

פרוטוקול מס' 25

מישיבת ועדת הכנסת
מיום ג', ט' באדר ב' תשל"ל - 17.3.70, בשעה 8.30

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

היו"ר - י. ישעיהו
א. אנקוריין
ר. ארזי
מ. ביבי
מ. ברעם
י. גולן
ש. גרוס
מ. זר
י. נחושתן
מ. נסים
א. עופר
צ. צימרון
א. רזיאל-נאור
י. רפאל

מוזמנים:

ח. ליאור - מזכיר הכנסת
ק. ארן - סגן מזכיר הכנסת
ז. שר - היועץ המשפטי של הוועדה

מזכירת הוועדה: מ. ברפי

רשמה: נ. רינגלר

סדר-היום: א. רשות הודעה לנמנעים מהצבעה.

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. ישעיהו:

א. רשות הודעה לנמנעים מהצבעה

נדון היום בנושא תקנוני שנעשה אקטואלי. אמנם בחרנו קבוצת עבודה שתטפל בכל סעיפי התקנון הטעונים טיפול, אך נושא זה מחייב תשומת ליבה של הוועדה ואולי אף החלטתה לפני שתהליך זה יתפתח מכוח עצמו וייהפך לתקדים ולנוהל בכנסת; ייתכן שנושא זה צריך להתקבל כתקנה בתקנון הכנסת ואז כדאי לדון בו בדעה מיושבת ולהפכו לתקנה. המדובר הוא בענין של הודעה של חבר סיעה שנמנע מהצבעה והוא עולה על הבמה לנטק את המצעות בהסכמתה, או ללא התנגדותה, של סיעתו.

סעיפים 54 ו-55 של תקנון הכנסת דנים בנושא. סעיף 54 אומר: "(א) בדיון על הצעת חוק תינתן רשות הודעה לכל סיעה - (1) שלא השתתפה בהצבעה או נמנעה ממנה בקריאה ראשונה; (2) שלא השתתפה בהצבעה או נמנעה ממנה בקריאה שלישית; (3) שלא הגישה הסתייגות לקריאה השנייה וקיבלה רשות למתן הודעה מן הוועדה שבה נדונה הצעת החוק. (ב) הודעה לפי סעיף זה תימסר לאחר ההצבעה ולא תאריך מחמש דקות." הוא הדין בסעיף 55 לגבי הודעת סיעה בדיון שלא בהצעת חוק: "55. בדיון על נושא שאיננו הצעת חוק רשאית כל סיעה שלא השתתפה בהצבעה או נמנעה ממנה למסור הודעה; הודעה לפי סעיף זה תימסר לאחר ההצבעה ולא תאריך מחמש דקות."

התקדים שהיה בכנסת, אשר כינו אותו תקדים סורקיס, היה על-פי החלטה של יושב-ראש הכנסת והסגנים מיום 7.1.62. ההחלטה ישבה בתקנון הישן בפרק "החלטות בענייני נוהל" סעיף 30: "אם חבר כנסת נמנע מהצבעה ומבקש הודעה ואין התנגדות לכך מצד חברי סיעתו - יש לתת לו רשות להודעה." ההחלטות בענייני נוהל נכללו בתקנון כדי להנחות אותנו במקרים שהיה להם תקדים. לאחר תקדים סורקיס באה תביעה מצד מספר חברי סיעה שרצו למסור הודעה. כאן התעוררה השאלה האם דינם של מספר חברי הוא כדין חבר אחד, ואם בכלל התקדים של החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים תופס. על-פי התקנון ניתנת תמיד רשות לחבר-הכנסת המבקש רשות להודעה אישית למסור הודעה אישית בסוף הישיבה. אני מפנה תשומת לב החברים לאפשרות זו: אם תתגבש בוועדה החלטה בכיוון של החסרה, כלומר שהתקדים של מתן רשות להודעה לנמנעים לא יתפתח כתקנה בתקנון הכנסת, קיימת אפשרות לאותו חבר-הכנסת הרוצה להסביר את המצעותו למסור הודעה אישית בסוף הישיבה. אני נוטה לקולה.

