

פרוטוקול מס' 10/ג

מישיבת ועדת הכנסת ביום שלישי, כ"ד  
בכסלו תשי"ח (17.12.1957) בשעה 8.30

ג ר כ ח ל:

חברי הוועדה:

- ב. אזניה - היו"ר
- ע. איכילוב
- א. אלטמן
- ש. גב
- א. י. גרינברג (סגן יו"ר הכנסת)
- ג' מועדי
- מ. גורוק
- נ. ניר (סגן יו"ר הכנסת)
- א. רוזאל-נאור
- ג. שוקן
- א. תלמי

מוזמנים:

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

- א. הקצבת זמן לדיון בחוק המיט, תשי"ח-1957.
- ב. תקנון - הצעות חוק מטעם חברי הכנסת.

א. הקצבת זמן לדיון בחוק המיט תשי"ח - 1957:

היו"ר ב. אזניה: סיעות חרות ומפא"י ביקשו שהדיון בחוק זה יהיה סיעתי. עלינו לקבוע כמה זמן יוקדש לדיון הזה.

ע. איכילוב: אני מציע 12 שעות.

היו"ר ב. אזניה: לדעתי 10 שעות מספיקות.

ה ד ח ל ט

להקצות לדיון בחוק המיט תשי"ח - 1957  
10 שעות.

היו"ר ב. אזניה: לפנקסנעבר לדון בתקנון, אמסור רשות הדיבור למר רוזטי להודעה בקטר לביקורה של המשלחת הסרלמנטרית מברזיל.

ג. רוזטי: יו"ר הכנסת ביקש ממני לטנות ליושבי-ראש הוועדות ולהודיע להם, כי אחר ה-18.12.57, תפקד בכנסת המשלחת הפרלמנטרית מברזיל, וכי על הכנסת לקבלה בכבוד הראוי לה. המשלחת שלנו נתקבלה בטבר פניה יפות מאד בברזיל, ואחד הטומנטים הטובים היה הביקור בפרלמנט.

המשלחת שלהם תשב בתוך הכנסת ויו"ר הכנסת יקדם את פניה בברכה. הישיבה תהיה קצרה ויו"ר הכנסת מבקש מאת חברי הכנסת לראוב לכן שתהיה נוכחות מלאה באולם.

היו"ר ג. אזניה: אנו תומכים בבקשת יו"ר הכנסת.

ע. איכילוב: לדעתי לא טוב עשו שכחרו ביום ז' לביקור המשלחת בכנסת.

מ. רוזטי: אנו מקבלים לתשומת-לבנו את הערתו של ח"כ איכילוב. גם אנו חשבנו על-כך, אלא שהדבר לא ניתן לסידור אחר במסגרת החכנית הכללית שנקבעה לאורחים.

ב. תקנון:

היו"ר ג. אזניה: ביקשתי מאת היועץ המשפטי להכין לנו הצעה לדיון על הפרק של הבעת אי-אמון.

היועץ ח. כהן: זאת לא היתה הבקשה היחידה. נתבקשתי גם לנסח את ההצעות שהושמעו כאן בקשר להצעות לטה"י, וכך עשיתי. אני מקווה שכללתי את כל ההצעות שהושמעו, ובמידה שהיו הצעות שונות הכנסתי גרסאות שונות. מדבר אחד התעלמתי במתכוון, מפני שאם באמת רוצים להכניס אותו לתקנון, הריהו דורש שיקול נוסף. אני מתכוון לאיטור שהוצע להטיל על הממשלה לבקש דחיית דיון בהצעה לשוב או שבועיים. חשבתי שזה יהיה פרק בפני עצמו שיבוא אחרי הפרק שאנו דנים בו עכשיו (הצעות חוק מטעם חברי הכנסת), והפרק הזה ייקרא "הצעות חברי כנסת שאינן הצעות חוק"; הוא יכלול שני חלקים: 1. הצעות לסדר; 2. הצעות לסדר-היום.

