

פרוטוקול מס' 167

פשיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
שהתקיימה ביום ג', כד' בשבת תשל"ב - 11.1.1972, בשעה 14.45.

נ כ ח ר :

חברי הועדה:
י. גולדשמידט - היו"ר
י. ארידור
א. אנקוריון
מ. ביבי
ז. הרינג
ש. פרידמן

מוזמנים:
מ. ורסמן - חבר הכנסת
א. מלמד - חבר הכנסת
ד"ר ע. סבט - משרד המשפטים
מר שפט - משרד הפנים
מר קרפט - משרד הפנים

מזכירת הועדה: ר. מלחי

רשמה: מ. כהן

סדר-היום:
חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תשל"ל-1970 -
(הצעת חוק של חבר הכנסת א. מלמד);
חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תשל"ל-1970 -
(הצעת חוק של חבר הכנסת מ. ורסמן).

ו"ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה, ומקדם בכרכה את חברי הכנסת ורטמן ומלמד. שניהם הגישו, באותו זמן, הצעות לתיקון חוק הבחירות לכנסת. היות ויש חפיפה חלקית בהצעות, שתיהן גדונו יחד בכנסת ב-14 ביולי 1971.

נשמע תחילה את דברי המציעים.

מלמד:

למעשה הסכמתי לתוספת שבאה לביטוי בהצעת החוק של חבר הכנסת ורטמן, אלא שאני שתי את הצעת החוק שלי לפניו, ולא הייתי ער לנושא זה של דיניים. רי שהוא הגיש את הצעת החוק שלו והוסיף גם את הדיניים, קיבלתי זאת. לפי דעתי, אדם שיש לו מעמד מסויים יבוריות, שיכול בדרך זו או אחרת להשפיע על מהלך הבחירות, איננו יכול, יותר עדיין בתפקידו ובמעמדו זה, להיות בעת ובעונה אחת גם מועמד חירות ולהיות פעיל במערכת הבחירות.

חוק הבחירות לכנסת מונה כמה סוגי בעלי קידים בשירותים ממלכתיים, שהחוק מגביל אותם מלהיות מועמדים בעת משמשים בתפקידם. לפי דעתי הגבלה זו צריכה לחול, וביתר שאת, לגבי פט, שמעמדו בעם הרבה יותר מורם מאשר של מי ששייך למנגנון הפקידותי. אני הייתי מציע אפילו תקופה יותר ארוכה, בי שופטים ודיינים, מאשר 100 ימים לפני הגשת רשימות המועמדים. כי יכול להיווצר אבסורד, ששופט או דייין, ביושבו עדיין על כס המשפט, עיני העם הוא לא רק כיסא רם ונישא, אלא גם מסמל את האובייקטיביות נייטרליות - כבר באותו זמן צריך לנהל משא ומתן בקשר למועמדותו. אנחנו הרי מכירים את המציאות הפוליטית בארץ. זה לא כך שכאים דם כזה ואומרים לו: הכנסנו אותך לרשימת המועמדים, תתפטר ותתייצב ני הבוחר. בודאי קודם לכך משא ומתן. פירוש הדבר שהוא מנהל משא תן פוליטי בהיותו בתפקידו, והמעורבות הפוליטית שלו כבר אינה מוטלת פק. לכן, לפחות יש לשלב את השופט והדיין במסגרת החוקית הקיימת של תם 100 הימים, כפי שזה קיים לגבי פקידים בכירים.

ורטמן:

אני מזדהה עם כל הדברים שאמר חבר הכנסת מלמד. אינני מציע להפלות את ופטים לרעה. אני בדעה שבמובן זה השופטים צריכים להיות מדורגים סוגים באותן המגבלות החלות על כלל המועמדים, שהחוק חל עליהם.

כאשר הגשתי את הצעת החוק שלי, לא עתי שעוד ב-1948 דנו ביניהם שופטי בית-המשפט העליון על הסוגיה את, כיצד לרכוש את אמונו של הציבור, ושהם יהיו מחוץ לכל הקלחת וליטיות. נמצא בפני מכתבו של מר יצחק אולסן, נשיא בית-המשפט העליון עבר. הוא באמת מעלה את הנקודה הזאת. עוד ב-1948 דנו על כך שופטי ת-המשפט העליון וקיבלו את עצמם את העול הזה, לא להיות מעורבים וליטיקה בכל דרך שהיא. ועד היום הזה, אנחנו מקוים שגם בעתיד, ופטים, בעצם מעמדם וכאי שיותם מתרחקים מהפוליטיקה, ואנחנו שמחים שיש רדה כזאת. אינני מרמז בכך למקרה שהיה, ששופט בית-המשפט העליון נכנס לחת הפוליטית, שזה פגע במשהו בכהונתו או בפטיקה שלו בעבר. מבחינה אנחנו התברכנו באישים שעומדים מעל לנושא הזה.

כאשר אדם עובר ישר מתפקידו כשופט שימת מועמדים, ברור שהדבר נעשה לאחר משא ומתן. ואין ספק שיש בזה ם, לא פגם אסתטי. אילו היינו מדברים על פרישת קציני צבא וכניסתם ר לממשלה, אני הייתי רואה בזה יותר פגם אסתטי מאשר אחר, אם כי גם יש איזה ניואנס של ניהול משא ומתן עם איש הצבא תוך כדי היותו בצבא. ל לגבי שופט בית-משפט עליון, ברור שניהלו אתו משא ומתן כדי שיפרוש הונתו סמוך מאד להגשת רשימת המועמדים.