ז. שר:

אסביר את המצב מבחינה משפטית: (א) כדי בכלל לדעת מה תוקפו של התקדים משנת 1962, דהיינו החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים, המצב הוא כזה שפג תוקפו של כל ההחלטות והתקדימים האלה סיום קבלת התקנון החדש, להבדיל מתקדימים של ועדת הכנסת. סעיף 121 של תקנון הכנסת אומר: "שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון, תחליט בה ועדת הכנסת, והחלטתה תהיה תקדים מחייב כל עוד לא נתקבל על-ידי הכנסת תיקון בתקנון לענין זה." קרי, תקדים שאינו החלטה של ועדת הכנסת אין לו שום תוקף מחייב.

לגבי הסעיפים בתקנון: ועדת הכנסת החליטה פעמים לא מעטות בענין "מהי סיעה". ברור שסיעה היא קבוצת חברי המוכרת על-ידי הכנסת כסיעה. הן סעיף 54 והן סעיף 55 קובעים שהזכות להודעה מוקנית רק לסיעה ולא לחלק ממנה. אם היה נאמר "חלק מסיעה" פירוש הדבר שהרשות ניתנת לכל חבר סיעה שהוא ממלא חבר-הכנסת. אם ועדת הכנסת רוצה להמשיך ולהחזיק בפירוש האחד והיחיד שהיא נתנה לסיעה, אין לה מנוס אלא להגיד שההמצעות היא המצעות סיעתית של כל הסיעה; ענין ההודעה האישית גם הוא מאוד מוגבל: על חבר-הכנסת המבקש רשות להודעה אישית למסור תחילה בכתב ליושב-ראש את תוכן הודעתו והרשות תינתן רק לתיקון אי הבנה שחלה בדברי המבקש או בקשר לדבריו, או להסרת האשמה שהושמעה בכנסת. זהו המקרה היחיד בתקנון שבו קיימת צנזורה לגבי תוכן דבריו של הנואם. התקנון התכוון שהפירוש יהיה מאוד מצומצם. אין פירושה של ההודעה האישית שכל חבר-הכנסת שיש לו מה לומר יעלה וימסור דבריו בסוף הישיבה, אלא רק במקרים המוזכרים בסעיף 53. היושב-ראש אינו רשאי למנוע את זכות ההודעה האישית אם היא תואמת את הדרישות המתבקשות לפי סעיף 53.

ז. שר:

אם ועדת הכנסת תחליט היום שהיא רוצה ללכת לקולה ולאפשר גם למספר חברים מסיעה פלונית למסור הודעה אם נמנעו מהצבעה - ברור שיש צורך בתיקון התקנון.

ט. ביבי:

אני מציע לבטל את סעיף 30 - החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים סיום 7.1.62 - הנמצא בפרק החלטות בעניני נוהל בתקנון הישן, וזאת גם בעקבות דבריו של היועץ המשפטי, שאם לא כן עלולים אנו להכנס לתסבוכת ביחס למתן רשות הדיבור לגבי נמנעים. ברור מאלי שהזכות להודעה ניתנת לסיעה שלמה שנמנעה, אך המדובר כאן הוא כאשר נחלקת הסיעה לשני חלקים וחלק ממנה מבקש רשות הודעה. אני סבור שאין לתת לחלק מסיעה, בין אם הוא חבר-כנסת אחד או מספר חברי-כנסת, זכות הודעה עקב המנעות מהצבעה. אם לא נעשה כן יצא שסיעה, המונה שני חברי-הכנסת, חבר-כנסת אחד יצביע והשני יימנע ויקבל הסכמתו של המצביע להודיע הודעה, ואז נציע לדברים אבסורדיים.

כן מציע אני שסעיפים 53 ו-54 ישארו

כפי שהם ללא כל שינוי.

