

דל .

פרויקט ל מס' 26/ב

מיטיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט  
שהתקיימה ביום ד', כ"ד באדר תשי"ג-11.3.53 בטעה 09.00.

השתתפו:      ס. אונג - היו"ד  
                  נ. אזניה  
                  ע. אסף  
                  א. אלטמן  
                  ד. בר-רב-האי  
                  ז. ורהפטיג  
                  נ. חת  
                  ע. מיסון  
                  ר. שרי

נעדרו:           ב. אבניאל  
                  ע. איכילוב  
                  י. בר-יהודה  
                  י. גדר  
                  ר. בסתוני  
                  א. דויטש  
                  י. הדרי  
                  ח. טובי  
                  י. כסה  
                  י. קליכנוב  
                  ח. רובין  
                  י. ספירא  
                  ב. שסון  
                  א. תבורי

מוזמנים:       פ. רוזן - שר המשפטים  
                  א. ירין - המטבה ליועץ המשפטי.

סדר-היום: חוקי היסוד : הכנסת.

אני פותח את הישיבה.

היו"ר מ. אונג:

הנוסח הסופי של חוק המועמדים להתיבות עדין  
אינו מוכן, והוא יובא בשבוע הבא.

המעיף השני בסדר-היום, חוקי-היסוד - הכנסת,  
דורש את נוכחותו של חבר הכנסת בר-יהודה. מאחר שהוא איננו, אני מציע  
שנתחיל לעבוד על המעיפים, ובגואו נסמע את הסקירה.

הרשימה:שם החוק

ו. ורהפטיג:  
הוטל על ועדת החוקה מטעם הכנסת להביא חוקי-  
יסוד ולא חוקי-יסוד, חוקי יסוד במאמצים יהיו  
חוקי-יסוד. בהתאם להחלטה זו, על ועדת החוקה לדון במל-בעיה ולהביא אותה.  
ועדת המטבה עשתה יפה שהתחילה לדון בפרק הכנסת. אבל אין טעם לקרוא לפרק  
"פרק שני" ולהתחיל במעיף 10. אילו היתה זו חוקת יסוד, היה זה הגיוני.

ר.ל.

ז. ורהפטיג:

אבל הכנסת הטליטה על חוקי יסוד. גם מחייבה מעשיית אי-אפשר להתאיל חוק במעייף 10. כיצד נוכל לדעת כמה מעיפיים יהיו בפרק הראשון? יסודן חוקות רבות בהן הפרק על הפרלמנט אינו הפרק השני. יתכן שגם אמלנו יואלט כך. לכן אני מציע לקרוא לחוק "חוק הכנסת ולהתאיל במעייף 1.

הערה נוספת: אם זה חוק הכנסת, הוא צריך להיות יותר מפורט. לו היתה זו חוקת יסוד, היו מספיקים כמה מעיפיים בענין זה. מאחר שזה חוק, הוא צריך להיות מפורט, כי זהו ההבדל בין חוק יסוד לבין חוקת יסוד.

ד. בר-רב-האי:

אל נשכח כי המדובר בהבטת החוק לקריטה ראשונה בכנסת, והוא יוחזר אלינו לעיבוד. על כן אינני מחשיב כל כך את בעיית השם. בוועדה שטיפלה בענין זה בכנסת הראשונה עובד קמלוג של חוקי יסוד, ובו היה הפרק הראשון מוקדש להכרזה ריבונית סלל, דגל, עיר הבירה ודברים כלליים כגון אלה. הפרק השני צריך היה להיות מוקדש לכנסת. אך בין שזה ייקרא "פרק שני: הכנסת" ובין שזה ייקרא "חוק הכנסת", לצרכי הדיון כאן אין זה מסובה.

אשר להערתו הטניה של חבר הכנסת ורהפטיג, אני חושב כי הפרק הזה יותר מדי מפורט ומלל הרבה דברים שמקומם בתקנון הכנסת ובחוקת הבחירות לכנסת. לכן, כשנעבור על מעיפי החוק, אציע להשמיט כמה מעיפיים.

