

פרוטוקול מס' 147

פשיבת ועדת הכנסת
פיוס א', כ"א בשבט תשל"ב - 6.2.1972, שעה 17.00

בכח:

חברי הוועדה:

י. ישעיהו - היו"ר
א. אנקוריון
י. בן-פאיר
פ. זר
י. נחושתן
א. רזיאל-נאור

מוזמנים:

נ. לורך - מזכיר הכנסת
א. בר-זכאי - משרד המשפטים

מזכירת הוועדה: פ. ברפי

רשמה: א. עצמון

סדר היום: החלטה בדבר חריגה מגדר נושא הנדון בוועדה.

- 932 -

(נאסכ ב-12.2.72)

היו"ר י. ישעיהו:

אני פותח את הישיבה.

החלטה בדבר חריגה מגדר נושא הנדון בוועדה

בענין של חריגה מגדר נושא אנחנו, ישעיהו, דנו בהחלטתנו באותה פנייה של יו"ד וועדת השירותים בדבר הערעור של חה"כ א. רזיאל-נאור חברת וועדת השירותים ובוזה יצרנו כבר את ראשית התקדים שגם לגבי הצעות לסדר היום יש להתחשב בכך שלא תהיה חריגה מן הנושא. אבל אנחנו צריכים לסבוע את המטבע הזה בצורת החלטה שעל פיה תסתמך ועדת הכנסת שידעו שאר הוועדות שיטנו כלל כזה.

הנוסח הוא: בתוקף סמכותה לפי סעיף 121 לתקנון מחליטה ועדת הכנסת כי בדיון בנושא שהועבר לוועדה בעקבות הצעה לסדר-היום, לא תחרוג הוועדה בדיוניה מהנושא כפי שהוגדר והוסבר בעת דיוני הכנסת.

טוען חבר ועדה או נציג הממשלה, כי הדיון בוועדה חורג מגדר הנושא כפי שהועבר לוועדה, יביא יושב-ראש הוועדה את הדבר לפני ועדת הכנסת, ויושב ראש ועדת הכנסת יעמידו כסעיף ראשון על סדר יומה בישיבתה הרגילה הראשונה, לאחר מכן, החלטה ועדת הכנסת תהא סופית.

נשמעה הטענה כפי חבר הכנסת שאינו חבר בוועדה, תחליט הוועדה אם להביא את-הדבר לפני ועדת הכנסת.

למעשה, הנוסח של שני הסעיפים האחרונים מועתקים מסעיף שבתקנון הדין בחריגה בנושא כאשר מדובר בהצעת חוק והוא סעיף 94. למעשה, התוספת היא לגבי שלוש השורות הראשונות ולגבי שורות אלה יש חילוקי דיעות שכבר הושמעו בחילופי דברים בוועדה.

ישנם חברים בוועדה שמבורים שיש לפחוק את המלה בדיון ולכתוב... לא תחרוג הוועדה במסקנותיה מהנושא כפי שהוגדר והוסבר בעת דיוני הכנסת. נקודת המחלוקת היא אם ההגבלה הזאת תכלול גם דיונים או רק לגבי מסקנות.

ואני רוצה להוסיף משפט קצר: (א) כסעיף הקובע חריגה בנושא לגבי הצעת חוק מדובר על דיון ולא על החלטה. ואנחנו הולכים בעקבות הסעיף הזה. אם אנחנו לא הולכים בעקבות זאת אנו יוצרים פה הבדל ששם אפילו דיון לא זכאן דיון כן ומשאירים את ההגבלה רק לגבי המסקנות. בעוד שדווקא לגבי הצעות לסדר היום הבעיה של הרחבת תחומי הדיון היא בעייה לא מבוטלת וחשובה מאד כאשר הוועדה דנה בהצעה לסדר היום.

י. נחושתי: הכוונה בסעיף 94 היא לגבי תיקון חורג ולא לגבי דיון חורג.