י. רפאל:

אפשרות זו של מתן רשות הודעה לחבר סיעה שנמנע מהצבעה היא מעטסה מיותרת אשר תכביד על עבודת הכנסת. אמנם לכאורה תהא זו גישה דמוקרטית יותר, אך היא תסבך את עבודת הכנסת. הסיעה קובעת את עמדתה וחבר סיעה המתנגד לעמדת הסיעה יכול להמנע מההצבעה, אך לתת רשות לכל חבר-הכנסת שנמנע למסור הודעה - לא יהיה סוף לדבר. סיעת המערך מונה כ-60 חברים, אם 40 מחבריה יצביעו בעד ו-20 יימנעו, נוכל להגיע לידי אבסורד שיהיה מותר לתת ל-20 איש, כלוא אחד לחוד, זכות הודעה עקב המנעותו. הולנו עדים לכך שיש סיעות שלמעשה היו מצביעות בעד, אך הן נמנעות כדי למסור הודעה. הענין חדל להיות ענייני והופך להיות טריק. אם יש דבר יוצא מן הכלל המעיק על חבר בודד בסיעה מסוימת שירצה להביא דעתו לידי ביטוי סיעתו תאפשר לו תמיד לעשות זאת והוא יוכל להביא דעתו לידי ביטוי. עד אשר איננו רואה ביסורים משכנעים אחרים - זהו השיקול הראשון שלי.

א. רזיאל-נאור:

כאשר קרה תקדים סורקיס הלכתי לשאול את מר ליאור על-סמך מה היתה הקביעה והוא השיב לי כי היתה החלטה של יושב-ראש הכנסת והסגנים בנושא.

ב. ליאור:

הודעתי לחברת-הכנסת רזיאל-נאור כי הקביעה היא על-סמך החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים משנת 1962.

א. רזיאל-נאור:

לא נקלט בזכרוני שהחלטה היתה משנת 1962. לא זכרתי שקרה מקרה כזה במשך השנים האחרונות בכנסת. כעת שומעת אני במפורש שהחלטה היא משנת 1962. לא נראית לי האפשרות של העלאת מקרה מתהום הנשיה והפיכתו למכשיר עבודה יום יומי של הכנסת. יכולים להיווצר מצבים ממצבים שונים. בדרך זו סמים אנו לאל את המושג של עבודת צוות של סיעה והאחריות הקולקטיבית של הסיעה. אם חבר-כנסת פלוני לא יהיה מרוצה ממהו ותינתן לו הרשות למסור הודעה בכנסת - דמות הסיעה תשטש. יכול להיות שבמקרים מיוחדים יבקש חבר סיעה למסור הודעה והסיעה תסכים לבקשתו. הודעה אישית בשום אופן לא יכולה לעמוד לחבר שנמנע מהצבעה. הודעה אישית נמסרת רק אם רוצה חבר-הכנסת לתקן אי-הבנה שחלה בדבריו או בקשר לדבריו, או להסרת האשמה שהושמעה בכנסת; הוא מוחה בדרך זו ומתקן את העובדות, אך אי-אפשר להפוך את ההודעה האישית למחזור נוסף של הויכוח. המנעות של סיעה מהצבעה איננה טריק, אלא מכשיר פרלמנטרי בחוץ. ההמנעות זו גם כן הבעת דעה, בהסבר הניתן להמנעות מנמקים מה היו הגורמים המכריעים שמנעו מידי הסיעה להשתתף בהצבעה בעד או נגד.

אמנם היה תקדים כזה, אך אינני חושבת

שיש צורך להמשיך בנוהג זה.

ב. נסיים:

ההמנעות והודעות בעקבות המנעות מנוצלות כדין ושלא כדין. כדין - בהתאם לתקנון; ושלא כדין - כי לדעת נותנים יושב-ראש הסייעות זכות להמנע מהצבעה גם במקרים שאין צורך בכך. בהצבעה שנערכה לפני שבועיים בכנסת נמנעה אחת הסייעות מהצבעה כדי למסור הודעה; אילו רציתי אני אותה שעה לנאום באותו נושא, האם יושב-ראש הישיבה היה נותן לי זכות זו? לדעתי נהג יושב-ראש הישיבה בליברליות, אך לא זו המסגרת לדון בכך.

לדעתי, כל הנושא של הודעות בעקבות המנעות טעון דיון וליבון מחדש. אינני מבקש לשלול זכות חשובה זו. לו היינו דנים בסעיף 55 של התקנון יכול להיות שהייתי מציע שמי שהשתתף בדיון ומבקש רשות הודעה כדי להודיע מדוע נמנע וכדי לחזור מחדש על הדיון, שזכות זו לא תינתן לו; יש טעם לתת רשות הודעה רק אם הסייעה לא השתתפה בדיון.

