

פרוטוקול מס' 190

מישיבת ועדת הכנסת  
מיום ג' ט' בחשון תשל"ג - 17.10.72 בשעה 8.30

נ כ ח ד :

י. ישעיהו - יושב-ראש הכנסת

חברי הוועדה:

א. אנקוריון - היו"ר  
ר. ארזי  
מ. ביבי  
מ. ברעם  
י. גולן  
ש. י. גרוס  
א. יפה  
י. נחושתן  
א. עופר  
י. רפאל  
צ. צימדמן  
א. רזיאל-נאור  
מ. שחל

מוזמנים:

ש. תמיר - חבר-הכנסת  
נ. לורך - מזכיר הכנסת  
ק. אדן - סגן מזכיר הכנסת  
ש. יעקבסון - סגן מזכיר הכנסת  
א. בר-זכאי - עוזר בכיר ליועץ המשפטי  
לממשלה, משרד המשפטים

מ"מ מזכירת הוועדה: ח. מן

נ. רינגלר

רשמה:

- סדר-היום: א. קביעת מכסת הצעות לסדר-היום והצעות חוק פרטיות לסיעות;
- ב. הצעות חברי-הכנסת ש. תמיר וא. אבנרי לבטל סעיף 122 לתקנון;
- ג. רביזיה על החלטת הוועדה מאתמול בענין קביעת הזמן לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 22 של מבקר המדינה.

- 78 -

(נתקב) - 24.10.72

היו"ר א. אנטוריון:

אני פותח את הישיבה.

ידוע לכם שאתמול הונח על שולחן הכנסת הדו"ח הראשון של נציב התלונות. קיבלתי ממנו גם מכתב, בו הוא מצרף את הדו"ח. המצב הפורמלי הוא כזה: לאחר שהדו"ח מונח על שולחן הכנסת, הדיון עליו מתקיים - בהתאם לחוק מבקר המדינה - בוועדת הכנסת והיא המגישה המלצות או הצעות לסיכומים במליאה. כמובן שתתעורר שאלה ראשונית באיזו צורה נקיים את הדיון. קיימת המתכונת אותה אנו מכירים מדיוני ועדת הכספים בדו"ח מבקר המדינה. אני מתכוון להזמין תחילה לשיחה מוקדמת איתי את מבקר המדינה - נציב התלונות - ולשמוע ממנו מה הוא חושב, אם יש לו אילו מחשבות בענין זה. באחד השבועות הבאים אעמיד נושא זה לסדר-היום, לישיבה שתהיה מוקדשת לדיון על הצורה מבלי להכנס לעניינים, ובה נחליט כיצד לעסוק בנושא זה.

א. קביעת מכסת הצעות לסדר-היום והצעות חוק פרטיות לסיעות

היות ובוועדה זו עצמה נתקיימו בשעות הדיונים והבירורים בענין קביעת מכסת הצעות לסדר-היום והצעות חוק פרטיות לסיעות, והגענו לנוסח מסויים, חשבתי שאין טעם לנסות לחדש בענין זה ושיכול אני לאמץ את ההצעה כולה. כך עשיתי, פרט לכך שההצעה הזאת כוללת הצעות לסדר-היום והצעות חוק פרטיות ביחד. שמעתי, שמבחינה מעשית, פרט לזה שהחלוקה הנפרדת גורמת לכאב ראש למזכירות הכנסת, אין כל הבדל ובשקט יכולים אנו לקבוע חלוקה אחת ואחידה לשני הדברים גם יחד. החשבון הוא אותו חשבון, פרט לכך שבשנה שעברה לא הסתכם מספר ההצעות ב-164, כפי שאני מציע עתה, אלא ב-162 הצעות. בשנה שעברה היו 81 הצעות לסדר-היום ו-81 הצעות חוק פרטיות. החלוקה התבטאה כך: בס"ה לסיעות האופוזיציה - 86 הצעות; ולסיעות הקואליציה - 76 הצעות. ההבדל היחיד הוא זה שהפעם הצטרף לחבר הכנסת יחיד, חבר-הכנסת אביזוהר וקייבים לתת לו מינימום של הצעות, כפי שהקצבנו לאחרים. יצאנו מתוך הנחה שסיעת יחיד מקבלת קוטה של 4 הצעות, לפיכך קיבל גם חבר-הכנסת אביזוהר 4 הצעות. השאלה היתה: מאיין לקחת את 4 ההצעות הנוספות? היות וסיעת עם הפכה מסיעה של 4 חברים לסיעה של 3 חברים, הדבר הראשון שעשינו היה לקחת ממנה 2 הצעות, כדי להשוות מצבה ליתר הסיעות בנות 3 חברים. כך שעם מקבלת 8 הצעות במקום 10 הצעות; לאחר מכן הגדלנו את סך הכל ההצעות מ-162 ל-164. לגבי החשבון הכללי אני שומע, שבעוד שהסיעות הקטנות מבצלות את כל המכסה שלהן, לא כן הדבר לגבי הסיעות הגדולות.

