

פרוטוקול מס' 28/ג

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ב', ג' בשבט תשי"ט - 12.1.59 בשעה 10.45.

- נוכחו :
- ז. ורהפטיג - יו"ר
 - ב. אזולאי
 - ע. איכילוב
 - י. בדר
 - ד. בר-רב-האי
 - ע. דגני
 - י. הרר
 - מ. כמיס
 - ב. לוקר
 - נ. ניר
 - י. קליבנוב
 - ש. רוזנברג
 - י. שופמן

- מוזמנים :
- י. בר-יהודה - שר הפנים
 - א. ידן - המשנה ליועץ המשפטי
 - ה' צילן - משרד הפנים
 - ה' רוזנטל - משרד המשפטים

סדר-היום: 1. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) (תיקון).

היו"ר ז. ורהפטיג: אני פותח את הישיבה.

חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) (תיקון).

סעיף 4.

היו"ר ז. ורהפטיג: בישיבה הקודמת קיבלנו שני תיקונים בסעיף זה: במקום "איזורי הקלפי שקבעו" - "איזורי הקלפי שנקבעו"; ובמקום "במידה מספקת" - "במידה הדרושה".

א. ידן: לדעתי, אפשר למחוק את הפלים "על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם".

י. בדר: אני מציע להוסיף: "לענין הכנת בחירות והצבעה תהיה כל נפה איזור בחירות, אלא אם החליטה ועדת הבחירות המרכזית אחרת". אמנם תוספת הזאת יכולה להיות תיאורטית, אבל זה חוק-קבע, ואין אנחנו יודעים מה יכולה להיות חשיבות הדבר אי-פעם.

י. בר-יהודה : הייתי מציע לוועדה לקבוע אם היא רוצה להשאיר בענין זה מה שהיה קיים עד עכשיו, או ללכת לפי החוק המוצע. לא הייתי מציע לעשות שעטנז. מאשר להטיל אחריות בבת אחת על שני גורמים, מוטב לבחור באחד מהם.

ש. רוזנברג : בכל מקרה על ועדת הבחירות להודיע לפני תאריך מסוים מה הם איזורי הקלפי.

ד. בר-רב-האי : כל זמן שקיימת שיטת הבחירות הקיימת, החלוקה לאיזורים היא שאלה טכנית בלבד. לכן נפה אדמיניסטרטיבית היא איזורי הבחירות הטבעיים. זה גם מקל בהרבה על עבודת ועדת הבחירות.

ה' צילן : בבחירות לכנסת השניה היו לנו עשרים איזורים בחירות, שנבעו באופן רשמי על-ידי ועדת הבחירות, ולמעשה - על-ידי משרד הפנים. אין באפשרותה הטכנית של ועדת הבחירות לעשות את העבודה הזאת. לפני הבחירות לכנסת השניה לא היתה חלוקת הארץ לנפות, לקצרים היה לקבוע זאת. בבחירות הקודמות פירסמה ועדת הבחירות המרכזית את חלוקת הארץ לאיזורים בחירות, וקבעה כי גבולותיהם של איזורי הבחירות יהיו זהים עם גבולותיהם של הנפות. כפי שאמר כבר ח"כ בר-רב-האי, אין כל חשיבות לחלוקה, ובשביל ועדת הבחירות המרכזית עדיף שיש לה גבולות מוגדרים. משם כך לא הייתי מציע להכניס שינוי בהוראה הזאת.

י. בדר : אני מציע בתור תוספת חובת פירסום החלוקה הזאת.

י. בר-יהודה : למי זה דרוש?

א. ירון : אפשר לדרוש כי הפירסום יהיה רק לגבי ישוב המשתרע על יותר מנפה אחת.

י. בר-יהודה : אין בזה שום הגיון. אין צורך פירסום. זה ענין אדמיניסטרטיבי. שר הפנים אינו עומד בקשר עם ועדות הבחירות האיזוריות. זה רק ענין של ועדת הבחירות המרכזית.

ב. ניר : לא ברור לי למה הכוונה כשכתוב "ייכלל".

היו"ר ז. ורהפטיג : גם המלה "משתרע" אינה בראית לי.

