

פרוטוקול מס' 2/ג

מיטיבת ועדת הכנסת ביום שלישי,
כ"ז תשרי תשי"ח (22.10.1957)
בשעה 8.30

ג ר כ ח ו:

חברי הוועדה:

- ב. אזניה - היו"ר
- ע. איכילוב
- א. י. גרינברג (סגן יו"ר הכנסת)
- ש. הלל
- ש. יוניצ'מן
- ג' מועדי
- מ. נורוק
- ד. נצר
- א. רוזאל-נאור
- ג. שוקן
- א. חלמי

מוזמנים:

- ח. כהן - היועץ המשפטי
- מ. רוזטי - מזכיר הכנסת
- א. צידון - סגן מזכיר הכנסת.

ט"ר-היום: א. שאילתה בענין סיור הוועדה באילת.

ב. תקנון הכנסת - דיון בהצעת חוק מטעם חבר הכנסת.

א. שאילתה בענין סיור הוועדה באילת.

ע. איכילוב: לפני הפגרא סוכט כי יו"ר הוועדה יברר את האפשרות שוועדת הכנסת תערוך סיור באילת. החלטה זו לא בוצעה.

היו"ר ב. אזניה: בררתי את האפשרות ונתברר לי כי בכל מקרה שוועדה מוועדות הכנסת ערכה סיור, מומן ע"י המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. אין משרד ממשלתי שיהיה מוכן לממן סיור של ועדת הכנסת וגם יו"ר הכנסת טוען שאין תקציב לכך.

מ. רוזטי: יו"ר הכנסת רשאי להוסיף מתקציב הכנסת לסמ מימון סיור של ועדה - אם יש בו צורך - במקרה שהמשרד הנוגע בדבר אינו יכול לכסות את כל הוצאות הסיור.

ע. איכילוב: ועדת המשנה לפניות הציבור היא חלק של ועדת הכנסת. ועדה זו בתקלת בבעיות שונות של הציבור וטוב תעשה אם תפגש עם אותו ציבור שפונה אליה, במיוחד לאחר שאנו שומעים דברים רבים על הנעשה באילת מבהינה מוסרית. הייתי רוצה שהוועדה תבקר שם ותווכח שהמצב אינו כל כך שחור כפי שמתארים אותו. נוסף לזאת אני רואה שגם בזאת שוועדת הכנסת היא הוועדה היחידה שנפגשת רק מסביב לשולחן הזה.

היו"ר ב. אזניה: החיכ איכילוב צודק. אני מוכן שוב לברר את הדבר.

ב. תקנון הכנסת - דיון בהצעת חוק מטעם חבר הכנסת.

היו"ר ב. אזניה:
לשר הפנים ולח"כ בר-יהודה יש צדעורים
על כמה סעיפים בפרק י"א. נדון על ידם
בבוכותם.

א. צילון:
שר הפנים מסתפק בהערות שבכתב.

היו"ר ב. אזניה:
נעבור בינתיים לפרק הבא הדין בדיון בהצעת
חוק מטעם חבר-הכנסת. סעיף 81 מנוסח כך:

א. בקשה לדון בהצעת חוק שאיננה מטעם הממשלה (להלן "הצעת חוק פרטית")
תוגש על-ידי חבר הכנסת וטעונה חתימתם של עשרה חברים לפחות.
ב. הגשת הצעת חוק כאמור דינה כדין הצעה לסדר-היום של הישיבה העשירית
תקנה 38.

ע. איכילוב:
אני מתנגד לעשר החתימות. אני יכול עוד
להסכים לזה שהצעת חוק תהיה כפופה לסיעתו
של המציע, אבל בשום אופן אינני יכול להסכים לעשר החתימות. אנו
מכירים היטב את המרוץ בין המפלגות כאשר מפלגה אחת מגישה הצעה לסדר-היום
בנושא מסוים, וכל המפלגות האחרות ממהרות להגיש הצעה דומה באותו נושא.
אם החבר המציע יזדקק לעשר החתימות מיד יידעו על כך כל המפלגות ומיד
יוגשו עוד כמה וכמה הצעות דומות. הייתי מוותר גם על כך שההצעה
תהיה כפופה לסיעתו של המציע.

אני מתנגד לכך שדינה של הצעת חוק תהיה כדין
הצעה לסדר-היום. אני מבין עוד שהיא יכולה להיות מוגשת באותה הצעה
שדנים בה בהצעות לסדר-היום, אבל דין שתי ההצעות אינו שווה.