בסוף ההצעה מפורטים העקרונות עליהם מבוססת ההצעה. אתם יודעים באיזו מידה מבהילה גדלו ההצעות הדחופות לסדר-היום, שהן משבשות את החלוקה בין הסיעות. לא אכנס עתה לענין זה, כי אולי נשמע פרטים אלה ממזכיר הכנסת, כיוון שיושב-ראש הכנסת עדיין לא הופיע.

ב. לורך:

לגבי העבר: בעיית המכסה מתעוררת רק לקראת סוף המושב ורק על-ידי סיעות קטנות יחסית העומדות לקראת חיסול המכסות שלהן. החידוש העיקרי בהצעה הזאת, כפי שאמר יושב-ראש הוועדה, הוא בכך שמוזגו שתי המכסות. עד כה היתה מכסת ההצעות לסדר-היום נפרדת ממכסת הצעות חוק פרטיות, אבל הוולט בשעתו - דומני שחבר-הכנסת גרוס עורר את הבעיה - שמותר לנטול מכאן ולהוסיף לכאן. אם הכלים שלובים אין צורך בפנקסנות נפרדת במזכירות. הבעיה מתעוררת לקראת סוף המושב ואז נמצאות כמה סיעות בדוחק. בדרך-כלל הבעיה איננה מתעוררת.

אין ספק שמתעורר הרושם שהריבוי בהצעות דחופות לסדר-היום נובע בין היתר מן ההרגשה שהצעות דחופות אלה פטורות מכל מכסה וכל-המוסיף - מוסיף. אגב, הריבוי הוא בהצעות המוגשות, ולא דווקא בהללו שיושב-ראש הכנסת והסגנים מאשרים את דחיפותן.

ג. בחושתו:

בכמה הצעות המדובר?

ב. לורך:

מתוך 10-15 הצעות דחופות מאשרים 1-2 הצעות. יחס של 7:1.

ד. יעקבטון:

ההצעות הדחופות הנדונות במרוצת מושב הן 70-80 הצעות.

ב. לורך:

מתוך 17 הצעות דחופות שהוגשו אתמול - אושרה הצעה אחת.

נ. לורך:

אנחנו נתקלים בבעיה של הצעות חוק משותפות של חברי הכנסת מסייעות שונות. בנושא זה מתחייבת החלטה - אם הן תיכללנה במכסה, אם לאו.

היו"ר א. אנטוריון:

אני מקדם בברכה את פני יושב-ראש הכנסת.

יו"ר הכנסת י. ישעיהו:

הבעיה שאני רוצה להפנות את תשומת לב הוועדה אליה היא הבעיה של ההצעות הדחופות לסדר-היום. לפי הסיכום של המושב הקודם דנה הכנסת ב-174 הצעות לסדר-היום, מהן - 70 הצעות רגילות. מכאן אנחנו מבינים שהסיעות הגדולות לא ניצלו את מלוא המכסה שלהן, כיוון שהיו 104 הצעות דחופות לסדר-היום. ההצעות הדחופות לסדר-היום באות בעיקר מאותן הסיעות שהמכסה שלהן איננה מספקת את פעילותן ואז יש ויכוחים על אופי הדחיפות ואין אנחנו יוצאים מזה. מה גם שבפרק החדש בתקנון נקבע איזו היא הצעה דחופה לסדר-היום - זו הבאה למבוע מעשה או מחדל, או אם יש בנושא ענין דחוף לציבור. תקנה שתומה זו גורמת לוויכוחים: האם ההצעה של חבר-הכנסת פלוני היא נושא שיש בו ענין דחוף לציבור או לא. על-פי רוב אנחנו הולכים לקולה ומאשרים הדחיפות. אילו הקפדנו לא היינו צריכים לאשר הדחיפות לאותה הצעה. נוצר מצב של חוסר איזון בין ההצעות הדחופות להצעות הרגילות.