באשר להחלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים משנת 1962: ברור לי כשמס כי החלטה זו היא בניגוד לתקנון ומעצם היותה בניגוד לתקנון היא איננה עומדת, לא רק משום שהחלטת היושב-ראש והסגנים איננה תקדים, אלא מעצם היותה בניגוד מפורש לתקנון. לדעתי לא צריך היה לתת לחבר-הכנסת סורקיס רשות למסור הודעה, אך משניתנה - מברך אני על יוזמת יושב-ראש הוועדה שהעלה נושא זה לדיון. זכות לגיטימית היתה לחבר-הכנסת קלינגהופר לבקש רשות הודעה בעקבות המנעות מהצבעה, כי היה התקדים של חבר-הכנסת סורקיס ויושב-ראש הישיבה הסתמך על תקדים זה לפני שבוע וועדת הכנסת לא החליטה אחרת. ההגינות מחייבת להשען על אותה החלטה.

אני מציע שוועדת הכנסת תקבע הלכה בענין זה כדי שהענין לא ישאר לסוברניות של יושב-ראש הישיבה. אני מציע לבטל כל זכות של הודעה למי שאינו מהווה סיעה, וכאן מתעוררת השאלה מהי סיעה.

לענין ההודעה האישית: גם ההודעה האישית מנוצלת שלא כדין. ההודעה האישית נמסרת שלא בהתאם לתקנון ויושב-ראש הישיבות נוהגים בליברליות יתרה בנותנם זכות זו. סעיף 53 של תקנון הכנסת דורש מחבר-הכנסת המבקש רשות להודעה אישית למסור בכתב ליושב-ראש את תוכן הודעתו ולא לחינם באה דרישה זו. לא ייתכן שזמנה של הכנסת יתמלא בהודעות למיניהן אשר ברובן הגדול מיותרות ואין בהן משום דיכוי חופש הדיבור. רצוני שהתקנון ישאר כפי שהוא.

ח. ליאור: היו מקרים, בזמן שמר לוז כיהן כיושב-ראש הכנסת, שהוא לא אישר בקשות להודעה אישית בטענה שאין הן הודעות אישיות.

מ. ברעם: לפני שבועיים לא נתן לי יושב-ראש הישיבה רשות למסור הודעה אישית בטענה שאין הענין נוגע לי.

הי"ר י. ישעיהו: רצוני להעיר כמה הערות:

(א) נראה לי שאיש אינו חולק על כך שהחלטות בענייני נוהל אין להן תוקף של החלטות תקנוניות, אך מציע אני לחברי-הוועדה לא לקבל את הפירוש שפירש מר שר של דחיה וביטול כל הכתוב בהחלטות בענייני נוהל, כי מי שנתנסה להיות יושב-ראש ישיבה בכנסת יודע שיש בהחלטות הללו חומר מנחה במקרה שמתעוררת בעיה; לכן מציע אני לא לדחות החלטות אלה ולהשאירן כחומר מנחה. אולי נדלה כמה החלטות ונשבצן בניסוח מחדש בתקנון;

(ב) נניח שסיעה המורכבת משלוש מפלגות, מפלגה אחת מתוכה נמנעת מהצבעה מסויימת, האם איננו חייבים לתת לאותה מפלגה את האפשרות למסור הודעה בעקבות המנעות מהצבעה? אני מניח זאת לשיקול דעתכם. כמובן שצריכה להיות הסכמה של הסיעה, או אי-התנגדות, כדי שאותו גוש יוכל למסור את ההודעה.

היו"ר י. ישעיהו:

(ג) אני מציע שלא נשלב את הדיון בנושא ההודעות בעקבות המנעות בנושא ההודעות האישיות. הנושא של הודעות אישיות חייב בירור נוסף, הוא הוזכר כאן רק כאפשרות למקרה שתהיה עמדה מחמירה וכדי לא למנוע מחבר-הכנסת, שנמנע מבחינה מצפונית, שלא לבטא את המנעותו. אני מציע לא לדון בנושא ההודעה האישית ולהשאירו כפי שהוא.