ש. יוניצ'מן:
עלינו להחליט תחילה אם אנו מעוניינים בעבודה
תחיקתית פרטית של חברי-הכנסת, או שאנו מעדיפים
להשאיר את כל עבודת התחיקה לוועדות ולממשלה. אם נחליט שאנו רוצים
לעודד הצעות חוק של חברי-הכנסת, נחפש דרכים כיצד לעשות זאת.

לא נראה לי שאפשר לכלול הצעות חוק פרטיות
במסגרת ההצעות הרגילות לסדר-היום, כי תמיד יעדיפו את ההצעות לסדר-היום
העוסקות בעניינים כלכליים, מדיניים ובטחוניים, ואף פעם לא יגיע תורן
של הצעות חוק, אם הן תכנסנה לחשבון ההצעות האלו.

מ. רוזטי:
לדעתי האזכור של תקנה 38 אינו מספיק. תקנה
זו קובעת רק שבכל ישיבה עשירית של הכנסת תועלנה
הצעות לסדר-היום.

אני מסכים לדברי ח"כ איכילוב שיש הבדל בין
הצעה לסדר-היום ובין הצעת חוק, אם כי התוצאה היא כמעט שווה. בזמן
האחרון הכנסנו בזהג - ונראה לי שכאן המקום לקבוע זאת בכתב - שכאשר
חבר-כנסת מציע הצעת חוק מצביעים על אחת משלוש אפשרויות: 1. הכנסת
מיד נותנת רשות להכניס את החוק לסדר-היום והוא בכלל בו, ודינו כדין
כל חוק אחר. 2. הכנסת מעבירה את הצעת החוק לוועדה, אלא שבמקרה זה
הנהג הוא שונה מזה של הצעה לסדר-היום. במקרה האחרון מתבקשת הוועדה
להניח את מסקנותיה לגבי אותה הצעה לסדר-היום על שולחן הכנסת ובה היא
מסיימת את תפקידה, ואילו במקרה של הצעת אחוק-הוועדה יכולה להמליץ
בפני הכנסת להצביע מחדש אם יש לקבל את החוק ואם לא, או שהוועדה מחליטה
בעצמה להכניס את החוק או שהיא ממליצה בפני הכנסת להסתפק בכוונה
הממשלה להציע חוק באותו נושא.

לכן, אין להסתפק באזכור תקנה 38 בלבד, אלא
יש לציין במפורש מה עושים בהצעת חוק זו.

ח. כהן:

השאלה שעורר אותה ח"הכ יוניצימן היא שאלה עקרונית. הממשלה, כפי שאתם יודעים, היא כמעט בעלת מונופולין להצעות חוק, שבסופו של דבר מקבלות תוקף של חוק בכנסת, לא מפני שכל המוח היורדי מרוכז אצלה, אלא מפני שאצלה קיימת המנגנון הדרוש לכך. מטבע הדברים שהיא חושבת שזאת הדרך הטובה ללכת בה, שהצעות חוק יובאו לכנסת על-ידה. אבל אף פעם לא היתה מדיניות הממשלה, והיא גם כיום איננה, שלא לעודד חברי-כנסת פרטים מלהציע הצעות חוק משלהם. נהפוך הוא: אתם יודעים שבכל פעם שהממשלה הסכימה שהצעת חוק של חבר-כנסת תועבר לוועדה, התוצאה הסופית היתה שההצעה נתקבלה כחוק בהסכמת הממשלה או בתמיכתה המלאה. אני חושב שראיה טובה מזו אינה נחוצה כדי להוכיח שהענין שלנו הוא דוקא בעידוד הצעות חוק פרטיות מטעם חברי הכנסת. המדובר הוא בהצעות חוק שתכנן הוא בלתי-פוליטי, מצפוני, בהצעות חוק שאינן מעוררות ויכוח פוליטי גדול. אקח לדוגמה את הצעתו של ח"הכ רובין שקיבלה תוקף של חוק במושב הקודם של הכנסת, שלבאשם במשפט פלילי תהיה תמיד המלה האחרונה. זוהי הצעת חוק שאין לה גוון פוליטי; היא דנה בשאלה משפטית מוסרית, מצפונית טהורה, ושכל הסיעות יכולות - על-כל-פנים באופן תאורטי - להסכים לה.