לא כן כאשר השופט מחליט לפרוש מתפקידו, באותה תקופה של 100 ימים מנהלים אתו משא ומתן. דומני שמדובר על דש ימים מתוך ה-100, בין הגשת רשימת המועמדים ובין תקופת ה"צינון".

זאת ועוד, ופה אני מחזק את דברי חבר נסת מלמד: במדינות מסוימות שופט בית-משפט עליון יכול לנצל את

מעמדו כשופט כדי להיות יותר פופולרי ויותר מוכר בזמן מערכת הבחירות, אם הוא פורש סמוך מאד לאותה תקופה. אנחנו איננו רוצים להגיע למצב כזה.

אילו היינו דנים היום על תקופת ה"צינון" שהיום היא 100 יום, אני הייתי טוען שלגבי רבות מהקטיגוריות שישנן בחוק, אם מדובר על קציני צבא, הרמטכ"ל של צה"ל, רבנים, כוהני דתות, עובדי מדינה בדרגה טז' ומעלה - יש להגדילה. שכן לדעתי תקופה זו היא קצרה מדי. אולי צריך לקבוע שתי קטיגוריות, לאחת לתת 100 יום, ולשניה - בה יהיו בעלי מעמד בכיר יותר - יותר מ-100 ימים. אבל אינני לוחץ על זה. הצעת החוק שלי מדברת על 100 ימים.

אנו מבקשים לאשר את ההצעות בקריאה זו, כדי להביאן לכנסת לקריאה ראשונה. ונקוו שבאזירה שבה אנו נמצאים היום זה יתרום פחות או יותר לנורמליזציה בנושא זה.

היו"ר י. גולדשמידט: אנו עוברים לדיון.

אני רוצה להצביע על כך שיש הבדל טכני קטן בין שתי הצעות החוקים. חבר הכנסת מלמד מציע להוסיף פיסקה 5 לסעיף 56(א), בה ייאמר: "שופט כמשמעותו בחוק השופטים, תשי"ג-1953". לעומת זאת מציע חבר הכנסת ורטמן, שאחרי סעיף 56 לחוק הבחירות יבוא סעיף 56א, שיאמר לגבי שופטים ודיינים מה שנאמר בהצעתו. אולי נשמע אחר כך הסבר מחבר הכנסת ורטמן מדוע הוא מציע להוסיף את הסעיף בסוף הפרק הזה, בזמן סעיף 56 מדבר על עובדי מדינה וחיילים, והרי שופטים ודיינים כלולים בין עובדי מדינה.

מ. ורטמן: אם הם כלולים בין עובדי מדינה, אין לי התנגדות שזה יהיה תיקון לסעיף 56, ולא

יבוא דוקא כסעיף נפרד.

היו"ר י. גולדשמידט: לדעתי ניתן לאחד את שתי ההצעות מבחינה טכנית.

נקודה שניה: בהצעת חבר הכנסת מלמד יש הגדרה מה זה שופט. נאמר בה: "שופט כמשמעותו בחוק השופטים, תשי"ג-1953". בהצעת חבר הכנסת ורטמן אין הפניה להגדרה מה זה שופט ומה זה דיון. ויש לזה משמעות מסויימת. בסעיף 1 לחוק השופטים, תשי"ג-1953, כתוב: "חוק זה דן בשופטים של - (א) בית-המשפט העליון; (ב) בתי-המשפט המחוזיים; (ג) בתי-משפט השלום". אבל משנת 1953 נוספו עוד שופטים. שופט נוער הוא שופט שלום לנוער, והוא כלול כאן. אבל שופטי תעבורה עדיין אינם נקראים שופטי שלום לתעבורה; שופטי בתי-דין לעבודה אינם נקראים שופטי שלום, והם לא יהיו כלולים בזה.

אני מפנה את ההערה הזאת לחבר הכנסת מלמד, שיש אולי מקום לשקול אם לשנות את ההגדרה הכלולה בהצעתו, כדי שהיא תקיף את כל סוגי השופטים ולא תשאיר בחוץ סוג אחד או שניים. שמענו שאולי תובא הצעה שכל השופטים האלה ייקראו שופטי שלום, שופטי שלום לתעבורה, שופטי שלום לעבודה, אבל אנהנו צריכים להיות ערים לזה.

אשר לדיינים - בחוק הדיינים יש גם כן הגדרה. כאן אינני בטוח - ואני מפנה את השאלה ליועצים המשפטיים - אם יש דיינים שאינם כלולים בהגדרה זו. בסעיף 1 לחוק הדיינים, תשס"ו-1955, נאמר: "דיין - חבר בית-דין רבני כמשמעותו בדבר המלך במועצתו, 1922-1947, בחוק בתי-הדין הרבניים (אישור מינויים), תשי"ב-1952, ובחוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושים), תשי"ג-1953". ייתכן שזה הכל ואין יותר. על כל פנים לדעתי היה רצוי שתהיה הפניה שתקיף את הכל, או שבמתכוון לא תקיף את הכל.

בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, שהוא בעצם החוק הבסיסי שממנו נובע סעיף 56 לחוק הבחירות, כתוב מי לא יהיו מועמדים לכנסת. ומתברר שיש שלושה סוגים שונים. הסוג האחד הם: (1) נשיא המדינה, (2) שני הרבנים הראשיים, (5) מבקר המדינה, (6) ראש המטה הכללי, צבא הגנה לישראל - שלגבי אלה נאמר שלא יהיו מועמדים לכנסת. יש סוג שני: (3) שופט, כל עוד הוא משמש בכהונתו, (4) דיין של בית-דין דתי, כל עוד הוא משמש בכהונתו. מהבחינה הזאת צריך ללמוד שאלה המנויים בסוג הראשון אסור להם לעולם להיות מועמדים לכנסת, ואילו הסוג השני - כל עוד הם

שמשים בתפקידם. יש סוג שלישי: (7) רבנים וכוהני דתות אחרות, כשהם שמשים בכהונתם בשכר. כלומר, כשהם משמשים בכהונתם בלי שכר, הם יכולים זיות מועמדים לכנסת. אם הם משמשים בכהונתם בשכר, זה פוסל אותם. ניתן אולי להבין שזה כל עוד הם משמשים בכהונתם, אבל לא ברור לי הדבר. חר לך נאמר בפסקה (8): עובדי מדינה בכירים וקציני צבא בכירים בדרגות ו בתפקידים שייקבעו בחוק, כלומר זהו סעיף 56 לחוק הבחירות.

לגבי אלה חל הענין של 100 הימים, והצעת כרי הכנסת מלמד וורטמן היא להרחיב את זה גם על דיינים ושופטים.

איננו דנים עכשיו בחוק יסוד: הכנסת. כל אני רוצה לשאול: אם כתוב בחוק יסוד: הכנסת ששופט או דין לא יהיו ועמדים לכנסת כל עוד הם משמשים בכהונתם, הרי יוצא שלמחרת הפסקת כהונתם כשרים. האם אנחנו יכולים בחוק הבחירות להטיל על שני אלה תקופת ינון של 100 ימים? האם איננו יוצרים בזה סתירה בין סעיף 56 לחוק בחירות, בין דבר שנקבע במפורש בחוק הבחירות לכנסת, ובין חוק יסוד: כנסת. דומני שלא ייתכן שבחוק יסוד: הכנסת יאמר "כל עוד הוא משמש תפקידו", ולמחרת הוא כשר להיות מועמד, ובחוק הבחירות לכנסת נאמר: 100 יום הוא יכול להיות כשר.

ורטמן: זה נבע מחוסר ההגדרה בחוק יסוד: הכנסת.

יו"ר י. גולדשמידט: הייתי מודה אם יאמרו לנו בהזדמנות זו, אם כי זה לא נושא לדיון כאן, אם העובד זה שהוטל עליו שלא ישמש בתפקידו, או שכבר 100 יום לפני כן לא ישמש תפקידו, חייב להתפטר התפטרות תופסת סופית וגמורה, או שלמטרה זו מספיקה ציאה לחופשה ללא שכר. זה נושא חדש שאינו כלול בהצעות, אבל הייתי מבקש קבל על כך אינפורמציה.

ארידור: לסדר. למעשה אני מתכוון למה שאמר היושב-ראש, לגבי השאלה של הסתירה. יקשתי רשות הדיבור לסדר, מכיון שאם יש סתירה לחוק יסוד: הכנסת - ועדיין א קבעתי את עמדותי בנושא זה - איננו יכולים לדון בתיקונים אלה לחוק בחירות לכנסת. זוהי הבעיה. קיים אצלי החשש שקיימת סתירה מסויימת בין תיקונים המוצעים ובין חוק יסוד: הכנסת. אינני מוכן להגיד על רגל אחת קבעתי דעה סופית בענין זה.

אם החשש הזה הוא נכון, אז הדרך הנכונה השיג את התיקון היא לעשות תיקון כפול: תיקון בחוק יסוד: הכנסת, מוחק את המלים "כל עוד הוא משמש בכהונתו", בסעיפים קטנים (3) ו-(4), אחר כך גם בהצעות של חברי הכנסת מלמד וורטמן.

אבל אנחנו נתקלים בבעיה. את התיקון מבוקש בחוק יסוד: הכנסת איננו יכולים להגיש, כי לא הוגשה הצעה כזאת מליאת הכנסת. וכל זמן שזה לא הוגש למליאת הכנסת, איננו יכולים לעבור חוק הבחירות לכנסת.

בגלל חשיבות האופי העקרוני של השאלה, לומר באיזו מידה אנחנו יכולים לתקן דברים כאלה כשיש חשש לסתירה - כבר נתקלנו פעם בבג"ץ שקבע סתירה כזאת בסעיפים אחרים - הייתי מציע, לי לקבוע שום מסמרות, להזמין את היועץ המשפטי לממשלה כדי שיחווה דעתו נושא זה. אינני מציע להפסיק את הדיון היום. אפשר להמשיך בו על סמך הנחה שאין סתירה כזאת, אבל לא לקבוע מסמרות גם לגבי ההצעות של חברי כנסת מלמד וורטמן, בלי שנקבע סופית את העמדה המשפטית. גם אני הייתי וצה לגבש לי את העמדה המשפטית לאחר שנשמע את היועץ המשפטי לממשלה.

יו"ר י. גולדשמידט: האלמנטים של סדר ושל ענין קצת משולבים בדברייך, וזה אולי בלתי נמנע. על כל נים מדברייך התברר עוד פעם בצורה בהירה יותר שאנחנו צריכים לברר שתי אלות: א) האם יש סתירה? ב) אם התשובה לשאלה זו היא חיובית, כלומר יש סתירה - האם מישהו בא להציע באמת להביא לכנסת תיקון לחוק יסוד: כנסת.

ארידור: יכול להיות מצב שאין סתירה, אבל יש אולטרה וירס, כלומר שאחד חורג מהשני.

