

פ ר ו ט ו ק ו ל מס' 21/ד

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ב', כ"ד בטבת תשי"ט - 1.59.1.59 - נ-10.45.

השתתפו : ז. ורהפטיג - יו"ר
ב. אזניה
ע. איכילוב
י. בדר
ס. בגין
ה. ברגר
ע. דגני
י. הררי
ש. הלל
ס. כפיס
ב. לוקר
נ. ניר
ש. רוזנברג
י. שופמן

מוזמנים : פ. רוזן - שר המשפטים
י. בר-יהודה - שר הפנים
א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי
ה' צילן - משרד הפנים
ס. אלון - משרד המשפטים
ה' רוזנטל - משרד המשפטים

סדר-היום : 1. חוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת;
2. חוק הבחירות לכנסת (תיקון).

היו"ר ז. ורהפטיג : אני פותח את הישיבה.

לפני שנעביר לחוק הבחירות, נחזור לחוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת, מאחר ששר הפנים מבקש להכניס בו תיקון, הוא סבור - תיקון טעות.

בר-יהודה : בדיון שהיה בוועדה הזכרנו לא פעם כי לא יהיה תיקון ברשימות במקרה של ערר של אדם שהעתיק את מקום מגוריו ממקום למקום באותו ישוב. בחוק הקודם נאמר במפורש בסעיף 20(ב) : "אולם מי שהעתיק את מעונו לנקודת ישוב אחרת - -". הפרט הזה הוזנח משום-מה בהצעה המובחת עתה על שולחן הכנסת.

אני מבקש לראות בתיקון זה תיקון-טעות. אם לא תסכימו לכך, אבקש להרשות לי להביא זאת כהסתייגות. אינני חושב שיש מקום לחלוקי דעות על עצם העניין.

ה' צילן : אין זה עניין של מספר גדול של עררים בלבד, אלא גם של שינוי התשובות האינדיבידואלי של הרבה מאוד אנשים לפי איזורי הקלפיה. בידרנו את הדבר עם המרכז למיכון משרדי, והדבר אינו בר-ביצוע.

לי בראה שהדרך הנכונה לעשות זאת היא בצורת הכנסת הסתייגות, שהיו"ר יודיע

היו"ר ז. ורהפטיג:

שאינן לה התנגדות מצד הוועדה.

אני מבקש לדחות את ההחלטה בעניין זה לסוף הישיבה, מאחר שהייתי רוצה להתייעץ

מ. בגין:

בעניין זה עם חברי.

הוחלט: לדחות את ההחלטה בעניין זה לסוף הישיבה.

להסתייגות של ח"כ אזניה ושלי לסעיף 19, אני מבקש לאפשר לנו להוסיף והיו

ב. ניר:

רשומים ב-31.12 במרשם התושבים. היו חברים שטענו נגד הצעתנו שהיא מעוררת בעיות בקשר עם עולים שיבואו אחרי ה-31.12 וידרשו להכליל אותם ברשימות הבחורים. לכן יש צורך בתוספת הזאת.

א. ידן:

אם ההסתייגות תתקבל בכנסת, השאלה תבוא על פתרונה מעצמה, מאחר שבסעיף שבו תתקבל ההסתייגות נאמר " - שביום הקובע היו רשומים במרשם התושבים".

בקשר עם הנקודה הזאת, הפנו את תשומת לבי שהכנסת תעודות הזרות מעוררת בעיה. הכוונה היתה לפי שמלאו לו 18 עד לתאריך מסוים לפי הרישום במרשם התושבים, ולא דווקא לפי מה שמופיע בתעודת הזרות שלו. לכן אשתבוא ההסתייגות לדיון בכנסת, צריך יהיה להעיר כי במקום המלים "ושתעודת הזרות שלהם" - יבואו המלים "ושלפי אותו הרישום".

הוחלט: להכניס את התיקון המוצע על-ידי ה'א. ידן להסתייגות של ח"כ אזניה וניר.

2. חוק הבחירות לכנסת (תיקון).

סעיף 1.

בקשר עם מה שהוחלט בחוק הפנקס, צריך יהיה לנסח את הסעיף באופן שונה.

