

פרוטוקול מס' 357
 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
 שהתקיימה ביום ד', י"א בתמוז, תשל"ג
 8.30 שעה, (11.7.73)

נ כ ח ר
חברי הועדה:

היו"ר י. גולדשמידט
 מ. אביזוהר
 א. אנקורדיון
 ר. ארזי
 מ. ביבי
 ג. האוזנר
 ב. הלוי
 מ. פרוש
 ח. צהוקי
 י.ה. קלינגהופר
 י. קורן

מוזמנים:

חה"כ מ. ברעם
 א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 י. קרפ - מטעם משרד המשפטים
 א. שפט - יועץ משפטי, משרד הפנים

רשמה: מ. טרלו

סדר היום:

1. חוק יסוד: זכויות האדם
2. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ג - 1973 (הצעת חה"כ: מ. אביזוהר, מ. בן-פורת, מ. ברעם, ג. האוזנר, י.הורוביץ, י. יפרח, מ. סורקיס, ח.צדוק, ש. תמיד).

- 515 -

(נתקבל ביום 18.7.73)

אני מותח את הישיבה

היו"ר י. גולדשמידט:

חוק יסוד: זכויות האדם

סעיף 20

בישיבה האחרונה הוחלט לקבל את סעיפי
(ב) ו-(ג). לא סיכמנו לגבי סעיף (א).

היו"ר י. גולדשמידט:

בעקבות הישיבה הקודמת ניסחנו סעיף 20
מחדש והוא מונח לפני חברי

א. ידין:

סעיף קטן (א) מתאים לסעיף קטן (א) של
ההצעה המקורית. רק הנוסח שונה והוא קרוב למה שהיה בהצעה הישנה של
משרד המשפטים.

סעיף (ב) מתאים למה שהיה קודם. חשבנו
שההוראה האפקטיבית שמכריזה על עדימות החוק החדש על חוקים שיבואו
אחריו, היא הוראה מהותית וצריכה להופיע לפני ההוראה ששופרת על
דינים ומקימת את התוקף של חוקים קודמים. אפשר לשנות את סדר
הסעיפים ולא ישתנה ע"י זה שום דבר. במקום לומר שכוחו של חוק יסוד
זה עדיף, אנחנו מציעים להגיד את הדבר לגופו, שההוראה הזאת בטלה.

נסינו לבדוק את הנוסח הקודם ומצאנו
שיש פה אי בהירות ונקיטת עמדה שקשה לראות את הצדקה. אם אומרים
שחוק יסוד זה עדיף, זאת אומרת שלא יודעים שתחול ההוראה עם שינויים
או במקומה יהיה חוק יסוד. זה עלול לסבך אותנו בויכוחים ללא צורך.
מוטב לומר את הדברים בפשטות, שמה שסותר את חוק היסוד הוא בטל.

השינוי השני שיש בהצעה הזאת לעומת הנוסח
הקודם, הוא שהתייחסות לחוק היסוד לא מובעת בצורה סתמית אלא בצורה
ספציפית לגבי הוראה מסוימת. אם החוק החדש רוצה לסטות מחוק היסוד
לא מספיק שיהיה כתוב: על אף האמור בחוק זכויות האדם... אלא על אף
האמור בסעיף מסוים של חוק היסוד. הרישא מנוסחת בצורה כזאת שהסתירה
היא להוראה מסוימת בחוק היסוד. יש בזה יותר דיוק, יש בזה גם
סכנה מסוימת, כמובן זה, שאם החוק החדש מזכיר סעיף לא נכון, תתעורר
כבית המשפט השאלה אם העניין בסדר לפרט שהזכירו סעיף לא נכון.

היה כתוב: בסעיף פלוני של חוק היסוד.

ב. הלוי:

לגבי סעיף (ג) - אין שינוי.

א. ידין:

אשר לתיקונים בחוק היסוד, כזכור, החליטה הועדה
לאחר לבטים ממושכים, לא להתייחס לנושא זה. מצד שני חשבתי שצריך
להצביע על סעיף קטן (ב) שיתכן שהוא מסדיר גם את הדבר הזה.
אם היום הכנסת תקבל חוק שמתקן את חוק היסוד, יתכן שיגידו שגם זה
חוק שיש בו סתירה להוראה של חוק היסוד, ואז סעיף קטן (ב) יחול.
אם תתווסף ההערה המתאימה תוך התייחסות לסעיף הראשון, אז אפשר לתקן
אפשר גם להגיד שאי אפשר לתקן את חוק היסוד כי סעיף (ב) מתייחס
לחוק שאיננו מתקן את החוק עצמו. רציתי לציין זאת.

הצעת זאת לא אומרת שום דבר במהלך חי קובע את החוק החדש כפי שהוא לא התוצאה היא שכל אחד יכול לערוך את זה בכל מקום בכל בית משפט.

כל גוף משפטי יכול להכריז שחוק שיש בו סתירה לחוק היסודי מתבטל, שהוא ינהג לפי זה. לפי הצעת הממשלה זה לא היה כך, אלא וכות זה הייתה שפורה לבית המשפט העליון.

