

ישיבה א'

של ועדת החוק, החוקה ותשפ"ט

יום ב' ה' ניסן תש"ט - 4.4.49

הישיבה נפתחה בשעה 09.15.

השתתפו: נ. ניר, יו"ר (זמני)

גב' ב. אידלסון

י. אידלסון

ע. אסן

מ. כדין

י. בדר

ח. בן-אשר

מ. בן-עמי

ד. בר-ניר

ד. בר-רב-השוא

א. ג'רג' ורה

ז. ור הפטיג

הרב ק. כהנא

ש. כ"ץ

י. לם

גב' ע. פישמן

י. קליבנוב

ח. רובין

א. תבורי

בזכות דעה מיעוטה:

גב' ר. כהן

א. פרימינגר

ד"ר פ. רוזנבליט - שר המשפטים

ד"ר א. ידין - משרד המשפטים

ד"ר י. שפירא - היועץ המשפטי של משרד

המשפטים

גב' ל. הנימן - משרד המשפטים

א. צידון - מאמץ סגן מזכיר הכנסת

ד.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
4.4.49

נ. ניר - פותח את הישיבה, בתור סגן יו"ר.

מוסר על התנצלותו של שר המשפטים על אשר לא יוכל  
להגיע לישיבה ויבוא יותר מאוחר.

גב' ב. אידלסון

אני מציעה שעד שיקבע הסדר ינהל את הישיבות סגן יו"ר  
הכנסת.

נ. ניר, יו"ר

סדר-היום שנמסר לנו ע"י ועדת הכנסת הוא "חוקא מבקר  
המדינה".

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
4.4.49

חוק מבקר המדינה, תשי"ט - 1949

י. אידלסון

אני מציע שנעבור לחוק זה מתוך הנחה שכאשר נקבע את היו"ר  
נחלק את הועדה לוועדות המשנה לעניינים שונים.

נ. ניר, יו"ר

כיון שהחוק הוא דחוף נשאר את קביעת סדר עבודתה הארגונית  
של הועדה לאחריו.

י. בדר

העובדה שהחוק נדון כבר במליאה איננה אומרת שאין אנחנו  
צריכים לדון על הקוים הכלליים. לכן אני חושב שעלינו להרכיב  
קודם כל את היסודות הכלליים של החוק, כי יש בעיות כלליות בחוק  
הזה אשר עלינו לדון עליהן.

נ. ניר, יו"ר

דיון כללי על היסודות היה כבר בכנסת. עכשיו תהיה רפטיציה  
של מה שהיה, מפני שהועדה סוברנית. אני אשאל את החברים באיזה  
דרך הם רוצים ללכת.

מי בעד הצעת בדר להתחיל בדיון כללי? מי נגד?

מחליטים: לעבור לדיון בסעיפי החוק.

ג.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

סעיף 1.

"(א) לשם פיקוח על ניהול משק הכספים של המדינה, על מפעליה הכלכליים ועל רכוש ולמילוי שאר התפקידים לפי חוק זה ימונה מבקר המדינה (בחוק זה - "המבקר")."

(ב) המבקר יעמוד בראש לשכת הביקורת."

י. בדר

יש לי רושם שההצעה הזאת נכנית על התקדימים האנגלו-סכסיים, בחלקה על התקדים הבריטי, בחלקה על התקדים של הארצות הקונטיננטליות ובחלקה על השיטה האמריקאית, כי החוק הזה דומה ביסודותיו לכל שלוש השיטות האלה. לדעתי הדבר איננו מתאים לתנאים המיוחדים של ארצנו. עלינו לדון באופן רציני מה יותר טוב בשבילנו, מבקר אחד אשר ירכז בידיו את כל האחריות, או האפשרות של קולגיום.

דבר שני אשר עלינו לדון עליו היא שאלת עמדתו החוקית של המבקר, - עד כמה, במי ובמה הוא יהיה תלוי. עלי להזכיר שאם שבחוקות חדישות ביותר, גם בחוקה הצרפתית החדשה וגם בחוקה האיטלקית החדשה, בנו את המוסד ~~המבקר~~ הזה על סמך שיטה של בי"ד לביקורת, של גוף קולגיאלי אשר בו יש לכל חבריו אי-תלות של שנפטים התלויים בחוק בלבד.

אם נגעתי בנקודה זאת עלי להזכיר שבאירופה המרכזית בזמן הקודם הייתה קיימת שיטה דומה של רייכהאוזהלס אשר הייתה דומה לשיטה הצרפתית יותר מאשר לשיטה האנגלית.

ר.ל.

ועדת התוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
י. בדר

בנוגע לשיטה האנגלית והאמריקאית עלי להזכיר כי באנגליה  
גופא השיטה הזאת פועלת יפה, אבל שם המצב מיוחד במינו וה"קונטרול  
ג'נרל" הוא פקיד ממסלתי אשר תלוי בממשלה לפי חוק ובכל זאת הוא  
בלתי תלוי. איני חושב שאנחנו יכולים ללכת באותה דרך, לדעתי עלינו  
לקחת את השיטה של ארה"ב.

באמריקה השיטה של "קונטרול ג'נרל" לא הצליחה. קראתי לפני  
זמן קצר את שני הרפורטים, "רזרנשיאל רפורט" ו"ויקאנד (?) רפורט"  
אשר פתחו בביקורת חריפה על השיטה הזאת. ה"ויקאנד ריפורט"  
דורש שהקים גוף קולגיאלי.

