

פ ר ו ט ו ק ר ל מס' 35/א

טישיבת ועדת החוקה, חוק וספטי
שהתקיימה ביום ב', י"א בטיון תשס"ז - 21.5.56 בשעה 11.00

השתתפו: ג. ניר - היו"ר
ב. אזניה
א. אלטמן
ס. בגין
י. הרדי
ז. ודהפטיג
י. ש. רוזנברג
י. שופמן
ב. לוקר

בעדרו: ס. אונא
ע. אסף
ע. איכילוב
י. בדר
ש. הלל
ת. טובי
י. יסעיהו
פ. כמים
ס. סנה
י. טרלין
ס. קסים
ח. רונין

מזמנים: פ. רוזן - שר המשפטים
א. ידן - המשנה ליועץ המשפטי
ב. אבניאל - חבר הכנסת.

סדר-היום: חוק המעבר (תיקון) - הצעת ח"כ ג. אבניאל.

אני פותח את הישיבה.

היו"ר ג. ניר:

חוק המעבר(תיקון).

החוק צדון בישיבה מיום 11.1.56, ובסוף
הדיון אמר היו"ר: נמשיך בויכוח זה בישיבה
הבאה, אם כן, הדיון בחוק לא נסתיים.

היו"ר ג. ניר:

ג. אבניאל:
שמעתי את דברי שר המשפטים באותה ישיבה בה
נדונה הצעת החוק. אני מבין שחוקה צריכה
לצטוח סתוך התפתחות הדרגתית. אבל אנחנו נתקלנו פעם נבעיה זו, ואנו
עלולים להיתקל בה שנית. ואני נשארת בדעתי, גם לאחר הדיון שהיה, שטוב
לעשות סייג אפילו לרצונם של אנשים העומדים בדומה של ההנהגה. אם החוק
יקבע שכעבור זמן מסוים יהיה צורך להחזיר את התפקיד לנשיא המדינה,
ונשיא המדינה יהיה חייב להטיל את התפקיד על חבר כנסת אחד, אם מאותה
מפלגה ואם ממפלגה אחרת, עלול דבר זה להביא לכך שמלכתחילה יגשו לטיפול

ב. אבניאל:

בהרכבת הממשלה בצורה יותר תכליתית ועניינית. ואני בדעה שאין זה טוב להשאיר זאת אפילו להחלטת נשיא המדינה. שר המשפטים מר רוזן העלה את ההצעה לכתוב שבמקרה כזה יהיה נשיא המדינה רשאי להטיל על חבר כנסת אחר את התפקיד - ויש בכלל ספק אם הוא רשאי לכסיו לעשות זאת, כל עוד חבר הכנסת הקודם לא הסתלק מן התפקיד הזה, אולם לדעתי גם מצב זה אינו טוב. לסם מה להכניס את האישינות שצריכה לעמוד מעל ריב המפלגות והחיכוכים בפנימיים לתוך העניין הזה ולהטיל עליה את המעטה לחליט על כך? לעתים עלול נשיא המדינה להיות נתון להשפעה מסויימת, ורצוי מאוד להוציא את נשיא המדינה מכל משחק הכוחות הזה. לכן הצעתי שהחוק יקבע באופן ברור כי אם המועמד לתפקיד לא הצליח להקים ממשלה תוך זמן מסוים, יטיל נשיא המדינה את התפקיד על מישהו אחר.

ג. אזניה:

הבעיה שמעורר חבר הכנסת אבניאל היא בעיה, אבל הצעתו אינה פותרת אותה. הבעיה היא ההכרח של צירוף מפלגות רבות לקואליציה. וההכרח הזה, יש לו אולי תיקון על-ידי שינוי שיטת הבחירות, אבל לא על-ידי חוק המוצע. וכל עוד המציאות הפוליטית היא כזאת של פיצול מפלגתי רב, הרי צירוף של קואליציה יהיה עניין הדורש זמן. ואינני חושב שאם נגביל את ראש הממשלה המיועד בזמן, נזרו אותו, מה שלא ניתן להשיג בפרק זמן מסוים מתוך הנדלי הגדולים וחילוקי הדעות, לא יושג גם על-ידי זירוז. בוסף לכך, אם זהו הכרח או בייקטיבי, במצב של פיצול מפלגתי רב, לצרף מפלגות לקואליציה, הרי יש ערך ממלכתי לכך שתושג יציבות של הממשלה הקואליציונית על-ידי כך שתינתן שהות, לפי הצורך, להריין על קוי-היסוד לאומם ולרוחב. זה עדיף על סיכון יציבותה של הממשלה על-ידי כך שממירים בהרכבתה ומשאירים את ההדיינות על קוי-היסוד לתקופה של קיום הממשלה.

