

פרוטוקול מספר 29/ג'

מישיבת ועדת החינוך והתרבות
ירושלים, יום ג', טו' בסיון תשי"ח - 3.6.1958, שעה 11.00.

רשמה ס.י.

- נ כ ח ו :
- ש. פרסיץ - היו"ר
- פ. זולרץ
- ש. כפרית
- ח. מגורי-כהן
- ד. בצר
- י. סמילנסקי
- ר. צברי
- א. רוזאל-נאור

מוזמנים :
שר החינוך והתרבות ז. ארן
ד"ר מ. אבידור - מנכ"ל משרד החינוך
מר אילון - יועץ משפטי

סדר-היום :
חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח - 1958.

- - -

היו"ר ש. פרסיץ : אני פותחת את הישיבה.

על סדר היום : חוק המועצה להשכלה גבוהה.
אנחנו נוהגים תמיד לקיים קודם כל קריאה ראשונה כדי לרענן את הדברים, אחר כך נשאל את השאלות.

שם החוק הוא : חוק המועצה להשכלה גבוהה.
החוק הראשון שהובא לכנסת בשנת 1952 היה חוק המועצה למוסדות השכלה גבוהה ולמדע; החוק שהובא לכנסת ב-1955 נקרא חוק המועצה להשכלה ולמחקר. החוק הזה נקרא חוק המועצה להשכלה גבוהה. ודאי יש משמעות מסויימת בענין זה, ואחר כך נשמע את ההסברים.

(היו"ר קוראת את סעיפי החוק).

שאלתי כבר מה הכוונה בשינוי שם החוק. האם חוק זה הוא חוק לקידום ההשכלה הגבוהה בארץ ולא להרחבת אפשרויות רכישת ההשכלה הגבוהה, שהשם "מוסדות" מוצא מסנו? מה היתה הכוונה בכך? מה בא ללמד אותנו השם הזה? בלי לדעת את התשובה לכך, קשה לדבר על מבנה החוק.

אם אניח שהשם "להשכלה גבוהה" מתכוון בכל זאת למתן אפשרויות לרכישת השכלה גבוהה, אז דומני שדברים אלה צריכים להיות קבועים בחוק. אני חושבת שיש להכניס למעוף זה גם את המלה "וליסוד".

אחרי סעיף 2 אני מציעה להוסיף סעיף האומר :
מטרת המועצה לעידוד ההשכלה הגבוהה במדינה והרחבת האפשרויות לרכישתה.
מובן שאם המועצה צריכה לטפל גם בפיתוח המדע והמחקר, אז צריכים להכניס את הסעיף הזה.

הסעיף השלישי אומר: המועצה היא המוסד הממלכתי לעניני השכלה גבוהה במדינה, והיא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה. ובכן שוב, כבר שאלתי מה זה מוסד ממלכתי, מה זה רוצה לומר: רשות ממלכתית או לא?

לפני שאקבת תשובה על שאלותי אלו, קשה לש לדבר על הסעיפים הבאים.

ש. כפרית: אני חושבת שהוראה כוללת לימוד.

היו"ר ש. פרסיץ: אם אומרים הוראה ולא לימוד, אפשר לחשוב שאלה הם מוסדות להכשרת אנשים להוראה, למחקר ולמדע. יש חופש ההוראה, יש חופש הלימודים. אם כן, אם המועצה הזו צריכה לטפל במוסדות להשכלה גבוהה, לדעתי עלינו להכניס להגדרה גם את המלה לימוד, כדי שבאוטונומיה נוכל להוסיף אחר כך שזה חופף גם את חופש הלימודים באוניברסיטה.

ד. נצר: אולי נקבל חוות-דעת משפטית בענין זה, האם ההגדרה כוללת בתוכה גם לימוד לשם לימוד, עיון. אם היא כוללת - מדוע לא להוסיף עוד הגדרה שיש בה לימוד?

שאלה שניה: בחוק הקודם היה ברור שהימוד מתבסס על שלושת המוסדות המוכרים. זה איננו בחוק הזה. פה כתוב שהנשיא מקים את המועצה. אחר כך המוסדות יהיו חייבים לקבל אישור מהמועצה או שזה משהו בלתי מוגדר? מוסדות שקיימים 25 או 30 שנה, האם עכשיו יצטרכו לקבל אישור?

י. סמילנסקי: סעיף 3 אומר שהמועצה תמלא תפקידיה המוטלים עליה לפי חוק זה. עד כמה שאני רואה מתוך עיון, תפקידיה הם שלושה: הכרה, אי-הכרה וייעוץ בעניני תקציבים. השאלה היא אם יכולות לעמוד על סדר יומה של המועצה גם שאלות אחרות, או רק אלו? נניח, פרשת היחסים במוסד חינוכי עם התלמידים, שביתת תלמידים בגלל שכר לימוד - האם זה שייך למועצה או לא?

או למשל: אני זוכר שבשעה שהיו שביתות כאלו של תלמידים ובאו אלינו, אמרנו: כאשר תקום מועצה להשכלה גבוהה, ייתכן שהיא תפסור אותנו מלדון בדבר שאינו בטמכותנו. האם באמת המועצה לא תעסוק אלא בענינים אלה שהזכרתי - הכרה, אי-הכרה וייעוץ בעניני תקציבים?

ש. כפרית: ייעוץ בעניני תקציבים כולל גם סעיפי תקציב. אם שכר לימוד זה סעיף תקציב - היא תדון בזה.

א. רוזיאל-באור: לסעיף 3 - נדמה לי שיש פה איזה אי-דיוק. לדעתי מוסד להשכלה גבוהה הוא הסכניון או האוניברסיטה או אם תקום אוניברסיטה אחרת או בית-ספר גבוה אחר. המועצה איננה מוסד להשכלה. נדמה לי שהחוק לא יחסר דבר אם הסעיף יצומצם ויאמר בו: המועצה תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה.

שר החינוך והתרבות ז. ארן: אשר למטרת החוק - אינני בקיא בדבר אם בכל חוק כתוב מהי מטרת החוק. נדמה לי שלרוב מטרת החוק מוסברת מתוך תוכנו.

