו ליצור איזונים, אבל זה נושא שאני בהחלט רואה אותו כקריטי וטעון בדיקה. המכון יצטרך לשבת על הנושא הזה ולהציע אלטרנטיבות אשר כמנהגנו תמיד יחזרו אליכם.

