



האגף לביטוח

ירושלים, א' בחשוון התשס"א  
30 באוקטובר 2000

ג

ל- 10-11  
ס

לכבוד  
ח"כ אברהם בורג  
יושב ראש הכנסת

נכבדי,

### הנדון: הרוב הנדרש לקבלת חוק התפזרות הכנסת

1. סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת קובע:

"לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך של קבלת חוק לעניין זה, ברוב חברי הכנסת",

והשאלה היא, מתי נדרש הרוב האמור, האם בכל אחת משלוש הקריאות של הצעת החוק, או שמא נדרש רוב זה רק לקבלת החוק, דהיינו – בקריאה השלישית בלבד.

2. דרכי קבלתו של חוק בכנסת, מוסדרות בחלק ב' לתקנון הכנסת, בפרק השביעי – "הדיון בהצעות חוק מטעם הממשלה", ובפרק השמיני – "הדיון בהצעות חוק של חברי הכנסת". קיום הליך של שלוש קריאות, נקבע בסעיף 114 לתקנון הכנסת, כך: "הדיון על הצעת חוק ייערך בשלוש קריאות". מדובר, אפוא, בשלושה שלבי דיון. לא נאמר כי חוק יתקבל בשלוש קריאות.

3. הקריאה הראשונה מסתיימת "בהצבעה בעד ההעברה של הצעת החוק לוועדה מוועדות הכנסת או נגד ההעברה" (סעיף 116(א) לתקנון הכנסת). אין מדובר בקבלה של החוק בקריאה ראשונה, אלא בשלב ראשון משלבי הדיון בהצעה, ובשלב זה לא רק הממשלה רשאית לחזור בה מהצעת החוק (סעיף 132 לתקנון), אלא אפילו חבר הכנסת רשאי לעשות כן לגבי הצעתו, גם אם זו עברה בקריאה ראשונה, וגם אם היה זה ברוב של חברי הכנסת. האם רשאים היו הממשלה או חבר הכנסת לעשות כן אם הצעת החוק הייתה כבר מתקבלת בקריאה ראשונה?

4. אשר לקריאה השנייה, כאן כבר מדובר התקנון על קבלה של הצעת החוק בקריאה השנייה ועל "הנוסח הסופי של החוק כולו כפי שנתקבל בקריאה השנייה" (סעיפים 126(א) ו-129 לתקנון). הממשלה רשאית אמנם לחזור בה מהצעת החוק "כל עוד לא נתקבל החוק

בקריאה השלישית" (סעיף 132(א) לתקנון), אך כנראה שאין היא רשאית לעשות כן לאחר שהחוק התקבל בקריאה שניה, אלא רק במהלכה של קריאה זו (סעיף 132(ב) לתקנון). ואולם, הנוסח שהתקבל במליאה עדיין אינו נוסח סופי, ואם התקבלה הסתייגות או הוצבע על גרסאות שונות לסעיף אחד, יש להחזיר את החוק לוועדה (למעט "מקרים מיוחדים" בהם מבקש נציג הממשלה או יו"ר הוועדה לקיים את הקריאה השלישית מיד), והוועדה רשאית להביא בהצעת החוק את שינויי הנוסח המחויבים בעקבות ההסתייגות או הגרסה שנתקבלה. שינויי נוסח אלה, אינם מובאים כלל לקריאה שניה, והכנסת מאשרת אותם בכך שהיא מקבלת את הצעת החוק, כפי שהחזירה לה הוועדה, בקריאה השלישית. מה שקובע אם כן, לא רק לגבי קבלת החוק בעקרון, אלא אף לגבי נוסחו, הנו הקריאה השלישית. רק לאחריה אפשר לומר על החוק כי הוא "התקבל", ואם נפלה בו שגגה קלה שבקלות, יש צורך בהליך מיוחד, שנקבע בחוק (ולא בתקנון), כדי לתקנו (סעיף 10א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948).

