

פרוטוקול מס. 64 / 1957  
מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, שהתקיימה ביום ב'  
כ"ג בחמוז תשי"ז (22.7.1957) בשעה 11

ש.ב.

הנוכחים

חברי הוועדה:  
נ. ניר רפאלקס - היו"ר  
ב. אזניה  
מ. בגין  
ד. בר רב הא  
ש. הלל  
י. הררי  
ז. ורהפטיג  
י. ישעיהו  
ש. כפריח  
ד. נצר  
מ. קליבנוב  
י. שופמן  
ש. יוניצ'מן

מוזמנים:  
ש. המשפטים פ. רוזן  
ת. כהן - היועץ המשפטי לממשלה

סדר היום

המשך הדיון בחוק הכנסת.

היו"ר נ. ניר:  
אני פותח את ישיבת הוועדה.  
את הדיון בסעיפים 24(ד), 25 ו-26 נקיים  
מאוחר יותר. עתה נמשיך בדיון מסעיף 28.

סעיף 28

היו"ר נ. ניר:  
במקום "פרטי השכר ייקבעו בחוק", אני מציע  
"הפרטים ייקבעו בחוק".

ב. אזניה:  
יחכן וצריך להעדיף "משכורת" על פני "שכר".

ש. המשפטים פ. רוזן:  
אני חושב ש"שכר" מתאים בהחלט. על כל פנים  
יש להתאים את הנוסח לזה שנקבע בחוק שכר חברי

הכנסת.

ש. הלל:  
אני מציע לכתוב "שכר חברי הכנסת ייקבע בחוק".

מ. בגין:  
אילו נחקבל נוסח זה, היה מתפרש כאילו החוק קובע רק את השכר, ולא היא. לכן אני חושב שאין לשנות את הנוסח המוצע. הצעתי היא להוסיף "שכר קבוע".

י. הרי:  
בכל סעיפי האיזכור של חוקים אחרים צריך להיות אותו נוסח. אני מציע לכן לכתוב "כפי שייקבע בחוק".

הוחלט לנסח את סעיף 28:

"חברי הכנסת יקבלו שכר כפי שייקבע בחוק".

### סעיף 29

י. הרי:  
אם כוונתנו היא למנוע שכתי התפטרות ייחמו לא על ידי חבר הכנסת בעצמו, לא פטרנו מאומה על ידי סעיף זה. לפי נוסח הסעיף אין כל מניעה שמי שקיבל מראש את כתב התפטרות של חבר הכנסת גם יוכל להוסיף עליו את התאריך. ומה יעשה יו"ר הכנסת אם יקבל מכתב שהיחה עליו חתימה מקודם, או שהוסיף עליו משהו אחר את התאריך? כדי להשיג את המטרה הרצויה לכולנו, חושבני שיש לקבוע כי חבר הכנסת חייב להופיע בפני יושב-ראש הכנסת ולחתום על כתב התפטרות בפניו. אם נבצר ממנו להופיע אישית, יחליט יושב-ראש הכנסת על צורת הגשת התפטרות.

אשר לחלק השני, אני מציע רק לכתוב שהפקת החברות נכנסת לתוקפה לאחר 48 שעות, מבלי לציין במפורש "אלא אם חזר בו".

ש. הלל:  
לא רק מנימוק זה, אלא גם מטעמי כבוד ראוי הוא שכתב התפטרות יימסר על ידי חבר הכנסת אישית ליו"ר הכנסת. אילו קבענו זאת, היינו משיגים ממילא מה שמחכוונס להשיג על ידי הארכה של 48 שעות.