הבעיה אינה כל כך פשוטה, ובמסגרת הועדה מותר לנו לדון על  
הענין מבלי להתחשב במצב הפוליטי הקיים בכנסת היום או מחר או  
מחרתיים. עובדה היא שבמסגרת המשרד הזה תלוי האמון של הקהל  
ושל גורמים חיצוניים בכל משק מדינתנו. ברור שכל זמן שיהיה  
אמון כללי גם בארץ וגם בחו"ל בשלמות הדוחו"ת שלנו ובכוננתם,  
יהיה לנו יותר קל בכל הסידורים הכלכליים שלנו.

אינני חושב שהשיטה הזאת של המבקר האחיד אשר תלוי אולי  
בועדה, ודרך הועדה - אנחנו יודעים זאת - בממשלה, ואשר הוא  
גם מוגבל מאוד - אינני חושב שזאת השיטה הדרושה למדינתנו.  
אני רוצה להוסיף עוד דבר אחד. בדרך כלל, עניני הביקורת  
באים בעיקר מהאופוזיציה, וזה יהיה טוב למדינה, אם הרוב יכין  
זאת. כל זמן שאין לאופוזיציה האפשרות לדעת את המצב, להשתתף  
בביקורת /אנוצר מצב בו החששות הזלכיים וגדלים.  
אני קודם כל בעד הקמת משרד קולקטיבי. בנוגע לשם, מצאתי

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
י. בדר

רל.

מלה שאולי תמצא חן בעיני המומחים - "ארכאה". זאת מלה עברית מסורתית. לחוק אפשר לקרוא "חוק ארכאת הביקורת".

החוק הזה הוא בעיקרו חוק קונסטיתוציוני. מכיון שכך עלינו לשמור על המסורת שכבר נוצרה. לדעתי צריך לקרוא לו "חוק מעבר", כפי שקראו לשני חוקים, פקודת המעבר וחוק המעבר הראשון. ע"י כך נאמר באופן ברור שכל הדברים האלה ראויים לשינויים בתוקה הקבועה.

לפי זה יש לכתוב בסעיף א': "ארכאת הביקורת" במקום "המבקר".  
בסעיף ב' יש לכתוב: "ארכאת הביקורת מורכבת מ-5 חברים אשר אחד מהם יו"ר הארכאה."

לדעתי צריך להוסיף בסעיף א', לתפקידים האמורים בו, גם פיקוח על חובות המדינה. (שר המשפטים: האם אין זה משק הכספים?)  
זה דבר מיוחד במינו שאני חושב שיש להזכירו כאן. אינני רוצה להזכיר את התקדימים שהיו כשחובות המדינה לא הופיעו בכלל בתקציב וגם אופן השימוש במלוות.

נוסף לכך אני חושב שצריך לכתוב באופן ברור שלחברי הארכאה תהיה עמדה בלתי תלויה וגם חובות אישיות כשל שנפטים.

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

ח. רובין

הערות קצרות: אני מציע במקום הסעיף הראשון את הסעיף

הבא:

"1. (א) לשם פיקוח על ניהול משק הכספים של המדינה, על מפעליה הכלכליים, על רכוש, על קיום תקן המנגנון ועל מילוי שאר התפקידים לפי חוק זה, ימונה מבקר המדינה (בחוק זה - "המבקר")

(ב) המבקר יעמוך בקאש לשכת הביקורת.

(ג) לשכת הביקורת תהיה מורכבת מהמבקר, שני סגנים, וממספר עובדים הדרוש (במוק זה - "המבקר" ו"הסגנים").

להנמקת ההצעה: בסעיף א' אני מציע להוסיף לתפקידי

המבקר גם שמירה על כך שמשרדי הממשלה יקיימו את תקן המנגנון כפי שהוגדר בתקציב, בחוק או בכל מקם אחר. אם יתברר שבמשרד מסוים עובדים מספר עובדים אשר לפי התקן אינם צריכים להיות או שלא נתקבלו כדין - מתפקיד המבקר להגיב על כך בצורה הנאורה.

התיקון השני הוא בהוספת סעיף ג'. אותו חושבים שיש להוסיף למבקר שני סגנים, (נבחרים). אין אנתנו חושבים לנכון שמוסד מבקר המדינה יצטמצם בכך שיהיה מבקר אחד עם מנגנון פקידותי. לדעתנו יהיה זה יותר נכון אם האחריות לא תהיה על איש אחד בלבד כי אם שלצדו יעמדו שני סגנים.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

ר.ל.

י. אידלסון

אני מציע לא לחפש שמות "ארכאיים". יש לנו די שמות ועושה יותר, צריך לדבר עברית פשוטה, שכל אחד יבין.

לעצם הדבר: אני רוצה לתקן משהו בתיקון של רובין. הסעיף

(ג) צריך להיות כסעיף (ב), ואם אנחנו מדברים על בתירה, גם

בסעיף (א) צריך לכתוב במקום "ימונה מבקר" - "יבחר מבקר".

אני חושב שהנשיא רק נותן את התימתו, בוחרת את המבקר הכנסת

כדבר פרללי לבתירה הממשלה. כשם שנבחר המבקר צריכים להבחר

גם שני הסגנים. אם יוחלט לכתוב "ימונה" - צריך לכתוב גם "ימונו

שני הסגנים".