5. כאשר חוקה הכנסת את חוק-יסוד: הכנסת, שריינה שלושה סעיפים בו: את סעיף 4, בדבר "שיטת הבחירות", שאין לשנותו אלא ברוב של חברי הכנסת, ואת סעיפים 44 ו-45, בדבר "יציבות החוק", שאין לשנותם אלא ברוב של שמונים חברי הכנסת. המחוקק, אשר רצה להקשות ככל האפשר על שינוי הסעיפים האמורים, לא הסתפק ברוב לשינויים שיתקבל בקריאה השלישית בלבד, כפי שניתן להבין מהאמור בסעיפים עצמם, ולכן ראה צורך בקביעת סעיף מיוחד, סעיף 46, כדי לומר שרוב זה "יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בכל שלב משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר-יומה של הכנסת". כאשר התעוררה השאלה אם הדיון המוקדם בהצעת חוק של חבר הכנסת, הוא שלב משלבי החקיקה, או הצעה לסדר יומה של הכנסת, פסק בית המשפט העליון (ברוב דעות, כנגד דעתו החולקת של השופט ברק, כתוארו אז, אשר קיבל את עמדת הכנסת) כי הדיון המוקדם הוא "שלב משלבי החקיקה" (בג"צים 142/89, 172/89, תנועת לאו"ר, צומת ואחי נ"י יו"ר הכנסת ואחי, פ"ד מד (3), 529). בעקבות פסיקה זו שונה נוסחו של סעיף 46, והוא עתה "הרוב הדרוש... יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית", כדי להבהיר שאין צורך ברוב זה גם בדיון המוקדם בהצעת חוק של חבר הכנסת. ואולם, לענייננו, אין לשינוי זה משמעות.

6. ועתה, לאחר הקדמה כללית זו, נעבור לעניין פירושו הנכון של סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת. סעיף זה קבע, במקורו, כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לעניין זה". הסעיף תוקן כחלק מתיקון עקיף לחוק-יסוד: הכנסת, ע"י סעיף 57 לחוק-יסוד הממשלה, שהתקבל בשנת תשנ"ב (1992). חוק-יסוד זה, הוסיף על הדרך שנקבעה להתפזרות הכנסת לפני גמר תקופת כהונתה, בסעיף 34 הנ"ל, דרכים נוספות, כפי שיפורט בהמשך.

7. ואלה הדרכים להתפזרותה או פיזורה של הכנסת, כפי שנקבעו בחוק-יסוד: הממשלה:

א. הכנסת מביעה, ברוב של חבריה, אי-אמון בראש הממשלה, ורואים הבעת אי-אמון זו, כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה (סעיף 19 לחוק-היסוד). מדובר כאן בהצבעה חד פעמית, מבלי שמתקיים הליך חקיקה כלשהו.

ב. לא נתקבל חוק התקציב תוך שלושה חדשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו בתום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה (סעיף 20 לחוק-היסוד). כאן אין צורך אפילו בהחלטה או הצבעה של הכנסת, ודי במחדלה (וכפי שהעיר ח"כ אי רובינשטיין, בישיבתה של ועדת החוקה ביום 25.6.91: "נניח שיושב ראש ועדת הכספים – והיו דברים מעולם – מחליט לעכב את קבלת התקציב, הוא מעוניין בבחירות" (עמ' 31 לפרוטוקול).

ג. ראש הממשלה רשאי, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת, בצו, אם נוכח כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה (סעיף 22 לחוק-היסוד). כאן ניתן לפזר את הכנסת גם אם יתר 119 חבריה, יתנגדו לכך.

ד. החלטה של הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, בדרך של קבלת חוק לעניין זה, ברוב של חברי הכנסת (סעיף 57 לחוק-היסוד, אשר תיקן את סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת, שבמקורו הסתפק ברוב רגיל, ר' סעיף 6 לעיל).

8. ייאמר מיד כי משלוש הדרכים הראשונות להתפזרותה או לפיזורה של הכנסת, כפי שפורטו לעיל, לא משתמע כי דווקא בהליך החקיקה יהיה צורך ברוב של 61 בכל אחת משלוש הקריאות. ההפך הוא הנכון, והדבר בא לידי ביטוי בדבריה של ח"כ שולמית אלוני: "שלנושא כזה, שבו הכנסת מפזרת את עצמה, ויש ארבע קריאות, אני חושבת שאני לא חייבת בחוק לקבוע את ה-61" (ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 15.5.91, עמ' 38 לפרוטוקול).