ד. בר רב האי:  
כולנו מתנגדים להגשת כתבי התפטרות החתומים מראש. הצעתי היא לקבוע שחבר כנסת מתפטר בדרך כלל על ידי הגשת כתב התפטרות לידי יושב-ראש הכנסת. נבצר ממנו לעשות זאת, לרגל העדרו מן הארץ או לרגל מחלה, אני מציע לקבוע שישלח את כתב התפטרות ליו"ר הכנסת, וחתימתו ותאריכה בכתב התפטרות יאושרו על ידי שני עדים - או שנקבע אישור נוטריוני או קונסולארי בחו"ל. לא הייתי רוצה להשאיר בידי היו"ר את התפקיד לקבוע בכל מקרה ומקרה אם הוא מאמין שאמנם נחתם כתב התפטרות מרצונו החפשי של חבר הכנסת, ובאותו יום.

ז. ורהפטיג:  
אני מציע לכתוב "רוצה חבר הכנסת להתפטר", כי אם כותבים "חבר כנסת רשאי להתפטר" סותרים כאילו הנחה, שאינה קיימת, שחבר כנסת אינו רשאי להתפטר. צריך לקבוע כיצד מתפטרים, אך לא את הרשות להתפטר. הצעתי היא לקבוע בסעיף זה שכתב התפטרות יהיה חתום על ידי חבר הכנסת ביום מסירתו; נבצר ממנו למסור את כתב התפטרות ליו"ר הכנסת, יימסר כתב התפטרות בצורה שתיקבע בחקונו.

ש. הלל:  
מן הרגע שאדם נבחר להיות חבר כנסת, מוטלת עליו החובה למלא תפקיד זה, ולא צריך ליצור את הרושם כאילו לאחר שנבחר אדם לכנסת אין עליו חובה כלשהי.

היו"ר נ. ניר:

עלינו לקבוע: א. אם משאירים את הפסקה בדבר ארכה של 48 שעות; ב. אם משאירים את הפסקה "אם לא חזר בו חבר הכנסת מהתפטרותו לפני כן; ג. אם להוסיף למסירת כתב ההתפטרות את המלה "אישית"; ד. אם כן - כיצד תיעשה ההתפטרות אם נבצר מחבר הכנסת להגיש את כתב ההתפטרות אישית; ה. אם במקום "חבר כנסת רשאי להתפטר" יש לכתוב "רוצה חבר הכנסת להתפטר".

הוחלט א. להשאיר את הפסקה בדבר ארכה של 48 שעות.

ד. בר רב האי:

מאחר שהארכה נתקבלה, חייבים להוסיף גם את הפסקה בדבר יכלתו של חבר הכנסת להתחרט. אם לא כן, יוצא שהארכה של 48 שעות חסרת כל משמעות מעשית, פרט להוספת שני ימי משכורת לחבר הכנסת שחברותו נפסקה.

מ. בגין:

אם אין מוסיפים פסקה זו, לא ברור אם מבחינה משפטית רשאי חבר הכנסת שהגיש כתב התפטרות, לסלק חתימתו.

שר המשפטים פ. רוזן:

כדי להטיר סמך ולא לתת מקום לכל מיני פרושים, אני מציע לאשר את הנוסח המוצע לפניכם.

י. הררי:

אני מציע לכתוב "אלא אם כן חזר בו חבר הכנסת מהתפטרותו לפני כן"; לפי הנוסח הנוכחי כאילו מזמינים את ההתחרטות מצד חבר הכנסת.

הוחלט

ב. הסיפא של סעיף קטן (ב) תנוסח כדלקמן: "אלא אם כן חזר בו חבר הכנסת מהתפטרותו לפני כן".

זכות הסתייגות לח"כ ז. ורהפטיג

ג. להוסיף את המלה "אישית" אחרי "על ידי הגשת כתב התפטרותו".

היו"ר נ. ניר:

אשר לדרך בה יש לנהוג אם נבצר מחבר הכנסת להגיש את כתב ההתפטרות אישית ליו"ר, יש כמה הצעות: שהצורה תיקבע בחקנון, או על ידי היושב-ראש, או שהחתימה תיעשה בנוכחות נוטריון או קונסול או עדים.

הוחלט

ד. צורת ההתפטרות אם נבצר מחבר הכנסת להופיע אישית, תיקבע בחקנון.

