

2194

פ ר ו ק ו ל מס' 13/ג

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהתקיימה ביום ד',
י"א בכסלו, תשי"ח - 4.12.57
בשעה 8.40.

ב כ ח ד:

- חברי הוועדה: נ. ניר - היו"ר
- ב. מזניה
- ע. איכילוב
- א. אלטמן
- ה. ברנד
- ד. בר-רב-האי
- ש. הלל
- ה. ורהפטיג
- י. ישעיהו
- י. כהן
- י. כמיס
- ב. לוקר
- ט. קסיס
- ח. רובין
- י. ש. רוזנברג
- י. שופמן

מוזמנים:

- מר רוזן - שר המשפטים
- מר כהן - היועץ המשפטי לממשלה
- מר ירין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

חוקי יסוד (הכנסת).

סדר-היום:

=====

אני פותח את הישיבה.

הי"ר נ. ניר:

ברצוני להביא תחילה לידיעת חברי הוועדה את החוקים המונחים על שולחן הוועדה, כדי לקבוע את סדרי העבודה. החוקים שעלינו לדון בהם הם: הצעת חוק של ח"כ שופמן, ומצאת בוועדה עוד מהמושב הקודם, תיקון לפקודת בתי-הסוהר, חוק לתיקון סדרי הדין (איכוף פסקי-דין זרים), חוק לתיקון פקודת המשפטים הממשלתיים, חוק לתיקון דיני עונשין (ריבוי נשואין), חוק לתיקון פקודת ביטוח כלי-רכב מנועי וחוק הוצאה לפועל. עלינו להחליט איזה חוקים ידונו בוועדת מסנה.

מר ירין:

היועץ המשפטי לממשלה הציע שועדת המשנה המטפלת בחוק ההתיישנות, עם סיום דיונה בחוק זה תדון

בחוק הוצאה לפועל.

ב. מזניה:

אני מציע הקמת ועדת מסנה מיוחדת לדיון בחוק הוצאה לפועל, כדי לא לדחות את הטיפול בו.

ה ח ל ט ה

הוחלט שחוק הוצאה לפועל ידון בוועדת מסנה, בלי לקבוע בשלב זה אם תהיה זו ועדת המשנה המטפלת בחוק ההתיישנות.

היו"ר נ. ניר:
חוק לתיקון דיני עלנסיין (ריבוי נשואין)
וכל יתר החוקים ידונו במליאת הוועדה.
ביום ב' יוגש לוועדה הנוסח הסופי של החוק הדין בפסקי-דין זרים
ודרכי איכופם. בישיבה ביום ב' נדון בחוק לתיקון פקודת המשפטים
הממשלתיים ובחוק לתיקון פקודת התעבורה.

חוקי-יסוד (הכנסת)

היו"ר נ. ניר:
הוועדה סיימה את הדיון בחוק זה בטובב הקודם,
אולם בשני סעיפים - סעיף 1 וסעיף 26 - לא
נתקבלו החלטות.

סעיף 1

היו"ר נ. ניר:
בסעיף זה נוספה להצעת המשלה הסיפא "ומקום
מושבה הוא ירושלים". זה"כ בגין הציע להוסיף
שהכנסת היא נושא הסוברניות.

ב. אזניה:
אני מציע את הנוסח: "בית המחוקקים של המדינה
הוא הכנסת".

ח. רובלין:
הצעת זה"כ אזניה טובה מההצעה שבנוסח החוק.
אולם בחוק-יסוד איננו יכולים להתעלם משאלת
ההגדרה של הכנסת, מפני שמטרתו של חוק זה להגדירה. לכן יש לקבל
הוספת ברוח הצעתו של זה"כ בגין. אין להסתפק בהגדרה האומרת שהכנסת
הנה בית-מחוקקים, באשר הגדרה זו אינה סתאימה למצב כיום, בהיות
הכנסת לא בית-מחוקקים בלבד.

