

פ ר ט י כ ל מ ס' 4/4

מישיבת ועדת הפנים, ביום ג', ה' בכסלו תשט"ו
08.35 בשעה 30.11.1954

ז. ישיעהו	היו"ר נ. חת	ז. ישיעהו
מ. חזני	ע. אסף	מ. חזני
ש. הלל	ר. בטווי	ש. הלל
א. פרי	ח. סגור-כהן	א. פרי
מ. טנה		מ. טנה
ש. פרלשטיין		ש. פרלשטיין

מוזמנים:
מר סילברסטון - משרד הפנים
מר נגבי - משרד המשפטים

- סדר היום:
- (1) התנהגות המשטרה בשעת ההפגנות למען שבת קודש.
 - (2) ענין הבידואים בנגב.
 - (3) הועדה המושלמית בחיפה.
 - (4) חוק איגוד ערים.

(1) התנהגות המשטרה בשעת ההפגנות למען שבת קודש

היו"ר נ. חת:
בהתאם להחלטה שנתקבלה בשבוע שעבר היינו צריכים לדון היום בסעיף זה שבסדר-היום. קבלתי מכתב משר המשטרה בו הוא מבקש לדחות את הדיון, היות והוא עסוק בקשר לביקורו של נשיא המדינה במשטרה, ובעיקר במשטרת הגבולות. גם חבר הכנסת, גניחובסקי הודיע כי השעה אינה מתאימה לו וביקש לדחות את הדיון. היות ומחר תבואה כנראה הצעות נוספות לסדר-היום במליאת הכנסת, בנושא זה, אין לנו ברירה אחרת ואני מציע לדחות את הדיון לישיבת הועדה בשבוע הבא.

הוחלט: לקיים את הדיון בנושא זה בישיבת הועדה ביום ג' הבא אחר-הצהריים ולהודיע על כך לשר המשטרה ולחבר הכנסת גניחובסקי.

(2) ענין הבידואים בנגב

ר. בטווי:
הענין המסך זמן רב והובטח לנו דין-וחשבון שועדת המשנה הכינה. אינני בא בטענה אבל אני מבקש שנקבע מועד לבירור השאלה.

(3) הועדה המושלמית בחיפה

ר. בטווי:
הוא הדין בקשר לסעיף זה. מר ורהפטיג הביא חומר לפני הועדה ועכשיו הענין תלוי בנו. אני מציע גם בענין זה לקבוע תאריך לדיון.

היו"ר נ. חת:
הפסקנו את הדיון בנושא זה מתוך הנחה ששר המשטרה יסדר את הענין, כפי שאמר בשעה שנתן את כל הביאורים. דברתי אתו טלפונית וסכמנו לבוא בדברים על כך בכנסת. בינתים לא היה גם זמן להעמיד זאת בסדר היום. אני מקווה שהיום נקבע את התאריך שבו נוכל לדון בסעיף זה, בנוכחותו. ייתכן שזה יהיה בשבוע הבא.

חוק האיגוד ערים (4)

סעיף 11

מר סילברסטון:

מכיון שליטנו כאן היטל שאינו מגדה או ארנונה, מצאנו לנכון להסתמס בכיטוי בישראל; תשלומי כסף לפי מכסות."

היו"ר ב. נתן:

צריך אולי להוסיף: "לצורך כיטוי תקציבו."

ש. הלל:

כשכל המועצות המתאגדות מגיעות בינן לבין עצמן להסכם פה-אחד, בענין מסויים, מדוע הן צריכות לחכות לאישורו או אי-אישורו של שר הפנים בענין זה?

היו"ר ב. נתן:

יש טעם לומר שהממשלה יכולה לפקח על מופן הוצאת כספים אשר בחלקם הגדול היא נותנת. חבר הכנסת סנה הסביר, שאישור אין פירושו אפשרות להתערב. אם יש מקום לתקציב רשות מקומית יבוא לאישור, על אחת כמה וכמה באיגוד של כמה רשויות בודאי צריך מישהו לבוא ולהכריע. רק אפשרות של פיקוח מלמעלה יכולה להבטיח שלא יהיה קיפוח.