ב. גלוי:

אני הייתי תומך בנוסח החוק שהוצע. זה בסוף יותר מדויק ממה שקבענו בסעיף 20. כשישנה הקודמת הכרענו בנוגע לסעיף (ג). את סעיף (ב) קבלנו בשיבת הקודמת. השארנו את (א) פתוח לדיון. סעיף (ב) הקידום יהיה עכשיו (ג), רק במקום "דין" נכתוב עכשיו "חוק יסוד". אני תומך בזה. השארנו את הדיון פתוח רק לגבי סעיף (א). היו"ר הציע לפתוח את סעיף (א) מרוב ידין הציע לנסח אותו מחדש לפי הנוסח של משרד המשפטים. אני חושב שהניסוח טוב ולא הייתי תומך במחיקת סעיף (א). אשר לחוקים העתידיים לבוא, יש לנו הוראה ואין צורך בפרשנות; וכנוגע לחוקים הקיימים, איננו רוצה ע"י פרשנות, להביא לשינוי הפסיקה. אני רוצה להביא לשינוי הפסיקה במידה שהפסיקה הקודמת - לפני חוק זכויות האדם - לא מירשה את החוקים הקיימים בהתאם לחוק זכויות האדם. הרעיון של סעיף (א) הוא לקיים את המצב הקיים במספר החוקים אבל לפתח את התחיקה הקיימת, במידה ולעון החוקים הקיימים מאשר זאת, בהתאם לחוק זכויות האדם ולא בניגוד לו. אני גם מקבל את הצעת הח"כ קלינגהופר ואחרים בסעיף (א) יחול גם על החוקים הקיימים וגם על החוקים העתידיים.

לסיכום: אני תומך בנוסח שהציע מרוב' ירון.

ג. ארזי:

לי נראה שהחלק השני של סעיף (ב) תומך את הקערה על פיה.

היו"ר י. גולדשמידט:

התוכן של סעיפים (ב) ו-(ג) מתקבל. ידועים דברים רק במידה שניסוח חדש המוכח לפנינו מעורר בעיה, או לגבי המיקום של הסעיפים.

ג. ארזי:

לא נשאר לי אלא להסתייג מהניסוח של סעיף (ב). אם החוק הרגיל אפשר שהיה צומח בסתירה לחוק יסודי, אף-על-פי-כן זה יתקיים?

היו"ר י. גולדשמידט:

אמרנו שכל הכללים טובים חוץ מאשר אם נקבע אחרת. ההערה שלך יכולה להתייחס לגבי כל הסעיפים.

מ. אביזר:

בסעיף (א) אני מציע לפתוח את המילה "יותר". המלה לקיים יותר וחתום, יש בה אשור ומצא שאפשר לקיים זכויות כאומן חלקי. המלה "לקיים" צריכה להשאיר ללא תאר הפועל.

אני מבקש להעיר בעקבות דברי חה"כ ארזי. היה בינינו הסכם מסוים. השאלה אם זה עדיין בתוקפו, שאת השאלות הקונסטרוקציוניות המהותיות איננו "מלכישים" על הדיון הזה ומשאירים את זה פתוח. אפשר את בחקיקה הבאה להכריע.

לפי דעתי סעיף (ב) סותר נושא רצינו להשאיר בתוח. איך אפשר לשנות אותו? את המצב המשפטי אפשר לשנות. אינני רוצה לתבוע ררויזיה לאחר שלא השתתפתי בישיבות האחרונות. היות ויש מה ששום הכרעה עקרונית, היות ולא השארנו בתוח את כל 17 הסעיפים, אלא אחרנו לפי איזה חוקים, כאן אנחנו פותחים את הכל ללא שום הגבלה. הכרענו בדבר שלא רצינו להכריע בו. אם היו"ר רוצה לעשות ררויזיה, אני חושב שיש מקום לזה.

היו"ר י. גולדשמידט:
בישיבה האחרונה הוחלט לקבל את הסעיפים (ב) ו-(ג) * אם תהיה הצעה לשוב ולדון בטבר לגופו, ורוב הועדה יתמוך בזה, אהיה מוכן לעשות זאת.

ג. האוזנר:
בסעיף קטן (ב) אנחנו משתמשים במלה "הוראה" הן לצורך הוראה והן הוראה של חוק היסוד ולצורך הוראה סותרת. אולי כדאי, לשם הבהירות, בסוף המסקה, להוסיף "שבחוק היסוד"?

אני רוצה להעיר על הסיפא של (ב). ככל הסעיפים האחרים או במרכיבים, כאשר סייגנו את העקרון ואמרנו שאפשר לסטות ממנו על פי חוק, זו היתה מובלת. העקרון נשאר בתוקף. אדם בן חורין, אבל אפשר להגביל את החופשיות ע"י חוק. מה לא במובלת מדובר, אלא בהוראה גורמת. כלומר, שאפשר ע"י חוק רגיל לא להגביל הוראה של חוק היסוד אלא אפשר לסתור אותו, לרוקן מתוכו חוק יסודי; זה איננו אותו הדבר מה שעשינו בסעיפים הקודמים. זה הרבה יותר מרחיק לכת. לכן גם לי יש ספקות רבים לגבי הסיפא של (ב). מה גם שאני בעד נוקשות של חוקי היסוד ובעד הליך מסוים שייקבע ביום מן הימים לגבי האפשרות לשנות את חוקי היסוד.

אני מצטרף להצעת הררויזיה על מנת שיהיה ברור שמכל מקום אי אפשר לקבל הוראת חוק סותרת. אחרת צודקים חברים שאנחנו במשיכת קולנוס אחת מחלישים את כל הסוגיה. סעיף (א) צריך להשאיר לדעתי. אני חושב שהוא נותן ביטוי מדויק לכוונתנו.

- סעיף (ג) - הסכמנו שהעבר מחול לנו.
- סעיף (ב) - אני מציע לשנות את הסיפא.

י.ה. קלינגהופר:
רציתי להתייחס לנקודה שהביא פרופ' ידין. רק היום הודיעו על שינוי הנוסח ולכן זה מתון לויכוח. אני נגד הביטוי "עדיף" אני חושב שזה מעורפל. אני מעדיף את הלשון של בטל.