(קורא את ההצעה)

בקשר לזכות הערעור בפני ועדת הכנסת הייתי קצת יותר ליברלי מאשר רוב המתווכחים כאן ונתתי כמעט בכל מקרה שאש לבשיאות זכות לשלול או לשנות הצעה לטה"י, זכות ערעור לוועדת הכנסת. אתם, כמובן יכולים למחוק ולהוציא זכות זו מטעין זה או אחר.

ע. איכילוב: יש כאן טעין אחד שנראה לי כי מראש לא נוכל להסכים לו.

היו"ר ג. אזניה: אני מציע שלא נדון בהצעה זו היום. נדפיס אותה, נחלק אותה לחברי הוועדה ונמציא אותה לבשיאות, וכעבור שבוועיית-שלושה נדון בה. אני מבקש שהסיעות תלמדנה את ההצעה הזאת, כדי שנוכל לדון בה בהקדם.

אנו עוברים עכשיו לפרק י"ב - הצעות חוק מטעם חבר-הכנסת. בפעם הקודמת לא סיכמנו מי משיב למציע וכן לא סיכמנו מה הן האפשרויות העומדות בפני מליאת הכנסת כאשר מובאת בפניה הצעה כזאת. האפשרויות שנתגבשו כאן היו: מלבד הטרה מטה"י - העברה לוועדה לליטות, ניסוח או חוות-דעת, העמדה מידית לקריאה ראשונה, או שתי האפשרויות גם יחד.

אני מציע שנדון כעת בבעיה: מי משיב למציע?

ע. איכילוב:

לדעתי, הממשלה חייבת להשיב למציע ובמקרה שהיא מציעה להסיר את הצעת החוק מסה"י - ורק במקרה כזה - ניתנת רשות הזיכור לחבר-כנסת תומך בהצעה, לנטק את תמיכתו. אם הממשלה תומכת בהצעה - אין צורך בתומך נוסף.

א. י. גרינברג:

אין חובה מיוחדת ~~ל~~ לממשלה בעניין זה. אם היא משיבה - ודאי שחוב. אם היא מציעה להסיר את הצעה מסה"י, יכול חבר-כנסת להציע העברה לוועדה. אם היא מציעה העברה לוועדה, יכול חבר-כנסת להציע קריאה ראשונה בכנסת, גלי תיורן של הוועדה. בכל מקרה יכול חבר-כנסת לקום, אחרי נציג הממשלה, ולהציע אף הוא הצעה, אך בתנאי שהצעתו לא תהא זהה עם הצעת הממשלה.

ע. אזכולוב:

ואם נציג הממשלה אינו משיב וגם חבר-כנסת אינו משיב - מה גורל ההצעה אז?

א. י. גרינברג:

מצביעים וההצעה היא שקובעת את גורלה. הצעתי היא, בניגוד להצעת ח"כ איכילוב, שהממשלה אינה חייבת להשיב למציע.

מ. נורוק:

אני תומך בהצעת ח"כ איכילוב: הממשלה משיבה, ואם היא מתנגדת להצעה, ניתנת רשות הדיכור לתומך. אם אין התנגדות - אין גם צורך בתמיכה.

ש. בבה:

יכולה להיות הצעת חוק של חבר-כנסת שהממשלה אינה מעונינת בה כלל ואינה מתערבת בה.

א. תלמי:

קשה להעלות על הדעת שהצעת חוק שעלולה לקבוע את סדרי המדינה לתקופה מסוימת ולחייב את אזרחיה, לא תעניין את הממשלה. יחס הכבוד לחוקים שאנחנו מחוקקים מחייב את הנוגעים בדבר - והנוגע בדבר היא הממשלה - להתעניין בהצעות החוקים המוגשות ע"י חברי-הכנסת וללקוט עמדה.

היור' ב. אזוביה:

השאלה היא, במידה מסוימת, תאורטית, מפני שאיננו זוכר במשך 7 שנים, מקרה שהממשלה לא השיבה להצעת חוק. היה מקרה אחד שחבר-כנסת השיב ואח"כ השר, בתוקף זכותו, קם אף הוא לדבר ואף מענו שאין זה הוגן. איננו מניח שהממשלה לא תענה, אם כי יכול לקרות דבר כזה.