כאשר כתוב, בחוק זה השכלה גבוהה, לרבות הוראה - אז עד עכשיו הבינותי שהוראה כוללת ללמד וללמוד. במקום שיש הוראה שם לומדים. אין המורה מלמד את עצמו, אלא את מישהו. כלומר הוראה פירושה ללמד וללמוד, ולכן אינני חושב שיש צורך לשנות את ההגדרה.

כתוב פה שהמועצה היא המוסד הממלכתי לעניני השכלה גבוהה. שאלה יושבת-הראש אם זו רשות ממלכתית או לא. רשות ממלכתית יש לה גם פונקציות. אם רשות ממלכתית פירוש הדבר רשות שיש לה פונקציות שאינן מוגדרות בחוק, אז זה עומד בסתירה למה שכתוב פה. אם רשות ממלכתית חורגת מסמכויות כאלה, אז זו לא רשות ממלכתית, זה מוסד ממלכתי.

חברת הכנסת רוזיאל-גאור, זה לא טכניון או דבר אחר, אלא זה מוסד ממלכתי. עד עכשיו לא חשבת שהם מוסדות ממלכתיים. השאלה היא אם אפשר להגיד: המועצה תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי החוק. מבחינת התוכן זה לא ישנה הרבה.

לא כתוב: חוק להשכלה גבוהה; כתוב: חוק המועצה להשכלה גבוהה. אני בכל זאת מבחין בענין זה. אילו היה כתוב חוק להשכלה גבוהה, אז אני מתאר לעצמי שזה היה מקיף הרבה טאד דברים שבכלל אינם פה. כאשר כתוב חוק המועצה להשכלה גבוהה, הרי זה מלכתחילה מצמצם את הדבר הזה. בכנסת דיברתי על חוק מסגרת, חוק התחלתי.

בשאלה השאלה האם המועצה יכולה לספל גם בדברים שאינם מוגדרים בחוק. לפי דעתי - בהחלט לא. זה שייך למוסדות אכסוטיביים, ואין היא יכולה לעסוק בזה. אבל בדברי התשובה שלי הצעתי להכניס פה עוד סעיף, שאחד מתפקידי המועצה, בין שאר התפקידים המוגדרים, לברר בעיות של הביטוס, הרחבה וכו', לברר בעיות של תיאום ושיתוף וכו', ואת מסקנותיה והמלצותיה תמציא באמצעות שר החינוך לממשלה. זאת אומרת שפה, מבחינת בירורים וסינון בעיות, אני בעד זה שיהיה סעיף שיטיל על המועצה תפקיד מייעץ כזה כמו שיש סעיף 14 שמדבר על ייעוץ בעניני תקציב.

אני מציע לא לשנות פה ולא כלום; אלא אם הוועדה תסכים לזה, הייתי ברצון מסכים שיהיה אותו הסעיף הנוסף שמקנה למועצה את הסמכות המגברת והמייעצת בענינים של השכלה גבוהה.

ד"ר מ. אבידור: אשר לשם החוק - יושבת-ראש הוועדה כבר אמרה: לראשונה זה היה חוק המועצה למוסדות השכלה גבוהה. הוצאנו את המונח מוסדות, כי היו שפירשו שזה חוק רק למוסדות הקיימים, וכאן הכוונה היא באמת גם למוסדות אחרים. השמטנו את המלה מחקר, באשר זה ברור שלא תיתכן השכלה גבוהה בימינו בלי מחקר, על כן אין צורך בכפילות.

באשר להצעה להוסיף את המלה לימוד - הוראה זה לימוד. מזה 25 שנה שבאוניברסיטה ובטכניון, בניגוד לבתי-ספר יסודיים ותיכוניים, שמדברים על לימוד, שם מדברים על הוראה. בעוד שבחינוך יסודי ותיכוני מדברים על תכנית לימודים, באוניברסיטה מדברים על תכנית הוראה. הוראה זה לימוד. ולכן אין מקום בהגדרה לשתי המלים, גם הוראה וגם לימוד.

כללנו כאן גם מחקר וגם מדע, כי לא די שמוסד יעסיק מלומדים שרק יתנו שעורים. אם לא יהיה מדע, אם לא יהיה מחקר באותו מוסד, אין הוא מוסד להשכלה גבוהה. על כן, שלושה יסודות אלה חייבים להיות במוסד. אין צורך לכתוב את זה בשם החוק.

לסעיף 3, אם זה מוסד ממלכתי או רשות ממלכתית. זו לא רשות מבצעת. זהו מוסד, והוא ממלכתי, באשר הממשלה מקימה אותו והשר ממנה אותה.

חברת הכנסת נצר שאלה: מדוע אין פה מוסדות קיימים. האם כל המוסדות חייבים להיות פה? אין מוסדות מוכרים לפי החוק, ולידיעתכם, בוועדה שהציעה זו ישב נשיא האוניברסיטה העברית ומנהל הטכניון, והם הסכימו לזה.

ד. צברי :

הממשלה היא המאשרת את החלטות המועצה.
הממשלה זהו גם כן מוסד ממלכתי. אם אומרים שהמועצה היא המוסד הממלכתי לעניני השכלה גבוהה וכו', אז יוצא שבכל זאת יש עוד מוסד ממלכתי שהוא מאשר גם כן. אבל הוא צרפך לאשר כל מיני דברים. אז אולי טוב ונכון יותר להגיד שהמועצה תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה, כדי לא לקבוע שרק היא המוסד הממלכתי. כי הרי יש גם הממשלה.

בענין הוראה, אני באמת איני מבינה את המושג. אם מדברים על חינוך בבית-ספר, הרי זה כולל גם עניני המורים, המחנכים, ויש גם בעיות של התלמידים. בתוך זה בכללים יחסים בין הלוטמים והמלמדים ולהיפך. אני רוצה להבין אם במובח הוראה אנחנו גם כן מתכוונים לזה.