היו"ר י. גולדשמידט:

סתירה במובן זה שאי אפשר לחוקק את התיקון הזה, כי אנחנו מנועים לעשות זאת על-ידי חוק יסוד: הכנסת. אגב, חוק יסוד: הכנסת בסעיף זה אינו דורש רוב מיוחס כדי לשנותו. אבל קודם צריך מישהו להחליט שהוא רוצה לשנות את החוק הזה, להביא הצעה כזאת, ואחר כך צריך לדון בה.

ההצעה שנקבל בענין זה חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מתקבלת על דעתי, ואין צורך להתווכח על השאלה הסידורית.

לא הייתי רוצה למנוע לא מחברי הועדה ולא מהיועצים המשפטיים היושבים אתנו שיביעו גם הם את דעתם על שאלה זו, שהיא במובן מסויים שאלה פרלימנטרית. אם כן, כל הנושאים שבהצעה זו פתוחים לדיון.

ז. הרינג:

אני חושב שאין חילוקי דעות בינינו ששתי הצעות החוקים שלפנינו הן במקומן ובמועדן. התיקונים האלה דרושים.

באשר להבדל בין שתי ההצעות - הייתי מציע לחבר הכנסת ורסמן שיסכים לתיקון של חבר הכנסת מלמד; ולחבר הכנסת מלמד - שיסכים להגדרה היותר רחבה של "שופט", כפי שמשתמע מהצעת חבר הכנסת ורסמן. כי נדמה לי שאין יסוד להגביל את זה רק לשופטים שמופיעים בחוק השופטים, 1953. כי אם מדובר על השפעה על הנוחר, הרי ההשפעה של שופט תעבורה עלולה להיות הרבה יותר גדולה מאשר של שופט אחר. מבחינה זו לא צריך להיות הבדל, צריך לכלול את כל השופטים.

לגבי דיינים - אינני בקיא בחוק הדיינים, אבל נדמה לי שזה ממצה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אז צריך לאזכר אותו.

ז. הרינג:

יש לי רושם שאין סתירה בין התיקון על 100 יום ובין חוק יסוד: הכנסת. יש השלמה. חוק יסוד: הכנסת אומר: "שופט, כל עוד הוא משמש בכהונתו". התיקון אומר: מה זאת אומרת משמש בכהונתו? זוהי התקופה שהוא לא צריך כבר לשמש בכהונתו כדי להציג את מועמדותו לבחירות. אבל יכולה להיות דעה אחרת. לי נראה שאין פה סתירה.

בהזדמנות זו הייתי מעלה דבר יותר רציני, והזכירו זאת בדבריהם גם מציעי התיקונים, שאנחנו נאמר לא 100 ימים לפני יום הבחירות, אלא 100 ימים לפני הגשת רשימות. כי אם אנחנו אומרים 100 ימים לפני יום הבחירות, אז תקופת ה"צינון" מצטמצמת עד למינימום. תקופת הבחירות בישראל היא ארוכה למדי, היא מתחילה הרבה זמן לפני הבחירות. אז לפחות נגיד 100 יום לפני הגשת רשימות המועמדים. בין יום הגשת רשימות המועמדים עד יום הבחירות יש 35 ימים. אם נוריד את התקופה הזאת, אז תקופת ה"צינון" היא למעשה 65 ימים.

י. ארידור:

אם אתה מציע לשנות זאת, צריך לשנות לגבי כולם.

ז. הרינג:

כן. זו תקופת "צינון" מתקבלת על הדעת, שמצדיקה הגבלה כזאת: 100 יום לפני הגשת

רשימות.

א. אנקוריון:

אני רוצה לומר בצורה יותר נמרצת את מה שאמר חבר הכנסת הרינג בשאלת הסתירה. אני אומר שאין סתירה בין שני החוקים. חוק יסוד: הכנסת הוא באמת חוק יסוד, הוא אומר דברים יסודיים; חוק הבחירות בעצם מפרש את הדברים ומתאים אותם למציאות, לענין הבחירות לכנסת. אם בחוק היסוד לא נקבע תאריך מתי צריכה להיות הפסקה, אין זה אומר שחוק הבחירות אינו יכול לקבוע זאת.

בכלל השאלה של עליונות חוק אחד על השני, כל הענין הזה לגמרי מיותר בשלב זה ובקונטקסט זה. מה גם שקיים חוק הבחירות, והוא קובע את אותם הדברים לגבי כמה וכמה סוגי אנשים שמוזכרים בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, וכולל אותם בסעיף 56 של חוק הבחירות לכנסת,

ומטיל עליהם במפורש את הענין של 100 הימים. לא אתנגד אם תהיה דרישה לשמוע את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אבל עם כל הכבוד אני סבור שזה מיותר. אינני רואה סתירה בין הדברים, אלא רק הרחבה ופירוש של הדברים.

אני רוצה לומר שלגבי שופטים ודיינים אני רואה את התקופה של 100 ימים כתקופה קצרה מדי, ואילו היה הלוח לגמרי חלק הייתי תובע לפחות ששה חודשים. אני בפירוש מבחין בין שופט לבין בעלי התפקידים המנויים בסעיפים האחרים. כל אחד יכול להתייחס למקרים שקרו כרצונו. כשלעצמי אני רואה תופעות כאלה בחומרה רבה. ייתכן שענין אי-המפלגתיות של השופטים הוא אילוזיה. כי הרי בסופו של דבר שופט הוא אדם, חי במדינה, בלבבו יכול להיות לו יחס של אהדה למפלגה זו או אחרת, ואינני חושב שזה אחרת. אבל אנחנו מדברים על הביטוי החיצוני. אם אדם מופיע ברשימת מועמדים לכנסת, זאת אומרת שהוא מצטרף לרשימה. אנחנו עושים את זה כדי שהצדק ייראה, כלומר שלא יהיה חילול שם השופט, במקרה זה חילול המושג של אי-המפלגתיות של השופט.