אינני מציע בשלב זה שום רביזיה בענין, אלא אם כן תחליטו לבדוק את ענין הדחיפות מחדש - לא בקשר להחלטה זאת - לתת הלכה ברורה יותר לנושא. בשלב זה צריך לאשר את המכסות לפי הדפוסים שכבר נקבעו ולחפש דרכים כיצד לעשות שענין ההצעות הדחופות לסדר-היום יהיה כשמו וכוונתו. אם אז יהיה מספרן של ההצעות הרגילות לסדר-היום גדול יותר - יהיה זה מוצדק. חוסר האיזון הוא מפני שהסיעות הזקוקות להצעות נוספות לסדר-היום מגישות אותן במסווה של הצעות דחופות לסדר-היום. יוצא, שכל הענין של חלוקת המכסות אינו עומד בלחץ.

ר. ארזי:

אני שמח שהיו"ר הקדימני בהערה זאת, כדאי להסב את תשומת הלב לענין ההצעות הדחופות. אני חושב שהפרופורציה הזאת - 104 הצעות דחופות ו-70 הצעות רגילות - מעידה על כך שיש גיבול לרעה של ההחלטות המופיעות בתקנון. אינני מציע רביזיה על התקנות בתקנון, אבל סבור אני שהבעיה היא פירוש התקנה. הגדרנו באילו מקרים יש דחיפות, אבל מסתבר שהמציאות היא כל כך עשירה, שלא פעם משתמע מהתקנה שכאילו היא תובעת להפוך את ההצעה הרגילה להצעה דחופה. היו מקרים, בשבוע מסויים, בו בדנו הצעות רגילות, וסיעה פלונית שרצתה שהדיון יהיה דחוף לא הסתפקה בזאת שיכלה להגיש אותה הצעה דחופה כהצעה רגילה, אלא תבעה דווקא שהצעתה תתקבל כהצעה דחופה. לדעתי, זה גורם לכך שסיעות מסויימות נשארות על-ידי כך מקופחות, אבל לא זה העיקר. העיקר הוא שנוהג זה גורם לבזבוז זמנה של הכנסת, במיוחד כאשר קיים נוהג כזה, שכאשר סיעה אחת מגישה הצעה דחופה מייד מופיעה שרשרת שלמה של הצעות באותה סוגיה, ולא פעם הופכת אותה הצעה דחופה לדיון שהממשלה פותחת הדיון בה עקב ההצעות שהוצעו מסייעות שונות. אני יודע שבמקרים רבים היה נחוץ דיון, אבל היו גם מקרים שלבסוף נתברר שהדיון הדחוף לא היה במקומו, ואפשר היה לבררו כהצעה רגילה לסדר-היום.

אין לי כרגע הצעה ממשית, אבל אני מבקש מיושב-ראש הוועדה שיעלה נושא זה על סדר יומה של הוועדה, כסעיף מיוחד לסדר-היום. אני מציע שהוועדה תבקש מיושב-ראש הכנסת שיקדיש לענין ההצעות הדחופות תשומת ליבו ותשומת לב סגניו כדי שיגובשו אולי כללים לפרשנות של אותם הסעיפים, כי גם אני אינני רוצה שנעבור על סעיפים אלה לסדר-היום מייד אחרי שקיבלנו לפני שנה סעיפים חדשים בתקנון. כל סעיף עובר תיקונים שונים במשך הזמן, אבל פה דרושה פרשנות. אנחנו עומדים בשנה שתהיה עמוסה מאוד בחוקים, עקב ההתרחשויות הפוליטיות העומדות מאחורינו והצפויות לנו. לכן נראה לי נושא זה חשוב.

אין לי שום הצעות תיקונים לגבי הצעת חלוקת המכסות שהביא יושב-ראש הוועדה. אני מציע לאשר את החלוקה, אבל לקיים דיון נפרד לגבי ההצעות הדחופות לסדר-היום.

א. רזיאל-נאור:

נקודת המוצא בנואנו לדון בכל הנושא של הצעות לסדר-היום איננה תכנון זמנה של הכנסת, אלא מידת עירנותם של חברי הכנסת ושל הכנסת לגבי הבעיות העומדות על הפרק ולגבי הנושאים המכאיבים או המעניינים את הציבור. מי שדואג לחסכון הזמן - יש ימים שהכנסת נבעלת בשעה מוקדמת מאוד.

