

3141

תורו סדרי ל' חס' 1/2

מליסיבת ועדת החוקים, חוק ומספס  
שתוקיימה ביום צ"ב, בתאריך חס' א - 22.10.58 - 09.00.

ששתתפוד: היו"ר ז. ורהפטיג

- ע. אינוולוב
- ב. אזוויה
- ד. בר-רב-האי
- י. בורג
- ה. ברגר
- ע. דגני
- ש. הלל
- ב. לוקר
- ח. מגורי-כהן
- נ. ניר
- י. קליבנוב
- ש. רוזנברג
- י. רוקח
- י. שופמן
- א. שוסטק

- פ. רוזן - שר המשפטים
- ח. כהן - היועץ המשפטי
- א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי
- ה' רוזנפלד - משרד המשפטים

ה' לחובסקי - היועץ המשפטי של הסוכנות

סדר-היום: חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות).

היו"ר ז. ורהפטיג: אני פותח את הישיבה.

אני מודה לוועדה על האמון שנתנה בי בבחירה בי ליו"ר, אני מודה ליו"ר הקודם, שניהל את הוועדה בהצלחה רבה, ואני מקדם בברכה את החברים החדשים בוועדה.

חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות).

ה' לחובסקי: לסוכנות אין סמכויות על פי החוק,

פרש לסמכות לפי חוק המצמצם להתישבות, וגם בחוק זה כבר אין משתמשים בוותר. גם אין אצלנו הוראות פנימיות אשר לפיהן פועלים העובדים, או אפילו חלוקת סמכויות. הכל נעשה על פי הנוהג. אם תהיה הוראה בחוק הזה המתייבת את עובדי הסוכנות לגבי התקנות הפנימיות של הסוכנות, נדמה לי שיהיה בקי תקדים מסוכן מאוד מחינה קאנסטיטוציונית, ואז צריך יהיה לפחות לפרש את התקנות האלה בחשומות, על-מנת שהציבור ידע זאת. כשלעצמי - מבלי שהתייעצתי בענין זה עם חברי ההנהלה - אינני רואה בכך רע שעניני הסוכנות יתנהלו על פי דין. מכל מקום, הייתי רוצה שתינתן לי שהות להביא את הדבר בפני הנהלת הסוכנות.

**חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות)**

**היו"ר ז. ורהפטיג:**  
 אותנו מענינות כמה שאלות: מה היא עמדת הנהלת הסוכנות בכלל לחובת הנמקה סירובים בכל מקרה של פניה אל הסוכנות? מה הן ההחלטות שעובדי הסוכנות מקבלים ושעליהן יכולה לחול ההוראה הזאת? מה הם הענינים בהם יש לעובדי הסוכנות סמכויות על פי דין, ומה הם הענינים שאם כי אין בה סמכות על פי דין, הם יכולים לפי אופיים להיות מוסדרים על-ידי כללים קבועים שיאפשרו חובת הנמקה סירובים. נשאלת שאלה נוספת: בחוק זה ניתנת אפשרות לערער בני השר הממונה על עובד הציבור. במידה שהחוק יחול על עובדי הסוכנות, השאלה היא למי יהיה הערעור.

**ד. בר-רב-האי:**  
 אני מסופק אם קיימות תקנות פנימיות יציבות. התקנות בעניני עלוה, למשל, משתנות מזמן לזמן.

**ה' לחובסקי:**  
 התקנות משתנות, וברור שיהיו קשיים. יש מקרים שמחייבים שיפול אי נדיביחואלי. אי-אפשר לקבוע בתקנות שאקדמאי יקבל שיכון תל-אביב, ואחרים - בדימונה.

רוב הפעולות של הסוכנות נעשות על בסיס חוזי. פעולות מחלקת ההתישבות, שהן חלק גדול מפעולות הסוכנות, נעשות כך. וזו אינה שאלה של עובד ציבור שלא שאלה של "פרייבט לו".