היו"ר ז. ורהפטיג:

או לי אפשר היה לקבל כאן החלטה שכל ההחלטות וההתיות לחוק הבחירות ולחוק הפנקס יחד, יועמדו להצבעה רק באחד משני החוקים, באותו חוק שיובא לכנסת הראשונה, ובאופן אוטומטי ייחשבו ההצעות האחרות כהסתייגויות בחוק השני. מפני שהרי אין זה מתקבל על הדעת שבחוק שני נקבל משהו מנוגד למה שנתקבל בחוק הראשון.

בר-יהודה:

כבר עתה ברור כי חוק הפנקס יתקבל לראשונה. וכל הבעיה מתעוררת רק בסעיף 1

היו"ר ז. ורהפטיג:

לחוק הבחירות.

ב. לוקר:

גם אם הכנסת לא תקבל את ההסתייגות של ח"כ אזניה וניר בנוגע ליום הקובע לגבי זכות הבחירה, אני מציע לאמר כאן משהו שממנו יהיה ברור שאם אדם עבר את גיל 19, על כל פנים לו תהיה זכות בחירה.

ג. ניד:
אני מסתלק מהסתייגותי בסעיף 1, כפי שהגשתי אותה באחת הישיבות הקודמות, ומצטרף להסתייגותו של ח"כ אזניה בסעיף זה.

ג. בר-יהודה:
הייתי מציע לדון בסעיף 1 לאחר שיתקבל חוק פנקס הבוחרים לכנסת. מפני שיש כאן דברים שבהם לא נוכל לקבל משהו שונה ממה שיתקבל באותו חוק.

הוחלט:
לקבל את הצעת שר הפנים לדחות את הדיון בסעיף 1 של החוק עד לאחר שיתקבל בכנסת חוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת.

סעיף 2.

י. בר-יהודה:
אנחנו יצאנו מהנחה שסעיף-קטן (א) צריך לחל על עובדי מדינה מדרגה 5 ומעלה. אך ישנם אנשים שדרגתם בתקן היא, נאמר, מ-4 עד 4. גם אם הם מקבלים תחילה את הדרגה הנמוכה, ממכריותם מקבילות לאלו שיש להם את הדרגה הגבוהה באותו תפקיד.

לגבי קציני צבא הניחה הממשלה כי שום קצין אינו צריך להיות מעמד בבחירות כל זמן שהוא בתפקיד של קצין. אך ישנם קצינים שאין הדבר תלוי בהם, מאחר שהם בשירות חובה. מצד שני החוק אומר "קציני צבא בכירים", ז"א, צריכים להיות קצינים שאינם נכללים בהנחה הזאת, אחרת יהיה בכך ניגוד לחוק היסוד.

אשר לעובדי המדינה, ההנחה הייתה שעובד בכיר, מדרגה 5 ומעלה, אינו יכול לקבל תשלום בעד שעות נוספות. בזמנו, קבעו לפי זה את המושג של עובד בכיר. ואנחנו הלכנו לפי זה.

העירו לי שכאשר אומרים "מי שמקבל מקופת האוצר", זה עלול לכלול גם מקבלי פנסיה וגמלה. לי נדמה שאין זה כך, אבל אם יש ספק, צריך להבהיר שאין זה חל עליהם.

היו"ר ז. ורהפטיג:
פה מדובר על משכורת, ואם אינם מקבלים משכורת אלא גימלה.

ט. בגין:
אני שומע שיש למעלה מ-15 דרגות בשירות המדינה. אם כן, מה היסוד ההגיוני לקביעת הגבול בדרגה 5 דוקא?

בצוגע לקציני צבא, מקובל שבאותו העולם שקצין בכיר הוא מטיג'ר ומעלה. זה מקביל אצלנו לרב-סרן. מבחינה צבאית גרידא אילו ספק ביחס למשמעותו של המושג "קצין בכיר".

נדמה לי שבחוק אין זה ברור מה יהיה הדין לגבי קצין המשרת שירות חובה. קצין מילואים הוא אזרח. קצין בשירות קבע משרת על פי חוזה ויכול לבקש לשחרר אותו מן השירות לזמן-מה. אולם לגבי קצין בשירות חובה, אין הדבר ברור.

ד. לוינברג:
אני הייתי מעדיף לקבוע לגבי עובדי המדינה דרגה גבוהה מ-5. ההחלטה לכלול את עובדי המדינה הבכירים לא היתה החלטה טכנית, אלא הכוונה היתה לאנשים שיש להם הישגים. ואז צריכה ההוראה הזאת לחול גם על מנהלי חברות ממשלתיות ועובדים בכירים החורים בחברות ממשלתיות, אשר אינם מקבילים את משכורתם באופן ישיר מקופת האוצר, אבל למעשה הם אחראים בפני הממשלה על פעולותיהם, ויש להם השפעה רבה. כמו-כן צריך להכליל בזה עובדים בכירים ברשויות המקומיות, שמבחינת יכולת ההשפעה גם להם חשיבות רבה.