1. הוחלט : לקבל את הצעת א. ירון לסחוק את המלים "על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ומיאותי גבולותיהם".
2. לבקש ממשרד המס"טים לברר עם נסח המשרד את האפשרות של שינוי לגבי המלה "ייכלל" ו"משתרע".
3. לדחות את ההצעה האומרת להוסיף כי ועדת הבחירות המרכזית תוכל, עד למועד מסוים, לשנות את החלוקה לנפות.
4. לדחות את ההצעה האומרת כי ועדת הבחירות המרכזית תקבע את החלוקה לנפות.

סעיף 5.

היות והסעיף הזה הוא חלק מלוח מועדים, הייתי מציע לחון יחד על לוח המועדים כולו.

ה' צילון:

י. בדר:
לגבי לוח המועדים יש לקחת בחשבון שלוש נקודות: לקצר עד כמה שאפשר את התקופה עד ליום הבחירות - אם לאו אין טעם בהכנת פנקס בוחרים קבוע; לדאוג לכך שועדת הבחירות המרכזית תעבוד כגוף המכין את הבחירות מבחינה פורמלית-משפטית; לדאוג לזמן הדרוש להכנת הבחירות מבחינה אדמיניסטרטיבית-טכנית.

נראה לי ש-79 יום המוצעים כאן לגבי הכנת הבחירות מבחינה ציבורית - מספיקים. לעומת זאת, לגבי עבודה אדמיניסטרטיבית, אני חושש שהזמן המוצע כאן אינו מספיק. על כל פנים, אני חושב שכדי ללמוד את הבעיה יש להזמין את השופט אגדנט - מי שהיה יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ואת ה' שילה - מי שהיה מזכיר ועדת הבחירות המרכזית, ולסמוע את חוות דעתם.

אני גם חושב שיש להבדיל בין בחירת רגילות ובין בחירות בלתי רגילות, שבאות לפני סיום הכהונה הרגילה של הכנסת.

י. בר-יהודה:
המועד המאוחר ביותר אינו 79 ימים אלא 83 ימים, כלומר קביעת שעות הסיעות של הכנסת היוצאת. לפי זה, אם הכנסת תחליט להתפזר לפני הזמן, אפשר יהיה לערוך את הבחירות לאחר שלושה חדשים. צריך לזכור שפירוש הדבר מינימום שלושה חדשים של מלחמת בחירות. בישיבה הבאה נביא לוח זמנים שמפנו תארו כי אפשר לקצר את התקופה הזאת, לדעתי, ב-10-13 יום. זה אומר שאשר יהיה לקיים בחירות תוך חדשים וחצי. ונדמה לי שזה הישג, בגבולות האפשרות הטכנית.

הוחלט: 1. לקבל את ההצעה להזמין את השופט אגדנט - מי שהיה יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, וה' שילה - מי שהיה מזכירה - לישיבת הועדה בשבוע הבא. (כן יודיעו על כך לשופט זוסמן, שיהיה יו"ר ועדת הפנקס על מנת שיוכל להשתתף בישיבה אם ירצה בכך.

2. לקבל את ההצעה לדחות את הדיון בסעיף זה ובכל הסעיפים הדנים בלוח המועדים, ולדון על לוח המועדים כולו יחד.

סעיף 6.

י. בדר:
אני בעד זה שיהיו 6 סגנים ליושב ראש הועדה ושהם ייקבעו לפי גודל הסיעות בכנסת, כפי שהיה בבחירות הקודמות. ההצעה שלפנינו כוונתה ליצור מצב דומה לזה הקיים במציאות הכנסת, וכל כמה שדברים אלה פסולים במציאות הכנסת, הם הרבה יותר פסולים בוועדת הבחירות המרכזית, שם אסור שהם ייעשו, כי חשוב שהציבור יתייחס באמון לוועדת הבחירות המרכזית. אסור לפתוח פתח לויכוח על שאלת הסגנים.

בענין ועדת הפשנה, אני מתנגד למה שמוצע פה. למעשה, יושב ראש ועדת הבחירות היה מתייעץ עם הסגנים, אלא שמסקלו היה יותר גדול מאשר לפי ההצעה הזאת, מאחר שלא היה זה ענין של הצבעה והחלטה ברוב. לכן אני מציע להשאיר את המצב הקיים בענין זה.

אני מבין שסעיף קטן (3) קשור בהצעת השינוי בסעיף קטן (2), וזה בשבילי נימוק נוסף להתנגדות זו.

