

פ ר ו ט ו ק ו ל מס' 36/ד

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ד', כ"ד באדר א' תשי"ט - 4.3.59 ב-09.00.

- השתתפו : ז. ורהפטיג - יו"ר
 ע. איש לוב
 ב. אזניה
 ד. בר-רב-האי
 ט. בגין
 ע. דגני
 ש. הלל
 י. הרדי
 ש. יוניצ'מן
 ב. לוקר
 ח. צדוק
 י. קליבנוב
 ח. רובין
 י. שופמן

- מוזמנים : ח. כהן - היועץ המשפטי
 א. ילין - המשנה ליועץ המשפטי
 ה' רוזנטל - משרד המשפטים

סדר-היום : הצעות-חוק להגבלת הוצאות הבחירות.

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

בשם כל חברי הוועדה נשלח ברכה לחבר-הוועדה, חבר הכנסת ניר, עם היכנסו לתפקידו כיו"ר הכנסת.

ע. איכילוב : אני רואה לשאול את נציגי משרד המשפטים האם הממשלה מכינה הארכת החוק אשר שחרר בתים מסותפים מהגנת הדייר לחמש שנים.

א. ידין : אינני יודע מהו המצב בענין זה. אני אברר זאת עד לישיבה הבאה.

הצעות חוק לצימצום הוצאות הבחירות.

היו"ר ז. ורהפטיג : קיבלנו ממשרד המשפטים את החומר שביקשנו, לגבי הנהוג בענין זה בארה"ב ובקנדה. החומר שהומצא לנו בענין זה נוגע בפרשיות שונות, בחלקו - להבטחת סוהר הבחירות יותר מאשר לצימצום הוצאות הבחירות. כמו-כן כולל החומר הוראות הנוגעות בענין של תעמולת בחירות על-ידי פקידי ממשלה.

בענין צימצום הוצאות הבחירות יש בחוק האמריקני שלוש הוראות עיקריות : חובת גילוי מקורות התרומה; הגבלת סכומי ההוצאות והגבלת מקורות התרומה. יתכן שהגבלה השלישית היא העיקרית : איסור קבלת תרומות מבנקים, ארגוני פועלים ומוסדות אחרים. הכוונה היא לכך שתרומות יכולות להינתן רק על-ידי הבוחר היחיד, וכנראה שרואים בתרומות של מוסדות שימוש בכספי הציבור, ואולי גם אפשרות למוסדות כאלה לזכות על-ידי כך בשפעה בלתי

היו"ר ז. ורהפטיג :

אחרים. הכוונה היא לכך שתוד מרת יכולות להינתן רק על-ידי הבוחר היחיד, וכנראה שרואים בתרומות של מוסדות יי מוש בכספי הציבור ואולי גם אפשרות למוסדות כאלה לזכות על-ידי כך בהשפעה בלתי הוגנת על הממשלה.

השיטה האנגלית היא הרבה יותר מורכבת.

אצלנו השאלה הראשונה היא האם העניין בשל כבר לחקיקה או שהוא עדין עניין למוסר ציבורי, להסכם, להסברה. ברור שלל המפלגות יש עניין בהגבלת הוצאות הבחירות, והשאלה היא של אמון-הודי. מאידך נשאלת השאלה אם אפשר להגדיר "תעמולת בחירות", כי למעשה אפשר להגיד כמעט על כל דבר שהוא תעמולת בחירות.

נדמה לי שמן הרגע שהשאלה הועלתה נציבור, אי-אפשר לצאת ממנה בלא כלום. צמצום ההוצאות הפך לדבר פופולארי ביותר. יש בעניין זה גם לחץ ציבורי, שהמחוקק אינו יכול שלא להתחייב בו. גם לגבי הבחירות בהסתדרות היתה הכרזה על צימצום ההוצאות, בגלל הלחץ הציבורי בעניין זה.

נדמה לי שהגישה שנסתמנה עד עכשיו בוועדה היתה שיש ללכת בדרך של "תפשת מועט", מומר, לצמצם את ההוצאות או את תעמולת הבחירות בדברים הנראים לעין בצורה ברורה: גודל הפלקטים, מספר הפלקטים, תקופת הבחירות. הדעה הכללית היתה כי אין להיכנס עדין לשאלה של מקורות ההכנסה, שיכולים להיות אצלנו מאוד גסטרנים.