אל לנו להרחיק לכת. הוראת חוק כזאת יכולה להיות מורכבת מיסודות קשרים ומסוליים. לא הייתי רוצה שיסודותיה הכשרים יתבטלו עקב או אגב מסילות יסודותיה הלא-כשרים.

אני מציע השארת האלמנטים החוקיים בתוך ההוראה הזאת. זה גם טוב למסיקה שתוכל להמשיך באותה הדרך הרצויה שלא ביטלה את הדבר אלא רק משמעות מסוימת של ההוראה ואת המשמעות האחרות שאינה בתוקף.

אני חושב שעלינו קודם להתייחס להצעה לחזור ולדון בסעיף הזה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני רוצה להפנות תשומת לב להשלכה מאד חשובה של הצעת החברים, וזה אבדן זמן.

י.ה. קלינגהופר:

לכן, אף-על-פי שלגופו של ענין דעתי לא נוחה מההסדר הזה ואני תומך ברעיונות שהועלו כאן שצריכים להבטיח עליונות של חוק היסוד לעומת החקיקה הרגילה - ביודענו את הקשיים - אני בדעה שאת השיפורים האלה - שגם אני חותר אליהם - נשאיר לזמן שלאחר הקריאה הראשונה ולא נכזבו זמננו עכשיו על ויכוחים כאלה. אם אתנגד לרוביזיה זה לא מפני שאני לגופו של ענין מתנגד לתיקונים המוצעים, אבל אני חושב שיותר טוב שבבטיח יחד את קיום הקריאה הראשונה בקדנציה הזאת. אחרי הקריאה הראשונה יהיה לכנסת זמן והזדמנות לדאוג לשיפורים ותיקונים.

אני מצטרף לדעה לא להכשיל את הגשת החוק.

י. קורן:

לא הייתי רוצה לעכב את החוק. אני מציע לא להביא את הסעיף הזה. היו"ר יפסוד דף"ח על עבודת הוועדה ואמר שהיה בענין זה ויכוח אשר לא נסתיים. מוטב לומר את האמת לכנסת, שבענין זה היו חילוקי דעות ולא רצינו לעכב את הבאת שאר הסעיפים, ולכן איננו מביאים את הסעיף הזה.

ד. ארזי:

אנחנו נצביע.

היו"ר י. גולדשמידט:

ה צ ב ע ה

בעד דיון חוזר לגופו של ענין בסעיף 20 - 6
נגד - 2

ה ו ח ל ט

לקיים דיון חוזר בסעיף 20.

אני רוצה להחזיר את הוועדה לסיכום שהיה לנו בשלב מסוים של הדיונים שלנו, שהיה בבחינת

ח. צדוק:

קונצנזוס או כמעט קונצנזוס. היה ברור שבשאלת השריון, כיצד יהיה המיקוח על שריון, יש חילוקי דעות. הקונצנזוס היה שאנחנו את השאלה הזאת לא מותרים במסגרת החוק הזה. אילו ידעתי שיהיה בסיון במסגרת החוק הזה לקבוע את מידת השריון, יחסי לכל החוק מלכתחילה היה אחר. אני חשבתי שאנחנו משלימים עכשיו את מערכת חוקי היסוד, וכאשר נסיים את מלאכת חקיקת חוקי היסוד כולם ונעמוד בפני המלאכה של כינוס חוקי היסוד כולם לחוקה, ניתן דעתנו על השאלה של השריון, מידת השריון, איך משריינים.

לקונצנזוס היה חלק שני. אף-על-פי שאיננו

קובעים את השריון בשלב הנוכחי, אנחנו כותבים את הפוך הזה בחוקה העתידה שלנו מתוך הנחה שביום מן הימים זה יהיה חלק מן החוקה שבה יהיה שריון. זה היה הבסיס שעליו נערכו הדיונים שלנו כל הזמן.

אם הבסיס הזה יעורער, מתערער לדעתי היסוד אשר עליו רבים מאתנו - ואני בתוכם - ניסחנו את החוק הזה.

כל סעיף מיועד להיות חלק בחוקה שיש בה מידת של שריון. כך כתבנו את כל החוק וכך כתבתי את הסעיף הזה. את מידת השריון - איננו קובעים היום. מה שעכשיו מעלים, נדמה לי שמערער את הבסיס הזה.

אשר לסעיף המונח לפנינו, בסעיף (ב) צודק ד"ר ידין שאומר שלמי מה שכתוב כאן, כל בית משפט יוכל לפסוק על יסוד סעיף זה. במקום "בטלה" הייתי משתמש בביטוי כמו: אין מורין לפיה. אינני רוצה שבית משפט השלום יכריז שחוק זה בטל. אבל הוא יוכל לומר שאיננו נוהג לפי הוראה זו מפני שהיא נוגדת חוק. יש אולי קושי תחבירי בסעיף (ב); ברישא מדובר על הוראה, אחר-כך כתוב: זולת אם נקבע בצדה במפורש כי תעמוד בתקפה על אף האמור באותה הוראה, כאשר "באותה הוראה" מתייחס להוראה השניה. התחביר הורש תיקון. אני מסכים להצעת חה"כ האוזנר בנידון.