**ש. רוזנברג:**  
 הנוהג של מתן או סירוב לתת אינו צריך להיות כלול בתקנות, אלא רק מי אחראי לנתינה ומהי הפרוצדורה. ההנמקה יכולה להיות גם: לפי שיקול דעתי. ואם זה שרירותי, אפשר לפנות בערר ובבג"צ.

**ד. בר-רב-האי:**  
 בענין סמכויות שניתנו על פי דין, לדעתי, אין המדינה יכולה לוותר על הדרישות המופיעות בחוק זה.

**ש. הלל:**  
 החוק בא לחקק פגם רציני, אבל אני חושב שנשעה אם נרצה בהשדמנות זו לפתור את כל הליקויים הקיימים במנגנונם השונים במדינה. אין אנחנו יכולים להגיד כי הסוכנות חייבת יותר מאשר כל מוסד ממלתי אחר של המדינה. ישנם עוד מוסדות שהם ציבוריים לפי אופיים אולי לא פחות מאשר הסוכנות, כמו מועצות העלים, קופות חולים וכל הגופים ההסתדרותיים, ויש להם נגיעה לעניניו של האזרח וגם סמכויות פורמליות לא פחות מאשר לסוכנות. אינני חושב שבחוק זה אנחנו יכולים להכניס באופן צדדי את אחד המוסדות האלה, ואין אנחנו יכולים להרחיק לכת לגבי הסוכנות יותר מאשר לגבי עובדי ממסלה. לכן הייתי מציע שלא להרחיב את החוק יותר מד.

**י. קליבנוב:**  
 עם כל הרצון להרחיב את החוק על עובדי הסוכנות, אינני רואה אפשרות לכך. נקווה שיגיע הזמן לכך. כל מה שאנחנו יכולים לעשות עכשיו הוא לכלול את עובדי המדינה ועובדי הרשויות המקומיות. פקידי הסוכנות פועלים במידה רבה ללא כל תקנות או הוראות בכתב. הגיע הזמן שהסוכנות תקבע תקנון פנימי לגבי העבודה המבוצעת על-ידה. אבל במצב הקיים אין אפשרות להחיל את החוק גם על עובדי הסוכנות.

**ב. לוקר:**  
 יתכן שאחרי שתקבל החוק הזה, תעביר הסוכנות בתוכה תקנות פנימיות. זה גם היה מאוד רצוי, בעיקר במחלקת ההתישבות ומחלקת הקליטה, אולי - גם במחלקת העליה. חשוב מאוד שהסוכנות תתאים את המצב אצלה להוראות החוק הזה.

22.10.58

חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות)

ה' לחובסקי:

כרגע החוק היחיד שבו יש לעובדי הסוכנות אמצא סמכויות על פי דין הוא חוק המועמדים להתישבות. הוא כולל גם את כל ההוראות הדרושות לביצועו. והסוכנות גם כבר אינה משתמשת בו, לאור הנסיון המר שהיה לה בהפעלתו.

במידה שיש לסוכנות הוראות פנימיות, נדמה לי שלא יהיה זה באינטרס הציבור לפרסמן. מחלק העליה בכלל פועלת לא לגבי אזרחי ישראל אלא לגבי אזרחי חו"ל, ואינני יודע אם יש הצדקה לחוק הוראות כאלה המאפשרות לאנשים שאינם אזרחי המדינה, עוד לפני שהם הופכים לאזרחיה, לבוא אל המדינה בתביעות.

בנוגע למשאלה שנשמעה פה, להנהיג באופן פנימי בסוכנות הוראות מקבילות להוראות החוק הזה, אני אביא את הדבר בפני ההנהלה, ואני מקווה שזה יתקבל. הדבר ודאי יתקשר עם בית-הדין המשמעי שלנו.

גיו"ר ז. ורהפטיג: אני מודה למר לחובסקי. נודה לו אם יודיע לנו מהי החלטת הנהלת הסוכנות בנוגע למשאלה שהובעה כאן.