לגבי קציני צבא, אינני רואה צורך בפילפול הזה מפני שחוק היסוד קבע: קציני צבא בכירים. החוק קבע למי

היו"ר ז. ורהפטיג:

אבל בחוק היסוד יש גם סעיף האומר שכל
אזרח שלא נשללה ממנו הזכות הזאת, זכאי

להיות מועמד.

ש. רוזנברג:

אבל זה חוק שאפשר לשנותו ברוב רגיל.

אני גם אינני מבין מדוע צריך להכליל
באיסור הזה כל קצין. לדעתי, מספיק קצין בדרגת רב-סרן ומעלה.

הייתי מבקש הסבר מה הרין של קצין צבא
בשירות-קבע שנמצא בחופשה.

נ. ניר:

לסעיף-קטן (א) (3): לא ברור לי מדוע
להוציא מאפשרות של הצגת מועמדות
פקיד אשר נמצא בדרגה נמוכה, מפני שהוא יכול פעם להגיע לדרגה 5.

ה' צילן:

זה אותו תפקיד, אותה סמכות ואותה השפעה
על התושבים.

נ. ניר:

אני בכלל כופר בכל ההשפעה הגדולה שיש
לפקידים. אני יודע שלמנהל כללי של משרד
יש השפעה. אבל פקיד בדרגה 5, למשל, זה אפילו לא עוזר לסקליסט המחוז, כי
עוזר לפרקליט המחוז הוא כבר בדרגה 4. אין זה ברור לי כמה השפעתו גדולה
כל כך.

ההוראה בנוגע לקצינים בכירים פנוגדת
למה שנאמר בחוק היסוד. כוונת המחוקק היתה: רק קצינים בכירים. ז"א,
צריך לקבוע לפחות דרגת קצינות אחת שלגביה לא תחול ההוראה הזאת.

י. הררי:

גם אני מתנגד לקביעת דרגה 5 בעניין זה.
הרי למעשה אין אנחנו שוללים מבעלי
הדרגות האלה את האפשרות להיות מועמדים, אלא רק קובעים לכך סייגים.
וכמו בן, המועמד צריך לקחת על עצמו את הסיכון. לכן אני בעד הרחבת
היקף העובדים שזה חל עליהם, מפני שעל-ידי כך נשמור על נקינות-שם
של התפקידים עמדות בטמטלה. הקביעה הזאת תלויה, לדעתי, בשאלה מה עושה
הפקיד. ישנם תפקידים שבהם בכל הדרגות אין זה טוב שממלא התפקיד
יהיה מועמד לכנסת. כך הדבר לגבי שוטרים, למשל, ואולי גם לגבי עובדי
מס ההכנסה. אבל אין הגיון בקביעת דרגה 5, דוקא.

י. בר-יהודה:

על זה צריך היה לחשוב בסעיף 7 של
חוק היסוד.

י. הררי:

אין זה מונע מאתנו לחשוב על כך עכשיו.
זו היתה דעתי בעניין זה במשך עשר שנים,
כי מה שקובע כאן הוא התפקיד ולא הדרגה. אני מודה שיש קושי בהגדרה,
אבל במקרה של ספק, הספק צריך להיות נגד הפקיד ולא לסובתו.

אם אנחנו הולכים לפי חוק היסוד, נדמה לי
שהיינו צריכים להכניס בסעיף זה כל מי שנזכר בחוק היסוד, כלומר, נשיא
המדינה, שופטים וכו'.

ביחס לקציני צבא, החלוקה המוצעת
של רב-סרן ונחילה אינה קובעת דבר. לרב-סמל יש הרבה יותר השפעה על
הצבא. ולדעתי, גם כאן אין עלינו לשכוח שאין כאן שלילת הזכות להציג
את המועמדות, אלא רק חובה להפסיק במילוי החובות הצבאיות באותה תקופה.

ההוראה המופיעה כאן בנוגע לקציני
צבא אינה מספיקה, מפני שמלבד גיוס חובה וצבא קבע, יש מי שנמצא בצבא
לא במילואים אלא בעקב גיוס מיוחד.