ויש כאן סתירה במחשבתנו. גם חוגי האופוזיציה רוצים במשהו הכובל את הגורמים הממלכתיים בשינויים. ומכחינה זו אני חושב שקוי-היסוד של הממשלה הם גורם חוקתי חשוב. הגסיון סוכיח שקואליציות פועלות מתוך קבלת דין קוי-היסוד, וזוהי קונסטיתוציה-ווסא בשבילן. כולם מבינים שעניין של קואליציה הוא עניין מט לכתי חיוני, כמו קיום ממשלה בכלל. זה שניתן לממשלה לעבד חוקה בשביל עצמה, זה ערך ממלכתי חיוני ולא דבר שלילי.

אינני רואה מה תוכל לעזור לנו הצעת חבר הכנסת אבניאל, אם אינה יכולה לפתור את שאלת הפיצול המפלגתי. ומכיוון שאת השאלה הזאת אינה סתיימרת לפתור, אני מציע שלא לקבלה.

ד. שופמן:

אינני יכול להסכים לדבריו של חבר הכנסת אזניה. באשר לערך החוקתי של קוי היסוד של הממשלה, הרי הם כוללים, למשל, שהממשלה תדאג לבידור התיירים, ואינני יודע איזה ערך חוקתי יש למעייף כזה.

ישנן בעולם עוד מדינות בהן מוקמות ממשלות קואליציוניות. ועד כמה שאני התעניינתי, בנכחתי שקוי-היסוד שם זה עניין של כמה בעיות עקרוניות, שלוש-ארבע בעיות אקטואליות ביותר, ועל פתרון מסותף לבעיות אלה בונים קואליציה. אזלנו קוי-היסוד זה לא רק חוקה; זוהי ממש תורת חיים. יש בה כל מה שאתה רוצה. יש לי דעה מסלי מדוע עושים זאת, כל זה מו"מ ארוך וממושך ומעייף את השותפים המיועדים, וכשמגיעים לתכלית, כולם עייפים, וחוזר מזה אפשר להגיד: כבר הסכמתם על כל כך הרבה דברים בקוי היסוד, ועכשיו תפוזר את הקואליציה בגלל חצי תיקף? לי נדמה שהרכבת ממשלה זה קודם-כל סיתוף בשלטון וסיתוף בשלטון זוהי חלוקת תיקים. חלוקת התיקים בממשלה אינה מיקוח, אלא זוהי הבעיה העיקרית של הקמת קואליציה. ומכיוון שלמועמד לראשות הממשלה יש אזלנו זמן בלתי מוגבל, הרי על-ידי כך אפשר לסלק את כל העניין של הקמת קואליציה ממסלולית. אם תהיה הגבלה בזמן, ראש הממשלה המיועד יבט ישר

21.5.56

חוק הטעבר (תיקון)

י. שופמן:

לתכלית. והאמין לי, סר אזניה, הייתי אומר אותם הדברים אילו הוועד לראשות הממשלה היה חבר מפלגתי. כי אני חושב שזה ממש בזיון של הממשלה, של הכנסת ושל הציבור, כשיש ממשלה שאינה אחראית בפני הכנסת, והרכבת הממשלה החדשה נמשכת זמן כל כך רב. זה מוריד את הפרסטיג' של כל ממשלה.

ב. לוקר:

אינני מקבל את דבריו של חבר הכנסת שופמן. אינני יודע לאלו ארצות הוא התכוון, אבל צרפת, למשל, היא הדוגמא הכי לא רצויה. עם חילופי הממשלות גוזלים הרבה יותר זמן מאשר גוזלת הרכבת הממשלה אצלנו. בגלגיה זה דבר אחר לגמרי, כי עם יש מספר קטן של מפלגות.

