

פרוטוקול מס' 149

מישיבת ועדת הכנסת
מיום א' כ"ח בשבט תשל"ב - 13.2.72, בשעה 16.30.

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

י. ישעיהו - היו"ר
א. אנקוריין
ד. ארזי
מ. זר
י. נחושתן
מ. נסים
א. רזיאל-נאור
י. רפאל

מוזמנים:

י. גולדשמידט - יו"ר ועדת החוקה,
חוק ומשפט
ב. הלוי - יו"ר ועדת המשנה של
ועדת החוקה, חוק ומשפט
לחוקי יסוד
א. בר-זכאי - משרד המשפטים

מזכירת הוועדה: מ. ברפי

רשמה: נ. רינגלר

- א. סדר-היום: קביעת הוועדה שתדון בהצעתו לסדר-היום של חבר-הכנסת עופר בנושא: תכנון הבניה לשנות ה-70;
- ב. מכתבו של יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בדבר הטיפול בתיקונים לחוקי יסוד.

היו"ר י. ישעיהו:

אני פותח את הישיבה.

א. קביעת הוועדה שתדון בהצעתו לסדר-היום של חבר-הכנסת עופר בנושא:
תכנון הבניה לשנות ה-70

בישיבת הכנסת מיום 9.2.72 הוחלט להטיל על ועדת הכנסת לקבוע לאיזו ועדה להעביר את ההצעה לסדר-היום של חבר-הכנסת א. עופר בנושא: תכנון הבניה לשנות ה-70. שר השיכון הודיע בכנסת שלא ברור לו לאיזו ועדה צריך להעביר את ההצעה לדיון, כיוון שעניינה של ההצעה תלוי וקשור בשלושה משרדים: משרד השיכון; משרד הפנים ומשרד החקלאות.

גם מבחינת עבודת הוועדות הנושא מצוי בתחום הסמכויות של כמה ועדות: ענין התכנון שייך לוועדת הפנים; ענין השיכון שייך לוועדת העבודה; ענייני קרקע של משרד החקלאות שייכים לוועדת הכלכלה.

לאיזו ועדה נעביר את ההצעה הנ"ל?
זו בעיה של תכנון הקרקעות; תיקונים בחוק התכנון; בעיות של בניית שיכונים. זהו נושא מורכב.

א. אנקוריון:

אני מציע להעביר את ההצעה לדיון בוועדת הפנים. אני חושב שהיה זה מסגה ששר השיכון השיב להצעה ולא שר הפנים, כיוון שחבר-הכנסת עופר העמיד את ההצעה במסגרת של חוק התכנון. שר השיכון עבר לפסים אחרים אשר, לדעתי, אינם בגדר ההצעה.

מ. זר:

לא היה זה מקרה ששר השיכון השיב להצעה, בהחלט לא מקרה. לדעתו של שר השיכון עצמו כל ענייני תכנון הבניה - בעיית בניית שיכונים, בנייני ציבור, איתור מקומות וכל הכרוך בזה - נוגעים באופן ישיר לשר השיכון; אלא מה, שר השיכון ייחד לא מעט מדבריו על ריבוי רשויות בענייני בניה ובתוך כך התייחס לענין מינהל מקרקעי ישראל. והמינהל, שאין תיאום בין שני הדברים.

לא יהיה נכון אם נעביר את ההצעה לדיון רק לוועדת הפנים. הבעיה איננה רק של הוועדות המחוזיות או הוועדות המקומיות, השאלה בעיקרה היא: ענייני השיכון והבניה הציבורית. אני לא אציע להעביר את ההצעה לדיון רק בוועדת העבודה, אבל יש להעביר את ההצעה לפחות לוועדה משותפת של ועדת העבודה וועדת הפנים.

היו"ר י. ישעיהו:

קראתי דבריו של חבר-הכנסת עופר ודבריו של שר השיכון והתרשמתי שמוקד הבעיה הוא ענייני תכנון, הקשיים בתכנון, העיכובים בתכנון, סעיפי החוק שאינם מתאימים לתנופה של התכנון. ענין מינהל מקרקעי ישראל נגדר לתוך הנושא הזה. הוא אמנם שייך לנושא, אך אינו מוקד הבעיה.

מ. נסים:

אני תומך בדעת חבר-הכנסת זר ואין צורך שאנמק הצעתי.

י. רפאל:

מבלי לנמק, תומך אני בהצעת חבר-הכנסת אנקוריון.

ה צ ב ע ה

הוחלט:

להעביר הצעתו לסדר-היום של חבר-הכנסת א. עופר בנושא: תכנון הבניה לשנות ה-70 לדיון בוועדת הפנים.

היו"ר י. ישעיהו:ב. מכתבו של יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בדבר הטיפול בתיקונים לחוקי יסוד

לכבוד הדיון בנושא זה הזמנו את יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט - חבר-הכנסת י. גולדשמידט, וכן את יושב-ראש ועדת המשנה לחוקי יסוד - חבר-הכנסת ב. הלוי. הקראתי כבר מכתבו של יושב-ראש ועדת החוקה. חוק ומשפט והוא ודאי זכור לכם.

י. גולדשמידט: כפי שציינתי בסוף מכתבי, מתוך שיחה ידידותית ובתיאום גמור ביני לבין חבר-הכנסת הלוי, החלטנו שהנכון הוא שוועדת הכנסת תאמר דברה בענין זה.

תיארת במכתבי את השתלשלות הדברים שהביאה להקמת ועדת המשנה לחוקי יסוד. יש לוועדת החוקה, חוק ומשפט כמה וכמה ועדות משנה, אבל בדרך-כלל הן מוקמות לפי הצעת יושב-ראש הוועדה ומרצונה החופשי של הוועדה; במקרה זה הכנסת עצמה, בתחילת כהונתה של הכנסת הששית, מצאה לנכון להחליט שנכון יהיה שוועדת החוקה, חוק ומשפט תקים ועדת משנה מיוחדת לטיפול בחוקי יסוד. לאחר שעברו 15 שנים והחלטה הכנסת לא בוצעה, לפי הצעת חבר-הכנסת הררי, שהוחלט לגשת לחבר את חוקי היסוד שיצטרפו בדרך שלבים לחוקת המדינה, - החליטה הכנסת הששית לא להשאיר זאת למקרה שלחץ העבודה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לא יאפשר דיון בחוקי היסוד, אלא להטיל על ועדת החוקה, חוק ומשפט ליצור חקיקה באמצעות ועדת משנה לחוקי יסוד אשר תקום מבין חבריה.