ב. אונזיה:

לדעתי, צריך להבהיר בחוק זה מה פירושו
רב.

ד. בגין :
זה אינו כולל מי שיש לו סמיכות
אלא מי שמשמש בכהונה של רב.

ב. אזניה :
אני רוצה להבטיח שזה לא יחול על מי
שאינו מכהן כרב במשכורת. מלכתחילה
חשבתי את כל ההוראה הזאת לגבי רבעים - כמיוחדת.

עלינו לחזור לנקודת-המוצא: מדוע רצינו
למנוע מעובד מדינה בכיר מלהיות מועמד, אלא לאחר הגשת ההתפטרות. רצינו
זאת בגלל האפשרות של השפעה על הבוחרים. לכן צריך למנוע את הדבר, לדעת
רק מבעלי דרגות גבוהות מדרגה 5. אני חושב, החל מדרגה 3 ומעלה. אינני
רואה בכך שאלה מפלגתית. אז חושבני שהשיקל צריך להיות: אפשרות של
השפעה ציבורית בולטת. ועובד המדינה בדרגה 5 הוא אדם שאין יודעים
עליו, פרט לאנשים הקרובים לו, ואין לו אפשרות של השפעה גדולה. כמובן,
במקרה של הצגת המועמדות הוא צריך לצאת לחופשה, אבל אינני רואה סיבה
לדרוש ממנו התפטרות. מה גם שדווקא בדרגות האלה, מתפטרותו היא התפטרות,
בעוד שבדרגות הגבוהות, גם לאחר ההתפטרות, יוכל לחזור לתפקידו.

לגבי קציני צבא, גם כאן אותו השיקול.
נכון שלרב-הסמל יש השפעה גדולה יותר על כמה עשרות אנשים, אבל מה
שמענין אותנו אינה ההשפעה המצומצמת הזאת אלא ההשפעה הציבורית, וכאן
יש משקל יותר גדול לקצינים בכירים. לכן אני מציע שלגבי קצינים
תחול ההוראה מדרגת רב-סרן ומעלה.

ה. הלל :
לדעתי, אין להתעלם בחוק זה מן הרשויות
המקומיות, כי לעובדיהן השפעה ניכרת
בציבור, והייתי מקפיד לגביהם יותר מאשר לגבי עובדי המדינה.

אני חולק על ח"כ אזניה בשאלת הדרגה.
אינני חושב שהמטרה היחידה של ההוראה היתה מניעת אפשרות של השפעה.
המטרה העיקרית היא לחזק בהכרת הציבור שהשירות הזה אין ולא כלום בינו
ובין החיים הפוליטיים. לכן מה שקובע מבחינה זו הוא התפקיד ולא הדרגה.
לכן הייתי מציע למצום את ההגדרה של עובד בכיר, ולעומת זאת, להכליל
שירותים שלמים שיש להם חשיבות מבחינה זו, כמו, למשל, משטרה. אני
מוכן להוסיף גם את פקידי השומה.

1. חוק פנקס בעלי זכות לבחור לכנסת. (המשך.)

ד. בגין :
התייעצתי עם חברי ואין לנו התנגדות לתיקון.

הוחלט :
להוסיף לחוק הסתייגות של שר הפנים לסעיף
(1)30 בנוסח זה: במקום המלים "ולכללו
ברשימת הבוחרים של איזור הקלפי" יבואו
המלים "לכללו ברשימת הבוחרים של איזור הקלפי
שבתחום ישוב אחר".

יו"ר הוועדה יודיע בכנסת בשם הוועדה שהוועדה
דנה בענין ומסכימה להסתייגות.

ט. רוב זמברג :
האם אי-אפשר יהיה להגיד למי שרשום ברשימה
שאינו יכול להצביע מפני שאינו גר באותו איזור
קלפי?

י. בר-יהודה :
אם תוסיף משהו בענין זה, הרי זה כאילו אמרת לו עדי
הקלפי שיש לה זכות לבדוק את זכות ההצבעה של
האנשים המופיעים ברשימת הבוחרים. זו אינה זכותה.

א. ידיו :
השאלה אינה מתעוררת מפני שברור שהזכות לבחור
כאיזור אינה למי שגר באותו איזור אלא למי שרשום
ברשימת הבוחרים של אותו איזור.

2. חוק הבחירות לכנסת (תיקון).