נראה לי שבגמר הדיון נצטרך להעביר את השאלה לוועדת משנה מצומצמת שתכין לנו הצעה בעניין זה.

- - - -

(נכנס לישיבה יו"ר הכנסת
נ. ניר).

היו"ר ז. ורהפטיג : אני מקדם בבדיקה את יו"ר הכנסת חברנו ניר, שהוא חבר ותיק בוועדת החוקה.

יו"ר הכנסת נ. ניר : קודם-כל אני מודה לוועדה על הרכה.

חשבתי לחובתי לבוא להיפרד מן הוועדה, ואומר את האמת ובכנות רבה: אני נפרד מן הוועדה בצער רב. בהיותי בכנסת הראשונה ובכנסת השלישית, עיקר עבודתי היה בוועדת החוקה, חוק ומשפט, שבמשך כארבע וחצי שנים הייתי יו"ר שלה. נושא הוועדה הוא גם ממקצועי, וחשבתי שבשטח זה הייתי בקיא יותר מאשר בהרבה עניינים אחרים המעסיקים את הכנסת.

לכן אני מצטער צער רב שעלי לעזוב את

הוועדה.

אני מקווה שאעקוב אחרי עבודתכם. אינני יודע אם זה לפי התקנון או הנדוהג, אבל אם מותר ליו"ר הכנסת, הייתי רוצה להביא בפני הוועדה מפעם לפעם הערות בכתב בנוגע לחוקים המונחים על שולחנה, כי יש לי עניין רב בכך. לגבי כמה חוקים המונחים כבר על שולחן הוועדה אף הכינותי הצעות. מובן שלא אכניס הסתייגויות, אבל חושבני שתסכימו לאפשר לי להביע דעתי.

מכל מקום, אני מצטער במיוחד על שנמנע ממני להשתתף בדיון על חוק פרטי שהכנסנו חברי הכנסת בדר, ריפתין, רוזנברג ואני עבדכם, בעניין תיקון סעיף 20 לחוק הכנסת, בעניין

יו"ר הכנסת נ. ניר :

בחירת היו"ר והסגנים. הצעתנו היא שהכנסת תבחר בנשיאות, בהרכב יו"ר וסגנים. אנחנו. החברים שהכניסו את הצעת החוק הזאת, חשבנו שזמן-גבינים של העדר יו"ר כנסת הוא הזמן המתאים להכנסת תיקון כזה, כדי שלא יפגע כבודו של יו"ר הכנסת. ואם כי התיקון הזה עדין לא הועבר, אני מודיע לכם כי אינני רואה בו כלל פגיעה בכבודי כיו"ר הכנסת, ואני מצדי הודעתי לנשיאת שגם אם התיקון לא יתקבל בכנסת, בשבילי הוא נתקבל ואני אנהג בהתאם לזה.

אני מודה לכם על העבודה המשותפת. עלי להגיד שהעבודה בוועדת החוקה, לדעתי, יצרה יחסים אישיים טובים בין נציגי סיעות שונות. העבודה קרבה אותנו אחד אל השני, קרבה את הלבבות, והויכוחים אצלנו היו על פי רוב לא לפי קו מפלגתי. מל אחד טאתנו התעסק בעניינים, ולפעמים היו מגיעים לאותן המסקנות אנשים מצדדים שונים של הבית.

אני מצטער על שאינני יכול להמשיך אתכם בעבודה, ואני מאחל לכם עבודה פורייה.

היו"ר ז. ורהפטיג : בשם כל חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט, ללא יוצא מן הכלל, קבל את ברכתנו. ברכת ועדת החוקה כולה וכל חבר בה מלוות אותך בעבודתך, ואנחנו ברצון רב נקבל הערותיך בכתב וגם ביקורך האישי בוועדה. אינני יודע אם מקובל שיו"ר כנסת יהיה גם חבר בוועדה. לא היה תקדים כזה. אילו היה, היינו שמחים אילו יכולת להישאר חבר בוועדה.

