

פרוטוקול מס' 26/ד

בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהתקיימה
ביום ד', 14.1.59, ב-9.0.

נכחני:

- חברי הוועדה: ז. ורהפטיג - היו"ר
- מ. אונא
- ב. אזניה
- ע. איכילוב
- מ. בגין
- י. בדר
- ה. ברגר
- ד. בר-רב-האי
- ז. בן-יעקב
- ע. דגני
- ש. הלל
- י. הררי
- י. טובי
- י. כמיס
- ב. לוקר
- ג. ניר
- י. קליבנוב
- י. רוצנברג
- י. שופמן

מוזמנים: מר ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
מר רוזנטל - נציג משרד המשפטים

סדר-היום: הצעת חוק פרטית של חה"כ מר.

===

היו"ר ז. ורהפטיג: אני פותח את הישיבה.
מר צילן הודיע לי כי שר הפנים חולה ומבקש
שהוועדה לא תדון היום בחוק הבחירות לכנסת.

אני חושב שניענה לבקשת שר הפנים ונסיים
את הדיון בהצעת החוק של חה"כ ניר.

ב. אזניה: אני מבקש את הרוב בוועדה כי יסכים לתיקון
נוסח ההצעה. יתכן כי אזו תועבר ההצעה לקריאה
ראשונה ברוב גדול.

ג. ניר: לאחר שיוחלט על העברת ההצעה לקריאה ראשונה
במליאה, יש לשאול את המציע אם מביים הוא
לתיקון בהצעתו. אני מודיע כי אני מסכים לתיקונים של הוועדה.

היו"ר ז. ורהפטיג: נצביע קודם כל על העברה עקרונית של הצעת החוק
לקריאה ראשונה במליאה. אם יוחלט על קיום
קריאה ראשונה - נדון, בהסכמת בעל ההצעה, בתיקון הנוסח.

החלטה

ההצעה להעביר את הצעת החוק של חה"כ ניר
לקריאה ראשונה במליאת הכנסת, אם כי לא
בנוסח המקורי - נתקבלה

היו"ר ז. ורהפטיג: אנו עוברים לדון בנוסח ההצעה.

אמרתו כבר בישיבת הקודמת שהמלים "לא תזקק
הכנסת" מעוררות ספקים מסויימים.

ג. בגין:

בטרם הוכחה הצעת חה"כ אלמוגי לכנסת,
תו בנשיאות על כך אם הצעה זו צריכה לזכות ב-61 קולות כבר בקריאה
הראשונה - כלומר, לשם העברתה לוועדה - או שיהיה הרוכ המיוחד דרוש רק
בקריאה שניה ושלישית. בענין זה הינן חילוקי דעות. לפי האינטרפוזיציה
שקיבלתי, חיונה היועץ המשפטי לממשלה את דעתו שהרוכ המיוחד דרוש
רק בקריאה שניה ושלישית. אם נכון הדבר, הדגיש שר המשפטים באותה
ישיבת הנשיאות שזוהי דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ולא דעת שר
המשפטים. אמנם החלטה בענין זה לא הייתה דרושה, כיוון שהכנסת דחתה
ברוב קולות את הצעת חה"כ אלמוגי. אך עובדה שהתעוררו ספקות כאיזה
לב דרוש הרוב המיוחד של 61 קול.

כדי להסיר ספק, אני מציע לקבוע זאת
במפורש בהצעת החוק של חה"כ ניר ולנסח את ההצעה כלהלן:

"על אף האמור בכל דין אחר, לא תעביר
הכנסת לוועדה הצעת חוק הבאה לשנות במישורין או בעקיפין את סעיף 4
לחוק יסוד (הכנסת), אלא אם כן קיבלה הצעה זו רוב של חברי הכנסת".

ד. רוזנברג:
הצעת חה"כ בגין יכולה לבוא כתוספת להצעת
חה"כ ניר, אך אינה יכולה לבוא במקומה.

ה. בגין:
אני מסכים שהצעתו תבוא כתוספת.

ו. רוזנברג:
כוונת הצעתו של חה"כ ניר היא למנוע קודם
כל הכנסת שינויים דרב אבב לא רק בסעיף 4
לחוק יסוד (הכנסת), כי אם בחוק כולו.