א. ירדן:

לפי התכנית שחבר הכנסת בר-רב-האי הזכיר אומה, הפרק הזה צריך ליהיה להיות אחד מחוקי היסוד בין שורה ארוכה של חוקים, שצריכים להיות להסדיר את השלטון המרכזי, הכנסת, הנשיא, המשטרה, סקר המדינה וכו'. במסגרת זאת היתה הצעה בלתי מוגבלת שבתוך פרק ראשון יש לקבוע כמה דברים כלליים, זהות המדינה על-ידי הדגל, הסמל, הספה וכדומה. לפי אותה תכנית המעיפיים האלה צריכים היו לתפוס בערך חמשה מעיפיים. מכאן ההתחלה במעייף 10. ברור שאם בפני הכנסת יובא החוק הזה כשהוא לעצמו, הוא אינו יכול להתאיל בפרק שני ובמעייף 10.

לפי ההחלטה החוק הזה צריך להיות חוק יסוד. אני רוצה לעורר שאלה אם אין להציע את הדבר הזה בכותרת החוק. אם נקרא לחוק הזה "חוק הכנסת", הרי על פי השם לא יהיה זה חוק יסוד אלא חוק ככל חוק, וגם הבחינה מספיקית לא יהיה כל שוני. אפשר היה לחשוב על צורה אחרת לכל חוקי היסוד, כמו למשל: "חוקי היסוד (הכנסת)".

ז. ורהפטיג:

גין שהדבר הזה יהיה בכותרת החוק ובין שלא, אין לזה ערך. החוק הזה הוא אותו חוק ככל החוקים. ההבדל העקרוני יכול להיות עם נקבע בסוף החוק כי שינויו ידרוש פרוצדורה מיוחדת. אני כשלעצמי מוכן להצטרף להצעה הזאת. אבל אם אין מציעים זאת, ההצעה לקבוע את הדבר בשם אין לה ערך. גם כיום יש לנו כבר חוקי יסוד רבים.

מ. רוזן:

הויכוח על חוקי היסוד וחוקת היסוד וההבדל ביניהם מתנהל זמן רב. פעם צריך להחליט על כך. ברור לי שאם תהיה חוקה, לא ייכנסו אליה מכל חוק השופטים אלא כמה מעיפיים. ברור גם שלא כל מעיפי חוק זה ייכנסו לחוקה, אלא רק המעיפיים העיקריים שבו. נדמה לי כי ברור שכתובת החוקה לא תהיה רק צירוף סיכני של חוקי היסוד, כי אם גם סלקציה מתוכם. לכן צריך להיות ברור כי החוקים האלה יהיו יותר מפורטים מאשר הקונסטיטוציה, שתהיה איסוף העקרונות שבחוקי היסוד.

המקרה הזה הוא מקרה מיוחד במינו. אם הפרקים הנוגעים לנשיא ולמשלה יושלמו על-ידי תקנות, הרי הפרק הזה יושלם על-ידי תקנון הכנסת. לכן היה לי רושם כי יש בחוק זה יותר מדי, והרבה ממנו נמצא בתקנון הכנסת.

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ותיקון  
11.3.53  
חוקי היסוד: הכנסת.

ט. ריזון:  
נדמה לי כי היה רצון לחבר הכנסת כוויזאודה ולכל חברי ועדת המסנה, שאם הוועדה תגיש את החוק הזה תחילה, הוא יתחיל מסעיף 1. אבל ברצוני לשאול את הוועדה אם היא תראה בכך פגיעה אם הממשלה תגיש את החוק הזה או חוק דומה לזה, אולי בשינויים קלים, בכדי להקל על הקריאה הראשונה. הממשלה תוכל לעדכן את הוועדה יותר מהר. כי משהו נשתנה מאז ההחלטה הראשונה בענין חוקי היסוד. בינתיים הממשלה הודיעה כי היא בעצמה תאחז ביוזמה לגבי חוקי היסוד. אמנם אני גם קודם לכן פרסתי את החלטת הכנסת כך שאין זה סונע מהממשלה לאחוז גם היא ביוזמה. אבל בינתיים נשתנה מצב הדברים. ראש הממשלה לוחץ מאוד על משרד המספטים שיגיש חוקי יסוד. אנחנו יכולים להגיש לכנסת גם חוק אחר, לאו דוקא חוק הכנסת. אם העבודה מתקדם בוועדה באיטיים רבה, יתכן שהממשלה תגיש את החוק בתור חוק מסלה.