א. רזיאל-נאור:

הנושא הזה איננו בבחינת פורענות שצריך להמציא מכשירים נגדה. מדוע צריך להתגונן כל כך בפני הצעות דחופות לסדר-היום? אולי יגיע הזמן שידונו בכלל בכל הצגת הנושאים וישנו בכלל את המדיניות, יקבעו אולי לפי דוגמאות מפרלמנטים אחרים, כמו שאילתות. מצד אחד בותנים ייעוץ מדעי והרצאות לחברי הכנסת, ומצד אחר רוצים לקחת את המכשיר שהוא פונקציונלי. זהו הברומטר של יחס חברי הכנסת לבעיות הקיימות. אני חושבת שבמושב זה שהוא המושב האחרון לפני הבחירות ומטבע הדברים שיהיו רגישים יותר, אין צורך לחפש דרך לצמצם פעילות חברי-הכנסת. הוכח שהסיעות הגדולות של הקואליציה אינן מנצלות את מלוא המכסה - אם כן, שיוותרו לטובת הסיעות באופוזיציה.

אני מציעה לא לכרוך בעיית ההצעות

הדחופות בסכימה זו.

ת. טובי:

אנחנו יכולים להימנע מדיון לגבי הכלי הזה ששמו הצעות לסדר-היום כאחד החלקים החשובים של עבודת הכנסת. לאמיתו של דבר ההצעות לסדר-היום הן אינסטיטוציה של האופוזיציה. מדרך הטבע של עבודת הפרלמנט זהו כלי של האופוזיציה, כמו שאילתות, הצעות חוקים, להביא את הדעות והשתקפות המאבק הפוליטי בזירה הפרלמנטרית. לכן אינני יכול שלא להזכיר עכשיו שבמהלך עבודת הכנסת במשך שנים רבות היינו עדים להתקפה מתמדת, והיא עוד נמשכת, על צמצום הזכות הזאת, בכל מיני צורות, עד שעכשיו הגענו להגבלה הזאת שזיעה איננה יכולה להציע יותר ממספר מסויים של הצעות, בלי התחשבות עם הבעיות והעניינים שמבקשים להעלות. על כך יש ודאי חילוקי דעות והשקפות שונות. אנחנו עומדים בפני התקפה מתמדת לצמצם את הזכות הזאת של סיעות האופוזיציה. אומרים לנו: איך אפשר, מוכרח להיות שוויון או כיבוד זכויות בין סיעות הקואליציה לבין סיעות האופוזיציה. אני אומר: השוויון לא קיים מבחינה הפורמלית. קיים יתרון לקואליציה מבחינת חלוקת עבודת הכנסת, לא מבחינת גודל מספרם, אלא מטבע הדברים שהממשלה היא הכתובת של האופוזיציה בכנסת לביקורת והעלאת בעיות. הממשלה תופסת את רוב עבודתה של הכנסת וזמנה של הכנסת. בזכות מי עומד שר ונואם כמה שהוא רוצה? בזכות מי עומדת ראש הממשלה ונואמת שעה שלמה? - בזכות הקואליציה. אינני טוען נגד זה, זהו דבר נורמלי וטבעי; אבל כאשר באים לדבר על שוויון בחלוקת זמנה של הכנסת הביאו זאת בחשבון. אי-אפשר לוטר את שני הדברים: הממשלה והזמן שניתן לה באופן חופשי וזהו רוב זמנה של הכנסת; ומצד אחר - אתם מבקשים שוויון בין חברי-הכנסת. אני חייב להעלות זאת כאשר מדברים על סוגיה כזאת של הצעות לסדר-היום - מה מותר לאופוזיציה ולקואליציה.

הגענו להחלטה לקבוע מכסה של הצעות

בתקנון. אינני מערער על כך, אם כי התנגדתי לכל ההליך הזה בעבודת הכנסת. החלוקה היא בלתי צודקת, בלתי מעשית ובלתי טבעית. אנחנו מקבלים דיווח שסיעות הקואליציה הגדולות אינן משתמשות בכל המכסה. אם כך חברי הקואליציה אינם זקוקים למספר רב כל כך של הצעות, לא צריך לעשות דבר מלאכותי. סיעות הקואליציה אינן מרגישות את הצורך החירוני בהגשת הצעות לסדר-היום כפי שהאופוזיציה מזדקקת להן.

