

202 פרוטוקול מס'

מישיבת ועדת החוקה, סוקרטופסט
סיום שלישי, יח' באייר תשל"ב - 2.5.72, שעה 14.45

נכחו:

חברי הנוכחה:

- י. גולדשמידט - היו"ר
- י. ארידור
- א. אנקוריון
- ז. הרינג
- ב. הלוי
- א. עופר
- ש. סידמן
- י. קורן

חוזרנים:

- ט. שפיר - היועץ המשפטי לממשלה
- א. שפט - משרד הפנים
- ג. קרפט - משרד הפנים

מזכירת הנוכחה: ר. מלחי

רשמה: ח. ביתן

סדר היום:

חוק המצירות לכנסת (תיקון), תשל"ל-1970 - הצעת חבר-הכנסת פשה ורטמן.
 חוק המצירות לכנסת (תיקון), תשל"ל - 1970 - הצעת חבר-הכנסת אברהם מלמד.

124

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. גולדשמידט:

- חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תש"ל - 1970 - הצעת חבר-הכנסת משה ורטמן
- חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תש"ל - 1970 - הצעת חבר-הכנסת אברהם מלמד

אנו חוזרים לנושא בו דנו ב-11 בינואר 1972, שתי הצעות חוק של חברי-הכנסת ורטמן ומלמד, המציעים תיקון של חוק הבחירות לכנסת, אם כי בצורה טכנית שונה וגם בנושא שונה. בדיון שהתקיים בעניין זה עמדנו ראשית כל על הצד הטכני. חבר-הכנסת מלמד מציע להוסיף פיסקה בסעיף 56(א) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), האילו חבר-הכנסת ורטמן מציע להוסיף סעיף ראשי 56' אחרי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב). באותו דיון התעוררו מספר שאלות - ראשית, אם ניתן מבחינה טכנית לאחד את שתי ההצעות, וחבר-הכנסת ורטמן הסכים לזה, כלומר שזו תהיה התוספת לרשימה ולא סעיף דאטי 56'. כמו כן התעוררה השאלה אם ההסתמכות של חבר-הכנסת מלמד על חוק השופטים כוללת אותם שופטים שנוצרו לאחר מכן, שהרי בחוק השופטים מדובר רק על שופט שלום, שופט מחוזי ושופט של בית המשפט העליון, ולא על שופט תעבורה, למשל, או על שופט בית דין לעבודה. גם בדבר הדיינים ייתכן שהנוסח המוצע על-ידי חבר-הכנסת ורטמן טוב יותר. הוא כולל את כל הדיינים, ולא רק את בית-הדין הרבני, ובכלל חבר-הכנסת מלמד לא הזכיר סוג זה.

אולם השאלה העיקרית שהתעוררה ושבללה ביקשנו את זוכחותו של היועץ המשפטי לממשלה - ואני מודה לו על היענותו - היא איך מתייחס חוק הבחירות לכנסת לחוק יסוד: הכנסת. חברי כנסת אחרים עמדו על כך שאם סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת אומר "כל עוד הזאת משפטי בכהונתו" ללא קביעת תקופת צינון בעוד שחוק הבחירות לכנסת קובע תקופת צינון של 100 יום, בשאלת השאלה איך משתלבים הדברים, האם יש לראות בחוק יסוד: הכנסת חוק המצפה לפירושו בחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), או שיש סתירה שאגב הדיון בהצעות אלה יש לנסות לתקנה? אקרא חלק קטן מהפרוטוקול סיום 11 בינואר 1972 בעמ' 3. אמרתי שם בין השאר כי "מתברר שיש שלושה סוגים שונים: הסוג האחד הם: (1) נשיא המדינה, (2) שני הרבנים הראשיים, (5) מבקר האדינה, (6) ראש המטה הכללי, צבא הגנה לישראל - שלבני אלה נאמר שלא יהיו מועמדים לכנסת. יש סוג שני: (3) שופט, כל עוד הוא משמש בכהונתו, (4) דיון של בית דין דתי, כל עוד הוא משמש בכהונתו. מההבחנה הזאת צריך ללמוד שאלה הפנויים בסוג הראשון אסור להם לעולם להיות מועמדים לכנסת, ואילו הסוג השני - כל עוד הם משמשים בתפקידם. יש סוג שלישי: (7) רבנים וכהני דתות אחרות, כשהם משמשים בכהונתם בשכר. אין זה מתקבל על הדעת שאלה הפנויים בסוג הראשון אסור להם לעולם להיות מועמדים בבחירות לכנסת.

מ. שמגר:

שתי ההצעות העוסקות בפני הוועדה הן בגדר תיקונים לפעיק 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב). בדישה של סעיף 56(א) נאמר "לא יהיו מועמדים לכנסת עובדי המדינה וקציני הצבא האלה" ואחרי-כן באה רשימה של סוגי עובדי מדינה ואנשי צבא ולבסוף כתוב "זולת אם חדלו להיות עובדי המדינה או קציני צבא, כאמור, לפחות 100 יום לפני יום הבחירות". בשלב זה פעניינים אותנו, לדעתי, שני דברים: ראשית, בסעיף 56 מדובר היום על עובדי מדינה וקציני צבא בלבד; שנית, נובע מנוסחו הנוכחי של סעיף 56 שאינו מתייחס רק לאנשים שניום הבחירות סכהנים בתפקידים הפנויים כאן, אלא גם לאנשים שחדלו לכהן בתפקידים אלה, ובלבד שחדלו לכהן כאמור פחות מ-100 יום לפני יום הבחירות. כלומר, יכול להיות שאחד מהאנשים הפנויים כאן חדל לכהן בתפקידו 99 יום לפני יום הבחירות ולפרות זאת יהיה פסול להיות מועמד לכנסת, כי לא הגיע לאמת המידה של 100 יום לפני יום הבחירות.