הוועדה דנה כיום בתיקון לחוק הבחירות
לכנסת. לפי הצעת חה"כ ניר אסור יהיה לכתוב בחוק הבחירות כי זכאים
להיות מועמדים לכנסת גם אלה שפטורים לפי חוק יסוד (הכנסת), משום
שזהו שינוי של חוק יסוד (הכנסת) והוא צריך להיות מובא במפורש
כשינוי או תיקון של חוק יסוד ולא כסעיף רגיל בחוק הבחירות לכנסת.
אך גם הצעת חה"כ ניר אינה מבהירה באיזה
שלב דרוש יהיה הרוב המיוחד. לכן הצעת חה"כ בגין צריכה לבוא כתוספת.

ז. הלל:
אני נגד הצעת חה"כ ניר, כי אני חושב
שהיא פוגעת באחד היסודות של חיים
פרלמנטריים, שההכרעה היא בידי רוב המצביעים והמיעוט מקבל הכרעה זו.
בהצעה זו רואה אני פגיעה בעקרון הנראה בעיני חשוב לא פחות מחוק יסוד.
אני מטיל ספק בחוקיותו של סעיף 4 לחוק יסוד (הכנסת) ובחוקיותה של
ההצעה הנדונה.

ח. בגין:
על זה פחליטה הכנסת.

ט. הלל:
אינני רואה שום הצדקה קונסטיתוציונית לכך
שהכנסת השלישית תגביל את סמכויות הרוב
בכנסת הרביעית לכן מטיל אני ספק בחוקיותה של הצעה זו, אשר פותחת גם
פחה לקיום מיעוט מיוחס. אם פותחים פחה כזה, אינני חושב שאפשר לצמצמן
רק לענין סעיף 4 של חוק יסוד (הכנסת), כי זוהי למעשה הצעה מרחיקת-לכת
לשינוי סדרי עבודתה של הכנסת.

לכן, אם יכול להיות הגיון בהצעה המצעת,
הרי זה רק כאשר יאמרו שהיא באה לשנות את הנוהג הקיים, לפיו חוק
נתקבל ברוב רגיל אפשר גם לשנותו ברוב רגיל, ולא מהיום והלאה גם לשם
שנוי חוק שנתקבל ברוב רגיל יהיה דרוש רוב מיוחס.

אני מציע בעקבות זאת שתי הצעות אלטרנטיביות:
(א) אם יתקבל העקרון שבהצעת חה"כ ניר, יידרש רוב מיוחס לשינוי כל חוק
שנתקבל ברוב רגיל; (ב) הצעה זו מצומצמת יותר - אם יתקבל העקרון שבהצעת
חה"כ ניר, יחול הוא על כל חוק שאמנם נתקבל ברוב רגיל, אך שהוכנסת בו
פסקה כי כל שינוי או תיקון בו ייעשו בהתאם להצעת חה"כ ניר.

פירוש הדבר - הנהגת שיטה חדשה בקבלת

החוקים על ידי הכנסת. אשר תחול לגבי כל חוקי הכנסת. או לפחות לגבי חוקי

ב. אוניה:

הבעיה הוזרה לאותה נקודה שממנה רצו חברי הוועד להתחמק: מהו ההגיון של דיון פרלמנטרי? לדעתי, ההגיון שבדיון כזה היא האפשרות לשכנע את חברי הפרלמנט עד לרגע שלפני פול ההכרעה.

לפי הצעת הה"כ בגין, בה יידרש הרוב המיוחס כבר בקריאה הראשונה, יוכל המציע הצעת החוק, שתצטרך לזכות ברוב המיוחס, לדבר רק דקות מספר לשם הנמקת הצעתו ואם נציג הממשלה יצליח על דוכן הכנסת ויציע להסיר את ההצעה - תהיה לבעל ההצעה רשות דיבור לעוד דקות ספורות. יותר מזה לא תהיה לו אפשרות לשכנע את חברי הבית לתמוך בהצעתו.

