

פרוטוקול מס' 38

מישיבת ועדת הכנסת
מיום ג', י' בתמוז תש"ל - 14.7.70, בשעה 8.30

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

י. ישעיהו - היו"ר
א. אנקוריון
ר. ארזי
ס. ביבי
י. גולן
ש. גרוס
ז. המר
א. הרמל
ס. זר
י. נבון
ס. נסים
ע. סיון
א. עופר
צ. צימרמן
א. רזיאל-נאור
י. רפאל

מוזמנים:

ר. ברקת - יושב-ראש הכנסת
ח. סן - מנהלת לשכת יושב-ראש הכנסת
ח. ליאור - מזכיר הכנסת
ק. ארן - סגן מזכיר הכנסת
ש. יעקבסון - עוזר ראשי למזכיר הכנסת
ז. שר - יועץ משפטי של הוועדה
ש. ארבל-אלמוזלינו - חברת-הכנסת

מזכירת הוועדה: ס. ברפי

רשמה: נ. דינגלר

- סדר-היום:
- א. הקצבת זמן לדירון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 20 של מבקר המדינה;
 - ב. סדרי ישיבות הכנסת;
 - ג. אישור ההחלטה בענין הודעה של חבר-הכנסת שנמנע מהצבעה וסיעתו השתתפה בה;
 - ד. פניית יושב-ראש הכנסת בענין שאילתות;
 - ה. מכתבה של יושבת-ראש ועדת העבודה - חברת-הכנסת ארבל-אלמוזלינו בדבר הגשת החלק השני של חוק הבטוח הלאומי (תיקון מס' 3) תש"ל-1970, לקריאה שניה ושלישית.

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. ישעיהו:

א. הקצבת זמן לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 20 של מבקר המדינה

בפעם הקודמת הקצבנו 3 שעות לדיון.

להקציב 3 שעות לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 20 של מבקר המדינה. הוחלט:

היו"ר י. ישעיהו:

ב. סדרי ישיבות הכנסת - סיום 21.7.70

מזכיר הכנסת הפנה אלי מכתב וזה לשונו: "בישיבת היושב-ראש והסגנים מאתמול החליטו יושב-ראש הכנסת והסגנים להמליץ בפני ועדת הכנסת על הקדמת ישיבות הכנסת בימי ב' ו-ג' משעה 16.00 לשעה 15.00. סדור זה יחול סיום ג', י"ז בתמוז תשל"ל - 21.7.70 עד סוף הכנסת. שעות ישיבות הכנסת בימי ד' נשארו ללא שינוי. אודה לך אם תביא את החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים לאישורה של הוועדה."

שמעתי מחברי-כנסת רבים ביקורת על שעת הישיבה ביום ד'. השעה 12.30 היא שעת ארוחת הצהרים ורבים מבין חברי-הכנסת טוענים שאינם רואים בזה הגיון.

אבקש לשמוע הסברים לגבי הקדמת הישיבות בימי ב' ו-ג' משעה 16.00 לשעה 15.00, כי הימים ימי קיץ והשעה 15.00 היא בעיצומו של החום. מה תתרום שעה זו לעבודתנו?

יו"ר הכנסת ר. ברקת: לגבי יום ד': אנו נמצאים במצב סוזר. ישבנו עם יושב-ראש הוועדות אשר באו בטענות אלינו, כי הזמן דוחק ואין לוועדות פנאי כדי לסיים את כל ענייניהן; לכן העלינו מחשבה לא אורגניזלית, אך נועזה, להוסיף יום עבודה נוסף לעבודת הוועדות. התגובה גם היא לא היתה אורגניזלית, אך סוערת למדי ואז החלטנו - כדי לתת אפשרות לוועדות לעבוד - להעמיד לרשות הוועדות את יום ד' לפני הצהרים. בימי ד' יושבות: ועדת החוקה, חוק ומשפט; ועדת העבודה וועדת הכלכלה.

אני מציע להשאיר את השעה 12.30 כשעת פתיחת ישיבת הכנסת ביום ד', כי בעוד חודש ימים יוצאת הכנסת לפגרה. עם פתיחת המושב הבא נבדוק מחדש את סדרי הכנסת. לא ייתכן שמדי חודש בחודשו נשנה את שעות עבודת הכנסת, אין זה לכבוד לכנסת.

באשר להקדמת ישיבות הכנסת בימי ב' ו-ג' משעה 16.00 לשעה 15.00 - אין לי עמדה קבועה. החלטנו כך בעקבות עומס העבודה המוטל על הכנסת. אם לא נמצא דרך כיצד להוסיף זמן לעבודת הכנסת אינני בטוח אם לא נצטרך להוסיף ימי-עבודה נוספים בשבוע, או אם נוכל לצאת לפגרה בזמן שקבענו.

ר. ארזי:

אני מציע לקבל את הצעת היושב-ראש והסגנים באשר לימי ב' ו-ג'; לעומת זאת מציע אני לשנות, כבר עכשיו, את סועד פתיחת ישיבת הכנסת ביום ד', כי זו הסיבה שאין משתתפים בישיבות יום ד'.