י. בר-יהודה:
יש כמה דברים שבהם אולי הייתי כותב משהו
אחר בחוק היסוד (הכנסת), אבל אחרי שהם
נתקבלו כפי שנתקבלו בחוק היסוד, צריך ללכת לפי זה בחוק הבחירות.
מכאן נופלות חלק מן הטענות שהועלו כאן נגד הסעיף הזה.

יתכן שצדק ח"כ הררי, שצריך לאזכר כאן
גם את הפרטים האחרים המופיעים בסעיף 7 לחוק היסוד.

גם בנוגע לטענתו של ח"כ אזניה בענין
רבנים, המקום הוא חוק היסוד ולא חוק זה. ואם יש מקרי-גבול, יפסוק
בית-המשפט.

אני רוצה להזכיר לח"כ הררי שלגבי כל
עובדי המדינה קיימת הוראה שהם חוזלים למלא את תפקידם ברגע שהם מציגים
את מועמדותם, והשאלה היא לגבי אילו דרגות תחול במקרה כזה חובת
התפטרות. כי כאן ההכבדה היא יותר גדולה.

לגבי דרגה 5, יצאנו מהנחה שצריך לקבוע
דרגה שהחל ממנה יש לעוכד הכרעה עצמאית.

לגבי קציני צבא, תחילה קבענו משהו מקביל
לדרגה 5 של עובד מדינה, והיא דרגת רב-סרן. אולם הרוב הגדול של הממשלה
החליט שההוראה תחול על כל קציני הצבא. נכון שלרב-סמל יש אולי השפעה
גדולה יותר על החיילים. אבל אם ללכת בעקבות ח"כ אזניה ולדבר על
ההשפעה הציבורית, הרי בעל ההשפעה הוא לא רב-הסמל אלא הקצין בעל
דרגה יותר גבוהה.

צריך לזכור כי אין מדובר פה על שימוש
לרעה בסמכות, אין מדובר פה על מעשם פליליים, אשר לגביהם ההוראה
של החוק חלה בכל הדרגות. המדובר הוא על ההשפעה שנובעת מעמדתם
ושקשורה לא באישיות אלא בתפקיד.

להערתו של ח"כ הררי לגבי קצין מילואים יש
תשובה בסעיף 50 לחוק הבחירות, אותו לא הצענו לשנות.

י. הררי: אין זה מכסה תקופת גיוס ממש, לא לעתו ות.

י. בר-יהודה:
האנשים המשרתים בשירות חובה הם בדרך כלל
למטה מגיל 21. אבל - יכול לקרות, כשיש דחיות.
ואז אותו הסעיף 50 נותן תשובה גם על כך. נשאר סוג אחד של קצינים
שעליו צריך להחליט, והם האנשים המשרתים בשירות חובה, שבדרך כלל אינם
יכולים להיות רבי-סרנים אלא רק סגן או סגן-משנה.

לגבי הצעות ההרחבה, למשל, ההצעה להחיל
את ההוראה על עובדי הרשויות המקומיות, לי נדמה שמקומו של התיקון לא
כאן אלא בחוק הכנסת.
אם מישהו יציע להוסיף לחלוקה ההנדסי-זנטאלית
גם מיינו ירטיקאלי, כמו לפי הצעת ח"כ הלל, לגבי המטרה, צריך לדון
בכך לגופו של דבר, כי החוק מדבר על דרגות ועל תפקידים, כך שהוא מאפשר
גם אמצעים כזאת. אני לא הייתי מציע להוסיף זאת, כי זה כאילו מחשיך
את בעיני התפקידים האלה יותר מאשר אחרים.

גם לגבי חברות ממשלתיות המקום לתיקון הוא
חוק ביסוד. הבעיה מתעוררת אולי ביחס לחברות שהן בבעלות מלאה של הממשלה.
בעלי התפקידים הגבוהים בחברות אלה הם בעיקר מומחים ושכנאים. לא
תמיד חברת ממשלתית יכולה להתחרות עם מוסדות לא ממשלתיים במשכורת,
תנאים וכו'. ולא הייתי מוסד את ההגבלה הזאת. על כל פנים, הנוסח המוצע
נוסח כך שיהיה ברור שההוראה הזאת אינה חלה עליהם.

צריך לבדוק אם אין להבהיר שההוראה אינה חלה
על חברי כנסת, שרים, נשיא המדינה ואולי עוד נושאי תפקידים המקבילים
משכורת תקופת האוצר.