אני רוצה לאמר לומר בר-רב-האי שדברים עדינים לא צריך לומר

כצורה לא עדינה. ענין הפקדות בממשלה זה דבר מאוד עדין, ויהיה

מאוד לא עדין אם הענין הזה יעשה ללא כל ביקורת. כשם שכשאנחנו

אומרים שהמבקר מבקר את עניני התקציב אין זה אומר שהוא קובע את

התקציב, כך גם כאן. המבקר לא יכול להתערב בעצם הדברים, לא כמה

פקידים, לא איזה דרגות, לא איזה תשלומים, לא איך צריך לקבל פקידים,

- על כל זה תהיה הוראה או שזה יהיה אמור בחוק מסוים. הוא צריך לבדוק

אם בונים את מכונת-הממשלה בהתאם למה שהוחלט. ומה שיוחלט - כולנו

צריכים להיות אחראים שיוצא לפועל.

בקשר עם הצעה מר בדר. כמה וכמה דברים נראים לי, אך לא נראה

לי שנתחיל את עבודתנו מארגון כזה, מפני שאנחנו מדברים על דבר

אשר בלתי רגיל לנו, ולא כל כך רגיל גם באותן הארצות אשר

מתחילות רס עכשיו לחסו זאת. אנחנו נשר של שוני זה חדשה ורביעית

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
י. אירלסון

לא תהיה ביקורת בכלל. מבחינה זאת אני מצטרף לאלה האומרים  
שכאשר נעבור לענין חוקת היסוד, נעבור מחדש על הענין הזה  
כשם שנצטרך לעבור מחדש על כל אותם הדברים שקבענו בחק המעבר  
בירושלים.

לכן אני מציע להשאיר את הצעת מר בדר כחומר לדיון בוועדת  
המשנה לחוקת היסוד ובינתיים ללכת בדרך זאת שהיא אולי פחות  
מושלמת, אבל יותר יעילה מבחינת הזמן.

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

י. לם

הייתי נזהר מאוד מלהרבות בפירוטים, אני יודע שפירושים  
בסעיפים רק מורידים ולא מוסיפים. אם נכניס כמה שינויים בסעיף 1  
שוב לא נוכל למצוא פתרון לסעיף 8. כי אם נפרט כאן את תפקידי  
המבקר, אנחנו מוכרחים להכניס כאן את כל מה שכתוב בסעיף 8.  
מר אידלסון אמר שאין ככוונתו להכניס את המבקר לתפקיד של  
פיקוח על התקן, איך ממנים את הפקידים, אלא רק לראות אם  
הפקידים מתקבלים בהתאם לתקן. לכך מספיק סעיף 8(א) - "אם כל  
הוצאה היתה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה ובהתאם להוראות  
שר האוצר החלות על ההוצאה."  
ולשאלה הכללית - איך לבנות את המוסד. אחידי שקול רב  
מצאתי שהשיטה היא די טובה. המנסח מצא כשן פשרה בין הקולגיום וביין  
היחיד. אני מכחיש שההצעה בנויה על היחיד. אם תקחו את  
הרייכמן וזהלס בגרמניה או מוסדות דומים במקום אחד, הרי הם  
לא היו קשורים לפרלמנט. ברגע שמנו את המוסד הוא היה מוסד עצמאי,  
הוא עשה את הביקורת ע"י הפקידים ואח"כ הביא את החומר להחלטת  
הממשלה. אצלנו קיימת ועדת הכספים ואינני חושב שיש צורך לפרט  
כל דבר ודבר. באותו רגע שמגיישים את הדנו"ח לוועדת הכספים, הרי  
ועדת הכספים נתפכת לאותו האורגן שבדרך רוצה בו, ובוועדת הכספים  
נמצאים כל הפלגים והזרמים של הכנסת. אי-אפשר למנות שום מוסד  
בישראל שהיה מאנשים אשר אין להם שום גישה לממשלה. טוב שאנחנו  
עשו המנסחים כאשר מצאו את הפשרה הזאת בין המבקר והקולגיום.  
בענין הסגנים: לדעתי המבקר צריך למנות בעצמו עוזרים, אך  
איננו יכולים להפוך את החוק, שיהיו סלושה אנשים במקום אחד.

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
י. לם

עלינו ללמוד לקח מהנסיון של הכנסת, שכבר היו שנים חילוקי דעות  
מה הוא היו"ר ומה הם הסגנים.

מ. בן-עמי

אני מציע תיקון בכותרת. זה איננו "חוק מבקר המדינה", כי אם  
מבקר משהו שישנו בתוך המדינה או הכנסת. המבקר אינו מבקר את המדינה,  
הוא ממונה ע"י מוסדות המדינה.

כסעיף הראשון אני חושב שיש צורך לכתוב: "לשם פיקוח על  
אופן ניהול משק הכספים של המדינה" ולא: על ניהול משק הכספים של  
המדינה. "אם אומרים "לשם פיקוח על ניהול משק הכספים של המדינה"  
נותנים לו סמכות יותר גדולה מאשר חושבים לתת. כן גם "על אופן  
ניהול מפעליה הכלכליים. כמו כן אני מציע שיהיה כתוב: "ולמילוי  
שאר התפקידים המוטלים על המבקר" ולא "שאר התפקידים לפי חוק זה.  
אחרת אין הדבר ברור. לפני המלים "ימונה מבקר המדינה" צריך לכתוב  
מטעם מי ימונה, מטעם המדינה וכו'.

בקשר להצעה שזה יקרא חוק המעבר - אין לדבר סוף. כשידונו  
בחוקת היסוד, יוכנסו שינויים, אז נבטל את החוק הזה.