הי"ר ש. פרסיץ :

כאשר דיברנו על חוק המועצה למוסדות להשכלה גבוהה או למוסדות להשכלה, מדע ומחקר וכו', היה ברור לנו שמתכוונים להקים במדינה מועצה עליונה בלתי תלויה לכל הדברים האלה, מורכבת מאנשים אשר כושרם, השכלתם, ניסיונם יאפשרו להם לספל בכל הענינים האלה, בחופש האקדמי המקובל. אם כן, בסעיפים הבאים לא מדובר בפירוש על החופש האקדמי, אבל מדברים עליו. אבל חופש הדעה והמצפון אלה אינם דברי מסגרת. הם צריכים לחול על שורה שלמה של דברים. וכשאני עומדת בסעיף הראשון על חופש הלימוד, אני יודעת על מה אני מדברת, כי סעיף 13, המדבר על כך שמוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, ענינים אקדמיים ומינהליים, לרגות קביעת תכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטת הוראה ולימוד, סכל פעולה מדעית, חינוכית ומשקית אחרת. ולכן איני יודעת מדוע פה אפשר לכתוב הוראה ולימוד, וברישא - לא. אם נעמוד בפני בית-משפט, ישאלו: מדוע בחוק הזה בסעיף הראשון היה כתוב כך, וזה יפתח פתח לכל מיני ענינים. אנחנו יודעים שחופש ההוראה וחופש הלימוד אלה שני דברים שונים. פרופ' רשאי ללמד לפי מצפונו ודעותיו, ואיש אינו רשאי להתערב, והתלמיד רשאי ללמוד כפי שהוא רוצה, ובלבד שהוא יקיים את אותם היסודות שבלעדיהם אין הוא יכול להגיע לתואר אקדמי. ולכן אם בסעיף 13 מדובר על חופש ההוראה והלימוד, זה צריך לבוא גם בהוראה הראשונה.

שר החינוך והתרבות ז. ארון : איני מסכים עם ד"ר אבידור שבמוסד להשכלה גבוהה מוכרחים להיות כל שלושת הדברים: גם הוראה, גם מחקר וגם מדע. זה נתון למועצה, היא תקבע כללים, לגבי כל מוסד ומוסד. יש מוסד שהיא תקבע בתור תנאי להכרתו שיהיה שם מחקר. לפיכך, כאשר בחוק כתוב, השכלה - לרבות הוראה, מחקר ומדע - אני מביין זאת בתור מוסדות.

מר אילון :

ברצוני לדבר על הדברים רק מהאספקט המשפטי.

אשר לשם, לדעת רצוני להגביל. ככל שאנחנו מוסיפים, אנחנו מגבילים, ועלולים לחבל בכושר הפעילות של המועצה. למשל המלה "מוסדות" אין לה מקום פה, כי בעצם המועצה הזו תספל לפי סעיף 17 ואילך גם בתוארים. זה שייך למוסדות. אולם אילו היינו אומרים, חוק המועצה למוסדות להשכלה גבוהה, היינו מצמצמים. אין ספק שהשם הזה מביע את מתכונת החוק, ומוטב לא לצמצם. אם נכתוב בכותרת "מוסדות", עלול משהו ללמוד מכך שמוסדות כן ודבר אחר לא.

נוסף לכך, לשם בכלל אין ערך משפטי. שום בית-משפט אינו לומד מהשם על תוכנו של החוק.

נראה לי שלא שמו לב מספיק למלה אחת בסעיף 1, והיא "לרבות". בדרך כלל יש שתי דרכי הגדרות. אפשר לומר: בחוק זה השכלה גבוהה פירושה הוראה, מדע ומחקר, ואז זהו הפירוש ותו לאו. וכאן נאמר כפי שמקובל במספר חוקים אחרים: "לרבות הוראה, מחקר ומדע". ולכן החשש של יושבת-הראש שלימוד אינו כלול בזה אין לו מקום, כי הרי נאמר פה "לרבות", ואין לי ספק שלימוד כלול לפחות במושג של השכלה גבוהה, ודאי שלימוד זו השכלה גבוהה.

יושבת-ראש הוועדה שאלה בצדק על סעיף 13.
למען האמת, יש מקום לאי-דיוק מסויים, אולם לדעתי אין מקום גם לחששות האלה, כי באותו סעיף מופיעה גם פעולה מדעית וחינוכית. אפשר לבוא ולטעון שצריך להוסיף כאן, לרבות חינוך, לימוד, הוראה, מחקר ומדע.
גם חינוך זה ענין של השכלה גבוהה.

יש הבדל מהותי בין סעיף 13 וסעיף 1. סעיף 1 הוא סעיף של הגדרות, והוא מביא את הדברים בכללותם. סעיף 13 מונה כל מיני דברים, תכנית הוראה, מדיניות המוסד ושיטות. אינני חושב שסעיף זה יכול להתפרש כסתירה לסעיף 1, הכולל את המלה, לרבות.

אם בוסיף את המלה "לימוד", יאמרו: לימוד והוראה זה אותו הדבר, למה לא הוספנו "חינוך"? מבחינה משפטית אין כל חשש. הסעיף הראשון הוא סעיף כללי, סעיף 13 הוא סעיף שמפרט פרטים.

א. רזיאל-נאור:
ברצוני לתת דוגמה, ואולי בעזרתה נראה שיש צורך להוסיף את המלה "לימוד" בביטוי שיש חופש ההוראה באוניברסיטה או באיזה מוסד אחר, ויש פרופיסור שמרצה למשל תנ"ך. יש לו דעה משלו ושיטה משלו. תלמידים נרשמו. בהמשך הזמן הם מגיעים למצב נפשי כזה שאינם יכולים לשמוע תורות אלו. נראה להם שהפרופיסור, עם כל חופש הדעה והמצפון, מעביר אותם על דתם. אז יבואו ויאמרו: חופש הוראה - כן, חופש הלימוד - לא. אתה נרשמת, אתה חייב ללמוד. אינך לומד - אתה מפסיד את הכל.

לדעתי הדוגמה הזו עשויה להסביר מדוע יש צורך במלה "לימוד". בסעיף 13 היא ודאי נכתבה בדרך הטבע ובדרך ההגיון. ולכן אם מדובר על חופש ההוראה, חופש הדעה וחופש המצפון, גם לתלמיד חייב להיות חופש מצפון ודעה. משום כך יש להוסיף גם את המלה "לימוד". זה לא יפגע בשום דברים עקרוניים. אולם העדרה של המלה הזו עלול לגרום לפגיעה בדברים עקרוניים.

