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

**מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 364**

**מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט**

יום שני, ט"ו בטבת התשס"ה (27 בדצמבר 2004), שעה 11:00

**סדר היום**: הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - מינוי ממלא מקום לראש הממשלה), של חבר הכנסת חיים רמון (פ/3018)

**נכחו**:

**חברי הוועדה**: מיכאל איתן - היו"ר

יולי אדלשטיין

נעמי בלומנטל

עזמי בשארה

זהבה גלאון

נסים זאב

רשף חן

איתן כבל

אליעזר כהן

יצחק לוי

גדעון סער

אופיר פינס-פז

יולי תמיר

**מוזמנים**: חה"כ טלב אלסאנא

חה"כ עבד אלמאלכ דהאמשה

חה"כ איוב קרא

חה"כ חיים רמון

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז

עו"ד דלית דרור - משרד המשפטים

ישראל מימון - מזכיר הממשלה, משרד ראש הממשלה

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' יחזקאל דור

פרופ' זאב סגל

פרופ' קלוד קליין

ד"ר סוזי נבות

עו"ד ברק כלב - התנועה לאיכות השלטון, מנהל המח' המשפטית

שוקי לבנון - התנועה לאיכות השלטון, דובר

**יועצת משפטית:** סיגל קוגוט

**מנהלת הוועדה**: דורית ואג

**קצרנית**: אסתר מימון

**הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - מינוי ממלא מקום לראש הממשלה),**

**של חבר הכנסת חיים רמון**

היו"ר מיכאל איתן:

רבותי, בפתח דברי אני רוצה לברך את חבר הוועדה, מי שהיה יושב-ראש הוועדה לפני, חבר הכנסת אופיר פינס, על ההצלחה שלו בבחירות שנערכו במפלגת העבודה. אנחנו אומנם יריבים, ממפלגות שונות, אולי מתווכחים בנושאים שונים, אבל יש לנו גם הרבה דברים משותפים, גם בוועדה וגם בנושאים מסוימים שבהם אנחנו לא שנויים במחלוקת, ואני יכול לומר שבשבילי, כמי שהסתכל על מה שקרה בבחירות האלה, הבחירה של אופיר פינס מעידה על כך, שיש שכר לעבודה פרלמנטרית מאומצת, ממושכת, עם הרבה השקעה. הוא היה אחד מחברי הכנסת, ואני גם מקווה שכשר הוא יהיה כזה, שהשקיע בעבודה, התייחס אליה ברצינות, ואני שמח שהוא זכה במקום שבו הוא זכה, ואני מאחל לו הצלחה, אני מקווה בשם כל חברי הוועדה.

אנחנו מתכנסים כאן היום על מנת לדון בהצעת חוק פרטית שהגיש חבר הכנסת חיים רמון, ועל-פיה הוא מבקש לתקן את חוק-יסוד: הממשלה באופן שאפשר יהיה למנות שני אנשים לתפקיד ממלא מקום. כלומר, שלראש הממשלה יהיו שני ממלאי מקום. אני לא רוצה להאריך בדברי הפתיחה שלי, אנחנו מתייחסים להצעת החוק הזאת בהתאם לנסיבות, קידמנו את הדיון בהצעת החוק, נעניתי לפניות של ראש הממשלה ושל אנשי מפלגת האופוזיציה הראשית, שאמרו לי--

איוב קרא:

שהיתה או שתהיה?

היו"ר מיכאל איתן:

האופוזיציה עד לרגע זה.

--שמאחר והם הגיעו להסכמה, וההסכמה שלהם לכונן קואליציה מותנית בכך שאפשר יהיה להעניק לשמעון פרס תפקיד של ממלא מקום, ומאחר שהחוק אינו מאפשר זאת, ומאחר שהם הסכימו ביניהם שיפעלו לשינוי החוק, הם מבקשים, בהתחשב בנסיבות המיוחדות האלה, שהכנסת תעשה כל מאמץ על מנת לזרז את הטיפול בהצעת החוק הזאת, ואכן נעניתי לפנייתם, קידמתי את הצעת החוק מבחינת לוחות-הזמנים. בדרך כלל הצעות חוק פרטיות, לאחר הקריאה הטרומית, ממתינות לפחות כחודשיים עד שאנחנו דנים בהן. בהתחשב בנסיבות המיוחדות, קבעתי סדר-יום מיוחד לדיון בהצעת החוק הזאת, אבל לא הסכמתי בשום פנים ואופן לזלזל בהליך החקיקה, ולבצע הליך חקיקה כפי שרצו, שנעשה ביום אחד שלוש קריאות, ושבעצם על מה מדובר פה, בתיקון שבתוך דקה אפשר לעשות, ועוד כל מיני דיבורים שביטאו זלזול במלאכת החקיקה, ובחוק עצמו.

כיושב-ראש ועדת החוקה של הכנסת, כשניגשים לשנות פסיק בספר החוקים, זה לא יכול להיעשות כאילו מדובר בדבר של מה בכך. אני לא מדבר כרגע על שינוי חוק-יסוד. כל נגיעה בתקנות, בחוקים, מחייבת זהירות רבה. מחייבת הקפדה, מחייבת תשומת לב, וכמה שאנחנו קוראים פעם אחר פעם את הטקסטים, עדיין יוצאים אחר כך דברים ששגינו בהם, שלא חשבנו מספיק, שמתפרשים אחרת, ולשמוע חברי כנסת, פרלמנטרים, שאמורים להיות מומחים בעבודת חקיקה, מציעים לכנסת לחוקק חוק-יסוד בשלוש קריאות ביום אחד, אני חושב שזאת החלקה שלהם, ואני מקווה שהם לא יחזרו על ההצעות שלהם ועל הרעיונות האלה. לא צריך בשביל זה שום חוקים, צריך בשביל זה תרבות, להבין שדברים כאלה לא נעשים, שדברים כאלה לא עושים.

אני מאשים את אלה שעשו את המשא-ומתן ואת עורכי-הדין שלהם, היועצים המשפטיים שלהם, שלא הסבירו להם, שבמהלך המשא-ומתן, במהלך שבו יש תן וקח, כשיש מגבלה משפטית, לא משנים את החוק, אלא משנים את העסקה, ומתאימים את העסקה לחוק ולא את החוק לעסקה. כך נוהגים כל אזרחי ישראל, וכך צריך לנהוג מי שמכבד את שלטון החוק, גם מהמחוקקים, אלה שרוצים שכולם יכבדו את שלטון החוק. הם לא ישנו את החוק על-פי הצרכים המיידים שלהם, אלא יתאימו את הצרכים לחוק. ואם הם רוצים לשנות חוקים, החוקים צריכים להשתנות מכאן ולהבא. אם אנחנו לומדים מהניסיון שלנו, מהצרכים שלנו, כפוליטיקאים, על בעיות מיידיות שקורות, לא נשנה את כללי המשחק כדי לפתור בעיות אד-הוק, אלא נשנה אותם מכאן ולהבא ונחיה בינתיים על-פי הכללים הקודמים. כך צריך לנהוג, וזה עניין של גישה ועקרונות כלליים, תרבות, ואפילו לא עניין של חוק. בזה אני אסתפק.

חיים רמון:

אני מבקש להעיר לדבריך.

היו"ר מיכאל איתן:

אתה תדבר רק בתורך, כשתקבל רשות דיבור.

חיים רמון:

אני מבקש לשנות את הסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא מקבל את בקשתך, ואני קורא אותך לסדר פעם ראשונה, ואני מבקש ממך לא להתפרץ.

חיים רמון:

אני לא מתפרץ, אני מבקש. אדוני היושב-ראש- - -

היו"ר מיכאל איתן:

לא קיבלת רשות דיבור.

חיים רמון:

אני מנמק הצעה לסדר. זו ועדת חוקה, יש תקנון בכנסת.

היו"ר מיכאל איתן:

לא קיבלת רשות דיבור. אני קורא אותך לסדר פעם ראשונה.

חיים רמון:

אדוני היושב-ראש, יש תקנון בכנסת.

היו"ר מיכאל איתן:

אני קורא אותך לסדר פעם שנייה.

חיים רמון:

אבל יש תקנון.

היו"ר מיכאל איתן:

אני קורא אותך לסדר פעם שנייה, ואני לא קורא אותך לסדר פעם שלישית, כי הייתי צריך לקרוא פעם שלישית. אתה רוצה לצאת?

חיים רמון:

אדוני היושב-ראש, תיתן לי לסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא אתן לך לדבר עכשיו.

חיים רמון:

ביקשתי הצעה לסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא אתן לך.

טלב אלסאנע:

מה בסך הכול הוא אמר?

חיים רמון:

ביקשתי הצעה לסדר.

איוב קרא:

הוא היושב-ראש.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא אתן לך לדבר.

חיים רמון:

למה?

היו"ר מיכאל איתן:

כי לא קיבלת רשות דיבור.

חיים רמון:

אני מבקש הצעה לסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

לא קיבלת רשות דיבור.

חיים רמון:

אני לא מאמין.

היו"ר מיכאל איתן:

לא קיבלת רשות דיבור ולא תדבר שלא בתורך. אני מכיר את התקנון בכנסת, ולדעתי התקנון בכנסת מחייב חבר שקוראים לו לסדר פעמיים להפסיק לדבר.

חיים רמון:

התקנון מחייב שמי שמבקש הצעה לסדר, נותנים לו הצעה לסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

אין כדבר הזה. עם כל הכבוד לידע שלך בתקנון, אני מציע לך לבדוק לפני שאתה מדבר.

חיים רמון:

אני מוכן לבדוק. כשיש בקשה להצעה לסדר, נותנים לה רשות.

היו"ר מיכאל איתן:

אין כדבר הזה, ואני מבקש לא להפריע. זו לא בקשה מוגזמת.

אני רוצה להעיר לגבי סדר-הדיון. סדר הדיון יהיה כדלקמן. בדרך כלל אנחנו נוהגים כאן בוועדה, בקריאה טרומית לא להקדיש זמן רב מדי להצעות חוק, להסתכל עקרונית אם הן מתאימות, ואם יש הסכמה עקרונית, מעבירים לקריאה ראשונה ומשקיעים את עיקר הזמן בדיונים בחוק אחרי קריאה ראשונה. כאן, בדיון מוקדם שעשינו לגבי קביעת סדרי הדיון, שמנו לב שמאחר שמדובר בחוק-יסוד: ובשינויים שדורשים רוב של 61 חברי כנסת, הגענו למסקנה שבמקרה הזה צריך להפוך את הסדר ולהקדיש דווקא יותר זמן בין הקריאה הטרומית לקריאה הראשונה, ולהביא את כל הנושאים לפני הקריאה הראשונה, מאחר שבין הקריאה הראשונה והקריאה השנייה והשלישית, אם לא נעביר בראשונה ב-61, לא נוכל אחר כך לעשות, אם נרצה, תיקונים.

לאחר שהתייעצתי עם החברים ושמעתי דעות שונות לבי אופן ניהול הישיבה, הגעתי להערכה, שנצטרך לקיים כחמש ישיבות בשלב הראשוני, עד להכנה לקריאה הראשונה, לאחר מכן נעביר למליאה, ואם הצעת החוק תחזור אלינו לקריאה שנייה ושלישית, אני מאמין שאז היא כבר תהיה מוכנה, וישיבה אחת או שתיים יספיקו על מנת שנוכל להשלים לקריאה שנייה ושלישית, כך שעיקר העבודה ייעשה בשלב הנוכחי.

הדיון יתקיים היום ומחר בהרצאות כלליות. הזמנתי פרופסורים, מומחים מהאקדמיה, הזמנו את היועץ המשפטי לממשלה, שיפתח את הדיון, ונסיים את החלק הכללי, אני מקווה, ביום שלישי. ביום רביעי כבר ניגש לקריאת החוק, והדיון יימשך בתחילת שבוע הבא, מתוך מגמה להעביר את הצעת החוק בשבוע הבא למליאה לקריאה ראשונה. אדוני היועץ המשפטי לממשלה, בבקשה.

אופיר פינס-פז:

אדוני היושב-ראש, שמעתי ברוב קשב את הדברים שאמרת. קודם כול, לנוהל. מקובל מאוד שמציע החוק פותח את הדיון.

היו"ר מיכאל איתן:

הוא כבר פתח את הדיון בישיבה הראשונה, ואין שום חוק שנותן לו שום זכות להמשיך ולקבל את רשות הדיבור.

אופיר פינס-פז:

לא הייתי בישיבה הקודמת, לכן לא ידעתי.

לנוהל שקבעת. אני מסכים ששינוי של חוק-יסוד הוא לא דבר של מה בכך, אני האחרון שמזלזל בזה, זה לא דבר רצוי, אבל זה מה שעומד לפנינו כרגע. הקביעה שלך, שמלכתחילה יידרשו חמש ישיבות תמימות כדי להבין אם אנחנו רוצים לשנות את העניין הזה או לא, זה או פגיעה באינטליגנציה שלנו או באינטליגנציה של הציבור, או שיש כאן שיקולים שאני לא מבין, שמנחים את העניין. ריכזת פה את מיטב המומחים, אבל אחרי שנשמע גם מהממשלה וגם מהאקדמיה, נדמה לי שחברי הכנסת יהיו אינטליגנטיים מספיק, כדי לגבש עמדה, לומר אותה ולהכריע אם אנחנו רוצים את החקיקה הזה, כן או לא, ואני לא רוצה כרגע להיכנס לגופה של החקיקה. נדמה לי שאתה קובע מראש, שאתה מתכוון להקדיש חמש ישיבות תמימות לעניין הזה, אני לא זוכר שקבעת את זה מראש בנושאים אחרים. יש לי תחושה שמישהו מנסה בעניין הזה למשוך זמן, אולי הפריץ ימות, אולי הסוס ימות, אולי הממשלה תמות.

אני מציע לך הצעה אחת לסדר. אם תגיע לכלל מסקנה שהדברים מובנים וברורים, ואנשים אמרו את דעתם, ואפשר להגיע להכרעות לפני עוד חמש ישיבות, אולי במקרה תצליח להגיע להכרעה בעוד שתי ישיבות, אני מציע שאם זה יהיה המצב, אם תרגיש שאנחנו בשלים לקבל החלטה, תביא אותה לפני המועד.

היו"ר מיכאל איתן:

מאחר שלא היית בישיבה הראשונה, חבר הכנסת אופיר פינס, אתה פשוט מתפרץ לדלת פתוחה. יש טענות רבות נגד הוועדה הזאת שהיא מקדישה יותר מדי זמן לתהליכי החקיקה. אנחנו מחוקקים כאן חוקים, אפילו חוקים שכביכול נראים פשוטים לאנשים, ומתעוררות בעיות. אנחנו לא ממהרים. היו כאן חוקים שישבנו עליהם 16 ישיבות. היום אנחנו מביאים את החוק למימון טרור. קיימנו 16 דיונים ארוכים על חוק אחד. יש חוקים יותר פשוטים, שהם אולי קטנים, ואנחנו יושבים עליהם כבר שש-שבע ישיבות.

הפעם, בגלל העובדה שמפעילים עלי לחצים, כמו שאתה מפעיל עלי עכשיו, להגיד מתי כבר תיגמר החקיקה, שאלות שאני מאוד לא אוהב לשמוע, אילצו אותי לתת תשובה, ושמו אותי בפוזיציה, שאם אני לא אתן הערכת מצב, כאילו שאני עושה פעולה חריגה של משיכת זמן. אמרתי בצורה הגלויה והברורה ביותר, שאני לא אוהב את החוק הזה, אני חושב שהחוק הזה לא היה צריך לבוא היום, אבל אני לא אנהל את הוועדה על בסיס אג'נדה אישית שלי. אני אעשה את עבודתי כיושב-ראש ועדה, בלי קשר לעמדתי שלי. אספתי את חברי הוועדה לפני כולם, הסברתי להם את הבעיה, הלכתי אחרי הישיבה, התייעצתי עם היועצים המשפטיים של הוועדה, והלכתי לראש הממשלה, שרצה לדעת מה לדעתי לוח-הזמנים, ופרסמתי את לוח-הזמנים. באים אלי בטענה למה קבעתי.

אופיר פינס, אני מקבל את זה, וגם אמרתי בהודעה שפרסמתי, שיכול להיות שנגמור קודם לכן. אני עשיתי הערכת מצב מה צריך, פחות או יותר, לקרות לפי התהליך. עם כל הכבוד, אני לא מבין למה צריך להפעיל על הכנסת את כל הלחצים האלה. הכנסת תעשה את עבודתה במהירות, אבל באיכות הראויה. אפשר להרכיב את הממשלה לכמה שבועות בלי תואר שני, וכשיהיה התואר השני אפשרי מבחינת החוק, יקבל אותו מי שצריך לקבל אותו. האם צריך לעצור את כל המדינה, לא להרכיב ממשלה, לא לעשות כלום, כי לא מאמינים שאנחנו נבצע את מה שהתחייבנו לבצע, הרוב בכנסת, אם יש רוב להחלטה? אם יש רוב, הרוב הזה יבוא לידי ביטוי. אבל אם מחליטים שלא רוצים בינתיים להרכיב ממשלה, כבודם במקומם מונח. כבודה של הכנסת במקומו מונח, והכנסת לא מתרשמת מהעובדה שמישהו לא יכול לתפקד בלי שתי אותיות שכרגע החוק לא מאפשר.

