

פרוטוקול מס' 3/3

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ב', י"ג בחשוון תשי"ט - 27.10.58 - ג-10.45.

השתתפו: ז. ורהפטיג - יו"ר
ב. אזניה
ע. איכילוב
י. בורג
י. בדר
דף בר-רב-האי
ה. ברגר
ש. הלל
ב. לוקר
נ. ניר
י. קליבנוב
ש. רוזנברג
א. שוסטק
י. שופמן

מוזמנים: ח. כהן - היועץ המשפטי
ה' רוזנטל - משרד המשפטים

י. בר-יהודה - שר הפנים
ה' צילן - משרד הפנים
ה' חביון - "
ה' פלכסטר - "
ד"ר קסוינג' - "

סדר-היום: 1. חוק פנקס בעלי הזכות לבחור לכנסת.
2. חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות)

היו"ר ז. ורהפטיג: אני פותח את הישיבה.

חוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת.

י. בר-יהודה:

אסביר תחילה מדוע עדין אינה מונחת בפניכם הצעת החוק לתיקון חוק הבחירות. בחוק היסוד (הכנסת) נקבע כי לא יהיו מועמדים בבחירות לכנסת "עובדי מאינה בכירים וקציני צבא בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק". הממשלה דנה בהצעה שהובאה בפניה בענין זה והחליטה כי שום קצין בשירות פעיל לא יוכל להיות מועמד בבחירות. ברגע האחרון הודיע היועץ המשפטי שיש כנראה סתירה בין הוראה זו החלה על כל קציני הצבא ובין החוק שנתקבל בכנסת, ואם רוצים לקבוע כך, צריך יהיה לתקנו. בדרך כלל אין זה רצוי להציע תיקון לחוק יסוד חצי שנה לאחר קבלתו, ואם כן צריך יהיה לקבוע לפחות דרגה אחת של קצונה שעליה לא תהיה אסורה המועמדות לכנסת. בכל אופן הדבר יובא לפניכם, אני מקווה, עוד לפני שבוע הבא.

בחוק שלפניכם הכנסנו חלוקה שכנית: פנקס הבוחרים - רשימות כל הבוחרים במדינת ישראל; כל רשימה לחוד - חלק הפנקס הקובע את כל הבוחרים בשוב שלם. כחל-אכיב, למשל, במקומות של הצגה, יהיו רשימות כל הבוחרים בתל-אכיב, אבל לא של כל הבוחרים בארץ. כלומר, הפנקס הוא רשימת כל הבוחרים לכנסת.

היו"ר ז. ורהפטיג:

האם אין אפשרות לערוך אפנקס בוחרים
מלא לכל הארץ, לפי אלף-בית?

י. בר-יהודה:

אפשר לעשות הכל. זה רק ענין של כסף
וזמן. והשאלה היא אם יש צורך בזה.
בפני הבוחר הדרך פשוטה: אם אינו מוצא את שמו במקום שהוא צריך
להיות, הואפונה למשרד הפנים, ואנחנו עושים בשבילו את עבודה
החיפוש וכן את התיקונים הדרושים.

יש שני נימוקים לרשימה אלצית לפי אלף-
בית, ושאלה היא אם בגללם כדאי להשקיע את הכספים הדרושים לק.
הנימוק הראשון הוא כדי לבדוק אם פלוני אינו רשום בשני מקומות.
אם כן, אפשר להבטיח כי גם אם הוא רשום בשני מקומות, לא יוכל
להצביע יותר מאשר במקום אחד, מאחר שההצבעה נעשית לפי תעודת
הזהות. גם התועלת בכך מפוקפקת. בבחירות הקודמות, למשל,
היו כ-35 אלף בעלי שם "מזרחי". זה אומר שאם לוקחים שם אברהם
מזרחי, יש לפחות אלף כאלה. יש בארץ עשרים-אלושים שמות משפחה
שנושאים אותם אלים, ויש עשרות שמות משפחה שנושאים אותם מאות.
מי שירצה לחפש מישהו לפי זה באלפון ארצי, לא ימצא את ידיו
ורגליו. גם אינני יודע על שום מקום בעולם בו קיים אלפון ארצי.
לדעתי, זוהי הוצאה של זמן וכסף, שהענין אינו חובע אותה.