ד"ר ס. אבידור:
אם את מתכוונת להכניס את המלה הזו על-מנת להרשות לכל תלמיד לקבוע את דעתו על הפרופיסור והרצאותיו - אין זה נחוץ. החופש האקדמי אינו שייך לכאן. המלה "הוראה" כוללת לימוד במובן הפשוט ביותר. אם את רוצה לדבר על חופש התלמיד, אין זה שייך לסעיף הזה.

היו"ר ש. פרטיץ:
מה זה מוסד להשכלה גבוהה? לרבות מדע ומחקר - אני מבינה. אבל אם מדובר על מוסד להשכלה גבוהה, הרי מדובר קודם כל על הוראה. מצאו לנחוץ להדגיש "לרבות הוראה". האם יכול להיות מוסד להשכלה גבוהה בלי הוראה?

מר אילון:
כן.

היו"ר ש. פרטיץ:
אז בוודאי שצריך להכניס את המלה "לימוד".

מר אילון:
נשאלו כמה שאלות בקשר לסעיף 3. אין ספק שמבחינת החוק אם נאמר, היא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה, הרי יש כאן בעצם כוונה כפולה: א) שהיא רשאית לעשות זאת; ב) שהיא חייבת לעשות זאת. כלומר החוק נותן לה סנדס, והיא צריכה, אם מוסד פונה אליה, להחליט לכאן או לכאן. ברור שזה כולל רק את התפקידים לפי חוק זה. קשה מאד לדון על פרטים. אם תתעורר שאלה ספציפית, נצטרך למצוא לאותה בעיה ספציפית סעיף בחוק. אם לא יהיה - ברור שהמועצה לא תוכל לספל בזה. אם המועצה לא תמלא את התפקידים המוטלים עליה, אפשר לפנות לבג"צ ולטעון שהיא חרגה מסמכותה והחלטתה בטלה ומבוטלת.

נשאלה שאלה על מוסד ממלכתי והממשלה. ובכן ברור שיש הבדל גדול מאד. הממשלה זו אחת משלוש הרשויות של המדינה, היא אינה מוסד. ואין כל סתירה בכך אם החוק קובע שבדבר זה טעון אישורו של מישהו אחר, אפילו אם באופן תיאורטי המישהו האחר הוא נמוך ממנו. אם החוק קובע זאת - זה חוקי ומשפטי.

אשר לשאלה אם מוסד או רשות - אני חושב שהמלה "רשות" אינה במקומה. זה דבר שוני, זהו מוסד בשביל פונקציות מסוימות ויש לו כושר ביצוע. לעומת זאת החלק הראשון של סעיף 3 הוא כולו הצהרתי. אין הוא מוסיף ולא גורע. אולם זה יותר יפה. בחוקים כאלה בכל זאת לא מדברים על דברים כל כך חומריים, רצוי לתת את הלבוש הדקלרטיבי הזה.

אשר לשאלה אם להוסיף סעיף על מטרות המועצה, אני חושב שמעיקף כזה עלול שוב לכבול את פעילות החוק. אם איננו מוסיפים סעיף כזה, איננו כובלים את החוק. המטרות בלמדות מתוך החוק, ובוודאי שבחוק הזה כל מה שנוסיף רק נגרע, ולכן מוטב לוותר על הסעיף הזה ולתת לחוק לפעול במעייפיו הקיימים.

ד. נצר:
אני בעד הגדרה ברורה שזה מוסד ממלכתי, להבדיל ממועצות שונות אחרות. יש מועצות רבות, ואין לנו חוק למועצות. האם יש חוק מועצות הברליאות? יש תקנות. יש גם מועצה סוציאלית ומכעצה כלכלית. ברגע שאנחנו עובדים על חקיקת חוק, הוא צריך להיות ברור. לי ברור שהמועצה להשכלה גבוהה היא שונה מכל המועצות האחרות; שהמועצה הזו היא מוסד ממלכתי. ולכן אני תמהה על ההסברה של היועץ המשפטי.

היו"ר ש. פרסיץ:
מר אילון אמר שזהו סעיף דקלרטיבי, וזה נכון. הוא אומר שלא צריך להגביל, שכל פירוט הוא הגבלה. מסגרת שאינה מפרטת את כל הפרטים נותנת אפשרות להכניס כמה דברים. המעייפים הבאים בחוק מגבילים, והם הופכים את המוסד הזה למועצה מייעצת שצריכה לעבד כללים לענין ספציפי מאד, הכרה במוסדות גבוהים.

אם אומרים שהחוק הזה חופף את כל הבעיות ורואים אחר כך כמה המעייפים הבאים מגבילים אותו - אני מעמידה שאלה רחבה ושובה יותר מזו של חבר הכנסת סמילנסקי: מעמד ההשכלה הגבוהה במדינה, מצבה הרוחני של המדינה. האם מותר למועצה הזו לעבד הצעות בענין זה? אם מותר - ואני חושבת שלא מותר - כי בתפקידים הברורים זה לא נכנס, משום כך אני אומרת שצריך להכניס את זה פה.

עיבוד כללים להכרת מוסד זה דבר מוגדר. אני מדברת על כך אם המועצה הזו תשב ותעבד תכנית איך להרים את הרמה הרוחנית במדינה, מה לעשות, באיזה אמצעים לנקוט, האם היא תציע את הדברים האלה או לא. החוק הזה אינו מתכוון לכך. זו המועצה המייעצת הראשונה שהיתה קיימת באנגליה, עם תפקידים מסוימים מאד, לעבד את הכללים למתן הכרה למוסדות קיימים. אם זו הכוונה - נגיד זאת. אם אנחנו חפצים לשלב לענין זה גם דברים של הכרה, ולתלות את ההכרה הזו אחר כך בדעת הממשלה - זה מין בשאין מינו. הדברים האלה אינם משתלבים, ולדעתי הם פוגעים גם במעמד המועצה וגם בענין.