היו"ר י. ישעיהו:

אני רוצה להודות לחה"כ נחושתי על התיקון שת"קן אותי מכיון שהנוסח לא הרעיק בדיון לפי הסעיף הזה. אף על פי כן אני רוצה להגן על העמדה הזאת שגם ענין הדיון בוועדה בהצעה לסדר היום ראוי לו שישמר בגבולות הנושא כפי שהועבר לוועדה ולא יתרחב לצדדים בפידה מפורזת.

מתוך הנסיון בעבודת הוועדות של הכנסת, בדרך כלל אין החריגה מפורזת. למעשה, בכל נושא אפשר להכניס עולם ופלואו וועדה יכולה לעסוק בו שנה שלמה מכל צדדיו. לי היתה הדוגמא הזאת מוועדת השירותים בנושא "נוער במצוקה". זהו נושא כוללני מאד יש בו צדדים של חינוך, שיכון, עבודה, בריאות, משטרה, משפטים, עלייה, יחסי עדות, בעיות של סמים וכיו"ב.

בכלל, לשם ייעול עבודת הכנסת רצוי שהצעה לסדר היום שהכנסת מעבירה לוועדה תהיה ברורה, כדי שהוועדה תבדוק את הענין הקונקרטי ותביא את מסקנותיה לכנסת ואז אפשר יהיה להתייבב מאחורי המסקנות ולתת להם שיניים.

היו"ר י. ישעיהו:
 ועדת השירותים הכינה "ספר כחול" בן ששה עמודים שבהם כל דבר טוב ישנו שם. היה ערעור על פיסקה אחת והיא תכנון המשפחה. אנחנו החלטנו שאין זה חריגה מכיון שהכניסו לתוך הנושא הכל אז שיהיה גם זה.

מה שקרה בוועדת הכלכלה הוא שהוועדה התרחבה בנושא והעניין התפרץ לכל מיני כיוונים וספק אם רואים את הסוף. זה התחיל בנושא: "חתימת חוזה בין ליילנד ובין ממשלת ישראל" ופכאן הוא התפרד והיה להרבה ראשים. אז טוב שתהיה לנו החלטה שאופרת לוועדות וליו"ר הוועדות: שיפירו על כך שהדיון ישאר במסגרת הנושא. כל שכן במסקנות.

א. רזיאל-נאור:
 אני אתחיל מבראשית - היה דיון בפליאת הכנסת בנושא "נוער במצוקה". הוחלט להרכיב וועדה מיוחדת שתדון בנושא הזה משתי וועדות שהן: ועדת השירותים הציבוריים וועדת החינוך והתרבות. הוועדה עסקה בנושא זמן רב, לא אוכל לזכור כמה ישיבות היו. היא שמעה חוות דעת של מומחים רבים ושונים. הן מומחים לענייני בריאות והן מומחים למשטרה, לשיפוט וכו'. כלומר, היא טיפלה בבנייה הזאת מצדדים שונים ושונים. היו דברים שהוועדה לא דיברה עליהם. על כל פנים דיברו עליהם חברי הוועדה מבלי ששמעו חוות דעת של מומחים ולא קיימו דיון בנושא. הנושא היה תכנון המשפחה. לפתע פתאום סמוך לסוף הביאו כמה מחברי הוועדה נוסח שמדבר על תכנון המשפחה. אני טענתי, אמנם, זהו נושא חשוב ואפשר להכניס אותו אם הוא שייך לנושא, אבל לא היה בנושא זה דיון בפרט בנושאים האחרים שהזמנו מומחים בשטחים שונים. בנושא הספציפי הזה של תכנון המשפחה לא שמענו את דעתו של מומחה. שמענו רק את דעתו של חבר-כנסת פלוני.

היו"ר י. ישעיהו:
 לוא היה דיון בוועדה, לא היית טוענת אז שזה צד שא חדש?

