

פרוטוקול מס' 131

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום ד',
ז' בתמוז תשל"א (30.6.71), בשעה 8:30.

נכחו:

חברי הוועדה:

י. גולדשמידט - היו"ר
מ. ביבי
ז. הרינג
מ. אביזור
מ. בן-פורח
י. ארידור
ש. פרידמן
ר. ארזי
מ. פרוש
א. אנקוריון
י.ה. קלינגהופר
ג. האוזנר

מוזמנים:

פרופ' א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
מר רוח - משרד הפנים
מר שפט - משרד הפנים
מר גוברמן - משרד המשפטים

מזכירת הוועדה:

ר. מלחי

רשם:

א. סירי

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו), תשכ"ט-1969

היו"ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה.

בישיבה הקודמת, ובה דנו בהצעת החוק, היו חלופי דעות בנוגע לדרך הטיפול בחוק. בסוף הישיבה שמענו חלק מדברי הפתיחה של הה"כ בן-פורת, כמציע החוק, והובטחה לא רשות הדיבור להמשיך דבריו. אבל בינתיים העתקנו והפצנו את נאמרו במליאת הכנסת כאשר הביא את הצעת החוק לקריאה ראשונה.

פ. בן-פורת:

זה מספיק.

י. ארידור:

אני רוצה לחזור ולהשלים את מה שטענתי בישיבה הקודמת, לאחר שבדקתי והתייעצתי בנושא זה התייעצות נוספת. לאחר ההתייעצות אני משוכנע שאין שום יסוד חוקי שהוועדה הזאת, או כל ועדה אחרת של הכנסת, תמשיך בדיונים בחוק המונח לפנינו. והייתי מציע לוועדה לא לעשות משהו בלתי חוקי.

לפי סעיף 3 לחוק הרציפות, משהוחלט על רציפות, תמשיך הכנסת הנכנסת, בוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה ובמליאה, לדון "וכו". כלומר, הדיון חייב להמשיך בוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה.

השאלה היא האם אנחנו יכולים לבצע היום את ההוראה הזאת של החוק. הכנסת החליטה להעביר את הצעת החוק הזאת לוועדת החוקה. לכן חובתנו היא לבדוק האם ועדת החוקה היא אמנם הוועדה אשר בלשון החוק הצעת החוק היא בתחום ענייניה.

לפי סעיף 12 של תקנון הכנסת תחומי העניינים של ועדת החוקה הם: חוקת המדינה; חוקי יסוד; חוקים וסדרי משפט. לעומת זאת תחומי העניינים של ועדת הפנים הם: שלטון מקומי וכו'. סעיף 12 של התקנון מגדיר הגדרה חד-משמעית מהו תחום העניינים של הוועדה. אי-אפשר לשנות תחום עניינים זה על-ידי כך שתהיה החלטה להעביר לוועדה זו או אחרת הצעת חוק זו או אחרת. מותר להעביר לוועדה גם הצעת חוק שאיננה בתחום ענייניה. בסעיף 90(א) לתקנון נאמר: הקריאה הראשונה תסתיים בהצבעה בעד העברה של הצעת החוק לוועדה מוועדות הכנסת או נגד העברה. כלומר, מותר להעביר הצעת חוק לוועדה כלשהי של הכנסת. אולם המדובר הוא בהעברה רגילה. ואילו כאשר צריך להפעיל את חוק הרציפות, מותר לעשות זאת רק אם הצעת החוק היא בתחום ענייניה של הוועדה, כנאמר בחוק. לא נאמר בחוק הרציפות שהדיון בהצעת החוק יימשך בוועדה אליה הועברה הצעת החוק. הדבר הזה יכול היה להאמר, ומשלא נאמר - יש לכן משמעות חריפה.

סעיף 92 מוסיף ואומר: הוועדה תדון בהצעת החוק שהועברה אליה על-ידי הכנסת. כלומר, אילו היינו עדיין בכנסת הששית היתה זו חובתנו להמשיך ולדון בהצעת החוק. כיוון שאיננו בכנסת הששית, אנחנו יכולים לעשות כן רק אם חל חוק הרציפות, לדעתי אין הוא חל במקרה זה. לכן, אין הוועדה יכולה להמשיך לדון בהצעת חוק זו.

לדעתי אין לבעיה זו שום פתרון אלא להציע הצעת חוק חדשה. אי-אפשר להעביר את הצעת החוק לוועדת הפנים מפני שבכנסת הששית הוחלט להעבירה לוועדת החוקה. גם אי-אפשר לקבל החלטה חדשה בכנסת, על העברה לוועדה אחרת, מפני שאפשר לקבל החלטה בזאת רק לאחר הקריאה הראשונה.

מעניין לציין שבזמן הדיון בוועדת החוקה על חוק הרציפות כמעט ונגעו בנושא זה. על כל פנים, התלבטו אם לנקוט כאן ביטוי מתאים יותר. הרוש לי לצטט קטע מהפרוטוקול מיום 11 באוגוסט 1964.

אמר חה"כ קלינגהופר: עד כה שמרה הכנסת על מתכונת של ועדות קבועות. בכל-זאת הייתי רואה פגם תחיקתי בכך אם לא נתחשב בעובדה שקביעת ועדות קבועות היא ענין לתקנון. זה לא נקבע בחוק. התקנון יכול לשנות את המתכונת של הוועדות הקבועות.

אני מציע להוסיף את המלים הבאות: באין ועדה כזו - לוועדה שנקבעה על-ידי ועדת הכנסת. כלומר, חה"כ קלינגהופר כמעט ונתן את דעתו לנקודה זו שמתעוררת היום. הוסיף על כך חה"כ בגין: או ועדה שעליה תחליט ועדת הכנסת. אמר חה"כ קושניר דאז: אני מציע: או לוועדה המיועדת לכך. ואמר ד"ר ידין: הוועדה המוסמכת לכך. חה"כ אזניה העיר: מסביב לשאלה מי היא הוועדה המתאימה אפשר לקיים דיון מסווג בוועדת הכנסת. לכן אני סבור שאין מקום לביטוי הזה. אני מציע שנקבל את הנוסח שהציע ד"ר ידין בלי התוספות. ד"ר ידין אמר כאן: אפשר גם לומר שבאין ועדה כזו - ועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה. היושב-ראש: אני נוטה לקבל את הצעתו של חה"כ קלינגהופר. חה"כ קלינגהופר הציע: הוועדה תוסיף לדון מן השלב שאליו הגיעה הוועדה של הכנסת היוצאת, והיא תנהג בדיונים שנתקיימו בוועדה של הכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה.

בסיכום הנושא הזה, לפי הפרוטוקול, התוספת שהציע חה"כ בגין לא נתקבלה והענין הועבר לביטוח סופי לד"ר ידין. בסופו של דבר נתקבל הנוסח כפי שהוא טונח לפנינו בחוק הרציפות וכפי שנוסח על-ידי ד"ר ידין.

לאור דיון זה שהיה בוועדת החוקה בזמנו ברור שנתנו את הדעת על כך, שיתכן והוועדה שתיקבע, לפי חוק הרציפות, לא תהיה הוועדה המתאימה, או המוסמכת, אלא ועדה אחרת, וקבעו את הנוסח: ועדה שהחוק הוא בתחום ענייניה. למה בחרו בנוסח הזה? פתרונים לחברי הוועדה דאז; אבל נרגע שהיו לפני ועדת החוקה כל האפשרויות, והיא בחרה במה שבחרה, באותו רגע היא החליטה לא למצות את כל האפשרויות אלא לצקוט בנוסח מצמצם.