על סעיף (א) היו לנו דיונים אם הוא נחוץ או רק לצורך (ג). לי הוא לא נחוץ ל-(ב) כלל וכלל. יתכן שתאורטית הוא יכול לחול על (ב), אני חושב שלא. אילו בחוק הזה היה כתוב רק מה שכתוב היום ב-(ב), לא הייתי צריך את (א) * (א) נחוץ לצורך (ג), אם בכלל. אם קובעים שהוראת חוק שיש בה סתירה לחוק היסודי אין מוריים לפיה, אין לי צורך בכל סעיף של פרשנות. לצורך (ב) לא נחוץ לי (א). אולי אפשר להראות על סיטואציות בהן אפשר למצוא יישום ל-(א) גם לגבי (ב). אני כמתוק אומר: אם היינו אומרים כל חוק, בין שנתקבל לפני חוק היסוד ובין שנתקבל אחריו, אם יש בו סתירה לחוק היסוד - בטל; הייתי רואה כפלאכותי ומיותר להוסיף על זה סעיף פרשנות ל-(א). משמעות ל-(א) יש לגבי (ג). (א) בא ליטול את העוקץ ואומר להסתכל עוד מעט בחוק הקיים אם הוא חד משמעי הוא יעמוד בעינו למרות שחוק היסוד גורס אחרת, אבל אם הוא ניתן לכמה פירושים, אני מבקש ממנו להעדיף את הפירוש המתיישב עם שמירת חוקי היסוד.

אני הייתי רוצה להעמיד בראש הסעיף את סעיף (ב), ואת סעיף (א) הייתי מצרף כסייג ל-(ג) או מותר עליו לחלוטין. אם (א) יהיה לפני (ג) הייתי מבקש שנהיה יותר ספציפיים ולא נאמר באופן כללי: המקיים יותר את זכויות האדם, אלא לדבר על זכויות לפי חוק יסוד זה.

י. קורן:
אינני רואה סיבה לחוק את ס"ק (א).
המכנה הוא הגיוני ומספק את הצרכים.

סבורגי שנוסח הרוח של 19 הסעיפים היה שהפרשנות תהיה ברוח של קיום זכויות יתר ולא להגביל אותן. אינני גורס את ההסבר של חה"כ קלינגהוומר שאומר במקום עדיף, צריך להיות: בטל. מה אתה מעמיד את השופט שיכריע בין הצדדים.

י.ה. קלינגהוומר:
אני מוכן לקבל את הנוסח של חה"כ צדוק: אין מורין לפיה*

י. קורן:

אותה הדעה שהושמעה כאן ע"י חה"כ ארזי
שנגיש את החוק ללא סעיף 20 - לא
באה בחשבון. בסעיף 20 יש פרשנות מה מעמדו של חוק היסוד כאשר
כבר יש חוק שמתנגש אתו. אינני מקבל שחקיקה רגילה עולה אפילו
אם תציין במפורש שאם זה בניגוד לחוק, אתה מבטל. הסיפא לדעת
(של סעיף (ב)), לא הולמת את רוח המבנה שרצינו להבטיח שריון
לחוק זה. אינך יכול לטעון שממידה שהוראות שיתקבלו אחרי תחילתו
של חוק זה נוגדות - זה בטל; ואחרי כן לומר שמספיק שתהיה הוראה
אחת היא בניגוד לחוק, החוק הזה עדיף. זה איננו הולם את
חוקי ישראל.

לכן אני בעד פחיקת הסיפא של סעיף (ב) *
אשר לסעיף (ג), אפשר לקבל את הערתו

של חה"כ צדוק.

אולי כדאי למקד את הדיון בסעיף (ב)
ולהחליט.

מ. אביזוהר:

הכנסת הזאת מתפזרת ושולחת את זה
למערכת הבחירות הציבוריות הישראלית, ותתכנס כנסת חדשה. צריך
לראות איך אנחנו רוצים להוציא את זה מתחת ידינו. אני מדבר
בשם הקונצנזוס שחה"כ צדוק היכר עליו. אני גורס שהסיפא של
סעיף (ב) מביאה את הקונצנזוס. חה"כ צדוק אומר שצריך לתת
לחוקה שריון. אם נכנה שריון לחוקה כולה, בתוך השריון תהיה
פרצה בגודלו של החוק הזה. יהיה מה מצב אבסורדלי. בניח שהשריון
יהיה של 2/3 לתקן את החוק, צריך יהיה 2/3, אבל לבטל מספיק יהיה
רוב רגיל. אנחנו מבקשים מהמחוקק שיהיה מודע לעובדה שיש כאן
בעיה שקשורה עם החוק. אבל כאשר המחוקק מודע ורוצה לחוקק אחרת,
רק נכתוב את זה? מבחינת ההגיון המשפטי אנחנו סרחנו ושקלנו
היטב באיזו מידה אנחנו רוצים סעיף מיוחד להשאיר לכל חוק, וזה
מיעוטו של החוק. רק מיעוטם יהיו מתוחים. עכשיו אנחנו אומרים
שהכל מתוח.

לכן אני מציע לבטל את הסעיף.

פרופ' ידין הכניס את הנקודה של

הפרשנות שהיא מרככת. זה היה קונצנזוס הסיפא של סעיף (ב) *
האם הרוב בוועדה רצה בכך?

אני בעד השארת סעיף (ב) ולמשוק את

הסיפא שלו, החל מהמלים: "זולת אם נקבע"

ר. ארזי:

הסעיף הזה אומר שיש חוקה. אבל אחר-כך
המחוקק אומר על אף מה שנאמר בחוק
היסוד, אני אומר שאפשר לעשות דבר אחר. מה יכול להיות יותר
נלעג מזה? זה לא שייך לשריון. השריון אמר לשנות את זה
ברוב של 2/3 או ב-80%, מה חבד צדוק. אפשר להפוך את הקצרה על
פיה. הבעיה כאן היא שהמחוקק הרגיל יוכל בכל חוק לשנות את
הדבר. איך אפשר להעביר דבר כזה לכנסת? אם כי אני מסכים
לחלק הראשון של סעיף (ב), הרי מוטב לי שלא יהיה החלק הראשון
ולא השני של סעיף (ב). זו קריאה טרומית, לא עשינו את הכל.
נברר את הבעיות ונביא לקריאה ראשונה. עלינו לחשוב מה יגידו
העתונאים והמשפטנים המובהקים. אני בקושי "בולע" את זה.