ג. חת:  
מטעמי יעילות הייתי מציע לוועדה שלא לעמוד על פרסטיג'ה. מה שאנחנו עושים עכשיו זוהי הכנת החוק לקריאה ראשונה. אני מציע לקבל את הצעת שר המספטים, להפסיק את הדיון פה, ולחכות שהממשלה תכניס את הצעת החוק שלה. אז תהיה בכנסת קריאה ראשונה, וכשהחוק יועבר אלינו, נדון בשתי ההצעות.

ד. בר-רב-האי:  
ומה לעשות בהחלטת הכנסת המטילה על ועדת המסנה לחוקי היסוד להכין חוקי-יסוד?

היו"ר מ. אונא:  
אני מתקשה מאוד לקבל עכשיו את הצעת השר. הכנסת הטילה על ועדת המסנה להכין חוקי יסוד, וועדת המסנה הכינה חוק אחד. בשלב זה נראה מוזר במקצת ליותר על מה שנעשה.

ע. אמר:  
כבר היו לנו תקדימים שעלתה בכנסת הצעה מסויימת והממשלה הודיעה כי גם היא מכירה בצורך בהצעה כזאת ותציע הצעה מסלה. מאחר שעל-פי החלטת הכנסת ובאופן לגטימי ישנה ועדת המסנה והכינה את החוק, קשה לנהוג כאילו כלום לא נעשה בשטח זה. אם הממשלה תכניס הצעה מסלה, תהיינה לנגד הכנסת שתי הצעות בדיון בקריאה ראשונה, והקריאה השניה בוועדה תהיה גם היא עם שתי ההצעות. אינני רואה אפשרות לפסוח על העובדה שהיתה ועדת מסנה ושהיא הכינה מסהו.

ג. חת:  
אולי אפשר לבקש ממשרד המספטים שבזמן הדיון על הנוסח שהובא על-ידי ועדת המסנה יהיה לפנינו הנוסח המוצע על-ידי משרד המספטים?

פ. ריזון:  
זהו הנוסח. החומר הזה הוכן על-ידי משרד המספטים ושרם הוטלם. העמדנו את החומר הזה, מבלי לקבל את האחריות עליו, כחומר לדיוני ועדת המסנה.

הוחלט: לסכם את בעיית עם החוק ומספרי המעייפים במיום הדיון.

מעיה 10.

ז. ורהפטיג:  
אני מציע במקום המלים "מגשימה את ריבונותו של העם" לכתוב: "נושא ריבונותו של העם".

אני מציע מסעיף-קטן (1) למחוק את המלים "היא בלבד". יש בכך חסדנות יתירה.  
אינני יודע אם אין לכלול בין התפקידים העיקריים במעייף-קטן (2) גם את בחירת מבקר המדינה.

ר.ל.

ועדת החוקה חוקי הכנסת  
11.3.53  
חוקי היסוד: הכנסת.

מפקד המליצה נבחר על-ידי ועדת הכנסת.

ב. רונן:

אני מסכיף להצעותיו של חבר הכנסת ורהפטיג.

ב. כהנא:

יש לי שפיקות בנוגע למלים "תפקידה העיקרית". המלים "שתהיה מוראית לפנייה" כוללות גם אפטרות של פיקוח על מעולות הממשלה, הצגת דרישות לפנייה וכדומה. המלים האלו פותחות פתח לתפקידים שאינם אינו יודע מה הם.

המלה "לכונן" אינה מתאימה לכאן. אחוק המעבר כתוב כי הממשלה משפדרכבה תחיצב לפני הכנסת ותיכול ---. לכונן את הממשלה - זה דבר יותר מורכב. מה שהמחוקק רצה לאמר כאן הוא שהיא תיחשב כמכוננת.

פ. רונן:

במקום "מבטיחה את ריבונותו של הע." אפשר לכתוב: "והיא המבלטת את ריבונותו של הע."

ד. כהנא:

בנוסח שהיה תחילה לפני וועדת המסנה היה כתוב: "הכנסת היא בית המחוקקים". בדטה לי שהמספס הזה אומר הכל, וכל פירוט מיותר.