א. אנטוריון:

אני תמים דעים עם יושב-ראש הוועדה שלא נתייחס לכל ההחלטות בענייני נוהל כלא קיימים. כאשר מתעוררת בעיה אפשר להסתמך על ההחלטות הללו. ידוע שענייני נוהל גם בתחום סמכותה של ועדת הכנסת, אך לא הייתי רוצה שנמחה במחייב את החלטות יושב-ראש הכנסת והסגנים. עד עתה פעלה כך הכנסת ואף אחד לא ערער על כך. קיימת אפשרות של רביזיה כללית - החומר יועמד על סדר יומה של הוועדה שנקבעה לבדיקת התקנון בכללותו, הוועדה תדון בנושא והדברים יהיו ברורים; אך עתה נתייחס להחלטות בענייני נוהל כאל החלטות קיימות.

אני מסכים שאיננו צריכים להרחיב את המושג של הודעה אישית. יש בתקנון הבחנה בין הודעות ענייניות לבין הודעות אישיות. סעיף 53 קובע במפורש באילו מקרים תינתן רשות להודעה אישית ותוכן ההודעה נמסר תחילה בכתב ליושב-ראש הכנסת. אני מציע שלא לדון בנושא זה.

ביחס לענין הקונקרטי שלפנינו: אני סבור שיש להבחין בין טריקים או תכסיסים לבין מקרים שמשמשים לרעה באפשרות של המנעות מהצבעה כדי למסור הודעה. אני חושב שהיה מוצדק לתת רשות הודעה למנעים בשני המקרים שהיו בשבועיים הקודמים. כולנו יודעים את הויכוח על "מיהו יהודי" ויודעים אנו מה פירוש הדבר שקבוצה שלמה של חברים בסיעת גח"ל נמנעה מהצבעה מטעמים כבדי משקל; גם המקרה משנת 1962 היה מוצדק בהחלט. לא אגלה לכם סוד אם אומר שבסיעת המערך נערך ויכוח כיצד להתייחס לנושא הזה ומטעמים מובנים לא היה קל להחליט בנושא. אחרי שיקול ודיון החליטה הסיעה שהיא בעד העברת הענין לדיון בוועדה.

המוצא הנראה לי הוא פתיחת פתח ליחיד וגם לקבוצת חברים למסור הודעה בעקבות המנעות, בתנאי שהסיעה מסכימה לכך. התנאי של הסכמת הסיעה שומר על מסגרת הסיעה. זכותה של הסיעה לשמור על שלמות הופעתה כחטיבה שלמה. אנחנו צריכים לעמוד נגד ניצול לרעה של הפתח הזה, אך עלינו לעמוד גם נגד סתימת הפתח הזה.

אני מציע שלא נסכם היום משום שהענין חשוב ומצדיק בירור גם בפנים הסיעות.

היו"ר י. ישעיהו:

אין בכוונתי לסכם היום את הדיון. אני מבין שקיימים שיקולים סיעתיים

ועל הסיעות לדון בנושא.

ש.י. גרוס:

רצוני למסור על מקרה קונקרטי שקרה לי בכנסת: כאשר הייתה שרשרת של שבתות בגליל בגלל העברת מורה אחד ממשרה למשרה, מסר שר החינוך לשעבר, מר ארן, הודעה בכנסת ואני נמנעתי מהצבעה. אף אחד מחברי סיעתי לא היה בכנסת ולא היה לי עם מי להתייעץ וממי לבקש הסכמה למסור הודעה בעקבות המנעות. החלטתי למסור הודעה על דעת עצמי, אך יושב-ראש הכנסת לשעבר, מר לוז, פסל אותה בטענה שאני מסר הודעה שלא בהסכמת סיעתי. לאחר הישיבה התווכחתי עם יושב-ראש הכנסת על כך, אך היה זה לאחר מעשה; לעומת זאת נתן יושב-ראש הישיבה, חבר-הכנסת ביבי, רשות לחבר-הכנסת קלינגהופר למסור הודעה בכנסת בניגוד לסעיף מפורש המצוי בתקנון וזאת מטעמים תכסיסיים. חבר-הכנסת ביבי פעל בניגוד לסעיף 55 של תקנון הכנסת. סעיף 55 נותן רשות לסיעה שלא השתתפה בהצבעה או נמנעה ממנה למסור הודעה, אך כאשר סיעה משתתפת בהצבעה אין לתת רשות לאחד מחבריה לנמק את המנעותו. אין להרשות משחק כפול בכנסת. די בכך שאין מצביעים, ומיותר למסור הודעה. חבר-הכנסת ביבי לא צדק.