עם כל ההרגשה הזאת שלי, הרי בשים לב לזה שבכל זאת המבנה הכללי של סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת בנוי על 100 יום, לא הייתי תופס מרובה, ומבחינה זו נראית לי גישתם של המציעים שגם הם לא תפסו מרובה ואמרו: דבר כזה קיים לגבי עובדי מדינה ואחרים, לפחות מן הראוי שיהיה קיים גם לגבי שופטים. אני מקבל את זה.

מבחינה שכנית - נדמה לי שבענין זה יש לי דעה הפוכה מזו של חבר הכנסת הרינג בענין זה. אני מבין שמסתי הצעות החוקים האלה תצא הצעת חוק אחת שתישא את שמות שני החברים. הייתי מציע שהמבנה יהיה זה שהציע חבר הכנסת ורסמן. כלומר שזה לא יהיה סעיף קטן נוסף של סעיף 56(א), אלא שזה יהיה סעיף נפרד, 56א. אם יתקבל המבנה שמציע חבר הכנסת מלמד, בצטרך לומר בכותרת של סעיף 56: "א) לא יהיו מועמדים לכנסת שופטים, עובדי המדינה וקציני הצבא האלה", ואחר כך להוסיף פיסקה (5), "שופטים", כפי שזה מופיע בהצעת החוק של חבר הכנסת מלמד. לדעתי הענין הזה צורם קצת את האוזן. אני חושב שיהיה זה הרבה יותר מכובד אם הם יהיו קטיגוריה נפרדת. היות וסעיפים קטנים (ב), (ג) ו-(ד) של סעיף 56 מתייחסים שוב לענינים מסויימים שנוגעים לעובדי מדינה, נראה לי שמן הראוי שזה יהיה סעיף נפרד, 56א.

אינני מחשיב את הענין של פירוש יתר של מה זה שופט. הייתי מציע שנסתפק במלה "שופט". כמו שבחוק יסוד: הכנסת לא נכנסו לשאלה אם גם שופט תעבורה יהיה כלול או לא, ולא אמרו שזה יהיה דוקא שופט לפי חוק השופטים - אני מציע שכך יהיה גם כאן. אני מציע שידובר על "שופט" במובן הרחב ביותר של שופט בישראל, שנושא תואר של שופט בכל קונטקסט שהוא.

מ. ביבי:
עם כל תמיכתי בהצעה שנקבל חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, אינני רואה כלל סתירה בניסוח הקיים בין התיקונים המוצעים לבין סעיף 7(3) של חוק יסוד: הכנסת. כי סעיף 7(3) של חוק יסוד: הכנסת בא לקבוע שתי כהונות אלה לא תוכלנה להיות מאוחדות באיש אחד, כלומר שלא יוכל אדם להיות גם חבר כנסת וגם שופט. אז יבוא סעיף בחוק הבחירות לכנסת ויאמר: לאחר שנתמלאה הדרישה הזאת, שאדם לא יוכל למלא שתי כהונות אלה - הרי יש צורך גם ב-100 ימים, או כפי שהועדה תקבע. כלומר כדי שאדם יוכל להיות חבר כנסת, הוא צריך להתפטר מכהונתו 100 ימים לפני יום הבחירות.

אינני רואה בזה סתירה. הייתי אומר שאין פה אפילו דברים שאינם מתיישרים. לכן אני בעד התיקון הזה.

לגבי השאלה איזה נוסח לקבל, זה של חבר הכנסת מלמד או זה של חבר הכנסת ורסמן - נראה לי שמשהו חסר בשתי ההצעות גם יחד. חוק השופטים, 1953, מונה שלוש קטיגוריות של שופטים: שופטי בית-המשפט העליון, שופטי בתי-המשפט המחוזיים, שופטי בתי-משפט השלום. מה דינם של שופטים בבתי-דין לעבודה, ארציים ואזוריים?

אני כולל את כולם.

מ. ורסמן:

מ. ביבי:

בהצעת החוק של חבר הכנסת ורסמן נאמר:
"שופט או דיין בבית-דין דתי...". אינני יודע אם זה לגמרי ברור שהכוונה היא לכל סוגי הדיינים הלא-יהודים. אני לא לגמרי בטוח שזה כולל את כל הדתות. כי יש לפחות דיין אחד שאינו נקרא רק "דיין", וזה קאדי וקאדי מדהב. כלומר יש איזה מושגים בחוקים אחרים שהם ספציפיים לאותם סוגי דיינות. בעניין זה אינני רוצה לומר שאני משוכנע, אבל לפחות אינני בטוח שהנוסח הזה כולל אותם. לכן נראה לי שצריך לשנות גם את זה בצורה שתפרט את כל סוגי הדיינים, גם יהודים, גם לא-יהודים, לכל צורותיהם, וגם שופטים של בתי-דין לעבודה. ושמע ייווצרו קטיגוריות חדשות של שופטים? לדוגמה: יושבת היום ועדה שדנה במצב הטריבונלים במדינה. יש עשרות ואולי מאות סוגי טריבונלים במדינה. הועדה דנה בשאלה אם יש אפשרות לאחד אותם, כדי שתהיה מסגרת אחידה של טריבונלים. מה יהיה דינו של טריבונל כזה, או של חבר טריבונל כזה במדינה? האם הוא יהיה בבחינת דיין או לא?

נראה לי שכבר עכשיו מן הראוי לקחת זאת בחשבון, שכל סוג של נושא מסרת שיפוט צריך להיות כלול בנוסח שנקבל.