ה' צילן:

אנחנו משנים הפעם את יסודות הצגת
הרשימות, לפי סעיף 14. בבחירות הקודמות
היו בכל מקום הצגה רשימות של שנים, שלושה, ארבעה או חמישה
איזורים. כדי שההצגה תהיה יותר יעילה, אנחנו קובעים
הפעם שבכל מקום הצגה תהיינה רשימות של כל אותו הישוב, ולפי
מפתח הרחובות יוכל כל אדם בנקל למצוא אם הוא נמצא ברשימה
ובאיזו רשימה הוא נמצא. זה שיפור והתקדמות ניכרת. משום כך
נדמה לי שלא תהיה כל תועלת פפנקס בוחרים ארצי אלף-ביתי.

ש. רוזנברג:

מה דינו של אדם שגר במלון?

ה' צילן:

אם הוא מודיע שזוהי כתובתו, הוא רשום
לפי זה.

י. בורג:

מה אחוז האנשים שמשנים את מקום מגוריהם
במשך שנה?

ה' חביון:

היסוד להכנת פנקס הבוחרים היא כרססת
התושבים המרוכזה בצורת כרטיסים מנוקבים
עם חורים. זה נוח מאוד למכונות בהן אנחנו משתמשים. הכרססת היא
צילום בצורת חורים של הרשום בגליון הרישום של מרשם התושבים.
ז"א, למעשה יש במדינה כמה פנקסים: גליון כל תושב באיזור בו
הוא רשום; העתק בצורת כרטיסים מנוקבים במרכז למיכון משרדי,
ממנו יש שלושה העתקים. ז"א, למעשה, יש ארבעה העתקים של כרססת
התושבים, האחד - בגליונות הרישום, ושלושה בצורת כרטיסים
מנוקבים. הכרססת מכילה את הפרטים האחרונים על התושב, והיא
תמיד מעודכנת. רשומים השם, הכתובת, הגיל. הגיל רשום לפי הלוח
הגרגוריאני. לצערנו, פרש זה אינו תמיד מלא. יש שנת לידה,
לעתים קרובות אין חודש לידה, שלא לדבר על היום. והסיבות לכך
שונות. סיבה אחת היא שהדברים נעשו בחיפזון. יש גם אנשים שאין
להם תעודות ושאינם יודעים. בשנתונים הצעירים, למשל, 1940,
1941, 1942, ביותר מ-25% מהמקרים חודש הלידה אינו רשום. אני
בדקתי זאת לפי מדגם. וזהו החמר הגלמי שלפנינו.

בחומר שלפנינו חלים כל הזמן שינויים.
והיקף השינויים, אין לו דומה במקום אחר. בשנים 1955-1958, ארבע
שנים, היו למעלה מ-1.6 מיליון שינויים בכל הכרססת, יהודים ולא
יהודים. ז"א, למעלה מ-400 אלף שינויים לשנה. אפשר להגיד שבממוצע
לכל אדם יש שינוי פעם בארבע שנים. שינויי כתובת בלבד הם בערך
16%-13% לשנה. זה היקף גדול מאוד. יש גם בעיה של תיקוני גיל,

ה' חביון:

דבר שבח"ל אינו קיים. יש בארץ 10,000 תיקוני גיל בשנה. שנת הלידה אצלנו אינה רבר סטאטי, וזה דוקא בגילים הצעירים, 19-16.

התאריך הקובע לפי הנוהג הוא ה-31 בדצמבר. בתאריך זה אנחנו מקפידים לא רק את הגיל אלא גם את כל השינויים האחרים. לתאריך זה יש עקל לא רק לבי פנקס הבוחרים. כרשסת התושבים מששת גם למטרות אחרות. לפיה קובעים את הסטטיסטיקה של הרשויות המקומיות, של משרד החינוך, של יוצאי הצבא, לפיה חיים כל משרדיה ממסלה. אם ייקבע לענין זה שאא תאריך אחר, זה יהיה יוצא דופן ויגרור אחריו שינויים לגבי התאריכים הקובעים ביתר הרשויות.