יחד עם זאת רשמה הכנסת לפנייה הודעת חבר-הכנסת קרגמן, אשר מסר את ההודעה בכנסת כיושב-ראש הוועדה המסדרת בתחילת הכנסת הששית, שוועדת המשנה תהיה כמובן כפופה לוועדת האם, כמו כל ועדת משנה. לא היתה כל החלטה הנותנת סמכות לוועדה הזאת, כפי שהדבר ניתן לשני-שלישים שיכולים להסמיך ועדת משנה במקום ועדת האם, כך שגם דיוניה של ועדת המשנה - אשר בכנסת השביעית חבר-הכנסת הלוי יושב בראשה - צריכים לבוא למליאה או לוועדת האם.

אם מצדך אני את הסמכויות האלה שהוענקו לה, אם הכוונה לקדם את ענין חיבור חוקי יסוד כשלבים לחוקה, אני מגיע למסקנה העקרונית:

(א) שלא הופקעה סמכותה של ועדת האם לעסוק במטרייה הזאת;

(ב) שאין דין תיקונים בחוקי יסוד כדין חוקי יסוד, כי התיקונים באים לתקן עיוותים או לקונות באחד הסעיפים בחוקים שהכנסת כבר קיבלה אותם; על כן, כל יצירתה של ועדת המשנה איננה באה משום התיקונים, אלא כדי לחבר פרקי חוקה ותו לא;

(ג) מלבד טענת העקרונית סבורני שבמיוחד לגבי הצעות חוק (תיקון) של חברי-הכנסת מצריכה הדרך שחבר-הכנסת הלוי רוצה בה דיון כפול בשלב הטרומי ודיון כפול אחרי הקריאה הראשונה וזה מכביד ביותר, לפי דעתי שלא לצורך, על עבודת מליאת הוועדה, על עבודת ועדת המשנה, ומשהה קבלת התיקונים הללו. כך שיידרשו, לגבי תיקונים בחוקי יסוד הבאים לא מטעם הממשלה אלא מטעם חברי-הכנסת - ואלה המקרים המונחים לפנינו - 4 הילוכים כדי לגמור את הענין. אין זה סוד שזמן הוועדות מוגבל וגם לגבי הענין הזה אין זה מן ההגיון המינהלי לנהוג כפי שיש בדעתו של חבר-הכנסת הלוי לנהוג.

אני מסיים ואומר, שעל כל פנים בסיום הכנסת הששית היה כבר תקדים שתיקון חוק יסוד:ישיא המדינה אשר צדון בוועדת המשנה לחוקי יסוד - התיקון לחוק יסוד זה צדון במליאה בלבד.

הי"ד י. ישעיהו: האם היתה זו הצעת הממשלה, או הצעת חוק פרטית?

י. גולדשמידט: הצעת חוק פרטית, נדמה לי של חבר-הכנסת בגין.

גם מטעמים שבעקרון, גם מטעמים שנמעשים וגם על סמך התקדים שהיה - הגעתי למסקנה שהתיקונים בחוקי יסוד רשאים להיות נדונים במליאת הוועדה, אלא אם כן הוועדה, או יושב-הראש שלה מוצאים טעם מיוחד להעבירם לדיון בוועדת המשנה לחוקי יסוד. לא קיבלתי את הצעת חבר-הכנסת הלוי שכל תיקון בחוק יסוד חייב לבוא לדיון בוועדת המשנה לחוקי יסוד.

ב. הלוי: שנינו, חבר-הכנסת גולדשמידט ואני, פנינו יחד כדי לקבוע הלכה בענין זה. שתי הצעות התיקון הקונקרטיים אינן חשובות לנו כרגע, אבל המקרים נתרבו.

ב. הלו"י:

מינני חושב שהמקרה האחד שקרה ב-1969 צריך לשמש תקדים, כי אז לא הובא הדבר לפני הוועדה הנכבדה הזאת, אלא עשו מה שעשו. אני חושב שלגבי העתיד צריך לקבוע עיקרון ברור. אי-אפשר להבדיל בין תיקון חוק יסוד או חוק יסוד אחר. כל חוקי היסוד, כשם כן הם, הם חוקים מסוג מיוחד. הייחוד שלהם הוא בזה שהם יחוברו לאחר מכן יחד לחוקת מדינת ישראל; לכן הטילה הכנסת על ועדת החוקה, חוק ומשפט, החובה לבחור בוועדה הנקראת: ועדת משנה מיוחדת לחוקי יסוד כפרקי חוקה, עם יושב-ראש מיוחד לוועדה זו, להבדיל מכל ועדת המשנה האחרות שיכול להיות להם יושב-ראש מיוחד, או לא. בחירת ועדת המשנה לחוקי יסוד אינה תלויה ברצונה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, אלא בחילת ועדת המשנה הוטלה עליה כחובה. כך זה היה בכנסת הששית ואני נבחרתי כיושב-ראש הוועדה המיוחדת לחוקי יסוד.

עיינתי בפרוטוקול של הישיבה הראשונה

של ועדת המשנה, פרוטוקול מס' 1 מ-24.5.67, ומצאתי דיון ראשון ועקרוני בנוגע לסמכויות של ועדת המשנה ביחסים בין ועדת המשנה לוועדת האם. נשמעו בישיבה זו דעות כל חברי הוועדה מהסיעות השונות של הכנסת. כל חברי הוועדה, שחלקם ממשיכים לכהן כחברי-הכנסת בכנסת וחלקם אינם חברים בכנסת, אמרו בלשונות שונים שוועדת המשנה לחוקי יסוד אינה כמכל ועדת משנה. יש לה הסמכות של כל ועדת משנה, כגון: שוועדת המשנה יכולה להסמיך אותה ברוב של שני-שלישים לגמור את הדבר מבלי להעבירו לוועדת האם. היה ויכוח אם ללכת או לא ללכת בדרך זאת, אבל החליטו להשהות את השאלה הזאת, לעשות זאת בתהליך רחב יותר: קודם ועדת המשנה תדון ואחר-כך תעביר שאלות עקרוניות למליאת הוועדה. השאלה אם להחליט ב-שני-שלישים על הסמכות הסופית של ועדת המשנה או לא, זו שאלה שאיננה נוגעת לעיקר הענין שלנו, כי זה ביתן לשיקול דעת של ועדת האם, אם נחוק לשני-שליש או לא. לא נעשה עד עכשיו ואין צורך לעשות זאת. זו פשרה ובתחילת הכנסת הששית היו פשרות אם לבחור ב-12 ועדות קבועות או ב-9 ועדות קבועות. אותן שתי ועדות משנה קבועות - אחת של ועדת הכספים ואחרת ועדת משנה לחוקי יסוד.