אני מציע שישיבת הכנסת בימי ד' בשבוע

תיפתח בשעה 11.30.

פ. נסים:

אני מציע לקבל את דעתו של יושב-ראש הכנסת לגבי ימי ד' בשבוע, כדי לא לשנות את הזמנים מדי שבוע בשבוע; לעומת זאת מציע אני לא לקבל את המלצת יושב-ראש הכנסת והסגנים לגבי הקדמת ישיבות הכנסת בימי ב' ו-ג' משעה 16.00 לשעה 15.00, כי השעה 15.00 היא שעת מנוחת הצהרים.

אני מציע שלאחר הפגרה תיפתח ישיבת הכנסת ביום ד' בשעה 11.00.

א. הרצל:

אני תומך בהצעתו של חבר-הכנסת ארזי לגבי ישיבות הכנסת בימי ד' בשבוע - בשעה 11.30.

א. אנטוריון:

אני תומך בתוספת שעת העבודה בימי ב' ו-ג'.

יו"ר הכנסת ר. ברק:

נדמה לי כי כורכים אנו שני עניינים יחד. יש בעיה רצינית ביותר והיא בעיית נוכחות חברי-הכנסת במליאת הכנסת. בישיבת היושב-ראש והסגנים החלטנו להקדיש לכך דיון מיוחד ובשבוע הבא נקיים פגישה עם יושבי-ראש הסיעות.

בענין שעות ישיבות הכנסת בימי ד', לא משנה בהרבה אם הכנסת תתחיל בשעה 11.00 או בשעה 12.30, לא כדאי לשנות שוב את השעות עד לסיום מושב הכנסת.

היו"ר י. ישעיהו:

לפי דברי חברי הוועדה מסתמנת ההצעה שעד לסוף המושב ננהג לפי הצעת יושב-ראש הכנסת (א) כדי לא לשנות את הזמנים מדי שבוע; (ב) כיוון שיש עומס עבודה.

ה צ ב ע ה

הוחלט: לאשר הצעת יושב-ראש הכנסת והסגנים:

א. להקדים את ישיבות הכנסת בימי ב' ו-ג' משעה 16.00 לשעה 15.00;

ב. שעות ישיבות הכנסת בימי ד' נשארות ללא שינוי.

בראשית המושב הבא תדון הוועדה מחדש בנושא זה.

ג. אישור החלטה בענין הודעה של חבר-הכנסת שנמנע מהצבעה וסיעתו השתתפה בה

היו"ר י. ישעיהו:

מונח לפניכם נוסח לאישור הוועדה בדבר הודעה של חבר-הכנסת שלא השתתף בהצבעה אף שסיעתו השתתפה בה. החלטת ועדת הכנסת לפי סעיף 121 של התקנון. החלטנו לא לערוך דיון נוסף. בסעיף ד' תיקנו: "לא תאריך יותר".

ר. ארזי: בסעיף א' (2) מציע אני לכתוב "סיעתו הסכימה לכך". אין צורך לכתוב גם "היושב-ראש", כי הסיעה כוללת גם את יושב-ראש הסיעה.

א. אנטוריון:

אני מציע למחוק את המלים: "הדיון אינו בהצעה לסדר-היום" בסעיף א' (1). זוהי תוספת חדשה שיש להשמיט אותה.

י. רפאל:

סעיף ג' פותח ויכוח חדש. הכנסת לא צריכה להיות זידה לכל הויכוחים וחילוקי הדעות שבין חברי הסיעה.

ס. ביבי:

אני סבור שהסעיף המוגש לנו על-ידי ועדת המשנה עלול להיות אנומליה בתקנון. הוא פותח פתח כזה שקשה לסתום אותו.

אני מציע להסתפק בהחלטת יושב-הכנסת והסגנים מיום 7.1.62, סעיף 30 בהחלטות בענייני נוהל (בתקנון מנובמבר 1965) האומר: "אם חבר-כנסת נמנע מהצבעה ומבקש הודעה ואין התנגדות לכך מצד חברי-סיעתו - יש לתת לו רשות להודעה". מסמעותו של "חבר-כנסת" בסעיף זה היא לא רק חבר-כנסת בודד, אלא - לפי פקודת הפרשנות - רבים אשר אחד

מ. ביבי:

מהם מודיע הודעה בשם כל הנסמכים. הדבר אמור לגבי מקרים חריגים. אי-אפשר להעתיק את כל חילוקי הדעות בסיעה ולהעביר אותם למליאת הכנסת.

היו"ר י. ישעיהו: סיכמנו את הענין הזה והחלטנו לא לדון בו יותר. אם רוצים אתם שתהיה רביזיה - בבקשה.

א. עופר: כל פעם שמגישים לנו את הצעה היא לא נראית לנו. איננו יכול לסמוך ידי-על נוסח זה.

ה צ ב ע ה

הנחלט: לקיים דיון בישיבה הבאה בנושא ההודעה של חבר-הכנסת שנמנע מהצבעה וסיעתו השתתפה בה.