שאינם

סעיף 56 אינו מביא רשימה סמכה של כל אלה/יכולים להיות מועמדים לכנסת, כי הרשימה המסכה מצויה בסעיף

ס. שמגר:

7 לחוק יסוד: הכנסת, האומר: "אלה לא יהיו מועמדים לכנסת: (1)... (8) עובדי מדינה בכירים וקציני צבא בכירים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק". זאת אומרת, כפי שטענתי קודם, שמעוף משנה (8) בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת מוצא את המשכו ופירושו בחוק, והוא חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב).

התעוררה שאלה הקשורה במלים "כל עוד הוא משמש בכהונתו". אני חושב שהפירוש אינו יכול להיות שסוגי אנשים, שתוספת זו אינה מופיעה ליד שמם, פטולים מלהיות מועמדים לכנסת. בסעיף 7(5), למשל, כתוב "מבקר המדינה", בלי התוספת "כל עוד הוא משמש בכהונתו". איננו יכולים להסיק מכך כי מי שהיה אי-פעם מבקר המדינה לא יוכל לעולם להיות מועמד לכנסת בגלל שלא מופיעה התוספת האמורה ליד שמו, והוא הדין לגבי ראש המטה הכללי, צבא הגנה לישראל. אין ללמוד בשל היעדרן של מלים אלה כי גם אם פסק האיש משמש בכהונתו פטול הוא מלהיות מועמד לכנסת.

אגרתם עומד: אם כן, מדוע נכתבו מלים אלה?

ת. שמגר: קשה לי למצוא הסבר לכך.

ב. הלוי: מלים אלה מיותרות.

ס. שמגר:

הן מיותרות, מה גם שהכנסת לא פעלה כך - איש לא טען שרוב אלוף דיין היה פטול בזמנו מלהיות מועמד לכנסת, כנראה, מתוך ההנחה שכוונת החוק הייתה: "המטה הכללי" - כל עוד הוא ראש המטה הכללי, ואין סיבה לפטול אותו לענין זה לאחר שחדל לכהן כראש המטה הכללי. אם כן, בנקודה זו אין לי הסבר.

שאלה אחרת שהתעוררה היתה אם סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת מתכוון להיות מפצה, יאם צי"תן להוסיף עליו בסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) ומה תהיה משמעות התוספות בסעיף 56. אם נוסיף בסעיף 56 שופט ~~המועמדות~~ בחוק השופטים, תשי"ג - 1953, כפי שמציע חבר-הכנסת שלמד, הרי זה זהה לכתוב בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, אבל אם נוסיף, כפי שמציע חבר-הכנסת ורסמן, ... זולת אם חדל מכהונתו לפחות 100 יום לפני יום הבחירות, זאת אומרת שנוסיף כאן קטגוריות שאינן מנוטיות בסעיף 7. זו תוספת של סוג אנשים, כי היא מדברת על אדם שבתקופה הנזכרת כבר אינו שופט ואינו דיין אלא מי שהיה שופט או דיין, ולפרות זאת הוא פטול מלהיות מועמד לכנסת. תוספת זו מתייחסת למי ששימש אי-פעם בתפקיד שופט או דיין וחדל לכהן כאמור רק 99 יום לפני יום הבחירות או פחות מזה, וזאת הרחבה. לכן, אם אני מתייחס להצעת חבר-הכנסת ורסמן כפשוטה, לצידו של סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, הרי זו הצעה שונה מסעיף 7, כי בסעיף 7 כתיב רק "כל עוד הוא משמש בתפקידו" ואם התפטר יום לפני יום הבחירות אין הוא פטול מלהיות מועמד לכנסת.

בזה רציתי להבהיר כנקודה ראשונה שמעוף 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) בנוסחו הקיים כיום הוא הרחבה של סעיף 7(8), אשר השאיר במפורש מעין הוראה לחוקק לבוא ולהוסיף פרטים. לכן סעיף 56 כפי שהוא היום אינו עומד בסתירה לסעיף 7. אבל אם נוסיף בסעיף 56 - וברגע זה איני מדבר על התקופה של 100 יום, אלא על תוספת סוגי אנשים - שופט ומי שהיה שופט תוך תקופה של 100 יום לפני יום הבחירות, זו כבר יותר מאשר הרחבה של סעיף 7(8), כי אם נאמר "עובדי מדינה בכירים", גם זה מתפרש: עובדי מדינה כעובדי מדינה ולא כפי שהיו עובדי מדינה.