ש. רוזנברג:

הצבא קובע את תאריכי הגיוס לפי התאריך העברי, אן בתשרי וא; בניסן.

ה' חביון:

אצלנו הוא מזמין את החומר לפי תאריך ה-31 לדצמבר. כי הכרשסת רשומה בצורה זאת.

רק אחרי סגירת הכרשסת, ב-31 בדצמבר, מתחילה עבודת הכנת הפנקס. מדברים על שלושה חדשים. למעשה עומדים לרשותנו רק חדשים. התיקונים נמשכים קרוב לחודש, ומסלוח ההודעות לבוחר אינו מתחיל לפני ה-1 בינואר. מסלוח ההודעות נעשה בדואר רשום, כל אחד חותם ואנחנו מקבלים את התלושים בחזרה ושומרים עליהם עד לאחר הבחירות, למקרה של ערעור. עד עכשיו ההודעה הזאת נעשתה על-ידינו מרצוננו, אולם עתה יהיה עלינו להקפיד יותר, מאחר שהדבר יהיה בצורת הוראה מחייבת בחוק. ואין להשוות זאת למסלוח דואר אחר. זהו דואר המגיע לב אורח במדינה. אין הדבר דומה אפילו למסלוח ברכות בראש השנה. יש כתובת ואנשים שבשכיל הדואר אינם קיימים, אלא לצורך זה של הודעת-בוחר אחת לארבע שנים. הדואר כאן עומד בפני קשיים שאינו עומד דואר בשום מדינה אחרת. סבורני שהחדשים הניתנים לו אינם תקופה ארוכה, ולהיפך, יש השוענים שהיא קצרה מדי.

הועלתה במליאה הצעה לשלוח הודעות לכל שנת בחירות צפויה. קודם-כל, זה די בלתי ברור. אנחנו גם מעוניינים לעבוד בסדר אדמיניסטרטיבי קבוע.

גם בענין הערעורים אין אנחנו דו מים ליצרנות אחרות. אולי גם ההתענינות בבחירות בארצות אחרות לא כל כך גדולה כפי שהיא אצלנו. וזהלי מפני שיש שם פחות שינויים משיש אצלנו. בבחירות הקודמות היו 170 אלף עררים. בשנה הבאה אני מעריך שיהיו למעלה מ-200 אלף עררים, וזאת לפי מדגמים שערכתי. בתוך זה כמובן עררים כפולים או עררים שאין להם יסוד וכו'.

י. בר-יהודה:

מבין מגישי העררים בפעם הקודמת 74 אלף נענו בחיוב. 48 אלף - נענו בחיוב מאחר שלא היה יסוד לערר שלהם, והם נמצאו ברשימה.

ה' חביון:

זוהי בעיה הקשורה בערעור הזולת.

אנחנו סבורים שאין אפשרות לקצ את לוח הזמנים המוצע לשנת 1959, בתנאים שעדין לא נבחנו על-נדיו, ואין כל אפשרות לקצר זאת לשנים הבאות, כפי שמוצע בחוק. פשוט אי-אפשר יהיה להתגבר על עומס העבודה. הלוח אינו קובע כל כך לגבי פנקס בוחרים רצוף. כאן אין בעיה של הכנת פנקס הבוחרים, כי הוא יהיה תמיד בתוקף. לכן אין צורך הפעם לעמוד על כל יום. לכן אפשר לוותר קצת בלוח המועדים, כדי שאפשר יהיה לעשות עבודה טובה.

היו"ר ז. ורהפטיג:

כמה עדין לעלות אלפון ארצי וכמה זמן תקח הכנתו?