חוץ מזה עלינו לדעת שזו מועצה מייעצת לממשלה ולא יותר. היא זקוקה לאישור הממשלה בכל ענין וענין. כאשר היא תעבד כללים, הם יהיו נתונים לאישור הממשלה. ביטול כללים - צריכים אישור הממשלה. הייתי רוצה לדעת למה ההר הוליד עכבר.

ד. נצר:
הצעה לסדר. לכולנו יש מה להגיד, הייתי מציע שנעבור מעיקף סעיף וכל אחד יציע את הצעותיו לגבי אותו סעיף, ואחר כך נצביע.

היו"ר ש. פרסיץ:
אנחנו עכשיו מחליפים דעות. איננו קוראים את החוק בקריאה שניה. בקריאה השניה כל אחד מביא הצעות, מצביעים, ורושמים הסתייגויות.

שר החינוך והתרבות ז. ארן: אני חולק על ההגדרה של יו"ר הוועדה שזוהי מועצה מייעצת. לפי החוק יש למועצה שלוש סמכויות. יש לה סמכות בלעדית שאינה מסוייגת, תוארים אקדמיים, וזה איננו דבר של מה בכך, וזה לגמרי בסמכותה של המועצה.

(ב) למועצה יש גם סמכות של הכרעה, של החלטה, והיא מסוייגת על-ידי אישורה הסופיה של הממשלה. אני חושב שבענין זה כולנו נסכים שיכול להיות מקרה יוצא מן הכלל כאשר הממשלה תחליט אחרת או לא תאשר החלטת המועצה. בדרך כלל מה שהמועצה הזו תביא לממשלה בתור כלל, נתון לאישור. סמכות מייצגת יש לה רק לגבי הגשת תקציב.

אני מוסיף לזה גם את הסעיף שאני מציע בענין בירור והמלצות של בעיות השכלה גבוהה.

בסעיף 3 לא פתור שהמועצה הזו המוסד הממלכתי להשכלה גבוהה במדינה. יש פה הגבלה, כתוב שהיא המוסד הממלכתי לעניני השכלה גבוהה במדינה. אולם זה מוסד ממלכתי. אין זה דבר של מה-בכך. מבחינה מהותית, נניח שנשמיט את המלים האלה, לא יבולע לחוק. אולם אני חושב שלגבי רוח החוק, יש בזה פגם רציני. אנחנו בעצמנו מורידים את הענין, ולא בצדק, כי זה מוסד ממלכתי לגבי פונקציות חשובות מסדרה ראשונה. ולכן אני מציע להשאיר את הסעיף הזה כמות שהיא.

י. סמילנסקי: יש לי הרושם שהחוק הזה הוא במשהו יוצא דופן מחוקים רגילים, כי הענין אינו דומה לענינים אחרים. יש פה שני דברים עיקריים: זכות השלטון הפנימי של המוסדות, וזכות השלטון של הממשלה. בין שני הדברים האלה אי אפשר שיהיה גוף שהחלטותיו תחייבנה את הממשלה על דברים שהיא לא התחייבה, או שהחלטותיו תחייבנה את מוסדות ההשכלה הגבוהה בלי שהם ירצו בזה. בין שני הדברים האלה מוכרח להיות גשר.

הערה שניה היא לגבי אותו הסעיף המתבקש ששר החינוך מצביע עליו, ענינים של בירור וייעוץ, ואז המלים, היא המוסד הממלכתי עושות את אותה האוזן שהסעיף הזה ייתלה בה. אחרת לא יהיה במה להיאחז. באיזו מידה יכול הקהל להביא שאלותיו והצעותיו? על זה כבראחרי חסר הסעיף ששר החינוך מדבר עליו. יש לנסות לבקש ממשרד החינוך טיוטה לאותה ההצעה ששר החינוך מרמז עליה בסעיף החסר שהחוק פסח עליו.

היו"ר ש. פרסיץ: אנחנו איננו הראשונים שמתחבטים בבעיה זו, בשאלת התיווך בין שני המוסדות, הממשלה מצד אחד ומוסדות קיימים או שעתידיים לקום במדינה מצד שני. יש נסיונות רבים בצ'כוסלובקיה, באנגליה, ה'יוניברסיטי גרנד קומיטי'. הוא המוסד, והממשלה שם אינה פוחדת מן התיווך הזה לגמרי. הפרלמנט קובע נניח תקציב מסויים, מעמיד אותו לרשות ה'יוניברסיטי גרנד קומיטי', והיא עושה את הכל בשטח זה. היא חוקרת, היא השופט והיא הדיין, והיא המחלקת את התמיכות וכו'. ה'יוניברסיטי גרנד קומיטי' אינה יכולה לתמוך בשום אוניברסיטה שאין לה הכרה לפי הכללים שעובדו על-ידי הוועדה המייצגת שעיבדה את הכללים האלה פעם אחת ולעולם. אולי אנחנו, בגלל היותנו מדינה בהתהוות, פוחדים מזה. החוק הוא חוק קובע, ולכן מתעוררות השאלות האלו.

ברצוני לשאול מדוע השר מתנגד לכך שיהיה כתוב בחוק באופן ברור מאד: לקידום ההשכלה במדינה ולהרחבת אפשרויות הרכישה?

שר החינוך והתעבות ז. ארון: אני חושב שאילו היה כתוב בחוק הזה שמטרת החוק היא לקדם את ההשכלה הגבוהה וכו' - הרי כל מיני מוסדות ציבוריים יכולים ביום בהיר אחד לבוא ולתבוע על יסוד החוק: מדוע לא קידמתם את ההשכלה הגבוהה. אני מתנגד לזה, כי זה סעיף של רטוריקה. ורטוריקה וחוק הם שני דברים סותרים.

וסיבה שניה: אם יש סעיף כללי כזה, הרי על יסוד סעיף כללי דקלרטיבי שישנו בחוק, אפשר אחר כך לתבוע למשפט את הממשלה. אני מתנגד לפיקציה.

ד"ר מ. אבידור : המועצה להשכלה גבוהה יש לה סמכויות רחבות, יותר מאשר למועצה הזו באנגליה. הכרה במוסד חדש היא למעשה בידי פקידיים, שנים של האוצר, שנים של משרד החינוך והתרבות, ואחד שהוא מקובל על שני הצדדים. הכרה מקבלים מהמלכה.