אנו יודעים שלסעיפים בחוקי יסוד, פרט ליוזאים מן הכלל, אין כיום מעמד עדיף על פני חקיקה אחרת. מבחינה משפטית-קונסטיטוציונית אין כיום מניעה לכך שהחוקק יכתוב מה שכתוב עכשיו בסעיף 7 ויוסיף פרטים וסייגים אחרים בסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב). בכך אין פגם. מתעוררת שאלה אחרת שלדעתי היא השאלה המרכזית במקרה זה: מה הקשר בין התוספת המוצעת בהצעת החוק לבין סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, כי סעיף זה שונה במעמדו הקונסטיטוציוני

מ. שמגר:

מסעיף 7 לאותו חוק והוא אומר: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, השאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות מסעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת". כאן צריך אני לקרוא לפניכם גם את מסעיף 46 לאותו חוק האומר "הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בכל שלב משלבי החקיקה, לפעט הדיון בהצעה לפדר יוסה של הכנסת. לענין מסעיף זה 'שינוי' - בין שפורש ובין ששתמע. כלומר, אנחנו צריכים לבחון עכשיו אם ההצעה לתקן את מסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) היא בגדר שינוי, שפורש או ששתמע, של מסעיף 4. אם יתברר שזה שינוי שפורש או ששתמע של מסעיף 4, אין פירוש הדבר ששינוי כזה אסור, אבל צריך הוא להתקבל בפרוצדורה הקבועה במסעיף 46, היינו לעבור ברוב הדרוש בכל שלבי החקיקה, והרוב הוא רוב של חברי הכנסת. ששתמע שמבחינת תהליכי החקיקה אצלנו אין סבב שאין אפשרות שינוי, וזאת מפילו לגבי סעיפים מיוחדים, אולם נדרשת פרוצדורה מסוימת לשם כך. קראתי לפניכם את מסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ואקרא גם את מסעיף 5 האומר: "כל אזרח ישראלי, ישביום הבשתידישית הסיעודים הכללתהאשפה, הוא בן עשרים ואחת-שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על-פי חוק".

פירוש הדבר שנקודת המוצא היא

שבחירות שוות פירושו שכל אלה הפנויים במסעיף 6 רשאים להציג מועמדות לבחירות לכנסת, אלא אם כן בא המחוקק וקבע בדרך שקבע סוגים מסויימים שלמרות האסור במסעיף 6 הם פטולים מלהיות מועמדים לכנסת מסיבה זו או אחרת. גשעתו פירשנו את המילה "בחירות שוות" במסעיף 4 בצורה שהיום אני קורא לה צורה מסוימת. האמנתי - וגם הכנסת סברה כך - שזו הצורה הנכונה. פירשנו מונח זה על-פי הקבוצפציה האמריקנית של one man, one vote, כלומר השיטה אינה כזאת שאדם מצביע יותר מפעם אחת, אלא לכל אחד יש קול אחד.

בא פסק-דין ברגמן, הזכור לכולכם,

בג"צ 98/69, אהרן ברגמן נגד שר האוצר וסנקר הסדינה, פסקי דין של בית המשפט העליון, כרך כג', חלק ראשון וקבע (אני קורא טעם) 698 את דברי השופט לנדוי: "אין אנו מקבלים את הטענה שהמסעיף 4 של חוק-היסוד קובע רק הוראות טכניות ביחס לביצוע הבחירות. מוכנים אנו להניח שמחוקקי המסעיף הזה ראו לנגד עיניהם בראש ובראשונה את העיקרון של 'קול אחד לכל אחד', שעה שקבעו כי הבחירות תהיינה 'שוות'. אבל אין אנו מבורים שבכך פתמצית משמעותה המלאה של הקביעה הפרוגרמטית הזאת הפופיעה בחוק-היסוד. לכל אחד משמות התואר 'כלליות, ארציות, ישירות, יחסיות' שתי פנים; הן מכוונות גם לזכות לבחור וגם לזכות להיבחר, ואין טעם שלא לתת גם למלה 'שוות' אותה משמעות רחבה. על כך פעיד סדר הסעיפים: המסעיף 4 בראש, עם משמעותו הכללית, ואחריו ההוראות הספציפיות יותר שבמסעיף 5 - ביחס לזכור לבחור, ובמסעיף 6 - ביחס לזכות להיבחר; שאם לא כן, ואילו התייחסה המלה 'שוות' רק לזכות לבחור, יותר טבעי היה לכלול את הרעיון של 'קול אחד לכל אחד' במסעיף 5 דווקא".

מה שאומר כאן בית המשפט הוא שכאשר

צוקט המחוקק את הלשון "בחירות שוות" הוא מתכוון לשוויון לבחור במסעיף 5 ולשוויון להיבחר במסעיף 6.

מסעיף אחר-כך השופט לנדוי: "על כן

מן הדין הוא שבמקרי גבול דווקא, כאשר הוראה של החוק החרות ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק ואינו שם נותו לאל. כלומר, כאשר מסעיף 4 קבע שוויון, הוא התייחס גם לצורת השוויון המוצאת ביטוי במסעיף 6. כטובין, מסעיף זה הביא בחשבון גם את מסעיף 7, אם כי ייתכן שאפשר לומר שלא הביא בחשבון את התיקון למסעיף 7 שבא בשלב מאוחר יותר. לדעתי, שאלה זו כבר אינה בעלת משמעות לגבי כל דבר שהכנסת עשתה אותו עד 1969, כי ברור היה, לאור פסק-דין ברגמן, שאסור לכנסת למסות מעיקרון השוויון המלא כפי שהוא מובא כאן בדרך שאינה שפורשת במסעיף, אלא אם נעשה הדבר על-ידי הרוב המיוחד שדרוש מסעיף 4. לכן ראתה הכנסת צורך לקבל בתש"ט חוק לאיסור תקפת של חוקים. באותו חוק צקבע שכל חוק שנתקבל לפני כניסתו לתוקף של חוק זה, היינו לפני ה-23 ביולי 1969, מקבל אישורו רטרואקטיבי (קורא את...)