ש. הלל:

אם האיגוד אינו יכול להטיל מסים חדשים, שאין העיריות מסילות אותם. אם יקפחו מישהו, חזקה עליו שיאמר כי איבנו מסכים. אבל במקרה שכולם יסכימו ואף אחד לא ירגיש את עצמו מקופח, אולי מציע שהדבר יתקבל אוטומטית. אם מישהו מתנגד, הגיוני שזה יבוא לשר הפנים.

ר. בסטוני:

יש פה טעיף על תקציב ויש טעיף על מיסון, ואולי מתאר לי איש הבדל ביניהם. לפי דעתי המיסון צריך להיות חלק מהתקציב הכללי של האיגוד ונת המכסות יש לקבוע לפי מספר טלמי המסים ולפי גודל הסכומים שכל רשות צריכה לקבל מטלמי המסים שלה. בענין זה אפשר לקבוע הגדרה מסויימת.

מר סילברסטון:

סעיף 10(ב) קיים כבר משנת 1941 בפקודת המועצות המקומיות ואין כאן כל חידוש לענין תיקון או סירוב לאשר פרט בתקציב. אין לי שום ספק שתשלומי הכסף שמדובר על יתם בסעיף 11, כמו כספי הלוואות בסעיף 12, הם חלק מינטגרלי של התקציב לפי סעיף 10. מלא סעיף 10 אינו דן על דרכי מיסון, כי כל סעיף על תקציבים אינו דן בכך. ואחר כך מוסיפים לדבר על דרכי המיסון ופרטים מיסון דרך תשלומי כסף ומיסון דרך הלוואות. ברו שכל הדברים האלה הם במסגרת התקציב, ואולי מפנה תשובת לב חברי הועדה לסעיף 10(ג).

מ. סנה:

אם יש רשות מוניציפאלית נחטלת, שאינה גרבה מסים, צריך לתת לה פריבילגיה, שהיא לא תשתתף? ענין גביית המסים אינו מודד מוניציפלי, כי הדבר תלוי גם בטיב השלטון.

היו"ר ב. נתן:

נדמה לי שכרגע איבנו מוכנים לזאת. אם ה"כ בסטוני יציע נוסח לקראת ההצבעה, נדון בהצעתו.

סעיף 12

היו"ר ב. נתן:

פה מדובר על בכסים והכנסות של האיגוד ולא של הרשויות המקומיות. אינני מבין מה מטרת הסיפא.

מר נגבי:

לטל, בתנאי שהכסף יוצא לבנין אגף נוסף לבית-ספר ולא למטרה אחרת.

ר. בסטוני:

האיגוד מפרש את מטרת ההלוואה ולא שר הפנים. השר יכול רק לאשר או לא לאשר. על כן יש לבסח אחרת, כדי לשמור לאיגוד את האפשרות לפרש את מטרת ההלוואה.

היו"ר ב. נתן:

צריך לקבוע בחוק שאיגוד רשמי ללוות כסף רק למטרה מסויימת שנמצאת בגבולות תקציבו או בתחום סמכויותיו. זו בעצם הגבלה על שר הפנים, שאינו יכול לאשר הלוואות שחם.

ש. הלל:

איגוד הערים מגיש בקשה לקבל הלוואה למטרה מסוימת והטר יכול לאשר, או לא לאשר. אני מציע לכתוב: "למטרה מסוימת ובתחום תקציבו".

הנחלש:

להתחיל את הסעיף ב- "איגוד רשמי ללוות כספית למטרה מסוימת בגבולות תקציבו ובתחום סמכויותיו... וכו'".

סעיף 13

היו"ר נ. חת:

עד עכשיו נאמר "איגוד ערים"; מדוע באה פה התוספת: "מועצת איגוד ערים"?

מ. גבני:

יש פה פעולה משפטית מסוימת - התקנת חוקים. גם במקרה העיריות ישנה הבדלה מתאימה.

היו"ר נ. חת:

סמכותו של האיגוד לרכוש נכסים, להוציא חוקי-עזר וכו', והטענה היא רק כלי בידינו.

ש. הלל:

אני מציע גם כאן להוסיף, שאת הדבר יתקבל פה-אחך האיגוד צריך להיות מוטוטאטי, או בלי אישור הטר.

סעיף 14

היו"ר נ. חת:

החוק מטמיר את כל הבעייה: באיזה אופן יורכב איגוד ערים, לצו, מבלי לרמוז על היסודות. מה הסיבה לכך שלא נאמר פה שום דבר נוסף? האם מטום שהדברים הם כל כך מסובכים שאי-אפשר לתת להם בטיס בחוק, או מטום סיבה אחרת?

מ. סילברסטון:

אני חושב שהסיבה היא, שעד עכשיו טפלנו בחוקינו ברשות מקומית כיחידה. כאן בפעם הראשונה נעשה ניסיון לספל בכמה וכמה רשויות מקומיות ביחד. בשלב זה לא יהיו איגודים באופן אחד בכל הארץ וגם התפקידים לא יהיו דומים ואחידים. מטום כך מצאנו שקשה מאוד לעשות עכשיו מתכונת שיכולה להיות מתאימה לכל הצרכים, בשלב נסיוני זה.

היו"ר נ. חת:

יש דברים יסודיים שצריך לפרט בחוק. קודם כל צריך להגיש בי בטוענה יהיה מיוצג כל גוף שמתאגד. כן צריך להיות משהו גם בנוגע לאופן ההצבעה: רוב דעות רגיל או משהו נוסף. כרגע אין לי עוד הצעה בענין זה. אם ללכת לפי הצעת ח"כ הלל, ספילא מתבקש שגם לא מסכימים, האיגוד אינו יכול להתחיל בדבר. יכול להיות שבדברים מסוימים כמו תקציב, חוקי-עזר וטיפו צריך להיות מצב כזה, אבל בענין כמו טיבוי פקיד או פעולות בגבולות תקציב מוטטר, מספיק רוב רגיל.

ע. אסף:

צריך לומר שתחום הטיפוט של האיגוד כולל את תחום הטיפוט של הגופים המוטגדים בתוכו. כן יש למצוא נוסחה שתתן טגכה: בהתחשב עם גדלן של הרשויות המשתתפות באיגוד. הייתי מקבל את הצעת ח"כ הלל, בתוספת: אם בכל מקרה שיהיו חילוקי דעות הענין יהיה טעון אישור הסלטון המרכזי, זה עלול להכביד מאוד. לדעתי צריך לסטור את הזכות לחברי האיגוד לתבוע הכרעתו, ואז יוכלו לשקול מה עדיף.

ר. בטטוני:

אם נשאיר טעיף זה כמו שהוא, החותם על הצו יוכל לעשות מה שהוא רוצה, ללא הגבלה. צריך קודם כל לקבוע את תחום הטיפוט של האיגוד, כהצעת ח"כ אסף. אטר לענין הרכב המוטדות ואופן בחירתם, היתה לנו הצעה בקטר להרכב המועצה וצריך ללכת בכיוון זה ביחס לכל המוטדות, עד כמה שזה אפשרי. כל הרשויות המקומיות מתאגדות למטרה מסוימת והיא ידועה; לכן כל הדברים האלה צריכים להיות כפופים להגדרה מסוימת, ולא לתת לטי שחותם על הצו לעשות מה שהוא רוצה.

גם מסך תקופת כהונת המועצה צריך להיקבע - אם

המועצה קיימת כל זמן שהאיגוד קיים. במקרה של חילוקי דעות על סמכויות וכו', יכריע שר הפנים או החותם על הצו. אני מציע שבענינים חיוניים אלה תהיה אינטסטאנציה-בינייים - ועדת ערעורים שאפשר לפנות אליה ולבקש את הכרעתה.

א.פ.