אם שאלה כזאת מעיקה על חבר-כנסת זה או אחר, דעתנו היא שהדרך צריכה להיות פתוחה בפניו להגיש הצעת חוק לכנסת ושהצעת חוק זו תקבל תוקף של חוק בהקדם האפשרי, מבלי שיצטרך להכות ליזמת הממשלה דוקא. מה שאין כן לגבי הצעות חוקים אשר למעשה הממשלה מספלת בהם בתוקף תפקידה. כאשר היתה הצעת חוק - ודוקא הצעה זו היתה נתמכת ע"י חברים מכל סיעות הכנסת - לאסור גידול חזיר, מכיון שהיא באמת עוררה אז ויכוח פוליטי ממדרגה ראשונה, קמה הממשלה ואמרה שאין צורך להביא את החוק הזה לכנסת והיא בעצמה תיקח יזמה לידיה, וכך עשתה.

אני מבין שההצעה כאן שעשרה חברי כנסת צריכים לחתום על הצעת חוק באה כדי למנוע את הדברת חינום. כלומר, שאיש שאין לו למעשה תמיכה כלשהי לא יגיש הצעת חוק ויבזבז את זמנה של הכנסת. הוועדה צריכה לתת דעתה על כך אם שכרההוראה הזאת לא ייצא בהפסדה, אם כי לי נראה שההצעה חוק טובה וסבירה ומתקבלת על הדעת תמצא בנקל עשרה תומכים ולא דוקא מסיעת המציע, אלא דוקא מסיעות אחרות. עידוד שיתוף הפעולה בין הסיעות לגבי הצעות חוק מצפוניות הוא אולי יותר חשוב מאשר עידוד הצעות חוק פרטיות.

ג. שוקן:

התרשמתי ממה שאמר ח"הכ איכילוב בקשר לכפילות בהצעות לסדר-היום. וזה נימוק נגד 10 החתימות, כי עד אשר אוספים אותן יש שהות גם לאחרים להציע הצעה דומה. יחד עם זאת אני חושב שיש מקום למבחן ראשון, אלפני שמטריחים את הכנסת בהצעת חוק, שיתברר שלפחות 10 חברים מוכנים לתמוך בהצעה כזאת. אפשר אולי למצוא פתרון בדרך כזאת שאם חבר-כנסת רוצה להציע חוק פרטי הוא מעבד את ההצעה ומגיש אותה ליו"ר הכנסת. אחרי שהוא מגיש אותה ליו"ר הכנסת, הוא צריך לצרף את 10 החתימות. אם הוא יקבל את 10 החתימות, תגיע הצעתו לדיון.

מ. נורוק:

אחת הזכויות והחובות המוטלות על חבר הפרלמנט היא השתתפות בחקיקת חוקים וגם ע"י יזמה עצמית. אנו רוצים לשלול כאן זכות זו מחבר-הכנסת. אני מתנגד לכך. אשר לסעיף קטן (ב) אני מצטרף לדברים שהושמעו כאן שלא ייתכן שדינה של הצעת חוק יהיה כדין הצעה לסדר-היום, וכי כל הצעה כזאת תלווה בעוד 8 הצעות דומות.

היו"ר ב. אזניה:

אין לערבב את בעיית הכפילות בהצעות לסדר-היום באופן כללי עם הפרשה של הצעת חוק. אין אדם יכול מניה וביה להציע הצעת חוק. אין ספק שזכותו של מציע החוק שמורה לו. עוד לא קרה שמישהו הציע הצעת חוק דומה לזו שהוגשה ע"י חבר-כנסת אחר.

היו"ר ב. אזניה:

עוד לא קרה, לפי נסיוננו בכנסת עד עכשיו, שחבר-כנסת הציע הצעת חוק ללא כל תמיכה ציבורית. אבל זה יכול לקרות. השאלה אינה פורמלית מי חתם, אלא מי עומד מאחורי זה. אבל יכול לקרות שחבר-כנסת נפרד מטיעתו. עצם העובדה שהוא עומד לבד בכנסת מדחוף אותו לכל מיני פעילויות ממוקטנות מבחינת החשיבות הציבורית בשטח החקיקה. אם לא נשים סום מחסום אנחנו עלולים לפתוח איזה פתח, שאולי עד עכשיו לא השתמשו בו לרעה, אבל שחבר-יחיד יהיה יכול להעטיק את הכנסת בכל שבועיים בהצעת חוק.