אני מודה לחה"כ פרידמן, שהפנה את חשומת לבי לעובדה, כי בפקודת סדרי השלטון והמשפט מופיע אותו ביטוי. כוונתי לסעיף 10א(א) המטפל בתיקון טעות בנוסח שנתקבל. מה שמעניין בסעיף זה זה ההגדרה המופיעה בו, לאמור: "לענין סעיף זה הוועדה - הוועדה מוועדות הכנסת שחוק היה בטיפולה, ואם אינה קיימת עוד - הוועדה שהחוק נמצא בתחום ענייניה, ובאין ועדה כזאת - הוועדה שקבעה לכך ועדת הכנסת". כלומר, סעיף זה מכיר באפשרות שישנה: הוועדה שהחוק נמצא בתחום ענייניה, ואם אין מצליחים לקבוע בדיוק - ועדה שקבעה לכך ועדת הכנסת. זהו בדיוק מה שהיה חסר בחוק הרציפות. היו צריכים להוסיף שבאין אפשרות כזאת - ועדה שקבעה ועדת הכנסת. הסוגיה עמדה לפני ענייני חברי הוועדה בכנסת הקודמת, אולם הם לא הוסיפו את הביטוי הזה. לכן, הרחבה זו לפי סעיף 10א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט איננה חלה במקרה של חוק הרציפות.

מהי התוצאה? שאין לנו שום אפשרות להמשיך לדון בחוק. ועדת החוקה, שהיא אחד המוסדות החשובים לשמירה על החדק בישראל מתבקשת בהיסח הדעת לעשות דבר בלתי חוקי. התוצאה היא שאין לנו שום זכות אפילו להחליט על הנושא הזה ברוב דעות, מפני שאנחנו לא ביח-משפט. אין לנו שום סמכות להחליט ברוב דעות כן לעשות פעולה בלתי חוקית או לא לעשות פעולה בלתי חוקית.

לפי הערכתי, היושב-ראש, בחוק זכותו הטבעית, ההינהגותית, חייב למנוע מהוועדה פעולה בלתי חוקית. אינני אומר שהיושב-ראש צריך לקבל את דעתי. אני יודע שיש דעות הפוכות. לכן אני חושב שהענין טעון בדיקה יסודית.

יחד עם זאת לא יתכן שעד לבדיקה נמשך לדון בחוק. כיוון שאז אנחנו עושים דבר בלתי חוקי, מצד אחד, מבזבזים את זמן הוועדה, מצד שני, ונוחים מ'כשול בפני עוור. משום שהדבר יכול להביא לקידום או לקבלת חוק בכנסת שאין לו שום בסיס חוקי ושלא פורסם כהצעת חוק כחולה.

לכן אני מציע שהיושב-ראש יפנה ויקבל חוות-דעת משפטית. היות ובמקרה זה יש לממשלה חוות-דעת חד משמעית, דבר שמשמע גם מהצעתה להחיל את חוק הרציפות במקרה הנדון, אני יכול להניח שהיעוץ המשפטי של הממשלה מתנגד להשקפתי. אולם הבעיה כאן איננה יעוץ משפטי לממשלה אלא יעוץ משפטי, לכנסת ולוועדות הכנסת.

ז. הרינג: את מי אפשר לשאול?

י. ארידור: יש מספיק משפטנים שאפשר לשאול. אם אני אומר א' והיעוץ המשפטי לממשלה אומר ב', האם זה אומר שדווקא דעתו עדיפה על דעתי? הלא קרה שבתי-משפט לא קיבלו את דעת היועץ המשפטי לממשלה? לכן צראה לי, שלשם בירור הנושא צריך לקבל חוות-דעת או חוות-דעת משפטיות.

א. ידין: מי ישלם בשביל זה?

י. ארידור: אני מציע שיושב-ראש הוועדה יפנה ליושב-ראש הכנסת, ואני בטוח שהוא ימצא את הדרך המחאימה כדי להשיג הקציב מחאים לנושא זה. יש פרופסורים באוניברסיטה, יש שורה של אנשים שיכולים לתת חוות-דעת משפטית.

הינ"ר י. גולדשמידט: את הרעיון הזה שמענו בישיבה הראשונה, והיתה אף תגובה ראשונה של פרופ' ידין. אבל אם זה"כ ארידור מציג עתה את הענין בצורה כזו - עלינו להתייחס לזה.

מ. בן-פורת: ברצוני לומר לכה"כ ארידור: זכור שכאן לא ביה-משפט, כאן כנסת, כאן יש ועדות של הכנסת והמדובר בסדרי עבודה פנימיים של הכנסת - איזה תהליך עובר חוק בין קריאה לקריאה. אם אתה רוצה לדקדק בסעיפום, מדוע עברת בקלות כזו על סעיף 12 המגדיר את תחומי הוועדות, בו נאמר שוועדת החוקה עוסקת ב"חוקים"? ומי שכתב "חוקים" - התכוון לחוקים.

לדעתי הענין פשוט ביותר. בסעיף קטן (ג) של אותו סעיף 12 נאמר "ועדת הכנסת היא המוסמכת לפסוק בתילוקי דעות בענין סמכויות הוועדות". יכולת לדרוש עוד בישיבה הקודמת שוועדת הכנסת תפסוק האם זה בסמכות ועדת החוקה להמשיך בדיון אם לאו. אבל מעולם לא הופסק דיון בחוק כאשר התעוררה בעיה פרוצדורלית. אין מפקקים דיון עד שמקבלים את פסיקת ועדת הכנסת.

י. ארידור: ועדת הכנסת לא מוסמכת לפסוק בשאלה שאני מעורר.

מ. בן-פורת: אז לך לביה-המשפט, לך לבג"צ - אם הוא בכלל ירצה להתערב. אין לך אפשרויות אחרות. בכנסת ישנה ועדת הכנסת. אם אתה טוען שלא ועדת הכנסת ולא אף מוסד בכנסת יכול לפסוק בשאלה זו - כי אז עליך לפנות לביה-המשפט.

י. ארידור: למה אני צריך?

מ. בן-פורת: כי אתה מעורר.

על כן אני מציע להמשיך לדון בחוק. במקביל יכול היושב-ראש, אם הוא רוצה, לקבל את הצעתו של חה"כ ארידור, לפנות ליושב-ראש ועדת הכנסת ולהודיע לו שהתעוררה בעיה כזאת.

י. ארידור: באיזו סמכות רשאי ועדת הכנסת לדון בכך?

מ. בן-פורח: אם אתה חושב שאין זה בסמכותה, אין לך דרך אחרת אלא לפנות לבג"צ.

ז. הרלינג: אני חושב שהטיעון של חה"כ ארידור מלאכותי. הוא טוען שיש לשמוע חוות-דעה של משפטנים. השאלה היא: מי יכריע לאחר מכן? התשובה: שוב אנחנו. אילו חה"כ ארידור היה מצביע על איזה מוסד משפטי שבסמכותו לפסוק - ניקח. אך גם זה יהיה תקדים מסוכן. משום שתיקבע הלכה שיש עליונות של מוסד אחר על הכנסת. אני מבין שזה יכול להיות דבר שתיקבע בחוקה: מיהו המוסד שיהיה מוסמך לקבוע שחוק מסוים הוא אנטי-קונסטיטוציוני. אבל לא מתקבל על הדעה לעשות את הדבר דרך בגב.