א. רזיאל-נאור:
 אז לא היתה לי טענה. מכיון שלא היה על זה דיון ולא שמענו הרצאות בנושא מפי מומחים, חשבתי לנכון לומר שזהו צד שא חדש ולהגיש ערעור ולנפק אותו. בינתיים חליתי - ולא אכנס לעניין אם הוועדה קבלה את השקפתי או לא - אבל בתוצאות ההצבעה יצא שהנימוק שלי לא התקבל בגלל שהיה חסר לי קול אחד. אבל מכאן ועד המסקנה שצריך להגביל את האפשרות לדון בוועדה בנושא מכל האספקטים, בדמה לי, שרבה הדרך, ואסור לנו לעשות זאת. כי לגבי הנושא שהעליתי, לוא היו מביאים מומחים לבעיות תכנון המשפחה ופרצים בפנינו על כך אז לא היתה לי טענה.

כאשר וועדה דנה בנושא שהועבר אליה מהכנסת היא חייבת לדון עליו מכל הבחינות האפשריות. ואי אפשר להשוות זאת בדיוק נפרד לתיקון לחוק אלא צריך להשוות זאת לדיון כללי על נושא. כאשר שר מרצה על חוק הוא מקיים דיון כללי כדי שכל אחד יוכל להביע השקפותיו. לכן גם דיון בוועדה צריך להיות דומה לדיון כללי מכל הבחינות.

מה שכן צריך להשאיר שהמסקנות תהיינה בתחום הנושא ובתחום העניין שהועבר אלינו. לכן אני מציעה לכתוב כך: בתוקף סמכותה לפי סעיף 121 לתקנון מחליטה ועדת הכנסת כי נושא שהועבר לוועדה בעקבות הצעה לסדר-היום, לא תחרוג הוועדה במסקנותיה מהנושא כפי שהוגדר והוסבר בעת דיוני הכנסת.

כלומר, שהמסקנות צריכות להיות צמודות לנושא. הדיונים צריכים להיות רחבים יותר אחרת אין בזה שום תועלת.

פ. זר:
 לפי דעתי, אי אפשר לחזות מראש איזה בעיות תתעוררנה עקב הצעה לסדר-היום. אי אפשר לעצור בעד זה אלא אם כן תשאל השאלה מי קובע שבנקודה מסוימת יש לשים סכר? - האם זה יהיה במסגרת של יו"ר הוועדה - לדעתי, זה לא מעשי דוקא מתוך הנסיון המוצלח או הבלתי מוצלח של אוטוקרט, זה בלתי אפשרי.

אם נחליט שמעייף זה יהיה כתוב התוצאה תהיה ברורים בלתי פוסקים על כל נושא בוועדת הכנסת אם זה שייך או לא שייך לעניין וזה לא יהיה דוקא על רקע קואליציה ואופוזיציה.

פ. זר:

לדוגמא: אני הגשתי הצעת לסדר-היום בענין שיקום ופיקודי בחלאות, ונניח שההצעה הזאת תועבר לאחת הוועדות. ללא צל של ספק שהענין יגלוש לעניינים חברתיים, בעיות שיכון, צפיפות דיור, זוגות צעירים, קשישים, חולים ומה לא? אז מה יקרה - יו"ר הוועדה ברוב מסויים יגיד עד כאן זה בסדר ושכאן זה חורג. מבחינה מעשית זה לא רצוי.

היו"ר העלה כאן את הבעיה איך לתת שינויים למסגרות של הוועדות. עקב הצעה לסדר-היום, זו באמת בעיה שעוד לא נמצאה לה תשובה. אני מסופק שהגבלה בדיוני הוועדה לגבי הצעות לסדר-היום תפתור את בעיית פתן השינויים. נדמה לי שהנוסח שהובא כאן אינו עונה לבעייה שאנו רוצים כרגע.