ד. סנה:

במקום "צו הפקיס איגוד ערים יפרט", אבי מציע לכתוב: "המועצה תפרט". כוונתי היא, שהצו יגיד שההסדר הכללי: טקסים איגוד ערים אלו ואלו למטרה זו וזו, ומועצה איגוד הערים היא מפורטת. כן צריך להיות סעיף, איך מוקמת המועצה.

פה יש סעיף האומר שהממשלה יכולה לכפות את הכניסה לאיגוד הערים, ואני רוצה שאותה מועצה שבכנסה בעל כורחה תוכל להשפיע על כל הפירוט הכתוב בסעיף 14. אם השר יקבע כל זה, הרי הוא כופה אותה בפעם השניה. אני מציע לחוק סעיף-קטן (3), אבל אם הצעה זו תיפול ותהיה אפשרות להכניס מועצה בניגוד לרצונה, אני רוצה להבטיח לה אפשרות של התגוננות וחות-דעת; אני רוצה לתת לטיעוט כפוי, קול במועצה הקובעת.

הצו באמת יפרט איזה יחידות מוניציפאליות נכנסות ולאילו מטרה כללית האיגוד מוקם, ובאחר כך ייאמר: "המועצה תפרט" וכו'.

היו"ר ג. חת:

אני מתנגד להצעת ח"כ סנה, כי פירושה למעשה תפיכה בסבוסז'ה של טיעוט קטן. אני מסכים שבנוסף החוק הצו צריך להיות ברור ומפורט. ההתנגדות היא על פי רוב בעניני ביצוע המטרה, והתכנית צריכה להיות בענינים אלה מפורטת - כפי שכתוב בחוק. לפני אישור התכנית היזומה הטרות המתנגדות יכולה לערער על טרם זה או אחר בפני הממשלה; היתה גם הצעה, שתמונה ועדת חקירה. אם תתקבל הצעת ח"כ סנה, הרי תהיה זו חזרה על כל הויכוח שהתנהל לפני פרסום הצו.

ט. הלל:

ייתכן שנוכל להוציא כמה דברים שאינם טהותיים בייחודם. ייתכן שכדאי לבדוק את ענין אופן הבחירה.

היו"ר ג. חת:

מכיון שיש פה כמה מועצות שיכולות להיות שונות בהרכבן וביחס הכוחות שלהן, רק הפירוט ליינות בצו הוא המגן; כי אם זה כתוב בצו, זוהי קונסטרוציה ו"הרכב המוסדות" קובע את הכל.

ט. הלל:

וכל שינוי בהרכב המוסדות מחייב שינוי של הצו.

היו"ר ג. חת:

ברור; הם צריכים לדעת מראש שהם הולכים לביצוע מטרה מסוימת בכלי ביצוע מסוימים. ייתכן שיתברר כי צריך לשנות משהו. אם יבואו לידי הסכם, שר הפנים יאשר זאת; אם לא - תהיה אפשרות לערער על כך.

ט. הלל:

החלטות הן, שתהיה פחות סדי התחשבות במחשבות של הערים המתנגדות. הכוונה היא, שתהיה התיעצות עם הקבוצות המתנגדות.

היו"ר ג. חת:

אם פיתחו מהמתנגדים אינו מסכים, הוא מגיש התנגדותו לממשלה. היתה גם הצעה שתמונה ועדת חקירה. כל זה נעשה איפוא, מקודם.

מר גבאי:

אם תתקבל הצעת ח"כ סנה, התוצאה תהיה בדיוק הפוכה ממה שהוא אומר.

י. ישעיהו:

הכוונה היא לאופן הקמת המוסדות. אני מציע לכתוב: "אופן הרכבת מוסדותיו".

ד. סנה:

לפי הצעתי, את הרכבת המועצה צריך לקבוע בסמוך לסעיף 7. שם תהיה תוספת, איך מורכבת המועצה - על פי החוק.