עם זאת אינני פוסל שמיעת חוות-דעה של משפטנים. אך על חה"כ ארידור יהיה להשלים עם העובדה, שבסופו של דבר אנחנו נצטרך להחליט.

האמור בסעיף 3 לחוק הרציפות, דהיינו שתמשיך הכנסת הנכנסת לדון בהצעת החוק מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת, אני מפרש ככולל גם את הוועדה בה נדונה הצעת החוק בכנסת היוצאת, ואין שום יסוד להחליף את הוועדה.

מ. ביבי: לדעתי יש שתי עובדות מכריעות הקובעות שהדיון כן צריך להערך בוועדה זו, העובדה המכרעת האחת היא, שהחוק נתקבל בקריאה ראשונה בכנסת היוצאת והועבר לוועדה זו בזמנו. העובדה השניה היא, שהממשלה הקילה על החוק את דין הרציפות, והכנסת החליטה על כך בהתאם לפרוצדורה המקובלת. כשמחברים את שתי העובדות האלה אין מנוס מהמסקנה שוועדת החוקה מוסמכת לדון.

י. ארידור: הצעת חוק זו עברה את התהליכים לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הרציפות, אך לא לפי סעיף 3. זה מה שחסר. יש שלושה שלבים: הממשלה, הכנסת, הוועדה. כאן אי-אפשר לבצע את השלב השלישי מפני שאין לחוק ועדה.

מ. ביבי: אם יש לך טיעון על הפרוצדורה, עליך לפנות לוועדת הכנסת. ליושב-ראש שלנו יש סמכות להשהות דיון עד לבירור כל שאלה פרוצדורלית. במקרה הנדון, מאחר והצעת החוק עומדת כבר על סדר-יומה של הוועדה, לדעתי חייבים אנו להמשיך בדיון. אם יש עוררין על כך, יפנו נא לוועדת הכנסת, שהיא המוסמכת לדון בפלוגתא מסוג זה.

ג. האוזנר: אני מבין שחה"כ ארידור רוצה לפרש את חוק רציפות-הדיון בהצעת חוק בהסמכתו על חקנון הכנסת; ומכיוון שבשניהם מופיע נוסח מסוים - חחום הענינים של הוועדה - רוצה הוא לומר: מה ששם בחחום ענייניה גם פה אותו דבר. לדעתי כאן השגיאה המרכזית בטיעון המשפטי של חה"כ ארידור, והיא כפולה.

ראשית, לגבי חחום הענינים של הוועדות, על פי חקנה 12 מוסמכת ועדת החוקה לדון ב"חוקים וסדרי משפט". אנחנו איננו מוגבלים לדון בחוק כלשהו. כמובן שאיננו דנים בכל החוקים המובאים לכנסת, והמליאה או ועדת הכנסת מעבירות חוקים לוועדות אחרות, אבל בסמכות הוועדה לדון בכל חוק.

מדוע הוגדרו בתקנון תחומים לכל ועדה?

י. ארידור:

ג. האוזנר:
אם כבר אתה רוצה לדקדק בנוסח, יש הבדל בין עניינים לבין חוקים. דיון בחוקים הוא בסמכותה של ועדת החוקה ללא מיגבלה. לפי סעיף 12(א)(6) של התקנון, פרט לאותם חוקים שהכנסת, או ועדת הכנסת על פי סמכותה המיוחדת, תעביר לוועדות אחרות. זו התשובה התקנונית.

אולם יש גם תשובה משפטית-עניינית. אינני חושב שאפשר לפרש את חוק הרציפות בהסמכה לתקנון. מדוע? מפני שבסעיף 1 לחוק הרציפות נאמר "הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה" וכו'. לאמור, הממוקק, שעה שהוא דן בעצם הפעולה של הכנסת, אינו מבטל אותה לאיזו ועדה העבירה את הצעת-החוק. מפניק שהיא העבירה אותה לאחת מוועדותיה - בתחום העניינים או לא בתחום העניינים של אותה ועדה. ואם קרה והממשלה פעלה כפי שנאמר בסעיף 1 - חל דין הרציפות. מזה אין מנוס.

מה פירושה של תחולה זו? זה נאמר בסעיף 3: צריכה הוועדה, שהצעת החוק היא בתחום ענייניה, לדון בהצעת החוק מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת. על-ידי כך שהכנסת העבירה לאחת מוועדותיה הצעת חוק, נעשתה אותה ועדה אוטומטית, לצורך החוק הזה, כוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה. הוזה אומר שאנחנו חייבים לצורך סימון הוועדה כוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה מפי הכנסת היוצאת.

אי לכך אני מציע שהוועדה תמשיך בדיוניה

בהצעת החוק.

א. ידין:
לי יש נגד הטיעון של ח"כ ארידור רק טענה אחת: אני ממתייג מהחלק שבו הוא ניסה להלך אימים על הוועדה. זכותו של ח"כ ארידור לטעון את טענותיו, אלא שכדי לחזקן הוא צייר בפני הוועדה תמונה שחורה.

לגופו של ענין, אני חושב שח"כ האוזנר נתן את התשובה, בנוסף למה שנאמר כבר בישיבה הקודמת. אולם דבר אחד לא כל-כך הבנתי בטיעונו של ח"כ ארידור. הוא איננו טוען שוועדת החוקה היא הוועדה הלא נכונה, מפני שכאשר שאלתיו בישיבה הקודמת אם היה רוצה שחוק זה יידון בוועדת הפנים השיב בשלילה. במשפט מוסגר אוסיף כאן, שכפי שנאמר לי הכנסת הששית לא העבירה את הצעת החוק ישר לוועדת החוקה, אלא הענין הלך לוועדת הכנסת, מפני שלא היה ברור איזו ועדה צריכה לדון בחוק. יוועדת הכנסת היא אשר החליטה להעביר את החוק לוועדת החוקה. כלומר, הצעת החוק הועברה על-ידי הכנסת הקודמת לאחת מוועדותיה.

אין כל ספק שהכנסת השביעית הטילה על חוק זה את דין הרציפות, לפי חוק הרציפות, ולכן אינני מבין את טענת ח"כ ארידור שכלל אין תרופה למצב. הלא החוק הועבר לאחת מוועדות הכנסת, כפי שנאמר בסעיף 1 לחוק הרציפות; אין אפשר לטעון שאי-אפשר לדון בחוק לא בוועדה חוקה ואף לא בוועדה אחרת?

כרגע מטפלת בחוק זה אותה ועדה שטיפלה בו בכנסת הקודמת, שהכנסת העבירה אותו אליה. אם בכל-זאת יש טיעון שאין זו הוועדה הנכונה, מפני שאין החוק בתחום ענייניה, אני חושב שהמקום לטעון את הטענה הזאת איננו פה אלא בוועדת הכנסת. בסעיף 12(ג) של התקנון כתוב ש"ועדת הכנסת היא המוסמכת לפסוק בחילוקי דעות בענין סמכויות הוועדה". ואם לתת לטיעון של ח"כ ארידור את המשקל הגדול ביותר, הרי טיעונו הוא שאין הוועדה הזאת מוסמכת לדון בחוק. ואם יש חלוקי-דעות - אם כי אינני יודע אם דעתו של חבר אחד יוצרת כבר חלוקי-דעות - צריכה להכריע בענין ועדת הכנסת. אותו דבר נובע גם מסעיפים 121 ו-122 של התקנון בנוגע לפירוש התקנון.