היו"ר י. ישעיהו:

אתה יכול לטעון על כך שלא ניתנה לך רשות הודעה, אך אינך יכול לטעון

כנגד זה שנתנו רשות הודעה לחבר אחר.

אני מבין מתייחס לדבריו של חבר-הכנסת גרוס.

ס. ביבי:

ש.י. גרוס:

אני מציע לנסח מחדש את הסעיף כדי שלא יקרה מה שקרה בשבוע שעבר. אני מציע נוסח זה: "סיעה שלא השתתפה בהצבעה רשאית למסור הודעה כדי לנסק את המנועות; סיעה שהשתתפה בהצבעה - אין לתת לאף אחד מחבריה זכות לנסק את המנועות."

י. גולן:

כל חבר-הכנסת רשאי לנצל כל אפשרות בתקנון כדי להגיע לידי ביטוי ואם חבר-הכנסת צריך לנצל כל אפשרות תקנונית המקנה לו אפשרות דיבור. איננו צריכים להיות מעוניינים לסגור כל פתח בפני חבר-הכנסת מחשש שמא ינצלו.

לענין ההמנועות: ההמנועות מנוצלות לרעה. אם חבר-הכנסת מגיע לידי מסקנה שמוטב לו לנאום מאשר להצביע, שיעשה זאת וינצל את האפשרות של הודעה. זהו אחד הדברים הנותנים יותר חיים לכנסת.

אשר לענין הנדון: אני מציע להשאיר את החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים משנת 1962 ולנהוג לפיה, אחרת נמית את הכנסת. יש לתת אפשרות ביטוי לחברי-הכנסת בעניינים החורגים מחילוקי הדעות הבינמפלגתיים הקיימים.

ז. שר:

תוכלו לנהוג על-פי החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים משנת 1962 רק אם תוסיפו אותה כתקנה בתקנון הכנסת.

צ. צימרמן:

אני מצטרף לדעת החברים שקדמו לי ואמרו שאין לסגור את הכנסת באופן הרמטי בפני אפשרות של הבעת דעות, אחרת נפגום בכנסת. התקנון קיים כדי להסדיר את ניהול הכנסת ולא את אי ניהול וסגירת הכנסת. אם נסגור את הכנסת בפני זרמים של מחשבה - תהיינה קריאות ביניים ומלחמת דעות בכנסת. עלינו להשתדל שתקנון הכנסת יתאים לצרכי הכנסת ולעבודתה.

לגבי החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים משנת 1962: אני מצטרף לדעת החברים המחזינים את ההחלטה ומבקשים לפעול לפיה.

א. עופר:

יש לתת מכסימום חופש ולאפשר לנמנעים מהצבעה להביע את דעתם.

היו"ר י. ישעיהו:

לגבי סיום וסיכום הדיון מבקש אני שהסיעות תתייעצנה ביניהן ובאחת הישיבות הקרובות נסכם את הדיון ונניח על השולחן הצעת נוסח של החלטת הוועדה. אני מבקש שתתייחסו בשיקולכם גם לגבי ההערה שנשמעה כאן על סיעה שנמנעה מהצבעה והשתתפה בדיון.

בשבוע הבא לא תתקיים ישיבת הוועדה ביום ג', כי מתקיימת ישיבת ועדת החוץ-והבטחון. ישיבת ועדת הכנסת תתקיים ביום ג' אחר-הצהרים. החברים יקבלו הודעה לגבי שעת כינוס הוועדה.

הישיבה נבעלה בשעה 10.00.