היו"ר י. ישעיהו:

ד. פניית יושב-ראש הכנסת בענין שאילתות

יו"ר הכנסת ר. ברקת: עלי לבקש סליחה על שמעיתך זה, שנראה לי בשעתו דחוף, נדחה הן בגלל תאונת בריאות שקרתה לי והן משום שהיינו עסוקים בזמן האחרון בהכנסת אורחים.

אני מחשיב את השתתפותו של שר המשפטים בדיון היום ואני מצטער לשמוע שמשום שאיננו בקו הבריאות לא יוכל להשתתף בישיבה זו. אני מקווה שיחלים במהרה ובישיבה הבאה יהיה עמנו עם המשך הדיון וסיכומו.

הנושא שאני מביא אותו בפני ועדת הכנסת, נראה בעיני, ככל שהרביתי לעסוק ולהרהר בו, מסובך הרבה יותר מכפי שנראה לי בראיה ראשונה.

ב-3.6.70 השיב השר בגין על שאילתה שהוגשה על-ידי חבר-הכנסת שלום כהן. נושא השאילתה היה: התנאים שיגרמו לפרישת גח"ל מהממשלה. תוך כדי תשובתו של השר בגין נשמעו באולם הישיבות של הכנסת דברי עוררין מצד חברי כנסת שונים. אני מכבד כל מי שבא לערער על מעשה שנעשה על-ידי היושב-ראש. על אחת כמה וכמה שבין המערערים הפעם היה גם יושב-ראש ועדת הכנסת; לכן פניתי מיד אליו וביקשתי להביא את הענין לוועדת הכנסת על מנת שתפסוק את פסוקה בסוגיה זו. שמעתי, לצערי, כי גם במסגרת רמת-מעלה אחרת הובעה תמיהה על השאילתה אושרה, מבלי שהתמיהה התבססה על בדיקת הענין. אילו ביקשתי להשיב למערערים בהסתמכות על תקדימים שנקבעו עוד לפני שנבחרתי לתפקידי, כי אז הייתי פטור מלהביא את הדבר הזה לוועדת הכנסת ומלהתלבט בשאלה אם אמנם נהגתי בענין זה כפי שהיה עלי לנהוג.

שורה ארוכה של תקדימים מלמדת, כי הכנסת נהגה לתת אפשרות לשרים ללא תיק להשיב לשאלות שהיו קשורות בדברים שנאמרו על ידם במסגרות ובהזדמנויות שונות, מבלי שמישהו מחברי-הכנסת התעורר לערער על הדבר בפני ועדת הכנסת או בפני גוף מוסמך אחר של הכנסת. בגלל חוסר הבהירות בניסוח הסעיפים הנוגעים לענין השאילתות, החלטתי בכל זאת להביא את הענין בפני ועדת הכנסת, שהיא המוסמכת לתקן את התקנון ואף לפסוק בסוגיות המתעוררות מחמת חוסר-בהירות בניסוחם של סעיפי התקנון.

אשר לתקדימים, אזכיר רק אחדים מהם החופפים בצורה בולטת את המקרה של 3.6.70.

ב-21.4.69 הגיש חבר-הכנסת דאז, ש. מיקוניס, שאילתה אל ראש הממשלה, אשר נגעה לדברים שנאמרו על-ידי השר בגין בפני מועצת תנועת החרות. יושב-ראש הכנסת הששית, מר קדיש לוז, אישר את השאילתה, אולם במקום להפנותה לראש הממשלה, הפנה אותה לשר בגין עצמו, אשר השיב עליה ב-11.6.69.

יו"ר הכנסת ר. ברקת:

ושוב, ב-15.5.69, הגיש חבר-הכנסת י. תמיר שאילתה לשר מ. בגין, והיא אושרה על-ידי יושב-ראש הכנסת הששית וכך עשה גם לגבי שאילתה שהופנתה על-ידי חבר-הכנסת ח. לנדאו אל השר מ. בגין.

שאילתות שונות הוגשו גם לשר יוסף ספיר, שהיה שר ללא תיק ואף הן אושרו בשעתן.

תוך עיון ב"דברי הכנסת" מצאתי דוגמאות נוספות רבות גם ממין זה וגם מן המין, שבו נשאלו שרים לגבי ענינים שלא היו בתחום תפקידיהם ואף הם אושרו על-ידי יושב-ראש הכנסת הששית, שהקפיד במדוקדק, כידוע, בכל ענין שנגע לשאילתות.

היה אף מקרה יוצא דופן, שלכל הדעות היה מנוגד לסעיפי התקנון, של שאילתה שהוגשה לאחד השרים ונפסלה על-ידי יושב-ראש הכנסת, משום שלא זו בלבד שהיא לא נגעה לתחום פעולותיו של השר, שבו מדובר, אלא שנוסח השאילתה התייחס לתקופה שלפני כהונתו של השר הנדון כחבר הממשלה. אף על פי כן הכשיר יושב-ראש הכנסת דאז, לאחר בקשתו של השר עצמו, את השאילתה.