מ. שמגר:

כלומר, כל תיקון לסעיף 7 וכל הוראה בחוק הבחירות) לכנסת (נוסח משולב) שנתקבלו לפני ה-23 ביולי 1969 אפילו ברוב לא מיוחד - קיבלו למעשה אישור על-ידי קבלת חוק הבחירות (אישור תקפתם של חוקים), תשכ"ט - 1969. לא כן המצב לגבי הוראת חוק שתבוא להוסיף ולשנות מהשווייון שבסעיף 4 מעבר למה שכבר אושר. אם תבוא הוראה כזאת, היא תהיה תקפה רק אם תתקבל בפרוצדורה הסיווגית הקבועה בסעיף 46 ובסיפא של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.

י. ארידור: בכל השלבים?

מ. שמגר:

עוד אבץ בנקודה זו. בסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת כתוב... בכל שלב שלב החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר-יום של הכנסת. כאן ראה המחוקק צורך להוציא הצעה לסדר-יום מתהליך החקיקה למען הסרת ספק, והצעת חוק פרטית של חברי כנסת קרובה יותר לחוק מאשר הצעה לסדר-יום שהמחוקק מצא לנכון לשלול אותה במפורש. לכן צריך לפרש שהסיפא של סעיף 4 בסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת חלים על כל תהליכי החקיקה. אי-אפשר לומר שהצעת חוק פרטית אינה שלב חקיקה. גם התקנון קובע שהיא שלב חקיקה. לכן דעתי היא שהיום כל שינוי שבא להוסיף סוג של אנשים שער היום היו יכולים להיבחר לכנסת ועם קבלת החוק החדש לא יוכלו להיבחר - צריך להתקבל בדרך הקבועה בסעיף 4, היינו על-ידי רוב חברי הכנסת בכל שלב שלב החקיקה.

י. ארידור:

אני מקבל את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. הספקות שהובעו בוועדה מבחינת הסתירה שבין הצעות חברי-הכנסת ורסטון וסלמד לבין חוק יסוד: הכנסת הם אמנם בעלי משמעות, ואין אפשרות להפסיק בדיון בהצעות חוק אלה אלא אם מוכח שהיו 61 חברי כנסת שחייבו את העברת הצעת החוק לדיון טרום בוועדה והצביעו בפועל בעד העברה, וברור מבחינה אובייקטיבית שדבר זה לא קרה. אם כן, אין למעשה בשה לדון. כבר הצבעתי בישיבה הקודמת שיש סתירה בין סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת לבין הצעות החוק של חברי-הכנסת ורסטון וסלמד. לאור פסק-דין ברגמן קשר היועץ המשפטי לממשלה את סעיף 6 לסעיף 4, כפי שהבג"צ קשר את סעיף 5 עם סעיף 4, ופאוורו הגע שהוא קשר את שני הסעיפים אנו קשורים בצורך ברוב של 61 חברי כנסת.

גם מבחינה פורמלית הצעה זו לא היתה יכולה להיות נדונה כאן בוועדה, אפילו היתה מועברת ברוב של 61 חברי כנסת, כי בהיותה תיקון לחוק יסוד: הכנסת, כפי שהוחלט בשעתו, צריך היה ענין זה להגיע לוועדת המשנה לחוקי יסוד. אולם איני עומד כרגע על נקודה זו. זה ענין טכני של סידורי עבודה.

הינר י. גולדשמידט: אבל לא היתה החלטה כזאת.

י. ארידור: אגב מורה שזו נקודה צדדית.

א. אנטוריון:

אני מתייחס באהדה לעצם הרעיון הטוב בשתי הצעות החוק הפרטיות שלפנינו שהיה תקופת צינור לשופט או לדיין בין תקופת כהונתם לבין תגשת מועמדותם לכנסת. אם איני טועה, לפי הכתוב בחוק אדם הופך להיות מועמד לכנסת 30 יום לפני יום הבחירות. כלומר, עד הגשת רשימות המועמדים - וזה בערך 30 יום לפני יום הבחירות - אדם יכול להחליט אם להגיש מועמדותו, אבל אינו יכול לעשות זאת בדג האחרון. אני מחייב את תקופת הצינור ולמען האמת הייתי מחייב את תקופת ארוכה יותר מזו המוצעת כאן לגבי שופטים ודיינים, אולי אף תקופה של ששה חדשים, כי ענין זה שאדם יורד מכהונת השופט ולמחרת, כמעט ללא תקופת צינור, נכנס למערכת פוליטית - יש בו משהו הגורע, מצדדן או שלא מצדדן, ממעמד השופטים. אם כן, אני מחייב את עצם הענין.