בענין שני הסגנים אני רואה נטיה לנשיאות ולקסטות בין  
הנשיאות. איני רואה צורך בכך. צריך להיות אדם אחד שיהיה אחראי  
בפני הכנסת. במידה שיהיו סגנים שה רק ירבה שכר ~~באמצעות~~  
וטרדות. אני חושב שיש למנות אדם אחד בלבד. (י. אידלסון: לפי  
העיקרון הזה, אולי יש לבטל את מועצת השרים, יהיה אדם אחד ולא

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט/  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
מ. בן-עמי

יהיה חיכוכים) המוסד הזה הוא כמו מניסטריון, גם במניסטריון  
אין מועצת מניסטרים.

אשר לתקן. אינני גורם כל ביקורת על התקן. המבקר יצטרך  
רק לבדוק כל הוצאה על פקידות. לתקן, על כל פנים, נמצא מוסד אחר,  
לאו דוקא מבקר מטעם המדינה, ולא בקדר החוק.

ר.ל.

מ. בגין

אני מציע תיקון לפיסקא הראשונה של סעיף (א): במקום "לשם פיקוח על ניהול משק הכספים של המדינה", אני מציע: "לשם קיום הביקורת על משק הכספים של המדינה וניהולו."

התיקון העיקרי הוא שבמקום המילה "ביקורת" תכוא מלה "פיקוח".

מטרת עבודתו של מבקר המדינה היא הביקורת. הפיקוח איננו אלא לשם השגת המטרה הזאת, ביחוד כשהמדובר הוא לא על מפקח אלא על מבקר.

כמה מלים בקשר עם הצעת מד רובין. המנסחים הביאו הצעת חוק, אשר בין אם היא מוצאת חן בעינינו ובין אם לא - יש בה שלימות רעיונית מסוימת. ההצעה היא למנות מבקר מדינה יחיד ולרשותו להעמיד לשכת ביקורת תכנית אשר יהיה מורכבת מפקידים המבצעים את הוראותיו הסכניות של המבקר. אם אתם מציעים שני סגנים, הרי הם אינם בבחינת פקידים כי אם בבחינת מבקרים. - לכן אין הגיון למנות מבקר מדינה ואח"כ להציע למנות שני סגנים. אם מקבלים את העיקרון של מבקר המדינה - אין לדבר על סגנים. אם מד רובין או אידלסון תומכים ברעיון אשר לפיו אין למנות מבקר יחיד אלא להקים גוף קיבוצי כל שהוא - עליהם לתמוך בהצעה שלפיה תוקם לשכת ביקורת, ואח"כ לפרש שלכת הביקורת תורכב מיו"ר ושני סגנים, וכמובן מהמנגנון שיעמוד לרשות המבקר.

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

ז. ורהפטיג

לעצם תפקידו של המבקר: ברור שהמבקר אינו מבקר בשביל האופוזיציה כי אם בשביל הכנסת, זאת אני אומר בעקבות דבריו של בדר. המבקר מבקר אם ההוצאות הוצאו בחוק - חוקים מקבלת הכנסת, ואין המבקר מבקר אם החוק הוא טוב או לא טוב, אלא את החוקיות של ההוצאה, את יעילות ההוצאה, כפי שהכנסת כולה החליטה. אני מתנגד להוספת המלים "לקיום תקן המנגנון". הביקורת היא על ההוצאות הכספיות. אם המנגנון משתלם מאוצר המדינה - דבר זה מכוסה בחוק, והזכירו כבר את סעיף 8. אם ישנה אפשרות של מנגנון אשר אינו מקבל כסף - אין המבקר יכול לבקר זאת. לעומת זאת אני סובר שיש סתירה בין סעיף (א) ובין סעיף (ב). או שמקבלים את השיטה של מבקר אחד ויחיד, או שמקבלים את השיטה של **מבקר** ביקורת קיבוצית. אם מדובר על מבקר אחד ויחיד אינני מכין מדוע מדובר בסעיף ג(ב) על כך שהמבקר יעמוד בראש הלשכה לביקורת. אם הלשכה לביקורת תהיה מורכבת רק מפקידים, הרי אין לקבוע שהוא יעמוד בראש הפקידים, כשם שאין כוחבים ששר עומד בראש הפקידים שלו. את ההוספה, שהמבקר יקים לו מנגנון לפי הצורך אפשר להוסיף, אם כי אין זה הכרח.

אינני סבור שצריך לקרוא לחוק הזה "חוק מעבר". חוק אפשר לשנות בכל פעם. זאת לא קונסטיטוציה. אני מתנגד לשם "ארכאה". כל דבר שאנחנו עושים זאת היא ארכאה, כי כל הלשון וכל הביטויים שלנו הם ארכאיים.

בקשר להצעת של בדר ואי דלטון ישנן כמה אפשרויות: אפשר ליצור

מועצה לביקורת. יש אפשרות של מבקר יחיד. יש אפשרות של מועצה

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
ז. ור הפטיג

לביקורת כפי שהציע בדר. יש אפשרות של שלושה, יו"ר ושני סגנים,  
שגם זה בבחינת מועצה לביקורת. יש אפשרות רביעית - מבקר יחיד, אבל  
על ידו מועצה לביקורת, פעין ועדה מטעם הכנסת.