שאלה אחרת היא אם ועדת החוקה רוצה להעביר את העניין לוועדת הכנסת. אם היא איננה רוצה, זכותו של הה"כ ארידור לפנות אליה ולהעלות את העניין. אם זה ייעשה והעניין יעבור לוועדת הכנסת - אז אפשר לדון אם זה צריך לעכב את הדיון כאן או לא. אבל בינתיים דבר זה לא נעשה ולכן לא צריך להתייחס לכך.

אני חושב שוועדת החוקה צריכה להמשיך לטפל בחוק כל עוד לא תבוא ועדת הכנסת ותגיד שהחוק צריך לעבור לטיפול של ועדה אחרת.

י. ארידור:

הה"כ האוזנר הסתמך בטיעונו על המלה "חוקים" שבסעיף 12(א)(6) לתקנון. חוקים אמנם פירושו חוקים. אבל זה לא בא לומר: חוקים שנוגעים לשלטון המקומי. אחרת היה יוצא שוועדת החוקה צריכה לטפל בכל הנושאים ושחומר ענייני חופף את כל העניינים.

ג. האוזנר:

נכון.

י. ארידור:

גם חקציב המדינה הוא חוק. האם הוא שייך לוועדת הכספים או לוועדת החוקה?

ג. האוזנר:

לוועדת החוקה - כל עוד הכנסת לא החליט להעבירו לוועדה אחרת.

י. ארידור:

העניינים באים לוועדה בצורות שונות - בצורה של הצעה לסדר היום, בצורה של הצעת החוק וכו'. אבל חומר העניינים הוא מהות הנושא ולא הצורה הפרוצדורלית. לכן, הוועדות הקבועות ותחומי ענייניהן מתחלקים לפי המהות ולא לפי הצורה הפרוצדורלית. אילו היה הה"כ האוזנר טוען, שלא מצא את מהות הנושא הנדון אצל שום ועדה אחרת - ניהא; אבל הוא לא טען זאת אלא אמר שוועדת החוקה היא הוועדה המוסמכת לדון בכל החוקים ובכל הנושאים, ונראה לי שטענה זו אינה מדוייקת.

אשר להערתו האחרונה של פרופ' ידין, שוועדת הכנסת היא המוסמכת לפסוק - מתי היא מוסמכת? כשיש חלוקי-דעות בשני סמכויות הוועדות (לפי סעיף 12(ג)). השאלה שאני מעורר איננה בבחינת חלוקי-דעות על סמכויות הוועדות, אלא: האם חל חוק הרציפות במקרה זה?

א. ידין:

על כך לא יכולים חלוקי-דעות; הרי הכנסת החליטה.

י. ארידור:

אינני חולק על כך שוועדת החוקה היא המוסמכת, על פי החלטת ועדת הכנסת בכנסת הששית, לדון בחוק זה. אני רק טוען שהחוק אינו בתחום ענייניה, כנדרש לפי סעיף 3 בחוק הרציפות. לכן, חלוקי-הדעות הם בקשר לשאלה האם חלה הרציפות או לא.

לפיכך אני חוזר להצעתי. כבר נאמר שזה בסמכותו הטבעית של היושב-ראש לקבוע בדבריה האלה. אינני מציע שהיושב-ראש יקבע ואינני מציע שאנחנו נקבע עכשיו שהיושב-ראש יקבע. יש חלוקי-דעות, ולמעשה לשענה שהשמעתי לא קיבלתי חשובה אחת אלא יותר מחשובה אחת, מנקודות-ראות שונות. לא התרשמתי שיש חשובה הותכת לטעמי. הבעיה רצינית והיא טעונה בדיקה. אינני רוצה שתקבלו את דעתי אלא שתבדקו את העניין, וזאת אפשר לעשות על-ידי החיצויות. לכן אני מציע שתיעשה בדיקה משפטית על-ידי אנשים שאנו סומכים עליהם. נזמין חוות-דעת משפטיות בשאלה ואחר-כך נחליט מה לעשות.

על פי איזה סעיף בתקנון נזמין חוות-דעה
פרט לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה?

ג. האוזנר:

על פי סמכות הוועדה להזמין ולהוועץ במומחים
כל אימת שתמצא זאת לנכון.

י. ארידור:

נדמה לי שעוד לא מרב בכנסת כי הוזמנה חוות-
דעת משפטית מחוץ ליועץ המשפטי של הממשלה.

ג. האוזנר:

כפי שוועדת השירותים יכולה להזמין מומחה
לרפואה, וועדת הכספים - כלכלן, לאו דווקא
מטעם הממשלה, יכולה ועדת החוקה להזמין חוות-דעת של מומחה למשפט
משניצבה בפניה בעיה רצינית.

י. ארידור:

אינני מציע ללכת בדרך של הזמנת חוות-דעת
ומומחים מהחוץ, מפני שאז נצטרך להחליט איזה

פ. אביזוהר:

מומחים.

אני יכול לתת דוגמאות: למשל, דיקן הפקולטה
למשפטים, פרוק' ירון.

י. ארידור:

אם ישנו יועץ משפטי לוועדה הוא מוגדר כיועץ
משפטי לממשלה או לכנסת. ברגע שנלך לחפש
מומחים מהחוץ נחזיר להידרין מי יהיו המומחים, וזה יעורר שאלות נוספות.

פ. אביזוהר:

אינני רואה כל בעיה לגבי המלים "בתחום ענייניה".
לי די ברור שחוק זה הוא בתחום העניינים של ועדת החוקה כחוקים רבים
אחרים. מתוך זה גם אינני רואה צורך ללכת לוועדת הכנסת. אבל אם
למישהו מבין חברי הוועדה יש ערעור פורמלי ודעתו לא נחה מקביעת
היושב-ראש, כי אז עליו לפנות להליכי הפירוש המקובלים בכנסת.

י. ארידור:

טענתי היא שלא חל חוק הרציפות.
אתה נאחזת במלים "בתחום ענייניה"; מי הוא
הקובע מהו תחום העניינים של הוועדה?

פ. אביזוהר:

היו"ר י. גולדשמידט: דבר ראשון: עלינו לבדוק מה בדיוק נאמר בהחלטת
הכנסת הששית. זאת אינני יכול לעשות חוץ כדי
הישיבה, ואעשה זאת אחר-כך.

הדבר השני הוא, שאם לא יתקבל הערעור הטוטלי
של הה"כ ארידור, שאין תרופה, בכנסת הזאת, למבוך אליו נכנסנו, הרי
הוועדה הזאת מאוחדת בדעה שהיא רוצה להמשיך בטיפול בחוק ולהביא אותו
לידי גמר.