י. שופמן:
גם אני חושש שההגדרה אינה יכולה לכלול רק
חלק מפעולת הכנסת. עבודת הכנסת אינה מוגבלת
לחקיקה בלבד; היא אף מפקחת על המשלה ודבר זה צריך למצוא ביטוי
בהגדרה.

ה. ברגר:
לא יתכן לומר כי הכנסת היא נושא הריבונות,
מפני שנושא הריבונות הוא העם. יש אולי צורך
לבטא בחוק את פיקוח הכנסת על המשלה. אבל השאלה היא אם לא רצוי
לעשות זאת בפרק השני של חוקי יסוד אשר ידון בממשלה. בחוק זה אפשר
יהיה לקבוע שהמשלה כפופה לכנסת ונתונה לפיקוחה. לכן אינני חושב
שהכרחי לבטא בחוק הכנסת את פיקוחה של הכנסת על המשלה.

י. כהן:
אם חוק זה הנו אחד מפרקי החוקה, נראה לי
שצריך להרחיב את ההגדרה ולנסות לבטא את מהותה
של הכנסת ולא להזכיר רק חלק מתפקידיה. את החקיקה בלבד. לכן הייתי
מציע את הנוסח: "הכנסת היא בית-מחוקקים, מטאט את רצון העם ומגלמת
את ריבונותו".

ד. בר-רב-האי:
אני חולק על הצעת זה"כ אזניה, בגלל שם החוק.
אם החוק נקרא "חוק הכנסת", אזי טבעי שהסעיף
הראשון יתחיל במלה "כנסת". אם רוצים לקבל את הצעת זה"כ אזניה
ולהתחיל במלה "בית-מחוקקים", אזי צריך חוק זה להקרא "חוק הרשות
המחוקקת".
מסיבות אלו מציע אני לקבל את הנוסח המונח
לפני הוועדה.

י. שופמן:
אני מציע שההגדרה תכלול שלושה סעיפים:
(א) סעיף האומר שהכנסת היא בית-מחוקקים;
(ב) סעיף בנוסח הצעתו של זה"כ כהן; (ג) סעיף הקובע שהכנסת מפקחת
על פעולת המשלה.

או

ועדת החוקה, חוק ומשפט,
4.12.57

ח. רובין:

יצאת חה"כ בר-רב-האי אינה יכולה להתחיל,
מפני שהגדרה המוצעת אינה מבטאת את מהותה
האמיתית של הכנסת, אינה בית-מחוקקים בלבד אלא גם בוחרת את הממשלה.
אני תומך בהצעתו של חה"כ כהן.

י. ש. רוזנברג:

אני מסתל את הצעת חה"כ כהן, אבל במסגרת
"הכניית היא בית-מחוקקים" מציע אני לומר:
הכנסת מחוקקת חוקי המדינה. הביטוי "הכנסת היא בית-מחוקקים" מגביל
את טווחה של הכנסת לחקיקה בלבד. נכון הוא שהכנסת היא אשר מחוקקת
את חוקי המדינה, כי גם חקיקת הממשלה של הממשלה נשנית מכוח הרשאתה
של הכנסת.

ז. ורהסטיג:

אני מתנגד בדרך כלל להגדרות ולכן נראה לי
גם סעיף זה מיותר, כי מחוק החוק ברור מה
מהותה של הכנסת ומה הן סמכויותיה. אם רוצים בכל זאת להגדיר את
המכויות של הכנסת, אפשר להוסיף סעיף המגדיר אותן, כדי
להכניס תדע שמכויותיה קבועות בחוק. גם ר אמנט לומר:
"הכנסת מחוקקת את חוקי המדינה, מקימה את הממשלה ומבחרת את נבחרותיה".
אבל סמכויותיה של הכנסת נובעות למעשה מהחוקים שהיא מחוקקת. לכן
אין כל צורך בקביעת הגדרה, האשר כל הגדרה היא מטעה.
אם תחזק את הצעת חה"כ כהן תתעורר השאלה
מה מקומה של הנשיא, שהרי אף הוא מגלם את ריבונות העם.