בהצעה זאת ועדת הכספים תהיה כעין מועצה לביקורת, ודבר  
זה כתוב בסעיף 4, אלא שסעיף 4 צריך להיות מנוסח אחרת. יש  
לכתוב שלא בלבד שהמבקר ימסור דו"ח לוועדת הכספים אלא שועדת הכספים  
תהיה כעין מועצה לביקורת במקום המועצה לביקורת שע"י המבקר.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

ר.ל.

ח. בן-אשד

נשמה לי שהחוק הזה, למרות היותו חוק יסוד - אם כי אנחנו עוד לא קבענו בדיוק מה תהיה הפרוצדורה של קבלת חוקי יסוד - יש לו משמעות מרחיקת לכת באופי הדמוקרטיה שלנו. השאלה היא אם אנחנו יכולים ליצור סמכות בלתי מחולקת באחריותה, על יסוד אמון מוחלט באיש מסוים. השאלה הזאת רצינית בין אם זאת דמוקרטיה אמריקנית ובין אם זאת דמוקרטיה אנגלו-סכסית, כי יש איזה פינה בחיים הדמוקרטיים של כל עם, שיש איש אחד לענין ~~אקטואל~~ נקיון כפיים, בעניני כסף וכו'. זאת שאלה של תקדים מחנך את הישוב היהודי בא"י. מבחינה זאת זה ענין מרחיק לכת. אני מקבל את היסוד של מינוי ע"י הנשיא, ~~ז"א~~ ע"י הסמכות המתמדת שהעם נותן לה אמון. אם אנחנו, בין כל יהודי א"י לא נוכל למצוא את האיש שאפשר לסמוך עליו בענין זה - ונצטרך להעמיד על ידו שני סגנים או בי"ד לבקר אותו, זה אומר שלא ניצור את הסיפוס האנושי שיש לו אחריות ואמון. ערכו של החוק, שהוא יוצר סיפוס של אדם אשר צריך להיות אחראי כלפי כל הכנסת.

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

שר המשפטים פ. רוזנבליט

הרשו לי להעיר הערות אודות בקשר עם הויכוח שמתנהל כאן. קודם כל אולי תכימו לכך שלא תהיה כאן הצבעה בשאלת הסיגנון והמונחים. אני מבקש גם מהועדה הזאת וגם מועדות אחרות לרשום הצעות כאלה ולהעבירן לנו לבדיקה. בהזדמנות זאת אני רוצה להודיעכם שע"י משרד המשפטים קיימת מחלקה מיוחדת - מחלקת הניסוח והסיגנון, אשר בראשה עומד מר שלי, שהיה ידוע מקודם בשם בוגדן, והוא נעזר עשוי ועדת מומחים מהבלשנים הטובים. אני שושב שבשאלת הסיגנון ואפילו בשאלת הניסוח הסופי לא נחליט כאן. אך זאת היא רק בקשה מצדי, נדמה לי שזה גם הגיוני. נאמר כאן ע"י החבר בר-רב-האי - אם הכנתי אותו היטב - שלמעשה קשה לקבוע עמדה כלפי החוק הזה, שהוא רק חוק מעבר והוא חלק מחוקת היסוד. זה אינו נכון. בקונסטיטוציות לא תמצא את הדבר הזה, יותר מאשר הסעיף הראשון של חוק זה. קונסטיטוציה מניחה את יתר הדברים לחוק מיוחד. כמוכן שבחוקת הסוד ישנו גרעין קונסטיטוציוני, אבל עצם החוק אינו חוק קונסטיטוציוני, כי אם פירוש לחוק קונסטיטוציוני. לשאלה העיקרית - שאלת הקולגיום או מבקר יחיד. בענין זה היו הדעות מחולקות גם בוועדת הכספים של מועצת המדינה הזמנית. הממשלה קבלה את דעת רוב הועדה שפסא שמוטב למנות מבקר אחד. נכון הוא שבענין זה, במדינות שונות יש נוהגים שונים. ברוסיה הסובייטית, למשל, המבקר הוא מניסטר ונעזר ע"י שני סגנים. יש גם ארצות שיש אצלן קולגיום. לדעתי השאלה הזאת קשורה במקצת עם סמכויות המבקר. ישנן ארצות שבהן סמכות

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
שר המשפטים

המבקר היא מוגבלת, הוא מבקר רק את חוקיות ההוצאות, ז"א  
רק אם הממשלה הוציאה כסף בגבולות ההקצבות שהפרלמנט אישר.  
ישנן ארצות - וגם אנחנו מציעים זאת - שהמבקר מבקר גם  
את יעילות ההוצאות.

מתוך הנחה זאת קשה להסכים לקולגיום ומוטב שאדם אחד  
יקבע אמדה, אם הוא חושב שהממשלה אצאאא הוציאה הוצאות  
חוקיות ואעפ"י כן זה בזבוז כסף. יתכן שהממשלה נשארה  
בגבולות התקציב, אבל התקציב לא מחייב את הממשלה להוציא  
כסף כי אם רק מרשה לה להוציא כסף. המבקר יכול להגיד  
על הוצאה מסוימת שהיא היתה חוקית ובכל זאת היתה בזבזנית.  
נדמה לי שדבר זה הרבה יותר טוב אם זה בידי אדם אחד מאשר  
בידי קולגיום. כשבילי על כל פנים זה כלל, במסיבות חיינו  
הפוליטיים והחברתיים: ככל שאנחנו מרכזים כוח בידי אדם  
אחד ונותנים לו אמון, הוא יותר אובייקטיבי ומשתדל להיות  
אובייקטיבי. דוקא דבר זה מעביר את המומנט של המפלגתיות.  
אני חושב שאפשר למצוא אדם שכולם יתנו לו אמון, ואז מוטב  
שלא יהיה לו סגנים, כי את הסגנים כודאי ימנו מבחינת  
השיקולים המפלגתיים. אני הייתי מעדיף את השיטה של הנאמן  
היחיד אשר מתמנה באישור הפרלמנט.