אם מקבלים את דעתו של ח"כ איכילוב נשאר עדיין השאלה מה בדבר התמיכה בצורת הצעה להעביר לוועדה. זוהי הצלה של ההצעה; במקום להסירה מיד מסה"י מעבירים אותה לוועדה. אני מסכים לדעתו של ח"כ איכילוב בעניין חשבות הממשלה. איננו מסכים אותו בענין התמיכה הברוטפת.

היוע"מ ח. כהן:

אני מסכים עם ח"כ תלמי שהכנסת זכאית לדעת, כאשר באה לפני הצעת חוק של חבר-כנסת, אין הצעת חוק זו משתלבת לתוך תכנית החקיקה הכללית של הממשלה.

אני הצעתי כבר לפני שנים רבות - ללא הצלחה יתרה - שאנחנו ננהיג, מה שבארצות אחרות נקרא "באום הכתב", שבפתיחת כל כנסת של הכנסת תביא הממשלה לכנסת את תכנית החקיקה לאותו כנסת. אצלנו התכנית קיימת. ואז הכנסת יכולה לכלכל את מעשיה וכל חבר-כנסת יכול לכלכל את מעשיו לפי תכנית זו. היום המצב הוא זה, שאם חבר-כנסת חוטב שאינו עניין סעון חקיקה הוא לוקח יזמה ומציע הצעת חוק, בו בזמן שאולי הממשלה יושבת על אותה מדוכה ומציעה הצעת חוק משלה. הממשלה נמצאת במצב קשה. מצד אחד היא מסכימה שיש צורך בחוק הזה; מצד שני היא רשאית - וזה לגיטימי ביותר - לשמור את הזאת החקיקה לעצמה. יש לזה הרבה יתרונות, שכבר עמדתי עליהן ביטיבות קודמות, מפני שהכנת החקיקה בשלבים קודמים היא אחרת, יסודית יותר ומדעית יותר מאשר זה יכול להיות אצל חברי-הכנסת.

(היוע"מ ח. כהן:)

הממשלה מעוניינת - כל ממשלה עד עכשיו היתה מעוניינת - לעודד את יוזמת החקיקה של חבר-כנסת פרטי. זה אחד מן התפקידים הישנים והמובהקים ביותר של חבר-כנסת שיראה יזמה עצמית ויציע הצעות חוקים.

לכן, להתנגד להצעת חוק של חבר-כנסת אין היא יכולה. אין היא יכולה גם להתנגד לה מטעם שהיא גם כן מציעה הצעת חוק כזאת. התוצאה מכך היא שמעבירים את ההצעה לוועדה, ובתוך הוועדה אומר נציג הממשלה מעט יבואו עם הצעת חוק מטעם הממשלה, ואפשר יהיה לשלב את זה. אני חושב שהדבר הזה אינו פתרון אידיאלי וכדאי לחשוב על שיפורים.

קודם כל, אני חושב שחבר-כנסת שרוצה להציע הצעת חוק, כדאי שיתן על-כך הודעה מוקדמת לממשלה באמצעות יו"ר הכנסת. כיום, כאשר חבר-כנסת מציע הצעת חוק יו"ר הכנסת מניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת ויחד עם ילדו המצטרף, הוא מודיע על כך לממשלה. אני מודה שבנשיאות יושב גם נציג הממשלה. הנשיאות מחליטה לאיזה שר הצעת החוק טייבת ובאותו יום או יום-יומיים, או אמילו שבצע לפני זה היא מודיעה לה שהצעת החוק טובה לכנסת. השר אינו בקיא בתכנית החקיקה הכללית. הוא גם אינו בקיא בתכנית החקיקה הנוגעת למשרדו-הוא, מפני שתכנית החקיקה נמצאת עוד בפעולה במשרד המשפטים מזמן קודמו, והוא בכלל לא טיפל בזה. לא זו בלבד, אלא יש שרים שמטבע בריאתם אינם מתעניינים בשלבים הטכניים של החקיקה. יוצא - ואני מצטער שיצא כך דוקא בזמן האחרון - שהתשובה שנותן נציג הממשלה אינה נכונה, אינה משקפת את עמדת הממשלה לאותה הצעה - דבר שאסור למנוע אותו אם יתנו הודעה סבירה על הצעת החוק.