אשר לטענה של העייפות, נדמה לי שמהמו"ם הסמוך הזה, השותפים לא הפסידו.

כל זמן שלא יעבור חוק בדבר סינוי שיטת הבחירות אין אפשרות לצמצם את מספר המפלגות, דבר שהוא לדעתי רצוי מאוד. וכל זמן שמצב זה קיים, יהיה טקח ומטכר מסוּך. אם חבר הכנסת אבניאל מציע לאפשר להעביר את המנדט לחבר של אותה מפלגה, כי אז הסינוי לא יהיה כל כך גדול. ואם המנדט יועבר למפלגה שניה, הסינוי שלה להקים ממשלה בזמן הקצוב הזה, הוא קטן מאוד. רק דבר אחד יכול לעזור לנו בענין זה: הקטנת מספר המפלגות. היה רצוי מאוד שהמו"ם יהיה יותר קצר, ובכך תועלת של ההצעה אשר לפנינו, מפני שתהיה לכך תוצאה מוסרית.

ג. בנין:

אני רוצה להוסיף ביטוי על דברי בדיון הראשון שהיה בחוק זה.

אופייני הדבר שהבעיה הזאת לא התעוררה מאז הדיון שהיה בכנסת הראשונה על אותה בעיה. מאז חלפו בערך ארבע שנים. הסיבה היא שלא היה תקדים לכך. הסכנה היא בתקדים שנוצר. אפילו לו היתה לנו חוקה כתובה, היינו כולנו מסכימים שיש חשיבות רבה מאוד לנוהג הבלתי כתוב. על אחת כמה וכמה כאשר אין לנו חוקה כתובה. והנוהג היה שהרכבת הממשלה נמשכת מספר ימים, שבוע ימים, עשרה ימים. זה היה המסוצע. ובפעם הראשונה נוצר תקדים שהרכבת הממשלה נמשכת שלושה חדשים, ולאחר שהוא נוצר, אין אפשרות לחזור סמוך אלא על-ידי חקיקת חוק. בצרפת מתחלפות ממשלות חדשים לבקרים, אבל אם הרכבת הממשלה נמשכת יותר מסבוע, זה נחשב למשהו איום. איש אינו יכול לשער בצרפת מספר שימשך שלושה חדשים. זה לא היה בשום מדינה רפובליקנית, זה לא היה בשום מדינה בה מוקמות קואליציות.

ד. המשפטים פ. רוזן:

אבל במסך שלושה חדשים היו שלוש ממשלות בצרפת. זה יותר טוב?

ה. בנין:

זה דבר אחר.

הסכנה היא בתקדים. ולאחר שהוא נוצר, חובה על המחוקקים לסגור בפניו או בפני אחיו את הדלת. ובהצעת חבר הכנסת אבניאל יש תרופה לכך. אין לי ספק שאם נקבל איזה שהוא חוק בענין זה, נמנע חזרה על המקרה שהיה, קודם כל מבחינה פסיכולוגית.

עד עכשיו בדרך כלל התנסונו במשבר ממשלתי שבן ראש הממשלה שהתפטר היה גם ראש הממשלה המיועד. אבל אנחנו יכולים להגיע למצב בו זה לא יהיה כך. ואז המצב יהיה גרוע, אם הרכבת הממשלה תמשך זמן רב, ומצד אחד יהיה ראש הממשלה ומצד שני יהיה ראש הממשלה המיועד.

לדעתי, אין זה ענין של אופוזיציה וקואליציה. זה לטובת המדינה. ואופייני הדבר שטר המשפטים בוטה לקבל משהו דומה להצעת

ס. בגין:

חבר הכנסת אבניאל, אלא שהוא אינו מציע להסיל זאת כחובה על הנשיא.