חבר אחד שיגיש על אחריותו-הוא זה יותר מדי. אבל 10 חברים זה אולי יקשה מדי. חוץ מזה אינני רוצה להטריע לטיעות קטנות שמספראן חבריהן הוא למטה מעשרה, להציע הצעת חוק. אני הייתי מציע 5 חתימות במקום ה-10 שהוצעו כאן. 5 חתימות לא יתבידו כל-כך, כי בנקל יוכל המציע להשיג עוד 4 חתימות.

אני מתנגד לסעיף קטן (ב), מפני שאזכור תקנה 38 אינו אומר ולא כלום. יש לפרש בדיוק מה גורל הצעת החוק המוגשת לכנסת.

ד. נצר: לי נראה שיש עוד להקדיש מחשבה לענין זה.

ע. איכילוב: אני עומד על דעתי שאין צורך בכל חתימות נוספות. אם יעמדו אחר-כך על הצורך בשלוש חתימות, הרי יהיה זה מתוך הנחה ששלוש חתימות אלו תתקבלנה בהון סיעתו של המציע, ולא מחוצה לה, כי אם יש יותר משלוש חתימות, אין הדבר נמצא יותר בידו של המציע.

אפשר היה לקבל את הצעתו של ח"כ שוקן, בתנאי שמטעה שהוגשה הצעת החוק ליו"ר הכנסת, אין אפשרות להגיש הצעת חוק דומה.

כולנו יודעים שבפני ועדת הכנסת הועלתה השאלה מה זאת סיעה. עקפנו אותה. הבעיה החריפה מאד במקרה של חברי-הכנסת ליבשיץ ולמדן וקיימנו כאן ישיבות מספר לשם דיון בבעיה זו. לבסוף התעלמנו וברחנו מן ההכרעה, אם זכות הייצוג ניתנת לאחד, שלושה או חמשה. למה לנו להכניס את זה לכאן? דוקא אלה הדואגים לכך שלא תהיה הגדרה מדויקת של המושג סיעה ושהפיצול והפרוד לא יוגבלו, אינם צריכים להכניס לכאן סייגים כאלה.

אני חוזר ואומר: אני עומד על דעתי שאין צורך בכל חתימות. אבל אם יוחלט כאן על הצורך בחתימות, אני אצמצם להסתפק בשלוש חתימות בלבד.

ש. הלל: אין מקום להצעות פשרה של 3 או 5, כי אין זה מוציא מן הכלל את האפשרות ששלושה או חמשה חברים יעסיקו את הכנסת כל הזמן בהצעות חוקים. מי שרוצה להפריע לכנסת ולהשתמש במתה אינו נזקק דוקא להצעות חוקים. האפקט הציבורי הוא הרבה יותר גדול כאשר מגישים הצעה לסדר-היום. כל סיעה מביאה 5 הצעות לסדר-היום ואינה מביאה אף הצעת חוק אחת. אינני רואה שיש כאן מחסום של ממש טפני אותה הפרעה. לעומת זאת יוצרים מצב לא נוח ומיותר לגבי חבר סיעה שאינו עוזב את סיעתו. נניח שאני נמצא בסיעה קואליציונית ויש לי הצעת חוק, מטבע הדברים כאשר אני הולך לאסוף את 5 החתימות, כל אחד מאלה שאני פונה אליהם רוצה תחילה לדעת אם ההצעה מתקבלת על דעת הממשלה. חבר סיעה קואליציונית שרואה את עצמו אחראי לממשלה, ירצה להטיל על החבר שלו את כל אותם המהלכים שבדרך הטבע היו צריכים לבוא לאחר שהוגשה הצעת החוק. החבר יכול לקבל את 5 החתימות בטיעות אחרות, אבל לא ניחא לי לבקש את החתימות שלהם. אם אתה אומר שיש צורך ב-5 חתימות מטיעתך, אתה יוצר נוחיות יוצאת מן הכלל לסיעה אופוזיציונית ומצד שני אתה מטיל מגבלה רצינית מאד על חבר סיעה קואליציונית.

א. י. גרינברג:

אינני רואה את אותה טכנה של כפילות בהצעות חוקים, כפי שהעלתם אותה כאן וז"ה איכילוב. לעומת זאת אני מתנגד לחתימות הדרושות, כי ע"י כך אתה גוזל את היוזמה הפרטית, משום שחבר-הכנסת אשר ע"ל וטרם והציע את הצעת החוק אינו רוצה בזה שהיא תוצע ע"י מספר חברים ועד אשר יקבל את החתימות יעבור זמן רב. אני מתנגד עקרונית לצורך בחתימות נוספות.