לכן מן ההגיון ומן הדין הוא שהנשיאות תקן לממשלה הודעה מוקדמת, משקפת, על כל הצעת חוק שתובח על שולחן הכנסת. זה לא כמו הצעה לסה"י - שם באמת מספיקה הודעה של יום-יומיים או שבוע. בשביל הצעת חוק זה לא מספיק, מפני שהיא מצריכה טיפול מסוים, על-כל-פניו במשרד המשפטים.

אחרי שהממשלה מקבלת את ההודעה, לפי דעתי, היא צריכה להודיע לנשיאות אם היא נוקטת עמדה או אינה נוקטת עמדה להצעת החוק, מפני שאם אינה נוקטת עמדה, אין היא חייבת לנאום בכנסת. היא יכולה לאמר שאינה רוצה להתערב ושהצעת החוק יכולה ללכת בדרכה הרגילה. לאחר שהממשלה מקבלת את הצעת החוק ויש לה שהות להחליט את החלטתה היא לא תשיב על המקום בנאות ואינו שקול ואינו מכובד מפאת חוסר הזמן ומפאת היחידות של הנציג שעונה.

אני חושב שגם כבוד הכנסת וגם כבוד חבר-הכנסת המציע את ההצעה מחייבים שהשובת הממשלה לא תהיה מקרית, אלא תנתן בדרך הבדוקה והיטודית ביותר.

היו"ר ב. אזניה: היה בוועדה בזכות על הצורך בחתימות נוספות. הוועדה לא קיבלה את דעתי בענין זה ואני, באין ברירה, קיבלתי את דעתה שאין צורך בחתימות נוספות. ייתכן שחברי הכנסת קיבלו את הרושם שאני רוצה להכביד על הצעות חוק של חברי-הכנסת. אבל אין הדבר כך. הצעתו של היועץ-המשפטי נראית משכנעת מבחינת ההנפקה, אבל מבחינת התוצאות היא יכולה להביא להכבדה עובדים במדינת ישראל, בכל הטח על עסקנות ציבורית, במתח גבוה ויש מאבק על אדיפויות. תארו לכם שחבר-כנסת מציע הצעות חוק וצריך לחכות לתשובת הממשלה. (היוע"מ ח. כהן: זה יקח שבועיים. עכשיו מוסרים הודעה של יומיים). אילו היה מדובר בשבועיים לא הייתי מעלה את השאלה הזאת. אבל אינני רואה כיצד בשבועיים ידונו עליון במשרד המשפטים ובמשרד הנוגע בדבר. זה אינו מתאים למציאות. לשבועיים הייתי מסכים מיד, בלי כל היסוס.

היוע"מ ח. כהן:

בהודעות זו בדיוני לטבח את חברי-הכנסת הטיעות האוניברסיטה. הם, דרכך בכך, שאינם מציעים הצעת חוק, אלא אחרי שהם מדברים עם היועץ המשפטי. הם באים ומקבלים נוסח ועזרה.

א. רוזאל-נאור:

הצעת היועץ המשפטי לא רק שהיא באה להכביד באופן טכני, אבל היא גם מארעת באופן לא נכון קצת את תפקידה של הכנסת ואת תפקידה של חברי-הכנסת. מימרתו של יו"ר הכנסת שהכנסת היא ריבונית, היא גם בחלתו של כל חבר-כנסת והוא ריבוני להציע הצעות מבלי להתייעץ עם הממשלה על מצב החקיקה שלה. חבר-כנסת צריך לפעול בתוקף תפקידו, ולא תמיד זה זהה עם מהלך הדברים של הממשלה.

אני מקבלת את הדברים שאמר היועץ המשפטי על כוונת ההוסעות של השרים בזמן האחרון ועל התשובות שנתנו כאן. אבל אני גם שואלת: מדוע זה כך?

היוע"מ ח. כהן:

אי-אפשר אחרת. אי-אפשר אכל זר יהיה מומחה לכל הצעה שחבר-כנסת בתוקף ריבוניותו מציע לכנסת.

היו"ר ב. אזניה:

אני מציע שנסכם עכשיו.