ש. רונברג :
אניבני מבין מדוע שבעה סגנים. הייתי מבין
ששה, והייתי מבין שמונה או תשעה. יש בכנסת
מסורת לגבי המספר שמונה. הוא כולל כל סיעה גדולה. אני מבין גם כח ע ששה
סגנים. אבל אם יותר מששה, אז יש שתי סיעות שוות בגודלן, ואז מגיעים לשמונה.
והסיעה האחרונה לפי זה, גדולה בציר אחד מהסיעה שלאחריה, ואז אולי יותר
נכון לקבוע תשעה. לדעתי הדבר הנכון היה לקבוע ששה סגנים.

לגבי ועדת המשנה, אני מבין שהנוהג
הקיים היה בסדר, ואני מבקש משרא הפנים לחשוב אם אין זה כדאי לו להשאיר
את המצב הקיים.

ב. אזביה :
אני תומך בח"כ בדר גם בהצעה שיהיו 6
דגנים וגם בהצעה למחוק סעיף-קטן (3).

י. בר-יהודה :
אם זוהי דעת הוועדה, אני מוכן לוותר.

היו"ר ז. ורהפטיג :
אני מציע שיהיו שמונה או תשעה סגנים,
בהתאם למה שמקובל בנשיאות הכנסת. אני
בעד זה שבענין זה יינתן ייצוג רחב ככל האפשר. יחד עם זאת אני מסכים
למחיקת סעיף קטן (3).

ע. איכילוב :
גם אני בעד 6 סגנים ומחיקת סעיף-קטן (3).

י. בר-יהודה :
אם זה לפי נשיאות הכנסת, אז אין זה לפי
גודל הסיעות. ואם ייקבע שמונה סגנים
ולפי גודל הכנסת, יהיה צורך להכריע על-ידי הצבעה אם שתי סיעות נבדלות,
אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל, שיש להן יחד ששה צירים, יכולים לדחות
את התורא של הסיעה הפרוגרסיבית, שיש לה מלבד 5 צירים. זוהי הכרעה מאוד
בלתי נעימה.

ג. ניר :
אני נגד שמונה דוקא בגלל הנסיון של
נשיאות הכנסת. ואני מצטרף להצעה שיהיו
6 סגנים ולהצעה למחוק את סעיף-קטן (3).

הוחלט : 1. לקבל את ההצעה לכתוב בסעיף-קטן (2)
במקום "שבעה סגנים" - "ששה סגנים"
ולהוסיף: "לפי גודל הסיעות".

אכות הסתייגות לז. ורהפטיג: תשעה סגנים.

2. לקבל את ההצעה למחוק את סעיף-קטן (3).

סעיף 7.

היו"ר ז. ורהפטיג :
על התאריכים נדון בקשר עם הדיון על
לוח המועדים כולו. החידוש כאן הוא
בהודעה לשר הפנים.

הוחלט :
לאשר את הסעיף, פרט למועד, עליו
יוחלט לאחר הדיון בלוח המועדים כולו.

סעיפים 8, 9.

הוחלט: לדחות את הדיון בסעיף עד לאחר ההחלטה על לוח הטועדים.

סעיף 10.

ש. רוזנברג: לדעתי, הפירסום צריך להיות על-ידי יו"ר הכנסת, מפני שהוא מקבל את ההודעה על הרכב הוועדה המרכזית. אינני מתנגד לכך שזה יפורסם על-ידי שר הפנים, אבל אז צריך להודיע אל שיו"ר הכנסת יודיע על כך לשר הפנים.

לסעיף-קטן (ב): האם הנסיון בענין זה היה רע? אינני יודע מה זה מסיק.

י. בדר: עד כמה שאני זוכר הוספנו את הטלים "מתחום איזורים" בכנסת השניה. הבעיה היתה שהיה חשש לפירוש שעלינו לפרסם את ההרכב אא של הוועדות האיזוריות או בארץ כולה או ברשויות, ואת זאת רצינו למנוע. אפשר גם ללכת בדרך שניה ולהגיד: "בדרך ובצורה שהוועדה תקבע".

י. קליבנוב: לשם מה מחיקת סעיף-קטן (ג).

ה' צילן: בנוגע לפירסום, בחוק הקיים אין כתוב על-ידי מי הפירסום הזה ייעשה. בבחירות הקודמות פירסם שר הפנים את ההרכב, אבל את השינויים שנעשו אח"כ פירסם מזכיר הכנסת. היינו סבורים שהיות ושר הפנים ממונה על מצווע החוק, עליו לדאוג לפירסום בכל אופן, צריכה להיות אחידות בנוגע לפירסום ההודעה ובנוגע לפירסום על שינויים. ופאחר שהודעה על ההרכב צריכה להינתן בכנסת, הרי זה מיטעך רשמי שלפיו יכול לפעול שר הפנים.