אם יש חברי-כנסת שאינם רוצים חוקה, שיאמרו זאת. אם אפשר בחוק רגיל לומר דבר נגד החוקה, זה סימן שהוא לא רוצה חוקה. רק השם נשאר ואפשר בחוק רגיל לשנות את זה.

אני מבקש לא להביא את (ב).

מציע להצביע אם לחוק את הסיפא של סעיף (ב).

ב. הלוי:

ג. האוזנר:
אותה מגופת כסחון שיש לנו לצורך חקיקה רגילה כפריט זה או אחר לגבי אדם בן תורין, כבר שחזרנו בסעיפים עצמם. אין לנו צורך בפרשנות, אנדיך לאפשר לחוקק להגביל עקרון. עשינו זאת לכל אורך הדרך. לכן התוספת הזאת לא רק שהיא מיותרת אלא היא גורעת, בגלל נימוקים שהשמיע ח"כ ארזי וקודמיו.

א. אנקוריון: בפעם הקודמת סיכמנו לגבי שלושת הסעיפים.

זכות החברים לבקש ררויזיה. ח"כ ארזי דיבר בהתרגשות על חברים שאינם רוצים חוקה. אני אינני בדעה שזה הכרחי למדינת ישראל. נשארתי נאמן לעמדי. אף-על-פי-כן העמדה היא להתקדם לקראת חוקה. זה לא אומר ששנתי את עמדי היסודית, שגם אם תהיה חוקה, החוקה צריכה להיות גמישה. היא לא צריכה להיות נוקשה כי זה איננו לטובת הדמוקרטיה במדינת ישראל. אני סבור שהמודל האנגלי שהוכיח את עצמו במאות שנים, הוא מודל מתאים יותר למדינת ישראל מאשר המודל האמריקאי. הפסדה שנתקבלה בשעתו בכנסת הייתה שהכנסת תקבל חוקי יסוד והם יתאגזו במשך הזמן לחוקה. הויכוח הגדול על זה, מה יהיה דין החוקה הזאת, האם תהיה חוקה נוקשה או לא, לפי דעתי נשאר פתוח. אינני חושב שכאשר מסיימים את חוק היסוד הזה כבר צריכים לקבוע מספרות לגבי הענין הזה. אני סבור שעד אשר צבוא סופית לקבוע את עמדתנו בויכוח הזה, אנחנו צריכים להשאיר את האפשרויות פתוחות. אנחנו מקבלים שורה שלמה של סעיפים על זכויות האזרח. מה קורה עם החוקים הקיימים? באיזו מידה אנחנו כובלים את ידינו לגבי העתיד? לי נדאה שדרושים כל הסעיפים שיסגרו היום בסעיף 20. אני מודאג לגבי החוקים הקיימים. אנחנו מקבלים השקפה שחוק יסוד זה אינו גורע מכל חוק קיים. אחרי זה אני מקבל מה שכתוב בס"ק (א), שכל חוק הניתן לפירושים שונים - ולדידי גם לגבי העתיד - אני מוכן לתת עדיפות לפירוש המתיישב עם חוק יסוד זה. סעיף קטן (ג) אולי יש בו חזרה. אני לא מתנגד לזה. אינני רוצה לכבול את ידי הכנסת. אם הכנסת רוצה, לקבל חוק ולשנות איזה חבר היא רשאית לשנות. אני מוכן רק הגבלה אחת לקבל: את השריון או הנוקשות בשאיר לשלבים הבאים. לעת עתה אני מוכן להסתפק במינימום המינימום שבבילי הוא שכאשר הכנסת תקבל חוק מסוים שעלול להתנגש עם חוק יסוד זה, אני רוצה שהכנסת תהיה ערה לכך שהיא עושה את הדבר, ישהחוק יאמר במפורש, שהוא חל על אף האמור בסעיף פלוני של חוק יסוד זה. אם זה רצון הכנסת, אני מוכן לקבל את הדבר הזה. בישיבה הקודמת היתה עמדה זו מוסכמת ואני מיגן עליה. אני בדעה שאנחנו צריכים לקבל את התוספת הו בסעיף (ב) "זולת אם נקבע בצדה במפורש כי תעמוד בתקפה על אף האמור באותה הוראה."

חלק גדול מאתנו לנו אינו שלם עם מה שהכינונו בחוק יסוד זה.

ד. פרוש:

לעצם הדבר, ברור שאנחנו רחוקים ממתן שריון לחוק הזה כאשר אנחנו מעלים בכל הסעיפים את הסייג הזה. אני חושב שיש בזה כדי להוכיח שאיננו בשלים עדיין. אמנם הקדמנו לזה זמן רב, אבל הוא לא היה לריק. הכינונו חומר די רציני.

אינני חושב שאפשר עכשיו להביא אותו לקריאה ראשונה. איננו יודעים מי ישלל בזה אחר-כך ואיזה צורה זה יקבל אחרי הקריאה הראשונה. אינני חושב שאפשר להעביר את סעיף (ב) בלי הסיפא. אם איננו מוכנים לתת לו את המעמד הבסיסי של חוק יסוד, מדוע אי אפשר בתחיקה רגילה לקבוע שחוק היסוד איננו שלם ואנחנו מרשים לעצמנו לשנות?