לדעתי, הרע במקומו הנו הסיף שבנויות המוצע.

מר ידני:

אם אומרנו שהכנסת מחוקקת את החוקים, צריכים
כבר להמשיך ולפרט את כל תפקידיה הסיפוריים
של הכנסת, ולא זאת כוונת הסיף. אינני חושב שהמונח "בית-מחוקקים"
מגביל את פעולתה של הכנסת לחקיקה בלבד. לכן מציע אני להחזיר את
הנוסח הנוצץ לוועדה.

א. אלמון:

כדאי היה לראות מה הן הגדרות ל סוגיות
דומות לכנסת במדינות אחרות.

לדעתי היה מסוים להגדיר בדיוק את הכנסת ואת
המגדיר את כל הסוגיות הממלכתיות של המדינה.
אולם חוק זה דן בכנסת בלבד ולכן יש לפרט בו את כל תפקידי הכנסת.
אם אין שום שום זאת, יש לחפש פורמולה כללית וכוללת. אך פרט חלק
מתפקידי הכנסת אינו משקף את המצב האמיתי ומגביל את מהותה של הכנסת.

ע. איכילוב:

אני מתנגד לנוסח המוצע, כי אני חשוד שהוא
מצמצם מאד את מהותה האמיתית של הכנסת.
אין אפשר לומר שכנסת היא בית-מחוקקים, מפני שתלק ניכר ואולי החלק
המכריע של החקיקה נעשה על ידי מחוקק-משנה.
ברצוני להציע את הנוסח הבא: "הכנסת מגלמת
את ריבונותה של המדינה והיא בית-המחוקקים שלה וממקחת על כליונות
הביטוח שלה".
נכון וגם נשיא המדינה מגלם את הריבונות.
אבל נשיא המדינה הנו רק מושג חלף של הריבונות, בעוד שהכנסת
הנה ביטוח המעשי.

י. ש. רוזנברג:

נכון שקשה למצוא הגדרה מושלמת. אבל יונן
נקודות עיטריות ורגישות במטולה של הכנסת -
אחת מהן היא היחסים בין הכנסת לבין הממשלה - שעליהן אין למחוק
הגדרות. הצעתו של חה"כ כהן מצפה את העיקר.

ה. ברבר:

סיקור הכנסת על הממשלה צריך למצוא את הביטוי
בחוק הממשלה ולא בחוק הכנסת.
אין אפשר לומר, כפי שהציע חה"כ איכילוב,
"הכנסת ממקחת על כליונות הביצוע, מפני שהיא ממקחת במישרין על הממשלה
בלבד.

או.

מ. ת. כהן:
אני מביט עם חש"כ ורומניג "אין כאן
מסום להגדרה כלל. לכן רשות המלנה שדנה
בהיטח החוס בכוונה לא קבעה את כותרת הפעיף כ"הגדרה", אלא כ"מהות".
הוועדה רצחה למצוא ביטוי יציין את מהותה של הכנסת, ולא ימצא או
יגדיר את הפקידים. אין בזה גורר ואין גם אמירות מכניס להגדיר זאת.
הצעתו של חש"כ כהן יפה מאד, אבל אינה מדוייקת.

אני מציע קעיף קצר מאד, אשר לדעתי,
יאמר הכל: "הכנסת הוא בית נבחר העם".

ש. הלל:
גם אני חבור שאין לפרס את המכוינותיה
ל הכנסת, כי אף על ידי הירוח הרחב
היותר לא נצא ידי חובה. בפעיף זה י"ל "אוף להגדרת מהותה של הכנסת
ולוגדרת מעמדה של היושבים בתוכה.

לכן ההגדרה בנוסח שלטנינו היא הטובה
ביותר. דומני שמכנינה היסודית יש מ"מעוה רבה יותר למונה "בית-מחוקקים"
מאשר למונה "בית-נבחרים". אני גם חושש במסצח מפני המלה "עם",
מפני שאין בארץ עם הומוגני אחד. לכן רצויה המלה "מדינה".