א. אנקוריון:

שנית, אם להכניס תיקון כלשהו בענין זה, הייתי נוטה לכך שהוא ייעשה דווקא באמצעות חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) ולא באמצעות חוק יסודי: הכנסת. זאת אני אומר באופן פרינציפיוני, אם כי נכון שפרט לפעיק 46 אין מעמד מיוחד לפי שעה לחוקי יסוד. למרות זאת אני מתייחס לחוק יסוד כאל חוק יסוד ומשווה לו ערך גדול יותר. כוונתי לכך שאין לרוץ כל פעם להכניס שינוי בחוק יסוד, אלא צריך להכניס שינוי בו רק אם יש דבר דחוף מאד. בדרך-כלל את אפשר להכניס תיקון באמצעות החקיקה הרגילה אני מעדיף זאת.

שלישית, אני מקבל את הניתוח של

היועץ המשפטי לממשלה. אני סבור שמי שמתעלם מהמסקנה אליה הגיע היועץ המשפטי לממשלה מסכן את עצם החוק, וזאת צריך לראות בעינינים פקוחות. בין שזה רצוי ובין שזה לא רצוי, זה המצב המשפטי כרגע. למעשה שלב אחד כבר היה, ואם מישהו אומר שמה שנעשה עד עכשיו אינו כשר, איני מסכים אתו. נתאר נא לעצמו שתעבור הצעת חוק זו ושייטבע שופט הרוצה בכך להגיש מועמדותו לכנסת. אם אותו שופט יפנה לבג"צ הוא יצטרך להגיש תצהיר כדי לשכנע את בית המשפט העליון שאמנם לא היה הרוב הדרוש של 61 חברי כנסת בשלב המוקדם. למען האמת איני רואה כיצד זה יהיה. רישום של חברי כנסת במליאת אין, ואיש לא יוכל לומר שהיה מספר כזה או אחר של נוכחים באותה צה. המסטימות שאדם יוכל לטעון בשלב זה הוא שלפי דעתו היו פחות מ-61 חברי כנסת, אבל הוא לא יוכל לומר כמה נכחו. אני סבור שגם בית המשפט העליון לא יתייחס ברצינות לקביעה כזאת. מה גם שלפי דעתי אפשר בכל אופן לרפא ענין זה בשלב בו אנו נמצאים. אנו נמצאים בשלב ההכנה. אם החוק לא יתקבל בקריאה ראשונה על-ידי רוב של 61 חברי כנסת, מובן שהוא לא יעבור, אולם אם יקבל רוב של 61 חברי כנסת, אני סבור שיש לו כל הסיכוי, ואיני מסכים לכך, כי בגלל שמישהו חושב שהחוק לא יקבל רוב של 61 בשלב הראשון - אין לנו מה לעשות בצנדרון.

א. עופר:

חשוב מאד שנברר נקודה זו ושנקבל יסוד מוסך וברור בקשר לקריאה מוקדמת של החוק, כי בדרך-כלל יש בממשלה נטיה לא להגיש הצעות תיקונים לחוקי הבחירות כל עוד אין זו עמדה ממשלתית, ובדרך-כלל מובא התיקון בשם הטיעות כשהן מאוחרות בדעתך לפני שהכנסת מחוקקת את החקיקה בענייני בחירות. אני יודע שבוועדת הבחירות המרכזית מתכוננים עכשיו להציע כעשרים תיקונים לחוקי הבחירות, אבל נעשה זאת לפחות על דעת שלוש הטיעות הגדולות בבית כדי להבטיח רוב מכריע. ייתכן שההצעות יובאו כמעט פת-אחד על-ידי כל הטיעות, אבל לא יימצאו 64 חברי כנסת באולם בקריאה המוקדמת. לכן חשוב שנדע בבירור אם גם בשלב מוקדם זה דרוש רוב של 61 חברי כנסת.

ב. שפיר:

הלא היינו באותו מצב בהצעת החוק בדבר מיפון בחירות שהיתה הצעת חוק פרטית, וכאשר הוגשה מחדש אחרי פסק הדין של ברגמן היא היתה הצעה של חמישה חברי-כנסת, אם איני טועה, וגם אז היה רוב כשזה הועבר לוועדה.

א. עופר:

לדעתי, צריך שיהיה כתוב בפרוטוקול כמה הצביעו בעד ההצעה וכמה הצביעו נגדה, כי אחרת מניחים מראש שלא היה רוב מיוחד.

ז. הרינג:

נניח שלא היה רוב מיוחד.

א. עופר:

אם זה הפירוש, כי אז צריכים לחזור על זה. אנו מדברים על כל מיני תיקונים בחוק הבחירות, ואני יודע שכמה משפטים אומרים כי למרות מה שכתוב לא ברור אם הצעת חוק פרטית כזאת מחייבת כבר בשלב המוקדם רוב של חברי הכנסת.

יש כאן דבר די מופלא. אם זה נכון שחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) מתייחס רק לפעיק 7(8) לחוק יסודי: הכנסת, יוצא שלכל קצין הרוצה להיות מועמד לכנסת דרושה תקופת צינון

א. עופר:

של 100 יום, ואילו הרמטכ"ל יכול לפשוט ביום אחד את המדים ולפחדת להיות מועמד לכנסת, כי לגביו יש סעיף מיוחד: סעיף 7(6) לחוק יסוד: הכנסת.