אני הייתי מציע שסעיף (ג) יהיה הראשון.

אני רוצה לקבוע שחוק יסוד זה איננו

גורע ממה שהתקבל כבר.

למעתי סעיף (א) מערפל והייתי מבטל אותו.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מצטרף להצעת חה"כ פרוש (אמרת) זאת גם בישיבה הקודמת). שצריך לפתוח את סעיף 20 בסעיף (ג), עם התיקון הלשוני שהציע חה"כ צדוק.

אחר-כך יבוא סעיף (ב) עם הסיפא. ברוב הסעיפים האחרים דברנו על הבטחת חירות הרכוש וההגנה על הפרט. (ב) מתייחס לאפשרות של נושאים שאינם תואמים את הדפוסיים של הסעיפים הקודמים. יתקבלו חוקים בנושאים אחרים, ורק מי שהוא בזמן הדיון יעיר שזה עשוי להתפרש כנוגד חוק יסוד זה. בחוקה הקנדית יש הוראה כללית כזאת גם כן, בלי לומר מאיזה גימוק. אני חושב שהסעיף הזה בא לדון על כל נושא חקיקתי שיעלה ברבות הימים.

אני חושב שסעיף (א) מיותר.

פרוש ידין אומר שכל בית משפט יכול לפסוק בדברים אלה, עם אפשרות ערעור. יכנסו לפרשנות של החוקים ואם יפרשו לפי סעיף (א) אני חושב שמוטב לנו ליותר על הסעיף הזה.

פ. צדוק:

לענין הסיפא של סעיף (ב) יש משמעות מידית מצומצמת ויש משמעות מרחיקת לכת מאותו הזמן שבכנס את הפרקים לחוקה. מה המשמעות המידית? אמנם כאשר החוק יתקבל בצורה המוצעת אפשר יהיה לשנות את סעיפיו ברוב רגיל כל זמן שלא יהיה שריון כולל של החוקה. בכל זאת אני חושב שמבחינה ציבורית יותר קשה לשנות סעיף בתוך חוק יסוד מאשר להוסיף איזה שהוא חוק על נושא כל שהוא האומר שכוחו של החוק יפה למרות האמור בחוק היסוד. אינני רוצה להקל על התהליך הזה. אני רוצה לייצר מצב משפטי שאחרי שחוק זכויות האזרח מתקבל, מותר לחוקק חוקים רגילים במסגרות שקבענו בכל סעיף וסעיף; מעבר למסגרות האלה, חקיקה עתידה לא צריכה לפגוע בזכויות היסוד. אם רוצים לסטות, זה לא סגור באופן הרמטי. אדרבה, יטריחו את עצמם ויבדקו אם הסעיף מתאים לחוק היסוד. זו המשמעות המוגבלת של מחיקת הסיפא של סעיף (ב) כבר מהיום.

אם כותבים את החוק כולו, כאשר פנינו לעתיד, שבו יכנסו את כל הפרקים לחוקה ויקבעו לה מידה זו או אחרת של שריון, במידה איננה רוצה לפתוח מתח לנוהג שיכול להפוך לשורה שכל חוק שמוצע, מי שהוא יעורר חשש שאולי החוק יהיה בסתירה לחוק היסוד, ואז מוסיפים סעיף. אנחנו יכולים למצוא את עצמנו במצב, שכמעט כשיגרה יוסימו סעיפים שיאמרו: למרות האמור בחוק היסוד... כאשר נגיע לשאלת השריון, אני בעד שריון גמיש. אבל אותה מידת שריון שנקבעה, צריכה להיות אפקטיבית ולא כזאת שע"י תוספת סעיף בחוק רגיל אפשר לחסל אותה ולהגיע למצב של חקיקה שיגרתית שמה לגל את אותה מידת השריון שיחליטו עליה.

אני נגד הסיפא של סעיף (ב) ובעד מחיקתה.
אני מצטרף לדעת היו"ר שאפשר לחיות בלי

ס"ק (*).

אני מעדיף את הסדר שישנו כאן, לומר קודם
את החיובי ואחר-כך את הסייג.

א. ידין:
אני רואה כאשליה את הטיעון של חה"כ צדוק
כאילו איננו קובעים שום דבר בנוגע
לנוקשות. כנסת אחת יכולה לכבול ידיה של הכנסת האחרת. אם חה"כ צדוק
טוען שבקבע את זה כאשר נאחד את כל הפרקים - אולי. אבל אם מקבלים את
סעיף (ב), עם או בלי הסיפא, אנחנו קובעים היום דבר ששייך לנוקשות.
בניח שמוחקים את הרישא של סעיף (ב); אנחנו אומרים שהסעיפים של
החוק הזה הם נוקשים באופן אבסולוטי, כי כל חוק הסותר אחד מהסעיפים
האלה, ונתקבל ע"פ 120 חברי כנסת, בטל, כי הוא סותר.

ח. צדוק:
אתה חושב שס"ק (ב) קובע שיחר לא נוכל
ברוב רגיל לשנות את חוק היסוד? אם זה
כן, אתה צודק.