היוע"מ ח. כהן:

אני מציע שהנוסח יהיה כזה שיקבע שאם הממשלה לא הודיעה ליו"ר הכנסת מה היא עמדתה..

א. רוזאל-נאור:

זה תקנון של הכנסת ולא של הממשלה.

היוע"מ ח. כהן:

בחקרה שהממשלה מודיעה ליו"ר הכנסת שאינה רוצה לדבר בנוגע להצעת חוק פטווימת, הוא יודיע על כך לכנסת.

ש. בבה:

אינני מבין מדוע הממשלה מוכרחה להודיע על כך קודם ליו"ר הכנסת. זכותו של שר לדבר, שמורה לו תמיד.

היוע"מ ח. כהן:

הממשלה אינה חייבת להודיע ליו"ר הכנסת. היא רשאית לעשות כך.

היו"ר ב. אזניה:

אני מציע שלא נסכם כעת, ונעבור לדיון בשאלת האפשרויות העומדות בפני הכנסת, לטיפול בהצעת החוק.

ע. איכילוב:

הצעתי היא שתהיינה 3 אפשרויות: הסרה מסה"י, העמדה לסה"י לקריאה ראשונה והעברה לוועדה. העברה לוועדה כוללת את האפשרות שהוועדה תחווה-דעתה ותאמר שהחוק אינו ראוי להיות נדון בקריאה ראשונה, או שהוא ראוי לכך והוועדה מנסחת אותו ומלטשת אותו.

היו"ר ב. אזניה:

אם מעבירים לוועדה, ברור שהיא יכולה להחזיר את ההצעה לשם קריאה ראשונה בנוסח מתוקן, או בצורה חוות דעת שאין לקבל את ההצעה. נשאלת השאלה אם מליאת הכנסת יכולה להחליט שיש להעמיד את ההצעה לקריאה ראשונה מבלי להזדקק לתיווכה של הוועדה. היועץ המשפטי התנגד לאפשרות הזאת.

ע. איכילוב:

לדעתי יש לחייב העברת כל הצעה לוועדה, לפני שמעמידים אותה לקריאה ראשונה.

א. רוזאל-נאור:

כאשר מעבירים לוועדה לחוות-דעת או לליטוש, האם יכולה המליאה להורות לוועדה לאיזו מסרה מועבר אליה החוק? (היו"ר: זאת השאלה).

ש. בבה:

לדעתי אין כל צורך בתיווכה של הוועדה, כי בין כה וכה, אם תועמדה ההצעה לקריאה ראשונה ותועבר לוועדה, הוועדה תוכל אז ללטש ולנסח אותה.

הנטיין עם הצעות חוק פרטיות עד כה אינו מראה על טחנת בטיטול בהן.

היו"ר ב. אזניה:

אני מציע לכתוב: "לא החליטה הכנסת להסיר את ההצעה מסדר-יומה והעבירה אותה לוועדה - תהא הוועדה רשאית להחזיר את הצעת החוק לכנסת עם חוות-דעת שאינה ראויה לקריאה הראשונה, או להכינה לקריאה ראשונה".

היוע"מ ת. כהן:

אני מציע לא לסכם גם את השאלה הזאת.

ש. בבה:

אני מציע לכתוב שהוועדה רשאית להכינה לקריאה הראשונה או להמליץ בפני הכנסת להסירה מסדר-היום.

היו"ר ב. אזניה:

לא ייתכן שהכנסת לא החליטה להסיר את ההצעה מסה"י ואילו הוועדה כן החליטה כן.

א. חלמי:

החוק מועבר לוועדה רק לשם ליטוש וניסוח ולא לשם קביעת חוות-דעת שלילית.

א. אלטמן:

הכנסת מעבירה את החוק לוועדה לברור. הוועדה זה עוגן הצלה, כי אחרת היו מיד מסירים את הצעת החוק מסה"י. ע"י הוועדה ניתנת האפשרות לשקול אם יש צורך בחוק או אין בו צורך, שלא על סמך הנמקה קצרה של 10 או 15 דקות.

היו"ר ב. אזניה:

אני מבקש שתקבעו עמדה לענין זה ונסכם אותו בפעם הבאה.

הבאה.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00

=====