יו"ר הכנסת נ. ניר : עד יום ב' חשתי את עצמי לאדם חופשי. מרגע שנבחרתי ליו"ר הכנסת, אני מוגבל ברצוני ובאפשרויותי, למרות שניתנו לי אפשרויות אחרות. הייתי רוצה לשבת אתכם. ואני מקבל בברכה את משאלתך, שאבקר בוועדה מדי פעם בפעם ואשמע את דיוניה.

אני מודה לכם.

י. הררי : כדאי היה שנפסיק לספל בשאלת הוצאות הבחירות מן הבחינה הכספית, כי זוהי אשליה. לדעתי, אין מה לעשות בשאלת הגבלת הוצאות הבחירות, אבל יש מה לעשות מבחינות אחרות, ולכן היתה כל כך מקובלת הצעתו של ח"כ איכילוב, שמראה את הכיוון האחד : הגבלת מספר השלטים וכו'.

אחד היסודות של השיטה הבריטית, שאנחנו מתפעלים ממנה, היא האפשרות השווה הניתנת לכל רשימה. ה"בי.בי.סי" נותן בתכניותיו אפשרות שווה לכל רשימה. יש לכך חשיבות גדולה. בארה"ב קיים עיקרון חשוב של "Equal Space". בבחירות למשרת מושל ניו-יורק היה ידוע שיכול להיות הבדל קטן בין הקולות שיקבל המועמד הדמוקרטי לבין הקולות שיקבל המועמד הרפובליקני. אבל היה גם מועמד סוציאליסטי, שהוא גם קומוניסט, ובכלא תכניות הטלביזיה הוא קיבל אפשרות הופעה שווה לזו של שני המועמדים הראשונים. אינני יודע אם עיקרון זה מבוטס על חוק או על הגינות מקובלת. אבל הוא חשוב, והוא יכול לעזור בעקיפין גם להקטנת הוצאות הבחירות. יתכן, למשל, שאילו כל מפלגה היתה מקבלת בכל יום חמש דקות של שידור ברדיו, היו מפלגות שהיו מסתפקות בכך בתעמולת הבחירות שלהן.

ג. הור"י : לדעתו, מוכח שלא לחוק כלל חוק בענין זה, מאשר לחוק חוק שאין לנו ידים ורגלים, ולאגיד: בעשה זאת כהתחלה, כנסיון, וזוהי איך זה יפעל. אי-הצלחת חוק כזה מסמך רק סיבה לאמר לגבי הבחירות הבאות: נסיונו וזה לא פעל. אין זה ענין שאפשר לעשותו לחלקים. לדעתו, לסובת המדינה נראה שיהיה חוק כזה, ולדעתו, לא יבולע מכך לשוב מפלגה, אם נמצא דרך לקיים את ההגבלות לגבי כל המפלגות.

אם תימחו ועדת מסוה, הייתי מציע שלא נגביל אותה אלא נטיל עליה לחפש דרך להגבלת ההוצאות הכספיות.

היו"ר ז. ורהפטיג : העיקרון של Equal space, שנוגע בו חבו הכנסת הדין, אינו נוגע לשאלה של הוצאות הבחירות, ואינו כלול בהצעות שהוצעו לנו ושהועברו לנו על-ידי המליאה. אפשר לטעון שהשאלה הזאת מהווה נושא חדש.

ה. וזמ"ן : כל הכללים של נושא חדש חלים רק לגבי עיבוד החוק לקריאה שנייה ושלישית, אך אנחנו עדין לאיבדנו נמצאים בטלב זה. השאלה היא של הבאת החוק לקריאה ראשונה לכנסת, לכן איננו רואה שאפשר לטעון כאן: נושא חדש.

היו"ר ז. ורהפטיג : בכל זאת, הוועדה מניחה לקריאה ראשונה את הצעת החוק שהועברו לה, ושאלה היא אם היא יכולה להכין הצעות חוק חדשות לגמרי, שאלה זו נוגעת לבעיית יזמת החקיקה של הוועדה. בכל אופן, מבחינה הגיונית ההגבלה של נושא חדש חלה גם במקרה זה.