איוב קרא:

אדוני היושב-ראש, ממילא יש ממלא מקום, זה ממלא מקום שני, כך שאפשר להתחיל את הממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

אני עוד לא יודע אם זה שני, גם זאת בעיה שנצטרך לדון בה, איזה ממלא מקום זה, אם בכלל, אבל לא נקדים את המאוחר. אדוני היועץ המשפטי לממשלה, בבקשה.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

ראשית, אני רוצה להצטרף להערה של יושב-ראש הוועדה בדבר הצורך לחוקק בכלל, ודאי חוקי-יסוד או תיקונים לחוקי-היסוד, ביישוב הדעת ובזהירות רבה. עמדתי על כך בזמנו בדיון שהתקיים בחדר הזה לגבי מועד הבחירות לכנסת, כאשר תיקון קצת חפוז הוביל לסימני שאלה בנושא כל כך קרדינלי. לכן, גם אם התיקון הוא תיקון קטן או שולי, הוא עדיין מחייב את כל תשומת הלב.

חוקי-היסוד, מטבעם, ועל פי שמם, אמורים לשמש יסוד של החקיקה בישראל ושל אורחות החיים ודרכי הממשל. מטבע ברייתם הם אמורים להיות דבר יציב, קבוע במידה רבה, ושינוי תכוף בחוקי-היסוד הוא כמעט סתירה פנימית.

עם זאת, מדינת ישראל מצויה עדיין בשלב של גיבוש חוקי-היסוד שלה, ובהקשר שלנו, של דרכי הממשל שלה. מכל חוקי-היסוד, דווקא חוק-יסוד: הממשלה מייצג, אולי יותר מכל חוק-יסוד אחר, את המציאות של טרם גיבוש סופי של שיטת המשטר או תפיסת המשטר שלנו. חוק יסוד: הממשלה הוחלף לחלוטין פעמיים. חוק-היסוד הנוכחי הוא גרסה שלישית לחלוטין של חוק-היסוד. חוק-היסוד הראשון נחקק ב-1968, הוחלף לחלוטין ב-1992, ושוב הוחלף לחלוטין ב-2001.

חוק-היסוד הקודם, של 1992, תוקן לא פחות מתשע פעמים במשך תקופת חייו הקצרה, כחמש שנים בלבד בטרם הוחלף לחלוטין. חוק-היסוד הנוכחי טרם תוקן, ואולי, עד כה, זה סימן טוב.

עם זאת, כפי שאמרתי, אנחנו נמצאים עדיין בשלב שמדינת ישראל עדיין לא גיבשה סופית, ונדמה לי שאף אחד מהיושבים כאן, או בכלל, לא יופתע אם ניזקק שוב לשינוי מאוד יסודי בחוק-יסוד: הממשלה, כי עדיין קיימת אי שביעות רצון רחבה בציבור, על כל מרכיביו, משיטת המשטר שלנו. ולכן צריך לתת את הדעת גם לכך שיציבות, לא בכל מחיר, או כפי שנאמר פעם שאמת ויציב, אמת עדיף.

לכך צריך להוסיף, שהנושא שנדון היום, מספר ממלאי מקום של ראש הממשלה, הוא כשלעצמו לא נושא בעל חשיבות חוקתית, הוא לא מייצג ערך חוקתי, הוא לא מייצג סוגיה חוקתית רגישה וחשובה כשלעצמה, זה לא מסוג הדברים שיש לגביהם ערך בעל משמעות ערכית במובן החוקתי. זה גם לא מסוג הדברים שחייבים להיות בחוקה.

לכן, הבעיה העקרונית או הכללית שראינו ביוזמה הזאת היא עצם התיקון או ההתאמה, כפי שציין היושב-ראש קודם, עצם הקלות שבהתאמה של חוקי-היסוד לצורכי השעה, לא מתוך ראייה כללית של מבנה המשטר, של צורכי מדינת ישראל, אלא מתוך אילוץ זמני או מקומי.

אנחנו רואים בתפקידנו כאן, מעבר לאמירה הכללית, לסייע מקצועית לעבודת הוועדה, על מנת שייצא התיקון מתוקן ונכון, ככל האפשר, ושימנע את הצורך גם בשאלות פרשניות מיותרות בעתיד, וגם אולי בתיקונים נוספים.

כך, למשל, אנחנו סבורים שזה אולי לא רעיון נכון שאם מתקנים את חוק-היסוד ורוצים לשנות את ההוראה הקיימת היום של ממלא מקום אחד, לא בטוח שנכון לקבוע שניים דווקא, כי ייתכן מאוד שבמשא-ומתן הקואליציוני הבא, שאיש לא יודע מתי הוא יהיה, יתעורר הצורך אולי לשלושה ממלאי מקום, וסביר להניח, שאם יתעורר הצורך הזה, תהיה גם יוזמה נוספת לתקן את חוק-היסוד. לכן ראוי לשקול, שאם כבר מבטלים את העיקרון של ממלא מקום אחד, לא לקבוע עיקרון נוקשה אחר של מספר ממלאי מקום.

היו"ר מיכאל איתן:

אפשר ליזום חקיקה, ולהוציא את זה לחוק רגיל.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

לגבי סגנים אין הגבלה של מספר, ונדמה לי שאפשר לקבוע הוראה כללית, גם נציע נוסח קונקרטי בהמשך.

דבר נוסף, צריך להבהיר מה המשמעות של ממלא מקום. לממלא מקום יש היום שני תפקידים, שניהם קבועים בסעיף 16 לחוק-יסוד: הממשלה. התפקיד האחד הוא זימון וניהול ישיבות הממשלה, בהיעדרו של ראש הממשלה, כגון בנסיעה לחוץ-לארץ.

התפקיד השני, בהתאם לחוק-היסוד, הוא מילוי מקום לכל דבר ועניין של ראש הממשלה בעת נבצרות, כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו. צריך להזכיר שהתפקיד של מילוי מקום בעת נבצרות מוגבל ל-100 ימים בלבד, ביום ה-101, לפי סעיף 20(ב) לחוק, רואים את הממשלה כאילו התפטרה. ואז, לפי סעיף 30(ג), על הממשלה לקבוע שר אחר, שהוא חבר כנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה, לכהן כראש הממשלה בפועל עד שתיכון ממשלה חדשה.

בהתאם לכך, אם החוק מאפשר לקבוע יותר מממלא מקום אחד, ונקבע יותר מממלא מקום אחד, נדרשת קביעה מראש של חלוקת התפקידים ביניהם, מי אמור למלא את מקומו של ראש הממשלה, לפי סעיף- - -

איוב קרא:

ראש הממשלה כבר הצהיר מי ממלא מקומו.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

צריך לקבוע הליך מתאים.

עזמי בשארה:

אדוני, ודאי שזה חייב להיות בחוק, צריך ראשון ושני.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

כיוון שממלא המקום יוצג על-ידי ראש הממשלה בעת הצגת השרים לאישור הכנסת, נדמה לי, שזה גם המקום שבו ראש הממשלה צריך להציג את ממלא המקום שלו ואת תפקידיו, ובהתאם לכך צריכה להיות- - -

חיים רמון:

זה כתוב בהצעת החוק.

עזמי בשארה:

לא היה בחוק שני ממלאי מקום, ועכשיו יש.

חיים רמון:

אם יהיה, כתוב, שראש הממשלה יקבע מי מהם יעשה את זה. הצעת החוק בסעיף 1 קובעת שיהיו שניים, וסעיף 2 קובע איך נקבע זה שיש לו סמכויות.

נסים זאב:

צריך להגדיר בחוק בעניין מה הוא ממלא מקום?

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

ברגע שיש יותר מממלא מקום אחד, ראש הממשלה צריך לקבוע מי מהם ממלא את מקומו בהיעדרו ומי מהם ממלא את מקומו כאשר נבצר ממנו. זה יכול להיות אותו אחד או שני אנשים נפרדים. בהתאם לכך יהיה צורך גם לתקן את חוק הממשלה בסעיפים 9 ו-10, הן לגבי הודעה לכנסת והן לגבי פרסום ברשומות מי מבין ממלאי המקום ממלא את מקומו לפי כל אחד משני התפקידים. תודה.

איוב קרא:

אדוני היועץ המשפטי לממשלה, עקבנו אחרי כל מה שקורה בעולם בקשר לסוגיה דומה.

זהבה גלאון:

איפה?

איוב קרא:

יש תקדימים בגרמניה ובאיטליה, בכל מיני מקומות, ומשום מה, נושא ממלא המקום לא נמצא, ובכל זאת מדינה קטנה כשלנו, 6 מיליון מול 80 מיליון, צריכה שני ממלאי מקום? איך זה נראה ציבורית ועולמית? האם זה מוצדק?

חיים רמון:

כמה ממלאי מקום יש בדלית אל-כרמל ובעוספיה? אפילו לא היית בעד האיחוד שלהם.

איוב קרא:

אני עשיתי את האיחוד וגם פירקתי את האיחוד.

חיים רמון:

עוזי כהן נתן לך פקודות לא לחבר ראשי רשויות, כדי שיהיו 400 סגנים בישראל. עד איפה יגיע מצעד הצביעות הזה?

היו"ר מיכאל איתן:

פרופ' קרמניצר, בבקשה.

מרדכי קרמניצר:

צהרים טובים, ראשית אני מבקש לברך את יושב-ראש הוועדה על זה שהוא החליט ללכת בדרך של דיון אמיתי ומסודר בנושא שלא מתקבל על הדעת להפעיל לגביו הליך חקיקה חפוז ובלתי ראוי. כך נכון לנהוג.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה רבה.

מרדכי קרמניצר:

אני יודע שהמשקל של מה שיש לומר בנסיבות מהסוג הזה, כשבהן השיקול העיקרי להכרעה הוא בסוף השיקול הפוליטי, הוא קטן. אבל צריך לומר שאחד המאפיינים לחקיקה גרועה, לחקיקה שבית מחוקקים לא צריך לחוקק, היא החקיקה סביב עניין ספציפי או אדם ספציפי, חקיקה שנועדה לסדר עניין מסוים. אלה תמיד חוקים גרועים. אלה חוקים שבעיקרון הם פסולים. מחוקק טוב לא מחוקק חוק דרעי, ואחר כך חוק נתניהו ועכשיו חוק פרס. העובדה שצריך לשים שם על חוק היא סימן לביזויו של החוק ושל המוסד שעושה את זה.

אני בא מדיון בוועדת החינוך של הכנסת בנושא: חינוך לאזרחות, ואמרתי שם מה שאני רוצה לחזור עליו כאן: זו דוגמה לא טובה מבחינה אזרחית של תפקוד של מחוקק. לא לשם כך יש בית מחוקקים. הנורמה צריכה להיות נורמה כללית, היא צריכה לטפל בנושאים כלליים. לא ידוע לי שנוצרה בעיה במשטר שלנו סביב הנושא של ממלא המקום. לא נוצרה שום בעיה כזאת.

לצורך הקמת ממשלה מישהו התחייב, נוצר הסכם, אז באים ואומרים שהכנסת צריכה לפרוע את השטרות האלה. זה דבר לא טוב.

דבר שני שלא טוב, שכאשר באים לעושת את זה, אומרים: יש לנו כבר היסטוריה, אנחנו מלאים תקדימים. אני אומר שזה דבר רע, שמשתמשים בתקדימים לרעה. נכון שבעבר היד היתה קלה בתיקון חוקי-היסוד. אז מה? לכן נגזר עלינו שבכל פעם שירצו לתקן חוק-יסוד, יגידו: היו כבר כך וכך מקרים, וכבר היה חוק אינדיבידואלי וכן הלאה? זו לא גישה משטרית ראויה. אם יש תקדימים רעים, צריך להתעלם מהם ולא להשתמש בהם כדי להמשיך וללכת בדרך לא ראויה.

צריך לזכור שמאז פסק הדין בעניין בנק המזרחי השתנה במשפט הישראלי מעמדם של חוקי היסוד, ויש להם היום מעמד שונה מהמעמד שהיה להם, וצריך לנהוג בהם כבוד.

הקריאה שלי לעניין ממלא המקום, שלא מדובר כאן בעניין טכני, טפל או זניח. אני חושב שהרעיון, שצריך להיות בחוקה הסדר למילוי מקום לראש הממשלה, הוא רעיון נכון בדרך כלל. ברוב החוקות יש הסדר כזה. בעבודה שנעשתה כאן, בשבע מתוך 12 מדינות, ואני יכול להוסיף עוד ארבע מדינות: אירלנד, דרום-אפריקה, פולין והונגריה, שבדיקה שטחית שלי גילתה שיש התייחסות לסגן או לממלא מקום.

עזמי בשארה:

אתה סותר את הבדיקה של איוב קרא. אנחנו מבולבלים למי להאמין.

מרדכי קרמניצר:

זה דבר מקובל בחוקות רבות, אני חושב שזה דבר שנחוץ, במיוחד בישראל, לאור המצב הביטחוני שישראל מצויה בו. לא יכול להיות שייווצר ואקום, אפילו לא לזמן קצר, עקב נבצרות של ראש הממשלה לפעול במסגרת תפקידו. חייב שהעניין הזה יהיה מוסדר. בתרבות הפוליטית שלנו, שבה ראשי הממשלה הם אנשים לא צעירים, עניין הנבצרות הזמנית הוא עניין שהוא לא בגדר תרחיש תיאורטי או דמיוני, וראוי שיהיה מוסדר, ויהיה מוסדר ברמה החוקתית. סך הכול, העובדה שמישהו מקבל סמכויות של ראש ממשלה, זה לא עניין של מה בכך, זה עניין קריטי, זה עניין בעל חשיבות רבה מאוד.

לעניין המושג "ממלא מקום", להבדיל ממושג ה"סגן". ממלא מקום זה מישהו שבא במקומו של ראש הממשלה, כאשר ראש הממשלה לא יכול למלא את תפקידו. אגב, בהקשר הזה, ההוראה שקיימת היום בחוק-היסוד, שמדברת על ממלא מקום בזמן שראש הממשלה נוסע לחוץ-לארץ, זאת הוראה מיושנת. ברור שכאשר ראש הממשלה נוסע לחוץ-לארץ הוא ממשיך להיות ראש הממשלה, ואף אחד לא ממלא את מקומו. בכלל, להכניס למשטר שלנו רעיון שיש שני ראשי ממשלה, האחד, ראש הממשלה, ועוד אחד, שהוא ממלא מקומו של ראש הממשלה, זה דבר מנוגד לכל היגיון משטרי. הרעיון של ממלא מקום הוא רק כאשר ראש הממשלה לא יכול לתפקד כראש ממשלה. כשראש הממשלה לא יכול לתפקד כראש הממשלה, אין שניים שיכולים להיכנס למקום הזה. הרעיון של שני אנשים שהם ממלאי מקום הוא רעיון- - -

יצחק לוי:

ראש הממשלה, כשהוא בחוץ-לארץ, הוא מתפקד כמעט בדיוק באותה צורה? יש לו אותה שליטה? במציאות, זה לא כך. אני זוכר שנתניהו היה בחוץ-לארץ בזמן אירועי המנהרה, והתפקוד שלו היה שונה לגמרי ממה שהיה כשהוא היה בארץ. הוא לא יכול היה לשלוט באירוע כפי ששלט כשהיה בארץ. איך אפשר לומר שכאשר ראש הממשלה בחוץ-לארץ, התפקוד הוא אותו תפקוד? לכן צריך ממלא מקום ראש ממשלה.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

כאשר ראש הממשלה בחוץ-לארץ אין ממלא מקום. ממלא מקום מזמן את הישיבות ומנהל אותן, אבל הוא לא ממלא מקום.

יצחק לוי:

גם לזמן ישיבות זה כוח.

מרדכי קרמניצר:

לעניות דעתי, גם הסמכות לזמן ישיבת ממשלה, אם מאיזו סיבה מישהו מחליט עכשיו לטפל בתיקונים לחוק-היסוד, כי כמו שאמרתי, אין לדעתי סיבה עניינית לדבר הזה, אם נגזר לטפל בזה, זו שאלה אם יש מקום להסמיך מישהו אחר לזמן ישיבת ממשלה, האם ראש ממשלה יכול לנהל ישיבת ממשלה גם כשהוא נמצא בחוץ-לארץ. יש היום אמצעים טכנולוגיים, ואין שום מניעה שראש הממשלה- - -

יחזקאל דרור:

האמצעים הטכנולוגיים לא די בטוחים, בשום פנים ואופן לא. האמצעים הטכנולוגיים לא די אמינים לנושאים הרגישים במדינת ישראל.

מרדכי קרמניצר:

אפשר למצוא פתרון טכנולוגי לדבר הזה, כי המצב שבו יש ראש ממשלה, ומישהו שיש לו אפילו סמכות אחת של ראש הממשלה, הוא מצב לא בריא.

עזמי בשארה:

יש ממלא מקום אד-הוק לפונקציה מסוימת, זה לא למלא את מקומו של ראש הממשלה. נוצרת לו סמכות אד-הוק לעניין מסוים, זה סיפור אחר. בשביל זה לא צריך שני ממלאי מקום.

מרדכי קרמניצר:

הרעיון שבו יש גם ראש ממשלה מתפקד וגם מישהו שממלא את מקומו, אפילו לעניין מסוים, זה לא בריא ולא נכון מבחינה משטרית. כל זמן שראש הממשלה מתפקד, יש רק ראש ממשלה אחד, והסמכויות והכוחות הם שלו. לא מתקבל על הדעת שיהיה ממלא מקום בסמכות של ראש ממשלה כאשר ראש הממשלה קיים ומתפקד. הדבר הזה הוא מקור לתקלות. אחד עושה דבר מסוים, השני לא מסכים עם זה. זה דבר, ברמה המשטרית, לא נכון. ממלא מקום הוא למצב של נבצרות. במצב של נבצרות, ההיגיון אומר, שרק אדם אחד נכנס לנעליים של ראש הממשלה, ולכן, כל הרעיון הזה לקבוע שני ממלאי מקום הוא רעיון מופרך ומגוחך.

