

954

פרוטוקול מס' 4/ב

מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, שהתקיימה ביום ד',
י"ב בחשוון תשס"ז - 17 באוקטובר 1956, בשעה 8.30

עוב

הנוכחים

חברי הוועדה:
נ. ניר - היו"ר
ב. אזניה
ע. אינטילוב
מ. בגין
ש. הלל
י. הררי
ז. ודהפטיג
י. ישעיהו
י. ורלין
ש. רוזנברג
י. שופמן

מוזמנים:
שר המשפטים פ. רוזן
ח. כהן - היועץ המשפטי לממשלה
ד"ר ידין

סדר היום

- א. סדר הדיון בחוקי היסוד;
ב. חוק הכנסת (סעיפים 1 ו-2)

היו"ר ב. ניר: אני פותח את הישיבה.

אני מציע לוועדה לקבוע מה יהיה הפרק הבא בחוקי
היסוד שעלינו לדון לקריאה ראשונה בכנסת, מאחר שחוק הכנסת נמצא כבר
בשלבי הדיון היסודיים.

ח. כהן: חוק הממשלה הוכן על ידי הממשלה ויושג לכנסת,
אם כי שרנו הוחלט גם יוגש לקריאה ראשונה במליאת
הכנסת או שיוגש תחילה לדיון בוועדת המשנה לחוקי יסוד. על כל פנים,
אם הוועדה רוצה להכין חומר על פרק חדש, ראוי כי תבחר לכך נושא אחר
מאחר שעבודת ההכנה לחוק הממשלה כבר נעשתה והחוק יוגש ודאי בטבעות
הקרובים.

היו"ר ב. ניר: מאחר שלא ידוע עדיין אם הממשלה תביא את הצעת
החוק תחילה לדיון בוועדת המשנה לחוקי יסוד,
הייתי מציע כי נכין בינתיים את החומר לדיון בפרק חדש - זכויות האזרח.
אני מוכן לקבל על עצמי להכין חומר לקראת דיון זה, ובינתיים נמלים עבודתנו
בחוק הכנסת ויחזקו כי אף חוגש לנו הצעת חוק הממשלה.

ב. אזניה:

אני מציע להתפק בפניה לממשלה כי תחליט את
הגנת חוק הממשלה. לדעתו עלינו לדון בחוק הכנסת
ואחרי כן בחוק הממשלה, ורק לאחר זאת נקבע, תוך שיחה רצינית ויטודית,
מה יהיה הפרק הבא.

ש. רוזנברג:

איני רואה כל טגה בכך לחברי הוועדה יעיינו
בינהייה בחומר הנוגע לנושא מסויים, גם אם
נחליט לדון קודם לכן בחוק הממשלה.

ע. איכילוב:

אני מציע לבקש את הממשלה לזרז את הגשלת הצעת
החוק, וכך נבקש את היועץ-ראש לטפל בהכנת החומר
על זכויות האזרח. עם סיום הדיון על חוק הכנסת נדון באותו חומר שיוכז
עד אז.

ב. אזניה:

אין בכלל בכנסת אינטטיטוציה של הכנת החומר על
ידי יושב-ראש הוועדה; הצעת חוק הכנסת הוגשה לנו
לראשונה על ידי מזרד המשפטיים.

הצעת הפרטה שלי היא לבקש את הממשלה לזרז את
הגנת חוק הממשלה, וכך נבקש את היועץ המשפטי להכין טיוטה בענין זכויות
האזרח.

הוחלט: א. לפנות לממשלה בבקשה לזרז את הגנת הצעת חוק הממשלה לכנסת;
ב. לבקש מן היועץ המשפטי להכין טיוטה לחוק יסוד בענין
זכויות האזרח.

חוק הכנסת

ע. איכילוב: מאחר שכבר דנו כמה פעמים בחוק זה, הן בכנסת השניה
והן בכנסת זו, אני מציע לדון רק באותם סעיפים
אשר מישהו מחברי הוועדה יביע רצונו לדון בהם.

ב. אזניה: יש לתקן מספר כה רב של סעיפים, עד כי אי אפשר
לפתור בעיות אלו על ידי התיעצות מוסדית.

סעיף 1

מ. בגין: את באים להגדיר את תפקידי הכנסת - ואיני
מתנגד לכך - צריך להגדיר אותם במלואם או לציין
לפחות את העיקריים שבהם.

המטרה שלנו מבוטת על ממשל פרלמנטרי, וצריך לציין
כי הכנסת היא מקור המכות הממשלה. כמו כן יש חשיבות מוטריה וחנוכית
באמירה מפורשת כי הגוף שנבחר על ידי האומה, הכנסת, מגלה את רבונוטה.
הנוצר והעם כולו אריכים להתחנך על מוגייה ממלכתיות אלה ויהי לחדול מה
מלהשתמש במונח "רבונוטה" שלא בהקשר עם האומה והמדינה. מתוך נמוקיה אלה
אני מציע לנסח את הסעיף הראשון כדלקמן: "הכנסת נוסאת את רבונוטה האומה,
נותנת חוקיה למדינה ומסקחת על הממשלה ופעולותיה". בכך נטיית למצות
מצד אחד את מטרת הכנסת מבחינת רבונוטה האומה, ומאידך לציין עיקר תפקידיה.
אני מוכן כמוגן לקבל הצעות לשנוי הנוסח הזה, אולם
אני מבקש את הועדה להחליט את יפורטו תפקידי הכנסת או שנכתפק בציון
תפקיד אחד בלבד; במקרה זה צריך יהיה להחליט מהו התפקיד החשוב ביותר.