ה. חת:

גם אני הייתי מעדיף את הנוסח הזה. הייתי מציע לכתוב "לכונן את הממשלה על-ידי הבעת אמון", אבל יש לי שפיקות גם בנוגע לנוסח זה, מפני שזה יהיה לקס פוסטריו, וחוק המעבר דן באחריות מסותפת של הממשלה.

פ. רונן:

לכן באה ההצעה לא לכתוב גם זאת, כדי שלא ליצור סתירה.

א. ירין:

אם נחליט מחייב כי לנטיא המדינה אצלנו יהיה תפקיד דומה לזה שיש לנטיא ארה"ב, אי-אפשר יהיה לבצע זאת אם בחוקה יהיה כתוב כי לכנסת בתוניס התפקידים האלה בלבד. לכן מוטב להסתפק בנוסח האוסר: "הכנסת היא בית-המחוקקים".

א. אלטמן:

יש להבחין בין חוקה לבין חוקי יסוד. בחוקה הצימצום הוא העיקר. בחוק יסוד צריך לפרט את הדברים, אחרת עלול להתעורר ספק.

ז. ורהפטיג:

אני צטרף לאלה המציעים לחוק את רשימת התפקידים המוטלים על הכנסת. התרשמתי מנימוקו של חבר הכנסת אלטמן, וגם ממה שנוגע לאחריות המשותפת של הממשלה, כי אם נכניס כאן רק חלק ממה שנאמר בחוק המעבר, זה עלול לגרוע ממה שנאמר שם. אפשר אולי לצרף גם את ענין הריבונות, אם כי אינני מחסיב זאת.

א. ירין:

לפני שאנחנו ממשיכים בפירוט, חשוב שנקבל החלטה אם מה שאנחנו עושים זוהי קונסטיטוציה - ואז היא צריכה להיות כללית מאוד, וצריכה להיות גמישות לגבי פרטים.

א. אלטמן:

כבר קבענו זאת: חוקי היסוד צריכים להיות מפורטים. החוקה צריכה להיות עיקר העיקרים הטופיעים בחוקי היסוד.

הינ"ר ט. אנוב:

אני רוצה להעמיד לשיקול הוועדה אם אין כדאי להשאיר את הנוסח המוצע על-ידי וועדת המסנה בקריאה ראשונה, כדי לאפשר דיון על כך בכנסת.

ר.ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט  
11.9.53  
חוקי היסוד: הכנסת.

אני מציע לנסח את הסעיף כך: "הכנסת היא בית המחוקקים של מדינת ישראל, ובה סמבלת

ב. חמ:

ריבונותו של העם".

אני מציע לנסח את הסעיף כך: "הכנסת היא הנוסאה את ריבונותו של העם".

ג. ורהפטיג:

אני מציע להסתפק בנוסח האוזר: "הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה".

ד. אום:

החלט: נוסח הסעיף יהיה: "הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה".

סעיף

ז. ורהפטיג: אני מציע להסתפק בחלק הראשון של הסעיף, האומר: "הכנסת תהיה של 120 חבר". כל כנסת תוכל סמילא להחליט על שינוי מספר חברי הכנסת הבאה אחיה, כל זמן שאין נדרש לסם כך רוב קוולפיסיקציוני. אינוי רואה גם כל צורך במלים "כל עוד לא החליטה". סמילא אי-אפטר לסנות חוק על-ידי החלטה אלא על-ידי חוק. בחוקי-היסוד אלינו להיסטר מטלים מיותרות.

יכול אולי להתעורר ספק אם הכנסת לא תוכל לסנות את מספר חבריה תוך תקופת כהונתה. אבל הטפק הזה הוא בלתי מציאותי. הכנסת יכולה לעשות זאת רק על-ידי הכרזת בחירות. נגד האפטרות הזאת באים הסעיפים שלאחר כך, הקובעים את אופן הבחירות, את תקופת כהונתה וכדומה.

פ. רנזן: גם אני בעד הנוסח האומר: "הכנסת תהיה של 120 חבר". שינוי מספר חברי הכנסת הוא דבר חשוב המחייב חוק, ולא הייתי מסתפק בזה לטה בענין זה.

ד. בר-רב-האי: הסעיף הזה הוכנס מפני שלא ידעו אם ידרש רוב קוולפיסיקציוני או לאו. לא היתה כוונה שאפטר יהיה להכניס את השינוי הזה על-ידי החלטה בלי חוק.