אם מישהו רוצה לדאוג למצב שבו גם ראש הממשלה, נבצר ממנו למלא את תפקידו, וגם, חלילה, ממלא מקומו, נבצר ממנו למלא את תפקידו, בו זמנית--

יצחק לוי:

אין לדבר הזה סוף.

מרדכי קרמניצר:

--זה פסימיזם מוגזם, לא הייתי דואג עד כדי כך. אם רוצים לדאוג עד כדי כך, יש פתרון, שבעניין הזה גם עונה על הבעיה האינדיבידואלית, שייקבע שהקשיש שבין חברי הממשלה הוא ממלא מקומו של ממלא המקום. זה קיים בכמה מדינות. כולנו יודעים למה התכנסנו, לכן אני אומר "הקשיש".

יחזקאל דרור:

אתה הופך פרגמטי פתאום?

מרדכי קרמניצר:

הדיון הזה הוא דיון פרגמטי. האם זה דיון תיאורטי?

יחזקאל דרור:

תחליט לכאן או לכאן, או משפט טהור, או פרגמטיות.

מרדכי קרמניצר:

הרעיון הזה הוא לא רעיון מומצא, ראיתי, בשתיים מהחוקות שבדקתי, שאכן קובעים שיהיה השר בעל הוותק הרב ביותר, ובאחד המקומות נאמר, שאם יש שני שרים שיש להם אותו ותק, זה מביניהם שיותר מבוגר. על הבסיס הזה אני בונה את הרעיון.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

יש הסדר היום בסעיף 16(ג) לסיטואציה הזאת, שהממשלה מחליטה אד-הוק.

מרדכי קרמניצר:

אם דואגים למשך זמן שיכול לעבור, ואני טוען שלא צריך לדאוג, כי לא צריך להיות עד כדי כך פסימי בתרחישים הפסימיסטיים שיכולים להיות, לכן, לדעתי, זה מיותר.

המסקנה הסופית שלי, שאם השיקול שצריך להכתיב את מה שמחליטים פה הוא שיקול ענייני, אין מקום לשנות את חוק-היסוד בנושא של ממלא מקום לראש הממשלה.

יולי תמיר:

האם, לדעתך, אפשר ליצור מצב, שלא בתנאים של נבצרות, שאז ברור שרק אחד יכול למלא מקום, שראש הממשלה יסמיך מישהו משרי הממשלה למלא את מקומו בתחום מסוים או בעניין מסוים, ואז זה יהיה תפקידו של ממלא המקום? הוא לא ממלא מקום שמחליף את ראש הממשלה, אלא הוא רק לנושא מסוים ומוגדר.

מרדכי קרמניצר:

כמו שאמרתי קודם, כל עוד ראש הממשלה מתפקד, סמכות ראש הממשלה יש לראש הממשלה, ולא נכון שאנשים שונים יסתובבו בשטח כראשי ממשלה, ולעניין מסוים יהיה יותר מראש ממשלה אחד. זה מקור לבעיות ולתקלות.

היו"ר מיכאל איתן:

השאלה שלה מתייחסת להבחנה בין תפקיד של ממלא מקום, ששואב אליו סמכויות של ראש ממשלה, לבין תפקיד של ממלא מקום, שנותנים לו סמכות לתכנים מסוימים, לפעילויות מתחומי הפעילות של הממשלה בכללותה.

סיגל קוגוט:

אפשר להתייחס רק לדברים האלה.

היו"ר מיכאל איתן:

אני מתייחס לפוליטיקה, לא לצד הקונסטיטוציוני.

יצחק לוי:

זה לא שונה מכל שר.

היו"ר מיכאל איתן:

בצד של הפוליטיקה של הסיפור שלנו אומרים שנייצר משרד חדש, שיקראו לו "משרד ממלא מקום ראש הממשלה" ונשפוך למשרד הזה סמכויות מתחומי הפעילות של הממשלה, כמו שמייצרים כל מיני משרדי ממשלה, ואז יקראו לזה "משרד ממלא מקום ראש הממשלה", אבל רק חדי עין יבחינו שאין כאן סמכות קונסטיטוציונית של ממלא מקום ראש הממשלה, אלא יש כאן סמכות שר רגילה, שהקצו לו תחומי פעולה, שקוראים לו "משרד ממלא מקום ראש הממשלה". אני לא בטוח שצריך לעשות את זה, אני לא יודע אם זה הגיוני, אבל זה מה שהם רוצים לעשות. היא שאלה את השאלה במובן שניתן לו סמכויות. אפשר לתת לו סמכויות, אפשר לתת לו כל מיני סמכויות, אפשר לתת לו סמכויות לעשות שלום, להפריח את המדבר, לעשות כל מיני דברים, אבל זה יהיה משרד ממלא מקום שתפקידו להפריח את השממה.

רשף חן:

זה לא כממלא מקום. הרי ממלא מקום בהגדרה לא נכנס לפעולה עד שאין צורך לממלא מקום. הרי כל שר אפשר להגדיר כשר ללא תיק האחראי לנושא ההתנתקות. ממלא מקום נכנס לפעולה רק כשראש הממשלה לא מתפקד, ואז מה הטעם בשניים? רק אחד יכול לעשות את זה.

נעמי בלומנטל:

זה רק בשביל התואר, זה לא סמכויות. אם אנחנו מדברים פוליטיקה, הלוא כל הרעיון, הגדרת, אדוני, יפה מאוד את העניין, שיהיה תואר, ובמשבצת הזאת מכניסים לו כל מיני דברים. החוק שעומד בפנינו לא רוצה למלא שום תכנים, הוא רוצה רק שיהיה תואר כזה, שיהיה כתוב "ממלא מקום ראש הממשלה" ונשארת רובריקה ריקה.

היו"ר מיכאל איתן:

הם יוסיפו אחר כך את התכנים.

נעמי בלומנטל:

או שכן או שלא.

היו"ר מיכאל איתן:

בטוח שכן, יש הסכם.

רשף חן:

זה חזרה לניסיון עתיק היומין ללכת בלי ולהרגיש עם, ועד היום לא הצליחו לעשות את זה.

מרדכי קרמניצר:

ראש הממשלה יכול להיעזר במי שהוא רוצה, לרבות אם יהיה ממלא מקום פיקטיבי, הוא יוכל גם להיעזר בו לצורך מילוי תפקידים שונים, אבל הוא לא יוכל להעביר לו סמכות, למשל, לזמן ממשלה. סמכות מובהקת שמוגדרת כסמכות של ראש ממשלה לא ניתנה לממלא המקום כל עוד ראש הממשלה מתפקד, זה דבר בלתי אפשרי, ואם אתם שואלים אם ראש הממשלה יכול לפטור את עצמו מאחריות לתחום שנמצא בסמכותו, לדעתי הוא לא יכול לפטור את עצמו מאחריות. למשל, זה שממנים מישהו בממשלה להיות אחראי על שירותי הביטחון וכן הלאה, זה יפה מאוד, זה בתור עוזר לראש הממשלה, אבל אם תתגלה תקלה, ראש הממשלה אחראי לתקלה, משום שמה שנמצא במסגרת סמכותו, נשאר בגדר סמכותו גם אם יש לו עזרה בתחום הזה. לכן, אם למישהו יש מחשבה שיהיה ממלא מקום שינגוס בסמכויות של ראש הממשלה, שהוא יהיה רבע ראש ממשלה או שמינית ראש ממשלה, לדעתי, צריך למנוע את הדבר הזה בכל מחיר. זה דבר פסול מבחינה משטרית. יש ראש ממשלה אחד. זה דבר שלא צריך לאפשר שהוא יתקיים.

יולי תמיר:

אז ממלא המקום הוא ללא סמכויות.

מרדכי קרמניצר:

הוא ללא סמכויות שהן סמכויות של ראש ממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

התנועה לאיכות השלטון. עורך-הדין כלב, בבקשה.

ברק כלב:

במידה רבה אני רוצה להצטרף לדברים שכבר נאמרו פה, אבל אני אבקש להשתמש בעולם המשלים שלי לעניין הזה, ולהמשיל את היסודות, אולי את המבנה המשטרי שלנו, לבניין שקיים. ואז באים, בתחילת שנות ה-90, ומחליטים שהבניין הזה הוא חשוב, אי אפשר בלעדיו, ואנחנו לא יכולים בלי בניין הממשל הזה לתפקד כחברה, אבל אנחנו מחליפים את היסודות שלו, יוצקים אותם מחדש, בחומר מתקדם וחדש שקיבלנו, ומאוד חשוב שננסה ונעשה בו שימוש--

זהבה גלאון:

פל-קל.

ברק כלב:

הקדמת אותי, הייתי בדרך לשם.

--לאחר מספר שנים אנחנו מחליטים שעל היסודות הנוכחיים אנחנו צריכים להרחיב ולהוסיף עוד שש, שבע, שמונה קומות, עד ל-24 קומות. זה היה בניין של 18 קומות והגיע ל-24 קומות. את גורלו של אותו מהנדס כולנו כבר יודעים, הגורל הפוליטי שלו. מובן שאני מתכוון להרחבת הממשלה בשנת 1999. לאחר מכן חזרנו ליסודות אחרים, נבהלנו מעצמנו, סתמנו חלון, פתחנו קיר, שברנו תקרה שהיתה עשויה מטכנולוגיה כזאת או אחרת.

קראתי בתשומת לב את הניירות שהונחו פה, של טובי המומחים, ואני תלמידם בהרבה מובנים, אבל אני לא מקל ראש בכך שלתוך המבנה החבוט הזה אנחנו פותחים עוד קיר ושמים מבנה עץ זמני וטוב, שמתאים לנו כאן ועכשיו לקיץ משום שחם מאוד, וזה לא נורא, כי זה לא נוגע ביסודות שלנו. זאת אומרת, היסודות מבטון מזוין אינם נפגעים מכך.

אנחנו עוסקים פה בתרבות חוקתית. אני לא חושב שצריך להיזקק לשאלה האם בשל העובדה שסעיף כזה, אולי היה צריך להיות בחוק, אולי לא היה צריך להיות בחוק, ראוי שבקלות הזאת נשנה אותו. יש תרבות חוקתית שלא מתפתחת דרך רטוריקה שנאמרת, כמו הרבה דברים שלא צומחים דרך רטוריקה, אלא על-פי התנהלות דה-פקטו. כשאנחנו באים, כל שני וחמישי, אגב, הסוגיה הזאת שכל כולה כבר נעשה עליה סרט "הכבוד של פ"א", ובעצם התכנסנו פה לדון בכבוד של פ"א. כאשר העניין הזה הוא על הפרק, אנחנו משנים את הטכנולוגיה שלנו. העניין הזה, כאקט חינוכי-תרבותי, הוא אקט מאיכות ירודה מאוד, ירוד מאוד בקיץ הזה להחליף לקיר עץ, והאקט החינוכי והתרבותי יוצר נזק מעבר למה שאנחנו כאן כרגע רואים. הוא משדר חוסר יציבות. הבניין הזה, שוב פעם, בניין השלטון שלנו, נחזה להיות בניין שכל כולו ארעיות, פצע וחבורה.

במנגנוני קבלת החלטות יש חלוקה מסורתית, שיש אוהבים לעשות בה שימוש, אני באופן אישי נמנה עליהם, בין החלטות שמונעות משיקולי טווח קצר לכאלה שמונעות משיקולי טווח ארוך. יש אומרים, ואני מסכים עם האומרים, שראוי לבכר על פני שיקולי הטווח הקצר את שיקולי הטווח הארוך.

דבר אחרון שאני ארצה להזכיר, משום שלא ראיתי את זה באף אחד מהניירות, אולי בהקשר הזה אני אזכיר. נתכנסה ועדה בתחילת שנות ה-90, ועדת גבאי, שהמליצה להקטין את גודל הממשלה בהדרגה. בשלב הראשון ל-15 שרים, לאחר מכן ל-14 שרים. רבותי, אם הדיון הזה היה דיון פונקציונאלי של אורגן בשלטון שמנסה לפתור בעיות פונקציונאליות של בזבוז, של חוסר יכולת לנהל ממשלה רחבה עם שני סגנים וכל כך הרבה כבוד על השולחן, הייתי ממליץ לכם תחת השיקול הנוכחי לחזור לוועדת גבאי. הגוף הזה מינה, ונבחרי הציבור של הגוף הזה מינו, ואולי להקטין את הממשלה בהתבסס על הבדיקה האחרונה שנעשה, למיטב ידיעתי, לצרכים הפונקציונאליים שלנו, בדיקה של גורם מוסמך, ועמדה על כך שצריך 14 שרים במדינת ישראל. זו אולי ההצעה החלופית שהיינו מבקשים לשקול בהקשר הזה. תודה רבה.

היו"ר מיכאל איתן:

אני לא מניח שאתה מציע לנו עכשיו, אגב העניין הזה, לדון עוד פעם בעניין מספר השרים. פרופ' קלוד קליין, בבקשה.

קלוד קליין:

קודמי, בעיקר פרופ' קרמניצר, דיברו על הנושא עצמו, כלומר, האם זה צריך להיות אחד או שניים ומה הפרובלמטיקה של קיום של שני ממלאי מקום.

מאחר שבהצעה, כפי שהיא הוגשה, נושא חלוקת הסמכויות ביניהם, איך שהוא מוצא את פתרונו, אני רוצה לאספקט שלי, בכל העניין שבפנינו, להתייחס להליך של שינוי חוק-יסוד, כפי שזה קורה עכשיו.

כמובן, אפשר להתחיל בהומור קל, ואני אזכיר שביום שנפטר נשיא סוריה, בתוך שעתיים תוקנה החוקה על מנת לאפשר לבנו, שבאותה תקופה היה בגיל מתחת ל-35, להגיש את מועמדותו, וכך באמת היה.

יצחק לוי:

למה זה הומור בעיניך?

קלוד קליין:

לא משם אנחנו רוצים ללמוד.

אני רוצה להזכיר שזה גם מוזכר בשבוע האחרון, שהיו כבר דברים מעולם, שראש הממשלה, מנחם בגין, זיכרונו לברכה, ביקש לתקן את חוק-היסוד עבור השר שמחה ארליך, זיכרונו לברכה, על מנת לאפשר לו להיות סגן ראש ממשלה שני, כי באותה תקופה החוק קבע רק אחד, כך שכבר היו דברים מעולם.

עם זאת, אני רוצה להצביע על נקודה אחת, שלדעתי היא חשובה. האם באמת ניתן לתקן את החוקה או חוק-יסוד בצורה חפוזה? מבחינה תיאורטית זה אפשרי. אין דבר שבא למנוע מהכנסת לחוקק אותו חוק, כפי שהיא חוקקה את חוק הגולן, שמבחינת המשמעות הפוליטית שלו, היתה הרבה יותר גדולה, ועשו את זה בתוך 12 שעות, תוך ניצול של אירוע בינלאומי אחר, כדי להסתיר את הדבר.

עם זאת, מבדיקה השוואתית בעניין הזה אני רואה שיש היום יותר ויותר חוקות בעולם אשר הגיעו למסקנה שצריך לקבוע הליך אחר, לא רק בעניין של רוב מיוחד, הרי זה דבר ברור, אלא לקבוע שצריך גם לשמור על יותר זמן.

אגב, אני רוצה להזכיר לחברי, פרופ' קרמניצר, שנדמה לי שהוא שותף של המכון לדמוקרטיה, שבהצעה שהמכון לדמוקרטיה פרסם רק לפני שבוע באשר לתיקון החוקה, נאמר שם, שצריך ארבע קריאות, והקריאה הרביעית היא שישה חודשים לאחר שלוש הקריאות הראשונות.

דלית דרור:

זו גם ההצעה של הממשלה. היה צריך חצי שנה לחכות לקריאה הרביעית.

קלוד קליין:

יש מקומות אחרים, כמו בבלגיה למשל, שאם מתקנים את החוקה, הפרלמנט מתפזר, ורק הפרלמנט שנבחר לאחר מכן הוא שיוכל לתקן סופית את החוקה.

מצד שני, יש דוגמאות בעולם של תיקון החוקה, על מנת להתאים את החוקה למציאות פוליטית חדשה. הדוגמה הבולטת היום: בניית אירופה והעברת סמכויות מהמדינות השונות לאיחוד האירופי הוא בעצם מנוגד לרוב החוקות, כי המדינות מאבדות מריבונותן, וכל מדינה ומדינה חייבת לשנות את החוקה על מנת להתאים אותה להסכם החדש, כמו מסטריכט וכל ההסכמים שהיו מאז.

רשף חן:

זה לא נושאים חשובים כמו זה העומד בפנינו...

קלוד קליין:

זה נושאים הרבה יותר חשובים, אבל אני רוצה לומר שהדברים האלה קיימים. יש מדי פעם צורך להתאים את החוקה למציאות חדשה. אם הייתי צריך לסכם, הייתי רוצה לשבח את היושב-ראש, אם כי זה לא תפקידי, שחשב שלפחות צריך לבצע את התיקון הזה בצורה נאותה ולא חפוזה, ועל כן להקדיש לנושא הזה זמן מינימלי, שבוע-שבועיים, לא חשוב מה הזמן.