א. דוגמא:

אני מציע לשנות את נוסח הסעיף ועל ידי כך גם את תכנון: "בית המחוקקים של המדינה יקרא הכנסת".

עמדי נובעת משני נמוקים: א. חשש מפני רכוז יתר של סמכויות בידי גוף אחד במדינה; ב. חשש מפני דיקטטורה של הרוב. לפיכך תומך אני בהפרדת הרשויות לפי שיטה של עצוריה ואיזונים ("צ'ק אנד בלנס") ואני מגיש בעין יפה של הנטייה להרחיב סמכויות יח המופט העליון, אם כי הייתי רוצה גם בהגדלת סמכויות נשיא המדינה.

אנגליה היא הדוגמא הקלאסית של ארץ הממשל הפרלמנטרי, ואנו הולכים לאורך דוגמא זו במסגרת הפרלמנטרי שלנו. שם לא נקבעו בחוקה סמכויות הפרלמנט, ואני מציע לא לעשות זאת גם אצלנו.

ב. אזהרה:

בקשר להצעתו של מר בגין אני חושב כי הביטוי "הכנסת נותנת חוקים" מצומצם יותר מהמונח "הכנסת" הי בית המחוקקים. הצעתו אינה מונעת אמפליקציה שגויה גופית אחרים במדינה נותנים חוקים, ואינה מציינת את העובדה כי הכנסת היא מקור כל חקיקה במדינה ואילו יסוד הגופים המחוקקים קבלו סמכויותיהם אלו בדלגציה מהכנסת.

שנית. רבונות האומה מתגלמת קודם כל בחיי העם החפשי במדינת ישראל. כל הגדרה בקשר לרבונות לא תספק אותנו, ולכן מוטב לא לנסח זאת בכתב. הערך המחנך, אותו רוצה מר בגין להשיג על ידי האהרה זו, ניתן להשגה על ידי טמירה מאד כולנו על עבודה ויעילות עבודתה של הכנסת.

שלישית, אין לי ספק כי מתפקיד הכנסת לפקח באמצעות ועדותיה ומוסדותיה על פעולות הממשלה, אולם הסיקור שלה מתבטא בעיקר במסכותה להגיש אי-אמון לממשלה, בה בשעה שלמונח "פיקוח" יש גם המשמעות הנקבעת בחוק מ קר המדינה. צריך לקבוע בחוקי היסוד של המדינה כי הממשלה אחראית בפני הכנסת, אך מחר שנאמר לי כי הדבר נקבע במסגרת חוק הממשלה, אני מציע לה חפק באמור בסעיף המוצע לפנינו. כדי שיהיה ברור כי אין מטרת הסעיף למנות את תפקידי הכנסת, אני מוכן לקבל את הנוסח המוצע על ידי מר רוזנברג.

ג. שופמן:

מאחר שמכנינו את החוקה פרקים-פרקים, אין להימנע מחזרה על אותו ענין בפרקים אחרים נוגעים זה בזה. אפשר יהיה להתגבר על כך כאשר נסיי את הכנסת כל הפרקים ונעשה עבודה התאמה, אך אין החשש מפילוח יכול לשמש נימוק כנגד יצירת תמונה שלמה ומקיפה בכל פרק על הנושא שהוא דן בו.

אין להתחפק בסעיף 1 כפי שהוצע לנו, כי עובדה היא שהוא מצמצם את תפקידיה של הכנסת. דיופה של הועדה חייב ענין זה הם חמרי כל תוקף מחייב, ורק הסעיף הכתוב יומט הנחיה למשרד המשפטים לפיתוח החקיקה בשטח זה להגא. לפיכך אני מציע לקבל את הנוסח שהוצע על ידי מר בגין.

ד. הררי:

ההגדרה צריכה להלוט את מעמדה של הכנסת למעשה, ואין היא עוסקת רק בחקיקה. לפיכך אני מציע לכתוב: "הכנסת מגלמת את רבונות העם והיא בית המחוקקים של המדינה. תפקיד כנון הממשלה, בחירת הנשיא וכד', הם כמובן תפקידיה של אותו גוף המגלם את רבונות העם במידה עליונה.

ה. הלל:

אני מציע לקבל את ההגדרה הרחבה של מר הררי ולא להכנס לפרוט (כפי שמציע מר בגין), באשר כל פרוט עלול להיות מצמצם בבטלו את הסמכויות שלא פורטו.