מבחינה פורמלית זוהי ועדת משנה קבועה,

מיוחדת. בתפקיד מיוחד - להכין את חוקי היסוד לקראת חוקה. חשבת לתומי ברגע הראשון, שדין כל חוק יסוד, כל תיקון לחוק יסוד - כדין כל חוק יסוד. יש שלוש אפשרויות להצעות תיקונים: א) שהממשלה תציע תיקון חוק, הכולל גם חוק יסוד; ב) חבר-הכנסת יציע תיקון חוק; ג) שהכנסת, הוועדה עצמה תציע תיקון חוק. אנו דנים עתה בחוק יסוד: זכויות האדם, זו יצירה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, שנולדה בוועדת המשנה.

כל זה למה? - מפני שאנו עדיין בשלב יצירת

החוקה השלמה של מדינת-ישראל. זה התפקיד המיוחד של ועדת המשנה הזאת, גם אם תחלוטת ועדת המשנה הזאת צריכות לבוא לאישור מליאת הוועדה, זה לא משנה, כי התפקיד המיוחד אשר לשמו הוקמה ועדת המשנה הוא: להתעסק בבעיות היסוד. לפני 4-5 שנים הגישו זאת. קיימת שאלת עדיפות לחוקי יסוד. עכשיו, השאלות האלה שהתחילו להביא לפני ועדת המשנה, אין זה אומר שוועדת המשנה תגיד את המלה האחרונה, אבל היא צריכה להגיד את המלה הראשונה, וזה חשוב.

י. נחשתן: מדוע?

ב. הלו"י:

כי כך החליטה הכנסת. הכנסת החליטה כך בעקבות עומס העבודה השוטפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט. בעצם רצוי היה למסור את כל ענין חוקי היסוד לוועדה עשירית של הכנסת. אחר-כך אמרו: למה ועדת עשירית? - תקום ועדת משנה שתפקידה המיוחד יהיה לדאוג לחוקי יסוד וגם לנסח חוקי יסוד בצורה כזאת שהם יהיו עשויים להתאגד אחר-כך לחוקי המדינה. לשים לב לתפקיד הפונקציונלי. לכן עוסקת הוועדה בזה.

בניח, שנסיים עתה הדיון בחוק יסוד: זכויות

האדם - זה אחד החוקים הקשים ביותר. התחלנו כבר לדון בו, אבל לא גסיים אותו. נביא את החוק לשלב של גיבוש, נעביר לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת החוקה, חוק ומשפט תעביר את החוק לכנסת והכנסת תקבל את החוק; באחד הימים תבוא הצעת תיקון, סמי שמוטמן להציע תיקון, לאחד הסעיפים של חוק זכויות האדם. האם אין זו הכוונה שאותה ועדת משנה אשר טיפלה בחוק יסוד: זכויות האדם תיתן דעתה על הצעת התיקון, תחליט ואם אין לה סמכות להחליט לפני שני-שלישים - היא תעביר זאת לוועדה; אותו הדבר מה שקרה היום לגבי שתי הצעות חוק בנוגע לשיטת הבחירה. זה סעיף נוקשה במיוחד

ג. הלוי:

ודורש רוב של 61 חברים, אבל לא זו הסיבה שבגללה צריכה ועדת המשנה לחוקי יסוד לדון בתיקונים. כיוון שיש סעיפים נוקשים בחוקי היסוד וסעיפים לא נוקשים, אבל עשויים להיות מחר נוקשים, כאשר תחובר חוקה שלמה. אולי בסוף תבוא הצעה. כל חוקי היסוד הם ממין מיוחד, לכן קבעו ועדה מיוחדת אשר תדון בחוקי היסוד.

יהיה נכון אם ועדת הכנסת תקבע להנחות אותנו, שכל מה ששייך לחוקי יסוד, גם תיקונים וגם חוקי יסוד חדשים, ללא הבדל - התיקון יידון באותה ועדה.

כמו כן שהענין של זירוז ועבודה כפולה עומד תמיד. אפשר לקצר תהליך זה. קראתי את הדברים שנאמרו אז בדיונים, שאלו: מה לעשות כדי שלא תהיה עבודה כפולה. חברי-הכנסת אונא וצדוק הציעו שאפשר למצוא דרך לקצר את העבודה, כאשר נגמור את חוק יסוד:הממשלה. אין זה אומר שאחר-כך מליאת הוועדה תצטרך להתחיל בדיונים מחדש. מוצאים דרך. את ההסתייגויות בלבד מביאים לפני מליאת הוועדה ועושים הסדר אד-הוק כדי לקצר את התהליך.

י. רפאל:

היה נסיון של חוק בחירות ראשי ערים שעבר לדיון בוועדת המשנה בדרך זאת ואחר-כך דנו בו סעיף סעיף במליאת הוועדה. הניסיון הוכיח שהתחילו לדון בכל החוק מחדש, סעיף אחר סעיף.

ב. הלוי:

שהמאמץ הראשוני יושקע על-ידי ועדת המשנה ואם יראו צורך לקצר אז מליאת הוועדה תיתן אישור לעבודת ועדת המשנה. אם ועדת המשנה תקבל את החוק פה אחד, יתנו רשות הדיבור רק לחברים שלא קבעו דעתם בוועדת המשנה. אפשר למצוא קיצורים אד-הוק.