ה. אושר הנוסח "חבר הכנסת רשאי להתפטר מכהונתו", כמשפט נפרד.

היו"ר נ. ניר:

היועץ המשפטי יערוך את סעיף 29 מחדש, לאור העקרונות שנוקבלו על ידי הוועדה.

סעיף 24

היו"ר נ. ניר:

לגבי סעיף קטן (ד) עלינו להכריע בין שתי הצעות: הכנסת תכונס בפגרה על פי דרישתם של 25 או של 30 חברי כנסת.

הצבעה

- בעד "25 חברי כנסת" - 6
- בעד "30 חברי כנסת" - 6

נתקבלו שתי גירסאות

סעיף 25

היו"ר נ. ניר:  
הכוונה היא לשמור על מועד הבחירות הקבוע בחודש חשוון. על ידי כך יוצא כי הכנסת הבאה אחר זו שהחליטה להתפזר לפני סיום כהונתה החקין, תוכל לכהן או ע שנים ועד כמה חדשים שנתרו עד חודש חשוון. על ידי כך ניתנה אפשרות לקיים בדרך כלל את הבחירות בטחיו, ולא נהיה נתונים לתנודות לפי התאריך בו מחליטה כנסת מסויימת להתפזר.

י. קליבנוב:  
נדמה לי שלפי הנוסח שנחקבל אצלנו צריך לומר "חודש חשוון הסמוך" במקום "חודש חשוון הקרוב".

היו"ר נ. ניר:  
נשאר זאת לניסוחו של מר שלי.

סעיף 25 - אושר

סעיף 26

היו"ר נ. ניר:  
בהצעת החוק, לפי החוברת הכחולה, מוצעת בסעיף 26 פרוצדורה לפיה יכולה הכנסת לקבוע כי היא מתפזרת (קורא את הסעיף).

ב. אנניה:  
השאלה היא אם הכנסת מתפזרת על פי חוק או על פי החלטה. לפי דעתי צריכה הכנסת להתפזר רק על פי חוק, כי הפרוצדורה שנקבעה לגבי דיון בחוקים מאפשרת דיון יסודי יותר, בשלבים אחדים. אם ייקבע שעל פי החלטה, צריך יהיה לקבוע כמה חברי כנסת יכולים להציע קבלת החלטה כזאת.

שאלה שניה היא אם יש להעניק לנשיא רשות לפזר את הכנסת על פי החלטת הממשלה. לפי ההסדר הקונסטיטוציוני שלנו לא מחקבל על הדעת שהנשיא יקח את היוזמה לידינו.

ע. איכילוב:  
אם יוחלט על דרך של חוק, הרי הפרוצדורה לכך היא העלאת הצעה לסדר היום ותוך 10 דקות יסתיים בה הדיון. לעומת זאת, אם ייקבע שעל פי החלטה, הרי אם מספר מסויים של חברי כנסת יגיש הצעה כזאחליושב-ראש, חייב יהיה להתקיים דיון מצאה, פומבי, צבורי. אמנם גם לאחר דיון כזה תהיה ההחלטה לפי רצונו של אותו רוב, אך הוא לא יוכל למנוע את עצם הדיון. אני מציע שזכות ההצעה תינתן ל-25 חברים.

יתכן שיש נמוקים רבים בעד או נגד מסירת סמכות מסויימת גם לנשיא המדינה, אך נראה לי שהיום, חשע שנים מאז הקמת המדינה, איננו מוכנים לחיקוק מלא בענין זה.