אני מציע חלוקה אחרת של ההצעות המתחשבת

בעבודת הקואליציה והאופוזיציה. פרופורציה של 76 הצעות מול 88 הצעות אינה פרופורציה נכונה, ואחר כך מתאוננים על כך שמגישים הצעות דחופות לסדר-היום. ברור מדוע מגישים הצעות דחופות. סיעה הכבולה במספר הצעות מתפרצת בלחצה ומגישה הצעות דחופות. חייבים לפתור את הבעיה מיסודה בכך שתהיה גישה אחרת למבנה הזה של הצעות לסדר-היום. אינני בא לשלול זכויות הקואליציה, אבל הקואליציה צריכה להבין שזה המבנה הפרלמנטרי: שלאופוזיציה חייב להיות כלי להעלאת בעיות. אתם צריכים לוותר. אינני אומר שלא תקבלו זכות זאת, אלא שתוותרו יותר מבחינה זאת. צריך להעביר יותר הצעות לסיעות האופוזיציה. אני מציע לבחון את ההצעה באופן מעשי. אם נגדיל את המכסה של סיעות האופוזיציה ונקטיין את המכסה של סיעות הקואליציה, אז גם הלחץ בהצעות דחופות ימצא את פתורו באיזו שהיא צורה. אינני רוצה לפרט את נושאי ההצעות הדחופות, אבל אם תעברו על הנושאים תראו שהקואליציה לקחה בהן חלק לא קטן - אלה היו הצעות פוליטיות הפגנתיות. כמה פעמים העסיקו את הכנסת בהצעות דחופות שהוגשו על-ידי 4-8 סיעות על מצב יהודי ברית-המועצות? - ואלה היו הצעות דחופות.

היו"ר א. אנקוריון: כולם מלבדך חושבים שנושא זה הוא חשוב ודחוף.

ש.י. גרוס:  
 רצוני להציע דרך קלה יותר משהציע חבר-  
 הכנסת טובי. היו זמנים שלא היו בכלל  
 הגבלות בהצעות לסדר-היום ובהצעות חוק פרטיות. בעקבות ניצול יתר של  
 הסיעות את המוסד הזה, הטילו הגבלות על כל הסיעות. אפילו על הסיעות  
 שלא ניצלו האפשרות להציע הצעות דחופות. דבר זה כבר נעשה. אינני חושב  
 שיכולים אנו להיות מעשיים יותר במושב האחרון של הכנסת. אולי בכנסת  
 הבאה יהיה ההרכב שונה. לאחר רוחב ליבו של יושב-ראש הכנסת, שנענה  
 לבקשותינו לאחד את ההצעות לסדר-היום עם הצעות החוק - זו התקדמות ואני  
 מודה לו על כך; אבל אחרי כל זה חייבת הכנסת לעבוד 8 חודשים בשנה.  
 לסיעה בת 4 חברים יש בסך-הכל 10 הצעות - הצעה ורבע לחודש  
 יחסית. בכל זאת אנו קרבים למועד הבחירות, יש פעילות יתר של הסיעות -  
 כיצד יכולה סיעה בת 4 חברים לבוא לידי ביטוי כאשר יש לה אפשרות להעלות  
 הצעה אחת לסדר-היום לחודש? ומכאן הלחצים בהגשת הצעות דחופות לסדר-היום.  
 104 ההצעות הדחופות כוללות הצעות דחופות המוגשות בנושא זהה בשם כמה  
 סיעות.

יושב-ראש הכנסת אמר שסיעות הקואליציה  
 אינן מנצלות את מלוא מכסת ההצעות. אינני מציע לשנות עכשיו את מפתח  
 החלוקה. אני מציע לייפות כוחו של יושב-ראש הכנסת להעביר הצעות  
 מהקואליציה לאופוזיציה, אם בסוף הקדנציה לא ניצלו סיעות הקואליציה את  
 כל מכסת הצעותיהן. יושב-ראש הכנסת יחלק את ההצעות הנוותרות בין סיעות  
 האופוזיציה לפי גודלן.

י. גולן:  
 אם לך לא נותרה מכסת הצעות, ולי כן  
 נותרה ואתה רוצה להעלות הצעה לסדר-היום  
 שאינני רוצה שתועלה - האם ארשה לך להעלות אותה הצעה ממכסת? אינני  
 רוצה גם שיושב-ראש הכנסת יעשה זאת.

ש.י. גרוס:  
 הצעה זו תפתור באופן חלקי את הבעיה.  
 אני מציע להגדיל את מכסת ההצעות  
 לאופוזיציה; אם הצעה זו לא תתקבל - הצעתי שיושב-ראש הכנסת יהיה  
 מוסמך להעביר הצעות מהקואליציה לאופוזיציה.