היו"ר י. גולדשמידט:

רק תגובה מסויימת לגבי מה שנאמר על שאלת הסתירה: אם קוראים את סעיף 7 בחוק יסוד: הכנסת בדייקנות, צריכים לתת תשובה לשאלה מדוע בשני פריטים כתוב "כל עוד הוא משמש בכהונתו", ובאחרים לא כתוב כך. ודאי בכל חוק מוטב לנו וחייבים אנו לדייק. צריך לבדוק מדוע זה נאמר כאן. כמו כן, רק בפריט (8) נאמר "בדריגות או בתפקידים שייקבעו בחוק". כלומר ההפניה לחקיקה מיוחדת המפרטת ומסבירה את הנאמר, באה רק בסעיף קטן (8), ואילו לגבי האחרים זה כוללני. ודאי היו לכך כוונות. נבדוק זאת ב"דברי הכנסת".

י. ארידור:

ניצבה לפני סוללה של חברי כנסת שדעתם היא שאין שום חשש של סתירה בין סעיף 7 של חוק יסוד: הכנסת ובין הצעות החוקים שלפנינו. הבעיה אינה רק של סתירה אפשרית בין סעיף 7 של חוק יסוד: הכנסת לבין הצעות החוקים, אלא הבעיה היא סתירה אפשרית בין סעיף 6 של חוק יסוד: הכנסת ובין הצעות החוקים. בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת נאמר: "כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, אם בית-משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק". ברור שכדי להיבחר לכנסת אדם צריך להיות ברשימת המועמדים. ואם הוא איננו ברשימת המועמדים, הוא אינו זכאי להיבחר. בא סעיף 7 של חוק יסוד: הכנסת ואומר מי אינו זכאי להיות ברשימת המועמדים, ואי-לכך מובן שהוא גם אינו יכול להיבחר לפי סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת. אבל אם חוק יסוד: הכנסת לא הגביל את הזכות להיכלל ברשימת המועמדים, אז הזכות להיבחר שייכת לכל אזרח ישראלי מגיל 21 ומעלה, שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו היה בן 21 שנה ומעלה. זו הוראה שנותנת זכות לאזרח. זכות זו היא בלתי מוגבלת. שום סעיף בחוק הבחירות לכנסת אינו מגביל אותה ואינו יכול להגביל אותה.

מה אנחנו עושים? בהצעות של המציעים אנחנו מגבילים את הזכות הזאת להיבחר. כי אותו אדם שהוא בגדר שופט לא יוכל להיבחר, הוא יצטרך למלא תנאים מוקדמים. סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת מגביל אותו בצורה מסויימת, שכן נאמר בו: "שופט, כל עוד הוא משמש בכהונתו". כלומר הוא מגביל אותו רק בצורה אחת, רק לגבי השימוש בכהונה. הצעת החוק אומרת: אפילו אם הוא אינו משמש בכהונתו, גם אז יש הגבלה נוספת. כלומר אפילו הוא ממלא את התנאי של סעיף 7, היינו אפילו סעיף 7 אינו חל עליו - גם אז יש הגבלה נוספת, והוא לא יהיה זכאי להיבחר לפי סעיף 6. זו המשמעות.

עכשיו אינני אומר שיש לי חשש שיש סתירה, אלא אני כמעט בטוח שיש סתירה, לא לסעיף 7, אלא לסעיף 6 של חוק יסוד: הכנסת.

ע. סבט: כן, אבל אותה סתירה קיימת גם לגבי עובדי מדינה.

י. ארידור:
בדקתי גם זאת, וייתכן מאד שבנקודה מסויימת יש סתירה גם לגבי עובדי מדינה. ובל איננו דנים בשאלה אם הסעיף לגבי עובדי מדינה חורג מסמכות או לא. אני כבר כמעט אינני רואה מוצא אלא להגיד שעל-ידי שלילת הזכות להיות נועמד, פוגעים בזכותו של אדם להיבחר לפי סעיף 6.

אני רוצה להדגיש עוד דבר. הנוסח של זוק יסוד: הכנסת לא השאיר את הדברים האלה פתוחים. למשל, סעיף 5 של זוק יסוד: הכנסת, המדבר על הזכות לבחור, אומר כך: "כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת, אם בית-משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק". אפשר היה לחשוב: נשאיר לחוק הבחירות לקבוע בדיוק מה זה בן שמונה עשרה. סעיף 5 של חוק יסוד: הכנסת אומר שזה איננו מובן גאליו שחוק הבחירות יקבע, אלא הוא אומר: "חוק הבחירות יקבע את המועד ובו ייחשב אדם בן שמונה עשרה שנה לענין השימוש בזכות הבחירה לכנסת". וייתכן: העובדה שחוק הבחירות יוכל לקבוע מתי אדם הוא בן שמונה עשרה: חשבת כמצריכה הסמכה מיוחדת. במקום שאין הסמכה מיוחדת - אין הסמכה מיוחדת.

ועוד דבר. בסעיף 6 של חוק יסוד: הכנסת אמר: "כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה". לא נאמר: כל אזרח ישראלי שהוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, אלא קבעו פסג את היום המדוייק, יום הגשת רשימת המועמדים.

כלומר אפשר להגיד שמגמת חוק יסוד: הכנסת ויתה לקבוע במדוייק דוקא את הדברים האלה שקשורים בהגשת רשימת מועמדים בזכות בחירה. ובמקום שהדבר לא נקבע במדוייק, ניתנה הסמכה מיוחדת לחוק הבחירות.