ההתמחות המיוחדת שיש בהצעת חוק פרטית של חברי-הכנסת אינה נובעת מהענין הזה. לוועדת המשנה יש התמחות מסויימת. גם שם אנו מקצצים. השיקול העקרוני צריך להיות לאיזה תחום זה שייך. אם הוא שייך לתחום זה - צריך לעשות קיצורים, צריכים להשתדל להיות מעשיים. אינני רוצה לעכב בזה שום דבר. אינני מדבר רק על הצעות חוק פרטיות, אלא כל תיקון שיבוא - ייעשה.

היו"ר י. ישעיהו:

ציפיתי לחלק האחרון של דבריך, כי רציתי לשמוע הנמקה מפורטת מדוע תיקונים בחוקי יסוד קיימים צריכים לעבור לוועדת המשנה המיוחדת אשר תפקידה להכין את חוקי היסוד. נאמר שהוועדה לחוקי יסוד היא ועדת משנה ולא חשוב אם הסטטוס שלה הוא של ועדת משנה מיוחדת שנקבעה על-ידי הכנסת. נניח שהיו בוחרים ועדה עשירית. ברור שוועדה מיוחדת זו היא ועדת אד-הוק, כי לא לעולם תהיה ועדה העוסקת בחוקי יסוד. יש לנו ועדה הנקראת: ועדת החוקה, חוק ומשפט. חוקה זה קונסטיטוציה, וחוק ומשפט - חוקים שוטפים. השיקול הוא שלא במשיך לקיים ועדת משנה לחוקי יסוד עבור תיקונים לחוקי יסוד לאורך ימים. אם אני רואה את הענין מסופו, יכול אני לראותו גם מתחילתו. מדוע תיקונים של חוקי יסוד קיימים צריכים לעבור לוועדת המשנה? נכון שענין קיצור הדרך כאן ממלא תפקיד חשוב.

ב. הלוי:

מפני שהחוקים עדיין לא אוגדו לחוקה. מה שיעמוד להתאגדות לחוקה שלמה הם לא חוקי היסוד בניסוחם הראשון, אלא בניסוחם האחרון, כפי שיהיו באותו זמן שהכל יאוגד; לכן אין כל הבדל; לגבי האיגוד לחוקה, בזה טרם תהיה לנו חוקה, לגבי זה לא חשוב מה השתלשלות תולדות כל חוק יסוד. בראשונה היה חוק יסוד הכנסת אשר הכיל כך וכך סעיפים ואחר-כך אלה ואלה, כפי שחוקי יסוד אלה תוקנה ויתוקנו - כך הם יעמדו אחר-כך לפני ועדת המשנה הראשונה כחומר לאיגוד לחוקה. האיגוד לחוקה אינו דבר אוטומטי, שלוקחים את החוקים והופכים אותם לחוקה, אלא החוקים עוברים ליבון, סינון והשמטות. כבר אמרו שר המשפטים והיועץ המשפטי, שעכשיו יש בחוקי היסוד הקיימים כמה סעיפים שהם רק טכניים, שאינם עתידיים להיות חלק מהחוקה. זה יהיה לפי שיקול דעת הכנסת בסופו של דבר. בסופו של דבר כל זה יהיה רק חומר גלם.

י. גולדשמידט:

זה לא נאמר בשום מקום.

ב. הלוי:

הדברים אולי לא נאמרו במלים אלו, אך זו הייתה הכוונה. כך הבנתי את ההחלטה להקמת ועדת המשנה, שהוקמה גם כדי להוסיף אחר-כך ולנסח את החוקה עצמה. להגדר את החוקים לחוקה, ואין זה חיבור אריתמטי. אם חבר-הכנסת גולדשמידט אמר לי פעם שהוא מסתמך על כך שזה לא תפקיד ועדת המשנה - אני חולק עליו, מפני שאם אינני יכול למצוא את הדברים נאמרו, או לא נאמרו. אולי הם נאמרו באיזה מקום, לא בדקתי בפרוטוקולים; אבל מחוות הדעת של הנוגעים בדבר הבנתי שתהליך רצוף של יצירת החוקה יתקיים על-ידי ועדת המשנה, מהדיון בחוק יסודי לחוד ועד, לחיבור כל החוקים יחד. בזמן החיבור יעמידו לפני ועדת המשנה חוקי יסוד בצורתם הסופית, כולל התיקונים של היום.

אם כך מדוע לפצל פתאום? חוקי היסוד בצורתם הראשונית יידונו בוועדת המשנה; התיקונים - לא; אבל ההתחברות כן תובא לוועדת המשנה, כפי שאני רואה. מדוע לא יובא הכל לוועדת המשנה? אם הוועדה דנה בעיקר הדברים ואחר-כך תבוא הצעה לתיקון בעיקר הדברים - טוב יותר שזה יידון באותו פורום.

היג'ר י. ישעיהו:

הכנסת הראשונה הטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. הפייסקה הנוגעת לנושא: מה יהיה באחרית הימים, קצת משונה; אבל כתוב: "החוקה תהיה בנויה פרקים-פרקים, באופן שכל אחד מהוה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, לאחר שהוועדה תסיים את עבודתה, יתאגדו כל הפרקים לחוקת המדינה."

בהחלטה השניה, מ-23.11.65 - בתחילת כהונתה של הכנסת הששית - נאמר: "ועדת החוקה, חוק ומשפט תבחר מביין חבריה ועדת משנה לחוקי יסוד כפרקי חוקה, עם יושב-ראש מיוחד לוועדה זו."

י. רפאל:

לצורך מה הוקמה ועדת המשנה? - טענו כל הזמן שוועדת החוקה, חוק ומשפט עסוקה בחקיקה שוטפת ואינה יכולה להתפנות לעבודת החוקה. זה היה הנימוק שהביא להקמת ועדת המשנה. כל הזמן נשמעה ביקורת על דעת החוקה, חוק ומשפט, שהיא אינה ממלאה את תפקידה באותה נקודה ששמה חוקה, ואינה מחוקקת חוקי יסוד, גם לפי חוקי יסוד שיתקבלו לאחר שתהיה שורת חוקי יסוד, שהם יתאגדו אחר-כך. אבל ועדת החוקה, חוק ומשפט אינה מתפנה לחקיקת חוקה בגלל שהחוקים השוטפים דוחים זאת. זה היה הנימוק וכולנו זוכרים אותו.