היו"ר א. אנקורי:  
 למעשה, לא נשמעה כל הצעה לשנות את  
 החלוקה של מכסת ההצעות כפי שמונחת  
 לפנינו. נשמעה ביקורת על החלוקה ואני מניח שבכנסת הבאה ישובו וידונו  
 בחלוקה. אינני חושב שמישהו מעלה על הדעת להציע שינוי במושב האחרון  
 של הכנסת הזאת. כולנו מתכוונים למושב סוער. אינני חושב שבמצב זה  
 תהיה נכונות כזאת לבוא האחד לקראת השני בענין חלוקת ההצעות.

ת. טובי:  
 אני מציע להוסיף הצעה אחת לכל שבוע  
 לסיעות האופוזיציה.

יו"ר הכנסת י. ישעיהו:  
 היום המיועד להצעות לסדר-היום אינו  
 מסוגל לשאת למעלה מ-5 הצעות. גם 5  
 הצעות המועלות ביום ד' בשבוע הן הרבה. אם אתה מוסיף הצעה נוספת אתה  
 מאריך את עבודת הכנסת ביום ד' ב-45 דקות והישיבה איננה יכולה לשאת זאת.

ה צ ב ע ה

הצעת חבר-הכנסת טובי לא נתקבלה

הצעת חבר-הכנסת גרוס לא נתקבלה

הוחלט:  
 לאשר חלוקת מכסת הצעות לסדר-היום  
 והצעות חוק פרטיות במושב הרביעי של  
 הכנסת השביעית תשל"ג, כפי שהונחה לפני  
 הוועדה.

היו"ר א. אנקורי:

ב. הצעות חברי-הכנסת ש. תמיר וא. אבנרי לבטל סעיף 122 לתקנון

מונחים לפניכם שני מכתבים מה-5.1.71.  
 האחד של חבר-הכנסת שמואל תמיר, והשני של חבר-הכנסת אורי אבנרי - לתיקון  
 סעיף 122 לתקנון הכנסת.

ש. תמיר:

מלים אחדות על המקור העובדתי של הצעת. נתקיים דיון בכנסת על הצעתנו להביע אי-אמון בממשלה. הצעתנו הוגשה לפי סעיף 35(ב) בתום הדיון המדיני שנערך בכנסת ביום 19.12.70. ההצבעה על הצעת אי האמון צריכה היתה להתקיים לא באותו יום שהוצעה. ועדת הכנסת התכנסה והוחלט שאמנם כתוב שההצבעה צריכה להתקיים לא באותו יום שהוצעה הצעת אי האמון, אבל יש להצביע מייד בתום הדיון המדיני על הצעת אי האמון. תהיתי איך אפשר, אבל צריך הייתי לדעת שהכל אפשר. מצאו את סעיף 122 לתקנון האומר: "הכנסת לא תדון בשום עניין בצורת דיון החורגת מהוראות התקנון, או מהתקדימים, אלא אם כן דנה והחליטה ועדת הכנסת על-כך." גם חברי סיעת גח"ל וגם אנוכי חלקנו על הפירוש הזה. אמרנו שהפירוש מתייחס לצורת דיון ולא לדברים מהותיים; אבל הוחלט שזה הפירוש הנכון. ההצבעה בהצעת אי האמון נתקיימה בו בערב.

יש תקנון ובו 129 סעיפים. התקנון טוב כאשר נוח לרוב שהוא יפעל. בכל ענין, בכל עת מצוא, כאשר התקנון אינו נוח פונים לסעיף 122 ואומרים: אמנם כתוב ביתר 128 הסעיפים אחרת, אבל הפעם נחליט שלא ננהג לפי התקנון, אלא לפי סעיף 122. לדידי, התקנון לא קיים בענין זה, כי כל משמעותו של התקנון ליצור מסגרת שתחייב את כל באי הבית. בפרלמנטים אחרים, שפעם אתה בשלטון ופעם אחרת אני בשלטון, יודעים שלא לגעת בכך; כי כאשר המפלגה האחרת תהיה בשלטון היא תפעיל אותו סעיף נגד המפלגה שהיתה קודם בשלטון. פה משאירים מצב שבכל עת מצוא נזקקים לסעיף 122 ומזלזלים בשאר התקנות.