9. חוק-יסוד: הממשלה גם הוסיף לחוק-יסוד: הכנסת, את סעיף 9א, שבא לקבוע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת". לא בסעיף 34 הני"ל, לא בסעיף 9א ואף לא בסעיף 46, אין תשובה לשאלה מתי נדרש הרוב המיוחס שנקבע בסעיפים 9א ו-34. אמנם סעיף 46 לחוק-היסוד, אשר תוקן אף הוא ע"י סעיף 57 לחוק-יסוד: הממשלה, קובע, בנוסחו המתוקן, כי:

"הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4, 9א, 34, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית..."

אך הסעיף מדבר על הרוב הדרוש לשינוי הסעיפים 9א ו-34, ואין הוא נוגע כלל בשאלת הרוב הנדרש לחקיקה על פי סעיפים אלה. במילים אחרות: מה שקובע סעיף 46 בנוסחו המתוקן הוא כי הרוצה לשנות את הוראת סעיף 9א, נזקק לרוב של שמונים בכל אחת משלוש הקריאות, והרוצה לשנות את סעיף 34, נזקק לרוב של חברי הכנסת בכל אחת מהקריאות האמורות.

10. הדרישה לרוב של חברי הכנסת כדי לשנות חוק או סעיפים בו, כלולה בכמה חוקי יסוד. והיא מופיעה בשתי צורות. האחת – דרישה לרוב, מבלי לציין באילו קריאות נדרש רוב זה, והשניה – תוך ציון מפורש כי רוב נדרש זה יהא דרוש בכל שלוש הקריאות. הוראה מהסוג הראשון כלולה בסעיף 33(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה ובסעיף 7 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, הוראה מהסוג השני כלולה בסעיף 46 הנ"ל לחוק-יסוד: הכנסת ובסעיף 56 לחוק-יסוד: הממשלה.

55

11. לכל אחת מהאפשרויות, יתרונותיה ומגבלותיה. מחד גיסא, הדרישה לרוב של חברי הכנסת בכל שלוש הקריאות, באה להבטיח שאכן מדובר בשיקול דעת מתמשך, ולא בהחלטה חד-פעמית שבאה לידי ביטוי בהצבעה אחת בלבד. מאידך גיסא, יכולה דרישה זו לגרום לתקלה. טלו, למשל, את הוראת סעיף 34 שבה עסקינן. די בכך שקיימת מחלוקת נוקבת בדבר מועד הבחירות, כדי להביא לכך שלעניין מועד זה יימצא, בקריאה השנייה, רוב רגיל בלבד ולא רוב של חברי הכנסת, כדי שהחוק לא יתקבל, גם אם יימצא לאחר מכן רוב מוחלט להצעת החוק בקריאה השלישית.

12. בפסיקה טרם ניתנה תשובה לשאלה זו, וכל אשר מצאנו הוא הערה של פרופ' אהרן ברק בספרו "פרשנות במשפט", כרך שלישי, בהתייחסו להוראת סעיף 7 לחוק-יסוד: חופש העיסוק: "שאלה היא, אם רוב מיוחד זה צריך להתקיים בכל שלבי החקיקה, או די לו לרוב שיתקיים בקריאה השלישית. השווה סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת. נראה לנו כי די בכך שהרוב המיוחד מתקיים בקריאה השלישית" (עמ' 264, הערה 34).

55

13. למה אם כן התכוון המחוקק בעת שקבע בסעיף 46, כי הרוב הדרוש לשינוי סעיף 34, דרוש בכל הקריאות? והרי אין הוראה כלשהי, לא בסעיף 34 ולא בסעיף אחר, הקובעת כי נדרש רוב של חברי הכנסת לשם שינוי של סעיף זה. כפי שהסברתי לעיל, יחד עם התיקון לסעיף 34, נחקקו גם סעיף 9א וסעיף 45א, המחיל את הוראות סעיף 45 ("אין לשנות הוראות סעיף 44 או סעיף זה, אלא ברוב של שמונים חברי כנסת") "גם לעניין שינוי סעיף 9א(א)". כמו כן תוקן סעיף 46, כך שהוראתו תחול גם על שינוי הסעיפים 9א ו-34. נראה, אפוא, כי נפלה שגגה בניסוח החוק, והמחוקק "שכח" לקבוע לגבי סעיף 34, הוראה דומה לזו שקבע בסעיף 45א.