בוודאי להבא, הייתי מציע לקבוע הליך כזה שישמור על תקופתיות מסוימת, על זמן מסוים, על מנת למנוע שינויים תחת אילוץ. אגב, היו גם מקרים כגון, מדינה שנכבשה מחציתה, ואז הכובש ביקש לשנות. זה קרה בצרפת ב-1940, וזה גרם להרבה בעיות, לקבוע גם מצבים שבהם בכלל לא ניתן לשנות את החוקה. זה כבר ויכוח לגמרי אחר.

הנושא כשלעצמו הוא לא בעל חשיבות עליונה, אבל הנושא חשוב, מכיוון שזה תיקון לחוק-יסוד, לא לחוקה, וצריך לשמור על הליך מינימלי, וכדאי למסד הליך כזה בעתיד. תודה רבה.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה רבה, אני מאוד מודה לך. פרופ' סגל, בבקשה.

זאב סגל:

השאלה היסודית לגבי ממלא המקום איננה, בהקשר שלנו, האם טובים השניים מן האחד. נדמה לי שאנחנו לא עוסקים, ודאי לא אנחנו שבאנו כמומחים, בשאלה הזאת.

אני רוצה להזכיר, והרוב כאן ודאי זוכר, את החלטת הררי מיוני 1950, שהיא, בהקשר שלנו, מאוד מעניינת. זו החלטה שבה הכנסת אמרה, שנקבל חוקה לשיעורין ולא במכה אחת. הכנסת דיברה על חוקים. אגב, מעניין שהם קראו לזה "חוק יסודי", שכל פרק בחוקה יהיה חוק יסודי בפני עצמו. מאז הפכנו את החוק היסודי לחוקי-היסוד, וחוקי-היסוד בחלקם הגדול אינם יסודיים.

זו הנקודה, מכיוון שיש לנו חוקי-יסוד קצרים וחוקתיים, בעלי אופי חוקתי, שכל מילה בהם מאוד שקולה. הדוגמה הכי קלסית היא חוק-יסוד: הצבא. אומרים, שזה הסדר לא מלא, אבל זה רק הסדר בנושאים עקרוניים. ויש לנו חוקי-יסוד שהם למעשה מפורטים כמו חוק רגיל, וזה חוק-יסוד: הממשלה, חוק-יסוד: הכנסת, וחוק-יסוד: נשיא המדינה. מה שקורה בשלב הזה, שעוד לא החלטנו על כל הנושא של חוקי-יסוד ומעמדם, וחוק-יסוד: החקיקה- - -

היו"ר מיכאל איתן:

מי לא החליט?

זאב סגל:

החברה הישראלית.

היו"ר מיכאל איתן:

נדמה לי שבית המשפט כבר קיבל כמה החלטות בעניין.

זאב סגל:

אני עוזב את בית המשפט כרגע מקוצר זמן. נשאיר את זה בצריך עיון.

הנקודה היא, שאנחנו עוד לא החלטנו מה אנחנו רוצים. לכן, האבסורד הכי גדול שקיים במשפט הישראלי, שאפשר לקבל חוק-יסוד ברוב רגיל, ולקבוע שהוא לא ישונה, אלא בקולותיהם של כל חברי הכנסת, של 120 חברי כנסת. זה הסדר שיענה על הסדרים חוקתיים, ובג"ץ לא התערב בהם. אני רק מביא את זה כדוגמה.

רשף חן:

יש לפחות חוקה אחת מערבית גדולה שכופרת באפשרות של פרלמנט לחייב את הפרלמנט הבא אחריו.

זאב סגל:

אמרתי שהיום, כשלנו יש חוקי-יסוד, השאלה היא, מה מעמדם, אם הם יסודיים או לא. והגענו לאבסורד, ובכל פעם שאני מלמד את זה בפני סטודנטים, אני בטוח שגם חברי, הם לא מאמינים שזה אכן המצב, והבאתי רק דוגמה אחת.

יש לנו חוקי-יסוד, למשל, ובצדם חוקים רגילים, והכנסת בעצמה הבינה שחוקי-היסוד אינם יכולים להיות בית קיבול לכל דבר, ואז בצד חוק-יסוד: הכנסת קיבלו את חוק הכנסת; בצד חוק-יסוד: הממשלה, יש חוק הממשלה; ובצד חוק-יסוד: מבקר המדינה, יש חוק מבקר המדינה, שהוא רחב ומפורט. יש הרגשה שחוקי-היסוד לא אמורים להיות כל כך עמוסים.

אני מציין בהקשר הזה, שוועדת החוקה, בשבתה כוועדה לכינון חוקה בהסכמה רחבה, בראשותו של חבר הכנסת איתן, אנחנו יושבים שם יחד עם חברי כנסת, מספר אנשים מהאקדמיה, נדמה לי בעשרות ישיבות שהוקדשו לשאלה איך לנפות את חוקי-היסוד, מה להוציא מהם. הזכיר לי חבר הכנסת איתן שהחלטנו לא להוציא את שאלת ממלא המקום מחוק-היסוד, בבחינת הצעה, אבל זה היה בהבנה, שאנחנו בהחלט חשבנו שאולי צריך לדון במוסד ממלא המקום, להקנות לו יותר סמכויות ולגבש אותו.

לפי דעתי, יש נקודה אחת לגבי ממלא המקום שהיא חשובה, נדמה לי שגם היועץ המשפטי התייחס לדברים האלה. זאת אומרת, אנחנו צריכים כנראה בחוק-יסוד – אני לא לגמרי משוכנע, אבל אולי זה רצוי – לקבוע באמת את ממלא המקום האחד לשתי סיטואציות: דבר ראשון, יציאה לחוץ-לארץ. אני לא מסכים עם חברי, פרופ' קרמניצר, בנקודה הזאת. לפי דעתי, יציאה לחוץ-לארץ יכולה בכל זאת להיות בזמן שראש הממשלה יהיה לרגעים מנותק ממה שקורה, לא יהיה לו כל המידע, וראש הממשלה הוא אחראי בסופו של דבר, מבחינת החוקים, על פעולות מחוץ לשטח המדינה – על המוסד, על השב"כ – על הרבה מאוד דברים רגישים מאוד. אני לא חושב שבמציאות שלנו אנחנו יכולים להרשות לעצמנו שראש הממשלה נמצא במטוס ואבד הקשר אתו לכמה שעות, וזה יכול לקרות. לכן, ההסדר החוקתי המינימלי, שהוא באמת חוקתי, צריך להיות לגבי היעדרות ראש הממשלה מהארץ, מגבולות המדינה, כשהוא נמצא בחוץ-לארץ. אני לא מדבר מה קורה כשהוא נמצא בשטחים, והמצב שבו נבצר זמנית מראש הממשלה למלא את כהונתו. הכנסת החליטה על תקופה של 100 ימים, וזה נחשב תקופה סבירה.

רשף חן:

מה קורה אם הוא בארץ ואי אפשר ליצור אתו קשר? הוא בעניין פרטי.

זאב סגל:

ההנחה, שזה לא קורה, אולי צריך לחשוב גם על זה.

רשף חן:

הסיטואציה שהוא טס במטוס היא לא מעשית בטכנולוגיה של היום יותר מאשר האפשרות הקיימת שהוא יהיה בארץ במפגש אישי ואי אפשר להשיג אותו.

זאב סגל:

אפילו בגל ההשקפה שמקובלת גם על רבים מחברי, על כולנו, אני חושב, שלא כל פיפס צריך להיות בחוק-יסוד כשזה לא הכרחי. אני לא חושב שאת הקטע הזה בסעיף 16 לחוק-יסוד: הממשלה הייתי משנה הרגע. שוב, כי לא נוצר צורך חקיקתי.

רשף חן:

המחשבה שלי היא הפוכה. האפשרות שאתה מדבר עליה היא לא בעלת היתכנות כזאת גבוהה.

זאב סגל:

אין כאן איזו בעיה. ליתר ביטחון, אני מדבר על המידע כולו. נכון, יש אי-מיילים, יש הכול, טלפונים מוצפנים, לא מוצפנים. במצב של מדינת ישראל לא יקרה שום דבר, אני לא חושב שצריך ראש ממשלה אחר. הנקודה היא של נבצרות זמנית, ואז אין ברירה. זה באמת עניין חוקתי מהרגע להרגע, שלא נדע מצרות, יכול אדם להימצא במצב שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.

זהבה גלאון:

כבר היינו בסיטואציה כזאת.

רשף חן:

למה לא לומר "נבצר זמנית" בלי להתייחס לגיאוגרפיה?

זאב סגל:

נבצר זמנית למלא את תפקידו, זה ממלא המקום האחד. זה ודאי לא השני. אבל מה יקרה אם נבצר גם מממלא המקום, ויכולה להיות התקפה?

יצחק לוי:

אין לדבר סוף, כבר המשנה פסלה את העניין הזה. המשנה אומרת שכהן גדול צריך להיות נשוי בזמן שהוא עובד, אומרים שיכינו לו עוד אישה. מה יקרה אם בדיוק באמצע עבודת הכהן הגדול ביום הכיפורים תמות אשתו? המשנה אומרת שאין לדבר סוף, אין חוששים. אין חשש כזה.

זאב סגל:

יושבים פה אנשים שבקיאים ממני בחומרים ובצבעים מסוימים, ויכול להיות שאנחנו עולים כאן במקרה על בעייתיות מסוימת. יכול להיות שנבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו, יכול להיות שצריך יום אחד לחשוב לעומק מה בכל זאת קורה, ואנחנו רואים מה יכול לקרות, והשנים חולפות, וחלק מהפורום הזה נעשה יותר רגיש. אולי זה לא סגור לגמרי, אותו סעיף. זאת שאלה.

לסיכום. העניין הזה של ממלא המקום הוא אולי הדבר היחיד שצריך להישאר בחוק-יסוד. לכאורה, אפשר לומר שהכנסת יכולה להוציא את כל סוגיית ממלא המקום מחוק-היסוד, לזה היא צריכה רוב של 61 חברי כנסת ולהעביר את כל הסוגיה לחוק רגיל. אני רואה את היועצת המשפטית של הוועדה תוהה, אז שזה יישאר בחוק-היסוד, אבל רק זה. נדמה לי שמשרד המשפטים מעלה את המחשבה שאם את ממלא המקום, אז למה שניים, היועץ המשפטי לממשלה אמר את זה, אפשר את זה בהחלט, אולי צריך סעיף הסמכה בחוק-היסוד, שאפשר למנות יותר מממלא מקום אחד, אבל כל מסגרת התפקיד צריכה לעבור לחוק רגיל.

למשל, יש שאלה קטנה. הסתכלתי בחוק הממשלה אתמול לקראת הדיון, וראיתי שהקבינט המדיני-ביטחוני, מה שנקרא ועדת השרים לביטחון לאומי, שם כתוב שממלא מקום ראש ממשלה, כמובן, האחד כרגע, יהיה חבר הוועדה. מה יהיה אם יהיו שניים? אפשר לומר שהואיל ואחד כתוב, כדי שגם השני יהיה, גם זה צריך להיות כתוב. זה הכול צריך להיחשב במסגרת החוק הרגיל. יכול להיות שממלא המקום השני או הנוסף, כדי שהוא יהיה חבר, אם חוק רגיל, חוק הממשלה, קובע את הרכב ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי עם זכות הצבעה, אתה לא יכול להוסיף לשם.

סיגל קוגוט:

זה רק מראה שצריך לחשוב על הכול.

זאב סגל:

אם החוק החליט שמספיק חשוב לו החוק הרגיל, אתה צריך גם לכתוב ממלא המקום השני, אחרת זה יהיה בלתי חוקי, אם לא בלתי חוקתי.

היו"ר מיכאל איתן:

איך יקראו לו? קראתי לזה ממ"ש - ממלא מקום שני.

רשף חן:

יהיה ממ"ס - ממלא מקום סתם.

זאב סגל:

אפשר לקרוא לו המשנה.

היו"ר מיכאל איתן:

זה לא יתקבל, כי נאמר המשנה למלך, ואנחנו דמוקרטיה.

זאב סגל:

צריך לחשוב על מסגרת צרה, צריך לחשוב על פרטים, אולי ממלא מקום צריך לבנות משהו בחוק, שלא תהיה סתירה.

היו"ר מיכאל איתן:

איך אתה מציע שיבחינו בין השניים? לאחד יקראו "ממלא מקום" וגם לשני? האם יהיה "ממלא מקום ראשון", "ממלא מקום שני"?

זאב סגל:

אנחנו, המשפטנים, נשחק עם זה. יגידו "ממלא מקום", ואז יהיה ממלא מקום שני. אני מניח שלא יגידו "ממלא מקום ראשון". זו בהחלט בעיה. היו לראש ממשלה שני ממלאי מקום, רק לא הייתי משאיר לראש הממשלה לקבוע מי ימלא את מקומו אם נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, כי אם נבצר ממנו זמנית, מהרגע להרגע, הוא לא יוכל לקבוע.

סיגל קוגוט:

זה מראש.

זאב סגל:

גם הודעת ראש ממשלה לא טובה. אם יהיו שני ממלאי מקום, אם נגזר עלינו, כי הצוות כאן לא עוסק בשום עניינים פוליטיים, לא תהיה ברירה, יצטרכו להיות ממלא מקום ראשון וממלא מקום שני. אני לא עוסק בשאלה אם השני יאהב את זה או לא.

זהבה גלאון:

לא הראשון יאהב את זה, ולא השני יאהב את זה.

זאב סגל:

לא באנו לכאן להסדיר את הקואליציה, לא בשביל זה הזמינו מישהו מאתנו.

ברק כלב:

אולי כדאי את שם המשרה לקבוע על פי שם האוחז במשרה, ואז היינו פותרים את הבעיות האלה.

זאב סגל:

ציין פרופ' קרמניצר, בצדק, שאנחנו לא אוהבים אישית, אבל יש חוק נתניהו, והיה חוק דרעי להבדיל, בהקשר אחר, והיה חוק פרס, ויש חוק אייזנברג, והיה חוק רכטמן, כשהכנסת גילתה בעיות שהיו אז בחוקי-היסוד. לפעמים אי אפשר לשלול סיטואציה, לפעמים חוק הופך להיות על שם מישהו. אחר כך, כשהוא נכנס לספר החוקים, זה בעייתי, אבל זה לא קיצוני.

אני לא שותף לדברים שחס וחלילה נוגעים בחוק-יסוד, שזה כבר הופך להיות סלוגן. יושב-ראש הוועדה צודק לחלוטין שהדיון צריך להיות ממשי, אמיתי ורציני, ואי אפשר לעשות את זה בחאפ לאפ, אבל אין פה נגיעה בחוק-יסוד, יש לנו שאלה באיזו הוראה נוגעים. מספר ממלאי המקום זה לא עניין חוקתי וזה לא עניין עקרוני.

יולי תמיר:

לעתיד, נחליט כבר עכשיו שהלקח של זה אומר, שחוק-יסוד: הממשלה צריך להיות מאוד דק ונטול מספרים, כדי שלא נגיע למצב הזה פעם אחר פעם. זה לקח שלנו לחוקה.

היו"ר מיכאל איתן:

יכול להיות שבעקבות הדיונים כאן נצא גם עם תיקון של חוק-היסוד וגם עם תיקון של חוק הממשלה. יש לנו חוק-יסוד: ממשלה, יש לנו חוק ממשלה. אפילו שאנחנו לא מדברים על חוקה, יש לנו כבר איזה מדרג. יכול להיות שנשתמש במדרג הזה.

זאב סגל:

אני אומר לעורכת הדין קוגוט, שצריך לחשוב על זה. אני לא משוכנע עד הסוף, הסתכלתי בסקירה שהוכנה בכנסת, לא כל החוקות עוסקות בסוגיית שאלת ממלא המקום. אני מבין את הגישה החוקתית האינסטינקטיבית שאומרת: חוק-יסוד, עכשיו הוא חייב להסמיך מה יהיה בסוגיית ממלא המקום. אני לא לגמרי משוכנע, אולי צריך ללמוד את זה. המבטים מספיקים לי.

סיגל קוגוט:

ממלא המקום של ראש הרשות המבצעת, זה תפקיד מאוד אופרטיבי, והמקרים שבהם הנבצרות יכולה להתרחש יכולים להיות מאוד פתאומיים, ולכן הדבר הזה כן מצדיק. קל וחומר אצלנו, שיש הסדרה מפורטת של ממלא מקום הנשיא, ממלא מקום יושב-ראש הכנסת, אז דווקא לגבי ראש הממשלה לא יידעו?

זאב סגל:

האם, למשל, אפשר לקבוע בחוק-יסוד: ראש הממשלה או הממשלה שיכול שיהיה ממלא מקום ראש ממשלה, נקודה, סמכויותיו ייקבעו בחוק?

סיגל קוגוט:

מאחר שחוק-היסוד אמור להתייחס לסמכויות שיש לפי חוק-היסוד, אתה צריך להתייחס לזה. ברור שבחוק רגיל, בלי שום דבר בחוק-היסוד, אתה יכול לקבוע דברים שמתאימים לחוק רגיל. אבל אותי מעניין הסמכויות שיש לראש הממשלה לפי חוקי-היסוד, בזה אתה צריך להתייחס לשאלה מי ממלא את מקומו.