ההחלטה שנתקבלה לא היתה נכונה, אבל משתקבלה היא מחייבת רביזיה ועקירת הסעיף הזה; ואם לא כן אנחנו משחקים בתקנון, אבל הוא לא קיים. כל עוד פועלים במסגרת זלדת הכנסת ויש יומרה של משחק דמוקרטי, מציע אני לדון בסעיף 122, לראות את התוצאה האבסורדלית אליו הגיעה ועדת הכנסת. היא החליטה בניגוד להוראה מפורשת, שההצבעה תתקיים ביום שלא ביום הדיון. ההחלטה היא בדיוק 180 מללות ההיפך. זאת הצעתי והנמקתי.

מ. ביבי:

אני חושב שחבר-הכנסת תמיר הרחיק לכת עד כדי כך שאי-אפשר להתייחס לדבריו ברצינות. לדעתי, כל תקנון נזקק לסעיפי סל; ומי כמוך יודע חבר-הכנסת שמואל תמיר, שבכל חזק יש סעיפים כאלה, המשתדלים לתת פתרון ביניים לכל בעיה חורגת שאין לה פתרון ובכך מביאים את הענין על סיפוקו. מה שקרה, עד כמה שזכור לי, הוא - שאם היינו פועלים על-פני התקנון צריכים היינו לקיים ישיבה נוספת של הכנסת רק כדי להצביע - זה דבר שההגיון אינו מקבלו.

א. רזיאל-באור:

אולי זה לא נוח, אבל ודאי אינו נגד ההגיון.

ת. טובי:

האם קיום ישיבה מיוחדת של הכנסת בפגרה על-מנת למנות שר מחדש זה הגיוני?

מ. ביבי:

היה זה ענין של שיקולי הממשלה וזרכיה.

ש. תמיר:

סעיף 122 אינו סעיף סל. סעיף 122 הוא כאילו היה כתוב בסוף החוזה: "למרות כל הכתוב בחוזה, כל רוב מבין השותפים יעשה מה שהוא רוצה".

מ. ביבי:

בכל חוק יכול להימצא מצב שהפתרון הכתוב באותו חוק אינו מתאים לנסיבות המתפתחות ויש צורך בשינוי מה. סעיף זה לא בא לסכל את הסעיפים האחרים הקיימים, במידה והם תקיימים כנסיבות נורמליות. לעשות גרוטסקה מהסעיף הזה ולשלול אותו - אנחנו עלולים ליצור מצבים שהוועדה והכנסת כולה עלולים להצטער הרבה על כך; מה עוד שסעיף 122 נמצא בחלק ג' של התקנון שכותרתו היא: פירוש התקנון; תקדימים. סעיף 122 בא לתת פירוש נוסף ולא לסכל את הסעיפים הקיימים.

לדעתי, סעיף 122 חייב להימצא בתקנון

ואין לשלול אותו.

א. בר-זכאי:

אנחנו עוסקים כאן בתקנון והתקנון הוא מערכת כללים של נוהל ולא הוקנה לו מעמד של חוק. כל תקנון, ויהיה המושלם ביותר, אינו יכול לחזות את כל המקרים העלולים להתרחש. צריך להיות בתקנון נקטת שיאפשר פתרון לאותם מקרים שהתקנון לא חזה אותם. ניסיתי למצוא את החומר המתייחס להיסטוריה של הסעיף ולא הצלחתי.

א. בר-זכאי:

ועדת הכנסת, מכוח סעיף 12 (א) לתקנון היא הגוף המוסמך לדון בענין תקנון הכנסת. מכאן שיש לנו הפניה למקור הסמכות של הכנסת. למעשה, אי-אפשר להסתכל על זה אחרת. יכול להיווצר מצב שיהיה צורך לדון בסטייה מהתקנון - צריך שיהיה כלי שיצביע כיצד עושים זאת; וזאת משמעותו של סעיף 122. סעיף 122 מלמד כיצד לנהוג כאשר יתעורר מצב כזה.

היו הוראות בתקנון שהשתלבו בחוק יסוד: הכנסת. לדוגמה: סעיפים 13, 14, ו-15 לחוק המטפלים בסדרי פתיחתה של כנסת חדשה; כן סעיף 23 המטפל בדינו של חבר ממסלה שאינו חבר הכנסת; וכן סעיפים 25 - 29 הדנים בסדרי הצבעה, ישיבות פומביות ופרסום הישיבות. ברגע שההוראות האלה שולבו בחוק יסוד: הכנסת הן הפכו להוראות קשוחות יותר.