סעיף 15

ד. סנה:

אני מציע שסעיפיה קטנים (1) ו-(2) יעברו לסמכות המועצה. הפגמה הכללית פה היא, ששר הפנים מבטל את כל ענין השלטון המוניציפאלי; כי אחרת, מה שר הפנים צריך להתערב בזה? סעיף-קטן (3) צריך להיות בחוק. מה שנוגע לצירוף או פרישה, זה צריך להיות בסמכות המועצה ובאישור השר. סעיף-קטן (5) צריך להיות בסמכות המועצה.

היו"ר ב. חת:

הדברים הספורטיים בסעיף 14 יהיו כבר בתכנית היזומה, אשר תפורסם.

ס. טנה:

אם אותו סך פנים קובע את גופן ההכרעה בחילוקי-דעות, בצו המקיים - זה מוסר שלכל מיגוד ערים הוא יכול לקבוע סוגים אחר לענין זה. אני חושב שזו שגיאה גדולה, להטמיר ליד הפנים את הגורמים האלה. לכן הדבר צריך להיקבע בחוק.

היו"ר ב. חת:

כדוע ענין תקופת קיומו של מיגוד הערים לא נכנס לסעיף הראשון?

סר סילברסטון:

פניחים ללא תמיד תהיה אפשרות לקבוע זאת כבר בשלב התכנית היזומה, אבל אם הדבר יהיה אפשרי, הוא ייעשה.

ס. חזני:

אני מסכים עם דברי ח"כ טנה בענין סעיפים קטנים (2) ו-(5), כי אין השר צריך להתערב בזה. צריך לאוציא זאת מכאן, כי זה בטמכותה של המועצה. אשר לסעיף-קטן (3) אני גם כן מצטרף לדעה שצריכה להיות דרך קבועה ולא סתמית מפקדה לפקדה. זה צריך להיכנס לחוק, אשר יפרט מה הדרך של יגוב סטטוטים בכל מקרה ומקרה. לעומת זאת סעיף-קטן (1) צריך להיות קבוע בצו, כי הוא סתמית בכל מקרה. אשר לסעיף-קטן (4), אני מבדיל בין פרישה לבין צירוף.

היו"ר ב. חת:

צריך להוסיף: "על דרכי צירופה ופרישתה". הכוונה היא לא לזה, שהיא יחליט שזה פורש וזה נכנס, אלא: איך פורשים.

ס. חזני:

אם זו הכוונה, אין לי מה להעיר בסעיף זה, כי אין מגיד בסעיף 16 מה שרציתי לומר לגבי פרישה. יחד עם זאת צריך שיהיה סעיף הקובע במילו תנאים אפשר לפרוש מהמיגוד - אבל זה בתנאי, שכוונת הסעיף היא לדרך של הפרישה בלבד.

ס. הלל:

אני מקבל את הערכת היו"ר, שהכוונה לאומן הפרישה בכל זאת יל לקבוע באופן ברור איך ייעשה המקט של ההצטרפות או של הפרישה. כמחר שכל הענין נקבע בצו, מוכרח להיות אותה מינסטוציה, אשר תתן את המיטור הרשמי לכתן האפשרות לפרוש. על כן יש להוסיף סעיף שיבטח את ההגדרה הפורמלית של הפעולות האלו.

לגבי סעיף-קטן (3) אינני מקבל את דעתם של ח"כ חזני וטנה. כמחר שסדור על סדרות שונות של המיגודים, אי-אפשר לקבוע בחוק את הדברים באופן כללי. רק המטרה של ההתאגדות תקבע פה עלול להיות אופי חילוקי הדעות שעלולים להתעורר.

ר. בסטוני:

אני חושב שתקופת קיומו של מיגוד הערים צריך להיות כפוף לסידור המפעל שלמענו התאגד. על כן התקופה תיקבע מעצמה, לפי המטרה שלטמה התאגדו. יש לומר מפורש, שהמיגוד יחדל כלהתקיים עם סיום ביצוע המטרה הזו, ודבר זה תקבע המועצה.