נביח שהצעה מעין זו תחליט הכנסת להעביר לוועדה ב-58 קולות נגד 55 קולות. האם אפשר לומר שההצעה לא זכתה ברוב מכריע של הקולות וכי לרוב של 58 חברי הבית לא תינתן עד לקריאה השנייה ושלישית האפשרות לשכנע את החברים האחרים ולזכות בעוד 3 קולות, כדי שההצעה תתקבל ברוב של 61 קולות? אם לא יצליחו לגייס עוד 3 קולות - תידחה ההצעה בקריאה שנייה ושלישית. אולם המסורת הפרלמנטרית אומרת שמותר לשכנע עד הרגע האחרון שלפני קבלת ההחלטה. אני מזעיק את המצפון הפרלמנטרי של חברי הוועדה למען ענין זה.

אני מציע שהכנסת תוכל לשנות את סעיף 4 במישרין, אם כי לדעתי הוא תוכל לעשות זאת גם מכללא. אבל אבסורד הוא למנוע בכנסת דיון עד לקריאה שלישית רק משום שבקריאה הראשונה לא זכתה הצעת השינוי לרוב של 61 קולות. אם תתקבל החלטה שרק במישרין מותר לשנות את הוראות סעיף 4 - ניחא. אבל בשום אופן אין לקבל החלטה האוסרת שאסור לדון בהצעת השינוי עד לקריאה שלישית רק משום שבקריאה הראשונה זכתה היא לרוב רגיל בבלד.

ג. הררי:

היתה בסייעתי הוועדה והוחלט בניגוד להצעתי שהעליתי אותה בישיבה הקודמת של הוועדה. על כן אינני מצביע בעד הצעתי הקודמת להקפיא את הצעת החוק בוועדה, אלא הנני מצביע בעד העברת ההצעה לקריאה ראשונה.

אינני מסכים לנוסח דבריו של הה"כ הלל, אבל היו בהם נקודות שיש לשים-לב אליהן. מצער רק שהם באו מצד נציג סיעה שהיא אשר גרמה להצעת חוק זו.

רובנו רוצים חוקה נוקשה ומחפשים דרך כיצד להשיג את הנוקשות. אחת הדרכים היא שינוי סעיפי החוקה על-ידי רוב מיוחס. אני הצעתי לכנסת לחבר את החוקה פרקים-פרקים והייתי סבור כי רק בסיום כל הפרקים נקבע מהי צורת הנוקשות של החוקה. אך אם החליטו שהנוקשות תחול על כל פרק, ברור שהיא צריכה לחול לגבי חוק היסוד כולו ולא רק לגבי סעיפים מיוחדים בו. אם שואפים לנוקשות בחוקה, עושים טעות אם קובעים אותה רק לגבי שני סעיפים, כפי שעשו בחוק יסוד (הכנסת).

הואיל ואת חוקת המדינה מציעה ועדה זו, רשאית היא להחליט על נוקשות שלא באמצעות רוב מיוחס. הצעתי היא שהנוקשות תושג באופן שכל החלטה על שינוי בחוק יסוד תצטרך להתקבל אמנם ברוב רגיל, אולם בישיבה מיוחדת של הכנסת - כמו הישיבה בה בוחרים את נשיא המדינה - ולאחר שאושרה בפעם הראשונה על ידי רוב רגיל תועמד שנית להצבעה במושב הבא של הכנסת; אם תאושר גם בשניה - תיכנס לתוקף. הצעה זו באה למנוע פזיזות בקבלת החלטות על שינוי חוקי-יסוד. אם הצעת השינוי נתקבלה אפילו על ידי רוב רגיל, אך בשני מושבים נפרדים של הכנסת - היא מחייבת.

על ידי קבלת הצעתו של הה"כ ניר, אפילו נתוספת הצעתו של הה"כ בגין, עלולים אנו להכנס לסבך רציני, מפני שלא ברור מי יפסוק מתי יכולה הכנסת להזקק להצעת שינוי, ומתי - לא. אף אם נעניק ליו"ר הכנסת את הסמכות לפסוק במקרים כאלה, לא השגנו דבר, כי מה נעשה אם יור הכנסת יחליט שהצעת שינוי מסוימת יכולה להתקבל ברוב רגיל?