הי"ר ב. אזניה:

אני מבקש שעוד לא נסכם בשאלה זו ונמשיך בינתיים. הרושם שלי הוא שהרוב המכריע של הוועדה הוא בעד מהלך חפשי להצעות חוקים. אבל אני רוצה בעצמי עוד לשקול את העניין וכן להתייעץ עם חברי סיעתם, אם אנו מעוניינים כל-כך בעמדה אחרת, או שאנו רוצים להשאיר את זה כך. דעתי הפרטית היא נגד פרוצדורה של יחיד.

אני מבקש את היועץ המשפטי לסייע לנו בניסוח הסעיף שצריך לבוא בין סעיף 81 וסעיף 82, כי דרוש כאן עוד סעיף מפורש שיקבע את גורל ההצעה כאשר היא מובאת לסדר-היום.

ש. יוניצ'מן:

אפשר לקבוע שהצעות חוקים תוגשנה לכנסת אחת לחודש, ולא במסגרת ההצעות לסדר-היום.

ח. כהן:

אני מציע לנסח את הבעיה הזאת בכמה סעיפים כך:
81. (א) כל חבר כנסת רשאי להציע הצעת חוק.
(ב) הצעת חוק מטעם חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם בכנסת, והמציע רשאי לנמקה בהרצאה של . . .
(ג) לאחר הרצאת המציע תחליט הכנסת אחד מאלה:
(1) להעביר את ההצעה לוועדה;
(2) להחזיר את ההצעה למציע.
(ד) החליטה הכנסת להעביר ההצעה לוועדה, תחליט הוועדה אחד מאלה:
(1) להביא את ההצעה לכנסת לקריאה ראשונה;
(2) להחזיר את ההצעה למציע.

הי"ר ב. אזניה:

לסעיף (א) שכל חבר כנסת רשאי להציע הצעת חוק - אני מציע לכתוב שהשאלה עוד לא הוכרעה.

ע. איכילוב:

לא הוכרע אם יש להגיש חתימות או לא, אבל אין מערערים על עצם זכותו להגיש הצעת חוק. אתמערבב כאן שני דברים.

הי"ר ב. אזניה:

אינני מערבב. לפי דעתי הנוסח שהציע היועץ המשפטי בא במקום הנוסח שדנו בו קודם. אני מציע לקבל אותו ולכתוב שעוד לא הוכרעה השאלה אם יש צורך בחתימות נוספות או לא.

מ. רוזטי:

אם משתמשים בביטוי שהוצע כאן מתקבל הרושם שהעניין נמצא כבר בשלב של הצעת חוק, בשעה שאנו נמצאים כאן עדיין בשלב של בקשת רשות להציע חוק.

הי"ר ב. אזניה:

אפשר לכתוב שהוא רשאי להציע לדיון הצעת חוק.

ט ר כ מ: סעיף 81 (א) ינוסח כך: כל חבר כנסת רשאי להציע לדיון הצעת חוק.

(לא הוכרעה השאלה אם המציע נזקק לחתימות נוספות של חברי-כנסת).

היו"ר ב. אזניה: בסעיף (ב) לאחר המלים "תובא לדיון מוקדם בכנסת", יש מקום להוסיף את המלים "במסגרת הצעות לסדר-היום". עד היום זה נוהג, אבל הדבר אינו קבוע עוד בתקנון.

ש. יוניצ'מן: הקושי הוא בזה שסיעה יכולה להגיש הצעה אחת לסדר-היום פעם בשבועיים. זה מקשה, כי הצעת חוק תצטרך לבוא במקום הצעה לסדר-היום. אינני מתנגד לכך שהצעות החוק תוגשנה באותו יום ד' המוקדם להצעות לסדר-היום, אבל לא על חשבונן.

ע. איכילוב: אין כאן כל רצון לאפשר פריצת גבולות. בטוחני שכולנו מסכימים לכך שצריך להיות זמן מוגדר שבו דנה הכנסת בהצעות לסדר-היום ובהצעות חוקים. אפשר לנסח את הסעיף בצורה כזאת שהדיון בהצעות חוק יהיה באותו יום או באותה ישיבה שבה דנים בהצעות לסדר-היום, אבל אין לכתוב שדינן כדין הצעות לסדר-היום.

היו"ר ב. אזניה: אינני מציע לכתוב שדינן כדין הצעות לסדר-היום, אלא שהדיון בהן יהיה במסגרת הצעות לסדר-היום.