כשאנו עומדים בפרשת תקדימים עלינו גם לבדוק את דינם של התקדימים בהתאם לתקנון.

אמנם בסעיף 37(א), נאמר: "חבר-הכנסת רשאי לפנות לשר בשאילתה על ענין עובדתי שבתחום תפקידיו של השר הנשאל".

בסעיף 38 נקבעו הסייגים לתוכן השאילתה שהתעלמות מהם פוסלת את השאילתה. בין הסייגים האלה לא נזכר "ענין עובדתי" ואף לא ענין "תחום התפקידים".

בסעיף 40(א) של תקנון הכנסת נאמר: "יושב-ראש הכנסת יעביר את השאילתה לשר שאליו היא מופנית, אם לא יראה אותה כפסולה לפי התקנון או לפי התקדימים; שאילתה שהעביר יושב-ראש הכנסת כשרה לפי סעיף 38".

המיוחד שבסעיף זה הוא שהוא מסתמך רק על סעיף 38 והוא נותן מקום לפסול שאילתה, לא רק לפי התקנון, אלא אף לפי תקדימים. מכאן משתמע שכשם שניתן לפסול לפי תקדימים, כך ניתן גם לאשר שאילתה לפיהם.

מן הסעיף הזה גם לא ברור מה תפקידו של יושב-ראש הכנסת לגבי ענין השאילתות. אם עלי להסתפק רק בבדיקה אם השאילתה אינה מכילה את הסייגים שנקבעו בסעיף 38 ולהעבירן לשר הנוגע בדבר מבלי שהוא יוכל ליטול חלק פעיל יותר בניסוחה של השאילתה או בפסילתה והכשרתה. ואכן, נמסר לי שבימיו של היושב-ראש הראשון של הכנסת, יוסף שפרינצק ז"ל, הסתפק היושב-ראש בהעברה כמעט-אוטומטית של כל השאילתות שהועברו אליו ורק בימיו של מר קדיש לוז, יבל"א, קיבל על עצמו היושב-ראש את התפקיד לבדוק בדיקה יסודית יותר את השאילתות ורק לאחר מכן העבירן לשרים.

המערערים על המקרה, המשמש יסוד לבירור כיום, העלו שלוש השגות: האחת - שהשאילתה המסתמכת על הנאום איננה עונה לסייג שנקבע בסעיף 37 של תקנון הכנסת, האומר שמותר להגיש שאילתה בענין עובדתי ולדעת המערערים נאום איננו ענין עובדתי.

עלי להודות, כי הפירוש הזה לענין הנאום איננו נראה לי. אין ספק שנאום של שר הן בגלל האחריות המוטלת עליו והן בגלל מעמדו בציבור, יש לה משמעות ציבורית ומדינית כאחת, שיכולה להיות לה השלכה פנימית וחיצונית לגבי ענינים יסודיים של מדינת ישראל וממשלתה. הגירסה שנאום איננו ענין עובדתי, מעוררת גם את השאלה מה דינה של הכנסת כולה, הקרויה פרלמנט, המבוססת בחלקה הגדול לא רק על מסקנות והחלטות אלא גם על נאומים המושמעים בתוכה, האם אף היא אינה "ענין עובדתי"?

ההשגה השניה היתה שהשאילתה שבה מדובר לא נגעה לתחום תפקידיו של השר בגין, השגה זאת מעוררת כמה שאלות:

יו"ר הכנסת ר. ברקת:

השאלה הראשונה היא מה הוא תחום תפקידיו של שר בלי תיק. אם אנחנו גורסים, כדעת המערערים, שנאום איננו עניין עובדתי וששר בלי תיק אין לו תחום תפקידים מוגדר, הרי יוצא שעלינו לקבוע ששר בלי תיק איננו נושא באחריות שהיא לגבי דברים שהוא אומר בציינור באיזו מסגרת שהיא והוא חופשי לומר גם דברים העלולים לגרום נזק, מבלי שיהיה חייב לתת את הדין עליהם בפני הכנסת. אינני יודע באיזו מידה דבר זה מתיישב עם סעיף 4 של חוק יסוד הממשלה הקובע: "הממשלה אחראית בפני הכנסת באחריות משותפת".

אכן, אפשר לפרש שהשר בלי תיק חייב לשאת באחריות כלפי ראש הממשלה וברוח זו יש לפרש את עניין האחריות המשותפת של הממשלה בפני הכנסת. אולם, אז יש לפסוק, כי כל שאילתה שהיא נוגעת לדברים שנאמרו על-ידי שר ללא תיק תופנה לראש הממשלה והיא אשר תשיב על השאילתה לכנסת בתוקף סעיף 4 של חוק יסוד הממשלה.

אשר לסענה השלישית על דברים שנאמרו במסגרת מפלגתית, הרי גם היא איננה תופסת לדעתי - וזאת מכמה טעמים. הטעם הראשון הוא שהשאלה הקובעת היא לא מה המסגרת שבה נאמרו דברי השר, אלא מה הפומביות שהיתה להם ובמידה שלדיונים מפלגתיים ניתן פומבי, הרי שדין הדברים הנאמרים במסגרת מפלגתית כדין הדברים הנאמרים בכל מסגרת אחרת שיש לדברים הנשמעים בה פרסום ברבים.