אני ממליץ לוועדה שלא בלך בדרך אותה הציע הה"כ ניר ואף לא בדרך של חיזוק שני הסעיפים הנדונים שבחוק יסוד (הכנסת), אלא נדאג לנוקשות החוק כולו בדרך אחרת. גם לפי הצעת הה"כ ניר, כל שגיאתו של הה"כ אלמוגי בהביאו את הצעתו היתה בכך שלא אמר בתחילתה במפורש שהיא באה לבטל את הוראות סעיף 4 לחוק יסוד (הכנסת).

אני מציע לוועדה לשקול היטב את הענין בסרם תחליט להעביר את ההצעה לקריאה ראשונה בצורתה המקורית. אינני סבור שיש לשריין בחוקה דווקא את הסעיפים הדנים בשיטת הבחירות, רק משום שהם

ע. איכילוב:

לאחר שהוועדה החליטה עקרונית להעביר את הצעתו של חה"כ ניר לקריאה ראשונה וצריכה היתה לבטל לדיון בנוסח ההצעה, סבור אני שצריך היה לדחות דיון זה לשיבה אחרת וקודם כל לדון בהצעות חוק של חה"כ אלון, רובין ושלי, משום שנוחר רק זמן קצר לדון בהן.

אני תומך בעמדת חה"כ הררי שרצוי להגיש מטעם הוועדה הצעת חוק מקיפה יותר ביחס לנוקשות חוקי היסוד, אם חה"כ ניר יסכים לכך. אם יוחלט ללכת בדרך זו, צריך לתת לחברי הוועדה שהות להתכונן להצעת הצעות.

גם אני חושב שבדברי חה"כ הלל היו דברים בעלי משמעות רצינית. אף לדעתי, משמעותו של סעיף 4 לחוק יסוד (הכנסת) היא שהחלטת שינוי ביחס אליו צריכה להתקבל ברוב של 61 קולות, אך אין הסעיף אומר שאסור מלכתחילה לדון בכנסת בהצעת שינוי כזאת, משום שאפשר לשער מראש כי לא תזכה ברוב הדרוש. אני מסכים לדברי חה"כ אזניה שאין לחסום את הדרך בפני דיון בהצעת שינוי בקריאה ראשונה ושניה, כי אין זו דרך פרלמנטרית. מניעת הדיון היא דבר בלתי רצוי. אך אין איש חולק על כך שהחלטת שינוי בסעיף 4 צריכה להתקבל על-ידי רוב מיוחס בלבד.

לא נראית לי, כאמור, ההצעה של מניעת דיון בהצעת שינוי הייתי אולי מסכים לכך שדרוש רוב של 61 קולות כדי למנוע דיון ראשוני בהצעה כזאת, אך לא כדי לדון בה.

אנו יכולים לדחות את ניסוח ההצעה לאחר קבלת ההחלטה העקרונית על העברתה לקריאה ראשונה, אם תתקבל הצעת חה"כ הררי, מציב אני לדון בה לאחר שנדון בהצעות חוק של חה"כ אלון, רובין ושלי.

היו"ר ז. ורדי:

אני מודה שקיבלתי מחה"כ אלון ואיכילוב מכתבים בדבר החשת הדיון בהצעותיהם, אבל בחוק הבחירות וכי בתום הדיון בו צדון אמרתי שאין טעם להפסיק את הדיון בשלוש הצעות החוק.

היום צריכה היתה הוועדה לדון בחוק הבחירות, אך שר הפנים חולה וביקש לדחות את הדיון. על כן עברנו לדון בהצעת חה"כ ניר.

מ. אונא: הועלו כאן שני נושאים חדשים: הצעת חה"כ בגין והצעת חה"כ הררי. ישולבו ונשאלים שאלה.

הצעת חה"כ ניר אינה מתכוונת אלא לכך שכל שינוי של סעיף 4 בחוק יסוד (הכנסת) צריך להיות טובא לכנסת כתיקון ספורש. חה"כ הלל עורר את השאלה אם הצעת חה"כ ניר צריכה לחול רק על חוק יסוד (הכנסת) או על כל חוק יסוד. אם רוצים לתמוך בו, אפשר לכתוב בהצעת חה"כ ניר: חוק יסוד, בלי להגביל זאת לחוק יסוד (הכנסת).