מ. בגין:  
בין שהמדובר בהצעת החלטה ובין שהמדובר בהצעת חוק, הדרך היחידה להגשת ההצעה היא הצעה לסדר היום. כך שמבחינה זו אין הבדל. לאור רצינות הענין, אנו בעצמנו מציעים ערובות מסויימות שימנעו היווצרות רוב מקרי, ושלא כל חבר כנסת יוכל להטריד אתהכנסת בענין כה חמור חדשים לבקרים. מאידך, כדי שלסעיף זה יהיה איזה ערך שהוא, חייבים לנסחו כך שהוא יתן אפשרות לאופוזיציה להציע את פיזור הכנסת, אחרת אין בו צורך; הרוב המיד יכול לקבל החלטה (או הצעת חוק) כזאת. מספר חברי הכנסת שייקבע חייב להתחשב בהקפה של "האופוזיציה הנאמנה", אחרת נצטרך להשאיר את הדרך של הצעה לסדר היום - בין כהצעת החלטה ובין כהצעת חוק. הצעתי היא לתת אפשרות ל-25 חברי כנסת להציע ליו"ר הכנסת לקיים דיון על הצעה לפיזור הכנסת.

כן אנו עומדים להציע כי במקרה של ממסלה הובע אי-אמון ובמשך תקופה מסויימת - נאמר שלשה חדשים - אינה מוקמת ממסלה חדשה הנהנית מאמון הרוב בכנסת, מחפזת הכנסת ונערכות בחירות חדשות. במקרה זה התפזרות הכנסת היא ענין שלחובה, ולא חלוי בהסכמת רוב.

י. הררי:

אם לבחוק בין דרך של חקיקת חוק ובין דרך של החלטה, חושבני כי אין כל טעם בסעיף כזה אם מחכוונים לדרך של חוק: הלא ברור שהכנסת יכולה לחוקק איזה חוק שתרצה. יש טעם לקבוע הוראה כזאת בחוקה, לה כפופים חוקים הנחקקים מדי פעם, אך הלא אצלנו אין כל מניעה לשנות את החוק שאנו דנים בו עכשיו, כאילו היה גם כן חוק רגיל, על ידי חוק אחר.

נימוקם של המצדדים בדרך של חקיקת חוק היה, שפרוצדורה זו מבטיחה דיון מעמיק ויסודי יותר. הפרוצדורה המוצעת בסעיף 26 של החוברת הכחולה - ושנוכל להוסיף עליה כראות עינינו - יכולה להבטיח דיון יסודי לא פחות. מאידך, גם דיון בחוק יכול להיות מזורז ובלתי יסודי.

הצעתי מזמן לתת סמכויות שלפיוזור הכנסת בידי הנשיא. אם אין רצון ליתן סמכויות בידי, אין לנו צורך בנושא משרה זו. מעמדו הוא מעל המפלגות במדינה וריביהן, וכאשר נוצר משבר בין סיעות הקואליציה ולא ניתן להרכיב ממסלה חדשה, מחיל מכשיר זה לפעול. מכיון שאני רואה כך את התפקיד, אין טעם לקשור את הפעלתו בהחלטת הממשלה. יכול להיווצר מצב בלתי נורמלי, שממשלה אשר הכנסת הביעה לה אי-אמון ממשיכה לכהן אפילו שלוש שנים; אין מצליחים להרכיב ממסלה אחרת שתזכה באמון הכנסת, אך הכנסת גם אינה מוכנה להחליט על התפזרותה. אם המשבר נמשך יותר מדי זמן, בריא יותר שתיבחר כנסת חדשה. צעדו של הנשיא לא ייעשה חוץ קלות דעת; יקדמו לו דיונים ממושכים בהם ישחתף העם כולו. אך אם יגיע למסקנה, צריכה להיות לו גם הסמכות לפזר את הכנסת.

על כל פנים, אין לדעתי מקום לנימוק שעדיין אין אנו בשלים לקבל החלטות בענין זה. שמענו נימוק זה מראשית כהונת הכנסת הראשונה, ואינני רואה שהכנסת השניה הייתה בשלה יותר מן הראשונה, או השלישית יותר מן השניה. נראה לי כי ההיפך הוא הנכון.