י. נשטיהו:
ברצוני לתמוך בנוסחה המקורית. המושג
"בית מחוקקים" הוא בעל משמעות ברורה יותר
מאשר המושג "בית נבחרים". הביטוי "מבטא את רצון העם" אינו מדוייק,
מפני שגם הממשלה זריכה לבטא את רצון העם. אני גם ירא מפני המלה
"מגלמה", מפני שהשורש "גלם" פירושו דבר חסר צורה.

ד. בר-רב-האי:
חוק זה הנו פרק אחד מחוקת המדינה.
פעם ייכתב גם מבוא לחוקה ובו יוגדרו
כל מוסדות המדינה. כל עוד אין מבוא, עלינו להגדיר את מהותה של
הכנסת בחוק זה. אני חושב כי הנוסח המוצע לפנינו הוא הנוסח
הפרוביזורי הטוב ביותר עד לעריכת המבוא לחוקה.

ב. אזניה:
אם אנו אומרים שהכנסת היא בית המחוקקים,
אנו מצוינים שזוהי הרשות הלגיסלטיבית
של המדינה. אין זה אומר שרשות זו עוסקת רק בחקיקת חוקים, מכיוון
שרשות לגיסלטיבית כיום יש לה גם תפקידים אחרים. לכן מבקש אני את
חברי הוועדה להסכים לנוסח המוצע.

ז. ורהפטיג:
אני מוכן לקבל את הצעה היועץ המשפטי,
מפני שהצעתו היא הפחות מזיקה מכל ההצעות
שהושמעו כאן. אם הצעה זו לא תתקבל, אמכיח לנוסח: "הכנסת היא בית
המחוקקים של המדינה".

י. שוממו:
אני מציע שנסיים היום את הדיון בשני
הפעיפים אבל לא נקיים הצבעה, מפני
שרצוי להתייעץ בעניין זה עם המיעוה.

היו"ר נ. ניר:
אנו נקיים עכשיו הצבעה נסיונית.

ה צ ב ט ה

בעד הגדרה קצרה = 10 קולות

בעד הגדרה רחבה = 5 קולות

בעד הנוסח "הכנסת היא בית הנבחרים"
13 קולות
(הרוב)

היו"ר נ. ניר:
אם אחד החברים יבקש רביזיה של ההחלטה,
נמרוך בשוב הצבעה שניה.

סעיף 26

ב. מזניה:

בסיוט הדיון הנרחב בסעיף זה, ברצוני להציע שתי דרכים לפיזור הכנסת:

- א) הכנסת תוכל להתכזר בעצמה על-ידי קבלת חוק קובע פיזור;
- ב) אחרי חסבר המסלתי שלא ניתן לפתרון יוכל הנשיא לפזר את הכנסת על-פי המלצת או החלטת הממשלה.

י.ט. רוננבהג:

אני מקבל את הדרך של פיזור הכנסת על ידי קבלת חוק קובע את פיזור.

אולם לא נראה לי להקנות לנשיא המדינה סמכויות כאלה, בעוד שאין לו סמכויות בשטחים אחרים. כן אינני יכול להמכיר להצעה שהנשיא יפזר את הכנסת על-פי המלצת הממשלה, מפני שפירושה כי הרוב בממשלה יהיו מעוט בכנסת יכול להחליט על פיזור ל הכנסת, בגד דעת הרוב בכנסת. אפשר היה אולי לקבל את העקרון מה אילו הממשלה היתה נבחרת במישרין על-ידי העם. אבל הממשלה נבחרת על-ידי הכנסת ולא יתכן שממשלה אשר הרוב בכנסת אינו חוסך ית תוכל להחליט על פיזור הכנסת. לכן מציע אני רק דרך פיזור אחת: על-ידי חוק של הכנסת.