השאלה באיזה שלב דרוש הרוב המיוחס היא שאלה חשובה שאין להחליט בה דרך אגב. אני מסכים עם חה"כ אזניה שמטרת הדיון הפרלמנטרי היא לשכנע חברים מתנגדים, אולם עיקר השכנוע הוא בוועדה ולא במליאת הכנסת. על כן יש לאפשר בכל הצעה דיון סמכה בוועדה, משום כך הגיוני הוא לדרוש רוב מיוחס בסיום הקריאה הראשונה, לאחר שהצעת החוק הפרטית הועברה מהוועדה לקריאה ראשונה למליאת הכנסת.

ד. בר-רב-האי:

אני יוצא מתוך הנחה שהצעת חוק הופכת לחוק רק בתום הקריאה השלישית. משום כך אינני יכול לקבל את הגדרתו של חה"כ ניר לא תזקק הכנסת.

חה"כ הררי מבטח להוכיח שהנוסח בפנינו הוא בעד חוקה נוקשה. לדעתי, ניתן להסיק את ההיפך מזה, משום שלו רצה הרוב בכך לא היה מסריין דווקא שני סעיפים מתוך חוק היסוד.

לדעתי, אפשרות של דיון בכל הצעה צריכה להגות עד לקריאה השלישית, ומשום כך אין צורך בהצעת חה"כ ניר. הצעה זו תגרום גם לתסבוכת לגבי האוטטטוציה שתצטרך לקבוע אם הצעת שינוי מסויימת עומדת בסתירה לסעיף 4 לחוק יסוד (הכנסת). אף אם יור הכנסת יהיה אינסטטוציה זו, אין כל תרופה נגד החלטתו הנוגדת את סעיף 4. תרופה כזאת היתה יכולה להיות לו נתקבלה בשעת הצעת חה"כ הררי בדבר הקמת בית עליון. אבל במצב הנוכחי היתה למעשה מוענקת ליו"ר הכנסת פעמנושל אינסטטוציה שמעל לכנסת.

אני סבור שהמאבק הפרלמנטרי צריך להמשיך עד הקריאה השלישית. משום כך אין צורך בהצעת חה"כ ניר, כי היא רק עלולה לבלום את חופש הביטוי, ואין אנו יכולים לדעת כיום לדעת מי יהיה הדבר.

או.

בג"ב:

חוקת המדינה נמצאת פרקים-פרקים ועד להשלמתה יש לראות כל כנסת כאסיפה מכוונת. משום כך כולה כל כנסת לקבוע גם רוב מיוחס לשינוי פרקי החוקה שנתקבלו כבר. נשמעו כאן ענות שאין כנסת יכולה לכבול ידי הכנסת שתבוא אחריה. אבל עד להשלמת החוקה תהיה ל כנסת גם אסיפה מכוונת. תהיה פעם כנסת אשר תצטרך להכניס את כל חוקי היסוד מסגרת אחת ולהתאים אחד לשני. יתכן שלצורך ההתאמה מצטרף היא אף להכניס בהם ינויים מסויימים, ברור שבענין זה אי-אפשר יהיה לכבול ידיה ונדודאי שאי-אפשר ומר כי הכנסת לא תזקק לכל דיון כזה. יש גם לאפשר חידוש הדיון עד לשלב האחרון רק בקריאה שלישית תחליט הכנסת כאשר תחליט.

לכן הייתי מציע לקיים דיון מעמיק ביחס נוסח ההצעה, באשר ההצעה עלולה לכבול ידי אותה הכנסת שתצטרך להתאים את חוקי יסוד למסגרת חוקתית אחת.

ב ידיון:

בדיוכוח הועלו שתי בקורות שאינן קשורות זו בזו. הבקורה הראשונה היא הצעתו של חה"כ ניר אומרת למעשה שלא יוכנס תיקון בחוק יסוד על-ידי חקיקה צדדית ומכללא.