ג. שפירא: על הרמטכ"ל חלים שני סעיפים.

א. עופר:

אם אופרים שהרמטכ"ל הוא גם קצין ולכן חל עליו גם סעיף 7(8), אפשר לומר שבמקרה המדינה הוא גם עובר מדינה. אולי אפשר להחיל את סעיף 56(4) גם במצב הקיים על כל אלה בהיותם עובדי מדינה.

ג. שפירא: השופטים - גם נשיא בית המשפט העליון - מוחים בכל תוקף נגד הרעיון לכלול שופטים בגדר המושג "עובדי מדינה".

א. עופר:

מקובל שדיין של בית דין דתי הוא עובד מדינה.

ג. הלוי:

מאחר שחבר-הכנסת אנקוריון דיבר גם לגופו של ענין, אם כי צריכים היינו לדון רק בנקודה הטרונית, אני מוצא לנחוץ לענות על דבר אחד שהוא אמר, כי יש לי נגיעה אישית לזה. חבר-הכנסת אנקוריון אמר שדרושה תקופת צינון, כי בלעדית גורעים מפעמי השופטים במדינה, או שהם מעין זה. מכיוון שידוע שהצעת חוק פרטית זו באה עקב בחירתו לכנסת לאחר פרישתו מכהן בית-המשפט - וזה ידוע ברבים - וכיוון שחבר-הכנסת אנקוריון התייחס לגופו של ענין, אני רוצה שייקרא כי הטעם הציבורי הזה, שגם ייגרע מפעמם של שופטים במדינה על-ידי מעשה מסוג זה - לא חל אזלי, וזאת ואשית כל משום שהחוק כפי שהוא כיום אינו קובע תקופת צינון של שלושה חודשים לגבי שופטים לפני שהם מועמדים לכנסת, אלא הדבר אומר ששופטים צריכים לפרוש שנים-בית-המשפט כדי להיות מועמדים לכנסת. כלומר, לפי החוק של המדינה ודאי שהכל בסדר, ועל זה איש אינו מערער, אלא שאופרים כי רצוי לשנות דברים אלה.

כעובדה אני רוצה לציין שהיתה פגרת

בתי המשפט 1 ביולי או מה-15 ביולי - אינני זוכר בדיוק - 1969 ופתחילת פגרת בתי המשפט לא ישיבת בדין, כלומר, יותר משלושה חדשים לפני שפרשתי ולפני שהצגתי את מועמדותי. למעשה הרעיון המוצע לעתיד לבוא, שהחוק יטיל על שופט לקיים תקופת צינון לא פחותה משלושה חדשים כדי שלא יקפוץ ישר מתפקידו למועמדותו בכנסת - קיימת אותו לפי רוח הדברים, אך על-פי החוק לא רדש זאת ועד היום אינו דרוש זאת. אם בן, בוודאי שלא גרעתי מפעמי השופטים במדינה. ישיבת בדין עד לפגרת בתי המשפט ביולי 1969 והצגתי את מועמדותי לכנסת בסוף ספטמבר או חודש לפני הבחירות. עברו שלושה וחצי חדשים, ואחרי הפגרה קיבלתי את האישור לפרשתי.

א. אנקוריון:

איש לא אמר שישבת בדין אחרי ה-15 ביולי. זאת לא היתה השאלה.

ג. הלוי:

בכל אופן קיימת יותר מאשר תקופת צינון של שלושה חדשים.

לשאלה השפטיית - אני חושב שאין

זה הזמן התאיים לדיון אם חוק זה רצוי. אני סבור שרצוי לפחות שנקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוא מטר לנו אותה. לפה צריכים אנו לטכנ בעצמנו את החוק על-ידי הצבעה כאן אם הרוב חושב שפירוש זה אינו נכון? אם יועצה החוק ויקבל רוב בשלבים הבאים, הוא יישאר ממוקם ותקפו יהיה מוטל בספק.

ג. הלוי:

חבר-הכנסת אנקוריון אמר שאם הדבר יגיע אי-פעם לדיון משפטי, לא יידעו כמה חברי כנסת הצביעו בעד העברת הצעת החוק הפרטי לוועדה ולכן צריך להצביע, כל עוד אין הוכחה רשמית אחרת - מחוסר רישום לא יכולה להיות הוכחה רשמית לא לכאן ולא לכאן - שהכל נעשה כדיון. זאת לא הייתי מקבל, כי גם במשפט ברגמן אפשר היה לעלות את הטענה: מניין יודעים אתם שבחוק מיפון הבחירות לא הצביעו בעד ההעברה 61 חברי כנסת? זה חוק שנתקבל ככל החוקים, ויכול להיות שהיו פחות מ-61 חברי כנסת או יותר. היועץ המשפטי לא יצא אז לזכרון - וגם לא יצא לזכרון בכל מקרה אחר - לטעון כי אין הוכחה שלא היו 61 חברי כנסת בעד ההעברה ולכן יש להצביע שהיו 61 חברי כנסת. אני חושב שלא צריך לקבל את הארגומנטציה של חבר-הכנסת אנקוריון.

