



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 02889217
ירושלים, י"ח בתמוז תשע"ז
12 ביולי 2017

לכבוד
חבר הכנסת יולי (יואל) אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק-יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי (פ/20/1989)

בהמשך לשיחתנו, ולאור פרסומים לפיהם ראש הממשלה הורה כי הכנתה לקריאה הראשונה של הצעת חוק-היסוד שבנדון ואישורה במליאת הכנסת בקריאה הראשונה יסתיימו לא יאוחר מיום 26.7.2017, יומו האחרון של כנס הקיץ, אני מתכבד לפנות אליך כדלקמן:

1. הצעת חוק-היסוד שבנדון היא המעשה החוקתי המשמעותי ביותר שעושה הכנסת מאז חקיקתם של חוקי היסוד בשנת 1992. ההצעה מבקשת להגדיר את אופייה החוקתי של מדינת ישראל, ובמידה רבה לעצב מחדש את נוסחת האיזון החוקתית הקיימת. ברור אם כן, שמהלך מסוג זה דורש הליך חקיקה יסודי, משמעותי ותקין, בו תינתן הזדמנות לחברי הכנסת להביע את עמדתם, וכן תינתן לחברי הכנסת האפשרות לשמוע אישי ציבור, מומחים ואנשי אקדמיה.

זאת ועוד, הפרוטוקולים של דיוני הוועדה שתדון בהצעת החוק ודברי ההסבר הנלווים לנוסח בקריאה הראשונה, אף יהוו בבוא היום מקור חשוב לפרשנות חוק-היסוד, ויסייעו גם להתמודד עם עתירות חוקתיות ככל שיוגשו נגד החוק והליך חקיקתו.

2. אולם, לוח הזמנים האמור, מותיר בפועל **כשבוע ימים** להכנת ההצעה בוועדה לקריאה הראשונה, שכן רק הבוקר החליטה ועדת הכנסת על הקמת ועדה משותפת לדיון בהצעה, ומליאת הכנסת טרם אישרה את העברת ההצעה אליה ותוכל לעשות כן לא לפני יום שני הקרוב (17 ביולי). לוח זמנים זה אינו מאפשר לקיים את הדיון המתחייב כאמור, ויש בו כדי לפגוע בהליך ובמשמעות שיש לייחס להצעת חוק-יסוד מהסוג הזה.

בנוסף, גם הייעוץ המשפטי של הכנסת, המחוייב להציג בפני חברי הכנסת חומרי רקע וחוות דעת בקשר לסוגיות השונות שמעוררת הצעת חוק-היסוד, לא יוכל לעמוד במחויבותו זו בלוח זמנים שכזה. הדברים אמורים במיוחד בהתחשב בכך שהנוסח שאושר בקריאה הטרומית, ככל הנראה אינו הנוסח שיובא לדיון בוועדה, והנוסח המעודכן שאמור להיות נדון בוועדה טרם הוצג לחברי הכנסת או לייעוץ המשפטי של הוועדה.

3. לבסוף אציין כי נשמעה בהקשר זה הטענה לפיה ניתן יהיה לקיים את הדיון העיקרי אחרי הקריאה הראשונה, כפי שנעשה בכנסת לגבי הצעות חוק ממשלתיות. אין לקבל גישה זו, שיש בה כדי לבטל באופן מעשי את הליך ההכנה לקריאה הראשונה, שהוא חשוב לגבי כל הצעת חוק פרטית, על אחת כמה וכמה לגבי הצעת חוק-היסוד כה משמעותית. לא ניתן מצד אחד לבחור ב"מסלול" של הצעת חוק פרטית, הכוללת שלב של הכנה לקריאה הראשונה (שבא כתחליף לעבודה פנים ממשלתית, לפרסום תזכיר ולמתן אפשרות להגשת הערות מטעם הציבור כנדרש ביחס להצעת חוק ממשלתית), ומצד שני "לדלג" על שלב זה בטענה כי בהצעת חוק ממשלתית אין בכלל הכנה לקריאה הראשונה.

כך גם לא ניתן לראות בדיונים שהתקיימו בין סיעות ושרים בממשלה סביב הצעת חוק-היסוד, שלא במסגרת הליכים פומביים ופורמליים, כתחליף להכנה לקריאה הראשונה בוועדה.

4. אשר על כן, אני סבור כי לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים האמורים, וכי עמידה בהם תפגע בהליך הכנתה של ההצעה ולא תאפשר לכנסת למלא כראוי את תפקידה כרשות מכוננת. עם זאת, ברור כי אין מניעה שהוועדה המשותפת, לאחר הקמתה, תקיים ישיבת פתיחה בטרם היציאה לפגרה, בעלת אופי ההולם את חשיבותה של הצעת חוק-היסוד, על מנת "להתניע" מהלך חוקתי חשוב זה.

בברכה,
איל ינון

העתק:

חה"כ יריב לוין, שר התיירות והשר המקשר בין הממשלה לכנסת

חה"כ איילת שקד, שרת המשפטים

חה"כ דוד ביטן, יו"ר הקואליציה

חה"כ אמיר אוחנה, היו"ר המיועד של הוועדה המשותפת (לפי הצעת ועדת הכנסת)

חה"כ אבי דיכטר, היוזם הראשון של הצעת חוק-היסוד

ד"ר אביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה

מר צחי ברוורמן, מזכיר הממשלה

ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט