

פרוטוקול מס' 20/ד

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהתקיימה ביום ד', 31.12.58, בשעה 9.

נכונ:

- חברי הוועדה: ז. ורהמטיג - היו"ר
- ב. אזניה
- ע. איכילוב
- מ. בגין
- י. בדר
- ה. ברגר
- ד. בר-רב-האי
- ע. דגני
- ש. הלל
- י. הרדי
- מ. זוארץ
- ש. יוניצ'מן
- י. ישעיהו
- י. כמיס
- ב. לוקר
- נ. ניר
- י. קליבנוב
- ח. רובין
- י. רוזנברג

מוזמנים:

- מר ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
- מר צילן - המפקח הארצי על הבחירות
- מר סיבלר סגן - היועץ המשפטי, מ. הפנים
- מר קסבינר - נציג משרד הפנים
- מר רוזנטל - נציג משרד המשפטים

סדר-היום:

חוק יסודי: הכנסת (הוא לא נכנס) - סעיף 2

=====

ג. ניר:

חוק זה אינו מוסיף ואינו גורע למעשה. הוא רק אומר שאם רוצים לשנות דבר מה בחוק הכנסת, יש לנהוג לפי הוראותיו. בעצם צריך היה זה להיות ברור, אבל קרו מקרים שרצו כאילו ללכת לא בדרך זו. לכן יש צורך בהוראה זו שאני מציע לכנסת.

ה. בר-רב-האי:

אני מסכים שהחוק אינו מוסיף ואינו גורע, לכן אין צורך בו. לגופה של ההצעה, אומר סעיף 2 (א) שאם מישהו חושב כי הצעה מסוימת עלולה לפגוע בחוק הכנסת, יהיה ויכוח על כך אם יש פגיעה או אין. אולם אין אינ סנציה שתוכל להכריע אם הצעה מסימת עלולה לפגוע בחוק הכנסת. לכן העניין יועמד לדיון והכנסת תחליט אם זה פוגע או לאו.

פ. בגין:

אני רואה חוק זה לדרוש, להעיל ערך וחיוני, שהצורך בו נובע גם מהחלטת הכנסת. ברוב הקונסטיטוציות בעולם נאמר בסעיפים מסיימים כי רק רוב מיוחד יכול לשנותם. החלטה על רוב כזה בסעיפים מסויימים מתקבלת בפרלמנט ברוב רגיל. אני כבוד שאילמלא היה טעם בזה, גם בארצות אחרות לא היו מציעים זאת.

מ. ין:

הצבעות ברוב מיוחד מונעות שרירות מסוימת ומעניקות לציבור הרגשת בטחון שענינים

יסודיים לא ישרנו בקלות ראש בדרך הרגילה.

הכנסת החליטה ביחס למעוף אחד שלא רוב המצביעים

כי אם רוב חברי הכנסת יוכל לשנותו. הצעת חה"כ נייר אומרת שאם משהו ירצה לשנות את המעוף הזה, עלו להציע זאת במפורש לכנסת ולא לעשות זאת בעקיפין. יתכן שאי-אלא הנסיון לעקוף את ההוראה בדבר הרוב המיוחד, לא היה על דעת חה"כ נייר להציע הצעתו.

נניח שהכנסת היתה מקבלת רוב רגיל את ההצעה בדבר

עריכת משאל-עם לשינוי שיטת הבחירות ונניח שפטשאל-העם הרוב היה בעד שינוי השיטה. איזה מצב של "אכס-לכס" היה נוצר במדינת ישראל... אמנם העם הוא סוברצגני יכול להחליט על כל דבר, אבל הכנסת בכל זאת קיבלה בזמנו את ההחלטה כי שינוי מעיף מסויים צריך להעשות רוב על-ידי רוב מיוחד. מה רב היה הלעג לכנסת לו דבר כזה היה קורה. יש למנוע אפשרות כזאת.

ג. אונות:

ברצוני לנתח את מעיף 2 של הצעת החוק.

לא ברור לי מובן המלים "הכנסת לא תזקק להצעת

החוק". אינני מבין כיצד אפשר לומר בחוק שהכנסת לא תזקק להצעת חוק. אי-אפשר להגיד למחוקק מראש שהוא לא יזקק להצעת חוק מסוימת. אני מוכן לשנות את עמדת לגבי דבר זה אם יוכיחו לי שיש בארץ כלשהי חוקה האוסרת על המוסד המחוקק לדון בהצעת חוק.

הי"ד ז. ורהפסא:

אפשר לומר "לא ישנו".

ג. אונות:

זוהי חזרה על מה שכתוב כבר בחוק הכנסת, ואין צורך בכך.

יש לי חשש מבוטס שחה"כ נייר והתומכים בהצעתו

יניסו מתכוונים לפתור את השאלה הזאת באמצעות חוק, אלא הם מתכוונים לקבוע על-ידי הצעתם כלל בפרוצדורה. אינני יודע אם אפשר לעשות זאת בדרך זו. אינני יודע אם אפשר לדמו שהכנסת לא תזקק להצעת חוק, משום שהצעה זו עלולה לקבל יק רוב רגיל ועלול להוצר מצב של "אכס-לכס". אני אומר שאין מוסד חקיקתי יכול להחליט לגבי עצמו שלא יטפל בהצעה העלולה להעמידו בפני מבוט סתום. כמו כן, אין לדעת מראש אם הצעה הצפויה להביא בעקיפין לידי שינוי מעיף שלשם שינוי יש צורך ברוב מיוחד, לא תשיג את הרוב המיוחד הדרוש לשם כך. למדתי על יסוד חוקת ווייסר שחוקה אפשר לשנות גם לא במפורש אם החוק שבא לשנותה משיג את הרוב הדרוש.

נאמר כאילו שבקריאה ראשונה אסור לבנות

ההצעת חוק מסוימת, מתוך חשש שבקריאה שלישית תזכה היא רק ב-59 קולות. אבל שמא תזכה ל-61 קולות?

יש בהצעת החוק של חה"כ נייר עוד דבר

שאינו נראה לי. נאמר: "הוראה מהוראותיו של חוק הכנסת". האם אסור בעקיפין לפגוע גם בסעיפים שאפשר לשנותם ברוב רגיל?

מציעי החוק לא שקלו היטב בדבר ועירבבו

נתי פרשיות: את שאלת הרוב המיוחד של 61 קול עם השאלה של סיפול בהצעה זכאה לשנות בעקיפין הוראה ששינויה מצריך רוב מיוחד. אין לסנוע את הסיפול בהצעת החוק. יתכן שתוך כדי הדיון בהצעה בקריאה הראשונה, בוועדה וכן בהקריאה השניה, ישתכנעו חברי הכנסת ויימצא הרוב הדרוש. מציעי ההצעה זומרים שאין להציע הצעת חוק כאשר ידוע שאין היא נתמכת על-ידי 61 חברי כנסת. לדבר זה אין להסכים. אם יתברר שהצעה מסוימת הבאה לשנות בעקיפין הוראה בחוק הכנסת שדורשת רוב מיוחד - והצעה כזאת מנוגדת לחוק הכנסת, לפי דעת חה"כ נייר ותומכי הצעתו - תתקבל ברוב מיוחד, תהיה היא בבחינת חוק מאוחר זכא לשנות את חוק הכנסת. אם הצעת החוק הבאה לשנות את חוק הכנסת תזכה ברוב רגיל בלבד, יוכלו המתנגדים לסעון שזה בניגוד לחוק הכנסת וכי אין לקבל הצעה כזאת.

אני חושב שהצעת החוק מופרכת מיסודה. אין

למנוע מחברי כנסת אפשרות לנסות ולהשיג רוב מיוחד להצעה הבאה לשנות בעקיפין את חוק הכנסת.

ג. רונברג:

כאשר הצעת חוק מועברת לוועדה כדי שזו

תחליט אם יש להחזירה לקריאה ראשונה, אין

נורך לתכנס לכל הנימוקים שחה"כ אונות העלה אותם. הוא טען אותן הטענות ממליאת הכנסת, אך רוב הכנסת לא קיבל את דעתו והוחלט להעביר את הצעת החוק לוועדת החוקה, על מנת שתחליט אם להחזיר את ההצעה לקריאה ראשונה. אם הכנסת מעבירה הצעת חוק לוועדה לשם בדיקה, ברור שהיא מקבלת את העיקרון המונח ביסוד ההצעה.

אף אני אינני מסכים לנוסח החוק, כפי

יש. אבל אדבר על כך בכאשר הצעת החוק תוחזר לוועדה לאחר קריאה ראשונה.

**י. רוזנברג:** אלו היה עדיין בחקפו התקנון הישן, היתה מליאת הכנסת מיד מחליטה על עריכת קריאה ראשונה בהצעת חה"כ ניר. אך מאחר והתקנון החדש קובע כי אין מליאת הכנסת יכולה להתחיל מיד על עריכת קריאה ראשונה, ללא העברה מוקדמת לוועדה, רק משום כך החליטה הכנסת על העברת ההצעה לוועדה. הואיל וזאת היתה הסיבה להעברת החוק, מציע אני עתה להחזירו לכנסת לקריאה ראשונה.

**מר יריין:** ברצוני להעיר לגבי הפרוצדורה. הכנסת העבירה את הצעת החוק לוועדה, בהתאם לסעיף 84(ד) של התקנון. בסעיף 85 של התקנון נאמר כי הוועדה תכין את הצעת החוק לדיון בכנסת או תציע לכנסת להסירה מסדר היום. אלו שתי האפשרויות העומדות בפני הוועדה.

**ינ"ר ז. ורהפטיג:** משום כך רשאים חברי הוועדה ואף חייבים לדון גם בהצעה לגופה.

**י. הירי:** אינני גורס כי לאחר שהוועדה מציעה לכנסת להסיר הצעה מסדר היום, יכולה הכנסת להחליט אחרת. לכן עלינו לקבוע אם מעוניינים אנו בעריכת קריאה ראשונה.

סיעתנו התנגדה תמיד לרוב מיוחס ואף בחוק יסוד(הכנסת) הצביעה נגדו. אנו סבורים שאין זה צודק לחייב רוב כזה בחוקים מסויימים, בעוד שעד כה ההחלטות החשובות והגורליות ביותר נתקבלו ברוב רגיל. סיעתנו סבורה כי רוב מיוחס פירושו מסירת ההכרעה בידי המיעוט, ואנו בכל זאת סבורים כי הרוב צודק יותר מהמיעוט. במשך 10 שנים לא נתקבל העניין של רוב מיוחס משום חוק ואף לא הצענו כי חוקת המדינה תהיה בנויה על רוב כזה, כי איננו יודעים כיצד יהיה מורכב אי-מעם המיעוט בכנסת. גם מנ"סוני באו"ם יכול אני לומר שאין כל הצדקה לחובה לקבל החלטות מסויימות ברוב מיוחס.

יש לזכור גם את האבסורד המשפטי שבהוראה על רוב מיוחס, כי הרי סעיף הקובע רוב מיוחס אפשר בכל רגע לשנות על ידי תיקון המתקבל ברוב רגיל. היינו מסכימים אולי לרוב מיוחס לו היו גם צלנו שני בתי פרלמנט. אבל במצב הנוכחי אין להסכים לזה. אם רוצים להקנות משקל מסוייט להצבעה, יש אולי לקיים שתי הצבעות בהפסקה של זמן מה.

סיעתנו הצביעה בעד העברת הצעת חה"כ ניר לוועדה, מפני שגרסנו כי טוב שייערך בוועדה ליבון בה על יסוד יותר משפטי. סיעתנו הביטה על ההצעה בדבר עריכת משאל-עם כעל נסיון של מוטט חודתי. ברגע שכל אחד עושה כטוב בעיניו ומשחמש באמצעים פסוליים, טוב שהצעה כזו תמצא בוועדה. אך לאחר שהצעת משאל-העם והדרך המלוזה בה הצעה סוכלו, הושגה כבר המטרה שלמענה הציע חה"כ ניר את הצעתו.

אם יש בינינו חברים הסבורים שהכנסת שהצעה באה למנוע אותה לא חלפה עדיין, אפשר להקפיד את ההצעה בוועדה. אם אין מסכימים להקפאה, אני מציע לא להמליץ בפני הכנסת על עריכת קריאה ראשונה.

**ה. ברגר:** עוד לפני התקנון החדש היו מקרים בהם היתה הכנסת מחליטה להעביר הצעת חוק פסיית קודם כל לחוות דעתה של אחת הוועדות. לאחר נסיון של שנים מספר החלט בוועדת הכנסת כי זו צריכה להיות הפרוצדורה הרגילה. כיום צריכת וועדה של הכנסת לבדוק תחילה אם יש מקום להצעה מעין זו.

אשר לעצם הצעת חה"כ ניר, כאשר הכנסת קעה כי החלטות מסויימות יתקבלו רק ברוב מיוחס, היא קבעה זאת לגבי החלטות, אך לא לגבי הדיון שלפני קבלת החלטה. אינני יכול לומר מה יקרה כאשר לאחר כל שלבי הדיון תקבל הכנסת ב-59 קולות נגד 58 החלטה שחוק הכנסת קובע כי יכולה להתקבל רק ברוב של 61 קולות. אולם הצעה לשלול מאת חברי הכנסת ומהכנסת את הזכות לדון בעניין שלשם קבלתו בכנסת דרושים 61 קולות היא הצעה הנוגדת את יסודות הכנסת, ואני מציע שהוועדה לא תליץ בפני הכנסת על עריכת קריאה ראשונה.

**מ. בגין:** למעלה מכל ספק הוא שהתקנון נותן לוועדה רק סמכות להמליץ בפני המליאה על עריכת קריאה ראשונה בהצעת חוק מסויימת או על הסרת ההצעה מטד היום. אולם סמכות החלטה הסופית היא בידי הכנסת והיא רשאית שלא לקבל את המלצת הוועדה. אינני יודע מה יקרה כאשר הכנסת תדחה המלצה של ועדה, אבל אני מניח

מ. בגין:

אני מקווה כי חה"כ הררי יחזור בו מהצעתו להקפיא את הדיונים בהצעת החוק בוועדה, כי אינני בעד החזקת הצעה זו כנשק לגבי העתיד. לדעתנו, משועברה הצעה לחוות דעתה של הוועדה, צריכה הוועדה להחליט לכאן או לכאן.

לחה"כ אזניה עלי לענות, כי אין הצעת חה"כ ניר אומרת שאי-אפשר יהיה לשנות הוראה מהוראות חוק הכנסת. להיפך, ההצעה קובעת כי אפשר לשנות את סעיפי חוק הכנסת, אבל רק בדרך שאותו חוק קבעה.

אם המלים "לא תזקק" אינן נראות לחברי הוועדה, ניתן לשנותן. אולם אני רוצה להזכיר כי אף לגבי בית משפט, שיקר תפקידו לשפוט, קבעה הכנסת מדי פעם כי בענין מסויים לא יזקק בית המשפט לשום פעולה. והרי גירת הדרך למשפט היא דבר רציני מאד.

אני רוצה להביא אסמכתא גם מהחוקה של ארצות הברית. באחד מסיפוי החוקה נאמר שכל שכוונות החקיקה נחונות בידי הקונגרס. אך לאחר מכן בא תיקון האומר שהקונגרס לא יחוקק כל חוק בנוגע לענין פלוני. יש כאילו סתירה בין שתי ההוראות, אך הראשונה היא בבחינת חוק כללי ואילו השניה בבחינת חוק מיוחד.

כדי להבטיח שלא ישנו נסיונות לשנות מעיפין את הסעיף הדרוש רוב מיוחד, יש להציע לכנסת שתדון בקריאה ראשונה בהצעת החוק של חה"כ ניר.

ד. בר-רב-האי:  
אחת השגיאות המקובלות אצלנו היא להרכיב קטע מחוקה אחרת, שיש לו הצדקה הגיונית מתוך המבנה הכללי של אותה מדינה, על המבנה הקיים אצלנו.

אם נאמר "לא תזקק", צריכה להיות אישטנציה אשר לפני הגשת הצעה לכנסת תחליט אם יכולה הכנסת להזקק לאותה הצעה. אך אינני חושב שיש מישהו היכול לשלול מהכנסת אפשרות לדון בהצעה. מכיון שאינסטנציה כזאת אינה קיימת, אין ברירה אלא להביא את ההצעה לדיון בכנסת. רק בשלב האחרון של הדיון תתעורר הבעיה אם ישנו הרוב הדרוש לקבלת ההצעה. אף אם תחליט הכנסת ברוב קולות לקבל את ההצעה שיש בה משום שינוי של סעיף 4 לחוק הכנסת, אין במבנה הקונסטיטוציוני שלנו אינסטנציה שתוכל להעמיד את הכנסת על טעותה.

אני רואה הצעת חוק זו כאקט הפגנתי לא כאקט חוקתי, ואני מציע לוועדה כי תמליץ בפני הכנסת על הסרתה מסדר היום.

ע. איכילוב:  
צודק חה"כ אזניה שאין למנוע בדרך חקיקתית אפשרות מבחן אם הצעת חוק פלונית תזכה ב-61 קולות. חה"כ ניר שגה אולי בניסוח הצעתו, כי כפי שהובאה לפנינו, אין לנו ברירה אלא להציע להסירה מסדר היום.

אילו הענין היה מעשי ודחוף, אפשר היה לדון בנוסח ההצעה, על אף כל ההתנגדות שיש בוועדה להצעה זו. אך צדק חה"כ הררי שכיום אין צורך בהצעה זו. מאחר וטענת חה"כ אזניה, כי אין למנוע מהכנסת עריכת מבחן אם הצעה פלונית תזכה ב-61 קול, היא מכריעה, אין ברירה אלא להקפיא את ההצעה בוועדה או להציע למליאת הכנסת להסירה מסדר היום.

ו. הררי:  
אני רואה חובה לעצמי להודות כי צדק חה"כ בגין פברשו שאין הכנסת מחוייבת לקבל את המלצת הוועדה, וזאת לאח הכתוב בסעיף 86 לחקנון.

ז. ניר:  
כל הנימוקים שהושמעו כאן בעד ונגד ההצעה ידועים כבר, ואין כאן שאלה של שכנוע לצד זה או אחר.

צדק חה"כ רוזנברג שלו היה בחקפו התקנון הישן, היתה הכנסת מקיימת את הקריאה הראשונה לאלתר, בלי להעביר את הצעה תחילה לוועדה. היה כבר מקרה שהגשתי לכנסת הצעת חוק, ראש הממשלה לא התנגד לעריכת קריאה ראשונה של הצעה זו, אך היא נדחתה בקריאה ראשונה ב-6 קולות נגד 3 קולות.

אין לקבל את הטענה שהושמעה כאן כי תצעת החוק אינה הגיונית. אם לא היתה הכנסת מסכימה להמלצת הוועדה, היתה בכל זאת יכולה לסיים קריאה ראשונה.

ג. נייר: סגנת הררי נגד הרוב המיוחס שייכת לסעיף 45 של חוק הכנסת. בסעיף 4 מדובר לא על רוב מיוחס, כי אם על רוב חברי הכנסת, ולא המיעוט קובע במקרה זה. סעיף 4 נאמר כי לשם מניעת הכרעה מקרית במספר לא גדול של מצביעים ולשם הבטחת שקול נכון מצד כל החברים, צריכה הצעת שינוי להתקבל ב-61 קולות; היינו, הכרעה היא בידי קול אחד, בלבד.

קרה דבר מה בכנסת שחברי כנסת רצו לעקוף את הכתוב בחוק הכנסת שאין לשנות את שיטת הבחירות אלא ב-61 קולות, וניסו לשנות את שיטת הבחירות באמצעות משאל-עם. הדרך החוקית לעשות זאת היתה להביא תיקון לחוק הכנסת, האומר שאת שיטת הבחירות ניתן לשנות גם על ידי משאל-עם, ותיקון זה צריך היה אף הוא לזכות ב-61 קולות. אך המציעים לא הלכו בדרך זו.

כדי למנוע מקרים כאלה, הגשתי לכנסת את הצעתי ועתה טוענים נגדי שאני רוצה למנוע מהכנסת את האפשרות לשקול אם יהיו 61 קולות. הצעתי אומרת שאם רוצים לשנות את שיטת הבחירות, יש להגיש הצעת חוק מפורשת הבאה לשנות את סעיף 4 לחוק הכנסת. הכנסת תדון בהצעה כזאת והיא תתקבל אם תזכה בסוף ל-61 קולות. הכנסת היא סוברנית והיא יכולה כתוצאה מזה אף לסייג את עצמה.

ה. בר-רב-האי: מה תהיה האינסטנציה שתאמר לכנסת כי להצעת חוק פלונית אסור לה להזקק?

ג. נייר: אפשר למסור את ההכרעה לידי יו"ר הכנסת, כשם שמטורה לוחצת לביצוע כמה חוקים אחרים הנוגעים לכנסת.

אני חוזר ומדגיש כי אין בהצעתי משום הגבלה על דיון בשינוי שיטת הבחירות. כל חבר כנסת יכול להציע הצעת חוק הבאה לשנות את שיטת הבחירות, בתנאי שיעשה זאת במפורש.

לדעתי, אין זה הגיוני להקפיד את הצעתי מועדה ולהעבירה לקריאה ראשונה רק לאחר שתובא לכנסת הצעת חוק שכבר הבטחה לנו ואשר מטרתה להשיג מה שלא השיגה ההצעה בדבר עריכת משאל-עם. לעתי, יש לתת לכנסת את האפשרות להכריע אם רוצה היא לערוך קריאה ראשונה של הצעה זו או לא.

היו"ר ז. ורהפטיג: יש 4 הצעות: א) להשהות את ההצעה בוועדה; ב) להעביר את ההצעה לקריאה ראשונה; ג) להעביר את ההצעה לקריאה ראשונה ולהחליט גם ביחס לנוסח ההצעה; ד) להציע לכנסת כי תסיר את ההצעה מסדר יומה.

י. רוזנברג: אני רוצה לשקול את אפשרות שהיית ההצעה בוועדה, ואני מבקש לא לקיים את ההצעה היומ.

היו"ר ז. ורהפטיג: בהסכמת חברי הוועדה, אני דחה את ההצבעה לשיבת הוועדה ביום ד' בעוד בוועיים.