גם כאן בא התקדים ללמד על-כך שאם דברים שנאמרו גם במסגרת מפלגתית סגורה והודלפו מתוכה הגיעו לידי שאילתה בכנסת.

הנבאתי את כל הדברים האלה מפני שהם, לדעתי, מעוררים סוגיות יסודיות לגבי הסעיפים שנקבעו בתקנון. עלי לחזור ולומר כי הפסיקה שלי לגבי המקרה הקונקרטי הסתמכה על סעיף 40 של התקנון ולכן היא כשרה ואין מקום לערער עליה. אבל אני מוסיף לחשוב, כי הסוגיה כולה, שהעליתי בפני הוועדה היא סבוכה ומשאירה מקום לסעויות ולא-הבנות ומשום כך טוב שוועדת הכנסת תיתן את דעתה עליה ותפסוק את פסוקה.

ר. ארזי:
לסדר: אילו היה יושב-ראש הכנסת מביא את העניין מייד לאחר שקרה, חושב אני שצריך היה לדון בנושא מייד; אך כיוון שעברו כמה שבועות וקיימת ועדת משנה העוסקת בתיקון תקנון הכנסת, אולי כדאי שוועדת המשנה תדון בכל סוגיית השאילתות; אם הצעתי הראשונה לא תתקבל מציע אני לקיים דיון נפרד בישיבה אחרת של ועדת הכנסת.

י. נבון:
אני מציע שהדיון בנושא זה יתקיים במליאת ועדת הכנסת ולא בוועדת המשנה.

היו"ר י. ישעיהו:
איננו מבררים עתה אם החלטת יושב-ראש הכנסת היתה כשרה, אם לאו; אנו נברר את הנושא בכללותו ונסכם כיצד לנהוג בו להבא.

יו"ר הכנסת ר. ברקת:
רצוני לשטח את בקשתי בפניך ובפני חברי הוועדה. עיכבתי שאילתות, כי ראיתי את העניין הזה בגדר של סוב-יודיזה. היות והעברתי את העניין להכרעת ועדת הכנסת מבקש אני לא לדחות את הנושא לישיבה רגילה של הוועדה. לא הייתי רוצה שהנושא יידון בוועדת המשנה לתיקון תקנון הכנסת. אולי אפשר לקיים ישיבה מיוחדת של ועדת הכנסת, עוד לפני יום ג', אשר תוקדש לנושא זה.

א. רזיאל-נאור:
עד אשר תדון ותסכם הוועדה את הנושא הזה יישמר הנוהל שנקבע לפי התקדימים שנקבעו בכנסת זו ובכנסות הקודמות. רצוני להעיר שעם כל הכבוד לדיונים של ועדת הכנסת ושל הכנסת עצמה וכל שכן של ועדת המשנה לתיקון תקנון הכנסת, אי-אפשר לראות דבר כזה כעין סוב-יודיזה.

צ. ציטרמן:
אני מקבל את ההצעה שעד שהכנסת, או ועדת הכנסת לא תחליט בנושא זה - ינהג יושב-ראש הכנסת כפי ראות עיניו על-פי תקנון הכנסת, ללא כל פירושים נוספים.

הנחלט: לדון בישיבה הבאה בנושא השאילתות.

ה. מכתבה של יו"ר ועדת העבודה - חברת-הכנסת ארבל-אלמוזלינו בדבר הגשת החלק השני של חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 3), תש"ל-1970, לקריאה שנייה ושלישית

היו"ר י. ישעיהו: יו"ר ועדת העבודה, חברת-הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו מבקשת מוועדת הכנסת לתת הפירוש הנכון ולקבוע כיצד לנהוג לגבי העניין כדלקמן:

"ביום 30.3.70 הרשתה הכנסת לוועדת העבודה לדון ולהביא לפני המליאה רק חלק מהצעות חוק הביטוח הלאומי תיקון מס' 3 תש"ל 1970 שהועברה לוועדת העבודה. בהודעה שמסרתי מעל במת הכנסת נאמר: "בהתאם לסעיף 95 לתקנון הכנסת, מחליטה הכנסת להרשות לוועדת העבודה, על פי הצעתה, לדון ולהביא לפני הכנסת לקריאה שנייה ושלישית חלק מהצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 3), תש"ל-1970 - כלומר להוציא את הסעיפים 3 ו-8 - שהועברה לוועדת העבודה ביום ט' אדר ב' תש"ל, 17 במאוס 1970". ועדת העבודה דנה עתה באותם סעיפים שנותרו כדי להביאם לקריאה שנייה ושלישית ובתעוררה השאלה, לאור התיקון לסעיף 96 בתקנון הכנסת מה הפירוש הנכון שיש לתת לסעיף 95 באשר לחלוקת הצעות חוק כפי שנעשה לגבי הצעת החוק האמורה לעיל: במלים אחרות, האם ניתן להביא את החלק הנותר לקריאה שנייה ושלישית כפי שהיה מקובל עד כה או שמא התיקון לסעיף 96 מאפשר זאת אך ורק כששני החלקים מובאים לקריאה שנייה ושלישית בעת ובעונה אחת."