הבעיה אינה של החזרת המנדט. לדעתו, צריך לקבוע כי אם תוך שבועיים אין המועמד לראשות הממשלה מצליח להרכיב ממשלה, פוקעת זכותו, ואזי הייתי אומר כי במקרה זה יוטל התפקיד על חבר של טיעה אחרת. אין בכך פגם. איבני מציע שמישהו שלא הצליח בהרכבת הממשלה, לא יוכל לקבל את התפקיד הזה שנית. אבל הוא יקבל אותו אחרי שבועיים אחרים, למשל, לא הצליחו.

האם זה יקמץ לנו זמן.

ב. לזקרה:

אם חבר הכנסת סיקבל את התפקיד ידע שקיימת הגבלה בזמן, הוא ישתדל להרכיב ממשלה בזמן

ס. בגין:

שקבע לו.

אנחנו יודעים גם מתקדימים בצרפת, שהעבירו את התפקיד מאחד לשני ולשלישי, ואח"כ חזרו לראשון והוא הרכיב ממשלה. אם הבעיה היא של מ"מ בין מפלגות שלא טיימו את המו"מ, העברת התפקיד מיד ליד לא תפתור שום דבר.

י.ש. דו זנברג:

אני רוצה להזכיר לחבר הכנסת בגין, שדיבר על כך שאנחנו נמצאים תמיד במצב שראש הממשלה הוא גם ראש הממשלה המיועד, שדוקא בתקדים הקשה הזה, לא היה זה אותו ראש הממשלה.

הייתי מבין את הצעת חבר הכנסת אבניאל, לו היה מציע כי אם תוך חודש אין גומרים את הרכבת הממשלה, הולכים לבחירות חדשות. זה היה עוזר לזרז את העניין.

אצלי מתעוררת בעיה עקרונית: השינוי המוצע מבטל את סמכויותיו של נשיא המדינה במידה מסויימת. הוא אומר מה שנשיא המדינה מוכרח לעשות, ואפילו אם יהיה כתוב "רשאי" - מה שמותר לו לעשות. אין לנו חוק המגדיר את תפקידיו של נשיא המדינה. כאשר נגיע לכך, אני מקווה שיהיו הצעות לתת תפקידים מסויימים וסמכויות מסויימות לנשיא המדינה, ואז תעמוד הבעיה הזאת בכל רצינותה. וסתוך כך אני מציע להוריד את הבעיה מסדר-היום ולדחות את הדיון בה עד שבגיע לדיון בתפקידיו של נשיא המדינה, בוועדת להכנת חוקי-היסוד.

א. אל טמן:

אין חולקים על קיומה של הבעיה. דרוש פתרון וכל הניסוקים צד הצעתו של חבר הכנסת אבניאל אינם מסכנעים, מפני שאין מציעים כל הצעה אלטרנטיבית, אלא אומרים שזה לא יעזור. מחפשים את האליבי במיבצה הקיים של המדינה, של ריבוי מפלגות בתוכה. נכון שבדאי היה לצמצם את מספר המפלגות. אבל אנחנו דנים עכשיו בבעיה הקונקרטיה העומדת בפנינו, מאחר שהנסיון הוכיח שאפשר להביא את הדבר עד לגיחוך, כפי שהיה במקרה האחרון.

אני בטוח שאם ייקבע פרק זמן מסויים, יגמרו את הרכבת הממשלה במסגרת הזמן הזה. לפעמים הרכבת הממשלה נעשית קשה לא רק מסיבות מפלגתיות אלא גם מסיבות אישיות. לפעמים חבר כנסת אחר מאותה מפלגה יכול לסדר את העניינים יותר מהר. תאריך קבוע מראש יכריח את המועמד לראשות הממשלה לסיים את הפרשה בזמן.

ז. ורהפטיב:

אני מודה שהבעיה חמורה. זוהי אחת מסליות הדמוקרטיה. אבל הפתרון אינו פתרון. אני רואה פגם לא פחות גדול בכך שהמיועד לראשות הממשלה ניהל מו"מ בגלוי עוד לפני שהוטל עליו

21.5.56

חוק המעבר (תיקון)

ז. ורהפטיג:

התפקיד. אני רואה בתקדים זה דבר יותר חסור. אבל אני חושב שדוקא בתקדים זה היה מסווג מוצדק, כי היה זה מאמץ לא קטן להקים קואליציה עם ספ"ם ואחדות העבודה, לפעמים ישנן תופעות ציבוריות מצד יקות המסכת המו"מ מבחינה של אלה שרוצים בהן ורואים בהן דבר חיובי.