בנוגע להודעה על הוועדות האיזוריות, אחד הגורמים להצעה הזאת היה לוח הזמנים הדחוס של ועדת הבחירות. אנחנו למעשה מנהלים כאן את מלחמתה של ועדת הבחירות. כל ועדה איזורית מורכבת מ-32 חברים ו-32 ממלאי מקום. פירסום הדבר הזה יסירחה והוצאת כסף, ואין לדבר כל חשיבות.

לסעיף-קטן (ג). יהיו בארץ, כנראה, 2400 איזורי קלפי. זה מחייב את ועדת הבחירות המרכזית להדפיס מודעה בסטנסל או במכונת-כתיבה לכל ישוב, הקטן ביותר בארץ. חשבנו לנכון, לחסוך זמן וסירחה, לחסוך את העבודה הזאת.

י. בדר: אני חושב שיש בכך צורך, למרות הסירחה. אני חושב שזוהי זכותו של הברור לדעת מי יושב בוועדת הקלפי בה הוא צריך לבחור.

ד. בר-רב-האי: הנסיון היה שהיו קשיים בענין חברי ועדת הקלפי, והיה קושי למצוא בכלל מישהו שאפשר יהיה לשלחו, ולאן דוקא האיש שנקבע. אם נאפשר לבוחר לשאול לזהותו של היושב בוועדת הקלפי, הרי תהיה זו הכבדה עצומה.

י. בר-יהודה: בקשר לסעיף-קטן (ב): אנחנו מסילים על ועדת הבחירות ומרכזית להדפיס אצל הדפיס הממשלתי, וזה, חוץ מן השקול הכספי, יוצר צואר-בקבוק.

בנוגע לסעיף-קטן (ג): השאלה אם יש חשש לפגיעה בטוהר הבחירות אם לא יהיה סעיף-קטן (ג). אם אין חשש כזה, חבל על הכסף.

בשאלת השאלה אם מושיבים בוועדת הקלפי מישהו אחר ממי שפורסם שמו כחבר ועדת הקלפי, האם אין אפשרות למא בבג"צ. לדעתי, אם יש אפשרות כזאת, צריך למנוע אותה.

אני מציע לכתוב במקום "במקום ובצורה" -
"בדרך ובצורה".

ש. רוזנברג:

לדעתי, לגבי ההודעה על הרכב ועדת הבחירות המרכזית שתינתן בכנסת, צריך להוסיף על-ידי מי תינתן.

א. ידין:
על-ידי הוספת המלים "על-ידי שר הפנים" בסעיף-קטן (א), התוצאה תהיה שגם שר הפנים יודיע על כך בכנסת. ולא זו היתה הכוונה. כשבווא החוק הזה עדין לא היה חוק פנקס הבוחרים. וחוק פנקס הבוחרים מפרט איך עושים זאת. לכן הייתי מציע להשתמש כאן באותו נוסח המופיע בחוק פנקס הבוחרים.

מחיקת המלים "בתחום איזוריהם" בסעיף-קטן (ב) רק מסירה את ההגבלה הזאת, אבל המלים "במקום ובצורה" נמצאות בסעיף.

בנוגע לסעיף-קטן (ג) ענין הפירסום של ועדות הקלפי אינו מוסיף ואינו גורע לגבי כג"צ. אני חושב שהחוק בניסוחו היום אינו מאפשר שינוי בוועדות הקלפי, אך השאלה עדין לא מפוררה. ענין הפירסום אינו משנה לגבי השאלה הזאת.

י. בדר:
אני הייתי אומר: "הוועדה המרכזית רשאית לקבוע דרכים לשינוי הרכב ועדות הקלפי".

י. הררי:
לזה צריך יהיה להוסיף: "ולאשר אותו בדיעבד".

הוחלט: 1. לקבל את ההצעה להכניס במקום סעיף-קטן (א) את הנוסח המופיע בחוק פנקס הבוחרים לכנסת.

2. לקבל את ההצעה למחוק את סעיף-קטן (ב).
הסתייגות לשר הפנים.

3. לקבל את סעיף-קטן (ג) ללא שינוי.

זכות הסתייגות לע. איכ לוב.