הבקורה השנייה הועלתה על-ידי חה"כ בגין: איזה שלב של דיון דרוש רוב מיוחס למען הצעת השינוי.

אינני אמור שאני תומך בשני הסעיפים גם יחד. אני רק רוצה להציע נוסח לשתי ההצעות שתהיה.

הצעת חה"כ ניר צריכה להיות מנוסחת בלשון: אין לשנות הוראה מהוראות חוק זה, אין להוסיף עליהן ואין לגרוע מהן, אלא יהיה זה בעיקר 45 לחוק יסוד (הכנסת).

הצעת חה"כ בגין צריכה להיות מנוסחת: הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4, 44 או 45 יהא דרוש בהחלטות מליאת כנסת בכל שלב משלבי הדיון בהצעת שינוי כזו.

נוסח זה מקיף גם את הצעות החוק מטעם הממשלה גם הצעות חוק פרטיות, לאחר שהוחזרה מנושחה שנתליטה על קיום קריאה ראשונה הן.

הלל:

לא ברור אם לפי נוסח זה, לאחר שהצעת שינוי זכתה לרוב של 61 קולות, בקריאה ראשונה, כולה היא להתקבל בקריאה שניה ושלישית ברוב רגיל, או שגם בקריאה שניה שלישית דרוש רוב של 61 קולות לקבלתה? אני מציע שהצעת שינוי אשר זכתה רוב מיוחס בקריאה ראשונה, תוכל לעבור בקריאה שניה ושלישית ברוב רגיל.

בגין:

הוועדה החליטה עקרונית על העברת ההצעה לקריאה ראשונה. אני מציע שהנוסח שהוצע ל-ידי מר ידיון יועבר לקריאה ראשונה, אם חה"כ ניר מסכים לו. כל התיקונים אחרים יוכנסו בו לאחד שיחזור לוועדה.

ניר:

אני מוחה בגד הרשות שניתנה לחברי הוועדה לדבר נגד החוק לאחר שהוחלט להעבירו קריאה ראשונה.

הצעתו איננה מכוונת למנוע דיון פרלמנטרי. ני רק רוצה ששינוי של חוק יסוד לא ייעשה דרך אגב.

אני מסכים לנוסח של מר ידיון, אבל אני רוצה הוסיף כי יור הכנסת יהיה ממונה על ביצוע חוק זה, כשם שהוא ממונה על ביצוע זה חוקים אחרים הנוגעים לכנסת.

בג-רב-האי:

במקום "בכל שלב משלבי הדיון" מציע אני: בקריאה שלישית בלבד.

אזניה:

במקום "בכל שלב משלבי הדיון" מציע אני: בקריאה שניה ושלישית.

הלל:

במקום "בכל שלב משלבי הדיון" מציע אני: בקריאה ראשונה בלבד.

ועדת החוקה, חוק ומשפט,
14.1.59

ה ח ל ט ה

ההצעה בתקבלה בנוסח הבא:

"הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4
44 או 45 יהא דרוש בהחלטות מליאת הכנסת בכל
שלב משלבי הדיון בהצעת שינוי כזה".

הסתייגות לחה"כ בר-רב-האי המציע: בקריאה שלישית בלבד.

הסתייגות לחה"כ אזוביה המציע: בקריאה שנייה ושלישית.

הסתייגות: לחה"כ הלל המציע: בקריאה ראשונה בלבד.

הינו"ר ז. ורהפטיג: הצעה זו תובא בהצעת חוק לתיקון חוק יסוד. (הכנסת)

אני מבקש את חה"כ ניר, כי לא יעמוד על כך
שהצעתו למנות את יו"ר הכנסת כמטונה על ביצוע הנראה זו תוצבע עכשיו, הואיל
והיא הועלתה רק בסוף הדיון. נדון בהצעתו לאחר שהכנסת תחליט על העברת הצעתו
לוועדה, וחברי הוועדה לא יעוררו את שאלת הנושא האחד.

ג. ניר: אני פוטר על הצעתי בשלב זה ואחזור ואציע
אותה לאחר שהחוק יוחזר לוועדה לאחר קריאה

ראשונה.

הישיבה ננעלה ב-11.10