אפשר להגיד: יש זכות, ויש סמכות לשלול את הזכות בחוק היסוד. חוק יסוד: הכנסת קובע שבכל מקרה הזכות לבחור להיבחר קיימת, אם בית-המשפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק. כלומר ואפשרות לשלול את הזכות ניתנה בחוק, אבל רק על-ידי בית-המשפט. אין זום אפשרות שהחוק ישלול אחרת את הזכות הזאת. כלומר יש כאן הגבלה נוספת על האפשרות לשלול את הזכות הזאת.

אנקוריון:
אשאל אותך שאלה: פלוני שהוא עובד מדינה, הכניסו אותו לרשימת מועמדים, אם כי הוא לפי דעתך, האם אפשר יהיה לפנות לבג"ץ כדי לבטל את הכנסתו לרשימה, מפני שהענין הזה הוא בניגוד לחוק הבחירות, או לא?

י. ארידור: הענין של 100 הימים חל רק על קציני צבא.

זיו"ר י. גולדשמידט: לא, על כל עובדי המדינה, על בעלי הדרגות הגבוהות.

י. ארידור:
אז ייתכן מאד שמבחינה זו ניסוח חוק הבחירות לכנסת אינו תואם את ההסמכה וניתנה בסעיף 7(8) של חוק יסוד: הכנסת. מזה יש מסקנות מסויימות. אבל דאי שאי אפשר ללמד מתוך העובדה שסעיף 56 לחוק הבחירות נוסח כפי שנוסח על הצעתם של חברי הכנסת ורשמן ומלמד. ויש הרי דרך לתקן את הדבר.

על כל פנים, עכשיו אני משוכנע שצריך להזמין את היועץ המשפטי לממשלה.

הרינג:
סיעונו של חבר הכנסת ארידור אינו נראה לי. אין פה חילוקי דעות לגבי חוות הדעת ול היועץ המשפטי לממשלה. רק לא הייתי רוצה לתלות עופרת על צווארה של קשה זו. סעיף 7 הוא גם כן חוק יסוד: הכנסת. אחרי הכלל הזה שנקבע בסעיפים קודמים, הוא בא ואומר בצורה מפורשת: אזרחי המדינה שזכותם כה נודגשה בסעיפים אחרים בכל זאת אינם רשאים להיות מועמדים. התיקון שרוצה להסדיר את הענין בצורה טכנית אומר מתי זה מתחיל, מה המסגרת הטכנית של זמן. כך שאנחנו מדברים בין סעיף אחד בחוק היסוד ובין סעיף אחר באותו זוק היסוד.

מר שפט:
אינני מעז להתערב בענין זה, מה גם שאני מקבל בשמחה את הצעת חבר הכנסת ארידור, שבגלל החשיבות הקונסטיטוציונית של הנושא נשאל באמת את דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

אינני מעז להביע דעה לגבי הסתירה או חוסר הסתירה. אבל, עם כל הכבוד, אינני מקבל את הטענה של היושב-ראש לגבי הפירוש של סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, לגבי ההבחנה בין הסוגים השונים של סעיף 7, שלגבי מי שלא כתוב שם "כל עוד הוא משמש בכהונתו" - פירושו שלעולמים לא יוכל לכהן כחבר כנסת.

היו"ר י. גולדשמידט: אם כך, מה זה אומר בכל זאת?

מר שפט:
אינני יודע מה זה אומר. אמנם יש חוקה שכל מה שנאמר בחוק יסוד יש לו משמעות. אינני רואה את המשמעות. כי אחרת התוצאה המתבקשת היא ששר הבטחון הוא היום חבר הכנסת שלא כדיון, מאחר שהיה פעם רמטכ"ל. זאת לכל הדעות מסקנה מענינת ומרחיקה לכת. אינני יודע מהי בדיוק המשמעות של המלים "כל עוד הוא משמש בכהונתו".

את השאלה הקונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה נשאר לי יועץ המשפטי לממשלה. אבל אחרי פסק-הדין המפורסם במשפט ברגמן, כאשר בעדינות יתר אמרו לנו שבית-המשפט העליון איננו בודק חוקים, אף על פי כן אנחנו מפתחים. כי יכול להיות שבית-המשפט העליון עלול לומר לנו בעקבות ברגמן שבאמת חוק יסוד: הכנסת חרג.

א. אנקוריון: בישיבה הבאה נבקש את היועץ המשפטי שיחווה את דעתו בשאלת העליונות.

ז. הרינג: אין עדיפות לחוק היסוד.

מר שפט:
אין, אבל הנטייה בבית-המשפט העליון שלנו ללכת באי-אלו ענינים בעקבות בית-המשפט הפדרלי בארצות-הברית היא די מורגשת בימים אלה. אמנם ברגמן זה רק שלב אחד, כאשר מדובר שם על סעיפים מאובטחים. אני עלול לחזות תוצאה שהשלב הבא אחרי ברגמן יהיה מתן עדיפות בדרך זו או אחרת לחוקי יסוד. אינני מעז להביע דעה בנושא זה.

היו"ר י. גולדשמידט: יש בחוק היסוד כמה סעיפים שדרוש רוב מיוחד כדי לשנותם.

ז. הרינג: אז הסתירה איננה כל כך איומה. אין לחוק יסוד מעמד קונסטיטוציוני כל כך עליון.

היו"ר י. גולדשמידט: אז צריך לתקן אותו בדרך פרלמנטרית.