ה. שגור:

במקרה של ברגמן היה רישום של מספר הצביעים: 24 נגד 2.

ב. הלוי:

ברור שלא יטענו בפני בית המשפט הסופסוף כי היה רוב של 61 חברי כנסת, אם כולם יודעים בעצם שאין זה נכון אף על-פי שזה לא רשום. אם היועץ המשפטי לממשלה מפרש מבחינה משפטית שגם השלב הראשון דורש לפי חוק הכנסת רוב של 61 חברי כנסת, ואנו יודעים שלא היה רוב כזה, אני מציע להשתמש בתקנה 112 לתקנון הכנסת האזרחית: (א) החליטה הכנסת להעביר את הצעת החוק לוועדה, תהיה קביעת הוועדה בהתאם לסעיף 91. (ב) הוועדה תכין את הצעת החוק לקריאה הראשונה לדיון בכנסת או תציע לכנסת להסירה מסדר-היום. אני חושב שצריך להסיר אותה מסדר-היום, ואם הצעה זו תוגש מחדש, היא צריכה להיות פנוסחת בצורה אחרת ולהתחשב לא רק עם ענין הרוב הפיזי אבל גם עם סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת. הלא השופטים הם בקטגוריה אחרת והם נזכרים בסעיף 7(3) האומר בשפה פוזיטיבית "כל עוד הוא משמש בכהונתו לגבי שופטים אין תקופת ציבון, ופיסקה (3) אינה מפנה לחוק כדרך שעושה פיסקה (8). אם אנו מתקנים עשוי את החוק הרגיל, חוק הבחירות לכנסת, הרי אפילו נניח שהתקבל ב-61 קולות, תהיה עדיין התנגשות או שתירה בין חוק הבחירות לכנסת המתוקן המכניס את השופטים למסגרת תקופת הציבון ושורה אלתם לאלה הפנויים בפיסקה (8) לבין סעיף 7(3) לחוק יסוד: הכנסת. כל זמן שהמלים "כל עוד הוא משמש בכהונתו" הופיעות סעיף 7(3) לא ימוקנו, תהיה שתירה בין חוק הבחירות המתוקן. זו תהיה שתירה פנימית בין סעיף 7(3) ו-7(4) לבין 7(8). לכן הייתי מציע לפחות לפי שירצה להציע הצעת חוק מתוקנת - לתקן כבר את חוק יסוד: הכנסת.

אין כאן שאלה שלא רצוי להסיר את

המחוקק בתיקון חוק יסוד: הכנסת בכל דבר קטן או גדול, כפי שאמר חבר-הכנסת אנקוריון. אנו יודעים שבוועדת המשנה דנים בדבר דומה מאד - יש הפניה לחוק רגיל ובכל זאת הגיש חבר-הכנסת בן-פורת הצעת תיקון חוק יסוד: הכנסת הקובע כי מי שהורשע בעבירה שיש עימה קלון לא יוכל להיות מועמד לכנסת. חבר-הכנסת בן-פורת הציע שני דברים: תיקון חוק הבחירות לכנסת וגם תיקון חוק יסוד: הכנסת כדי להיות בטוח שהדבר יהיה אחיד וקונסטיטוציוני ולא יהיו שתירות.

אני סבור שאי-אפשר להמשיך לדון בהצעת חוק זו, ופי שירצה להגיש אותה מחדש ילמד כבר מחוות דעתו של היועץ המשפטי כיצד לנסח אותה, ואולי גם לנסח אותה בתור תיקון לחוק יסוד: הכנסת.

א. אנקוריון:

בראיה ראשונה אני מתנגד להצעת חבר-הכנסת הלוי ללכתריבעקות סעיף 112(ב) לתקנון הכנסת ולהציע לכנסת להסיר את ההצעה מסדר-היום. אני מתפלא שבני מציעי הצעות החוק אינם נוכחים בוועדה. אני מציע שהשימוש לא יהיה בישיבה זו, אלא טאמפר לבעלי ההצעה לנקוט עמדה. יש לי דעה עניין זה, אלא שאיני רוצה להביע אותה בשלב זה.

ב. שנגר:

שתי הערות יש לי להעיר: האחת לשיטה של התיקון שאני מציע, והאחרת לפרוצדורה בשלב זה אם אין רוצים להטות בטיפול בשתי הצעות חוק אלה. איני חושב שצריך להציע לכנסת להסיר את ההצעה מסדר-היום, כי זה יהיה תרתי דסתרי. להציע להסיר הצעה מסדר-היום, וכעבור יום משהו יציע אותה מחדש - זה לא נאה. לכן מה שנמצא בוועדה נמצא בוועדה. כאשר מבקשים להגביר משהו מסדר-היום פירוש הדבר שמהותית לא רוצים אותו, וכאן זה מצב אחר. לכן הצעתי להשאיר את העניין כאן ושהמציעים או משהו אחר ישקלו איך לתקן את זה.