ג. הור"י : לדעתו, כל השאלה של חוק הבחירות אינה ענין לממשלה, לקואליציה או אופוזיציה, אלא ענין לועדת החוקה, חוק ומשפט, אשר כפי שהיא מחוקקת את חוקת-היסוד של המדינה, חייבת גם לעסוק בעניני חוק הבחירות. כך שהפרוצדורה הרגילה לגבי יזמת חקיקה אינה חלה על חוקים אלה. לכן גם הצעת שאף אחת משלוש ההצעות לא תהיה נסייה לזיכרון בוועדה, אלא שועדת החוקה תיזום חוק משלה בענין זה.

ע. איב"לוב : הוועדה יכולה להכניס כל שינוי לפני הבאת החוק לקריאה ראשונה. מגישי ההצעה יכולים להגיד: לאחר השינויים, אין זו הצעתנו. אבל מאחר שאין שענה כזאת מצד מגישי ההצעה, אין מקום לזיכרון הזה.

ח. ציוק : שלוש חברי כנסת הציעו לצרף לסדר-היום שלוש הצעות חוק. הענין הועברו אל ידו לבדיקה, ולכן על סדר-היום שלנו עומדות שלוש-הצעות החוקים האלה. ובמסגרת הדיון עליהן איננו רואה איך יכולים אנו לחרוג מן המסגרת העניינית של שלוש ההצעות האלה.

שאלה אחרת היא - ואיך אינה עומדת לדיון כרגע - אם ועדת החוקה, חוק ומשפט יש לה יזמת חקיקתית משלה. אולם אם היא יכולה לעשות זאת, עלינו לדון על כך במסגרת גפרדת ולא במסגרת הדיון על שלוש ההצעות שהועברו מהמליאה לוועדה, לבדיקה.

היו"ר ז. ורהפטיג : לי, על כל פנים, ברור שתפקיד הוועדה במקרה זה הוא לעבד את הצעת החוק שהוגשה ולא להגיש במקומה הצעת חוק שנייה. לכן אני חושב שכל הצעות שאינן במסגרת הנושא של הצעות החוק שהוגשו לנו, טוב שחברי הכנסת יגישו אותן כהצעות חוק חדשות.

ה' הררי :
הצעת היא שהוועדה, מיזמתה היא, תחוקק חוק ביחס להגבלת היקף תעמולת הבחירות. אם אנחנו דנים בשלושת ההצעות יחד, הרי שאנחנו מתכוונים להביא במקומן לכנסת הצעה אחת בלבד, ולדעתי, ברור מכאן שהוועדה יכולה להמשיך בענין זה ביזמה משלה. זהו אחד הדברים הבודדים שבו יכולה ועדה של הכנסת להראות יזמה משלה: להציע חוק בשם הוועדה.

ה"ר ז. ורהפטיג :
שאלה אחת. היא הבאת הצעות החוק הנ"ל כהצעה אחת ובשם כל הוועדה ושאלה אחרת היא הבאת הצעת חוק אחרת במקום ההצעות הנ"ל, בשם הוועדה.

ה"ר רוזנטל :
בתקנון מועצת המדינה הזמנית, שלא בוטל, יש סעיף על יזמת החקיקה של ועדה, והיו גם תקדימים לכך.

ס. בגין :
הוגשו שלוש הצעות חוק שתוכנן רחב מאוד, והאחת שונה לחלוטין מרעותה. בכל זאת הן הועברו יחד לוועדת החוקה, וזה אומר משהו לגבי חופש ההכנה של הוועדה; שאפשר לכלול בחוק כל מה שנוגע להגבלות בקשר עם הבחירות, כולל את השאלה שהועלתה על-ידי ח"כ הררי.

הייתי מציע שלא להיכנס לבעיות פורמליות, אלא להמשיך בדיון, לבחור בוועדת משנה שתביא הצעה למליאת הוועדה.

ה"ר ז. ורהפטיג :
יהיה עלינו להחליט על השאלה, אבל בינתיים במשיך בדיון.