27.10.58

חוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת

ה' חביון:

אנחנו נכין, אם כי החוק אינו מחייב זאת, אלפונים מקומיים בכל מקום שבו יהיו למעלה

מ-10,000 בוחרים. בבחירות הקודמות הדבר נעשה לפי הזמנת ועדת הבחירות המרכזית. אז זה עלה 51,000 ל"י, וזה היה לפני ארבע שנים. אלפון כזה שימש מעין לשכת מודיעין. אלפון ארצי צריך לעלות פי שנים או פי שלוש, ואת זאת צריך להתאים למחירים של היום. נוסף על כך זוהי שאלה של זמן. למשרד הפנים אין צורך בדבר הזה, מפני שש בידו הכלים הדרושים לבירור הערעורים. ומאחר שאין אנחנו מחייבים את הבוחר למצוא את שמו, הרי לדעתי אין גם צורך באלפון ארצי.

י. בר-יהודה:

אם לסדר אלפון מקומי לכל מקום שבו יש למעלה מ-10,000 בוחרים, הרי זה אומר

בבחירות הקרובות הרבה יותר אנשים ויותר מקומות מאשר בפעם הקודמת, וכמובן שגם מסיבה זו זה יעלה יותר. אינני מציע לבטל זאת. אבל אני מתנגד לכך שזה יהיה בחוק. זה צריך להיות אמצעי עזר, ואין זה צריך להפריע לתאריכים שנקבעו לדברים האחרים.

ה' חביון:

עלי לציין עוד שפעם הקודמת 40% מהעררים הגיעו בשלושת הימים האחרונים. ז"א,

למעשה אנחנו יכולים להתחיל לעבוד רק לאחר תום תקופת הגשת העררים, וזה מקשה מאוד על העבודה.

י. בדר:

חושבני שאין צורך במלה "פנקס". אפשר להגיד "רשימות הבוחרים לכנסת". אבל

זה ענין לבלשנים. הייתי מעדיף שלא יהיה בחוק ביטוי שאינו הכרחי.

יש להבדיל בין שני אלפונים: אלפון

בשלב הצגת הרשימות ואלפון אינפורמציה לבוחר ביום הבחירות. מבין שניהם אני מעדיף את הראשון. לפי מה שאני יודע מהבחירות הקודמות, בערים הגדולות הוא היה די חשוב. אינני עומד על הגבול של 10,000 בוחרים. אפשר להעלות זאת ל-15,000 בוחרים. אבל הבעיה של אלפון זה שייכת לחוק הבחירות יותר מאשר לחוק זה. יש כלל שאין מתחשבים בשינוי כתובת לגבי גבול מקום. לולא זאת, היינו עומדים בפני בעיות רבות בבחירות הקודמות. אם מישהו עבר מהל-אביב לרמת-גן, קיבלנו את הערר והעברנו אותו מרשימה לרשימה, אולם לא הסכמנו להעביר מישהו מרחוב לרחוב. על ידי כך חסכנו הרבה עבודה. אם נבטל את האלפון המקומי, פירוש הדבר יהיה הרבה יותר עררים. ואינני יודע מה עדיף. אשר לשמות הזחים, נכון שיש שמות רבים זחים, אבל מספרי תעודות הזחוי שונים, ותמיד אפשר למצוא את האדם לפי הסמכות ותעודת הזחוי.

לעומת זאת אינני רואה צורך באלפון

ארצי.

ש. רוזנברג:

לשם החוק: נכון שהחוק מכוון לבחירות לכנסת, אבל יחכן שישתמשו בפנקס זה

גם לצרכים אחרים, ולכן אולי מספיק היה לאמר "פנקס בעלי זכות לבחור".

אינני בעד אלפון ארצי. זה יהיה מסורבל

מדי. לעומת זאת האלפון המקומי הכרחי. אולי אפשר היה לקבוע שהוא יהיה בכל עיר.

י. בר-יהודה:

יש מועצות מקומיות גדולות מעיריות.

ש. רוזנברג:

אני חושב על מסגרת של 20-25 אלף תושבים. במקום כזה צריך להיות אלפון, וברור

שאלפון להצגה חשוב מהאלפון בשלב השני. אם כי אני מעדיף שני אלפונים. אין דבר חשוב במדינה מזכותו האלמנטארית של האזרח לבחור. כאן אין מקום לחסכון. לדעתי, גב נחטון על-ידי כך, מפני שיש כאן אפשרות העררים. יש הרבה מיליון רחוקים

י. בר-יהודה: אחה צריך להבחין בין ערעור וערר. ערעורים היו בסך הכל 23 אלף, מביניהם 7000-8000 מפני שביום האחרון נתקבלו 40 אלף עררים ועל 7000 לא הספיקו להודיעו, לכן הם הועברו לערעור. לולא זאת היה מספר הערעורים עוד יותר קטן.