( ה' לחובסקי עובב את הישיבה )

ח. כהן:

חבר הכנסת שופמן רמז ביש בה האחרונה שיש להוסיף לחוק סעיף ביצוע. אני מסופק אם יש צורך בכך. על סדרי המינהל במדינה ממונים השרים כולם יחד וכל אחד מהם לחוד. זהו חוק ראשון בסידרת חוקים שיבואו לתיקון סדרי המינהל, ולא יהיה זה נכון להטיל את הביצוע דוקא על שר זה או אחר. כמובן, אפשר לאמר שהמשלה ממונה על ביצוע החוק, אבל אין זה מוסיף דבר. גם אין צורך בהתקנת תקנות בקשר עם חוק זה.

ש. רוזנברג:

נדמה לי שבכל הנוגע לעובדי המדינה ממונה לא השר אלא נציבות המנגנון. היא קובעת תקנות והיא מבצעת אותן על-ידי פעולות משמעותיות. השר האחראי עליה הוא ראש הממשלה.

ח. כהן:

בהצעת חוק שירות המדינה נציע שראש הממשלה יהיה ממונה על נציבות המנגנון. זהו חוק הקובע את תנאי השירות של עובדי המדינה - ולענין זה כולם שווים. אבל חוק זה אינו מדבר על תנאי עבודה של עובדי המדינה או על משהו שנציבות השירות בתור שכזאת יכולה להיות ממונה עליו. זה אינו נוגע לשירות המדינה אלא לסדרי המינהל של עניני המדינה כולה. לכן אראה לי שאין צורך להוסיף כל סעיף בענין זה.

בסעיף 1 אני מציע למעט כך: "עובד ציבור - עובד מדינה או רשות מקומית וכל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין".

י. שופמן: לדעתי, אשד לקבל זאת, כי לכך בעיקר הכוונה.

הוחלט:

לקבל את הצעת היועץ המשפטי לנסח את סעיף 1 כך: "עובד ציבור - עובד מדינה או רשות מקומית וכל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין".

חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקות).

סעיף 2.

אני מציע להוסיף בסעיף 2: לענין הסוכנות היהודית יראו את תקנות הסוכנות כדין".

ש. רוזנברג:הוחלט: לדחות את ההצעה.

הסתייגות לש רוזנברג.

אני בעד זה שבכל זאת יוכנס בסוף סעיף ביצוע. אם אי-אפשר למסור זאת לשר המשפטים, יש למסור זאת לראש הממשלה.

י. שופמן:

נדמה לי שהיועץ המשפטי צודק בענין זה. על ידי הוראה כזאת אפשר לקבל

ש. רוזנברג:

יותר מאשר לתקן. אם מתקבל חוק הוא מחייב את הממשלה כולה, ואם נקבע שיש להאחראי לביצועו, הדבר ידרוש ממילא העברה לממשלה ורק יהיה יותר ממושך.

אני מוריד את הצעתי.

י. שופמן:הוחלט: לקבל את ההצעה שלא להוסיף סעיף ביצוע.

אני מציע להוסיף סעיף זה: "חוק זה אינו גורע מכל חוק אחר הדין

ח. כהן:

בחובת הנמקה של רשויות מינהליות".

הוחלט: לקבל את הצעת היועץ המשפטי להוסיף סעיף כנ"ל.

למי יהיה הערר לפי חוק המועמדים להתישבות?

פ. רוזן:

אפשר להגיד: לשר הממונה על עובד הציבור או על ביצוע החוק של פיו

ח. כהן:

הוא פועל.

זה לא נראה לי מעש. עובד הסוכנות אין לו כל קשר עם שר החקלאות.

ב. אזניה:

השאלה נכונה, אך לא כאן מקומה. השאלה היא איך ממנים את שר החקלאות על ביצוע של סוק שבו ניתנות סמכויות לפקידים שהוא אינו הממונה עליהם.

ח. כהן:

אם השאלה מתעוררת רק בקשר לחוק המועמדים להתישבות, אפשר להשאיר

פ. רוזן:

זאת כך, מאחר ששמענו שאין משתמשים בחוק, אם כי יש בכך פגם אסתי.