לכן, חבר-הכנסת הלוי, פירוש הדבר שהוועדה שאתה עומד בראשותה היא ועדת אד-הוק, אמנם לאורך ימים; אבל עם תפקידים שבבוא היום - אינני יודע מתי יהיה היום - תסיים הוועדה הזאת את תפקידה. לאחר שתחוקק את חוקי היסוד ולאחר שתהיה לנו כבר חוקה יהיה מקום לוועדת החוקה, אבל לא יהיה מקום לוועדת משנה לחוקי יסוד.

לתיקונים תמיד יהיה צורך בוועדה, כי יכול להתגלות צורך בתיקונים לחוקי יסוד קיימים, כמו שיש צורך בתיקונים אחרים. מה תהיה הכתובת לאותם התיקונים? - ועדת האם. אותה הוועדה. אני אומר: מה לי כאשר היא קיימת, מה לי כאשר היא לא קיימת. אמנם כרגע היא לא קיימת, אבל יבוא יום והיא תהיה קיימת. זאת ועדה המוגבלת בתפקיד. אינני אומר המוגבלת בזמן, כי הזמן ארוך. אנו רואים שעבודתה אינה קלה ואורך זמן רב עד לסיום דיון בחוק.

מתוך הנסיון רואים אתם שמצפים מכם לתוצאות טובות ורבות של עבודה. הוועדה קיימת בכנסת הזאת שנתיים, ומה סיימתם? והנה מבקש אתה להעסיק את ועדת המשנה הזאת גם בתיקונים. זה לא נימוק; אבל עוד אחזור לנימוק הראשון. אני אומר שאתם לא צריכים להעמיס על ועדת המשנה את התיקונים; אדרבא, תתרכזו ועדת המשנה בחקיקת חוקי יסוד, אלא מה כאן יכול להיות הטיעון? - התמחות. יש ועדת משנה העוסקת בבעיות של חוקי יסוד, ולכאורה, מן הדין הוא להביא לוועדה זו גם את התיקונים לחוקי היסוד. גם כאן זה לכאורה, כי הצעת התיקון תובא לוועדה שלא תעסוק בכלל באותו החוק. נניח שהוועדה הזאת סיימה לחוקק חוק והוגש תיקון לאותו חוק, האם תהיה זו אותה ועדה? הרי בכל כנסת וכנסת חברי הוועדה מתחלפים, אז כל העניין של המומחיות נופל. נניח שאתם דנים בחוק יסודי: זכויות האדם וסיימתם את הדיון בחוק באותה כנסת ואחר-כך מוגשים תיקונים לחוק - אז ידוע שהתמחות באותו חוק ויעבירו את התיקון לדיון בוועדת המשנה. למה ועדה אחרת תעסוק בתיקונים? אבל כאן מדובר בחוקים אחרים, אז מה המומחיות שלכם עדיפה על המומחיות של חברי ועדת האם שמתוכה נבחרה ועדת המשנה?

י. רפאל:

משום כך חושב אני שאת התיקונים לחוקי

היסוד יש להביא לוועדת האם.

מ. נסים:

קשה להבין את הבעיה מבלי לדעת אל איזו קרקע צמחה ועדת המשנה לחוקי יסוד. זה עידן ועידנים שבועיית החוקה צפה ועולה בהצעות עם כל כינון כנסת חדשה. בכל קדנציה נוספת ובעתונות בצורות שונות, החל מהכנסת הראשונה בה נתקיים דיון בפני עצמו ובה נתקבלה הצעתו של חבר-הכנסת הררי שצוטטה במכתבו של חבר-הכנסת גולדשמידט. מה שנאמר שם בהחלטה אינו מתייחס לוועדה זו או לוועדת המשנה, כי נאמר: ועדת החוקה, חוק ומשפט. מדוע? כי זאת היתה הוועדה שנשאה בתוכה את שם החוקה, אינני רוצה להגיד לשוא. מכל מקום, כיוון שזה מה שהיה אז, לכן זה מה שנוסח; אבל זה חזר ונשנה בכל כנסת. היתה דרישה, בעיקר מטעם סיעתנו על גלגוליה השונים, שצריך להקים ועדת משנה קבועה בכנסת שתיקרא בשם: "ועדת החוקה", וכל כך למה? - כי אין לנו חוקה. דובר על מגילות יסוד שהצטרפו למגילות. אז נאמר שיש צורך בוועדה מיוחדת. מדוע היא לא קמה? א) כי היתה התנגדות מובנת, או בלתי מובנת, לחוקה, שכללה קשת רחבה של חברי-הכנסת; ב) כאשר גישה זו נתרככה צריכה היתה לקום ועדה עשירית והיא לא הוקמה בגלל בעיית יחסי הכוחות.

אין זה מדוייק.

היו"ר י. ישעיהו:מ. נסים:

שמעתי מחברי שהשתתפו בוועדות המסדרות וגם אני השתתפתי בוועדה המסדרת לכנסת השביעית, שהתנגדות העיקרית היתה משום שאז עלתה השאלה איזו סיעה תקבל את ראשות הוועדה. זה היה בשנת 1965.

היו"ר י. ישעיהו:

על כך שהוועדה צריכה היתה להיות ועדת משנה ולא ועדה קבועה מיוחדת - לית מאן דפליג; הויכוח היה לאיזו סיעה לתת את ראשות ועדת המשנה - זה ענין אחר.

מ. נסים:

נא לקרוא את דברי חברי סיעת גח"ל, מקודם - המפלגה הליברלית, היא חירות, בכנסת החמישית והששית, בעקבות הוועדות המסדרות. אז נאמר במפורש, בהשגות ובהסתייגויות - אם מותר לכנות בניטויים אלה את ההערות של החברים שאינם בסיעת הרוב - שהיתה כוונה להקים ועדת חוקה, אלא אז הושגה פשרה - שתקום ועדת משנה קבועה מתוך ועדת החוקה, חוק ומשפט. לאחר מכן התעוררה שאלת היושב-ראש. היו שני מועמדים והשאלה היתה אם לקבוע את היושב-ראש מסייעת מפא"י דאז, העבודה דאז, או מסייעת המפד"ל, כי יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט הוא מסייעת המפד"ל. בסופו של דבר הוחלט כפי שהוחלט.

היו"ר י. ישעיהו:

לא הוויכוח מאיזו סיעה ייבחר יושב-ראש לוועדה גרם לכך שלא תהיה ועדת עשירית

אלא ועדת משנה.