4. לקבל את ההצעה להוסיף בסעיף 16 לחוק המקורי הוראה שתאפשר החלפת האנשים בוועדות הקלפי, מבלי לבגוע במפתח.

סעיף 11.

הוחלט: לדחות את הדיון בסעיף עד לדיון בלוח המועדים כולו.

סעיף 12.

הוחלט: לקבל את הסעיף ללא שינוי.

סעיף 13.

י. בר-יהודה:
אני רואה עמי חייב לקרוא מניכם קטע מפסק-דין של כבוד השופט אולשן: "השיטה הנוכחית בדבר איסוף חתימות על-ידי יוזמי רשימות שיטה לתי תקינה היא הגורמת לסכסוכים ומיבוכים. לכל הפחות יש לתקן את החוק כך שאנשים הרוצים לתמוך ברשימה מסויימת יחתמו בפני פקיד מיוחד. באותו ענין יש גם לצטט את מכתבו של סגן פרקליט המדינה מר י. בנאור אל היועץ המשפטי של משרד הפנים מיום 10.7.58: "נשיא בית-המשפט העליון, כ"ב השופט י. אולשן, אשר ישב ראש בדיון הנ"ל העיר לי במהלך הטענות על האוירה הקלוקלת ועל תכסיסי הלחץ בהם התמש המפלגות במספר מסוים של השויות מקומיות לקראת הבחירות הבאות. הוא הציע להביא תיקון לחוק העיריות אשר לפיו יאלצו החותמים על השימות המועמדים לחתום בפני פקיד הבחירות ובנוכחותו כדי למנוע את טעות זיוף ארמיה. אבקש להביא דברים אלה לידיעתו של שר הפנים".

לי נדמה שמבחינת הלחץ אין בהצעה זו שינוי לטובה, ואולי במקרים מסויימים - אפילו להיפך. אבל יש להוסיף דבר אחר: השאלה היא אם אפשר להיות בטוחים שהאיש שחתם הוא אותו האיש, ולא חתם מישהו אחר במקומו.

אני רוצה גם להעיר משהו בקשר עם הסעיף הקודם, בקשר עם פסק-דין (המרצה) בחיפה, 1955, על הערעור על הבחירות שהיה בפני בית-המשפט המחוזי. פסק-הדין לא פורסם. ויש פה הערה שמאוד מפליאה אותי. אני חשבתי שאין צורך להכניס תיקון בענין זה, כי זה מובן מאליו. אבל אני חייב להביא זאת לידיעתכם. "נוסף לליקויים שהזכרתי מקודם נתגלה שבתור מסקיפה אחת הרשימות שישמה בוועדת הקלפי ילדה בת 15 שנה שהשכלתה מוגבלת להשכלה בית ספר עממי ושהיא גם למעשה כתבה את הפרוטוקול. וחושבני שאף אחד לא יחלוק על כך שעובדה זו לא מוסיפה כבוד לא לרשימה שהיא יצגה ולא לכנס הדמוקרטי היקר הנקרא בחיפה".

מבורני שהגיע הזמן לקבוע בחוק גיל מינימום של חברי ועדת קלפי ומשקיפים. כמו כן הוברר לי כי יו"ר אחת הקלפיות לא ידע קרוא וכתוב עברית, וכאן גם המקום לתיקון החוק על-ידי קביעת קוראליפיקציות מסויימות עבור אנשים הרשאים לישב כחברי ועדת קלפי ובפרט כיושבי ראש".

היו"ר ז. ורהפטיג:
לדעתי, זה יכול להיות רק מי שיש לו זכות בחירה.

ש. רוזנברג:
מדוע לא יכול לעשות זאת בחור בן 17?

י. בר-יהודה:
אם אין מקבליט את האבחנה בין קטין ובגיר כמו בנת מאליה לגבי דברים אלה, הרי שאנחנו צריכים לקבוע מהי האבחנה.

לגבי ידעת קרוא וכתוב, נדמה לי שיו"ר ועדת קלפי צריך לדעת קרוא וכתוב, אחרת לא יוכל למלא את תפקידו. השאלה אם צריך לכתוב זאת בחוק, או שזה מובן מאליו עד כדי כך שוועדת הבחירות המרכזית אינה צריכה לאשר לתפקיד זה מי שאינו יודע קרוא וכתוב.

היו"ר ז. ורהפטיג:
נפשיך בדיון זה בישיבה הבאה.