ז. רוזנברג: נראה לי שהאלפון יפחית את מספר העררים ויביא לחסכון בכסף.

י. בר-יהודה: בכל הבחירות שהיו עד עכשיו זה לא היה קיים.

ש. כוזנברג: אם לבחור בין שני האלפונים, אני מעדיף את הראשון, וברור שיש צורך בק רב בשנת בחירות.

י. בר-יהודה: אינך יודע מתי יהיו בחירות.

ש. רוזנברג: העקר היא השנה הראשונה, ובמקרה שלנו היא תהיה שנת בחירות.

ד. בר-רב-האי: להצעה לשינוי השם: האם אפשר שלא לאמר לאן רשאים לבחור בעלי הזכות הרשומים בפנקס? בבחירות למקומות שונים יכולות להידרש תכונות שונות. השם אמנם מסרבל, אבל הוא נכון.

לא ראיתי עוד גוגמא של פנקס בוחרים ארצי. זה גם בלתי אפשרי. אנחנו מדינה קטנה, לעת עתה, אבל מה יעשו במדינות גדולות? הדבר גם איננו נכון. במדינות גדולות אין גם אלפונים מקומיים. יש 40-50 בעלי זכות בחירה בכל מקום, והם מפרסמים שלוש רשימות: רשימה ראשונה, רשימה שניה של אלה שמתכוונים להוסיףם ורשימה שלישית של אלה שמתכוונים להוציאם. לאחר שזה מתפרסם שולחים לבוחרים הודעות בדואר. באנגליה עונים על הודעות אלה 60%-65%. 15%-20% עונים לאחר ששולחים להם תזכורת. לגבי היתר הם מסדרים את העניין על-ידי ביקורי-בית. זוהי הפרוצדורה להפנת הרשימה האחרונה.

נכון שאצלנו השינויים הרבה יותר גדולים. יש שאלה של שיכונים, שגורמת לשינויים במידה רצינית. זוהי ממש יצירת איזורי אלפי חדשים. בתנאים אלה יש תועלת רבה באלפון מקומי. אבל אין זה ענין של החוק. זה כלי-עזר. וברור שהמדובר על אלפון להצגה. במידה שדרוש אלפון כזה, הוא דרוש בכל שנה, כי כל פעם של החוק הזה הוא שכך שיהיה פנקס בוחרים קבוע.

2. חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות).

היו"ר ז. ורהפטיג: לפנינו הנוסח הסופי של החוק.

י. שופמן: אני מוותר על הסתייגותי לסעיף 4.

בסעיף 4 כתוב "אם היה רשות אחרת", ודומני שצריך לאמר "אם היה עובד רשות אתה".

ז. ורהפטיג: לסעיף 4: אנחנו רצינו שיהיה ברור שאין ערר לפי סעיף 2, מאחר שהפקיד מוכרח למלא את ההוראה הזאת. מהנוסח משתמע שהערר הוא גם על סעיף 2, צריך לתקן זאת.

ה. כהן: מהנוסח המוצע ברור שהפקיד אינו יכול לסרב לתת נימוקים אלא לפי סעיף 3.

ח. כהן:
להערת ח"כ שרפמן: לגבי רשויות בשירות המדינה אין זה איכפת לי לדבר על עובדים, מה שאין כן לגבי רשויות שאינן בשירות המדינה. יש רשויות שבהן הרשות בתור שכזאת מקבלת סמכות, כמו לשכת העבודה.

היו"ר ז. טרהפטיג:
אני מבקש מחברי הועדה להביא את הערותיהם לנוסח החוק ולהסתייגויות בישיבת יום ד'.

הישיבה ננעלה בשעה 13.15.