ואם דואגים לתקדים, היה תקדים יותר חסור כאשר לא היתה ממסלה שהיה לה אסון בכנסת כמסך תשעה חדשים שבין הכנסת הראשונה והכנסת השנייה.

השאלה היא מהי העצה. הצעת חבר הכנסת אבניאל פירושה רק הבעת דעה שהמחלה כבדה. לו הוא היה מציע להעביר את המנדט ממפלגה למפלגה, היה בכך פתרון-מה.

מ. בנין: אתה היית מסכים לזה?

ז. ורהפטיג: לא. אני הייתי מציע פתרון אחר: אפשר לאמץ מבחינה חוקית שממסלת-מעבר, המקיימת את המסלול רק בתוקף תפקידה הקודם ולא מתוך אסון, מסכנותיה תהיינה מוגבלות. נכון שדבר כזה צריך להיות נוהג ולא חוק. זה היה מסריץ לגמור את העניינים יותר מהר.

ז. הרץ: בטעם הקודמת הזכרתי שבזמן שכתבנו את חוק המעבר, היתה הסתייגות של חבר הכנסת דובלין. אני עניתי אז על אותה הסתייגות, ונציגוקי היה שאם אותו חבר שכולם המליצו עליו בהתאם עם הנשיא, אם הוא לא הצליח להרכיב ממסלה תוך שבוע - כפי שהציע אז חבר הכנסת דובלין - איזה בטחון יש שחבר אחר שאין ממליצים עליו, יהיה לו סיכויים יותר גדולים לעשות זאת? אם מתוך נסיון החיים בחוץ יותר זמן להרכבת ממסלה, ההגיון מחייב לתת זמן זה לאותו מועמד שהמליצו עליו ושכבר התחיל בכך.

מבלי להתעלם מחוסר הבריאות שבמצב שהרכבת הממסלה נמסכת הרבה זמן, הרי הפתרון שמציע לנו חבר הכנסת אבניאל אינו פתרון. אם נקבע שלושים יום, יעשה המועמד לראשות הממסלה את החשבון שאין לו מה למבד, נאף פעם לא תורכב הממסלה בפחות משלושים יום.

נוסף לכך אין ההצעה פותרת דבר, מאחר שעם זמן הזמן שנקבע, יוכל המיועד לראשות הממסלה להגיש את הממסלה, והיא לא תקבל אסון, ואז הוא יוכל לנסות שנית.

לדעתי, חבר הכנסת שהנשיא הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממסלה, צריך לפנות אל חברי כנסת ולא לנהל מו"מ בין מפלגות, כפי שעושים זאת. התרופה לכך היא שחברי הכנסת שמוטל עליהם התפקיד להרכיב ממסלה, ינהגו לפי החוקה, וינהגו מו"מ בין חברי כנסת ולא בין מפלגות.

כשבדון בפרק על הכנסת, נצטרך לתת אפשרות, לדעתי, לפזר את הכנסת, וצריך להיות ברור - ולדעתי זה גם עכשיו ברור - שהחבר מרכיב את הממסלה ולא מפלגתו, והוא פונה לחברי כנסת ולא לסייעות.

לדעתי, על הוועדה שלא להחזיר את הצעת החוק לדיון בכנסת, מאחר שאין היא פותרת את הבעיה.

ב. אבניאל:

אינני אומר שהתרופה שלי היא הטובה ביותר, אבל היא הרע במיעוטו. אני מרגיש זמאמין שעצם בעוד שהגייסה השניה פירושה אי-הגבלת זמן. יתר על כן, גם מבחינת דעת הקהל, חייבים אנו לתת הרגשה שבכל זאת הדבר לא יכול להמשיך עד אין סוף. ואני טוען שאפילו אילו היינו כותבים במפורש שכעבור חודש חייב המיועד לראשות הממסלה להחזיר את המנדט לנשיא.