מר שפט:
דוקא הניסוח של הצעת החוק של חבר הכנסת ורטמן נוטה לענות על השאלה של שופטים ודיינים. כי אם זה היה מספיק טוב בשביל חוק יסוד: הכנסת, שאמר סתם "שופט", אני מניח שזה טוב גם לגבי חוק הבחירות לכנסת. מה גם שחבר הכנסת ורטמן אומר בהצעתו "או דיון בבית-דין דתי", שזה בדיוק המטבע הלשוני שהשתמשו בו בחוק יסוד: הכנסת. לדעתי זה כולל גם את הקאדים וגם את הקאדים המדהבים. כי לא מתקבל על הדעת שבחוק יסוד: הכנסת התכוונו דוקא לבית-דין רבני. אמרו "בית-דין דתי", ואני יכול להניח שהכוונה היא לכל בתי-הדין הדתיים.

יש לי קושי אחד. יש לנו חוק בתי-דין עירוניים, המדבר על שופטי עיר. שופטי עיר אלה הם אזרחים מהוגנים, דוגמת ה"ג'סטיס אוף דה פיס" האנגלים. זה מופיע בפקודת בתי-המשפט העירוניים, שהיא פקודה מבנדטורית.

א. אנקוריון: הייתי שופט עיר כזה בתל-אביב, וכשנכנסתי לכנסת הייתי צריך להתפטר מתפקיד זה.

מר שפט:
העקביות עלולה להיות שגם אנשים אלה יצטרכו לעזוב את כהונתם 100 ימים לפני .ן. אלה רק הקומפליקציות הנוספות שעלו בי בעת הדיון.

לשאלת החופשה ללא תשלום - חבר הכנסת זלינגהופר העלה את השאלה הזאת בנאום בכנסת. זו היתה אחת הסיבות להימנעות, שתיתכן אפשרות שכל עוד הוא מכהן או כל עוד הוא מכהן בשכר - זכוונה היא שאפשר לצאת לחופשה ללא תשלום, ואחר כך הוא יכול לחזור לתפקידו. סמיכות לדעה הזאת יש בפסק-הדין דנינו-חצור, שאדם הוכשר לכהונה כראש מועצה מקומית לאחר שיצא לחופשה ללא תשלום. לכן לפחות זיאורטית, בשמיעה ראשונה, הסכנה הזאת קיימת. ברשותכם אני רוצה לבדוק ואת ולדווח לוועדה בפעם הבאה.

י. ארידור:
הערה פרוצדורלית בעקבות דברי מר שפט. יכול מאד להיות שתהיה סתירה בין החוק זמוצע ובין חוק יסוד: הכנסת, והסיעון של היועץ המשפטי לממשלה יהיה: קיימת סתירה, אבל היות ואין עדיפות לסעיף 6 בחוק יסוד: הכנסת, אפשר לתקן את סעיף 6 בחוק יסוד: הכנסת כמו שמתקנים כל חוק. כל חוק אפשר לתקן על-ידי זה שמתקנים אותו בחוק אחר, במשמע. ואז, יש סתירה מהותית, אבל באופן פורמלי הדרך סלולה. אבל עדיין, גם אם הדרך סלולה באופן פורמלי, הפתרון הזה של שינוי חוק יסוד: הכנסת על-ידי חוק רגיל - ברגע שאנחנו מגיעים למסקנה שבאמת יש כאן שינוי של חוק יסוד: הכנסת, הועדה והכנסת צריכות להיות מאד זהירות ולהסס להשתמש בדרך זו של שינוי מהותי של חוק יסוד: הכנסת.

מר קרפט:
לגבי השאלה של התפטרות עובדי מדינה בכירים מכהונתם - ועדת הבחירות המרכזית נוהגת מאז ומתמיד לקבל אישור שהמועמד התפטר מכהונתו כעובד המדינה. זה המצב העובדתי. לא מסתפקים בפחות מזה. אין זה אומר שאי אפשר לפרש את החוק אולי בצורה אחרת, אבל עד עתה נוהגים כך.

מר שפט:
זה עומד בסתירה לסעיף 56 (ב) לחוק הבחירות לכנסת, בו נאמר: "עובד המדינה... ששמו נכלל באחת מרשימות המועמדים, יופסק שירותו מיום הגשת רשימת המועמדים ועד יום הבחירות...".

מר קרפט:
על כל פנים עד עכשיו ועדת הבחירות המרכזית נהגה לקבל אישור על התפטרות המועמד מכהונתו כעובד המדינה.

בקשר לבעיית הסתירה - אני רוצה להסב את תשומת לבכם לדבר אחד: בסעיף 5 של חוק יסוד: הכנסת כתוב: "כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת". אבל חוק הבחירות לכנסת אומר: לא יכול להיות בוחר שיצביע לכנסת אם אינו רשום בפנקס הבוחרים. אז גם כאן יש סתירה. בדקתי זאת בקונסטיטוציות אחרות, כמו בצרפת וגרמניה, והמצב הוא בדיוק אותו. כלומר בקונסטיטוציה שאיננה כמו שלנו, אלא ממש קונסטיטוציה מוגנת, מדובר על העקרון: אזרח בן כך וכך שנים יש לו זכות בחירה. אחר כך בא חוק הבחירות ומפרש באיזה תנאים נוספים הוא יכול להצביע.

היו"ר י. גולדשמידט:
אני רוצה לומר שעל כל פנים ראינו שהצעות החוקים האלה מחייבות מחשבה נוספת. לישיבה הבאה של הועדה נזמין את היועץ המשפטי לממשלה וגבקש את חוות דעתו לגבי השאלות שהתעוררו.

תודה רבה לכם. הישיבה נעולה.