ענה עומדים אנו בפני השאלה: איך מבררים ספק
כזה? האמת היא שגם יושב-ראש הכנסת, בכמה הזדמנויות בחודשים האחרונים,
עמד והעמיד אחרים על כך, שיש איזה נוהג שאפשר להרהר אחריו. הה"כ
ארידור אמר, שענין מסוג זה, שאיננו שגרתית, לא היה נוטה למסור אותו
להכרעת היועץ המשפטי לממשלה, וגם נתן נימוק לכך. בדיוק אותו טיעון
שמעתי מיושב-ראש הכנסת בעקבות שאלה שאחד מחברי-הכנסת עורר בפניו,
ופאשר יושב-ראש הכנסת הגיב לאותה פניה: טוב, נפנה ליועץ המשפטי לממשלה,
טען אותו חבר-הכנסת: הרי כל טיעוני הוא נגד הכוונה המפורשת של הממשלה,
לכן אינני רוצה לקבל את הטיעון שלה. באותם חודשים בהם ישבתי בוועדת
הכספים החברר לי שוועדת הכספים מנהלת מאבק של שנים על כך שיהיה לה
יועץ משפטי או יועץ משפטי שיהיה כפוף ליושב-ראש הוועדה, כלומר כפוף
לכנסת, ולא למשרד המשפטים. וועדת הכספים עמדה על כך לא בענין מסויים,
אלא כגישה עקרונית. דהיינו, שבהחלט לעקרון של הפרדה בין הרשויות,
טבעי הוא שכאשר ברשות אחת מתעורר ספק על גבולות סמכותה, או על גבולות

הסמכות של הרשות השנייה, לא הולכים אל הרשות השנייה ושואלים אותה: האם את צודקת בטיעונך? מפני שבדרך הטבע, ועם כל הכבוד למשרד המשפטים אשר תמיד משתדל להיות אובייקטיבי ולתת חוות-דעת עניינית, יש מי שטוען שאין זה הגיוני לשאול את הצד המעוניין.

גם אינני רואה שיכול אני, על דעת עצמי, לעשות צעד שאולי אין לו תקדים בכנסת, שלא לדבר על השאלה התקציבית הכרוכה בכך. רצייתי רק לציין שיושב-ראש הכנסת ער לענין, מפני שהשאלה התעוררה בהקשרים אחרים בחודשים האחרונים.

עצם הטיעון של חה"כ ארידור לא נראה כל-כך מופרך מעיקרו כפי שניסו לטעון כאן. שמעתי מה שחה"כ ארידור אמר, האזנתי בתשומת-לב לדברי כל החברים, ואינני יכול לומר שאני משוכנע כי בטענת חה"כ ארידור אין כלום ועל כן אני מחליט לעבור לסדר-היום. החשובות ששמעתי מפי חברים אחרים אין בהן כדי לבטל אפשרות של טיעון כפי שטען חה"כ ארידור. טענו נגד חה"כ ארידור שהוא רוצה להשליט את התקנון כאינסטנציה סופית עלינו. ואילו חה"כ ארידור דווקא הסתמך על החוק. לכך לא נראה לי שיכול אני לפסוק באורח חד-משמעי ולומר: נעבור לסדר היום כי הענין מעל לכל ספק.

כדאי להתייעץ בענין זה עם יושב-ראש הכנסת. ואם לדעתו מן הראוי לקבל יעוץ משפטי ממקור אחר בענין זה, אחייעץ אתו ואשמע מי יכול להיות המומחה או מי יכולים להיות המומחים שיתנו לנו חוות-דעת, אשר עשויה להשפיע על יושב-ראש הוועדה הזאת, אם הוא צריך להכריע בין הדעות השונות, או אשר חובש'לפני ועדת הכנסת, אם היא תהיה זו שתצטרך להחליט.

בניגוד לדעתו של חה"כ ארידור אינני יכול להשתחרר מהטענה, שהושמעה על-ידי כמה חברים, שבמקרים רבים יש לוועדת הכנסת סמכות ותפקיד דווקא בשאלות מעין אלה. לדוגמה: בהגדרת תחום העניינים של ועדת הכנסת נאמר, בין היתר: תיחום ותזאום עבודת הוועדות. כלומר, ועדת הכנסת תוחמת תחומים והיא מתאמת בהרבה מקרים. אלה הטוענים שוועדת הכנסת היא הגוף שמטפל בסוגיות מסוג זה יכולים להסתמך גם על ביטוי זה שלא הוזכר על-ידי קודמי.

אני מציע שבינתיים לא נפסיק את הדיון בהצעת החוק. לגבי הישיבה של היום נקבל על עצמנו את הסיכון של עבירה עו ביטול זמן ונקדיש את המשך הישיבה לדיון בחוק. עם זאת לא הייתי אומר שהיום כבר נצביע על סעיפים.

לדעתי עלי לעשות שני צעדים עיקריים: א) אנקש פגישה עם מר שמגר ועם פרופ' ידין; ב) אעלה את השאלה לפני יושב-ראש הכנסת, כי אינני חושב לקבל החלטה בלי להוועץ בו. תוך שבועיים אשתדל לקדם את הבירורים האלה, ובעוד שבועיים מהיום אמסור לכם את אשר העלייתי.

י.ה. קלינגהופר: ברשות היושב-ראש אוסיף כמה משפטים. נחזור כן ספיקות לדעתי רציניים באשר לפירוש חוק הרציפות. ספיקות אלה, כמו בדרך-כלל, נובעים מניסוח כושל של החוק. אילו היה החוק חד-משמעי כל הצרות האלה לא היו באות עלינו. במה הניסוח אינו טוב? אין התאמה בין סעיף 1 לסעיף 3 באשר להגדרת הוועדה שבה המדובר. בעוד סעיף 1 מדבר על "אחת מוועדותיה" של הכנסת, שאליה העבירה הכנסת היוצאת את הצעת החוק לאחר הקריאה הראשונה, הרי בסעיף 3 לא נאמר שתמשיך הכנסת הנכנסת בוועדה כאמור בסעיף 1 וכו'. שזה היה הפתרון הפשוט ביותר, אלא באה לשון לגמרי אחרת - "בוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה", ובזה, לפחות מבחינה ניסוחית, מנותקות שתי ההגדרות לחלוטין זו מזו.

י.ה. קלינגהופר:

במקרה הייתי בזמנו ער לקושי הזה, כאשר נדון חוק הרציפות בוועדה החוקה, והצעתי הצעה, שיושב-ראש הוועדה דאז, מר אונא, אמר שהוא נוטה לקבל את היסוסי, אך זה לא עזר. יתכן וסיבת הדבר נעוצה בכך, שקבלת החוק הייתה דחופה מאד, הדיונים התנהלו בסוף הפגרה ושר המשפטים דאז, מר דב יוסף, האיץ לקבל את החוק בהקדם.

השאלה היא, איך מתגברים עתה על הניסוח הצולע הזה, שפעם נוקטת הוועדה לשון זו ופעם - לשון אחרת.

מ. אביזוהר:

אין בהכרח סתירה.

י.ה. קלינגהופר:

אינני אומר שיש בהכרח סתירה, אבל זהו כלל בפרשנות: אם באותו סעיף או באותו חוק אתה נתקל בלשון שונה, הזקה על המחוקק שהתכוון לדברים שונים. בחוק הרציפות, שהוא חוק קצר מאד, לא חוברו יחדיו, מבחינה ניסוחית, סעיפים 1 ו-3. על כל פנים, אין לראות את העלאת השאלה הזאת באור של אובסטרקציה, מפני שמאחוריה עומד באמת קושי אובייקטיבי של אינטרפרטציה, ואין אני יודע איך להתגבר על זה.

מ. ביבי:

האם, לדעתך, יכלה הכנסת להתכוון לשתי ועדות שונות, בשני סעיפים אלה, כאשר קיבלה את חוק הרציפות?

