

א.ד.

פרוטוקול מס. 35/ב

סישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
התקיימה ביום ג', א' אייר, תשי"ד - 4.5.54 בשעה 16.00 בתל-אביב

- נוכחים : היו"ר ט. אונג
 ב. מזניה
 ע. איכילוב
 ס. בנין
 ד. בר-רב-האי
 ס. הלל
 י. הררי
 ז. ורהפטיג
 י. קליבנוב
 ח. דובין

מזמנים: שר המשפטים פ. רוזן
 סר ידן - משרד המשפטים

סדר-היום: דיון בחוקי יסוד (הכנסת)



אני פותח את הישיבה.

היו"ר ט. אונג:

עלינו לבטל להכנת החוק לקריאה שניה בכנסת, אני סבור כי עלינו להתבטל על הדיונים שנתקיימו על חוק זה, ולכן ביקשתי לצרף לתיק את הפרוטוקולים של הישיבות שמוקדשו לנושא זה וכן את דברי הנואטים במליאה בעת הדיון על חוק זה.

סעיף 1: "הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה".

ס. בנין:

רצוני לציין כי הסעיף הראשון של חוק יסודי זה אינו יכול להישאר בניסוחו הקיים. הכנסת, למי תפקידה, אינה רק בית המחוקקים של המדינה, ויש לה תפקידים נוספים. אם הכנסת מביעה אמון או אי-אמון לממשלה - זה אינו תפקיד של חקיקה, אלא תפקיד מיוחד בפניו הקשור בהרכבת ממשלה; אם הכנסת, באמצעות ועדותיה, מפקחת על פעולות הממשלה - זה תפקיד של פיקוח ולא של חקיקה; אם הממשלה אחראית בפני הכנסת - אחריות זו אינה מתבטאת רק בכך שהכנסת מחוקקים את החוקים.

עלינו לפצות לכן נוסחה כוללת
התאמתה לפציות של תפקידי הכנסת. אבי סבור כפי-כן גם בהכנסת פסקה
בעלת משמעות הצהרתית. יש להדגיש כי אין לנו חוקה שלמה, וחוקים
באים במקום פרקים של חוקים, ודוקט טעות כך עלינו הוסיף זה, הנוגע
לכנסת, להקדים בהצטרף על הסוסד המגלם את ריבונות העם.

יש לומר - ואיני מבטח בדגוע זה - כי
הכנסת מגלמת, נושאת או מבטאת את ריבונות העם במדינה. היות והיא
נבחרת על-ידי העם - מקור הסמכות של הרשות המבצעת הוא בה - בכנסת.

ג. ורהפטיב:

ככל שאבי טרבה לחשוב על סעיף זה, אבי
מגיע למסקנה שיש מולי למחוק אותו, או
לסגור את סדרו. לא נצליח לבטח סעיף שיכלול בדיוק את כל התפקידים,
ואם נעשה כן, הרי יהיה זה מעין קטלוג כבד ועמוס, או סעיף שלא
מליצות, דבר שיש להיזהר ממנו בחוקי יסוד.

חוק זה בא רק להסדיר את אופן הפונקציה
של הכנסת, איך היא נבחרת וכיצד היא פועלת; תפקידי הכנסת ידועים
לפי חוקים אחרים ואין צורך להכניסם בחוק זה. לטעמי זה תפקיד
אחד בלבד: להגדיר את השם, אבי סבור לכן כי יש לומר: "בית המחוקקים
יל המדינה - ייקרא הכנסת".

ד. הררי:

גם אבי סבור, כחבר-הכנסת בגין, כי
בסעיף זה יש צורך להזכיר שני דברים
יסודיים: כי זהו סוסד של נבחרת העם, והוא מגלם את ריבונות
המדינה. לדעתי - ואיני מביט כאן ביטוח טמפטי - יש לומר: הכנסת
היא סוסד של נבחרת העם, המגלם את ריבונות המדינה, והיא בית
המחוקקים שלה. וכמובן שאין צורך להוסיף ולפרט את התפקידים
המשתמעים מהגדרה זו.