רצוני להפנות תשומת ליבכם לסעיף 96 (2) של תקנון הכנסת האומר: הוועדה רשאית בכל עת, על פי יזמתה ובאישורה של ועדת הכנסת לחלק הצעת חוק לשתי הצעות חוק או יותר ולהביאן בעת ובעונה אחת כהצעות חוק נפרדות לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. זו התשובה והיא נתונה בתקנון.

מ. נסים: מלכתחילה מדובר היה שהחלק השני יובא גם כן לקריאה שנייה ושלישית, אלא שבניתיים חל תיקון בתקנון. בתקנון מדצמבר 1967 קיימים סעיפים 95 ו-96 בלבד, ובתקנון מפברואר 1970 נוסף סעיף קטן (ב) לסעיף 96 המדבר על חלוקת הצעות וקובע שיש להביאן בעת ובעונה אחת כהצעות חוק נפרדות לקריאה שנייה ושלישית בכנסת, כלומר הסעיף ביטל את הסעיפים 3 ו-8 שלא הובאו בעת ובעונה אחת כהצעות חוק נפרדות יחד עם החלק הראשון לקריאה שנייה ושלישית בכנסת, וכדי לדון בהן יש להביאן לקריאה ראשונה בכנסת על-ידי הממשלה.

המדובר בחוק זה הוא בקצבת ילדים ואני מציע שנתייחס בכובד ראש ולפירוש הנכון של העניין הזה, ואז תישאל השאלה מה דין חוק שעבר קריאה שנייה ושלישית?

היו"ר י. ישעיהו: אנו מדברים רק על הצד הנוהלי. השאלה היא אם יש להביא את הסעיפים הנותרים לקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בזמן קצר ובנוהל מקוצר, או שאפשר להביאם לקריאה שנייה ושלישית מייד.

א. עופר: כאשר דנים בסעיף מסויים העומד על סדר-יומה של הוועדה מבקש אני: א) שנקבל את החומר כדי שנוכל לעיין בו לפני הישיבה; ב) מדוע לא נקבל חוות דעת בכתב של היועץ המשפטי אשר תובח בתיקים?

היו"ר י. ישעיהו: העניין דחוף ומשום כך יש להחליט בו מייד. נשמע עתה את חוות דעתו של היועץ המשפטי.

ז. שר: כדי להבהיר את העניין רצוני לחזור בקצרה על העובדות: היתה הצעת חוק לתיקון חוק הביטוח הלאומי שהגישה הממשלה לכנסת. היות והזמן היה דחוק, העבודה היתה מרובה והשאלה היתה עדינה, התעורר בוועדה הצורך להחליט שחלק מהחוק יוגש לקריאה שנייה ושלישית לפני תחילת שנת הכספים ואילו החלק השני, שלגביו היו גם מספר שאלות שהיו טעונות בירור ונוסף לכך לא סיימה הוועדה את עבודתה עליהן, באה הוועדה וביקשה, ולפי דעתי בטעות, לפעול לפי סעיף 95 של התקנון. סעיף 95 של התקנון דן במקרה אחר, הסעיף אומר: "הוועדה רשאית בכל עת, על-פי יזמתה, להביא לפני הכנסת הצעה

ז. שר:

שהכנסת תרשה לדון ולהביא לפנייה רק חלק מחוק שהועבר לוועדה; הצעה כזאת תיחשב כקריאה ראשונה חדשה של חלק החוק. העיקרון הנהוג בכנסת הוא שאם הכנסת לא קיבלה בקריאה ראשונה הצעת חוק אי-אפשר לבוא ולפסול את החוק מעיקרו, כי החוק מעיקרו כבר התקבל. משמעות הבאת חלק אחד של החוק לדיון בכנסת הוא שהחלק הנותר נמחק, כאילו שהכנסת החליטה שלא לדון בו.

לא כן היה המקרה כאן. כאן מלכתחילה היתה כוונה ברורה להמשיך ולדון בחלק השני, לכן שגתה הוועדה כאשר הסתמכה על סעיף 95 של התקנון. לענין זה היה תקדים אונא ואחר-כך תוקן התקנון. סעיף 96 דן באותם מקרים שבהם הוועדה רואה צורך דחוף להביא חלק מהצעת החוק מייד, אבל אין בכוונתה להביא את החלק, אלא לאחר דיון רב בו. בסעיף זה נאמר שצריך להביא אותם בעת רבעונה אחת - דבר המנוגד לסעיף.

לפי דעתי הפתרון הוא על סמך סעיף 105. סעיף 105 אומר: "בדיון על תקציב המדינה, ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, ושאינו ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים." היו דברים מעולם, שאותו חלק שחייבים להביא אותו לקראת תחילת שנת הכספים מובא לכנסת לפני ה-1 באפריל ויתר החוק מובא לאחר מכן. לא ייתכן לפגוע באזרח באופן ריטרואקטיבי, לכן איפשרה הכנסת להביא את החוק מייד ואת יתר החוק לאחר גמר הדיון בו, וזאת רק במקרים יוצאים מן הכלל.