ד. בר רב האי:

אם אפשר יהיה לפזר את הכנסת על פי החלטה, ניצור תקדים מנוגד לכל השיטה החקיקתית שלנו: החלטה שיכולה לבטל הוראה בחוק. כאשר רוצים לשנות חוק, צריך להציע הצעה לחיקוק החוק וללכת לפי הפרוצדורה שנקבעה. מלבד זאת, אם יש רוב להצעה יודעים זאת מיד: היא נכנסת לסדר היום והדיון בה מובטח. אם אין לה רוב, לפחות אין מבזבזים על כך שעות בדיונים.

לי נדמה כי הפרקטיקה הקונסטטיטוציונית הקצרה שלנו מוכיחה שחייבת להיות גם אפשרות של פיוזור הכנסת על ידי כוח שלישי. יכול להיווצר מצב שהממשלה נופלת, והכנסת אינה מסוגלת להקים ממסלה חדשה. ממשלת המעבר היא "מחוסנת" וחברי הכנסת אינם מעוניינים בשנוי המצב כי טוב להם כך. אולם אז חדש לפעול גם העקרון של אחריות קולקטיבית בחוק הממשלה, וכל אחד מן השרים יכול לעשות כרצונו בשח שלו. יתרו על כך, יתכן שאותה ממשלה זמנית נותרה אפילו מן הכנסת הקודמת, לפי הרכב כוחות שאינו מתאים לתוצאות הבחירות, אלא שאין אפשרות להקים ממסלה אחרת שתזכה לאמון הרוב. אז יש צורך לקבוע תקופה מסויימת ואם חוץ תקופה זו אין אפשרות להרכיב ממסלה, גם כן צריך לפזר את הכנסת. הסייגים שאני מציע הם: הנשיא יפעל רק על פי הצעתו של ראש הממשלה, ורק כעבור תקופה מסויימת ממועד הבחירות או ממועד הבעת אי-אמון לממשלה.

ע. איכילוב:

ואם המצבים שתארת יתקיימו אך ראש הממשלה לא יציע זאת לנשיא?

ד. בר רב האי:

אני מוכן לשקול מה יש לעשות במקרה כזה. אני רוצה שלנשיא תהיינה הנחיות ברורות בחוק לפעולותיו, ולא יהיה נתון ללחצם של חוגים מעוניינים בצבור - כפי שיקרה אם הוא יצטרך לשקול מתי המשבר חמור עד כדי חיוב פיוזור הכנסת. אני מאמין שעצם קיום אפשרות הפיוזור של הכנסת תרסן את נטיות ההתפזרות של המפלגות.

היו"ר נ. ניר:

גם היום ברור שכל חבר כנסת יכול במסגרת הצעות לסדר היום להציע או הצעת חוק או הצעת החלטה, ואין צורך לקבוע זאת במפורש בחוק זה. יש טעם לסעיף כזה רק אם אנו באים לקבוע מספר מסויים של חברי כנסת שיכול להעלות הצעה כזאת. היות ואיני רוצה הברדל מהותי, אני מוכן לקבל את הנימוק היורדי של ח"כ בר רב האי, שחוק יש לשנות על ידי חוק.

מכיון שאני רואה את יסוד הבעיה בקביעה מספר חברי הכנסת שיכולים להעמיד הצעה כזאת לדיון, אני מציע לקבוע 25. מספר זה היה קיים עד עכשיו, ואיני חושב שעלינו לחוקק חוקים מתוך כוונה להוסיף ליחסי הכוחות בכנסת זו דוקא. עם זאת אני מוכן להביא בחשבון שבענין זה צריך להיות מספר חברי הכנסת גדול יותר מאשר לגבי הדרישה לכנס את הכנסת בפגרה. מאחר שהצעת ש-25, אני מוכן לשקול אם כאן לא יהיה זה נכון יותר להציע 30.

אשר לסמכויות לממשלה או לנשיא לפזר את הכנסת - אין זה שייך לחוק הכנסת. \* במידה ותחקבל הצעה כזאת, הרי מקומה בחוק הממשלה, או באותו פרק של החוקה שיקבע את הפרוגנטיבות של הנשיא. אשר לכנסת עצמה, אם יש רוב נגד הממשלה, רוב זה גם יקבל את ההחלטה לפזר את הכנסת.