י. קליבנוב :
אני חושב שאנו מוכרחים לתת סיפוק לדרישות הציבור בשאלה זו. בציבור יש אכזבה רבה מפעולות הכנסת בדרך כלל, ובעיקר מאופן ניהול התעמולה. ועלינו לראות את הדבר לא מנקודת-מבט מפלגתית צרה, אלא כענין ממלכתי. מה שנעשה בעיקר בבחירות האחרונות, גרם אכזבה לחוגים רבים של הציבור. התעמולה שלנו היא במידה רבה דמגוגית, והיא כזאת הרבה יותר מאשר בכמה וכמה ארצות אחרות. עלינו להקדיש זמן ומחשבה ולהכניס סייגים בקשר לניהול תעמולת הבחירות.

בכל אחת מן ההצעות יש אלמנט בריא ומתקבל על הדעת. ואני תומך בהצעה לבחור בוועדת המשנה שתביא את מסקנותיה לוועדה.
אינני שותף לחשש של ח"כ בגין בענין עקיפת החוק. אין בעולם חוקים שאי אפשר לעקפם, ונוכל לתקן את החוק במשך הזמן. אני חושב שע"י חקיקת חוק כזה נעשה מעשה גדול להרמת קרנה של הכנסת וקרנן של המפלגות שלנו. וכל מפלגה צריכה להיות מעוניינת בכך.

ד. בר-רב-האי :
הופתעתי מהעמדת נקודת הכו"ב על כך שדעת הציבור דורשת זאת, ופסור בלא כלום - אי אפשר. זה נימוק לא טוב ובסיס לא טוב לדיון שלנו. אינני מזלזל בדעת הציבור, אבל אין היא צריכה להעביר מפלגות על דעתן וצריך לדון לעצם הענין.

הדוגמאות שהובאו לנו מארצות אחרות קשורות בשיטת בחירות אחרת, וכל ניסיון להעתיקן למציאות שלנו רק יוריד אותנו מן הדרך. יש הבדל עצום בין הבטחת אפשרויות שוות לשני אנשים באיזור בחירות כניו-יורק, ובין מתן אפשרויות שוות לרשימות השונות בבחירות אצלנו. שם יש בעיה של איסור תרומות ע"י ארגונים, והגבלה כזאת אצלנו ברור שהיא לא תיצור אפשרויות שוות לרשימות השונות, כי יש רשימה הנשענת על רבנות ומאות אלפי חברים ואוהדים, לעומת רשימה הנשענת על מספר מצומצם ביותר של חברים ואוהדים.

ד. בר-רב-האי: כל הבעיה של הגבלת הוצאות הבחירות מסתמך על בעיה קשה אצלנו, וכן הבעיה של הגבלת התקציב. יורט המפלגות בארץ הן פונקציה של תנועה ציונית עולמית, וכל מסען את המקורות הכספיים יבליא רק לתופעה של רמאות ציבורית, שאין שם שום מניעים בה.

יש גם חירונו להצעה לקבוע את סמך המדינות באינטנסיביות לבדיקת העניין הזה. במדינות אחרות, למשל באנגליה, מסתמך שיש בקורת, הבקורת היא אל ההוצאות של המועמד ולא של המפלגה. מחשבות גם השאלה איך לחשב את ההוצאות במקרה שמפלגה משתמשת לאסטרטגיה במולמות שלה ובטקטיים דומים. משום כך נאחזנו כולנו בהצעת ה"א" אינדיבידואלית בראתה לכולם כניחנת לפיצוע, ואשר הקושי העיקרי בה היה כהגדרת "תעמולת בחירות".

אני מציע לקבל את הדעיון לבחור בוועדת טשנה אשר תכין לנו הצעה באצין זה.

ה. צדוק:

נדמה לי שהועדה כולה מאוחדת בהרצסת הצדוק למצוא דרך להכניס את מערכת הבחירות למסגרת התקבלת על הדעת, והשאלה היא אם ניתן להסדיר את הדבר ע"י תחיקה. נדמה לי שעלינו לברר תחילה את השאלה מה ניתן למה אינו ניתן להסדיר ע"י תחיקה, ולהשתחרר מאי-הכנות שהיתה בדברי כמה חברים, כאילו צריכים אנו לחוקק חוק רק כדי לצאת ידי חובה. הייתי רוצה שאם נגיע למסקנה שענין מסויים אינו ניתן להסדר עפ"י חוק, יהיה לנו האומץ לומר זאת לצדוק.