אנחנו זקוקים לתוספת של היועץ המשפטי לא רק לגבי עובדי הסוכנות

א. ירון:

אלא גם לבי עובדי הרשויות המקומיות, שם השר אינו ממונה עליהם אלא רק על ביצוע החוק.

י. שופמן:

השאלה היא אם אנחנו רוצים להרחיב את פיקוח שר הפנים על הרשויות המקומיות. אינני יודע אם זוהי הכוונה. צריך להבחין בין פקיד הנתון למרותו של השר ובין פקיד שאינו נתון למרותו.

ד. בר-רב-האי:

פה מדובר רק על סרוב לנמק החלטה. אינני רואה סיבה שהערר בענין זה לא יהיה לשר. אין הוא מחליט לגוף הענין. והדרך לבג"צ תמיד פתוחה.

ח. כהן:

אפשר לכתוב כי לגבי הרשויות המקומיות יהיה הערר לעומד בראש הרשות, ולגבי רשויות אחרות, לשר הממונה על ביצוע החוק.

היו"ר ז. ורהפטיג:

חייתי מציע שגם לגבי רשויות האחרות יהיה הערר לעומד בראש א תה הרשות.

ח. כהן:

אינני רואה את הפיקפוקים של ח"כ אזניה והיו"ר בנוגע למרות המינהלית. אין מדובר כאן בנקיטת צעדים משעתיים נגד עובד. זוהי שאלה עיונית: אם היתה או לא היתה סיבה לפי סעיף 3 לסרב לנמק החלטה. זוהי שאלה מעין שיפוטית. ורק על כך צריך השר להחליט. לדידי, גם לגבי רשות מקומית, יכול הערר להיות מופנה לשר הפנים. אין בזה שום התערבות מינהלית.

ש. רוזנברג:

גם אני חושב כך.

א. ירין:

חושבני שכל ערר יכול להיות מופנה רק לשר, מאחר שיש כאן שאלה של פיקוח פרלמנטארי.

ש. רוזנברג:

יש גם מקרים רבים בהם השר רוב ניתן על-ידי העומד בראש הרשות בעצמו.

הוחלט:

לקבל את ההצעה האומרת כי הערר יוגש אם היה העובד עובד מדינה - לשר הממונה עליו, ואם היה עובד רשות אחרת - לשר הממונה על ביצוע החוק.

הסתייגות לי. שופמן וש. הלל: אם היה עובד רשות מקומית - לעומד בראש אותה רשות.

הסתייגות לז. ורהפטיג: אם היה עובד רשות מקומית - לעומד בראש אותה רשות, ואם היה עובד רשות אחרת - לעומד בראש אותה רשות.

ח. כהן:

אני מציע לגבי הערר להוסיף הגבלה: "תוך שלושים יום".

הוחלט:

לקבל את הצעת התוספת של היועץ המשפטי.

ש. הלל:

בקשר עם ההחלטה הקודמת מן הדין היה להיוועץ עם משרד הפנים.

החוק היה בפני שר הפנים.

ח. כהן:

---

פ. רוזן:

לדעתי, על הוועדה לעשוץ מאמץ  
מוגבר בשנה זו. לפני הועדה כמה  
חוקים חשובים. אחד מהם הוא חוק הירושה, שהממשלה תהיה מעונינת  
בהעברתו בשנה הזאת. יש גם חוקים חשובים אחרים שכדאי לסיים  
בתקופת הכנסת הזאת. אינני מבין מדוע ועדת הכספים יכולה לשבת  
שלושה, ארבעה וגם חמישה ימים בשבוע, ומדוע ועדת החוקה, שחשיבותה  
אינה נופלת מזו של ועדת הכספים לא תוכל להקדיש עוד כמה שעות  
בשבוע לעבודתה. אני פונה אל הוועדה להגדיל את מספר שעות  
עבודתה.

בשבוע הבא נדון על סדר עבודת  
הוועדה.

היו"ר ז. ורהפטיג:

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.