מ. נסים:

אני מסכים שזו לא היתה הסיבה היחידה, אבל אין ספק שזו היתה אחת הסיבות העקריות לכך שאין היום בכנסת ועדת חוקה. זוהי השקפתי ואני מעגן דברי במסמכים הכתובים בדברי הכנסת.

אם כבר קיימת היום ועדת משנה לחוקי יסוד, והיא ועדת קבע, ויודע אני שלפי מושגה של ועדת המשנה היא עלולה, או עשויה - תלוי לדעתו של מי - ביום מן הימים לסיים את תפקידה; לעת עתה היא ועדת קבע והיא קמה כתחליף לוועדה החוקה במלוא מובנה. אחת הסיבות להקמתה היתה, שוועדת החוקה, חוק ומשפט עמוסה לעייפה - היתה ועודנה - אבל מהותו של הענין הוא שתהיה זו ועדה שמצד אחד היא למעשה ממלאת מקום של ועדת נפרדת; מצד אחר היא ועדה מתמחה; ומהצד הנוסף - כדי לחסוך גם מזמנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט. כל זמן שהוועדה הזאת קיימת - יהיו מקודם של חוקי היסוד אשר יהיו - אם הם ביוזמתה של ועדת המשנה, אם לאו; אם זה כחומר הכנה שהיא מכינה מטעם חברי-הכנסת שהם בגדר הצעות חוק פרטיות, לא אוכל להבין כיצד ענין הקשור לחוקי יסוד לא יבוא בפני ועדת המשנה הזאת. תישאל השאלה: והלא ועדת המשנה צריכה להביא את החומר שהיא סיימה בפני מליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט. אם ניתן לפרש זאת נכונה, מה היתה כוונת המחליטים? - ברור שאם ועדת המשנה היתה מגיעה לכלל מסקנות בחוקים אלה או אחרים, אזי מליאת הוועדה לא היתה נועדת לחרוש בכל הנושאים שחרשה בהם ועדת המשנה מלכתחילה - לעיין בחומר, בראיות וכל דבר שוועדת המשנה עסקה ופעלה, אלא לדון בהסתייגויות של חברי ועדת המשנה, ואם אין

מ. נסים:

הסתייגות רשאית מליאת הוועדה לעסוק בכל הנושאים כל זמן שזאת תהיה ועדת קבע שאינה כפופה למישהו נוסף; מכאן, שגם דינון של הצעות פרטיות לבוא ראשונה בפני ועדת המשנה. המלצתו של חבר-הכנסת קרגמן במליאת הכנסת משנת 1965 אינה שוללת הבאת ההצעה למליאת הוועדה.

מכאן, עם כל הצעה שצריך להביע דעה בפני שני הרים תנאים בנושא זה, במלוא הכבוד מצטרף אני לדעתו של חבר-הכנסת הלוי, שזו צריכה להיות סמכותה של ועדת המשנה לחוקי יסוד.

י. נחשתן: לפני שאתייחס לנושא הייתי רוצה לשמוע תשובות לשתי שאלות:

(א) מה דעתכם אילו היתה מובאת הצעת חוק פרטית, או ממשלתית, או שחבר-הכנסת היה מגיש הצעת חוק יסוד - לפני מי היתה מובאת ההצעה לדיון?

(ב) האם לפי דעתכם מותר לוועדת החוקה, חוק ומשפט לייחס לעצמה דיון בעבודה או בחוק יסוד מסויים שוועדת המשנה דנה בו? לדוגמה: חוק יסוד: זכויות האדם, אם יבוא הדיון במליאה, האם מותר לכם לעשות זאת?

היו"ר י. ישעיהו: הכנסת לא תעביר הצעה כזאת העומדת לדיון בוועדה.

י. נחשתן: אם בשני המקרים האלה התשובה היא שלילית - במקרה הראשון ההצעה באה לדיון טרום לוועדת המשנה. אני רוצה לפרט את השאלה לפרוטוקול קטנות יותר: אילו רוצים היו להוסיף פרק נוסף לחוק יסוד קיים באמצעות הצעת חוק פרטית, או ממשלתית - האם גם אז לא היתה מובאת ההצעה הזאת לדיון בוועדת המשנה, או שהיתה מובאת לדיון במלצת הוועדה? התשובות לשאלות אלו הן חשובות. מדוע? - לפי שאני רואה את המצב, איננו נדרשים לבוא ולפרש את המצב המשפטי הקיים היום. העובדה היא שוועדת המשנה היא מעין ועדה סטטוטורית, שאין דרישה בוועדת החוקה, חוק ומשפט לבטל קיום ועדת המשנה, כי מוסכם שתהיה ועדת משנה. צריך למלא עובדה זו בתוכן. אי-אפשר לפרש את ההצעה. לכל אחד יש דעות משלו. מה שצריך להדריך אותנו הוא: מה רצוי יותר כדי להביא לידי יעילות של עבודת הכנסת כולה. יעילות לא רק מבחינת הזמן, אלא מבחינת טיב העבודה שייצא בסוף מהוועדות.

אם זו השאלה - מתפלא אני שהעניין הובא לפנינו. חבר-הכנסת גולדשמידט צריך היה להגיד שהוא שמח שיש לו ועדת משנה המתמחה בנושא זה, וכאשר יש דיון על חוק יסוד הוא מעביר אליה את הנושא והיא מגישה לפניו חומר מוכן.

האם לא יעיל יותר, מבחינת העבודה של שתי הוועדות האלה, שאותה ועדה העובדת על חוקי יסוד תחווה דעתה באיזו מידה הצעת תיקון מסויימת לא תפגע בהצעת חוק יסוד אחר, או בחוק יסוד העומד על הפרק? התיאום הזה צריך להיעשות באיזה שהוא מקום. רק לאחד שתיאום זה ייעשה יביאו זאת לפני המליאה. הבעיה היא בסופו של דבר שחבר-הכנסת גולדשמידט יקבל את כל התקנות עם החוק לדיון בוועדה ולפי שיקול דעתו יוכל לפתוח את הנושא לדיון. אינני יודע מדוע ועדת הכנסת צריכה לדון בנושא בזמן שהם יכלו לפתור את הבעיה ביניהם.