החלט: נוסח הסעיף יהיה: "הכנסת תהיה של 120 חבר".

סעיף 12

ד. בר-רב-האי: אני מתנגד לכך שענין הבחירות היחסיות יוכנס לחוק יסוד שיהווה חלק מקונסטיטוציה. אין זה אומר כי אני מתנגד לבחירות יחסיות. אני מציע לכתוב בטקסט זאת "בהתאם לחוקת הבחירות לכנסת".

ז. ורהפטיג: ביטול שיטת הבחירות היחסיות פירושה ביטול המסטר הדמוקרטי במדינה. אי-אפטר להוטיא מן החוק הזה את העיקרון החשוב ביותר. אפטר להתנגד לעיקרון הזה - זה דבר אחד. אבל אי-אפטר להגיד כי קביעת העיקרון הזה אינה ענין לחוקי היסוד.

לעומת זאת אני מציע לחוק את המלים "בהתאם לחוק הבחירות", מכיון שיט בכך הגבלה. סמילא טובן שכטנעמוד בפני בחירות, הפרטים ייקבעו בחוק מיוחד. אבל אין לקבוע בסעיף הדן בעקרונות הבחירות, שהעקרונות האלה יכולים להיות מוגבלים על-ידי חוק הבחירות.

ועדת החוקה, חוק ו' סמט  
11.3.53  
חוקי היסוד: הכנסת.

א. אלטמן:

אני מביע בענין זה דעתי הפרטית, לא הסייעתי.  
אני חושב של מקום לקבוע מה תהיה שיטת הבחירות  
לכנסת. הטאלה הזאת היא טאלה יסודית ונתונה לויכוח. בניגוד לדעתו של  
חבר הכנסת ורהפטיג אני חושב כי קץ הדמוקרטיה יבוא אצלנו דוקט על-ידי  
בחירות יחסיות. אבל אין אנחנו דניט עכשיו על צורת הבחירות. אם טטאירים  
את צורת הבחירות לחוק הבחירות, צריך לא לכתוב כאן כלום בענין זה. אבל  
אם כותבים, צריך לקבוע בדיוק מה תהיה שיטת הבחירות.

הינדל מ. אונגא:

בסלב זה לא נוכל למצות את הענינים מבחינה  
ענינית אלא מבחינה פורמאלית בלבד, כלומר, לדון  
אם צריך להכניס את הדבר הזה לחוק או לא.

ב. אזוליה:

טעמו של הסעיף הזה הוא להכריז על אמתם עקרונות  
אשר אמנם אפשר לשנותם ברוב רגיל, אבל כל עוד  
לא שינו אותם, הם מטמטים עקרונות. ואני אומר בפססות ובגילוי-לב: אין שום  
ספק בקהל הנוכחים כאן כי לא יתעדער כלום בודאות ההכרה של הציבור אם  
נקבע כי הבחירות צריכות להיות, כלליות, שוות, וכו', מבלי לקבוע אם שיטת  
הבחירות היחסיות היא השיטה המתאימה. אינני רוצה לפסוק בענין זה. חוק  
הבחירות יקבע זאת. אופרים לי: אם לפסוק - לפסוק הכל. אינני רוצה לוותר על  
ההצהרה הטכרעת לגבי דעת הקהל באשר לאותם הערכים של מטטר דמוקרטי של  
בחירות. יש לי ספק אם הערכים האלה כוללים גם בחירות יחסיות. במה שיש  
דעת קהל אחידה, אותו צריך לקבוע, ואת מה שנתון לערעור, צריך להשאיר לחוק  
הבחירות. אין אנחנו יסלים לקדש זאת בחוק הזה.

ג. אסתר:

אני מציע במקום הכעיפים הטוטטניט כאן במספרים  
12 ו-13 לכתוב: "הכנסת תיבחר על-ידי כלל אזרחי  
המדינה לפי חוקת הבחירות לכנסת".

א. ירין:

אז אמה יכול לפסוק אפילו גם זאת.