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז:

הרעיון הוא לא לשנות את הסמכויות עצמן בכלל, הרעיון הוא רק לקשור בין הפרסונה שתוסמך כממלא מקום לבין הסמכויות שכבר קבועות, גם בחוק-יסוד: הממשלה, והזכרת את ההוראה בסעיף 6 לחוק הממשלה. צריך שיהיה ברור. ברגע שיש ממלא מקום אחד, ברור מי הוא. אם יש יותר מאחד, צריך שיהיה הסדר, קביעה, מי הוא אותו ממלא מקום שממלא כל אחת מהמשבצות. אנחנו לא קובעים סמכויות חדשות לממלא מקום.

זאב סגל:

בחוק-יסוד: הממשלה כתוב "נבצר ממנו" ו"לאחר 100 ימים תקבע הממשלה". נניח שיש דיון, ואנחנו אומרים ש-100 זה לא מספיק, צריך 140, נשנה את חוק-יסוד: הממשלה? השאלה, אם זה חייב להיות קבוע שם? כדי שלא יתבזה חוק-יסוד: הממשלה עוד פעם, כי מישהו יעשה חשבון ויגיד שב-100 ימים לא מתארגנים, צריך עוד 150 ימים. האם זה חוקתי? זאת השאלה.

סיגל קוגוט:

אגב, בישיבות הוועדה בחוקה בהסכמה רחבה החליטו שגם בנבצרות כדרך קבע זה צריך להיות ממלא המקום האחד, ולכן גם לא מתאים לכתוב הקשיש או הוותיק, כי במשטר קואליציוני זה יכול להיות מישהו שהוא יריב ראש הממשלה, אבל הוועדה רצתה לכוון למקום שזה יהיה יד ימינו של ראש הממשלה ולא מישהו מקרי שהוא בכלל לא באג'נדה של ראש הממשלה, ובמקרה יכול להיות שהוא יהיה זה שימלא את המקום.

זאב סגל:

ממלא מקום הראשון צריך להיות מסיעתו של ראש הממשלה.

חיים רמון:

אם הוא רוצה מישהו אחר, מה אכפת לך?

יחזקאל דרור:

עם כל הכבוד, אנחנו הולכים כאן לאיבוד.

היו"ר מיכאל איתן:

נכון. נגיע לזה. אתם מקדימים את המאוחר.

יצחק לוי:

רציתי לשאול, מכיוון שמדובר פה בחוק שכולם מבינים שזה אילוץ, וללא אילוץ לא היינו דנים בו בכלל, הצעתי הצעה בוועדה, שזכתה לגיחוך אצל חלק מהחברים בוועדה, ולא הבנתי למה.

היו"ר מיכאל איתן:

לא לגיחוך, אבל להתנגדות.

יצחק לוי:

ההצעה שלי, לחוקק את החוק כהוראת שעה. נמחק את זה בעוד שנה. אנחנו עושים את זה לצורך מסוים. יש לנו כאן בעיה. אמרתי בוועדה, שברגע שזה יהיה חוק, בכל ממשלה יהיו שני ממלאי מקום, כי יש כבר חוק.

חיים רמון:

מה רע שיש ארבעה סגנים לראש ממשלה? מה זה עניין האוניברסיטה? זה עניין פוליטי, נוקב, טהור. מה זה עניינם?

יצחק לוי:

יש ערך לתארים. מי שלא נותן ערך לתארים, אין רע. כשאני נכנסתי למשרד הדתות אחרי שהמר נפטר התברר לי שכל הדיינים בירושלים הם אבות בתי דין, גם מי שלא אב בית דין, יש לו תואר של אב בית דין.

חיים רמון:

זה משכורת.

יצחק לוי:

במשטר מסודר יש ערך לתארים. אם אין ערך לתארים, אין ערך, למה אנחנו מדברים בכלל? מכיוון שיש ערך לתארים, ההיגיון אומר שיהיה אחד. אנחנו תחת אילוץ עכשיו, נניח ששמעון פרס לא היה רוצה ממלא מקום, היה רוצה משהו אחר, לא היינו דנים בזה בכלל. נניח שהוא היה מבקש בקשה אחרת, בכלל לא היינו יושבים על זה, זה בכלל לא היה הנושא. הנושא עומד על הפרק מכיוון שהועלתה בקשה כזאת, ומכיוון שעלתה, וראש הממשלה החליט שהוא מסכים לה, עכשיו יש דיון.

אני רוצה לשאול את המומחים: האם נראה לכם שנחוקק את החוק הזה כהוראת שעה, עד לסיום כהונתה של הממשלה הזאת, כדי שלא להנציח את מה שאני רואה כעיוות, שיש שני ממלאי מקום, שאנחנו כרגע מתלבטים איך לקרוא לזה, ואיך לקרוא לזה, ומה הסמכויות של זה? הרי זה ילך ויתפתח, ובממשלה הבאה, ממלא המקום השני כבר ידרוש קצת יותר, ואחר כך וכן הלאה. הצעתי לוועדה, שכל התיקון הזה, יהיה ברור שהוא תיקון של הוראת שעה, חבל להשקיע יותר מדי, ובעוד שנה או שנה וחצי הוא בטל. רציתי לשמוע את חוות דעתכם בעניין.

נעמי בלומנטל:

נאמר שעכשיו אנחנו מכניסים לחוק-היסוד, ויש שני ממלאי מקום. נגיד שלממלא המקום השני קורה משהו והוא לא יכול לתפקד מסיבה זו או אחרת, האם החוק נשאר, ומחפשים ממלא מקום שני אחר או שזה בטל?

רשף חן:

ראש הממשלה ימלא את מקומו.

היו"ר מיכאל איתן:

נגמור את החלק הכללי וניכנס לפרטים. פרופ' יחזקאל דרור.

יחזקאל דרור:

ברשות היושב-ראש, אני מבקש להסתכל על זה בראייה קצת שונה. אני אתחיל במה שאני לא אעסוק, אני לא אעסוק באיזו מידה הדיון בנושא זה מעיד על בעיות המשטר ועל הבעיות בתרבות הפוליטית הישראלית. אני חושב שהנושא לא היה צריך לעלות בכלל. עם זאת, הוא עלה, וצריך להתמודד אתו.

יש שתי גישות עקרוניות לדמוקרטיה, לפילוסופיה של המשפט ולפילוסופיה הפוליטית. גישה אחת אומרת שיש נורמות אפריורי פחות או יותר, ומיישמים במציאות. גישה שנייה אומרת שיש לחשוב על התוצאות של יישום הנורמות. האחת, שמה לב לתפוקות, והשנייה שמה לב לנורמות הטהורות. כמובן, גם לתפוקות יש משמעות נורמטיבית. למשל, אם מדברים על דמוקרטיה, דמוקרטיה חייבת לספק את התפוקות. חוקה יפה, כשדמוקרטיה לא מייצרת תפוקות, נופלת. יש דוגמאות לרוב. מבחינת החינוך לאזרחות, הדבר הראשון בחינוך לאזרחות הוא להראות שדמוקרטיה מתפקדת טוב, לא השאלה מה עושים בחוק זה או אחר. אותו דבר בתורת המשפט, צריך להסתכל על המשפט מצד אחד, כמערכת נורמות לפי הפועלים, מצד שני, המשפט הוא כלי לפעולה חברתית. הוא גם אינסטרומנט וגם נורמה מחייבת. יש לשלב את השניים.

אני איישם את שני הדברים האלה בנושא שלפנינו בצורת שתי שאלות ותשובה ראשונית. שאלה ראשונה: האם ההצעה פוגעת בנורמות חשובות של הדמוקרטיה או המשטר הישראלי? אני מצטרף לאלה שאמרו שהיא לא פוגעת בנורמה הבסיסית של הממשל. שאלה שנייה: האם השינוי ישפר את היכולת של מדינת ישראל במצבה הנוכחי לקבל החלטות, במבחן התפוקה? לדעתי, המצב הנתון, אם הוא משמח או לא, לא עומד לדיון כרגע. במצב הנתון, ההצעה תשפר את יכולת הממשל לתפקד. מאחר שאחד הכללים להחלטה על חקיקה הוא מצד אחד לשמור על נורמות יסוד- - -

רשף חן:

איך היא תשפר את יכולת הממשלה לתפקד?

יחזקאל דרור:

היא תאפשר הקמת קואליציה שתקבל החלטות.

מרדכי קרמניצר:

וכך, לא תהיה קואליציה?

חיים רמון:

מאיפה אתה יודע? האם זו המומחיות שלך? סלח לי, פרופ' קרמניצר, אני מתערב לך במשפט? האם זו המומחיות שלך? אני מודיע לך שלא תקום. מאיפה אתה לוקח על עצמך אחריות כזאת? מאיפה אתה יודע?

מרדכי קרמניצר:

השכל הישר אומר לי. אם יש לשמונה אנשים חליפות שרים, לא יכול להיות שהממשלה לא תקום.

חיים רמון:

זאת לא המומחיות שלך.

מרדכי קרמניצר:

צריך קצת שכל.

חיים רמון:

אני מודיע לך, זה מה שאתם לא מבינים, שפוליטיקה זה מקצוע בדיוק כמו משפטים.

מרדכי קרמניצר:

לא תאכלו להסתכל לבוחרים בעיניים.

חיים רמון:

אני בא מעולם המשפט, אתה יודע כמה קפריזות יש בעולם המשפט. פרופ' קרמניצר, בבית המשפט העליון אתה יודע כמה קפריזות יש?

מרדכי קרמניצר:

יהיה לכם מצביע אחד, אם תגידו שאתם משנים חוק-יסוד לממלא מקום.

חיים רמון:

אתה יודע כמה פעמים מפלגות עשו דברים אידיוטיים, בעיקר מפלגתי?

מרדכי קרמניצר:

אם כן, אתם מתאבדים שיעיים.

היו"ר מיכאל איתן:

בקשר לתקדימים, אני מנסה לחשוב, מה היה קורה לאהוד ברק אם חס וחלילה הוא לא היה מרחיב את הממשלה. האם שלטונו היה עוד יותר קצר? גם כך הוא שבר את השיא. נתנו לו אז עצה נהדרת, להרחיב את הממשלה...

חיים רמון:

אל תעליב את אהוד ברק, הוא לא עשה שום דבר על פי עצות, זה הכול תוצרת בית.

היו"ר מיכאל איתן:

גם אז, מישהו היה יכול להגיד לו שזה יציל אותו.

חיים רמון:

אף אחד לא אמר לו דבר כזה, הכול היה חוכמה עצמית. אני לא אומר שפוליטיקאים לא טועים, אבל איש שהוזמן כמומחה בתחום מסוים, שיתמקד במומחיותו. זה מה שביקשתי. כאזרח זה בסדר, מותר לו לחשוב שזה עקום וכן הלאה.

היו"ר מיכאל איתן:

פוליטיקה כולם מבינים.

חיים רמון:

זאת הטעות. חושבים שכולם מבינים, בגלל זה, כך זה נראה.

זהבה גלאון:

האם אתה קובע לאנשים מי ידבר מה באיזה עניין? זו נורמה חדשה פה?

חיים רמון:

אני דיברתי על מי שבא בתור מומחה. מיקי איתן אמר שהוא מוכן להזמין כל אזרח שיש לו מה להגיד, שזו גישה נכונה ונבונה. אם הוא היה בא בתור אזרח, לא הייתי מעיר לו, כי מה שהוא אמר בצד השני, אני יכול להסכים אתו על פניו, אבל לא בתור מומחה.

זהבה גלאון:

הכול בגלל הקפריזה שלך ושל פרס?

חיים רמון:

מה הקשר? כמה קפריזות היו לך בפוליטיקה?

זהבה גלאון:

לא כינסו ישיבות בשבילי.

היו"ר מיכאל איתן:

אמרת שפוליטיקה זה מקצוע. נניח לרגע אחד, שיש לנו כאן 120 בעלי מקצוע, אם נשאל את 120 בעלי המקצוע, זה נכון גם במקצועות אחרים, אבל במקצוע הזה שאנחנו מדברים עליו, כמה לדעתכם מעריכים שאם לא מצליחים לסדר את העניין של הממלא מקום אין ממשלה? זה יהיה חצי-חצי בערך. חלק יגידו שכן, חלק יגידו שלא.

חיים רמון:

זה כמו במשפטים. יושבים כאן שישה מומחים, ויש פה עמדות שונות, זה בסדר.

היו"ר מיכאל איתן:

יש שאלות מובהקות.

חיים רמון:

אני מודיע לך, אף אחד לא האמין, ישבו אנשי מקצוע, שבגלל אי קיום ממלא מקום תתעכב הממשלה. לפני שלושה שבועות ישבו אנשים, שמקצועם פוליטיקה, ואם היית שואל מישהו אחד מכל מי שישב, שהאמין שהממשלה הזאת תתעכב בזמן הדרוש לך כדי לחוקק, וזה ויכוח אחר, אף אחד מהם לא היה חושב שזה יתעכב?

היו"ר מיכאל איתן:

בפעם הבאה יאמינו?

חיים רמון:

בפעם הבאה אני מקווה שתהיה שר ויהיה יושב-ראש אחר.

היו"ר מיכאל איתן:

בפעם הבאה יביא בחשבון, שיכול להיות דבר כזה.

חיים רמון:

ודאי.

היו"ר מיכאל איתן:

אם כך, עשינו משהו. כבר הרווחנו משהו.

נעמי בלומנטל:

הוא נתן את הפתרון, שאתה תהיה שר, ויהיה יושב-ראש אחר שיהיה מוכן, ב-24 שעות, לעשות זאת.

היו"ר מיכאל איתן:

כואב לי לשמוע אותך. גדלתי אתך, עברנו כל כך הרבה דברים, דיברנו על דברים כל כך יפים, ואתה אומר- - -

חיים רמון:

ב-2001, לא מזמן, לא סתם חשבנו, בחוק קצת יותר בעייתי, סופר פרסונלי, ביום אחד, על-ידי יושב-ראש ועדת חוקה מאוד מכובד, לפחות כמוך, זה עבר בשלוש קריאות ביום אחד.

זהבה גלאון:

הוא מצר על זה עד היום.

היו"ר מיכאל איתן:

בהחלט, הוא אומר שזאת הטעות הכי גדולה.

חיים רמון:

לא אמנון רובינשטיין, לא בעניין השרים, בעניין חוק נתניהו.

היו"ר מיכאל איתן:

הצבעתי נגד. אני היחיד בכל סיעת הליכוד שהצביע נגד.

חיים רמון:

אתה לא רוצה שאני אפגע בך עכשיו. אתה נמנעת מהצבעה בשעה שכל סיעת הליכוד הצביעה נגד מטעמים פוליטיים. כל סיעת העבודה והדתיים וכולם הצביעו בעד פוליטית, כי רצו לעשות בוקה ומבולקה אצלכם, ואז תיקנו את החוק. כל הליכוד, מסיבות פוליטיות, הצביעו נגד, היו שלושה שהיו קרובים לנתניהו. אני לא יודע למה אתה נמנעת, חבר הכנסת שטייניץ ועוד מישהו נמנעו.

רשף חן:

לדעתך, זאת דרך שהכנסת הזאת צריכה ללכת בה? אתה מספר משהו טוב?

חיים רמון:

אני לא מספק משהו טוב. מה שאני מנסה להגיד, שיש הבדל מסוים. אנחנו רוצים לחיות על-פי העקרונות שהמומחים הללו נותנים לנו, ואני חושב שהם עקרונות ראויים, גם היועץ המשפטי לממשלה דיבר על זה. אבל יש כוח לחיים, והחיים יוצרים מצבים, ואתה צריך לראות עלות-תועלת.

רשף חן:

לאיזה תכלית אתם מתקנים? לתכלית כל כך זניחה.

חיים רמון:

דווקא כי היא זניחה לך, אין בעיה. אם היית בא לפה ומחוקק חוק-יסוד מטעמים לא טובים, ואני מסכים שהם לא טעמים טובים, והיית מציע לחוקק חוק-יסוד שפוגע בזכויות אזרח, שפוגע בחופש הביטוי, שפוגע פגיעה מהותית במשטר הקונסטיטוציוני במדינת ישראל, הייתי אומר: רבותי, אתם צודקים, דווקא בגלל שזה נותן תפוקה פוליטית גבוהה- - -

היו"ר מיכאל איתן:

איזה?

חיים רמון:

אני לא אכנס לנפלאות המשא-ומתן הפוליטי.

היו"ר מיכאל איתן:

בנפלאות המשא-ומתן הפוליטי, שאני מכיר אותו גם כן, היו יושבים אנשים והיו, בתרבות שלהם, אומרים: את זה לא עושים, לא היתה מידרדרת כל הסיטואציה הפוליטית שאתה אומר שבגללה לא תקום ממשלה למצב של היום.

חיים רמון:

אני לא מסכים אתך.

היו"ר מיכאל איתן:

נגיד אחרת. כל הכוחות הפוליטיים קיימים כמו שהם, במשתנה אחד: אין אפשרות לשנות ולקבוע עוד ממלא מקום. לא היום, ברגע שהצוותים יושבים במשא-ומתן, לדעתך, הצוותים לא מגיעים להסכם רק משום שהחוק השתנה? היו מחליטים, שממלא מקום זה שווה עוד חצי משרד תחבורה או עוד רישיון למפעל הפיס למישהו, והיו גומרים את זה. אני יכול להבין אותך כשאתה אומר שלפעמים נכנסים לסיטואציות שקנה הקש הופך להיות הנקודה הארכימדית שעליה הכול יכול להתמוטט, אבל לפני שהגיעו לזה, אפשר היה לבחור במקום קנה הקש הזה משהו אחר, כי המשהו האחר, הנקודה הארכימדית, הגיעה בגלל האנשים שישבו שם.