ז. ורהפטיג:

אני מתנגד לפיזור הכנסת על ידי הנשיא. למעשה הוא יפעיל סמכות כזאת כשיידרש לכך על ידי הממשלה. החלטה כזאת יכולה להתקבל על פי דעת הרוב בלבד בתוך הממשלה, ויוצא שחלק - שבחוק הכנסת יכול להיות מיעוט לעומת כל שאר החלקים - יכול לכפות דעתו על הרוב בכנסת המתנגד לקבל החלטה על התפזרות. על אחת כמה וכמה יש פעולה מנוגדת לדעת הרוב בכנסת, אם נותנים לנשיא על דעת עצמו להחליט על פיזור הכנסת. פרוש הדבר הוא הכנסת הנשיא למעורבות הפוליטית, וזו פרושה ראשונה רצינית מאד במבנה הקונסטיטוציוני שלנו. אם רוצים לחזק את סמכויות הנשיא, יש להתחיל מן הסמכות לעכב אישורם של חוקים מסויימים, וזה יספיק לעח עתה.

אשר לדרך קבלת ההחלטה על התפזרות הכנסת, גם אני איני רוצה הברדל יסודי בין חוק להחלטה, אלא בהגבלת מספר החברים הרשאים להעלות זאת. מכאן מובן שאם יש הגבלה כזאת המדובר בהחלטה, כי הלא להצעת חוק יש פרוצדורה אחרת המעניקה זכות זו לכל חבר כנסת, במסגרת הצעות לסדר היום. אין גם להביא כנימוק שדיון בהצעת חוק ממושך יותר; זה ענין של רצון הרוב, וראינו שאפשר להעביר הצעת חוק תוך יומיים.

למעשה, כל עוד אין לנו חוקה שנתקבלה על ידי אסיפה שנבחרה במיוחד לתפקיד זה, אלא הכנסת יכולה לשנות כל חוק וכל סעיף בחוק, לא קבענו כל יציבות מיוחדת או "חסינות" על ידי הגבלת מספר חברי הכנסת שיכולים להעלות את ההצעה. הלא אפשר על ידי רוב פשוט לשנות את הסעיף. משום כך נראה לי שהדרך הפשוטה ביותר היא לא לציין אפשרות זו, וממילא יוצא שאם הכנסת רוצה להפזר עליה להחליט על שנוי סעיף בחוק זה, בדרך של הצעת חוק לתיקון חוק קיים.

ש. הלל:

באופן מעשי ההברדל בין הצעת חוק להצעת החלטה איננו באופן הדיון וארכו, אלא בשאלהאם קיימת חובה של עריכת דיון, או שהכנסת צריכה להחליט ברוב קולות אם לקיים את הדיון או לא. כמובן שכל אחד יכול במסגרת הצעה לסדר היום להציע בין השאר גם את פיזור הכנסת. אולם ההצעה שמציעים כאן היא, ש-25 או 30 חברי כנסת יחייבו את הכנסת לדון בנושא זה, בו-בזמן שבדרך כלל מחליט הרוב בכנסת אם לדון ובמה לדון.

הצעתו של ד. בר רב האי היא, שגורם מחוץ לכנסת יכפה על הרוב בכנסת את רצונו - וביחוד שאצלנו הנשיא עצמו נבחר על ידי הכנסת ולא בבחירות ישירות על ידי העם. החוק מאפשר לכנסת לפטר את הנשיא בתנאים מסויימים. לכן סמכות כזאת לנשיא מנוגדת למבנה הקונסטיטוציונלי שלנו ואין לה כל הצדקה.

היו"ר נ. ניר:

נמשיך עוד לדון בענין זה, בישיבה הבאה. קבלנו הודעה רשמית שבמקום חבר הכנסת סרלין מצטרף לוועדה מטעם סיעת הציונים הכלליים חבר הכנסת קליבנוב.