ופה ראו מה אומר החוק. אי אפשר להכיר במוסד להשכלה גבוהה בלי המועצה. הממשלה יכולה לסרב לאשר, אבל אין היא יכולה לזנום הכרה במוסד. היא לא יכולה להתנגד להחלטת המועצה; היא יכולה להחזיר שאלה לדיון. יש כאן מניעה של וטו ממשלתי, ולדעתי זה הכרחי. טוב שיהיה כוח מניעה כזה במדינה שלנו. אבל לא יוזמה, לא רשות בלעדית להכיר במוסד.

חסר היה העניין הכללי על בירורים, התייעצויות העלאת כל הבעיות. היועץ המשפטי יביא בישיבה הבאה את ניסוח ההצעה שהשר כלל בנאום.

מר אילון : בדרך כלל יש גם שיטת חקיקה מסויימת. סעיפים דקלרטיביים, מקובל להשאיר אותם לקונסטיטוציות. אני חולק על המסקנה של שר החינוך שאם יהיה פה סעיף דקלרטיבי, שבית-המשפט העליון ינהג כמו באמריקה, כי שם החוקה היא מעל לחוקים, בשעה שאצלנו הסעיפים הדקלרטיביים הם רק הצהרה, ובית-המשפט יפעל רק לפי הפירוט. אולם זה נוגד את כל החקיקה שלנו. אנחנו לא מכניסים דקלרציות בחוקים רביילים. זה איננו חוק בשביל דקלרציות. אולם מאידך יש כאן קצת דקלרציה בסעיף 3, אבל בצורה צנועה.

אשר לשאלתה של חברת הכנסת נצר - מועצה זו לא תהיה דומה למועצות אחרות. זה איננו רק מוסד ממלכתי, זהו מוסד שהכנסת הקימה אותו, שלא בדומה למועצות אחרות, שהן מוקמות על סמך סעיף בודד באיזה חוק שנותן סמכות לשר המתאים להקים. ופה הכנסת, בגלל הממלכתיות, מצאה לנכון לקבוע חוק מיוחד. ולכן אין ספק שזה שונה ממועצות אחרות.

היו"ר ש. פרסיץ : אנחנו הולכים הלאה, סעיף 4: המועצה תהיה של ששה עשר חברים, בהם שר החינוך והתרבות, שלושה חברים שיוצגו על-ידי הממשלה ושניים-עשר חברים בעלי מעמד גבוה. בשדה ההשכלה הגבוהה שיוצגו על-ידי הממשלה; למועצה השניה ולמועצות הבאות אחריה לא תציע הממשלה שניים-עשר החברים האלה אלא לאחר ששר החינוך והתרבות יוועץ בעניין זה עם המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה.

אני חפצה לשאול: אם זו מועצה מייעצת, מדוע שר החינוך ושלושה באי-כוח הממשלה צריכים להיות חברים בה, אם בשאלות אלו, ההחלטה והתיווך הן על-ידי משרד החינוך ושר החינוך?

אני חפצה לשאול אם קיימת באיזה מקום שהיא מועצה, אפילו בסמכות מייעצת, שהשר הוא המשפיע הראשי עליה. ואם חפצים ליצור מועצה חופשית לגמרי, בלתי תלויה, אז צריך להימנע מדברים כאלה. בשווייץ קיימות מועצות כאלה. ברור שהם רשאים לבחור להם יו"ר וסגן יו"ר, ובמקרה שהשר מופיע לישיבת המועצה, אז משום הכבוד נותנים לו את ראשות הישיבה, אולם הוא איננו יו"ר המועצה. כי המועצה הזו היא מועצה עליונה בלתי תלויה של אנשים שרוצים להרגיש עצמם חופשיים מכל השפעה. זה לגבי השר.

לגבי האחרים אנחנו גם כן לא מתחילים פרק חדש בעולם. התחבטו בבעיה זו גם באמריקה וגם בשווייץ, גם בצרפת ובאנגליה, ויש מתכונת ליצירת מועצה כזו. באנגליה עמדה השאלה כיצד למצוא אנשים שאינם מייצגים באופן ישיר שום מוסדות. הם פתרו את השאלה על-ידי כך שהם מינו חברים מן המדענים הגדולים שיצאו לפנסיה, חוץ משלושה-ארבעה אנשים בעלי מעמד חשוב שאינם תלויים בשום מוסד. אצלנו יהיה קשה מאד ליצור את הדבר הזה, וקשה מאד להימנע מלזות-שפתיים בעניין זה, ולפעמים לזות-שפתיים מחריבה עבודות חשובות מאד ומגמות חשובות מאד. הייתי חפצה לשמוע משר החינוך והתרבות איך הוא מתאר לעצמו את הרכב המועצה לאור הדברים האלה, ומדוע הוא חושב שבמועצה מייעצת לו ולממשלה הוא צריך להיות היושב-ראש והוא צריך גם למנות את הסגנים.

ש. כפרית:

אני מסתף במועצה שאין לה סמכויות כמו למועצה זו, מועצה שמינה אותה משרד הסעד עקב חוק מסדיים על רשות חסות הנוער. אינני יודעת איך הדבר בארצות אחרות, אבל אם אנחנו קובעים שזהו סמסד ממלכתי, לא ייתכן שלא תהיה בו נציגות נאותה של הממשלה. זוהי מועצה שיש לה תפקידים חשובים ביותר לגבי השכלה גבוהה במדינה. היא מכריעה בבעיות יסודיות לגבי השכלה גבוהה, וצריכה להיות בה נציגות של הממשלה.

לא כתוב פה מי יהיו יתר הנציגים, אבל כתוב: שר החינוך ושלושה חברים שיוצאו על-ידי הממשלה. אין להעלות על הדעת שלשר החינוך או לארבעת החברים תהיה זכות וטו או איזו דעה מכרעת בשאלות. אין לי ספק שהדיונים יהיו על יסודות חופשיים, דמוקרטיים.