אשר לסעיף-קטן (2) - אין זה מענינו של השר, אלא ענינה של המועצה. סעיף-קטן (3), לדעתי צריך להיות גם בחוק. אני מציע להמועצה תחליט את חילוקי הדעות הם בין הרשויות המקומיות, בינן לבין עמטן; או חילוקי הדעות הם בין הרשויות המקומיות והמיגוד, חוק ועדת ערעורים.

בסעיף 4 כתוב, שאם רשות מתנגדת המטלה יכולה בצו להכריח אותה להתאגד פה קיימת סתירה ספירית, כי אם היא הוכרחה להתאגד, אינה יכולה להכריח אותה לפרוש. אני חושב שהפרישה צריכה להיות זכות של הרשות המקומית, ובזה יבוטל הסעיף הקודם. הסכרית את הרשות להצטרף.

אם המועצה תחליט להצטרף ויהיה על כך הסכם, היא מצטרף. אם יהיו חילוקי דעות, צריך להקים ועדת-בוררות בהשטתו של שופט בית-המשפט העליון - גם בקשר להסדר של ענינים מספיים וחפריים.

י. יענינו:

אני מציע סמסקה (1) בסעיף זה תהיה סמקה (3) בסעיף הקודם. זה ענין יסודי, שהכרחי שיהיה כתוב בצו המקיים לעומת זאת, כל הדברים האחרים הספורטיים בסעיף 15 - גופן הקמת

ועדות למועצה ותורפין סיבוי עובדי המיגוד, מפני להשאיר כפי שהוצע.
לא בכל המקרים תהיה הרמה המינימומלית של חברי מיגוד הערים כזו,
שמפניר לסמוך עליהם בכל, וטוב שיהיה תדריך של השלטון המרכזי. אבל יש
לי בענין זה סניג אחר. כתוב בנוסח, שהשר-רשמי לקבוע "הוראות" - שזו
זכות הדסיניסטרטיבית; בעוד שאני סבור שצריך לתת לעד זכות חקיקתית,
שיוכל להתקין תקנות כיצד לברר חילוקי דעות. בדרך זו נפתור את הבעיות
שנתעוררו מסביב לטעיף זה. הוראות אלו שבתקנות, יכולות להיות שוות
לכל מיגוד ערים.

פ. טבה:

אמרת קודם שענין הכרעת חילוקי דעות צריך
להיות מפורט בחוק, אבל לא יאסרת כיצד. אני חושב
שהסככות הזאת צריכה להיות טלפטית. במקרה של חילוקי דעות, הסככות תהיה
בידי בית-הדין המחוזי, ומפני להגיד שיש בי"ד המחוזי טבה ועדה

ז. יצעינר:

נראה לי שהנוסח המופר: "דרך הבירור של חילוקי
דעות", הוא נזלל מדי. הכוונה היא לערער ולא
לבירור של חילוקי דעות, וצריך לבסח את הסעיף בהתאם לכוונה זו.

הינ"ר ג. חת:

אינני יודע אם אפשר לקבוע למפרע בחוק, שבמקרה
של חילוקי דעות בין שתי רשויות, המועצה תכריע.

כ. טבה:

קודם כל המועצה תכריע, ומפילו סיעוט שרואה את
עצמו מקופח יסקול את כדאי לו לערער; אבל הממשלות
לערער צריכה להינתן.

הוואלט:

(א) חברי הועדה יבסחו את הצעות המיקונים שלהם
לטעיפי הצעת החוק, לקראת ההצבעות.

(ב) להזמין את טר שלי, מנהל מחלקת הסגנון במשרד
המספטים, לישיבה ביום ג' הבא ב-08.45, כדי
לברר פרטים בקשר לשח החוק.

(ג) להזמין לישיבה ביום ג' בשעה 09.00 את ב"כ
חבר השלטון המקומי.

(ד) להזמין לישיבה הב"ל בשעה 10.00 את ב"כ מרגון
המועצות המיזוריות.

(ה) להזמין לישיבה הב"ל בשעה 10.00 את ב"כ עיריית
נצרת.

הישיבה נועלה בשעה 11.05