י.ה. קלינגהופר:

אמרתי אז, שאם לא תהיה התאמה עלול להתעורר קושי זה: האם המחוקק מתכוון לאותה ועדה או לא?

ז. הריצנג:

האם מגמת המחוקק הייתה לשתי ועדות שונות?

י.ה. קלינגהופר:

העניין הזה לא הוברר בזמנו. אני אמרתי שעלול להתעורר קושי אינטרפרטטיבי.

מ. ביבי:

השאלה היא אם התכוונו לשתי ועדות שונות או התכוונו לאותה ועדה, אפילו כשנקטו שני נוסחים. האם עליה על דעת מישהו שהכוונה, בסעיפים 1 ו-3, היא לשתי ועדות שונות?

י.ה. קלינגהופר:

שאלה זו, בצורה חדה כזאת, לא נדונה אז. משום שהייתה מתיחות בוועדה. עמדנו לפני בחירות. שר המשפטים דאז השתתף כמעט בכל ישיבות הוועדה ומאד לחץ לקבל את ההצעה חיש מהר. אתה מנוסה בעבודה התחיקתית של הכנסת ואתה יודע שהכנסת לא תמיד נותנת את דעתה על כל האספקטים שיכולים להתעורר אחר-כך כאשר ניגשים לביצוע החוק.

א. אנקוריון:

אני מעריך מאד את חריפות הניתוח של ח"כ ארידור והגישה המשפטנית של ח"כ קלינגהופר, אבל, לדעתי, הוויכוח הזה, עם כל הכבוד, הוא ויכוח סתם. מעיקרו של דבר לא נראה לי הערעור של ח"כ ארידור. אמנם ועדת הפנים מטפלת בעניינים של השלטון המקומי, אבל בהגדרת סמכויותיה של ועדת החוקה נאמר בפירוש "חוקים וסדרי משפט" - ומה זה "חוקים"?

דבר שני. אני שומע שוועדת הכנסת של הבג"מ הששית החליטה להעביר את החוק הזה לוועדת החוקה. כלומר, למרות שהייתה אפשרות להעביר את החוק לוועדת הפנים, הגיונה של ועדת הכנסת אמר שהחוק חורג מגדר של עניין הקשור למשרד הפנים, ואפשר למצוא דוגמאות רבות של חוקים, שמועברות אלינו, ושלאפשר היה לטעון כי מקומם להידון בוועדות אחרות.

י. ארידור:

על זה אין חולקים.

30.6.71

היו"ר י. גולדשמידט: כפי שאמרתי כבר, נמשיך היום לדון בהצעת החוק בלי להצביע. אך לפני שנעבור לסעיף 1 נשמע הערות כלליות קצרות, מפי מר רותם, על החוק המוצע.

מר רותם:

הה"כ בן-פורת שאל הישיבה הקודמת מה מעמדו של משרד הפנים בדיון זה. אני רוצה להגיד, שהממשלה החליטה באורה עקרוני לחייב את העקרון של בחירות ישירות של ראשי רשויות מקומיות. דבר זה משתמע מעצם בקשתה להחיל את חוק הרציפות על הצעת החוק הנדונה. גם הכנסת קיבלה את העקרון הזה על-ידי העברת החוק. לאחר הקריאה הראשונה, לוועדת החוקה, ואחר-כך - על-ידי החלת דין הרציפות. ז.א., אנחנו מייצגים היום את העמדה העקרונית של הממשלה.

מ. בן-פורת:

אמרתי בישיבה הקודמת שהייתי רוצה כי הממשלה תדבר בוועדה בקול אחד.

מר רותם:

אולם, כל מה שנוגע להוראות הביצוע של החוק, לזה יש לשר הפנים עמדה ברורה, אותה הייתי רוצה להביא לפני חברי הוועדה.

חוק זה מעורר מספר בעיות יסוד. ברצוני לגעת, בראשית דבר, בבעיה שהיא, לדעתי, מרכזית: מעמדו של ראש הרשות, קיימות בעולם שיטות רבות. באנגליה, למשל, ראש הרשות מנהל את ישיבות המועצה, הולך לטכסים ונבחר לשנה אחת בלבד, שעה שניהול הרשות המקומית נמצא, למעשה, בידי יושבי-ראש הוועדות או הוועדות. באמריקה יש ערים בהן מקובלת השיטה של מנהל עיר. בארצות רבות בקונטיננט, וגם בחלק מהמדינות בארצות הברית, מקובלת השיטה המגיסטרלית, שהאופייני לה: מעין ממשלה בתוך הרשות המקומית עם מועצה המשמשת כפרלמנט. יש מקומות בהם בוחרים את ראש הרשות באופן ישיר על-ידי הציבור, ויש שהמועצה בוחרת בו. אבל לפי כל השיטות הללו ראש הרשות הוא מעל למועצה ולכן איננו חבר בה. ראש הרשות וסגנו - ויש מקומות ההנהלה כולה - אינם חייבים להיות חברי המועצה. בארצות מסוימות קיים המושג של מומחה לניהול רשות מקומית, ויש שהוא נבחר לנהל רשות מקומית כאדם מהחוץ, כלומר לא נמנה על תושבי המקום. אם ראש הרשות הינו חבר המועצה, ברגע שנבחר לתפקידו - חדל להיות חבר המועצה. הטעם הוא אותו טעם שהדגיש בישיבה הקודמת הה"כ בן פורת: להבליט את הקשר הישיר שבין ראש הרשות לציבור הבוחרים ולא למפלגות המרכיבות את המועצה. אז רואים את ראש הרשות כאבא של העיר.

לפי ההצעה המונחת לפני הוועדה עושים בענין זה קצת שעטנז: בוחרים ראש עיר על-ידי הציבור, אך מיד מכניסים אותו לקלחת המועצה שהיא מורכבת מסיעות של מפלגות. לדעתנו, אם כבר לעשות מהפכה בשטח השלטון המקומי, במטרה לטהרו מהשפעה מפלגתית, הדבר מחייב להוציא את ראש הרשות וסגניו מהקלחת הזאת ולהרים אותם מעל למועצה. לפי השיטה הזאת ראש הרשות הוא אמנם יושב-ראש המועצה, קורא את המועצה לישיבות - אך איננו מצביע. בזה שהוא איננו מצביע אין אנו רואים כל פגם. להיפך, זה יחזק את מעמדו, ולדעתנו זה הדבר החשוב ביותר בכל השיטה. הוא יעמוד מעל לוויכוחים של המועצה - ויבצע את החלטותיה.

ז. הרינג:

איזה שינוי בהצעת החוק זה מחייב?

מר רותם:

לומר שהוא איננו חבר המועצה. ראש עיריית ניו-יורק, למשל, איננו חבר מועצת העיר. הוא אינו מצביע. אבל הוא חבר בוועדת התקציב.

בארצות הברית, בדנמרק, בפילנד, בשווייץ, באוסטריה ובגרמניה, כלומר בכל אותן ארצות בהן מקובלת שיטת הבחירות הישירות על-ידי הציבור, או על-ידי המועצה, במקומות מסוימים, בדבר-כלל בוחרים את ראש הרשות לשש שנים, עם אפשרות שהוא ייבחר/לקדנציה שניה נוספת ולא יותר, כלומר, בסך הכל יכול אדם לכהן

בתפקיד זה 12 שנים (ולא כל חייו).

מ. פרוש: מה הרבותה בכך שהוא אינו חבר המועצה?