חיים רמון:

בגלל אנשים שלא ישבו שם.

היו"ר מיכאל איתן:

אם חיים רמון היה אומר להם: לפני שאתם מחוקקים ומחליטים, נשאל את יושב-ראש ועדת החוקה כמה זמן הוא מתכוון להחזיק, האם הוא ישתף פעולה. לפני שאתם חותמים על ההסכם תשאלו. היו אומרים לכם: אי אפשר, הייתם מוצאים פתרון אחר. אין לי ספק. אבל מה, יש עוצמה, לוקחים עורך-דין שאני לא מכיר, אני לא יודע אפילו מי הבן-אדם, אם אני רואה אותו ברחוב, אני לא יודע מי זה, כמו לו ראב"ד. מי משלם לו? אני לא יודע. מי נתן לו ייפוי כוח? אני לא יודע. מינו אותו מהמפלגה שלי? לא.

חיים רמון:

הוא ייצג אותך.

היו"ר מיכאל איתן:

איך הוא ייצג אותי כשאני לא יודע על זה בכלל?

חיים רמון:

בהסכם שחתמתי אתו כתוב "הליכוד". הוא ייצג את הליכוד.

היו"ר מיכאל איתן:

אין לו סמכות לחתום בשם הליכוד.

חיים רמון:

הוא ייצג את הליכוד.

היו"ר מיכאל איתן:

הוא לא יכול לייצג את הליכוד, הוא לא קיבל ייפויי כוח מהליכוד. יש כאן מומחים במשפט, אדם שמייצג לקוח שלא נתן לו ייפויי כוח, האם זה לא עבירה על האתיקה? אותו עורך-דין, שאני לא יודע את מי הוא מייצג, אני לא יודע ממי הוא קיבל ייפויי כוח, הוא יושב באיזה מקום והוא מחליט, אותו עורך-דין שאני לא מכיר, אולי הוא אדם נהדר, הוא מקבל החלטה שהכסת תשנה את החוק, בשלוש קריאות, ביום אחד. זה לא זילות?

חיים רמון:

נניח שזה לא בא מיורם ראב"ד, זה בא מהפוליטיקאים. למה זה בא מהפוליטיקאים?

זהבה גלאון:

כי הם חושבים שאפשר לתקתק את הכנסת. חקיקה אינסטנט.

חיים רמון:

מיקי איתן, אתה שואל למה. אתה בודק את חוק-יסוד: הכנסת. אנחנו אומרים שאת חוק-יסוד: הכנסת לא שינו אף פעם, אני לא אשנה. אני לוקח את ההיסטוריה של הכנסת, זה שבא היום יושב-ראש ועדת חוקה חדש, לא הבאנו בחשבון, אבל כל יושבי-ראש ועדת החוקה עד היום, נדמה לי שבחוק-יסוד: הכנסת עד היום היו 43 תיקונים במשך 50 שנה, כמעט תיקון לשנה.

היו"ר מיכאל איתן:

לא 50 שנה. חוק-יסוד: הכנסת הוא מ-1958.

חיים רמון:

עוד יותר טוב, נדמה לי שיש כמעט תיקון לשנה. למדתי אני, שהיו בעבר שינויים בחוקי-יסוד לצרכים פוליטיים, שעברו בוועדת החוקה, והאחרון שבהם, ביום אחד היו שלוש קריאות. אתה אומר שיש נורמה, יכול להיות פסולה- - -

היו"ר מיכאל איתן:

פעם אחת זה לא נורמה.

חיים רמון:

איך נולד ממלא המקום?

רשף חן:

לקחתם את זה עד אבסורד.

חיים רמון:

לך יש סיבות פוליטיות, אתך אני לא מדבר, הוא אדם שמדבר לנושא הענייני. אתו יש לי ויכוח. אתה נגד הממשלה, הוא בעד שתקום הממשלה, ולכן יש לי דין ודברים אתו.

למה הגענו להחלטה, שאמרת שהיא בושה? הגענו למצב מהסוג הזה, כשקודם כול היתה נורמה בכנסת. איך נולד ממלא מקום? ממלא מקום נולד ב-1984, כשהיתה ממשלת הרוטציה. פעם בממשלה לא היה ממלא מקום. ב-1981, מסיבות פוליטיות, וב-1984, נתנו את הסמכויות לשמיר, כי הוקמה ממשלת רוטציה. אמרו ששמעון פרס יהיה ראש ממשלה, ושמיר ממלא מקום. שוב, למדנו כשעשו הסכם קואליציוני- - -

היו"ר מיכאל איתן:

כמה זמן זה לקח?

חיים רמון:

אני לא יודע, בהסכמים קואליציוניים אני חושב, שזה היה מהיר. אני מוכן גם את זה לבדוק, אתה רואה שבאתי מוכן עם שיעורי בית, ואפילו למדתי אותם בעל-פה.

היו"ר מיכאל איתן:

גם עכשיו זה יהיה מהיר. בישיבה הקודמת אמרת לי שאתה רוצה שאנחנו ננהג כמו שהיה מקובל. פתחתי מה היה מקובל, וראיתי את ברק, אני רואה דוגמאות מקורבות אליך. לברק לקח 26.5 שעות, אנחנו נעשה את זה בפחות.

חיים רמון:

היה רצוף. לקחתי את האחרון שהיה.

היו"ר מיכאל איתן:

שם היו שלוש קריאות וכאן זה ארבע.

חיים רמון:

התיקון האחרון של חוק-יסוד: הממשלה עבר בשישה ימים. הקריאה הטרומית היתה ב-12 בדצמבר- - -

דורית ואג:

אתה מדבר על החוק של אהוד ברק?

חיים רמון:

אני מדבר על החוק של ביבי.

היו"ר מיכאל איתן:

זה תקדים גרוע, הוא לא טוב. מה אתה רוצה?

חיים רמון:

אז יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט היה פרופ' אמנון רובינשטיין. אמרתי שמה שטוב לפרופ' רובינשטיין, בטוח טוב למיקי איתן, וטעיתי.

היו"ר מיכאל איתן:

כואב לי לשמוע את חיים רמון לא עומד שם ואומר להם הפוך: רבותי, היה תקדים גרוע, אני, חיים רמון, אומר לכם, אל תעשו את זה עוד פעם. אל תעשו שלוש קריאות ביום אחד. למה שלא תקבל את הקרדיט?

חיים רמון:

אני לא רוצה.

היו"ר מיכאל איתן:

זאת בדיוק הבעיה. אנחנו מכירים הרבה שנים, ויש לי הערכה רבה אליך, ואתה הצטיירת כרפורמטור, כאדם שרוצה לשנות דברים לטוב, ועכשיו אתה אומר שהיו תקדימים גרועים, אז אני מחזק את התקדים הגרוע. אני מצפה מחיים רמון, שאני מכיר מתקופת הסטודנטים, שהיה מוכן להילחם גם נגד הממסד במפלגתו, שהוא יקום, ובמקום שהוא יודע שעשו תקדים רע, שהוא יגיד שהיה תקדים רע, ולא יעשו.

חיים רמון:

היתה מסורת של עיכובים קואליציוניים בנושא חוקי-יסוד. אמרנו מה אנחנו מתקנים. קודם כול, היתה מסורת. למה עשינו את הטעות, לדבריך? קודם כול, הסתמכנו על מסורת שהיתה במשך 50 שנה, ולא עשתה דברים נוראים. אחר כך שאלנו, מה אנחנו בכלל כבר עושים, ושמעתי מכל המומחים שכתבו, כמעט כולם, שעצם התיקון עצמו, לגופו של עניין, פרט ליועצת המשפטית של הוועדה, שאני לא מכיר, פרט אליה שמעתי כמעט מכל המומחים שזה מינורי.

זהבה גלאון:

לא כולם.

חיים רמון:

לפחות שמעתי מכמה מומחים שאני מאוד מחשיב את דעתם. בהשכלתי המשפטית חשבתי שזה מינורי, ולא מערער, ולא חוקתי, כדברי פרופ' סגל.

מרדכי קרמניצר:

זה חוקתי.

חיים רמון:

אני נסמך גם באילנות גבוהים.

היו"ר מיכאל איתן:

אין ויכוח שממלא מקום שני זה לא עניין חוקתי.

חיים רמון:

אם אני לוקח את השילוב של מסורת של שינוי חוקי יסוד כדבר שהוא כמעט נורמה בכנסת - - -

היו"ר מיכאל איתן:

אין מסורת בכנסת.

חיים רמון:

אני מודיע שיש, הראיתי כמה פעמים חוק-יסוד: הכנסת. כשמשנים חוק-יסוד, גם כנסת וגם ממשלה, מהטעמים שדיבר עליהם היועץ המשפטי, כי אין עוד יציבות בנושאים האלה, לא בכנסת ולא בממשלה, אנחנו בהתגבשות, ולכן היו כל כך הרבה תיקונים בחוק-יסוד: הכנסת; לכן היו כל כך הרבה תיקונים בחוק-יסוד הממשלה; ולכן, בשניהם, היו הרבה תיקונים. לכן, עצם התיקון לא מערער את אושיות המשטר. אם היה תיקון חוקתי, הייתי מרים ידיים. באינסטינקט, אני שמח שזאת דעתו של היועץ.

רשף חן:

מיקי איתן, הוא עושה פיליבסטר.

חיים רמון:

היועץ המשפטי אמר שזה לא חוקתי, כך חשבתי. אפילו אני מקבל את דעתו, שכך צריך לחוקק, שיהיה כתוב מה שהציע היועץ המשפטי. לכן, עם כל הכבוד, אני חוזר לסוף, שיש למצות את הדיון כמה שיותר מהר.

יחזקאל דרור:

ראשית, אני אביא אוריד את הדיון מאיגרא רמא לבירא עמיקתא של חוות-דעת מקצועית. שנית, אני בדילמה עם עצמי, כי יש לי שני מקצועות, גם משפטים וגם מדע המדינה, ואני אשתדל לאזן ביניהם. אין שום ספק ששיקולי היכולת למשול הם שיקול לגיטימי מבחינת הנורמות של דמוקרטיה. יש שאלה עובדתית, שאני לא מתיימר להיות המומחה בה, ויש בה גם אי ודאות, נניח שלא יאשרו את השינוי, מה יקרה. אינני יודע. עם זאת, השאלה ההיסטורית, אם היה צריך להגיע לזה או לא, אמרתי בראשית דברי, שאני שם סייג לעצמי. לדעתי, עצם הצורך בכל זה הוא לא במקום, אבל ברגע שנמצאים כאן, הדיאגנוזה הנוכחית שלי היא, שאי אישור יפגע ביכולת למשול, יפגע בדמוקרטיה בעיני הציבור, שכבר נערך לזה שיעשו איזו קואליציה שיכולה למשול – לא חשוב מה דעתי על הקואליציה, אני לא עוסק בזה – ואין פגיעה של ממש בדמוקרטיה, אם כי התהליך לא רצוי. לכן, מבחינתי, בחוסר שמחה, אני נוטה למסקנה לאשר את ההצעה, נקודה.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה. ד"ר סוזי נבות.

סוזי נבות:

אני מודה לך, אדוני היושב-ראש. קודם כול, ההערה הראשונה. מהדיון ששמעתי עד כה, מסתבר שהתיקון הזה, הוא על פניו בעל אופי שולי וטכני. הוא איננו כזה. לכאורה, יש כאן שאלות מהותיות לגבי הסמכויות של ממלא המקום. אם יש שאלות כאלה, או שהוא יעבור תיקון שלא נוגע לסמכויות האלה או שיתקיים דיון רציני במה שנוגע למה שרוצים לעשות בפועל.

היו"ר מיכאל איתן:

כשאת אומרת שאת רוצה להתייחס בצורה רצינית, תתני עכשיו מבוא ותכיני את הדברים למחר?

סוזי נבות:

אם אדוני ירצה, אני אכין דברים נוספים.

חיים רמון:

אין סוגיה של סמכויות בחוק.

זהבה גלאון:

דברו על העניין מה תפקידו, מה תהיה החלוקה בין ממלאי המקום.

חיים רמון:

הסמכויות בחוק יימסרו רק לממלא מקום אחד, כל השאר זה עניינים פוליטיים.

היו"ר מיכאל איתן:

את זה צריך לכתוב.

חיים רמון:

כתוב.

סוזי נבות:

כיוון שיש ויכוח מהותי על התפקיד, והאם יש צורך בו, והוויכוח הזה גם עלה כאן וגם עלה מהיחס של המדינות השונות, התיקון שמתבקש, במובן הזה שהוא לא נוגע לסמכויות, הוא אולי "הרע במיעוטו". אם התיקון הזה יעבור בהליך שמתקיים כאן, בשלוש קריאות, ברוב של 61 חברי כנסת, בעיני הוא יהיה תיקון חוקי.

אני רוצה להעלות נושא אחר שלצערי לא עלה, והוא, שהכנסת צריכה בתיקון הזה לדאוג לא רק להליך תקין של חקיקה ולרוב הדרוש, היא צריכה לדאוג גם לתדמית הציבורית שלה ולמסרים שהיא מעבירה לציבור בתיקונים מן הסוג הזה.

אדוני, יושב-ראש הוועדה, אמר את זה יפה מאוד, הוא אמר שיש דברים שלא ייעשו, כדי לפתור בעיה קונקרטית, מעין פרסונלית. המסר הערכי והציבורי שעולה מן התיקון הזה הוא בעייתי, והוא מסר כפול בעייתי. האחד, בכל הנוגע לשלטון החוק ולכיבוד שלטון החוק על-ידי הכנסת, והשני, בכל הנוגע למעמד של חוקי-היסוד, למרות שמדובר בתיקון שולי.

בימים אלה יש כאלה שקוראים בריש גלי להפר את החוק, והכנסת תצטרך לעמוד מול הקוראים להפרת החוק בריש גלי. יהיה קשה לכנסת, ותהיה בעיה לכנסת, לעמוד מול הקוראים האלה, בחוקים בעייתיים מאוד, כאשר היא בעצמה מודיעה, בתיקון מן הסוג הזה, שהיא לא משחקת על-פי כללי המשחק, אלא היא משנה אותם על פי הצורך. המסר הזה הוא בעייתי בכל יום, והוא בעייתי במיוחד בימים אלה.

אני רוצה להזכיר מה שנאמר כאן, גם על-ידי חבר הכנסת רמון וגם על-ידי דוברים אחרים, לגבי כל התקדימים שהיו בעבר. אמר את המשפט הבא מי שבכיר ממני בהרבה, הוא אמר: מקרה פסול בעבר, מחייב תיקון של מה שעוות או התנערות ממנו, ולא חיקויו. אלה דברים שכתב נשיא בית המשפט העליון, השופט שמגר, לגבי תקדימים שנוצרו בעבר בפרשה של הישארותו בתפקיד של חבר הכנסת השר דרעי, כאשר לא היתה נורמה בחוק שחייבה לפטר אותו. אמרו שהיו תקדימים בעבר, והוא דיבר הרבה מאוד על מה תקדים פסול עושה.

התיקון הוא בעל אופי מעין אישי, הוא במרומז חוק פרסונלי.

זהבה גלאון:

במרומז?

רשף חן:

חוץ מלכתוב את השם, הוא כתב הכול.

סוזי נבות:

נכון. בית המשפט כבר הביע בעבר תרעומת על החלטות הכנסת, על חקיקת משנה של הכנסת, שהיא בעלת אופי פרסונלי. ואם על חקיקת משנה בעלת אופי פרסונלי הובעה תרעומת, קל וחומר לגבי חוקים, וקל קל וחומר לגבי חוקי-יסוד.

ברשותך, אני רוצה לקרוא שני משפטים שכתב השופט חשין בפסק הדין של בג"ץ, שוודאי ידוע לכולכם, 971/99, התנועה למען איכות השלטון נגד ועדת הכנסת, אותה החלטה של ועדת הכנסת להעניק לחברי כנסת השלוש-עשרה קצבה כאילו כיהנו ארבע שנים במקום שלוש שנים. אמר השופט חשין דברים, שלדעתי הם מאוד יפים לענייננו: באומרנו כי הסמכות של הכנסת היא לחקיקת משנה, כמו הוספנו ואמרנו, כי אין היא מחזיקה סמכות לעשות אקטים אינדיבידואליים. ההחלטה לפנינו, על פניה, נחזית להיות החלטה כללית, שהרי היא אינה נוקבת בשמו של חבר הכנסת. לשונה לשון נורמטיבית כללית היא. ובכל זאת, ביודענו באלה נסיבות ובאיזה מועד החליטה ועדת הכנסת את מה שהחליטה, קשה להשתחרר מהתרשמות, כי ההחלטה קרובה מאוד להיות החלטה אינדיבידואלית להבדיל מהחלטה נורמטיבית". אלה דברים בעלי משמעות גם לעניין שלנו. ביתר שאת, לגבי חקיקה ראשית, ובמיוחד לגבי חקיקת חוקי-יסוד. אם היו מקרים כאלה בעבר, הם בעיני מקרים לא ראויים בעבר, ואין אולי מקום לחקות אותם. רק את השיקולים האלה ביקשתי להביא בפניך. אני מודה לך.