היו"ר י. ישעיהו: אנו מקיימים בירור עקרוני לגבי מעמדה ותחומי עבודתה של ועדת המשנה לחוקי יסוד. במידה ידועה זהו בירור עקרוני.

א. בר-זכאי: בעקבות ראיינת הנושא על סדר-היום עיינת בספרות לגבי הנושא הזה של ועדות משנה - מה דומה בארצות אחרות בתחום הדומה. בספרו של ארסקי מיי מצאתי פרק קצר שהוא ביסודו דומה למעייף 14 של התקנון, המדבר על הפניית נושאים מסויימים מוועדות האם לוועדות המשנה ולאחר שוועדות המשנה טיפלו בנושא שהועבר אליהן - העבירו הנושאים חזרה לוועדת האם. המסקנה היא שוועדת המשנה מקבלת נושא מוגדר על-מנת לעבדו ולהכין אותו.

י. רפאל: זה בכלל אינו עונה לנו.

א. בר-צמאי:
לשאלה הספציפית לא מצאתי חומר כיוון שבאנגליה השאלה הזאת אינה קיימת; בארצות-הברית אין בה צורך, כי יש חוקה.

מצאתי ספרות מעניינת בנושא של ההתמודדות האפשרית בין ועדות האם וועדות המשנה. דרכי המינוי של ועדות המשנה בבריטניה הן גמישות יותר מאשר התקנות המוגדרות בתקנון הכנסת וגם בספר אליו התייחסתי. אני רואה בשלושה מקורות שגם מיחסי הכוחות שבין ועדת האם לבין ועדת המשנה - אני אומר זאת כיוון שנדמה לי שיחסי הכוחות האלה מתמקדים הרבה על איזה שהוא מאבק הנושא אופי של סמכויות ממשיכות יותר - אני רואה שיושבי-ראש ועדות מתנגדים למינוי ועדות משנה מתוך חשש שהסמכויות שהם מעבירים לוועדות המשנה עלולות לפגוע במינוי של ועדת האם.

בספר אחר בנושא זה אני רואה שיצירתן של ועדות משנה בתקלה בהתנגדויות רבות, כי לעיתים קרובות ועדות משנה אלה נעשות עצמאיות.

אני ער לעובדה שהדברים שהעליתי שונים מהנקודה הספציפית בה דנים, אך הנאתי זאת לתשומת לב החברים.

א. רוזאל-נאור:
אפשר לדבר על סמכויותיה של ועדת המשנה לחוקי יסוד מבלי לזכור ולהזכיר את החטא הקדמון של העדר חוקה. בראשונה התייראו, אבל ועדת החוקה, חוק ומשפט, שיש לה שם ארוך וגלגליה מוברחים להתנהל בכבוד, הגיעה למסקנה שהיא לא יכולה להתפנות לחוקי יסוד, לכן הטכניו שתהיה ועדת משנה אשר תדון בחוקי היסוד. צריכים היו להקים ועדה מיוחדת לצורך זה. מאחר שהאסיפה המכוננת עושה מלאכות כאלה של יצירת חוקות, היא לא עשתה, היא הכריזה על עצמה כעל כנסת ראשונה, התבערה מעל הצורך להכין חוקה ובסופו של דבר פרי פשרות הוא פחות ממה שציפוי. אז הוקמה ועדת משנה. תפקידה של ועדת המשנה הוא בכל זאת לטפל ביצירת החוקים האלה, שקוראים להם חוקי יסוד, וזאת חוקה ההולכת ונוצרת.

נדמה לי שצריך לתת לוועדה המשנה לפעול באופן עצמאי, באופן שיגדיל את אפשרות פעולתה, ולא להצר ולמנוע עבודתה השוטפת והיוצרת, כי אחרת אי-אפשר ליצור חוקים קיימים מתוך לחץ. מובן מאליו שכל התיקונים בחוקי יסוד צריכים להיות גדונים במקום שחוקי היסוד עצמם נדונים. אם ועדת המשנה לחוקי יסוד טובה כדי ליצור חוקי יסוד, מדוע היא אינה טובה כדי להכניס תיקונים?

בדרך הטבע שייכים התיקונים לוועדת המשנה לחוקי יסוד.

ד. ארזי:
רצוני להציע הצעה פרוצדורלית: להזמין את יושב-ראש ועדת המשנה הקודם - חבר-הכנסת ציפן כדי לשמוע ממנו חוות דעת. הנימוק לבקשתי הוא: אינני רואה את הצעה כבעיה עקרונית כל כך, אלא כתכליתית יותר, כי מהבחינה התכליתית הוקמה ועדת המשנה. יש כאן נימוק תכליתי: האם ראוי שהתיקונים יעברו לדיון בוועדת המשנה. מבחינה זו הייתי רוצה לשמוע חוות דעתו של חבר-הכנסת צדוק, שהיה יושב-ראש ועדת המשנה לחוקי יסוד כאשר קיבלנו את חוק יסוד: הממשלה. ועדת המשנה לענין בהירות אישיות היתה ועדת משנה בזכויות רגילות, ואילו ועדת משנה זאת הוקמה בזכויות ספציפיות.

היו"ר י. ישעיהו:
אין חולק על כך שיש לוועדת משנה זו מעמד מיוחד. היא איננה ועדה המוקמת מכוח עצמה על-פי הסמכות הנתונה לה. היא איננה ועדה שהוקמה על-ידי הכנסת עצמה, אבל אף על פי כן היא ועדת משנה ומלכתה ילה נקבע לה המעמד של ועדת משנה.

אני רוצה להגיד לחבר-הכנסת נסים, לפי מיטב הבנתי - מדוע נקבעה ועדת משנה ולא ועדה עצמאית. זה היה ויכוח בין מחייבי חקיקת חוקה בשלמותה ובמהירות, לבין אלה המעדיפים את השיטה של חוקי יסוד, שהיא פשרה. תפקידה של הוועדה הוא ליזום חוקי יסוד. אין ועדה בכנסת שיש לה סמכות כזאת, פרט לוועדת החוקה, חוק ומשפט. לגבי שום ועדה אחרת לא כתוב בשום מקום שהיא חייבת ליזום חוקים, פרט לוועדה הזאת. כלומר, ועדת החוקה, חוק ומשפט צריכה ליזום חוקים: אבל זו ועדת משנה שלה אשר ממה כתוצאה מהחלטה אחרת.