מה שנאמר ע"י ד"ר בדר בקשר לאנגליה - איננו נכון. המבקר  
אמנם מתמנה שם, אבל הוא בלתי תלוי. חשוב לציין את אי-התלות  
של האדם הזה ע"י זה שאפשר להדיחו ממקומו רק ע"י החלטת  
הפרלמנט. אני הייתי מעדיף למנות אותו אפילו לכל תקופת חייו.

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
שר המשפטים

אבל בוועדת הכספים היו שיקולים וועדת הכספים של מועצת המדינה  
הזמנית לא רצתה בכך. לפיכך הגבילו את הדבר לארבע שנים.  
אש לתקן: אין מצדי התנגדות פרינציפיונית להצעה הזאת,  
אך אני חושב אותה למיותרת, מכיון שדבר זה נכלל בתוק.  
אם תעיינו בהצעת התקציב, תראו שגם הצעת התקציב מגבילה את  
התקן המקסימאלי. בתקציב מוצאים בכל סעיף וסעיף גם את מספר  
הפקידים.

נ. ניר, יו"ר

אנחנו נמציא את ההצעות שיתקבלו על-פדינו למשרד המשפטים,  
וועדת הניסוח של משרד המשפטים יחד עם היו"ר הקבוע של הועדה  
הזאת ינסו לנסח את הדבר בהתאם למה שנקבע בוועדה.

י. לם

מה יהיה גורלו של הניסוח הסופי?

מ. בגין

אני מציע שהניסוח הסופי יובא בפני הועדה ורק אחר-כך  
יעבור למליאה.

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

י. אידלסון

אני מציע שנחליט שהניסוח הסופי יוקרא בפני הועדה,

כלומר, שלא יהיה מיכוח מחדש.

נ. ניר, יו"ר

ה צ ב ע ה

מי בעד התיקון להכניס בשם החוק  
את המלה "מעבר"? מי נגד?

התיקון לא נתקבל.

מי בעד תיקונו של בן-עמי, ששם  
החוק לא יהיה "מבקר המדינה" אלא  
"מבקר מטעם המדינה"? מי נגד?

התיקון לא נתקבל.

מי בעד זה שבמקום מבקר יחיד  
יהיה קולגיום, לפי הניסוח של מר  
בדר? מי נגד?

ההצעה לא נתקבלה.

(הסתייגות למר בדר)

מי בעד זה שיהיו סגניו? מי נגד?

ההצעה לא נתקבלה.

מי בעד הצעת הח' ורהפטיג להוציא  
את סעיף ב' מי נגד?

התיקון נתקבל.

מי בעד הצעת מר אידלסון שבמקום

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

המלה "ימסנה" נאמר: "יבחר  
מבקר המדינה?"

ההצעה לא נתקבלה.

מי בעד תיקונו של מר בגין:  
"למען קיום הביקורת על משק  
הכספים של המדינה וניהולו?"  
מי נגד?

התיקון נתקבל.

מי בעד תיקונו של מר בן-עמי,  
האומר: "לשם פיקוח על אופן  
ניהול משק הכספים של המדינה  
וניהולו" וכן "על אופן ניהול  
עניניה הכלכליים" מי נגד?

התיקון לא נתקבל.

מי בעד תיקונו של מר בן-עמי  
האומר: במקום "ולמילוי התפקידים  
לפי חוק זה", לכתוב - "ולמילוי  
שאר התפקידים המוטלים על המבקר"  
מי נגד?

התיקון נתקבל.

מי בעד תיקונו של מר רוזבין,  
להוסיף לתפקידי המבקר: "למען  
קיום תקן המנגנון" מי נגד?

התיקון לא נתקבל.

כנגד הסעיף כולו עומדת כהצעה  
נגדית הצעת החבר רובין:

א. לשם פיקוח על ניהול משק הכספים  
של המדינה, מפעליה הכלכליים,  
רכושה ונכסיה וכן על קיום תקן  
המנגנון ומילוי שאר התפקידים  
לפי חוק זה, יבחרו מבקר המדינה  
ושני סגני מבקר המדינה (כחוק זה -

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

"המבקר" ו"הסגנים".

ב. המבקר יעמוד בראש לשכת הביקורת.

ג. לשכת הביקורת תהיה מורכבת מהמבקר, שני סגנים וחבר העובדים הדרוש.

מ. בגין

הצעתנו לא נוסחה בכתב, אבל היא גם כן הצעה מקבילה עקרונית: הקמת מוסד לביקורת.

נ. ניר, יו"ר

ה צ ב ע ה

מי בעד סעיף 1 עם התיקונים שנחקלו:

"למען קיום הביקורת על משק

הכספים של המדינה וני הולו, על מפעליה

הכלכליים ועל רכוש ולמילוי שאר

התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק

ימונה מבקר המדינה (בחוק זה - "המבקר").

פאפאפא

מי בעד הצעת מר רובין?  
מי בעד הצעת מר בדר?