ש. הלל: אפשר אולי למצוא נוסח שלפיו הנשיאות היא הקובעת מתי תועלנה הצעות אלו?

היו"ר ב. אזניה: אני מציע לכתוב: הצעת חוק מטעם חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במסגרת הצעות לסדר-היום. המציע יורשה לנמקה בהרצאה של 10 דקות. הזמן הזה מטפיק מכיון שהוא מבקש אז רשות להציע את החוק.

ט ר כ מ: סעיף 81(ב) ו-(ג) ינוסחו כך: א. הצעת חוק מטעם חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במסגרת הצעות לסדר-היום.

ב. המציע רשאי לנמקה בהרצאה של 10 דקות.

ש. הלל: בהצעת היועץ המשפטי כתוב שלאחר הצגת המציע תחליט הכנסת. ומי ישיב למציע?

ע. איכילוב: זוהי הצעת חוק פרטית ואין צורך להשיב.

מ. רוזטי: השר רשאי תמיד לדבר והוא יכול להביע את דעת הממשלה.

ח. כהן: כיום, כאשר יש הצעה לסדר-היום הממשלה תמיד מחווה דעתה.

ש. הלל: יש לאפשר למישהו לקום ולהתנגד להצעת החוק. לפעמים השר אינו מעוניין להתנגד, אבל יש לתת אפשרות זו למישהו.

ח. כהן: אני מציע להוסיף לאחר שהמציע מרצה, רשאי היו"ר הישיבה לתת רשות הדיבור לסדר-היום.

מ. רוזטי: אפשר לכתוב: חבר-כנסת רשאי להציע אחד מ-3 דברים.

היו"ר ב. אזניה: אני מציע לכתוב: ב"כ הממשלה או חבר-כנסת אחר רשאי להביע התנגדות להצעה.

מ. רוזטי: אני מציע לכתוב שחבר הממשלה או חבר כנסת רשאי להציע אחת משלוש אפשרויות והכנסת מחליטה.

ח. כהן:

צריך להיות ברור שהתוצאה היא שיכולים להיות הרבה מתנגדים. צריך לכתוב שרק אחד רשאי להביע את ההתנגדות. מכיון שיש ויכוח כללי בקריאה ראשונה, לא צריך להפוך את הדיון המוקדם הזה לוויכוח כללי.

ש. יוניצ'מן:

כאשר כותבים ב"כ הממשלה, האם זה אך ורק שר?

היו"ר ב. אזניה:

ב"כ הממשלה הוא רק שר.

ע. איכילוב:

במצב הנוכחי אין הדבר ברור די צרכו.

ח. כהן:

סגן שר יכול להיות רק חבר-כנסת, אחרת לא היה יכול לדבר בכנסת.

היו"ר ב. אזניה:

אני מציע שנפרד בין הבעיות ונראה מה קורא אחרי שהוא רשאי לנמק.

ח. כהן:

אחרי שהוא מנמק חבר הממשלה או אחד מחברי הכנסת רשאי להציע לדחות את ההצעה.

ע. איכילוב:

הצעת המציע כוללת הצעה להעביר לוועדה.

ש. הלל:

חבר הממשלה יכול תמיד לדבר. צריך לתת גם את האפשרות לחבר-כנסת אחר להביע את התנגדותו.

היו"ר ב. אזניה:

מוכרחים לכתוב כאן שהממשלה רשאית להביע את עמדתה להצעת החוק, אחרת זה סבך ללא מוצא.

ש. הלל:

אפשר לכתוב: לא הביעה הממשלה את עמדתה להצעת החוק רשאי היו"ר לתת רשות הדיבור לחבר-כנסת.

ח. כהן:

אחרי שהמציע ינמק את הצעתו רשאי אחד מחברי הכנסת להציע לדחות את ההצעה ואחרי זה נוסף הוראה מפורשת שסומד כר בסעיף הזה אינו פוגע בזכותה של הממשלה לבקש רשות הדיבור.

מ. רוזטי:

עד עכשיו קתבנו, בהצעות חוק ממסליות, שדברי המציע נחשבים ככוללים הצעה להעביר את החוק לוועדה. אני מציע לכתוב כאן שדברי המציע ייחשבו ככוללים הצעה להעמיד את הצעת החוק בסדר-היום.

בשלב זה העברה לוועדה אינה דומה להעברה לוועדה

אחרי קריאה ראשונה.