רשף חן:

אני רוצה לשאול שאלה שמתקשרת לדברים האחרונים של פרופ' נבות. הלוא חוק אמור לבטא נורמה כללית, ואחד המאפיינים היסודיים ביותר של צדק, שהצדק לא פרסונלי, זה בא לידי לידי ביטוי בצעיף על עיניה של אלת הצדק, זה בא לידי ביטוי כמעט בכל תיאוריה של צדק שאני מכיר. אני רוצה לשאול את כל הנוכחים כאן, כולל את חבר הכנסת רמון, בואו נעשה תרגיל בצדק רולסיאני, בהנחה שאין כאן השיקולים הפרסונליים, קואליציוניים קוניונקטורליים שיש כאן כרגע, האם יש פה מישהו בחדר הזה שחושב שזהו דבר חקיקה נורמטיבי, כללי, ראוי למדינת ישראל?

זאב סגל:

אני יודע שנורא פופולרי ונורא סביר ונורא מצופה לומר שחס וחלילה, לא יכול להיות חוק על רקע אישי, וזה נשמע מצוין ומצטלם מצוין.

רשף חן:

לא זו היתה השאלה שלי. השאלה שלי לא היתה, האם יש מצבים שבהם אפשר לעשות חוק פרסונלי. אני יוצא מתוך הנחה שכן. אני מבקש שתדמיין כרגע, שכל הסיטואציה לא קיימת, שאנחנו כאילו מחוקקים, כפי שמחוקקים צריכים לחוקק, לתמיד, בעיניים עצומות.

יחזקאל דרור:

חקיקה, תמיד מותאמת לנסיבות, אין חקיקת חוק טהורה.

חיים רמון:

זו תורת חיים: וחיית בה.

זאב סגל:

למדנו כולנו באותן פקולטות, אנחנו זוכרים תמיד שחוק לא יהיה אישי, כשהיה חוק יד בן-צבי וחוק רבין, גם נזכרנו בזה, והנה יש מקרים.

רשף חן:

זו לא השאלה שלי. השאלה שלי, האם זה חוק ראוי, אני עוזב כרגע את העניין האישי. האם, במנותק מהאישי, זה חוק ראוי. אולי זה חוק ראוי.

חיים רמון:

מה שראוי הוא כמה סגנים או ממלא מקום, זה לא יהיה בחוק-יסוד. זאת הטעות.

רשף חן:

זה לא מה שרצית.

חיים רמון:

אין לי ברירה, כי זה חוק-היסוד.

רשף חן:

תציע למחוק את זה.

היו"ר מיכאל איתן:

יכול להיות שנעשה את זה, ונעביר לחוק רגיל.

חיים רמון:

בסדר גמור, גם זה טוב.

רשף חן:

בשלב ההצבעה, אני מבקש ממך לאפשר הצבעה על העניין הזה, כי בין הדבר הזה לבין מחיקה בכלל, יש- - -

חיים רמון:

אני מאוד אשמח שתצטרף. לא היתה לי ברירה, אז עשיתי את זה בחוק-יסוד. מי שהכניס את זה לחוק-יסוד, אין לו מושג- - -

מרדכי קרמניצר:

לא נכון. לא נכון.

חיים רמון:

אל תגיד לי "לא נכון". מי שעושה את זה, נתקל במצבים האלה, כי החיים הם כאלה, וזה לא עשרת הדברות. אתה משווה בחירות שוות ושוויוניות לעניין הזה. אתה אומר שכולם עומדים באותה רמה.

נעמי בלומנטל:

אתה מנסה להעלות לדרגה גבוהה איזה צורך. אתה עושה טעות, אפילו מבחינתך האישית.

חיים רמון:

להפך, אני מוריד את זה, זה לא ראוי לחוק-יסוד. מי שמעלה את זה למעלת קדושה, אלה המשפטנים.

נעמי בלומנטל:

על זה היושב-ראש מוכן ללכת.

רשף חן:

בכלל לא ברור שנושא של ממלא מקום לא חוקתי באמת. מה שברור, שבשביל שטות אתם מבקשים לתקן את זה.

חיים רמון:

היועץ המשפטי כתב מכתב ואמר שמותר לתת תארים. הוא לא אוהב את זה, אבל מותר לתת תארים, אם הם לא קובעים בחוק. זאת, לדעתי, צריכה להיות הנורמה. צריך להגיד שאין ממלא מקום ואין סגן, יכול ראש ממשלה למנות או לא למנות.

רשף חן:

שיהיה רב-שר לענייני התנתקות.

חיים רמון:

מופיע 100 פעם בספר החוקים: שר השיכון והבינוי ושר האוצר, ולכן חייבים.

רשף חן:

הוא יהיה רב-שר לענייני התנתקות.

חיים רמון:

מה אכפת לך איזה תואר ייתנו לו, העיקר שתמחק את זה. אחר כך נדון בתארים. לא ראיתי שטומי לפיד דחה את סגן ראש הממשלה. הוא עמד על דעתו לקבל סגן ראש הממשלה.

רשף חן:

הוא לא ביקש לתקן חוק-יסוד בשביל זה. גם שמעון פרס יכול להיות סגן, מה הבעיה?

חיים רמון:

תיקנו חוק בשבילו.

היו"ר מיכאל איתן:

במקום שבו נכנס אדם להיות ראש הרשות המבצעת במדינת ישראל, לדעתי, זה מצדיק שזה יהיה בחוק-יסוד או בחוקה. מקום שבו האדם מקבל תואר, אין לזה שום הצדקה.

חיים רמון:

אני מסכים אתך. במיליון אחוז.

היו"ר מיכאל איתן:

זה יכול להיות בחוק, ולפעמים אפילו בלי כלום הוא מקבל את התואר. זה יכול להיות, אני לא מתווכח אתך.

חיים רמון:

זאת דעתי. אני מקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שכתב על תארים.

דלית דרור:

עמדת משרד המשפטים נאמרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. אני אוסיף מספר הערות. האחת, לגבי ההליך של תיקון החוקה. הדיון הזה מדגים את חשיבות קבלתו של חוק-יסוד: החקיקה, שלעניות דעתי, ואמרתי את זה כמה פעמים במהלך הדיונים שלנו בחוקה בהסכמה רחבה, חשוב להעביר אותו, גם אם לא ניתן יהיה להעביר את המהלך החוקתי כולו. אני מאוד מקווה שלא נסגר חלון ההזדמנויות שהיה קיים להעביר אותו. לו היה לנו עכשיו חוק-יסוד: החקיקה, הרי שבהליך מכונן, להבדיל מהליך מחוקק, היתה קריאה רביעית, שהיא חצי שנה או ארבעה חודשים, הציעה ועדת נאמן, אחרי הקריאה השלישית, והדברים לא היו עולים בצורה כזאת.

היו"ר מיכאל איתן:

זה בכלל לא היה מגיע להצעה, כי מראש לא היו לוקחים את האפשרות הזאת, היו פותרים את הבעיה אחרת.

דלית דרור:

זאת החשיבות שלו, שההליך המכונן הוא אחר מהמחוקק.

חיים רמון:

ההסכם הקואליציוני מופיע רק בשבילכם, מופיע סעיף שהממשלה תחוקק חוקה בהסכמה על דעת מרכיבי הקואליציה. פעם ראשונה שזה מופיע, וזאת תרומתי הצנועה. אתה רואה, גם תרמתי משהו חיובי.

דלית דרור:

הועלה פה ראיון של חוק-יסוד הוראת שעה, וזה תרתי דסתרי. אומנם עשינו את זה פעם אחת בחוק-יסוד: משק המדינה, עם הצעות החוק התקציביות, ואז יש חוק-יסוד: משק המדינה, והיה במשך שנה אחת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה) לגבי ההצעות התקציביות. לא שאין תקדים, אבל גם זה נוגד את האופי המכונן של חקיקת חוקי-יסוד. מבחינה עניינית-מקצועית יש להתנגד לחוק-יסוד שהוא הוראת שעה ולתקן תיקון של קבע. אם רוצים שלא תהיה מגבלה שיהיה ממלא מקום אחד, לעשות את זה כתיקון קבוע, וחלק מהפרטים שלו יכולים להיות בחוק הממשלה.

מה שקורה במצב של נבצרות? זה חייב להיות בחוקה. השתמע, לפחות מדבריו של פרופ' סגל, שבמצב של נבצרות יכול להיות מצב של קטסטרופה. מי שזוכר, כשנורה רונלד רייגן, והייג התראיין ואמר כמה דברים שהיו להם משמעות: אני לוקח את המושכות, והיתה עליו ביקורת מאוד גדולה בזמנו. המצב הזה יכול להיות מצב פתאומי ומצב טראומטי, וצריך להיות ברור בחוקה מי תופס את המושכות במצב של נבצרות.

חיים רמון:

על זה אין ויכוח.

דלית דרור:

הערה אחרונה, בהתייחס לדברים שעלו פה. אני לא חושבת שכדאי שנשתמש באותו מונח פעם אחת בחוקה, בתור דבר ממשי, ופעם אחת בחוק הממשלה בתור דבר לא ממשי, שיהיה מין ממלא מקום ממש וממלא מקום כאילו. זה גם לא מכובד מבחינת החקיקה שיהיה מונח של קריצת עין.

היו"ר מיכאל איתן:

תהיה בעיה נוספת. יהיה ממלא מקום ויהיה משרד של ממלא המקום, וממלא המקום ההוא בכלל לא קשור למשרד ממלא המקום.

דלית דרור:

אל תשתמש באותו מונח, תגיד שיכול להיות יותר מממלא מקום אחד. ואם יש יותר מממלא מקום אחד, אז ראש הממשלה יחליט מי ימלא את מקומו. המצאנו נוסח קצת שונה, אבל באותו סעיף 5. תודה.

זהבה גלאון:

כמה הערות לפני שמדברים על עצם החוק. יש כאן משהו לא תקין מבחינת מעמדה של הכנסת. דובר כאן על מה ראוי ומה לא ראוי. מה שלא ראוי, שיושב צוות משא-ומתן, סלח לי, חיים רמון, עם כל הערכתי וחיבתי אליך, כושל. למה כושל? הוא חשב: אנחנו "נתקתק" את זה. תסלחו לי על הלשון הלא פרלמנטרית. נביא את זה לכנסת, נגלגל את זה. ועכשיו, לא רק שזה מה שהם חשבו, שהם "יתקתקו" את זה, גם מהלכים עלינו אימים: לא תהיה ממשלה.

חיים רמון:

סיעת יחד בפעם הקודמת "תקתקתה" מאוד את הרחבת הממשלה מ-18 שרים ל-24.

זהבה גלאון:

ועל זה בוכה הנביא.

חיים רמון:

לא היה לנו ניסיון טוב אתכם, שאין לכם בעיה "לתקתק". כשאתם צריכים שר, מיד אתם "מתקתקים". חסר היה לכם שר אחד, פתאום לא היה חוק-יסוד, לא היה כלום.

זהבה גלאון:

זה לא היה תקין.

חיים רמון:

אם עוד פעם תקבלו שר, עוד פעם תנהגו אותו דבר. אל תעמידו פני צדיקים.

זהבה גלאון:

נורא כל כך בעיני שהם מהלכים עלינו אימים. זה נכון שהצורך למשול מצריך שינויים ואילוצים, וגם נאמר כאן שאולי השינוי, כיוון שזה חוק-יסוד, וזה שינוי מינורי וכן הלאה. יכול להיות שכך זה נראה. אני אומרת שעצם הדבר שהתכנסנו לעניין הזה, זה הדבר הבעייתי. יכול להיות שאחר כך אפשר להתאים את זה ולהפקיע את זה מתוך חוק-היסוד לחוק רגיל, הכול אפשרי.

נניח שהחליטו שבגלל הכבוד של שמעון פרס – מדובר פה על הכבוד של שמעון פרס, ובהערת אגב, ואני אומרת את זה מתוך כבוד לשמעון פרס, זה בכלל מחפיר, חיים רמון, שבכלל הגענו למצב הזה שמתכנסים ודנים איך תופרים לשמעון פרס תפירה סלונית, קונפקציה כבר לא מספיק לו.

חיים רמון:

מחפיר שהוא לא שר החוץ, זה מה שמחפיר.

זהבה גלאון:

מה שמחפיר, שחשבתם שאפשר לעשות פה חקיקה אינסטנט.

חיים רמון:

כולם מבינים שמגיע לו להיות שר החוץ. ובליכוד, מה לעשות, סילבן שלום שר החוץ, הוא איש חזק, ראש הממשלה חושב- - -

זהבה גלאון:

יצא המרצע מן השק, יש לכם בעיות עם הליכוד, ואתם מגלגלים את זה לכנסת.

חיים רמון:

לאן נגלגל, לבית המשפט העליון? פה זה המוסד הפוליטי, פה יש פוליטיקאים, ולפה נגלגל את זה.

זהבה גלאון:

זה שבקלות כזאת אפשר להגיד שיהיו שני ממלאי מקום, ומה בדיוק יהיו הסמכויות, מי יעשה מה, וכבר היינו עדים לראשי ממשלה בדיפרסיה. לא יכול להיות מצב שיש ראש ממשלה בדיפרסיה.

חיים רמון:

אין ראש ממשלה שלא בדיפרסיה...

זהבה גלאון:

מי יחליט איך קובעים את החלוקה ביניהם? איך מאצילים סמכויות? מי מחליט מי עושה מה, מי ממלא מקום של מי, מי לוחץ על הכפתור. אני מעלה את השאלה הזאת, זאת לא שאלה בעלמא. איפה מקבעים את הסמכויות האלה? מה מחליטים? האם יש תחום סמכויות לאחד? הרי הסמכויות מראש הממשלה צריכות לעבור לממלא מקום, אז מחלקים את הסמכויות. איפה קובעים מראש מה החלוקה?

חיים רמון:

לא. כל הסמכויות היום, שמוקנות בחוק, יוקנו לממלא מקום אחד וברור. ראש הממשלה, בישיבת הממשלה הראשונה, לאחר שיודיע מי ממלא המקום, הוא יודיע שממלא המקום, מר X, הוא האיש שלו מסורות כל הסמכויות הכתובות בחוק. כל הסמכויות שלא כתובות בחוק, יהיו למי שהוא רוצה. עכשיו את רגועה?

זהבה גלאון:

מה שאמר חיים רמון, שסגרו את הדבר הזה עבור שמעון פרס.

חיים רמון:

ודאי שסגרנו.

זהבה גלאון:

הם כבר סגרו הכול, אבל אנחנו מחוקקים פה את החוק.

חיים רמון:

אנחנו רוצים שכאשר אתם תהיו ממלאי מקום, שגם לכם זה יהיה. אנחנו דואגים גם לכם. אתם כמו שינוי, שינוי פעלו נגד כל חוקי-היסוד. איך שהם הגיעו, הם לא אמרו שעכשיו נחזור אחורה, יהיו פחות סגנים, פחות שרים, הם חטפו הכול.

זהבה גלאון:

האם אתה יכול להפריע לי כל שלושה משפטים ולא כל משפט אחד?

אדוני היושב-ראש, יכול להיות שכבר נכנסנו כבר למצב אין ברירה, שאנחנו מחוקקים את זה, אבל נודיע מראש שאנחנו עדים לפרסה, ואנחנו חלק מהפרסה בעצם הליך החקיקה.

היו"ר מיכאל איתן:

לא הייתי רוצה להקצין עד כדי כך.

נסים זאב:

הפכו את העניין הזה לדבר מקודש. יש נושאים הרבה יותר חשובים והרבה יותר מורכבים ולא צריך לעשות רושם בוועדה הזאת כאילו זאת הצעה של חיים רמון.

זהבה גלאון:

לא?

חיים רמון:

זו הצעה של הליכוד, העבודה ויהדות התורה.

נסים זאב:

זו הצעה של ראש הממשלה, בראש ובראשונה, זה רצונו של ראש הממשלה, וברור שאם הליכוד, כמפלגה, לא היתה רוצה את המהלך הזה, זה לא היה עובר בוועדת הכנסת מהיום למחר--

חיים רמון:

מהיום להיום.

נסים זאב:

-- והיה רוב כזה מוחץ. ברור שהכול בתיאום. זה שחבר הכנסת חיים רמון העלה את הנושא, זה בסך הכול נושא טכני. במקום חבר הכנסת חיים רמון היה יכול להיות מישהו אחר.

אני רוצה לדבר דווקא לגופו של עניין. מכיוון שהיועץ המשפטי לממשלה אמר פה נקודה מאוד חשובה, הוא אמר שבהגדרת החוק נצטרך להחליט מי ממלא מקום כאשר נבצר מראש הממשלה, ומי ממלא מקום בהיעדרו של ראש הממשלה, והדבר הזה, עוד אין החלטה בין שמעון פרס לאהוד אולמרט. הנושא הזה לא נדון.

חיים רמון:

מאיפה אתה אומר את זה?

נסים זאב:

הם לא ישבו ביחד.

חיים רמון:

בגלל זה יש הבנה, אם הם היו יושבים ביחד, לא היתה הבנה.

נסים זאב:

בהנחה שאהוד אולמרט, שהוא מכהן היום בפועל כממלא מקום- - -

חיים רמון:

לא בפועל, הוא ממלא המקום.

נסים זאב:

כששמעון פרס ייכנס, התואר הזה יהיה רק תיאורטי אצלו.

חיים רמון:

אצל אולמרט.

נסים זאב:

למען האמת, אנחנו צריכים לומר, ששמעון פרס לא זקוק, כדי להוביל באף את ראש הממשלה, לקבל ממלא מקום.

חיים רמון:

אני לא מסכים.

נסים זאב:

אני אומר לך. הוא היה יכול להסתפק בסגן ראש ממשלה, והוא בפועל היה מנהל את הממשלה הזאת, והוא יוביל את מדיניות החוץ גם במקום סילבן שלום. רק חודשיים יחלפו, ונראה. מה שהיה הוא שיהיה. שמעון פרס לא משתנה.