ב-11 בעד, 4 בעד הצעת רובין ו-3 בעד הצעת בדר -  
הסעיף נחקל.

ר.ל.

ועדת המוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

י. בדר

לטדר: אני מציע שנדון על סעיף 2 יחד עם סעיף 6, כי  
הדברים נוגעים בבעיה אחת - מי יכול להעביר את המבקר  
מכהונתו ומה הן הסנקציות.

ג. ניר, יו"ר

האין התנגדות? - ההצעה נתקבלה.

סעיף 2 ו-6

"2. במילוי תפקידיו יהיה המבקר  
אחראי בפני הכנסת בלבד, ולא  
יהיה תלוי בממשלה."

"6. כהונת המבקר פוקעת -  
(א) בסוף תקופתה,  
(ב) בהתפטרותו של המבקר,  
(ג) במקרה שהכנסת החליטה,  
ברוב של שני שלישים מן  
המצביעים, להעבירו מכהונתו."

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

י. קליבנוב

בדרך כלל הרעיון המונח בשני הסעיפים האלה הוא נסן, כלומר:  
המבקר צריך להיות הלוי בכנסת ולא בממשלה.  
בסעיף 6(ג) אני מתנגד לפיסקא האומרת שבמקרה שהכנסת  
החליטה ברוב של שני שלישים מן הצביעים פוקעת כהונת המבקר.  
לדעתי הרוב הזה אינו מספיק בכדי להעביר את האדם מכהונתו.  
אחרת, אם הממשלה נכנסת בקונפליקט עם המבקר, וזה עלול לקרות,  
היא יכולה ברוב של שני שלישים להעבירו מכהונתו.

ח. רובין

בעקבות הצעתנו בסעיף 1 אנו מציעים בסעיף 2: "במלואו  
תפקידיהם יהיו במקר והסגנים אחראים בפני הכנסת בלבד, ולא  
יהיו חלויים בממשלה".  
בסעיף 6 (ב) אני מציע: "בהתפטרותם של המבקר והסגנים  
או אחד מהם". וכן גם בסעיף 6(ג).  
אנחנו מצטרפים לדעתו של מר קליבנוב שצריכים להיות  
שני שלישים של חברי הכנסת ולא של המצביעים.

ג. ניר, יו"ר

כל התיקונים האלה נובעים מהצורך הראשונה, וכשתגן על  
הצעה זו בכנסת תכלול גם את התיקונים כאן. ההצעה הזאת כבר  
נפלה ואין צורך להעמידה להצבעה שנית.

ז. ורדפטיג

לסעיף 6: או שמונים את כל הסיבות לגמר תקופת כהונת  
המבקר, או שאין צורך להתחיל בכך. אם מפרטים זאת צריך להוסיף  
גם מקרה של מות וחולי.

לסעיף 6(ג): כרגיל, אם נותנים לכנסת את הרשות לפטר  
את המבקר, חוץ כדי תקופת כהונתו, צריך להדגיש מה היא  
הסיבה.

מ. בגין

אני מציע לנסח את סעיף 2 מחדש. אני מודה שהתיקון  
איננו חשוב ביותר, אבל יש לו ערך מסוים. אני מציע לכתוב:  
"המבקר יהיה בלתי חלוי בממשלה ובמילוי תפקידיו יהיה אחראי  
בפני הכנסת בלבד". קודם כל יש לקבוע שהוא בלתי חלוי בממשלה,  
ואח"כ שבמילוי תפקידיו הוא ישאל באחריות בפני הכנסת בלבד.  
אני חושב שיש לכתוב כתוצאה ממה יכולה הכנסת להחליט  
לפטר את המבקר.

י. בדר

אני חושב ששיטה של שני שלישים, או אפילו ארבע חמישיות -  
אינה טובה. אם נקטנו בשיטה אחת לגבי המבקר, צריך להשמיך באותה  
דרך. אני מציע ללכת לפי השיטה האנגלו-אמריקנית, שהבית  
מציע לבקר את המבקר, אבל להחליטה היא בידי בית המשפט. אני מציע  
שתהיה אפשרות לבקר את המבקר רק ע"י החלטת בי"ד העליון,

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק והמשפט .  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
י. בדר

לפי תביעה מצד הכנסת. בדרך זאת לא תהיה אפשרות לפיטורים מסיבות פוליטיות. לבית הדין העליון אפשר להעבירו ברוב רגיל בכנסת, כי אחרת שלישי/ אצטצא מחברי הכנסת יוכלו להחזיק את המבקר בו בזמן שרוב חברי הבית לא ירצו בו.

י. לם

אני מציע למחוק את המלים "במיליו הפקידיו" בסעיף 2.  
אינני מציע לפוך את הסדר.

אין אנחנו יכולים להגיד שגם הכנסת וגם בית ה/שפט העליון יהיו פעורבים בהעברתו מתפקידו. אצטצא אם אנחנו מקבלים את הגירסה שהכנסת היא הרשות המוסמכת להעבירו מתפקידו, עלינו לנסח את הדברים כך שהכנסת תהיה רשאית לעשות זאת. סוף כל סוף הכנסת יכולה לשנות את החוקים אשר יקבעו שאינה יכולה לפטר את המבקר.