ה. המספטיים - פ. רוזן:

רצוני לנסות להגן על הנוסח, כפי שהוצע
לכנסת על-ידי בנעשה. ~~הצדד~~ ~~יש~~ סעיף זה
בא להגדיר את התפקיד העיקרי של הכנסת ומסתפק בכך. מבחינה זו, סעיף
זה הוא דקלרטיבי. בדרך-כלל גם ביתר חוקי יסוד מסתלבים סעיפים
שלמעשה מקומם אחר-כך בחוקה. זהו סעיף החוקתי טיפוסי, כפי שהוצגים
אותו בקונסטיטוציות. אין צורך כי סעיף זה יכלול את כל תפקידי
הכנסת; ~~במקום~~ המטרה את התפקידים הללו אינו צריך לפצות את מקומם
בחוק יסודי קונסטיטוציוני.

לא בכון גם להגיד שהכנסת היא התגלמות
היחידה של הריבונות. כלפי חוץ הנטייה הוא התגלמות הריבונות ולא
דוקא הכנסת. לעומת זאת, אם אומרים שהכנסת היא הרשות המחוקקת
ויוצרת את החוקים - והחוק הוא למעשה הכוח העליון והוא הריבון
העיקרי - הרי בכך מציינים את עמדתה הסיוודת ואת עליונותה של
הכנסת.

אבי סבור כי ההגדרה בסעיף זה היא טובה,
ואבי מפליץ לקבלה.

ו. רובין:

ההגדרה "הכנסת היא בית המחוקקים של
המדינה" אינה אומרת דבר, כיוון שהמלה
"כנסת היא עם צורך לפלה "בית מחוקקים, ולהיפך. בהתאם להגדרה זו
אין לכנסת תפקיד אחר זולת חקיקת חוקים, והמטח היא כי לכנסת גם
תפקידים רבים אחרים.

מד.

איוני דומה להשיע עתה בוסט טופס, אבל
לרעת יש לומר בסעיף זה כי הכנסת היא ביטוי עליון של ריבונות העם.
הכנסת בוחרת סוסרות שונים, ובכללם את צטיא המדינה. הנטיא טייצג
את ריבונות המדינה, אבל את ריבונות העם טייצגת הכנסת. יש למצוא
בוסט אשר יסדר, כי הכנסת מבטאת את ריבונות העם, לא ריבונות
אכסלוטיבית, כיוון שאני חושב שגם המשלה, במובן מסויים, שותפה
לריבונות זו.

ד. בר-רב-האי:

בנו מתבקשת העובדה כי אנו דנים
על חוקי היסוד מגילות-מגילות ולא יחדיו,
ומה שחסר - מולי לאו דוקא חסר כאן, אלא הפרק אחר. לכן גם קוראים
בנפרד את הפסקה "בית המחוקקים של המדינה יקרא הכנסת". אין לה
מטענות. גם הכנסת היא בית המחוקקים, הרי היא קובעת בחוקים שהיא
עצמה מחוקקת את המפקידים.

גם אני סבור שאיננו יכולים להסתפק
בבוסט "יבט" זה של הסעיף, ויהיה צורך להרחיבו.

ה. מונייה:

כאן הוצגה הצעה לפרט בסעיף זה את
תפקידי הכנסת. ראוני לציין כי בהכנסת
קטלוג לגוף חוק קיימת תמיד הסכנה שפרט טטויים לא יוכנס, ובכלל
הלאו ייסמע הן, ולמה לנו כל זאת? לא פעם מסכמים כי סוטב לא לפרט
כדי שלא לשכוח ששהו שעל יסוד היעדרו תשתנה הכוונה. יחד עם זאת
אינני יכול להתעלם מטענה יסודית אחת של אלה המציעים לפרט דהיי, כי
עם פריאטבל או בלעדיו, כאן סוכרם להיזכר הפרינציפ של הריבונות.

אני מציע לכן כי בסעיף זה יימסר
"בית המחוקקים הריבוני של המדינה - היא הכנסת".

אני מתנגד לכן כי נשתמש בסעיף זה
במושגים כמו "התגלמות הריבונות", כי זהו דבר השנוי במחלוקת
פילוסופית-מטמטית. המושג ריבונות יכול להוסיע כאן רק משם
תוך ולא כשם עצם.