ד. נצר:

אני לא רואה את המועצה הזו רק כמוסד מייצע; זוהי מועצה שיש לה סמכויות רבות. מוסד שיקבע מה זו אוניברסיטה ומי קובע שיש אוניברסיטה. יש למועצה תפקידים חשובים מאד, ומכיון שהממשלה היא בשבילי רשות עליונה, אז אין ספק שצריכים להיות במועצה זו באי-כוח הממשלה.

סעיף 4 מחולק לשני חלקים: חלק ראשון אומר שעדיין לא קיימים למעשה מוסדות גבוהים, המועצה תצטרך לאיזה איזה הם המוסדות להשכלה גבוהה, אז יהיה לממשלה עם מי להתייעץ.

באמר פה ששלושה חברים יוצעו על-ידי הממשלה. אין חובה ששלושה אנשים אלה יהיו חברי הממשלה. ברצוני לדעת איך ייראה הדבר בעיני אדם שקורא את החוק. פראה לי שמעייף זה דורש איזה ליטוש.

א. רוזיאל-נאור:

קודם כל אני רוצה להציע שנקבע לעצמנו איזה הגדרה. לדעתי ממלכתיות אינה מותנית כלל בהשתתפותה של הממשלה במשהו. יכול מוסד להיות ממלכתי, ושלא ישתתף בו נצטג הממשלה. ויכול להיות מוסד שהוא כפוף כולו לממשלה, ואין הוא ממלכתי. עץ כן ממלכתיותה של הוועדה הזו שנקראת המוסד הממלכתי להשכלה גבוהה במדינה אינה מותנית בזה שתהיה שם לממשלה נציגות. אפשר להעלות על הדעת שתהיה זו מועצה מורכבת מאנשי שם במדע, במחקר ובהוראה, אנשים שקנו להם בעבודתם במחקר ובמדע שם לפחות במדינה, אם לא בעולם. אפשר לתאר שתקום מועצה שתהיה מורכבת רק מאנשים בלתי תלויים בהחלט, ללא השתתפותה של הממשלה.

אם לקבל את ההנחה של חברת הכנסת נצר שהממשלה בתור מוסד עליון מוכרחה להיות מיוצגת בזה, אז מדוע שגם הכנסת לא תהיה מיוצגת? הכנסת עומדת מעל הממשלה. אם רוצים לתת את הגושפנקה של ממלכתיות, צריכה הכנסת גם כן להיות מיוצגת.

אין הכרח שאותם שלושה אנשים שהממשלה תובעת יהיו אנשי מדע ומחקר. ולאור המציאות, אם נראה תופעה אחרת בשדה החינוך, חטיבת המורים של בתי-ספר תיכוניים שפסו נפיים אליהם מורים שעובדים בכיתות המשך שאין להם השכלה אקדמית, אז זה לא ייראה כלל וכלל משונה שבתוך המועצה העליונה להשכלה גבוהה ישנו גם אנשים שאין להם שום השכלה אקדמית, שאין להם גישה אקדמית לעניינים אלה. על כן המבנה הזה אינו כל כך מקודש ולא ניתן לערצור. הייתי מציעה לבנות את הסעיף הזה אחרת. קודם כל צריך לומר במפורש שאותם 12 איש בעלי מעמד גבוה וכו', שלא יהיו עובדי מדינה, כדי שבאמת לא יהיו תלויים בדעותיהם, שיקוליהם ומסקנותיהם בשום דבר.

שנית יש לומר שהמועצה תהיה מורכבת מאנשים בלתי תלויים בעלי מעמד גבוה בשדה ההשכלה הגבוהה.

אני מציעה שבמקום שיאמר, לאחר ששר החינוך והתרבות ייוועץ - שיהיה כתוב באופן כולל, שתיוועץ הממשלה עם המוסדות להשכלה גבוהה.

אם אומרים, החברים האלה, מתקבל על הדעת שמתכוונים לאותם האנשים עצמם. אחרת צריך לומר באופן כולל יותר מועמדים או נציגים.

י. סמילנסקי :
הסעיף הזה היה סלע המחלוקת העיקרי בכל הדיונים. והוא סלע מחלוקת משני טעמים הפוכים. אפשר למעט בערכה של המועצה הזו ולעשות אותה ללא חשובה, ואז למה צריך כל כך לפחוד שיושב-הראש שלה יהיה שר החינוך והתרבות וכל כך הרבה נציגי הממשלה ישבו בה? מצד שני אפשר לומר שהמוסד הוא מוסד חשוב, ואז יש לשאול מדוע זה לא בפנים ומדוע השני לא בפנים. אני מציע לחברי הוועדה להתאחד על דברי אחד, שהחוק הזה הוא חוק חשוב, ולפי זה לבנות את כל דיוננו. כי אחרת באמת אין הבדל מי יהיה חבר במועצה זו. יש קודם כל להבדיל שיש שתי מועצות: מועצה ראשונה עד שיקומו מוסדות, ומועצה שנייה, לאחר שכבר הוכרו מוסדות קיימים, שאז משך הזמן שלה וסדריה שונים קצת מאשר המועצה הראשונה.

אשר למועצה הראשונה, מציעים הרכב של שלושה-רבעים ורבע. שלושה-רבעים אלה בנויים על אנשים בעלי מעמד גבוה בשדה ההשכלה. אין מקום לחשש של יושבת-ראש הוועדה שלושה-רבעים אלה יהיו מושפעים מיו"ר המועצה, שהוא שר החינוך והתרבות. כי אלה בכל זאת שלושה-רבעים של אנשי שם, והם נבחרו על סמך זה שהם אנשי שם בשטח זה. הם בלתי תלויים בדעתם, יש להם השקפה על העולם, על החיים ועל כל מיני דברים. אז האם הם באמת ישבו וישתקו בגלל ששר החינוך הוא היושב-ראש? אלה הם אנשים בעלי חופש הדעה ובעלי רמה גבוהה. ההצעה אומרת: הבה נחליט שהיושב-ראש יהיה איש שאינו צד בתוך המוסדות הקיימים, והוא איש שמבטא את דעת הממשלה, והממשלה נשענת על רוב מסויים שמביע לה אמון. על כן זה הפתרון האופטימלי הסביר ביותר, שהוא האיש שיהיה נייטרלי. מה גם שיש בטענינים אחרים שהם צריכים לתת את הדין ואת הדעת על כל החלטה והחלטה, אם נעשה עוול למישהו. הוא האיש הסביר בענין ובצרכי הבעיות האלה, הוא איש שאינו צד בין כל המוסדות הקיימים העומדים לריב על כללים אלה או אחרים.