היו"ר י. ישעיהו:

השאלה היא אם ההגבלה תהיה גם לגבי דיון או רק לגבי מסקנות. ענין של פתן שינויים להחלטות הוועדות זה נושא בפני עצמו. לפי דעתי, ההגבלה הזאת תאפשר זרימה יותר גדולה של הצעות לסדר-היום לוועדות. לכן יש להבטיח שני דברים:

(א) מסגרות ברורות של המסקנות; (ב) לתת ערך ומשקל למסקנות של הוועדות.

י. בחושן:

אני צריך יכולים להגביל את הדיונים בוועדה כי הגבלה כזאת פרושו של דבר בלימת פה דאפטרות לפתח נפשא בוועדות. לגבי השאלה איך באופן מעשי יתנהלו הדברים זה ענין של יו"ר הוועדה שיקבע מה נוגע ומה לא נוגע לענין. לגבי מסקנות - זוהי שאלה אחרת וגם לא יהיה אסון אם יקבעו דברים שהם לא כל כך לענין.

לענין פתן שינויים למסקנות - השאלה היא איך באופן מעשי ניתן לעשות זאת.

היו"ר י. ישעיהו:

עובדה היא שזה חל על חוקים ובכל-זאת לא באים כל שני וחמישי להתלונן.

י. בחושן:

אני סבור שזה מעניינו של יו"ר הוועדה לקבוע זאת.

י. בן-מאיר:

לפני שבוע וחצי היה דיון בוועדת הכספים עם שר הקליטה והזכרתי שם מסקנות של ועדת הפנים כתוצאה מהצעה שהועברה לוועדה. המנכ"ל טען שזה בגדר של הפלצות בלבד ואינן מחייבות. אני טענתי שהן בגדר הפלצות מחייבות.

פ. זר: זה נכון.

י. בן-מאיר:

לגבי דיון שוועדה יזמה אותו אפשר להגיד שזה בגדר של הפלצות, אבל אם זה הועבר לוועדה והוועדה הגישה מסקנות - ואם אין לזה ערך בפשלה אז מה ערך לדיונים?

היו"ר י. ישעיהו:

בזמן הקרוב אני אביר עבודה על מסקנות הוועדות. נוסח לדיון.

י. בן-מאיר:

לגופו של ענין - יש לי גישה אחרת לגברי. פה כתוב שאם טען חבר וועדה שהדיון חורג הוא יכול לערער. מדוע לא הפוך?

היו"ר י. ישעיהו:

פה שכתוב כאן הוא מרחיק לכת. זה הרחק מעבר למה שאתה אומר.

י. בן-מאיר:

לדעתי, זה באמת דרוש. החשש שהועלה פה שאם נקבל החלטה כזאת יביא לשיתוק בוועדות, אני גם רואה חשש הפוך. שהוועדות ידונו בכל מיני נושאים ויפליגו לאין סוף. הכוונה היא שהוועדה תדון באופן אינטנסיבי בנושא. לכן אני מציע, כעקרון, שהוועדה לא רק תסיק מסקנות אלא גם תדון. אני בעד הסעיף הראשון שאומר: נושא שיועבר לוועדה בעקבות הצעה לסדר-היום, לא תחרוג הוועדה בדיוניה מהנושא... ובמקום כל הערעורים האלה צריכה להיות פרובילגיה לוועדה עצמה שהיא ברוב קולות תקבע מה עליה לדון. אני לא בעד לתת-זאת לידי היו"ר.

י. בן-טאיר: אני רואה את העניין בצורה זו: אם חבר דיבר על נושא שלדעת יו"ר הוועדה הוא חורג מהנושא, אם החבר סבור אחרת יצביעו בוועדה, והאפשרות פתוחה בפני אותו חבר להעלות הצעה חדשה לסדר-היום.

י. בחושטן: יש הגבלה על זה.