מר רותם: רוצים שיהיה ראש עיר לכל תושבי העיר.

מ. בן-פורת: הלא הוא צריך להגיש הצעות למועצה. למשל: להעלות מסיים או להעניק רשיון. עצם אקט ההצעה יש בו משום הבעת דעה. מה משנה אם ירים אחר-כך את ידו או לא?

מר רותם: כפי שכבר אמרתי, זהו אחד הדברים האופייניים של השיטה הזאת. זה מעלה את מעמדו של ראש הרשות מעל ומעבר למועצה. בשווייץ יש עוד מדגדג - ההצעה. שם יש מועצה והנהלה. אדם שנבחר לראש הרשות או כחבר ההנהלה - חדל להיות חבר המועצה. בדנמרק יש דבר מאד מעניין: הנהלת העיר קופנהגן מורכבת לפי יחסי הכוחות של המועצה, כלומר, כל סיעה במועצה מיוצגת גם בהנהלה, כולל אותן סיעות שהצביעו נגד בחירת ראש הרשות. התעניינתי בזה ושאלתי איך פועל. אמרו לי: מצוייץ. אנחנו רואים זאת גם בכנסת. הדיונים בוועדות אינם כדיוני המליאה. כשיושבים ליד אותו שולחן רואים את הדברים בצורה אחרת. דבר זה מוציא הרבה מן האווירה המפלגתית בניהול היום-יומי של הרשות המקומית.

אני רוצה להצביע על עוד קושי שמעוררת הצעת החוק המוצעת. לפי הצעת החוק מצרפים את ראש הרשות למועצה ומקטינים את חברי המועצה. מאחר וראש הרשות מצטרף לאותה סיעה שהוא שייך לה, בעוד שהמספר הכללי של חברי המועצה איננו משתנה, למעשה זה גורם לסטייה בלתי צודקת בחלוקת יתר המקומות בין יתר המפלגות. במועצה שמספר חבריה הוא חמשה, הפירוש המעשי הוא שמגדילים את המודד להיבחרותו של כל חבר מועצה ב-20%. במקום כזה, בו יש מועצה קטנה, יכולה התוצאה להיות שמפלגתו של ראש הרשות מקבלת נציגות כפולה. ברשות מקומית בה מספר חברי המועצה הוא 31 הסטייה, כמובן, היא יותר קטנה - כ-3.3%. אולם גם כאן מופר העקרון של היצוג היחסי הדמוקרטי.

אם חברי הוועדה לא יקבלו את הדעה שראש הרשות לא צריך להיות חבר המועצה, כי אז יש להכניס שינוי בחוק לפיו קודם-כל יחלקו את מספר הקולות למספר השלם של חברי המועצה, כאשר גם ראש הרשות מופיע כמועמד, ואז אוטומטית הוא יהיה חבר המועצה, בלי שיצורף אליה.

יש הינום הוראה בחוק האומרת, שבחלוקת הוועדות, טר כל חברי הוועדות צריך להיות מתאים לחלוקה הסייעתית של חברי המועצה. גם כאן אנו עלולים לקפח את הסייעות על-ידי-כך שאותה סיעה שבה נבחר ראש הרשות תקבל נציגות חזקה יותר ממה שמגיע לה לפי הקולות שקיבלה בבחירות.

מ. בן-פורת: סעיף 6 בהצעת החוק קובע בדיוק מה שאתה אומר.

מר רותם: אם כך, יש סתירה בין סעיף 6 לסעיף 10(ג). השאלה כאן היא האם רוצים לתת לסייעת ראש העיר יצוג חזק יותר משמגיע לה.

התפיסה שלנו מאפשרת למקומות בהם טרם הגיעו לגיבוש פנימי להביא מועמד מהחוץ. לדעתנו זה יכול להיות לברכה, משום שאז הרשות תנוהל בידי מומחה שיהיה רחוק מהסיכסוכים המפלגתיים הפנימיים. זה מתקשר עם הקונצפציה שראש הרשות איננו חבר המועצה.

מ. פרוש: האם יש מקומות בעולם בהם נבחר ראש עיר שלא מבין תושבי המקום?

מר רותם: בוודאי בכל הארצות שמניתי קודם מקובלת השיטה הזאת. יש אפילו מקומות בהם בוחרים ועדה המפרסמת מיכרז לראש הרשות, כדי לבחור בין מספר מועמדים.

בשלב זה אינני רוצה להכנס לבעיות נוספות. בדיון על הסעיפים אעיר את הערות המשרד לסעיפים קונקרטיים.

ז. הרינג: מהי עמדת המשרד לגבי בחירות נוספות?

הינ"ר י. גולדשמידט: דווקא בענין זה משרד הפנים לא צריך לנקוט עמדה, לדעתי.

ז. הרינג: היות ויש כמה רעיונות-יסוד הקובעים את מיבנה החוק וחוכנו, השאלה היא האם לא כדאי להעיר כמה הערות כלליות לגבי מספר דברים שחוזרים ומשפיעים על הסעיפים השונים.

א. אנקורינג: אני מציע להפסיק את הוויכוח הכללי ולדון בסעיפים.

י. ארידור: אני כלל אינני מבין את הפרוצדורה הזאת - מיד לגשת לסעיפים. היתה לי הצעה בישיבה הקודמת איך לדון בהצעת חוק זו - אם בכלל צריך לדון בה. אני הצעתי להזמין שורה של מומחים, לא לבעיות משפט אלא לבעיות של שלטון מקומי. על חוק כזה לא לשמוע הרצאות, פרט למציע?

מ. בן-פורת: שלוש שנים שמענו.

י. ארידור: אני - לא.

מ. בן-פורת: עיין בפרוטוקולים.

י. ארידור: דין רציפות פירושו: מתחילים לדון בחוק כאילו בא עכשיו ממליאת הכנסת. בחוק רציני איך נוהגים להתחיל מיד בדיון על סעיפים, אלא שומעים קודם הרצאות.

אני גם הצעתי הזמנה מפורשת, ואבקש להצביע על כך. הצעת חוק זו היא הצעת המשותפת של הה"כ בן פורת ומר פנחס רוזן. וזה אך נאה לוועדה שהיא תזמין את מר רוזן להרצות בפניה.

כמו כן יש להזמין מספר ראשי ערים. אותי מעניינת דעתם של ראשי עיריות ירושלים, תל-אביב וחיפה, וכך של ראשי האופוזיציה. כלום אפשר לגשת למהפכה כה רצינית בשלטון המקומי בלי ללמוד תחילה את הבעיה באורח רציני? אין טעם להכנס לפרטים בטרם נשמע דעות של אנשים שמתמזאים יותר מאתנו בבעיות הללו. לי אין ברגע זה עמדה סופית ומגובשת בנושאים האלה. ואינני יכול לחוות דעה על סעיפים בטרם אגבש דעתי. לכן אני מציע שלא נתחיל לדון בשום סעיף לפני שנשמע מספר הרצאות פתיחה של אנשים שהם מומחים בדבר.

הינ"ר י. גולדשמידט: הדיון הזה החקיים לפני שבועיים ואני אמרתי בסופו איך אני מתכוון לפעול. אמרתי שאשתדל למצוא איזון דרך ביניים, בלי להיות קיצוני לצד זה או זה. דהיינו, לא להעמיס על הוועדה שורה ארוכה של הזמנות, אבל מאידך גם לא לוותר על זה לגמרי. בייחוד לאור העובדה שמתצית מחברי הוועדה לא השתתפו בדיון הטרומי. אני סבור שמוטב כי בשתיים-שלוש ישיבות נאחזים לתכנס למטרייה, נתייחס למספר סעיפים, ואחר-כך נשמע את הדעות של האנשים שנוזמין.