ח. כהן:

עד עכשיו משתדלים לקבוע כאן נוהג אחר מזה של הצעות לסדר-היום. שהצעה זו מובאת לכנסת לדיון מוקדם שאחריה היא מועברת לוועדה כדי שזו תחליט אם יש מקום להעמידו לקריאה ראשונה ואם לא.

מ. רוזטי:

אם המליאה מחליטה לראות בדיון מוקדם זה קריאה ראשונה, היא רשאית לעשות זאת. כך נהגנו עד כה.

ח. כהן:

אם זה היה הנוהג - אני מציע לשנותו. דרושה בדיקה מוקדמת של הצעת החוק.

מ. רוזטי:

עד כה כאשר הכנסת החליטה להעביר לוועדה הצעת חוק לבדיקה, היה בזה משום נצחון חלקי למציע. ז.א. שהכנסת אינה משוכנעת לגמרי והיא מבקשת את חוות-דעתה של הוועדה. אבל אם הכנסת משוכנעת בצורך בחוק הזה, מדוע לא תוכל לראות זאת כקריאה ראשונה?

ש. יוניצ'מן:

הצעתו של היועץ המשפטי מאפשרת למציע להעביר את הצעתו לבדיקה בוועדה, כי אחרת יש כל הסיכויים שכל הצעת חוק פרטית תדחה במליאת הכנסת. ייתכן שיש למצוא מלה אחרת במקום המלה "להעביר" לוועדה, כדי לא לערבב את זה עם המושג של העברה לוועדה אחרי הקריאה הראשונה.

הי"ר ב. אזניה:

אפשר להשתמש במלה "למסור".

ג. שוקן:

לדעתי יש לאפשר למליאה להחליט מיד על העמדת החוק לקריאה ראשונה בכנסת. אם היא מסכימה לזה, חוסכים זמן ועבודה של הוועדה.

הי"ר ב. אזניה:

בשלב זה אנו צריכים להחליט אם המליאה יכולה להעמיד את החוק מיד לקריאה ראשונה או לא. אני מבין שהיועץ המשפטי מתנגד לכך בכל חוקף; הוא טוען שיש צורך בבדיקה נוספת, אף על פי שזה שינוי לגבי הנוהג הקיים.

ע. איכילוב:

אני רואה לפני שלוש אפשרויות: האחת, שברור לכנסת שאין מקום להצעה והיא מחליטה להורידה מסדר-היום. שניה, שברור לה שיש מקום להצעה והיא מוכנה לכלול אותה בסדר-היום. וטלישית, שהכנסת אינה בטוחה בדבר והיא מבקשת להעביר את הענין לבדיקה בוועדה. הוועדה יכולה עוד לשנות את החוק גם לאחר שימסר לה בסיום הקריאה הראשונה, כפי שהיא עושה בכל החוקים האחרים, והיועצים המשפטיים של הממשלה משתתפים בוועדות ועומדים על משמר התיקונים.

הי"ר ב. אזניה:

הבעיה היא שלאחר שהחוק נמסר לוועדה עם טיוטת הקריאה הראשונה היא קשורה כבר לנושא. אם החוק מועבר אליה לבדיקה היא אינה קשורה לנושא, היא יכולה גם להרחיבו. יש כאן גם ענין של "בפני עוזר אל תשים מכשול", כי מה יכולה הכנסת לקבוע אחרי 10 דקות של הסברה?

ג. שוקן:

אינני מבין מדוע רוצים להגביל את הכנסת כאשר הדבר נוגע להכרעה חיובית, ומסכימים לתת לה סמכויות כאשר הדבר נוגע להכרעה שלילית. אם היא רשאית להחליט באופן שלילי, היא רשאית גם להחליט באופן חיובי.

בפני הכנסת צריכות להיות 3 ברירות: הכרעה שלילית, הכרעה חיובית, או העברה לוועדה.

א. רוזנאל-נאור:

כאשר החוק עובר לוועדה האם תפקידה לבדוק אם בכלל יש צורך בחוק הזה או האם היא צריכה לטפל בו כמו בכל הצעת חוק אחרת?

הי"ר ב. אזניה:

לא זה ולא זה. היא צריכה ליישן מה לעשות בחוק.

ד. נצר:

למה לגזול מן הכנסת את האפשרות לראות את הבאת החוק בפעם הראשונה כקריאה ראשונה?