אשר לתיקון עצמו, הייתי מבקש לחשוב

על תיקון לחוק יסוד: הכנסת. חוק יסוד: הכנסת קובע את העקרונות של הזכות לבחור ושל הזכות להיבחר. הוא קובע קטגוריות מסוימות, וטן הראוי שאדם הפונה לקונסטיטוציה ימצא בה את הזכויות הפוזיטיביות שתי הוא רשאי לבחור ולהיבחר וגם את הפטילות למיניהן. הדעת לא טובלת שנקבע בקונסטיטוציה שורה של גורמים הפטולים להיבחר, אבל למעשה יהיו עוד גורמים כאלה הנזכרים בחוק אחר שדרגתו נמוכה יותר. אם אנו חושבים שחוקי היסוד יהיו בשלב מאוחר לחקיקה שליש, אין זה נאה שיהיו פטולים מכוח התורה שבכתב ופטולים מכוח תורה אחרת. צריך שמי שפותח את הקונסטיטוציה ימצא את סוג האנשים הפטולים ולא יצטרך לחפש זאת בשני מקורות. זה טוב גם מבחינה דקלרטיבית, דינקסית ומשפטית. אני מתאר לעצמי שחברי הכנסת יחשבו על דרך התיקון והייתי מציע שתיקונים אשר פוזיטיבים קטגוריות של אנשים שאינם יכולים להיבחר, ימצאו את מקומם בחוק יסוד: הכנסת. אפשר לחשוב על תיקון הקובע את העיקרון והמשאיר את הפרטים לחוק הבחירות לכנסת. אולי אין זה נאה להזכיר את היסטים בקונסטיטוציה עצמה, אבל את הרעיון עצמו אפשר לקבוע בפרוצדורה זו.

ג. גולדשמידט:

חבר-הכנסת אנקוריון הציע לחזור לדיון כשהיה נוכחים מציעי הצעות החוק. עליו לומר שסוג הערעור על חוקיות הטיפול בהצעות חוק אלה אינו בתחום הצעתם מבחינה מהותית. הם לא התייחסו ולא התכוונו לעניין זה. כיוון שאנו עומדים בפני חוות דעת מוסמכת של היועץ המשפטי לממשלה, המתקבלת על דעת רוב הנוכחים כאן, לא הייתי רואה פגיעה בכבוד המציעים אם היינו אומרים שאין לנו דרך אלא לקבל את הדעה שהביע היועץ המשפטי.

ב. שנגר:

והייתי מוסיף - בכפיפות לזכות המציעים לבקש דיון חוזר.

א. אנקוריון:

אמכיר מדוע אני מציע ומבקש שלא נקבל מסקנה כלשהי היום. נכון שקיים סעיף 112(ב) לתקנון שאותו ציטט חבר-הכנסת הלוי, אבל לי נראה שכאשר מועברת הצעת חוק לוועדה כדי שתכין אותה לקריאה ראשונה והיא נתקלת בשאלה הפרוצדורלית של מספר חברי הכנסת אשר הצביעו בעד ההעברה - חל סעיף 121 לתקנון האומר "שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון, תחליט בה ועדת הכנסת, והחלטתה תהיה תקדימית מחייב כל עוד לא נתקבל עלי-ידי הכנסת תיקון בתקנון לעניין זה". במקרה זה ועדת הכנסת יכולה להציע לכנסת להוריד את ההצעה מסדר-היום, אלא להפנות את תשומת לבם לכך שהצעת החוק הועברה לוועדה שלא לפי הפרוצדורה הנכונה, משמע שזה צריך לעמוד להצבעה שניה בכנסת. אולם אני מעלה אפשרות זו רק למחשבה.

ג. גולדשמידט:

איני רואה בתקנון אפשרות שהכנסת תצביע בפעם שניה על אותו דבר. בניח שיוחלט לא לספל בהצעות חוק אלה ואותם מציעים יביאו את ההצעה בפעם נוספת וידאגו לכך שיהיה הרוב הנדרש בשעת ההצבעה. איני בטוח מה יעשו במקרה זה היושב ראש והסגנים כשהם יקבלו הצעה זאת לזר הנמצאת בוועדה. לסי ההגיון הם צדיכים לומר כי אי-אפשר להניח אותה על שולחן הכנסת, כי יש לאותם חברי כנסת הצעה קודמת. כלומר, איני חושב שבכך מפנים אנו את הדרך לנסיגת הבא של אותם חברי כנסת או של חברי כנסת אחרים. אם היינו מפעילים, לעומת זאת, את סעיף 112(ב) לתקנון הכנסת שתוך הנסקה מקודמת שבצורה בה הוצבע העניין והועבר לדיון טרום לא ניתן לספל בו עכשיו - הרי שההצעות המונחות לפנינו עכשיו היו מוסרות דהיינו מתפנית דרך להצעה חדשה.

ב. שנגר:

אני חוזר על הצעתי לתת לסג"שי הצעות חוק אלה לחשוב על הנושא, כי אם יהיו סבורים, כפי שהייתי מציע, שהצעותיהם צריכות ללבוש צורה חדשה, כבר לא תהיה פרובלמה.

א. עופר:

אם אפשר היה לקבל פטיקה ברורה של ועדת הכנסת בהזדמנות זו, זה היה טוב. רצוי לברר אחת ולתמיד אם הרוב הטיוחם דרוש גם לגבי קריאה מוקדמת כדי להסיר ספקות לגבי העתיד.

איו"ד י. גולדשמידט:

אני רואה שבכל זאת נצטרך לחזור לדיון בנקודה זו בנוכחות הסג"שים.

הישיבה ננעלה בשעה 16.25.