ז. ורהפטיג:

ני מתנגד לפיזור הכנסת על-ידי הנשיא. היה אולי טעם להציע כי הנשיא יוכל ביזמתו להחליט על פיזור הכנסת, מכיוון שהוא נמצא מחוצה לה ולעם יש אמון בו. אבל מאידך, שואב הנשיא את סמכויותיו מהותה הכנסת עצמה שאר צריך הוא לפזר. על-ידי סתן סמכות פיזור בידי הנשיא הופכים את מעמדו של הנשיא לפונקציה פוליטית שאינה קיימת כיום. היה טעם להקנות לו סמכות כזאת, לולא היה נבחר על-ידי הכנסת.

על-ידי סתן אפשרות לממשלה להחליט על פיזור הכנסת, נותניט בידה אפשרות לקיים סירור בגד הכנסת. במצב כזה יוכל הרוב בממשלה, שהוא מעוט בכנסת, להחליט ללוננו על הרוב בכנסת.

הבעיה של פיזור הכנסת על-ידי קבלת חוק או החלטה אינה עקרונית. גם את קבלת ההחלטה אפשר יהיה לסייג, לבל תתקבל ההחלטה ביטיבת-פתע של הכנסת. אולם רצוי שהפיזור ייקבע בחוק מיוחד.

ח. רובין:

אף אני בדעה שפיזור הכנסת צריך להעשות בדרך של חוק. הגיסוקים שהביא חה"כ ורהפטיג בגד פיזור של הכנסת על-ידי הנשיא על-פי המלצת הממשלה הם ניסוקים פוליטיים נכונים. אנחנו צריכים לדון בטאלה זו על-יסוד מציאות קונקרטיה ופירוטה של הצעה כזאת היא למסור בידי המלגה אחת את הסמכות לפזר את הכנסת.

גם מבחינה משפטית אין הצעה זו מתקבלת על הדעת. ממלחנו מנוססת על אחריות קולקטיבית. כאשר הממשלה מקבלת הבעת אי-אמון, ממשיכה להתקיים האחריות הספציבית, אך לא האחריות הקולקטיבית. זאת אומרת שאותה ממסלה אשר אחד מסיפני ההיכר הכובהקים שלה בעדר ואשר הובע לה אי-אמון על-ידי הכנסת, תוכל לפזר את הכנסת.

ט. ח. כהן:

כל עוד הממשלה ממשיכה לכהן היא מנוססת על יסוד האחריות קולקטיבית.

ב. לוקר:

אנחנו כבר למודי-נסיון ביחס להרכבת מחסלות. לכן יש סובריט שצריך להקנות לנשיא את הסמכות לפזר את הכנסת אם הממשלה לא הורכבה תוך תקופה מסוימת לאחר הבחירות; יש צורך לתת בידי הרוב בממשלה את האפשרות להחליט במקרים יוצאים מן הכלל על קיום בחירות חדשות. יתכן שלאחר הבעת אי-אמון לממשלה על-ידי הכנסת סבורה הממשלה שהציבור בארץ מזדה עטה ולא עם הכנסת, והיא רוצה לשאול את דעת הציבור על-ידי קיום בחירות חדשות, יש לאפשר לה במקרה כזה לסר את הכנסת.

ועדת החוקה, חוק מס' 4.12.57

חוק

ד. בוחר-האי:

האפשרות של פיזור הכנסת לפני חוק
כהונתה הנה מסקנה חיובית והכרחית
במסגרת הפרלמנטרי שלנו, כי מספר זה אינו גורם קיום מסמלה שאינה
נשענת על רוב בכנסת.

בניח שהרוב בכנסת אינו יכול להגיע
לכלל החלטה על פיזור הכנסת, בו בזמן שאין אפשרות יחסי הכוחות
הקיימים בכנסת להרכיב מסמלה המתמנת על-ידי הרוב, מצב כזה יכול
להיווצר בתוך הקדנציה של הכנסת, כאשר הכנסת מכיעה אי-אמון
לממשלה ואין אפשרות להרכיב מסמלה שתהנה מאמון הבית. בני בעד
סיוג האפשרות של פיזור הכנסת, אבל אפשרות עצמה חייבת להיות,
מפני שעלול להיווצר מצב כזה בנסיבות להרכיב מסמלת רוב.