אם אנחנו כותבים שהמבקר אחראי כלפי הכנסת, לדעתי, אין צורך לפרט את המקרים אשר בהם הכנסת יכולה להחליט על פיטוריו. ישנם מקרים שעלינו לדאוג לכך שהמוסד יוכל להמשיך בתפקידו במקרה שהמבקר, למשל, חלה, לכמה חדשים. זאת אינה סיבה להעבירו מכהונתו, וגם לא להביא את כל הענין לכנסת. אני חושב שבמקרים כאלה יש למסור לו עדה הכספית את האפשרות להמליץ על סגן או ממלא-מקום.

י. אידלסון

אני רוצה לעמוד על הניסוח של סעיף 2 נגד התיקון של מר  
ביגין. קודם כל עלינו לקבוע בפני המבקר את אי, ורק את  
כך ש - בפני מי אינו אחראי. מתוך כך צריך לקבל את הסעיף  
כפי שהוא. הייתי אומר שאפשר להסתפק בפסוק הראשון, אבל  
אם מוסיפים: "ולא יהיה תלוי בממשלה" - זה מספיק לגמרי.  
אשר לסעיף 6(ג): אינני יודע שם עלינו ליצור כאן פרצידנט  
חדש של שני שלישים, אבל יש כאן טעות של התורים האומרים  
יש למסור את הדבר למשפט. אם המבקר מעל בתפקידו או עשה  
דבר אשר אינו כשורה - מוסרים אותו למשפט, אך קודם כל  
מעבירים אותו מתפקידו. אין הדברים עומדים בניגוד אחד לשני.  
אינני מתנגד לכך שיהיו שני שלישי מצירי הכנסת, אם כי  
גם האחוז הזה די ברור.

ד. בר-רב-האי

אני מבין שהתוספת בסעיף 2 הוכנסה רק כדי לסבר את האוזן.  
נקודת הכובד של הסעיף הזה היא באחריותו של המבקר בפני הכנסת.  
"בלתי תלוי בממשלה" לא אומר מבחינה חוקית ולא כלום, אבל  
כנראה שחיה רצון להעמיד את הנקודה הזאת באופן יותר ברור.  
אם אנחנו אומרים שהמבקר אחראי בפני הכנסת, איננו יכולים  
להציע דבר והיפוכו - שביה"ד יוכל לפטרו. זאת הגבלת הסוברניות  
של הכנסת. הכנסת רשאית לפטר את המבקר. איני מקבל את

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49  
ד. בר-רב-האי

הדעה ששני שלישים אינם מספיקים. כל עוד לא נכנסנו לשאלה  
היסודית של מקומו של ביה"ד ביחס לכנסת וזכויותיו על החלטות  
הכנסת, היכן הן נגמרות והיכן הן מתחילות - אני הייתי נזהר  
מלהכניס אינסטיטוציה חדשה שיש לה זכויות מעל לכנסת. הכנסת  
הוא המוסד הסוברני ביותר ולא יכול להיות מוסד מעליה.

#### מ. מייגין

אני רוצה להסביר מדוע הצעתי את התיקון. אינני חושב  
שהמשפט הקצר - "בלתי תלוי בממשלה" בא בכדי לסבר את האוזן,  
אלא כדי ליצור אמונה מוחלטת בקרב אזרחי המדינה לביקורת  
כביקורת מוסמכת על הממשלה, על ניהול משק הכספים הנמצא  
בידי הממשלה. לכן צריך לאמר זאת במפורש, שהמבקר יהיה בלתי  
תלוי בממשלה. למרות זאת, צריך לכתוב בפני מי הוא אחראי,  
ואני חושב שאין צורך להוסיף את המלה "בלבד", אלא מספיק  
אם כותבים: "ובמלוי תפקידו יהיה אדאי בפני הכנסת".  
ע"י כך אנחנו אומרים הכל, ויוצרים את האמון המלא, לפחות  
באופן תיאורטי, למוסד המבקר. שאלת אי-תלותו בממשלה היא השאלה  
החשובה ביותר, שאלה שניה היא בפני מי הוא אחראי.  
אשר לענין העברתו מכהונתו. אנחנו נוסיף להצעה הזאת,  
שהמבקר יתמנה מתוך חבר השופטים של ביה"ד העליון - גם כן  
בכדי ליצור אמונה מוחלטת בין אזרחי המדינה במוסד הזה. מוטב  
שהחלטה הסופית ביחס להעברתו מכהונתו תצא תמסר לבי"ד העליון.

ר.ל.

ועדת החוקה, החוק ומשפט  
חוק מבקר המדינה  
4.4.49

ח. בן-אשר

בסעיף 2 אני מבכנ להוציא את המלים "כמלוי תפקידו",  
ברור שהוא אחראי בפני הכנסת במה שנוגע לתפקידו.  
את המבקר אפשר להעביר מכהונתו או מפני שהוא לא-יוצלח  
או מפני שאין בו אמון. במקרה שהוא לא-יוצלח - מספיקים  
שני שלישים. אם ישנה שאלה של חוסר אמון - צריך בית הדין  
העליון להחליט בכך, מפני שפרלמנט אינו יכול לבדוק את  
מידת האמון. בענין האמון אינני מקבל ששני שלישי של הכנסת  
יחליטו. (ת. רובין: אז צריך להגיד שהמבקר הוא תלוי בממשלה,  
כי אם רוב הכנסת יכול להורידו מכהונתו, הוא תלוי בממשלה |)  
במקום המושג "כהונה" אני מציע "תקופת השירות".

(הישיבה הבאה ביום ב' - 5.4.49 ב-9 בבוקר)

הישיבה ננעלה בשעה 11.15.