לדברי ח"כ הררי בענין ה" Equal space

ח"כ הררי לא דייק בהסברת העיקרון הזה. בכוון הוא שזמן שווה ניתן לשת"י המפלגות הגדולות, ואילו למפלגות האחרות, לליברלית ולקומוניסטית, ניתן זמן הרבה יותר קצר. וההנחה העובדתית הנכונה שמאחורי העיקרון הזה היא ששת"י המפלגות הן בעלות כוח שווה, גם למעשה וגם באופן פוטנציאלי, מבהיבט סך הקולות שכל אחת מהן צוברת בבחירות.

הסיסמה שמציע לנו ח"כ הררי בענין ה" Equal

Space נראית מושכת מאד. אך הפירושו שלה למעשה יהיה שכל רשימת תקציב זמן שווה, בין אם היא פונה לכל הציבור ובין אם היא פונה לחלק שלו בלבד. כלומר, אם היא לוקאלית או עדתית או מייצגת אינטרס מצומצם בלבד. וצריך לקחת בחשבון שובר זה במציאות שלנו מעורר פיצול מפלגתי. אפשר לראות מפלגות שיעודדו רשימות נוספות על מנת לזכות ביהדוין של הגדלת אפשרויות הפניה לציבור. הייתי מבקש שלפני שנעלה על הדרך הזאת, נחשוב היטיב לאן היא מובילה. אם ללכת בדרך של חלוקת הזמן, צריך לעשות זאת בצורה צדוקת ולא בדרך המתעלמת מן המציאות הפוליטית.

היתרון שכולנו מקבלים אותו בהצעת ח"כ איפסינוב

הוא בהגבלת תקופת הבחירות לזמן קצר. הקושי הוא, כאמור, בהגדרת, הייתה זה תפקידה של ועדת המסנה למצוא את גילוייה הבולטים של תעמולת בחירות.

הייתי רוצה שנוהיר את עצמנו שלא נעלה, אגב כך, על הדרך המסוכנת של הגבלת חופש הדיבור וחופש ההסברה. אחד הנושאים שיהיו חלק מתעמולת הבחירות יהיה כוונתי שיטת הבחירות. אנחנו יודעים שרק לפני שבוע היה בענין זה היכוח, וזכותה וחובתה של כל מפלגה להסביר את עמדתה בענין זה בכל הדרכים, וודאי שאפשר לכתוב גם זאת "תעמולת בחירות". ונדאי שכל מה שמפלגה עושה במשך ארבע שנים שלאחר הבחירות, אפשר לכלול אותה ב"תעמולת בחירות". אבל אפשר לאסור, למשל, השימוש באות של אותה הרשימה בתקופה שלפני תקופת הבחירות, מבלי לקפח את חופש ההסברה.

בענין ההוצאות כבר נאמר שאין המצב אצלנו נדמה לזה שארצות אחרות. גם באנגליה אין הגבלה על הוצאות המפלגות בקנה-מידה אדמי, ההגבלה היא, כאמור, על ההוצאות הלוקאליות של המועמד. באמריקה יש הגבלה על ההוצאות הארציות, ה" National Committee" אינה יכולה להוציא

ח. צדוק:

יותר משלשה מיליון דולר, אבל כל אבי שמצוי בעניינים אלה יודע שבמצבו דרכים לעקוף את ההגבלה הזאת. עלינו לנצח, לדעת, מחקיקת חוקים שאין בהם כדי להביא תועלת ממשית לענין שכולנו רוצים לשרת אותו, אלא רק כדי לתת פרס לאלה אשר ימצאו דרכים לעקירת החוק.

עלינו להקק חוקים שהצבור יכול לעמוד בהם.

היו"ר ז. וורהפטיג: אני מציע להעביר את הצנין לזוועדת משנה שתהיה מורכבת מחברי הכנסת: ש. דו. צברג - יו"ר; ח. צדוק, ע. איכילוב, י. שופמן וז. יובלין. מבקש מועדת המזנה לגמור את עבודתה תוך שבועיים.

הוחלט: לקבל את הצעת היו"ר בענין הקמת ועדת המשנה.

ב. אזוביה: אני מבקש לדחות עד ליום ד' את הדיחון בהצעת החוק בענין רציפות ראשות הכנסת.

הישיבה נועלה ב-10.45.