ו. חרלין:

הגדרת תפקידי הכנסת כפי שהיא מופיעה כאן ממעטת דמות הכנסת. אמנם סמכויותיה של הכנסת נקבעו בנוהג הפרלמנטרי מאז 1949 ואין צורך לכתוב בחוקה שהכנסת יכולה להפיל את הממשלה כי איש לא יערער על כך. עם זאת, מטעמים אסתטיים צריך להתחיל את החוק בהגדרת מעמד הכנסת, ואני מציע לקבל את הנוסח הרחב האומר כי הכנסת היא גוף רבונות העם.

ז. ורהפטיג:

כל פעולה שלטונית במדינה מבוססת על חוק, כך שאם אומרים כי הכנסת מבוססת היא בית המחוקקים של המדינה, נאמר כמר הכל, לא יהיה זה נכון לומר כי הכנסת מגלמת את הרבונות, באשר הרבונות היא בעצם וכל מוסד מדיני מגלם רבונות זו בשטח פעולתו הוא.

ע. איכילוב:

אני מצטרף להצעת מר הררי.

היו"ר נ. ניר:

צריך לקבוע כי הכנסת היא המוסד הגבוה ביותר במדינה, מבלי לפרט את תפקידיה, מתוך הנמוקים שציין מר הלל. אני חושב כי הצעת מר הררי מסקפת גישה זו.

ח. כהן:

לאור הדיון אני מציע ניסוח חדש, ואני מקווה כי הסעיף הראשון של החוק יתקבל על ידי הוועדה

פה אחד:

1. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה ומגלמת את רבונות האומה;
2. הכנסת מחוקקת חוקי המדינה, בוחרת נשיא המדינה ומבקר המדינה, מכוננת הממשלה וממלאה כל תפקיד אחר המוסל עליה בחוק."

זהו סעיף-מסגרת חוקתי מובהק, שאינו מפרט את הכל אך מבליט את העיקר. אין לחשוש מלחזור על מה שזיכרתי בהצעת חוק הממשלה, מתוך הנמוקים שעליהם עמד חבר הכנסת שופמן.

ש. רונברג:

אני מוּוֹן לקבל הצעה זו, אולם אני חושב כי לאור סעיף 2 מיוחדת הטיפא של סעיף 1 בענין הרבונות.

ב. אזניה:

זוהי גוף דעתי.

י. הרי:

במקום "מחוקקת חוקי המדינה" אני מציע לומר "מחוקקת חוקים".

ש. הלל:

אני מציע לכתוב במקום "מחוקקת חוקי המדינה" - "היא בית המחוקקים". יש לכך טעם הסטורי וחנוכי.

ז. ורהפטיג:

אני מקבליט את היעף הראשון האומר "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה", אי אפשר לומר בסעיף השני "הכנסת היא בית המחוקקים".

ש. הלל:

אם כן אני מציע להטאיר רק את הסעיף 2 בהצעת היועץ המשפטי, ולהתחיל אותו כדלקמן: "הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה, בוחרת בנשיא המדינה ובמבקר המדינה...."

ד"ר יזיף:

קודם כל צריך להחליט אם רואי צורך לכלול את הפטקה בענין הרבונות. אם אין כוללים אותה אין צורך בהלוקה לשני סעיפים, ואפשר לקבל את הצעת חבר הכנסת הלל.

מ. בגין:

אנו עומדים על כך כי זיכרתי בסעיף הראשון לחוק שהכנסת היא נשיא רבונות העם. אין לנו התנגדות לקבל את הנוסח המוצע על ידי היועץ המשפטי בחור סעיף 2.

שר המשפטים פ. רוזן:

אין זה מדוייק שהכנסת מכוננת את הממשלה. אני מציע לכתוב "הכנסת היא בית המחוקקים

ומגלמת רבונות העם".

י. הררי:

אני מצטרף להצעה זו בשני נוסח: "הכנסת מגלמת רבונות העם, והיא בית המחוקקים של המדינה."

ש. רונברג:

הצעתנו היא: "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה, מחוקקת החוקים, בוחרת בנשיא המדינה ובמבקר המדינה, מכוננת הממשלה...."

היו"ר נ. ניר:

עלינו להחליט קודם כל אם משנים את הנוסח שהועבר לנו, ונמידה גיוחלט לשנותו נצטיע על ההצעות השונות.

הוחלט לשנות את נוסח סעיף 1 בהצעת החוק.

הסתייגות לחבר הכנסת ב. אזניה.

אני מבקש לדחות את ההאבעה.

ב. יזניה:

היו"ר נ. ניר: אני מקבל את הנקטה לדחות את ההאבעה לישיבה הבאה
שנקייט לדיון בחוקי ייוד, היינו יום ד' בעוד
שבועיים. עד לאותה ישיבה מתבקשים חברי הוועדה להגיש לי הצעותיהם בכתב.
רק הצעות אלו תועמדה להצביע.

סעיף 2

יש לתקן את נוסח הסעיף, כיעתה מתק ל הרושם
המוטעה כאילו הכנסת שייכך ל-120 איש.

ש. הלל:

מקובל בממשלה ועד כה גם בוועדת החוקה, כיומכין
על הניסוח של מר שלי. ודאי גם הצעה זו באה בהסתמך

שר המיסים פ. רוזן:

על המקורות העבריים.

הסעיף נתקבל.

הישיבה ננסלה בשעה 10.30