ד. ורהפטיג:

לדעתי מה שכתוב כאן הוא העיקר, ואם יהיה זה חוק  
יסודי הבא לחסל את המטטר הדמוקרטי, אני אלחם נגדו.  
אם סכריזים על עקרונות הבחירות, לכל העקרונות אין ערך בלי עיקרון היחסיות.  
באנגליה יש התפתחות, אבל אילו היו מתחילים עכשיו, היו ודאי מחוקקים חוק  
בחירות אחד. האם עלינו לסגת כדי להגיע לאותו מצב הקיים באנגליה? ביטול  
היחסיות של הבחירות היא היטול המטטר הדמוקרטי במסווה של דמוקרטיה. והסכנה  
הגדולה ביותר לדמוקרטיה היא הפסודו-דמוקרטיה.

הינדל מ. אונגא:

אינני מסכים עם חבר הכנסת ורהפטיג כי קיימת שיטה  
דמוקרטית אחת בלבד, והיא היחסית. אם כותבים במקום  
"יחסיות" - "רובניות", זה דבר אחר. אבל אם אין כותבים כלום במקום זאת, הרי  
אין אופרים כלום. ארבעת העקרונות האחרים קיימים גם בדמוקרטיה העטמיות.  
לכן הייתי סוכן להתווכח אם צריך לקבוע בחירות יחסיות או רובניות, אבל לא  
יהיו לפתע כלום בענין זה.

ד. בר-רב-האי:

כדי למנוע אי-הרבות ביחס אלי באופן פרטי: אני לא  
רציתי לעורר מה את הויכוח אם שיטת הבחירות הקיימת  
נכונה או אינה נכונה. אני חושב כי אי-אפשר כיום לקיים בחירות בארץ לפי שיטת  
הבחירות הרובניות, כפי שזה באנגליה. דבר זה ידרוש עטרות בטניות. אינני עומד  
להציע להנהיג שיטה כזאת, וכשהצעתי לפסוק את המלה "יחסיות" לא נתכוונתי לכך  
שבד בבד עם זה יבוא סטרו אחר. רציתי רק למנוע קידוש העיקרון הזה, מפני שהוא  
נתון לויכוח בכל הסיעות. אם אני אומר כי הבחירות תהיינה "שוות, כלליות, חטאיו  
ויטירות" - אלה הם עקרונות החליט על כל שיטת בחירות. המלה "יחסיות" מגבילה  
וקוטרת אותנו לשיטת בחירות מסויימת. בהצעתי לפסוק אותה לא התכוונתי להציע כל  
הצעה אלטבנטיבית.

ג. חת:  
אני מתנגד להעלית סטתו בכתיבת חוק. אם יש  
באפשרותנו להחליט על שיטת בחירות אחת - נעשה  
זאת. אם אין חוטבים שהגיע הזמן להחליט על שיטת בחירות אחת, בחליט על  
השיטה הקיימת. אי-אפשר להתעלם מן הדבר הזה ולא לכתוב כל מלה שיש בה תוכן,  
כי על-ידי אי-הכנסת המלה הזאת אוסרים כי הבחירות לא תהיינה יחסיות. אני,  
למשל, בעד בחירות איזודיות-יחסיות. אבל עד ששיטת הבחירות תעמוד לדין ועד  
אשר הכנסת תחליט על שיטה אחת, אנחנו נוהגים לפי שיטת בחירות זאת. לכן  
עלינו לקבוע זאת בחוק.

א. אלממן:  
אם אנחנו מדברים כאן לא על חוק רגיל אלא על  
חוק יסודי - וגם בחוק רגיל צריכים לכתוב דברים  
ברורים - הרי בחוק יסודי לא כל שכן. אני סבין שיטת דעות שונות על שיטת  
הבחירות. צריך יהיה להחליט על כך.

- הנחלת:
1. לא לקבל את הצעת חבר הכנסת אסף, לנסח את הסעיפים  
12 ו-13 כך: "הכנסת תיבחר על-ידי כלל אזרחי  
המדינה לפי חוקת הבחירות לכנסת".
  2. לא לקבל את ההצעה לסחוק את המלה "יחסיות".
  3. לא לקבל את ההצעה לסחוק את המלים "בהתאם לחוק  
הבחירות לכנסת".
  4. להשאיר את הסעיף כפי שהוצע על-ידי ועדת המסנה.

היטיבה נועל בשעה 10.45.