כל נסיבות המקרה מצביעים על כך שהאישור לפי סעיף 95 מקורו בטעות. הוועדה אמרה מראש שהיא התכוונה לדבר אחר.

אי לכך דעתי היא שהוועדה יכולה היום להחליט, ואפילו בדיעבד, כדי להבהיר את הענין ולמסור על כך בכנסת שכל מה שנעשה בחוק הביטוח הלאומי היה הליך לפי 105 ולמעשה היתה טעות כאשר הסתמכו על סעיף 95. אם לא כך, הרי לפי דעתי אין ברירה אלא להביא מחדש את החלק הנוסף לקריאה ראשונה. אני חושב שלא רצוי להביא את הענין לקריאה ראשונה.

הדבר הגורע ביותר מבחינה ההופעה הוא שנוקטים בפעולות מסויימות לא מפני שיש כורח חיצוני מה נעשה כאן, אלא יש נסיון פורמלי. עורכים קריאה ראשונה פורמלית שבעקבותיה אין דיון בוועדה. אני חושב שבזה מראים שכאילו יש חוקים שצריך רק להתנהג לפיהם ואין בהם ולא כלום. אין צורך לכופ על הכנסת דברים שמבחינה פורמלית צריכים לפעול לפיהם.

אני מציע שיושב-ראש הוועדה יסתמך על סעיף 105 ויביא את החלק הנותר לקריאה שניה ושלישית ויסביר שגם ההודעה לגבי החלק הראשון הסתמכה על סעיף 105.

א. אנטוריון: רצוני לתמוך בעמדתו של מר שר בענין שהועלה בפנינו. תקנה 96 איננה רלבנטית לענין זה. לפי דעתי, סעיף 96 הוא סעיף טכני המרשה למזג שתי הצעות, או לחלק הצעת חוק לשתי הצעות חוק או יותר; לעומת זאת סעיף 95 הוא הסעיף הנוגע לענין העומד בפנינו, כאשר רואה הוועדה כי לא תספיק לסיים את כל החוק ואינה רוצה להפקיר את חובת האזרח, היא מבקשת רשות מהכנסת להביא לפנייה רק חלק מהחוק, ואילו על החלק השני עליה להמשיך ולדון; - כך אמרה במפורש יושבת-ראש ועדת העבודה מעל דוכן הכנסת, הוועדה חשבה על כך בפירוש.

אני סבור שבמקרה כזה יש אפשרות להשתמש בפרוצדורה של תקנה 105. המדוברת על סדרי דיון מיוחדים. לפי דעתי, המקרה הזה שנשארו שני סעיפים שהוועדה רצתה להמשיך ולדון עליהם הוא מקרה יוצא מן הכלל. ועדת הכנסת יכולה להתחשב או לא להתחשב בדבר, זו שאלה בפני עצמה. אני חושב שלזה עונה העובדה שמעל במת הכנסת הודיעו בשעת מעשה שאת הסעיפים הנותנים יביאר בנפרד.

י. נבון: האם מציע אתה שיהיה מותר לתכנן זאת מראש?

א. אנטוריון: אינני מציע לתקן עתה את התקנון. אם אתה שואל אם הדבר יכול לשמש תקדים? - בעיני דבר שקרה יכול לחזור שוב. אני נותן פירוש רחב למושג תקדים.

י. נבון: שאלת הבהרה: האם ממליץ אתה שאפשר יהיה לתכנן מראש חלוקת חוק - על חלק מהחוק ידונו באותה ישיבה ואת החלק האחר ידחו לתאריך אחר?

א. אנטוריון: הכל לפי המקרה.

לא כתוב שרק במקרה חירום מותר יהיה לחלק הצעות חוק. אילו רצינו שחלוקת הצעות חוק תאפשר רק במקרה חירום היינו כותבים זאת.

אני תומך בהצעתו של מר שר המסתמך על סעיף 105 של התקנון. בסעיף 105 כתוב: "ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל ומקרה זה נכלל בו".

מ. ביבי:

אני מסכים לדעתו של חבר-הכנסת אנטוריון בדבר משמעותו של סעיף 96 - משמעות סעיף 96 היא טכנית.

אני סבור שהענין שלפנינו נכלל במסגרת סעיף 95, אם כי לא במפורש. סעיף 95 חסר. אני מציע להוסיף לסעיף 95 סעיף משנה נפרד בו ייאמר: הוועדה רשאית להביא לפני הכנסת הצעה שהכנסת תרשה לדון ולהביא לפנייה רק חלק מחוק שהועבר אליה והחלק הנותר יובא לפני הכנסת במועד מאוחר יותר.

א. רוזנאל-נאור:

אילו סעיף המשנה שחבר-הכנסת ביבי מציע להוסיף לסעיף 95 היה קיים - לא היתה כל בעיה; אך כיוון שסעיף זה חסר ומתפקיד החוקים להגן על זכויות האזרח, צריך שיאמרו דברים ברורים וייעשו סייגים ברורים בחוק.