חיים רמון:

וטוב שכך.

היו"ר מיכאל איתן:

למה הוא מתעקש על ממלא המקום? לפי דבריך הוא יכול להסתדר גם בלי זה, אבל הוא אומר שבלי זה לא נכנסים לממשלה.

נסים זאב:

בכל זאת, התפקיד הרשמי מחייב שיהיה ממלא מקום, אבל שמעון פרס לא זקוק להיות ממלא מקום כדי לקחת גם סמכויות שלא ניתנו לו. אנחנו מכירים אותו. הוא יוביל את מדיניות החוץ, כך הוא עשה בעבר, כך הוא יעשה בעתיד. אם ראש הממשלה חושב שיהיה לו מה לדבר עם אבו-מאזן, אחרי ששמעון פרס ייכנס להיות ממלא מקום- - -

חיים רמון:

אני מבקש, אל תחבל.

נסים זאב:

אני לא מחבל. אני רק רוצה לומר שהחוק הזה בא לענות על צרכים פוליטיים לגיטימיים, וככל שיהיו יותר ממלאי מקום, כוחו של ראש הממשלה רק יתחזק, כי מרוב ריבוי של ממלאי מקום, לא יהיה ערך לממלאי המקום, ואז הסמכות העליונה תהיה של ראש הממשלה. זה דווקא פן חיובי. אם אנחנו רוצים לחזק את ראש הממשלה, תן לו כמה שיותר סגנים וכמה שיותר ממלאי מקום, ואז ראש הממשלה יגיד: כולם סגנים. אני זוכר מעיריית ירושלים, שהיו שמונה סגני ראש העיר.

היו"ר מיכאל איתן:

מי היה ראש העיר?

נסים זאב:

טדי קולק.

חיים רמון:

לטדי קולק עשו חקיקה מיוחדת של סגנים, היתה חקיקה בכנסת שהגדילה את מספר הסגנים של ירושלים בירתנו. היה חוק סגנים של ירושלים. כך חיים, מה לעשות, זה לא בית המשפט.

היו"ר מיכאל איתן:

לא צריך לחיות כך. שני אנשים יושבים ועושים חוזה, למה הם צריכים לחיות לפי החוק?

חיים רמון:

גם אני חי לפי החוק. כל עוד לא שיניתי אותו, אין ממשלה אפילו, עד כדי כך. מצלצל אלי אזרח אומר: החוק דפוק, אני אומר לו שהוא צודק, אני בא לפה, מגיש הצעת חוק ומשנה את החוק, כי הוא חושב שהחוק דפוק.

היו"ר מיכאל איתן:

אתה לא משנה את החוק בשבילו אישית.

חיים רמון:

אני לא משנה את החוק בשביל שמעון פרס, אני משנה לצורך הקמת קואליציה. אתה תגיד שזה שטות, לא שטות, הקמת קואליציה היא ערך חיוני בעת הזאת, כמה שיותר מהר.

זהבה גלאון:

הקמת קואליציה זה ערך? הפכתם את זה לערך?

חיים רמון:

לביצוע ההתנתקות. אם לא, ילכו לבחירות.

זהבה גלאון:

אז ילכו לבחירות.

היו"ר מיכאל איתן:

זה בגלל ששמעון פרס צריך את הממלא מקום. הכול חוזר לזה.

חיים רמון:

הגענו לנקודה, נכונה או לא נכונה, היא לגיטימית. כמו שאדם אומר שהחוק לא ראוי מבחינתו, אבל הוא חי אתו. הוא בא לחבר כנסת ואומר: איזה חוק דפוק חוקקת, הוא אומר: צודק. אני מגיש הצעת חוק, יש לי רוב בכנסת, ועשיתי את זה.

זהבה גלאון:

אתה מיתמם.

חיים רמון:

כל אחד מכם שינה 20 פעם חוקים כאלה. זהבה גלאון, את רוצה שאני אוציא לך גיליון הצבעות שלך?

היו"ר מיכאל איתן:

אתה טועה, ואני לא חושב שהדבר הזה צריך להישאר ללא תגובה. חקיקה צריכה להיות כללית, זו המשמעות של חוק, אם אתה רוצה שיכבדו אותו. אם אתה רוצה להגיד עכשיו שכנסת ישראל מחוקקת לפי טלפונים שחברי הכנסת מקבלים מכל אדם שיש לו בעיה, והוא צריך לשנות את החוק על מנת שהוא יוכל לחיות יותר טוב, איפה שלטון החוק? מה שווה שלטון החוק? אם האדם שמצלצל הוא סתם אחד, אין לו שום סיכוי להעביר, לכן הוא גם לא מצלצל, אבל אם האדם שמצלצל זה שמעון פרס, כולם מיד מתיישרים. יבוא אדם וישאל: מה השוויון בפני החוק?

חיים רמון:

צלצל אלי אבא שבנו נפגע מחיסון, זה היה בשנות ה-80, הייתי חבר כנסת, והוא אמר שהוא צריך להוכיח נזק וכן הלאה. היתה לו בעיה פרטית, אבל חשבתי שהוא צודק, חוקקתי חוק, הוא עבר בשלוש קריאות, הוא פתר את הבעיה של האיש הזה, הוא פתר את הבעיות של כולם.

היו"ר מיכאל איתן:

הוא פתר בעיות של כולם, הוא לא נועד לאדם אחד.

חיים רמון:

אני לא פותר בעיה של שמעון פרס, זאת הטעות, אני פותר, ואמר את זה נכון פרופ' דרור, אני פותר בעיה של איך מרכיבים קואליציה, שהיא חיונית לשלטון הישראלי בעת הזאת. זה הכול, כי אחרת נלך לבחירות.

היו"ר מיכאל איתן:

לכן, כשבאים חוקים כאלה - ואני כל פעם אומר שהלוואי והיו לי עוד שותפים לדעה הזאת, הרי זה פעם לטובתי ופעם לטובתך - צריכה להיות נורמה, כללי משחק, אם מחליטים שצריך לשנות, וזה טבעי, לא במקרה קונקרטי, תמיד מכאן ולהבא. מדברים על חוק ההסדרים, באים לכאן הרבה, כל פעם כשבאה הקואליציה, אני שומע את הקואליציה, מפלגת העבודה, אומרת שזה חוק שערורייתי, כשבא הליכוד לאופוזיציה, הוא אומר שזה חוק שערורייתי, צריך לבטל אותו. אי אפשר.

חיים רמון:

אנשים חושבים, גם בקואליציה וגם באופוזיציה, שזה חוק שערורייתי, רק שהם מצביעים בדרך שונה.

היו"ר מיכאל איתן:

האם אי אפשר לחוקק חוק כזה מכאן ולהבא? עשית חוק ממש סמוך לבחירות, חודשיים או שלושה חודשים לפני הבחירות, שנתן מעמד לסיעה מסוימת, אז היה לי אתך ויכוח, אמרתי לך שאם החוק נחוץ, נתחיל מהכנסת הבאה.

חיים רמון:

חבר הכנסת נסים זאב, תספר לו על רבי אלעזר והסנהדרין.

היו"ר מיכאל איתן:

אי אפשר כמחוקקים להצדיק זאת, ואנשים רואים אותנו- - -

חיים רמון:

"וחי בהם." המקרים הם נדירים.

היו"ר מיכאל איתן:

אשכול אמר: לא תחסום שור בדישו, וזה נרשם לדיראון עולם. עד עכשיו זוכרים לו את האמירה הזאת.

חיים רמון:

על כל 200 חוקים שאתה עושה, במקרה כזה, שהוא גם לא דרמטי, זה הכרח בל יגונה. זאת הטענה שלי. אם הייתי כל יום מחוקק בכנסת חוקים מהסוג שאתה מדבר עליהם, זאת היתה שערורייה אדירה.

יחזקאל דרור:

זה הכרח גם אם הוא יגונה. תסכים אתי על שינוי קטן.

חיים רמון:

למה הוא לא יגונה? כי הוא קטן. אם הוא היה גדול, הוא היה גם הכרח וגם יגונה.

היו"ר מיכאל איתן:

זה לא עניין של קטן וגדול, זה עניין של פרופורציות על מה מחוקקים, זה להוסיף שתי מילים לשמעון פרס, בגלל שבצוות המשא-ומתן לא היו מספיק ערים לשלטון החוק, ונתנו לאנשים להיכנס למלכודת, כפי שסיפרת. אמרת שהייתם בטוחים שתוך יום אחד הכנסת תחוקק בשלוש קריאות, זאת כנסת אינסטנט, לוחצים על כפתור, יוצא חוק מבית החרושת הזה.

חיים רמון:

כך הכנסת נהגה כל חייה.

היו"ר מיכאל איתן:

אני מנסה לשכנע אותך, כי אני מאמין, בסופו של דבר, ביושר האינטלקטואלי שלך וברצון שלך לתקן את המדינה ולהשאיר אחריך נורמות יותר טובות, יותר ראויות, ואתה יודע יפה מאוד, אתה משפטן, אתה אומר שזה קורה לפעמים וזה הכרח בל יגונה. השאלה, אם זה באמת הכרח בל יגונה. לא באת ואמרת: הכי נוח לי, ואני אגיד אחר כך שזה הכרח. למה זה הכרח? מי אמר שזה הכרח, מכל הציבור הגדול, מפלגת הליכוד עם האידיאולוגיה, מפלגת העבודה עם האידיאולוגיה, שאלות של כלכלה, שאלות של הינתקות, שאלות של חיים ומוות הם יכולים לפתור, רק בעיה אחת הם לא יכולים לפתור אם לא יהיה ממלא מקום, ואז הם רצים ואומרים: זה הכרח לא יגונה. על כל השאר אפשר להגיע להסכם, הנייר יודע לכלול נוסחאות.

חיים רמון:

הפוך, בגלל שלא יכולנו לפתור את בעיית סילבן שלום, דברים יותר קשים.

היו"ר מיכאל איתן:

לא, כי בנורמה שלנו, בתרבות שלנו, בקונבנציות שלנו, אין כבוד לעניין הזה.

חיים רמון:

אני מוכן לעשות מחקר השוואתי עם מדינות אחרות, ואני מוכן להוכיח שיש דברים כאלה במדינות הכי מתוקנות בעולם. באנגליה אין חוקה בכלל, אז היא לא מדינה מתוקנת?

היו"ר מיכאל איתן:

יש קונבנציות שמחזיקות מעמד, הם לא צריכים את החוקה, בדיוק זה העניין.

חיים רמון:

אף אחד לא מונע מטוני בלייר למנות שבעה ממלאי מקום אם הוא יחשוב שזה מה שצריך.

נסים זאב:

שאלה ליועצת המשפטית: האם לא היה ראוי ונכון לחזור למצב הקודם, בכלל לבטל את ממלא מקום ראש הממשלה בכלל? היינו יכולים להרוויח פה שני דברים, קודם כול, שראש הממשלה יוכל לתת את הסמכות לאיזה סגן שהוא חפץ בו, בלי להכתיב מראש. האם זה אפשרי או לא?

סיגל קוגוט:

אפשרי זה מה שאתה מחליט. מבחינת הרעיון, התואר פחות משנה, מה שחשוב, שיידעו מי הבן-אדם שמחליף את ראש הממשלה כשהוא לא יכול לתפקד. את הדבר הזה אתה חייב להשאיר בחוק-היסוד, תקרא לו איך שתקרא.

נסים זאב:

האם אני יכול היום לקבוע בחוק-היסוד שבסמכות ראש הממשלה להחליט למי הוא מאציל את הסמכות? אנחנו לא חייבים לומר שזה יהיה לממלא מקום. אם אני מבטל את התואר של ממלא המקום, ואני משאיר רק סגנים, התמרון נשאר בידי ראש הממשלה, וביכולתו לומר אם לתת לסגן א' או לסגן ב'.

סיגל קוגוט:

הוא צריך לומר את זה מראש.

נסים זאב:

אולי שווה לשנות את החוק ולומר שמבטלים את הממלא מקום, ואנחנו נשארים עם התואר רק של סגני ראש הממשלה.

סיגל קוגוט:

זה אתה אומר בהנחה שאתה לא רוצה ללכת לכיוונים שמציעים פה. אם יהיו אין סוף סגנים, זה לא יפתור כלום. כל המריבות הן על תואר ממלא המקום.

נסים זאב:

אם אני מבטל את התואר, אין מישהו גדול מחברו כאן, כולם באותה דרגה, כולם סגנים. לגבי האצלת סמכויות, ראש הממשלה יקבע אם זה שמעון פרס או אולמרט, או שיום אחד שמעון פרס ומחר זה אהוד אולמרט. ואני אמרתי שאהוד אולמרט בעצמו היה עושה את זה לסגנים, כשהוא היה נעדר מירושלים והיה נוסע לחוץ-לארץ, לא אמרתי את זה מתוך רצון לפגוע בו, הוא תמיד היה מכריז בישיבת מועצה שהוא מודיע, שבעשרה ימים הקרובים, ממלא מקומו בעניינים א', ב' ו-ג' יהיה פלוני אלמוני, ולמחרת זה היה נופל על סגן אחר. אני לא מבין מה רע בזה, זה דבר שיכול לפתור את הבעיה.

מרדכי קרמניצר:

אני מבקש שתי הערות קצרות. האחת, בכל חוקה יש חלק משטרי, החלק המשטרי לא נראה כמו עשרת הדברות, ולא כתוב שם שזכות האדם לכבוד האנושי, אבל צריך לכבד גם את החלק המשטרי, כי זה משקף ערך חוקתי גדול, שמשטר צריך להיות יציב, ולא משנים אותו כך סתם. ברור לכול, כולל האנשים שניסו, מטעמים שלא ברורים לי, לתת איזה הגנה למהלך הזה, שהתשובה לשאלתו של חבר הכנסת רשף חן, שאלמלא סיפור הקואליציה הזה איש לא היה מעלה על דעתו להביא את הצעת החוק. צריך להגיד את זה על השולחן.

יחזקאל דרור:

זה ברור.

מרדכי קרמניצר:

ברור עוד דבר, ואסור לטעות בעניין הזה, שבגלל השטות הזאת עוד נעשית הקלה גדולה. צריך להיות בחוקה הישראלית, בחוק-יסוד: הממשלה הסדר בחוקה לגבי מי ממלא מקום ראש הממשלה. זה חייב להיות, וגם הכנסת צריכה קצת כבוד לעצמה.

היו"ר מיכאל איתן:

לממלא מקום שני אפשר להשאיר מקום אחר.

מרדכי קרמניצר:

לא יכולים להיות לראש הממשלה, וזאת נקודה עקרונית, היא לא סתם נקודה, שני ממלאי מקום. יכול להיות, משטרית, ממלא מקום במובן האמיתי. במובן האמיתי יכול להיות אחד, ויכול להיות ממלא מקום של ממלא המקום. זה יכול להיות.

יחזקאל דרור:

הוא יכול לחלק את הסמכויות ביניהם. אני לא ממליץ על זה, אבל זה לא כלל לוגי.

מרדכי קרמניצר:

אין לוגיקה בחוקה, המבחן הוא לא לוגיקה.

יחזקאל דרור:

אם כך, לא צריך ללכת על ניתוח לוגי למה ששונה.

מרדכי קרמניצר:

לא לוגי, אבל ברור, שאם נבצר מראש הממשלה לתפקד, צריך להחליף אותו רק אדם אחד, ואסור שהשימוש במונח ממלא מקום יהיה שימוש מטעה. לכן, מחוקק יסוד שמכבד את עצמו, לא יכול להשתמש בממלא מקום בשביל מי שאיננו ממלא מקום.

הערה אחרונה, על הדברים של פרופ' דרור. אני מוכן לאמץ גישה תועלתנית, שזה מה שאתה אומר, אבל בגישה התועלתנית, אבל נעשה קלקולוס תועלתני. אומרים לנו שבלי זה לא תקום קואליציה. בלי להיות מומחה לעניין, אני חוזר ומציב סימן שאלה על זה. אני אומר באחריות, כאזרח, שתקום קואליציה גם אם הכנסת לא תקבל את הצעת החוק. האקדח הזה הוא ריק. אין אופציה על הממלא מקום לפוצץ את ההסכם הזה. זה איום סרק. זה דבר לא רציני.

יחזקאל דרור:

בעתיד אין מקום לוודאות.

מרדכי קרמניצר:

אני פונה למי שצריך להחליט, להפעיל שכל ישר בחשיבה לשאלה הזאת.

יחזקאל דרור:

צריך שכל עקום לטפל בבעיות המשטר.

מרדכי קרמניצר:

צריך להביא בחשבון בשיקול תועלתני את מה שדיברנו פה בדיון, הדימוי הציבורי של הכנסת, כשהיא מחוקקת את החוק, שבציבור הוא יהיה חוק שמעון פרס, צריך להביא בחשבון את התקדים הרע הנוסף שאתם עושים. וכל פעם שעושים תקדים רע, יחזור המחזה שיבוא לכאן מישהו כמו חבר הכנסת רמון, שאני לא מזלזל בו, הוא מחברי הכנסת הטובים שיש לנו, ויגיד: מה אתם רוצים ממני, אני פועל על סמך מסורת ותיקה. לחוקק את החוק הזה, זה להוסיף נדבך למסורת הקלוקלת. לכן במאזן תועלתני נקי, זה חוק שלא צריך לעבור.

היו"ר מיכאל איתן:

תודה רבה. המשך הדיון מחר.

**הישיבה ננעלה בשעה 13:50**