כן עלול להיווצר מצב דומה אחרי
הבחירות, כאשר מסמכה עוד לכהן הממשלה אשר נשענת על הרוב של
בכנסת הקודמת, אבל בכנסת שנבחרה לאחר הבחירות אין אפשרות למצוא
רוב לכל מסמלה שהיא.

בני חושב כי דווקא מצב שלנו, כאשר
גם הקואליציה וגם האופוזיציה אינן הומוגניות, יש לפתוח בחוק
פתח דרכו אפשר יהיה להחליץ טן המבוי הסתום בשעת הצורך.

חוק זה הנו חוק-יסוד ואינני יודע
לטובת מי עלול סעיף זה לפעול בעתיד. אבל לכל מקרה אני רואה
בו הכרח בחיינו הפרלמנטריים שלנו. אני חושש מאד מפני הפיכת
הנשיא לאישיות פוליטית. לכן אינני תומך בכך שהנשיא בעצמו
יצטרך להחליט על פיזור הכנסת, אלא הנשיא כמגלם ריבונות העם,
יעשה זאת על-פי הטלאת הממשלה. אני סוכן לסייג את האפשרות הזאת
בכך שאחרי הבחירות צריכה לעבור תקופה מסוימת בכדי שאפשר יהיה
להחליט על הפיזור ובמקרה של הבעת אי-אמון על-ידי הכנסת צריכים
תחילה להעשות נסיבות להרכיב מסמלה על-ידי חברי-כנסת מטיעות טובות,
ואם לא הצליחו רק אז אפשר יהיה לפזר את הכנסת.

ה. חוק

אם תתקבל ההצעה שעל פיזור הכנסת יוחלט
בחוק, נופלות כל הסתייגויותי בקשר ליוזמה
לפיזור הכנסת, כי ברור מי רשאי להציע לכנסת הצעת חוק. אני תומך
בהצעת של חקיקת חוק על פזר פיזור הכנסת.

אשר להצעה השניה, הרי המצב הפוליטי ברור,
אבל אני בכל זאת אינני דוחה לחלוטין אף הצעה זו. אולם בשאלה זו
יש צורך להתייעץ עם הסיעה. לכן אני מציע שנקבל היום את ההצעה
הראשונה בדבר פיזור הכנסת באמצעות חוק.

ו. איכילוב:

אני תומך בפיזור הכנסת באמצעות חוק.

אשר להצעה השניה, הרי הכנסת מורכבת
מסעוטים רבים ויתכן שמעוט מסוים לא ירצה בפיזור הכנסת ויקווה
שהעניינים יסתדרו כרצונו גם ללא פיזור. לכן דעתי היא, שאם לאחר
הבחירות או לאחר הבעת אי-אמון לממשלה הקיימת, לא הורכבה תוך 4 חדשים
ממשלה חדשה הנהגית מתמיכת הרוב בכנסת - יפזר נשיא המדינה את הכנסת.
אני מעדיף את טרחת הבחירות על המצב של קיום ממשלה שאינה בתמיכת על-ידי
הכנסת. אינני מתעלם מאופן הרכבת הממשלות אצלנו ולכן אני סוכן לכך
שהנסיבות להרכיב ממשלה ייטשו 4 חדשים, אך לא יותר מזה. במקרה
והנשיא פיזר את הכנסת, צריכות הבחירות להתקיים תוך שבועיים סיום
פיזורה ורשימות הבחורים שהוכנו לבחירות הקודמות יהיו בתוקף גם
בבחירות אלו.

ז. בר-רב-האי:

אפשר להתמקד ברשימות הבחורים הקיימות
אם הכנסת פוזרה אחרי הבחירות, אך לא
כאשר הובע לממשלה אי-אמון שנתיים לאחר הבחירות.

ח. נ. ניר:

הנדיבות נסתים. ההצעה בסעיף זה ביום ד'
הבא. (הישיבה ננעלה בשעה 11.00)