פ. ביבי: לי נראה שהסוגיה הזאת שונה לגמרי מהסוגיה של ערעור על נושא חדש בחוקים. אי אפשר, כמעט, למצוא דמיון ביניהם. לכן נראה לי שיש להעמיק יותר ולראות בזה אנחנו דנים. ישנה הצעה לסדר-היום על נושא ספציפי מוגדר ומצומצם ואפשר לראות את הגבולות. במקרה זה ההצעה שמונחת לפנינו היא טובה. אבל במידה שההצעה לסדר-היום היא כוללת אז יהיה קשה לראות היכן הגבולות. לכן אני מציע שלא נחליט היום - ואני מעלה גירסה שאני עדיין מהסס אם להעלות אותה אלא הרגור בקול רם - היות ויו"ר פנונה על סדר תקיף של עבודת הוועדה, נראה לי שיהיה זה יותר נכון, כאשר הדיון סוטה מהנושא שהועבר לוועדה מפליאת הכנסת, שהוא יאשר שהדיון סוטה מהנושא ורק אז יכול החבר לערער ולא כל חבר וחבר. אחרת, יכול מישהו להשתמש בו לרעה.

היו"ר י. ישעיהו: פנו אלי חברי ועדת הפנים של הכנסת ודברו אתי על בעייה שנתקלו בה ואשר יש לה שייכות מה לנושא שאנחנו דנים בו. הועברה אליהם הצעה בעניין בעיות קליטה עדתית של יהודי גרוזיה. נתקלו בשורה שלמה של דברים שנוגעים לבעיות קליטה, שיכון, עבודה וכו'. וועדת העבודה באה אליהם בסרוניה מדוע הם עוסקים בקליטה כאשר ענין העבודה והשיכון שייך לוועדת העבודה. שאלו אותי מה עושים כאשר ישנה הצעה לסדר-היום בצורה כזאת. אני העליתי באזניהם את ההצעה שאת אותו נושא ניתן לחלק לשניים שלוש. ובאותה הצעה לסדר-היום ידונו שלוש וועדות במקביל, כל וועדה לחלק הנוגע לה. שאם לא כן הועדות עלולות להכנס אחת לסמכותה של השניה, דבר שגורם לאי-הבנות ואפילו לחיכוכים.

העליתי בפניכם את הסיפור הזה כדי שנצרך אותו לפחשבה איך לפתור את השאלה הזאת.

א. אנקוריון: אני לא רוצה להתייחס לעניין אוטוקרס כי זו מחלוקת לא קלה. היות ואנחנו לא דנים בעניין עצמו, אם כי דוקא המקרה של אוטוקרס היה יכול להיות דוגמא טובה שעליה אפשר לנתח את העיניינים - לפרט זאת לא אגדר אחרי זה.

היה מקרה, שלי נראה לגסימי, לערער על דבר שנכלל במסקנות כאשר לא היה דיון בו. ולפי עמדתה, העניין לא היה צריך לביכלל. לפי התקנון אין שום הוראה שאומרת משהו בעניין זה. היא הגישה ערעור לוועדת הכנסת ווועדת הכנסת דנה בערעור.

סעיף 64 בתקנון אומר: חבר הכנסת שאינו מדבר לעניין הנושא או ממשיך לדבר אף על פי שהיו"ר הודיע לו שזמנו נגמר, או פנה אליו, יעיר לו היושב-ראש.

סעיף 65(ב) שבתקנון אומר: חבר-הכנסת שנפגע ע"י החלטה, הערה או הוראה של היושב-ראש ושאי לערער לפני ועדת הכנסת; החלטת ועדת הכנסת תהא סופית.

פ. זר: מה שכתוב בסעיף 64 מדובר על ישיבות הכנסת. האם זה חל גם על ישיבות הוועדות?

היו"ר י. ישעיהו: לא כתוב במפורש אבל אפשר ללמוד מזה.

א. אנקוריון: אני לא רוצה לטעון שזה נוגע לוועדות אלא אני מפרש את זה כך. אני אומר שבדרך של בזירה שווה יש סמכות דומה ליו"ר הוועדות. כלומר, גם בוועדה כאשר חבר איננו מדבר לעניין, זכותו של היו"ר להפסיק אותו.