הי"ר ב. אזניה:

איננו יכולים לאפשר מהירות כזאת של פרוצדורה להצעה פרטית, בשעה שהיא איננה קיימת בשביל הצעה ממשלתית. האחרונה עוברת את היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, אחר-כך את ועדת החקיקה של הממשלה ואחר-כך את הממשלה עד שהיא מובאת לקריאה ראשונה בכנסת. גם הצעת חוק של חבר-כנסת צריכה לעבור בדיקה מוקדמת. אחרת אין החקיקה יעילה.

א. רוזאל-נאור: עבודת החקיקה בכנסת מתחילה מן הרגע בו הובא ~~החוק~~ החוק לכנסת ואין זה ענינו כמה ועדות עברה הצעת החוק לפני כן. אנו גם איננו יודעים כמה זמן שיפלו בהצעת חוק פרטית זו לפני שהגישוה לכנסת. לכן זה לא שייך לענין.

ג. שוקן: היועץ המשפטי טוען שהעברה לוועדה זו הכרעה חיובית של הכנסת. אבל הוועדה יכולה גם להחליט שהצעת החוק אינה ראויה לקריאה ראשונה והיא אינה מגיעה לכך. לכן אין לראות בכך החלטה חיובית, אלא בקשה מן הוועדה לבדוק את החוק הזה. איננו יכולים לקשור את הצעת החוק הפרטית לאותה הפרוצדורה של הצעת חוק ממשלתית. היו מקרים רבים שגם הצעת חוק ממשלתית יצאה מן הוועדה בצורה שונה לגמרי מהוועדה אליה. שנית, קיימת האפשרות שחבר-כנסת יגיש הצעת חוק מנוסחת לפי העצה המשפטית הטובה ביותר. יש עורכי-דין טובים במדינה שהיו יועצים משפטיים והיו מנסחים של חוקים במשרדים ממשלתיים ויש לחבר-הכנסת האפשרות הטכנית לבוא בהצעת חוק מנוסחת בצורה הטובה ביותר. גם מבחינה קונסטיטוציונית הכנסת היא המוסד המחוקק וחבר-הכנסת הוא המחוקק. מבחינה קונסטיטוציונית יש לכנסת יותר טיכות לחוקק חוקים מאשר למשרד ממשלתי, ש הוא רק המוסד המבצע. אמנם עומד לרשותו כוח אדם ויועץ משפטי יותר משוכלל מאשר לרשות חבר-הכנסת, אבל זה איננו מונע ממנו את האפשרות להציע חוקים, והכנסת רשאית - אחרי הטבר של 10 דקות - להחליט שהיא מעמידה את החוק מיד לקריאה ראשונה.

מ. רוזטי: לדעתי יש לאפשר לחבר-הכנסת לבקש רשות מן הכנסת להעמיד מיד את הצעתו לסדר-היום. דברי המציע צריכים להחשב ככוללים הצעה להעמיד את הצעתו לסדר-היום, הכנסת רשאית להענות לבקשתו, לדחותה או להעביר את החוק לבדיקה לוועדה. הוועדה רשאית להמליץ בפני הכנסת: א. להעמיד את החוק לקריאה ראשונה; או - ב. לשלול את הצעת החוק; או - ג. שהוועדה רושמת לפנייה את דעת הממשלה וכוונתה להביא חוק דומה בעתיד הקרוב.

ע. איכילוב: אני גם כן שוכנעתי מבימוקים של היועץ המשפטי ואני מוכן לקבל את עמדתו מבלי לפגוע בעקרון שתמכו בו חברים רבים.

ברור שאני אומד על 3 אפשרויות: החלטה של הכנסת לכלול את ההצעה בסדר-היום, העברה לוועדה או החלטה שלילית. אבל אני שולל מן ההצעה את האפשרות לאמר שאין להעמיד את החוק לקריאה ראשונה.

ח. כהן: אני מוכן לקבל את זה בתוספת אחת: שהכנסת יכולה להעביר את החוק לוועדה עם יפוי-כוח שלא להחזיר את זה מליאה. אני מסכים שהכנסת תחליט להעמיד את זה בסדר-יומה, והוועדה המוסמכת רשאית לבדוק את ההצעה מתוך מגמה חיובית; או שהכנסת תחליט להחזיר את ההצעה למציע; או שהכנסת תמסור את החוק לוועדה לבטיקה אם להעמיד את החוק בסדר-היום או לא.

ע. איכילוב: אני מסכים לזה.

הישיבה ננעלה בשעה 10.30