אני מציע גם להוסיף את הפסקה הבאה:
"מטכיות הכנסת בקבעות על-ידה בחוק", וזאת כדי להפיץ את השטותים
של אלה הרואים בבוסט הרישא של הסעיף צטטום הסמכויות.

ו. בגין:

לחבר-הכנסת אנוסג דרנבי להשיב כי
המדינה היא ריבונות גיחסיא עם טריכנות
אחרות, אבל בתוך המדינה אין ריבון אחר זולת העם הבוחר את נבחריו
ועל-ידי באירה זו הוא קובע, בעקיפין, את משללו, חוקיו וכדומה.
וכאן גם תשובה לדברי טר המטמטים. הנטיא, אשר נבחר על-ידי הכנסת
טייצג את המדינה; בחוק הנטיא לא נאמר כי הנטיא טייצג את ריבונות
המדינה, אלא את המדינה. את ריבונות האנוסה טייצג בית הנבחרים
של האנוסה. בימי המנדרכיזם היה ריבון אחר, כיום קיבל העם את
הריבונות והוא טקיימה על-ידי כך שהנא טחליט טי טחליט בטמף. לכן
כל בעלי ההצעות צריכים לדבר לא על "בית המחוקקים" כי אם על
"בית הנבחרים".

חושבני כי יש תפיכה ריבונות בהצעה
לבטא את יסוד ההכרעה האמטית וריבונות האנוסה גיחט לנטיגיה, שליטיה
וקובעי גורל מדיניותה. טקידן גיטא, אין לשכוח כי זהו חוק יסוד
הדן באותו סוטט מחוקק שבניו אחרים הרטום הטבעת.

ועדת משנה לחוקי יסוד

4,5,54

א.ד.

ט. בגין:

אני מציע לכן את הנוסחה הבאה, שאין בה קטלוג כבוד ופטרות, אבל היא מכילה את הרעיון של הקשר המשולש:

"הכנסת מגלמת את ריבונות האומה, מחוקקת את חוקי המדינה, ובה סמכות הרשות המבצעת."

י. הררי:

העובדה שלא הכנסנו פריאמבל לגוף החוק אינה אומרת כי עלינו להסתפק בטענין "יש" ולא להגדיר בו דבר.

אני מצטרף להצעתו של חבר-הכנסת בגין ביחס לריבונות, אבל איני סבור שיש לוטר כאן כי הרשות המבצעת שואבת את סמכותה מבית החוקקים. זהו פרט, והמוטג ריבונות כבר כולל הכל.

ההגדרה צריכה לכלול שלושה יבגרים, כי זהו סוסד נבחר, הריבונות היא בו, והוא הסוסד החוקק, ולכן אני מציע את הנוסח הבא:

"הכנסת היא בית נבחר העם, מגלמת את ריבונותו, והיא בית החוקקים של המדינה."

י. ירדני:

איני חושב כי כאן המקום להיכנס לשיקולים בנוגע לריבונות מקומה ומקורה. זהו ענין של חקירה פילוסופית ולא של חקיקה. איני סבור כמו-כן, כי רצוי שנשתמש במושגים כמו "עם" ו"אומה", כיוון שהם עלולים רק לסבך אותנו.

אשר לפירוש התפקידים, הרי טענין זה אינו מכונן לפירוש זה, הוא עונה רק על השאלה: מה זו הכנסת, מטער לקבל את ההצעה לחוקק את הטענין, אבל על-ידי כך יתחיל החוק באופן טמטי.

ד. בר-רב-האלי:

אני סבור כי הנוסח שלנו היא מדינת ישראל ולא הכנסת, ולכן אני מציע את הנוסח הבא:

"מדינת ישראל מתנהלת לפי חוקים הנבחרים על-ידי בית-החוקקים הנבחר שלה, שייקרא הכנסת."

ע. איכילוב:

אני מציע כי טענין 1 ינוסח כדלהלן:

"בית הנבחרים של המדינה ופוסדה החוקק - היא הכנסת"

לדעתי אין לוטר כי בית-הנבחרים מגלם את הריבונות, כיוון שאין צורך להכניס דברים המובנים מאליהם.