היו"ר י. ישעיהו:

נשאלת השאלה: האם גם היוזמה לחקיקת חוקים עוברת לוועדת המשנה, או ישיר לוועדת האם. זו שאלה שאיננה רק עניינית תכליתית. אילו היתה הבעיה תכליתית היו שני יושבי-הראש מסתדרים ביניהם. זו חלוקת זמן וקיצור הדרך כדי לא להפסיד זמן על דיונים כפולים. יש בזה צד מהותי. אם הוועדה היא יוזמת, דנה וגם ועדה לעצמה, שרק משום מה היא נקראת ועדת משנה; כל שכן כאשר המדובר במקרה דנן - המדובר הוא בהצעות חוקים להצעות חוק יסוד קיימות, זה שייך לחוקי יסוד שלא עברו את ועדת המשנה. זו בעיה שהיא יותר אינטלקטואלית. טוב שנחליף דעות בנושא זה ונדע כיצד לסכם.

ב. הלוי:

לחבר-הכנסת נחושטן - לשאלה: מה דעתנו אם תבוא מחר הצעת חוק יסוד חדשה על-ידי חבר-הכנסת או הממשלה, למי תעבור ההצעה לדיון? - התשובה שלי היא שההצעה תובא לדיון בוועדת המשנה לחוקי יסוד.

היו"ר י. ישעיהו:

האם לא יכול להיות שההצעה תועבר לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת החוקה, חוק ומשפט תעביר את ההצעה לדיון בוועדת המשנה?

ב. הלוי:

אבל ועדת החוקה, חוק ומשפט אינה יכולה שלא להעביר את הצעת חוק היסוד לדיון בוועדת המשנה, כי זו השאלה. בהחלטת הוועדה המסדרת מיום 23.11.65 כתוב: "ועדת החוקה, חוק ומשפט תבחר מבין חבריה ועדת משנה לחוקי יסוד כפרקי חוקה, עם יושב-ראש מיוחד לוועדה זו." - וזאת גם תשובתי לשאלתו של חבר-הכנסת גולדשמידט שחושב שהחייב לחוקי יסוד הוא חייב מחוץ לוועדת המשנה. בהחלטה מ-1965 כתוב: "ועדת משנה לחוקי יסוד כפרקי חוקה." היועץ המשפטי ושר המשפטים הודיעו לנו וכולנו יודעים שעומדים להביא לפני הכנסת ולהעביר לוועדת המשנה לחוקי יסוד - חוק יסוד: שיפוט וחקיקה - חקיקה ושיפוט, הכולל בת-משפט ושופטים. החוק יבוא באותה צורה כפי שהובא חוק יסוד: הממשלה. זו הצעה ממסלית כחולה. העבודה היא של ועדת המשנה. היוזמה היא לא בלבד יוזמה שלה, אלא כפי שהובאה לפנינו על-ידי הממשלה. כל זה לא יוזמה של הוועדה, אלא דיון כבכל חוק רגיל, אבל אין זה חוק רגיל כיוון שהנושא הוא חוק יסוד.

אם לא ירוקנו את סמכויות ועדת המשנה מתוכנה אז ברור שכל הצעה לתיקון חוק יסוד צריכה לבוא לוועדת המשנה.

בקשר לזה רוצה אני להעיר על ביטוי של חבר-הכנסת גולדשמידט שהשתמש בביטוי זה גם בכתב וגם בעל-פה: "הפקעת סמכויות הוועדה" - איני גורס כמוך. אין פה ענין של הפקעת סמכויות הוועדה. ועדת החוקה, חוק ומשפט נשארת תמיד גם ועדת החוקה, לכן כל עבודתה של ועדת המשנה אינה מפקיעה אף פעם את סמכותה. מה שקיים עכשיו הוא לא הפקעה, אלא אם כבר רוצים להשתמש במלה "הפקעה" - קיים דילוג על ועדת המשנה. אני אומר שלא צריך לדלג על ועדת המשנה.

לשאלה השנייה של חבר-הכנסת נחושטן: אם תוצע הוספת פרק חדש לחוק יסוד קיים - אין כל הבדל אם זה חוק יסוד חדש כפי עצמו.

אם חוק יסוד חדש צריך לבוא לוועדה, אז גם פרק חדש לחוק יסוד קיים צריך לבוא לוועדת המשנה.

לדבריו של חבר-הכנסת רפאל, שאמר שזאת ועדת אד-הוק - זה קצת אנדרסטייטמנט. אד-הוק זה עד כינון החוקה.

הכנסת, וגם המשפטים מבדילים בין שתי סמכויות: א) סמכות האסיפה המכוננת שנשמרה על-ידי ועדת הררי - הסמכות לחוקק חוקה; הסמכות הזאת לא מוצתה והיא מופעלת בוועדת המשנה לחוקי יסוד; ב) ישנה הסמכות המחוקקת, שהיא תמיד תהיה.

פה מדובר על סמכות אחרת - וזו התשובה המשפטית לכל השאלה. אם אנו מתקנים חוק יסוד אנו דנים בסמכות המכוננת של הכנסת ולא בסמכות המחוקקת של הכנסת; לכן זה שייך לוועדת המשנה. לכשתהיה לנו חוקה שלמה אז הכנסת תהיה רק כנסת ולא אסיפה מכוננת, כי חוקה תהיה לנו. ייתכן מאוד ששם ייאמר איך מתקנים את החוקה הזאת וגם יקבעו את הוועדה שתדון בכך - אולי דווקא ועדת החוקה, או ועדה מעל לוועדת

ב. הלוי:

החוקה, חוק ומשפט. בחוקה עצמה ייקבע כיצד יש לתקן אותה. כל תיקון של החוק הוא חוק בפני עצמו. ודאי שזו חוקה קיימת, היא עתידה להיווצר מכוח החוקה שתיכתב, אבל עד שתיכתב חוקה - כל הסמכויות של האסיפה המכוננת נשארות.

עלינו לסיים. נמשיך הדיון בנושא זה
בישיבה נוספת.

היו"ר י. ישעיהו:

הישיבה ננעלה בשעה 18.05.