א. בישיבתה של ועדת החוקה ביום 1.1.91, דובר על הצורך בשריון, ואומר ח"כ דוד ליבאי: "נשריין ברוב גבוה יותר רק אותם סעיפים הנוגעים לפיזור הכנסת...". והרי ברור שהדרישה לרוב של חברי הכנסת לצורך קבלת חוק בדבר התפזרות הכנסת, היא חסרת משמעות, אם רוב רגיל יוכל לשנות את סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת;

ב. על תיקון סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת, אומרת עו"ד רחל מלחי, היועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט: "התיקון... מכניס לסעיף המשריין סעיפים בחוק-יסוד: הכנסת, את סעיף 34 שתוקן זה עתה ושנקבע בו רוב מיוחד, ואת סעיף 9א..."  
(עמ' 18 לפרוטוקול מיום 25.6.91).

15. במהלך הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ובמליאת הכנסת, הושמעו גם דברים מהם ניתן ללמוד כי אומריהם התכוונו כנראה או סברו כי הרוב הנדרש לחוק התפזרות הכנסת, נדרש בכל שלוש הקריאות. נקדים ונאמר כי בהצעת חוק-יסוד: הממשלה (הצ"ח התשי"ן, עמ' 164), אין הצעה כלשהי לתקן גם את חוק-יסוד: הכנסת, כך שאין בפנינו דברי הסבר שיבהירו את כוונת המציעים, בסוגיה שבפנינו:

א. במהלך הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט, הוצע להוסיף את סעיף 44, שכותרתו "תיקון חוק-יסוד: הכנסת" (ואשר הפך להיות סעיף 57). בישיבת הוועדה ביום 14.11.90, אומר היו"ר ח"כ אוריאל לין: "העברת ראש הממשלה מתפקידו יכולה להיעשות... בחוק מיוחד לפיזור, היינו זאת לא החלטה בנקודת זמן אחת, אלא זה תהליך חקיקתי שמחייב לפחות 3 הצבעות, ואז נדרש רוב מיוחד של 61 חברי כנסת במליאה". אפשר להבין דבריו אלה כמתכוונים לכך שהרוב של 61, נדרש בכל אחת משלוש ההצבעות.

ב. ביום 4.12.90 התקיים דיון בשאלת הקשר בין הוראות התיקון המוצע לסעיף 34, לבין הוראת סעיף 14 (כיום – סעיף 19), המאפשרת לכנסת להביע אי-אמון בראש הממשלה, אותה רואים כהחלטת הכנסת על התפזרותה, וסוכם כי יש מקום לקיומם של שני הסעיפים זה בצד זה, שכן צריך לאפשר לכנסת להתפזר גם מבלי להביע אי-אמון בראש הממשלה. בין היתר נאמר, כי חוק להתפזרות הכנסת צריך להתקבל בשלוש קריאות, ולא די בהחלטה חד פעמית, וכן נאמר שדי ברוב של 61 (עמ' 15-17 לפרוטוקול).

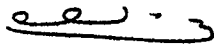
ג. בעת הדיון במליאת הכנסת, ביום 7.1.92, בעת הקריאה השניה, אמר ח"כ אלי דיין את הדברים הבאים: "הכנסת יכולה להחליט על התפזרותה ב-61 קולות... בחוק להתפזרות הכנסת, בשלוש קריאות..." (דה"כ 124, עמ' 1982), ובהמשך: "אבל 61 חברי הכנסת, בחוק – לא בהחלטה אחת של הבעת אי-אמון – בחוק שעובר שלוש קריאות, יכולים להחליט על התפזרות הכנסת" (שם, עמ' 1983), ומאוחר יותר: "הרי יש סעיף בחוק שקובע שאפשר לפזר את הכנסת ברוב של 61, אבל בחוק שמתקבל בשלוש קריאות, לא בהבעת אי-אמון, לא בהחלטה. מאחר שגם לפי החוק הזה אפשר לפזר את הכנסת בחוק שעובר שלוש קריאות..." (שם, עמ' 2003). דיון זה כולו הוא בהקשר של הרוב הדרוש להבעת אי-אמון בראש הממשלה, והדגש הוא על כך שהחוק מתקבל בשלוש קריאות, ושיש צורך ברוב של 61. גם כאן אין אמירה מפורשת שהרוב של 61 דרוש בכל שלוש הקריאות, אך נראה שכך יש להבין את דברי הנואם.

ד. ואסיים בדברי יו"ר ועדת החוקה, ח"כ אוריאל לין, במליאה, בהקשר זה של הרוב הדרוש להבעת אי-אמון בראש הממשלה: "אנחנו קבענו שאפשר להעביר את ראש הממשלה מכהונתו באמצעות חוק של הקדמת הבחירות, שמשמעותו גם פיזור הכנסת. את החוק הזה אפשר להעביר על פי ההצעה הזו ברוב חברי הבית, הווה אומר 61 חברי כנסת. ידענו שאין זה אירוע המתרחש בנקודת זמן אחת. זה לא מהלך אחד. זו לא מכה אחת. זהו הליך חקיקה. שלב חקיקה. יש זמן מספיק להרהר בדברים... מעבירים את ראש הממשלה מכהונתו בזה שמפזרים את הכנסת ומקדימים את הבחירות ב-61 חברי כנסת... הקדמת בחירות מוצדק שייעשה בהצבעה של רוב חברי הכנסת..." (שם, עמ' 2111). שוב הדגשה על הרוב הנדרש, ועל עצם ההליך של חקיקה, בשוני מהליך הבעת אי-אמון, הנעשה בהצבעה אחת, אך ללא אמירה מפורשת כי הרוב של 61, נדרש בכל אחת משלוש הקריאות.

16. מהאמור עולה כי ייתכן מאוד שחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט סברו כי באומרים "ברוב של חברי הכנסת", התכוונו לרוב בכל שלוש הקריאות. ואולם הדבר אינו בא לידי ביטוי בנוסח החוק. זאת ועוד: יחד עם התיקון של סעיף 34, באה גם הוספת סעיף 9א, הדרושה רוב של 80 לחוק שיאריך תקופת כהונתה של הכנסת. אף כאן לא נאמר שרוב זה דרוש בכל אחת משלוש הקריאות, וכל אשר נקבע, וזאת בהוראה מפורשת, הן בסעיף 45א והן בסעיף 46 הוא כי הרוב הנדרש לשינוי סעיף 9א הני"ל, דרוש בכל אחת משלוש הקריאות. רואים אנו בבירור, כי המחוקק דאג לשריין את סעיף 9א מפני שינוי ודרש רוב מיוחס בכל אחת משלוש הקריאות, ואף לגבי סעיף 34, רואים אנו חקיקה – אמנם לא שלמה – בכיוון זה. כיוון שהמחוקק טרח לומר מפורשות מתי רוצה הוא ברוב של חברי הכנסת (או של שמונים חברי הכנסת) בכל שלוש הקריאות, אי אפשר לומר שהוא לא היה ער לכך שמקום בו אינו אומר כן מפורשות, עשוי הדבר להתפרש כרוב הנדרש לקבלת החוק בלבד, כלומר – בקריאה השלישית.

17. אם לא יהא מנוס מקבלת החלטה בעניין זה, ועל אף הספק הקיים (ואציין כי אני עצמי כתבתי בעבר, בשל קריאה לא נכונה של סעיף 46, כי הרוב הנדרש הוא בשלוש הקריאות), אני בדעה כי נוכח לשון סעיף 34, ובהעדר הוראה מפורשת על כך, אין אנו רשאים לקבוע כי נדרש רוב של חברי הכנסת גם בקריאה הראשונה והשנייה, ודי לנו בכך שמתקיים הליך חקיקה בארבע קריאות, כאשר קבלת החוק היא, בכל מקרה, ברוב של חברי הכנסת.

בכבוד רב



צבי ענבר

העתקים:

ח"כ אמנון רובינשטיין, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט  
 ח"כ סאלח טריף, יו"ר ועדת הכנסת  
 מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)  
 מר אריה האן, מזכיר הכנסת  
 היועצים המשפטיים בכנסת, ארז ארזי, אריאל אוריין  
 י"ר דוד לב, סגן מזכיר הכנסת