ז. ורהפטיג:

החוק צריך להסדיר דברים טעניים, וכל עומס של מליצות בו רק עלול לפגום. הנוסחאות הללו המדברות על ריבונות העם או האומה רק עלולות לסבך אותנו, בלי לתת לנו כל טיפוס בטני.

אני מציע לכן לחוקק את הטענין, או לנסחו באופן הבא:

"בית החוקקים של המדינה - היא הכנסת."

א.ד.

ועדת מטעם לחוקי יסוד
4.5.54

ח. רובין:

אני סבור כי אין מקום כאן למוטג
"מדינה", כי הכנסת היא אחד ממוסדות המדינה,
אבל המדינה לא נוצרה מעצמה, אלא במה כתוצאה של פעולה גורם נוסף,
של העם. לכן יש להוציא מהסעיף את המוטג "מדינה" ולהכניס את המוטג
של "עם". המדינה אינה יוצרת את הכנסת, הכנסת היא מוסד של העם,
ולאחר שנתקבל חוק האזרחות, הרי המוטג "עם" פירושו כלל אזרחי מדינת
ישראל.

למוטג ריבונות יש כמה מובנים. קיימת
ריבונות של המדינה, הנובעת מריבונות העם, ויש לה ביטוי של שלטון
על טריטוריה, חי ודומם. אם מדברים כאן על ריבונות, אין מתכוונים
לריבונות כלפי חוץ או ריבונות שבמה לידי ביטוי במשא-ומתן עם מדינות
אחרות וכדומה, אלא על ריבונות לגבי יצירת מוסדות השלטון בטובן
של סוברניות כלפי פנים; העם הוא הסוברין של מדינת ישראל.

אני מציע איפוא את הנוסח הבא:

"הכנסת מטמטת ביטוי לריבונות העם, והיא בית המחוקקים
של המדינה."

ב. אזוביה:

הצעתי היא:

"המוסד הריבוני המחוקק של המדינה - היא הכנסת."

היו"ר ס. אונג:

לי ברמה כי אין להכניס כאן חלק הצהרתי,
אולם יתכן כי כאשר נעמוד בפני חיבור
החלקים של החוקה בצורך להודש ויכוח זה. ברצע זה ברמה לי כי אין לעשות
זאת.

אני סבור כי אין כל אפשרות לבטא כאן
את הפונקציות של הכנסת בטליטותן, והייתי מחפש את הפונקציה בכיוון הצעות
של חבר-הכנסת איכילוב, המרחיבה את הסעיף ומטבירה את המוטג "כנסת".

אני מציע כי נחליט על נוסח הסעיף בישיבה
הבאה, לאחר שברמה לנגד עינינו את ההצעות השונות.

י. ברנ:

אני מציע:

העם הוא סקרר הריבונות במדינה, והוא סיווג ע"י ובחרינו;
בית הנבחרים הוא הכנסת, והיא המוסד המחוקק במדינה;
יתר סמכויותיה ייקבען בחוקיה.

"העם סיווג על-ידי נבחריו" - זהו עקרון
של מטטר דפרזנטטיבי, ומטפס זה בותן לכנסת מעין עמדת יתר על רשויות
אחרות. לו היינו מחליטים לבחור את הנשים בבחירות כלליות, היה פגם
בצדק זה, כיוון שהיו אז עוד נבחרים. בינתיים זהו המוסד היחיד
הנבחר, ויתר המוסדות מוקמים על-ידי הכנסת.

הכנסת היא בעיקרה בית-מחוקקים, והמטפס
האחרון של הסעיף הופך עקרון זה לזכות אכסלוסיבית של הכנסת, אבל
אינו מגבילה בזכות זו כי יש לה סמכויות אחרות לפי החוקים. קיים
כאן גם הרעיון, כי הכנסת לפרות שהיא סיימגת את העם שהוא סקרר
הריבונות, בכל-זאת היא כבולה בחוקים.

היו"ר ס. אונג:

ההצבעה על סעיף זה תיערך בישיבה הבאה.

הישיבה ננעלה בשעה 18.00