סעיף 105 לא שייך, לדעתי, לענין. זהו סעיף שעל-פיו משחזרים אנו חוקים מחובת ההנחה על שולחן הכנסת. אי-אפשר לתת פירוש כה נרחב לסעיף 105 שיאפשר לקצץ בשלמותו של חוק המובא לפני הכנסת. אילו היתה הכנסת רוצה שיובאו לפנייה חוקים מקוצצים היתה אומרת שימחקו אותם סעיפים.

על כן חושבת אני שאין להסתמך לא על סעיף 95 ולא על סעיף 105, אלא צריך אחת מהשתיים: או לתקן את הנוסח של סעיף 95, או להסתמך על סעיף 96(ב) של תקנון הכנסת.

צ. צימרמן:

אני בין המחמירים בסוגיה זו ולא הייתי נותן יד ליצירת תקדימים שיאפשרו לקיים דיון על חלקי חוקים. יש חברי-כנסת שהיו מקבלים חלק מהצעת החוק ואת החלק השני לא, ויש חברי-כנסת שלא היו מקבלים את החוק חלקים חלקים, אלא בשלמותו. שני חלקי חוק נפרדים אינם כמו חוק אחד שלם. אם בכל זאת רוצים לחלק חוק לחוקים נפרדים, אפשר לעשות זאת בתנאי ששני החוקים יובאו בעת ובעונה אחת, אחרת גוזלים מחבר-הכנסת את הזכות הפרלמנטרית למחוק את הסעיף, כי הוצאו ממנו חלקים.

סעיף 105 אינו מתייחס למקרה זה, הוא מתייחס רק למקרים יוצאים מן הכלל, כגון: תקציב, הקשורים עם תאריך; אילו סעיפים 95 ו-96(2) לא היו קיימים הייתי מציע אותם, כדי לתת לחבר-הכנסת לנצל את זכותו הפרלמנטרית; אני מתנגד גם לקיצוצי חוקים בוועדות.

מ. נסים:

מר שר טוען שהחלטה שנתקבלה בכנסת איננה על יסוד סעיף 95 ולכן החלטת ועדת הכנסת תסתמך על סעיף 105 של תקנון הכנסת. אני טוען שאי-אפשר להתעלם מהחלטה שנתקבלה בכנסת (30.3.70), בה נאמר במפורש: "בהתאם לסעיף 95 של תקנון הכנסת".

היו"ר י. ישעיהו:

העובדות ברורות. השאלה היא מה לעשות נוכח העובדות הללו.

י. גולן:
 אני מציע שנקבל את הצעתו של היועץ המשפטי, מר שר. חלק מסעיפי חוק הבטוח הלאומי הם תקציביים. אם יש חוקים שחלק מסעיפיהם קשורים בתאריך וחלק לא, כדי שלא יבולע לסעיפים מסויימים בגלל סעיפים הקשורים בתאריך אפשר לומר שאותו חוק הוא מקרה יוצא מן הכלל - על חלק מהחוק ידונו בתאריך המסויימים ולחלק השני יתנו אורכה כדי שהוועדה תוכל לדון בו כראוי ולא בבהילות יתרה. זוהי כוונתו של סעיף 105. אני משוכנע בכך שאם היועץ המשפטי היה מפנה את יושבת-ראש ועדת העבודה, חברת-הכנסת ארבל-אלמוזלינו, לסעיף 105 היא היתה מסתמכת על סעיף זה.

ש. ארבל-אלמוזלינו:
 היועצים המשפטיים יעצו לי להסתמך על סעיף 95 של תקנון הכנסת.

א. הראל:
 סעיף זה מסובך וייתכן שנצטרך לתקנו, או להכניס שינוי אחר בתקנון. לגבי העניין הקונקרטי, אם היועץ המשפטי מייחס את העניין לסעיף 105 זה על אחריותו.

אני מציע להסתמך על חוות דעתו של היועץ המשפטי, מר שר, ולהסתמך על סעיף 105 של תקנון הכנסת.

היו"ר י. ישעיהו:
 אני מקווה להביא את העניין להכרעה. רואה אני בהכרעה הזאת עניין תקדימי. זהו מקרה שאין לו הוראה מפורשת בתקנון, וההוראות שישנן בתקנון הן חלקיות. סעיף 95 לא עונה על העניין, לגבי סעיף 105 יש לי ספיקות. ראוי שנקדיש תשומת לב לדברים שנאמרו על-ידי חברי-הכנסת נאור וצימרמן. אם נתיר נוהג ונוהל כזה שאפשר יהיה להביא חוק חלקים חלקים הדבר ישבש את עבודת הכנסת, אך אם זה הכרח המציאות - נקבע הסדר מפורש.

אני מבקש לכנס את הוועדה היום בשעה 15.00 כדי שנגיע להכרעה בעניין.

הוחלט: לקיים ישיבה נוספת בעניין זה בשעה 15.00.

הישיבה ננעלה בשעה 10.20.