אם אנחנו חוזרים לסעיף 94 שמדבר על הצעת חוק אני סבור שיש דמיון בין הצעת חוק ובין הצעה לסדר-היום.

א. אנקוריון: זה שצריך לתת שיניים למסכנות - זו כבר שאלה אחרת. אני לא נזכר במסרה אחד במשך שנים רבות כמסרה שהביאה אותו בפנינו כה"כ א. רזיאל-נאור. משמע שמספיק שיו"ר הוועדה אומר בוועדה שזהו נושא חדש והחברים בדרך כלל מקבלים זאת. במידה והחבר מתעקש הוא יכול ללכת לפי סעיף 94 ולערער בפני ועדת הכנסת. ויש הגיון בזה שאותה הדרך תהיה גם לגבי הצעה לסדר-היום. אני סבור, שלמען הסדר הטוב יש צורך בחקנה. כמוכן, שאפשר להסתפק גם בחלק השני והשלישי בלבד. אבל, ואני סבור שזה לא מספיק ודרוש גם החלק הראשון. כי צריכה להיות הוראה ליו"ר הוועדות לדאוג לכך שהדיונים בוועדה לא יחרגו ממסגרת הנושא.

לגבי השאלה אם לכתוב דיונים או מסכנות - אני הייתי אומר דיונים. לפי דעתי, הם לא צריכים לחרוג מהנושא כשם שהדיונים במליאת הכנסת אינם צריכים לחרוג. לגבי השאלה של מסכנות יש לתת אפשרות בענין זה ללכת לוועדת הכנסת.

א. רזיאל-נאור: דציתי להתייחס לדבריו של כה"כ מ. ביבי וגם לדבריו של כה"כ אנקוריון. לא נראה לי שהזכות לערער צריכה להיות מוקנית רק לחברי-כנסת יחידים סגולה שהם יו"ר הוועדות. לא יתכן להקנות זכות פיוחדת במינה ל-9 חברי כנסת שהם יו"ר הוועדות, שתהיה להם זכות ערעור ולאחרים לא תהיה זכות זו. אין לזה שום הצדקה.

לדבריו של כה"כ י. בן-טאיר - אני משתופפת. לפי הרישא, חשבת, שהוא רוצה להרחיב את זכות הערעור ומסתבר שהוא רוצה לבטל את האפשרות של ערעור. אז הרוב תמיד יכול להיות צודק. וכבר ראינו לא פעם אחת שהרוב יכול לא לדאות נקודה מסויימת ובמסרה יחיד מעורר אותה ומתקבלת כצודקת ונכונה. אך לבוא ולחטום דבר כזה לגבי זכות ערעור שקיימת כבר 23 שנה? - זהו צעד מרחיק לכת שאיננו תואם דרכים של דמוקרטיה ופרלמנטריזם. להיפך, מקנים זכות ערעור, אפילו, לפושע מסוכן. לכן אינני רואה הצדקה בביטול זכות הערעור וכן להקנות זכות ערעור רק ל-9 חברי-כנסת שהם יושבי-ראש הוועדות.

היו"ר י. ישעיהו: בעקבות השיחה הזאת אני מציע לאמץ את הגישה שפיתח אותה כה"כ אנקוריון והיא לחלק את הנושא לשניים: לגבי הדיון, יש להספיק את יו"ר הוועדה שהוא ראוי להעיר כאשר הדיון חורג מהנושא. זו יכולה להיות הצעת פשרה בין דיון למסכנות, שיו"ר וועדה יכול לומר לחבר וועדה תשאר במסגרת הנושא באותה הרוח של יו"ר במליאה. ושהגבלה של חריגה בנושא תחול רק על מסכנות.

הנחלט: לנסח זאת כך: לגבי דיון - יו"ר הוועדה יהיה מוסמך להעיר לחבר וועדה שחרג מהנושא. כמו-כן שההגבלה של חריגה בנושא תחול רק על מסכנות.

הישיבה ננעלה בשעה 18.15