מצד שני, האנשים שהוא מביא אתו יכולים להיות אנשי ציבור אחרים. יכול להיות שאחד משלושה אלה יהיה יו"ר מועצת העיר של אילת, והוא יעורר שם שאלה: למה אילת מקופחת. יכול להיות גם מישהו אחר.

לכן נדמה לי שאין לחשוש להשפעה או לכפיית דעת על סוג אנשים אלה, בהרכב של רבע ושלושת-רבעים. זה אנונימי ביותר, פשרני ביותר. עלינו להיות בטוחים שהם יעשו את המעשה שטובת המדינה וטובת ההשכלה דורשות, ושזה ישמש להם נר לרגליהם.

ד. צברי :
שר החינוך והתרבות הוא האדם שכל עניני החינוך במדינה הם לנגד עיניו. הוא רואה את הצרכים הגדולים של המדינה, הוא משתדל לכוון את החינוך לקראת הצרכים האלה. בחינוך שלנו יש שלבים שלבים. השלב הגבוה הוא החינוך הגבוה. חשוב מאד שבמועצה זו יהיה אדם שכל השלבים האלה ידועים לו.

חשוב שאנשי המועצה הזו ידאגו לענינים אלה של המדינה ולצרכי המדינה. ולכן אני מסכימה להרכב המוצע בסעיף 4 של החוק.

ד"ר מ. אבידור :
כאשר אנו דנים בחוק זה, הייתי מבקש לא להביא דוגמאות מחוץ-לארץ. באנגליה יו"ר המועצה הוא פקיד גבוה באוצר. המנהל הכללי של משרד החינוך יושב בכל ישיבותיה. אבל פה, שר החינוך והתרבות חייב לדעת לשבת בראש המוסד הזה, לא כדי לשנות לו סמלכיות, כי הוא מביא את החלטות המועצה לממשלה. יש תקדימים רבים במדינה שלנו. הוועדה הזאת הביאה לכנסת חוק על ועד חינוך סמלכתי, היו"ר שלו הוא שר החינוך, יש בו נציגות של הממשלה, לא יודע מ-25%. זה אושר. אין הכוונה לשנות למוסד הזה סמלכיות, אולם זה לתועלת הענין.

אני מבקש לא להכניס לדיון זה מושגים על אנשים בלתי תלויים או לא עובדי המדינה. אין אנשים בלתי תלויים.

המוסדות להשכלה גבוהה במדינה, האוניברסיטה
והטכניון, דורשים השתתפות בציגי הממשלה במוסדות הגבוהים יותר אצלנו,
כי יש בזה תועלת מעשית לדיונים.

שר החינוך והתרבות ז. ארן : ברצוני לומר שלמועצה הזו צריך להיות קשר
עם משרד החינוך, צריך להיות לה קשר עם
הציבור. ושוב אני אומר: אין זו מועצה מייעצת, זו מועצה מכרעת. וכאשר
אומרים קשר עם הציבור, אני יכול לתאר לעצמי שהקשר הזה צריך להיווצר
על-ידי אנשי כלכלה, זה"ל, אנשי רשויות מקומיות.

אם אומרים באי-כוח הממשלה, אלה יכולים
להיות אנשים שונים, ללא קשר האחד עם השני, שיש להם ראייה משלהם לגבי
התפתחות העניין.

בניח שרוצים להקים בשני מקומות מוסדות
להשכלה גבוהה: אחד בבאר-שבע ואחד בחולון. פה יש שיקול שאיננו מדעי.
יכול להיות שבציגי הציבור יגידו: מבחינה מדעית הכל בסדר, שני המקומות
שונים. אבל חשוב למדינה לראות גם את צרכי הפיתוח.

אשר למושג בלתי תלוי, ברצוני לומר:
בכלל אין בלתי תלוי. השאלה היא מה זה תלוי. כל אחד תלוי באיזה
דבר, בהשקפה או במוסד. במועצה הראשונה יהיו שנים-עשר חברים בעלי
מעמד גבוה בשדה ההשכלה הגבוהה, שיוצרו על-ידי הממשלה. אנחנו לא
נציע אותם מאיזה אינקוויזיטור. יש מלאי של אנשים, ממכון וייצמן, הטכניון
או האוניברסיטה וכו'. הם בכל זאת תלויים. ברור שפרופ' מזר לא יתן
הוראות לנציג האוניברסיטה, אבל אותו איש בכל זאת קשור עם איזו קונצפציה
של השכלה גבוהה. הכל פה יחסי מאד.

אני מתנגד שייאמר: חברי כנסת. אין איסור
שיהיה במועצה זו נציג שהוא גם חבר כנסת, אבל אסור לומר זאת בחוק. אין
פסול בכך שחבר כנסת יהיה חבר המועצה הזו. אם יש בכנסת פרופיסור שחושבים
שהוא מתאים להיות חבר המועצה, שינתב חבר הכנסת לא ימנע את בחירתו.

פ. אילון : חברת הכנסת רזיאל-נאור התעכבה על המלים
החברים האלה. המלה האלה היא הכרחית.
לולא המלה הזו, אז מבחינה חוקית היה יוצא שהמועצה השניה או המועצה
שתבואנה אחריה אינן חייבות להיות בעלות מעמד גבוה.

היו"ר ש. פרסיץ : במשיך בדיון בחופ זה בישיבה הבאה.

ברצוני להביא לידיעת הוועדה שנתקבלה
הזמנה מאת פרופיסור מזר לבקר בקרית-האוניברסיטה ולארוחת צהרים. האם
אתם בעד זה שנלך?

ש. כפרית : עלינו לקבל את ההזמנה.

היו"ר ש. פרסיץ : כמה מוסדות מבקשים שבזמין אותם לישיבה
בענין חוק זה. גם הסטודנטים פנו וביקשו
לקבל אותם לפגישה. קיבלתי אותם אתמול. את האחרים בזמין לאחת הישיבות
הבאות.