א. ידין:
החוק שסותר סעיף מסוים במחק, או סעיף
מסוים יתוקן מפני שהוא לא מתישב עם החוק
הכתוב. אם רוצים לשמור את האפשרות לשנות את חוק היסוד, אני חושב
שצריך לעשות משהו בכיוון זה. אם לא כך, הייתי חושב שניתן לפרש
את הדברים כך, שגם חוק שלא סוטה מתוכן הדברים אלא מתקן, סותר
אותו, כי הוא אומר דבר הפוך ממה שכתוב כאן. היו לנו נסיקות
בבית המשפט העליון שצבר שלא חשבו אותו לאפשרי, יום אחד בית המשפט
העליון חשב אותו לאפשרי (ענין ברגמן). אנחנו קובעים נוקשות מקסימלית
כי אחרים שחוק סותר בטל ומבוטל. יש אנשים שטוענים שהשריון של
סעיף 4 בחוק יסוד הכנסת לא שווה כי הכנסת יכולה בכל רגע, ברוב רגיל,
לשנות את הסעיף. אני לא חושב כך. אני מייחס לחקיקה של הכנסת יותר
משמעות. אם היא אומרת שחוק בטל, הוא בטל. משרוצה בנוקשות, יכתוב
את סעיף קטן (ב) בלי הסיפא. מי שרוצה שזה יהיה יותר גמיש, יוסיף
את הסיפא.

חה"כ צדוק אומר שהוא לא מסתפק בנוקשות
הזאת שכל חוק חדש יתבטל. אם השופט עומד בפני חוק חדש, הוא נותן
לו פירוש המתיישב עם חוק היסוד וניתן לפירוש לפיו הוא בטל.
גם אלה הרוצים לחוק את הרישא, צריכים
להעדיף את הפירוש המתיישב עם חוק היסוד.

אני מקבל את התיקון הלשוני בסעיף (ג) *
אם ימחקו את הסיפא של סעיף (ב), זה לא
משנה הנוסח. הביטוי "אין מורין לפיה" אינו נראה לי בחקיקה של הכנסת.
גם המלה "עדיף" אינה נראית לי. אני לא מתלהב גם מהצעת חה"כ קלינגהוור
שצריך להגיד "בטל" רק במידה שהוא סותר. הוראה שסותרת היא בטלה.
אם ההוראה ארוכה ומורכבת מחלקים שסותרים וחלקים שלא סותרים, בית
המשפט ימצא את הדרך כנוסח הזה. לכן אני מציע לומר שמה שסותר - בטל.
ולא להכניס "במידה וכו'" יש הוראה שהיא ביסודה ברורה וחדה משמעות.
אחר-כך יתחילו לפרש אותה כמו כל ההוראות.

י.ה. קלינגהווסר:
אחרי דברי פרופ' ידין שהשופטים יכולים להגיע למסקנה שאחיקה הופכת את הענין לאבסולוטי ונוקשה; אני יהייתי נוטה לצד החקיקה. אבל כדי לפגוע את הסכנה האחרת שידין הצביע עליה, אפשר בכל זאת להשאיר משהו בלשון אחרת. אולי נכתוב: זולת אם נקבע על פי הדין החל אותה שעה לענין קביעה זו. כך תעמוד ההוראה בתוקפה על אף האמור כאותה הוראה. אני מונע את הנוקשות ואני מונע קביעת מסמרות במובן של שלילת הנוקשות מכלל. אם זה לא יתקבל, אני תומך בחקיקת הסעיף.

אני מבין שחה"כ צדוק נוטה יותר לשהוק את סעיף (א). אני נגד החקיקה. סעיף קטן (א) הוא יפה. הוא מבטא את הרוח של חיוב זכויות היסוד של האדם בצורה נאה, עד כמה שניתן לעשות את הדבר. אני לא הייתי מצמיד אותו ל-(ג) אני חושב שהוא משמעותי גם ל-(ב).

לפני שאני מגיע למסקנה שיש הוראת חוק סותרת במובן של (ב), אני צריך לפרש אותה. אני רוצה שהפירוש ייעשה ברוח של (א), כי זה אולי יציל את ההוראה הזאת. אולי יתברר שהבא לבצע את ההוראה הזאת חייב, לפי סעיף (ג), כשיש אפשרות של פירושים שונים, לבחור בפירוש המחייב את החרות של האדם, ואז אני כוונה שהוא יבחר בפירוש הזה וע"י כך תימנע הסתירה ולא יהיה צורך לבטל את ההוראת.

אני מציע להשאיר את (א). גם אליבא דחה"כ צדוק (א) הוא אולי מיותר אבל הוא איננו מזיק.

ח. צדוק:
אחרי שנקבל את החוק הזה, אני רוצה שתהיה אפשרות לתקן את חוק היסוד בתליך חקיקה רגיל. אחרי שנקבע בחקיקה כולה מידה מסוימת של נוקשות, אפשר יהיה לשנות אותו לפי ההליך הרגיל. כל זמן שחוק זה עומד עם אותם השינויים שיוכנסו בו מדי פעם בפעם, כאשר בית המשפט יעמוד בפני עימות של חוק רגיל עם חוק זה, הוא צריך להעדיף את החוק הזה. אם זה לא ברור שניתן לשנות חוק זה, נכתוב זאת. אינני רוצה להשאיר ספק שחוק זה איננו ניתן לשינוי. אני גם רוצה לומר שחוק עתידי שיעמוד בניגוד לחוק זה, יש להעדיף את החוק הזה. אני סומך על פרופ' ידין שיתן ביטוי למגמות אלה.

ה צ ב ע ה

בעד אישור סעיף קטן (ב) עד המלה "בטלה" - הרוב.

ג ז ח ל ט

לאשר סעיף קטן (ב) בכפוף לתיקוני נוסח ואחיקת הסיפא של הסעיף.

היו"ר י. גולדשמידט:
אני מוכן להצביע על העמדה שאפשר לשנות את החוק הזה ע"י חקיקה רגילה, עד שתקבע הכנסת הוראה מיוחדת.