מ. ביבי: אם מזמינים - אבקש למצבים גם את ראש עיריית רמת-גן, ד"ר פלד.

הינו"ר י. גולדשמידט:

נעשה דבר שנוכל לעמוד בו, ובענין זה
אנהג ברוח הדברים כפי שסיכמתי.

מ. פרוש:

אני חושב ששוגים אותם חברים שמאייצים את
הדיון. כאילו רוצים להתגבר על דבר שלא
הצליח להתגבר עליו בכנסת הקודמת. סעיפי החוק אינם אלא ביטוי
לעקרונות. למרות שהשתתפתי בדיונים שנתקיימו במסגרת הכנסת הקודמת,
הרי מדבריו הקצרים של מר רותם היו למדתי כמה וכמה דברים שהם בשבילי
חידוש. כיצד אפשר להתחיל לדון בסעיפים בטרם הובהרו כל השאלות
העקרוניות? אם חרצו, לא אתנגד שוועדת החוקה תדון רק בחוק זה, אבל
לא נראה לי שאפשר לקיים בחוק כזה דיון שטחי.

לפני שנתחיל בדיון על סעיפי החוק הייתי
רוצה לשמוע את כל ההערות שמה רותם מתכוון להעיר. כמו כן נשמע אנשים
שהם בקיאים בדברים אלה, וכך מן הדין להזמין גם את מר פנחס רוזן.
לאחר שורה של הרצאות ובירורים נוכל להכנס לדיון המפורט על סעיפים.
אגב, לא מן הנמנע שהבירורים המוקדמים יביאו לכך שיינטל העוקץ
מחילוקי-הדעות הקיימים בחוק זה.

א. אנטוריון:

אני רוצה שאיש לא יחשוד לא בי ולא
בחברים אחרים, כאילו איננו מעוניינים
ללמוד את הענין, אלא אנחנו סתם רוצים לקבל את החוק. אבל אני גם לא
מוכן לקבל את חום הלב הגמור של ידידי חה"כ ארידור. אילו האמנתי שמה
שדוחף אותו זה רק רצון ללמוד את הבעיה, הייתי מוכן ללכת לקראתו,
אבל אינני מוכן להאמין כל-כך לחום הלב שלו. כי כדי ללמוד את החומר
יש פה חומר די והותר.

עקרון הרציפות מוכרח להיות שליט בדיונים,
והכוונה היא שמה שנעשה עד עכשיו אינו הולך לאיבוד. היה סיבוב שבו
הופיעו ראשי ערים ואמרו מה שאמרו. חבר כנסת הרוצה ללמוד את החומר,
אני מניח שהתיק פתוח לפני כל אחד ואין קושי.

י. ארידור:

מדוע שלא תינתן גם לי ההזדמנות לשאול
שאלות? את הפרוטוקול אשאל?

א. אנטוריון:

עקרון הרציפות אומר שמי שישב פה בכנסת
הקודמת שאל גם בשבילנו.

יחד עם זה אני מקבל את הפסיקה של היושב-
ראש. שאין אומרים: הדרך סגורה לחלוטין. היות ובכל-זאת עברו שנתיים-
שלוש מאז נשמעו ראשי הערים, יתכן והתפתחות שהיתה מאז הביאה לכך
שמישהו שינה דעתו וכיום הוא יכול להאיר עת עינינו. אבל שנתחיל
להתווכח על העקרון - פירוש הדבר להוציא זמננו לריק, משום שעל העקרון
החליטה כבר מליאת הכנסת.

מ. פרוש:

אני, על כל פנים, לא החכוונתי לכך, שעלינו
לדון על העקרון של בחירות ישירות או לא
ישירות, משום שנכון שעל כך החליטה כבר הכנסת. אלא שבמסגרת בחירות
ישירות יש אפשרויות שונות, ואותן יש להבהיר קודם-כל.

א. אנטוריון:

גם אני אינני בדעה של לסגור את הדרך
בפני הזמנת אנשים, אולם לא בצורה שאומרים:
מזמינים את כולם ולפני כך אין מקדמים כלל.

אגב, כאשר הובא לפנינו חוק רשות הר הזיתים,
האמת היא שכמעט כל חברי הוועדה לא התמצאו בדבר - פרט לאחד או שניים -
ואז היה טעם שקודם-כל נשמע מה פירוש הדבר. אולם לומר שאיננו יודעים
מה זה בחירות עירוניות, ישירות או לא ישירות, ושאיננו יכולים לדון
בחוק בטרם שמענו כך וכך ראשי ערים - נדמה לי שיש כאן הגזמה.

ואולי אשכנע על-ידי השאלות שאציג?

י. ארידור:

היות והיושב-ראש סיכם כפי שסיכם, או
נקבל את הכרעתו או נצטרך להצביע מה לעשות.

א. אנקוריון:

מ. בן-פורת:

היושב-ראש כבר פסק שאנחנו ניגש לדון
בסעיפים. אני יכול להבין נימוק שרוצים
ללמוד דברים; אבל כאשר מתעורר חשד שיש מגמה של פיליבסטר ורצון
לעכב את החוק, יש רשות לצד השני לבקש הצבעה על פרוצדורה. אני רוצה
להפנות את תשומת הלב לעובדה, שדווקא בסעיף 3 לחוק הרציפות, אותו
סעיף עליו מסתמך חה"כ ארידור, נאמר, שהכנסת הנכנסת חמשיך לדון
בהצעת החוק מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת ותנהג בדיונים
שנחיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה. רבותי, היו
דיונים במשך שלוש שנים - והיו אלה דיונים לגופו של ענין. לא אתנגד
שמר פנחס רוזן יוזמן לשבת באופן פרמננטי בוועדה בעת הדיון בחוק הזה,
אבל עליכם לדעת שהוא ישב אצנו במשך שנים. ונוסף על כך הופיעו בפני
הוועדה כל המשלחות האפשריות. לא יחזן לקיים סימפוזיון ללא גבול.

י.ה. קלינגהופר:

אני בעד זירוז הדיון בהצעת החוק לאור
הדיונים שהיו בעבר. אני גם בעד זה -
כהצעת היושב-ראש - שכרגיל נקיים את הדיון סעיף-סעיף, אם נסטה
מהנהג הזה, עלולות להיות השלכות לסטייה זו לגבי דיונים עתידיים
בהצעות חוק אחרות. זה יכול להכניס אי-סדר ואנדרלמוסיה מסויימת
בסדרי עבודת הוועדה. לכן אני מבקש לשמור על המחוננת של דיון סעיף-
סעיף. אינני שולל את האפשרות לשמוע נציגים של גופים מסויימים או
אינטרסים מסויימים במשך הדיון, כפי שקרה בעבר לגבי הצעות אחרות.
אבל אין נפקה מינה באיזה שלב של הדיונים, כי המאטריה איננה זרה.
אני איפוא בעד החשת הדיונים, אך ללא פזיזות. על הדיון, גם משהוחלה
רציפות, להיות יסודי ומעמיק.

בישיבה הבאה אומר משהו על חום-לב -
ביחוד לגבי חה"כ אנקוריון.

י. ארידור:

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.