ה צ ב ע ה

הועדה רושמת לפנייה שחוק זה ניתן לשינוי ברוב רגיל עד שייקבע אחרת ע"י הכנסת - הרוב
נגד ההצעה 1 -

ה ו ח ל ט

הועדה רושמת לפנייה שחוק זה ניתן לשינוי ברוב רגיל עד שייקבע אחרת ע"י הכנסת.

הצבעה

לאשר סעיף (ג) בכפוף לתיקוני לשון, הרוב
נגד 2

הוחלט

לאשר סעיף (ג), בכפוף לתיקוני לשון.

הצבעה

בעד מחיקת סעיף (א) 4 -
נגד המחיקה 7 -

הוחלט

לאשר סעיף (א)

הצבעה

בעד ההצעה שסעיף (א) יחול על סעיף (ג) בלבד 5 -
בעד ההצעה שסעיף (א) על שני הסעיפים 7 -

הוחלט

סעיף (א) יחול על כל החלקים שנתקבלו בסעיף 20
הוא ישאר סעיף ראשון.

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ג-1973

ג. האוזנר:
זו הצעת חוק ששילכו בה ארוכות. כל מה
שיכולנו לומר עליה נאמר. כל מי שרצה
להשמיע דבריו - השמיע. אם איננו רוצים לגרום לבזבוז זמן או לנצל
תכסיסים פרלמנטריים על מנת למנוע את רצונו של הרוב בכנסת - ויש
רוב היום לחוק זה - אין כל צורך להתווכח. לכן אני מציע שהועדה
תחליט כי לאחר שהיא מיצתה כבר את הדיון בנוסח זה, היא לא תקיים
דיון, אלא תיגש להצבעה, על מנת שנוכל להניח את הצעת החוק לקריאה
ראשונה, ולקיים את רצון רוב הכנסת, שהחוק הזה יחול על הכפרות
הקרובות לרשויות המקומיות.

מ. ברעם:
כאחד מציעי החוק אני מבקש מהועדה לזרז
את ההליכים והדיונים ולהביא אותו לקריאה
ראשונה, שניה ושלישית. נימוקי הם אלה:
החוק עבר את הקריאה הסדומית, והיו חברי
שרצו להעביר את החוק לדיון בוועדה אחרת. לא קיבלנו את זה כי חשבנו
שזה יכול להתפרש כזכר לא מקובל, שועדה דנה בחוק, וזה נופל, ומחפשים
אכסניה אחרת. החוק היה לפני הועדה הרבה מאד זמן, כמעט שבע שנים.

אני חושב שיש לנו רוב בכנסת שהחוק הזה יתקבל. אני מעוניין שהוא יהיה בספר החוקים של מדינת ישראל. אני לא עומד על תחולתו. אני חושב שזה יהיה לא רציני אם ביולי נקבל חוק ונחשוב שאפשר להפעיל אותו בבחירות הקרובות. אני חושב שאיחרנו בזה. לכן אם הועדה תמצא קונצנזוס שזה יחול לא מהבחירות הקרובות, אני מוכן לקבל את זה. אני גם לא מתנגד שהתחולה תהיה מעכשיו, אבל אני אומר שמעשית אינני יודע אם זה יוכל להתבצע. פרט לסעיף אחד, נדמה לי שאין שינויים בחוק כפי שהיה לפני הועדה. אני חושב שצריך לעשות מאמץ, אם הרוב המכריע של חברי-הכנסת רוצה בחוק שנתמך בציבוריות. אני מבקש את הועדה, ובעיקר את אלה שמתנגדים לחוק, שיביעו בדרך פרלמנטרית את התנגדותם, אבל אנחנו מבקשים לא להכביד על זה. החוק נידון בכל הנימוקים מוצו. אין צורך להביא הכל מחדש. הייתי מאד מודה לוועדה על הטיפול המהיר כדי שנוכל לדון עליו במליאה בשבוע הבא.

ח. צדוק: אני רוצה לפנות לחברי הועדה מכל הסיעות בהצעה שנפעל בחוק זה על פי קונצנזוס של כל חלקי הועדה. לא נצביע על ההצעה של חה"כ האזנר. עכשיו אני יודע שיש התנגדות להצעה זו. לו ידעתם שתתקבל, הייתי מסכים להצביע עליה.

אני יודע שהצעת חה"כ האזנר תיתקל בהתנגדות. אילו יכולנו להגיע לדבר מוסכם ולהביא את החוק לקריאה ראשונה, שניה ושלישית, ושייאר בו שהוא יחול לא על הבחירות הקרובות אלא על הבחירות שאחרי זה, הייתי רואה כזה, בתנאים שנוצרו, מתרון. אם קונצנזוס כזה לא יתקבל, שוב תהיה הערכות בין אלה שתומכים בחוק ובין המתנגדים לו, וכל אחד יעשה את המהלכים שלו.

החוק נתמך היום ע"י רוב הבית.

יתכן שהסיעות ירצו לשקול את ההצעה ונגיע לקונצנזוס שהחוק יובא לקריאה ראשונה, שניה ושלישית והוא יחול בבחירות הבאות ולא בבחירות הקרובות. לכן אני מציע שכל הסיעות המיוצגות בוועדה יכריעו. אם נגיע להסכם - מה טוב. ולא - בערוך דיון מפורט בוועדה על הצעת חה"כ האזנר.

היו"ר י. גולדשמידט: אני צריך להתייעץ בסיעה.

ה ו ח ל ט

היו"ר יודיע לכל הסיעות המיוצגות בוועדה את הצעת חה"כ צדוק. אם יהיה קונצנזוס להצעתו לא יהיה צורך בדיון ממושך; אם לא תתקבל ההצעה, יידון החוק מחדש ותידון הצעת חה"כ האזנר.

הישיבה ננעלה בשעה 11.10