לכן, חוזר אני ומציין, שאני רואה בסעיף 122 סעיף שהוא בגדר נקט ולא יותר; מה גם שהוא מפנה לגוף שנקבע בתקנון, דהיינו ועדת הכנסת, לדון בדברים האלה. כל תקנון חייב להכיל בתוכו גם את המכניזם המאפשר שינוי או חריגה מכלליו.

י. נחושתן:  
אני מצטרף לכל מלה שאמר חבר-הכנסת תמיר. התקנון הוא בעצם מגן שניתן בידי המיעוט בפני הרוב, כי הרוב יכול בעצם להחליט כל מה שהוא רוצה בניגוד המיעוט. לכן יש לתקנון מעמד מיוחד של אינסטיטוציה, שהרוב אינו יכול לבטל על-ידי הצבעה. אלה כללי המשחק שנקבעו, אחרת אין משמעות לתקנון. כל מה שנקבע לפי סעיף 122 היה שלא תהיה חריגה מההוראות התקנון. החטא הקדמון הוא בכך שוועדת הכנסת החליטה על מהותו של הדיון. איזה ערך יש לתקנון כאשר הרוב שיטנו בידי הקואליציה בכל הוועדות יכול לבטל אותו? יום יום יבוא יושב-ראש הכנסת, אחרי התייעצות עם חבריו בקואליציה, ויקבע את נוהלי הכנסת - אין צורך בתקנון. סעיף זה לא בא לקבוע סדרי דיון חדשים; הוא הדין בכל כלל שיש בו כללי משחק. האם בית-המשפט יכול לבטל כל תקנה? הוא אינו יכול לבטל. יש חריגות שלבית-המשפט מותר להתירן והן מצומצמות.

אם הסעיף הזה נותן אפשרות לוועדת הכנסת לבטל כל סעיף, אז אין צורך בתקנון. כאשר משהו אינו מוצא חן בעיני הרוב הוא מבטלו והמיעוט נשאר עשוק. הסילוף בפירוש תקנה זו אין לו על מה להסתמך. אני מציע לבטל סעיף זה. לפחות להדגיש שהמדובר בצורת דיון והחריגה ממנה ולא במהותו של הדיון. אילו נהגו כך לא הייתה מובאת בקשה למחוק את הסעיף.

א. עופר:

מדי פעם חוזרים אנו על אותו ויכוח. איבנו חושב שהתקנון הוא קונסטיטוציה. מדי פעם מראים כאילו התקנון בא להגן על המיעוט. התקנון בא להגן על סדרי עבודת הכנסת. היות ועובדים אנו לפי התקנון באופן די מסודר - התעוררו במשך 4 השנים מספר לא גדול של בעיות. בסך הכל השתמשנו פעם אחת בסעיף 122. לפי התקנון אי-אפשר להביע אי אמון לממשלה בארבע חודשי הפגרה. אילו היינו נוהגים לפי סעיף זה בתקנון הייתה ההצבעה על הצעת אי האמון מתקיימת בישיבה הראשונה של המושב החדש, ולא בפגרה. לא סנענו מהאופוזיציה להגיש הצעת אי-אמון. ראינו שמהגיון הדברים, כאשר יש ויכוח המסעיר את העולם, כיצד תסביר שהכנסת לא הצביעה בגלל סעיף בתקנון שכונתו הייתה שהמיעוט לא יפתיע את הרוב בהצבעת אי אמון בזמן שלא יהיה רוב לרוב בכנסת? זו כוונת הסעיף. כל החברים היו אז בכנסת ולא הייתה שום חובה לדחות את ההצבעה למחרת היום. נתנו לאופוזיציה האפשרות להצביע ולא שללנו מהם זכות זאת. אם תשאלו לדעת, הייתי מציע לשנות את הסעיפים לגבי הצבעה על הצעת אי-אמון, כי נוכחתי לדעת שהם לא עומדים במבחן. מה קורה בזמן פגרה כאשר רוצים להביע אי אמון בממשלה? - גם בענין זה, אם שני הצדדים מסכימים, אם אין התנגדות - מצביעים. גם האופוזיציה לא אמרה אז שהיא לא מוכנה להצביע. אם האופוזיציה הייתה טוענת שלא כל חברה נמצאים בישיבה - היינו מקבלים זאת.

איבני מציע למחוק את הסעיף, וכי מחר יכול להתעורר ענין אבסורדי שאיננו רואים אותו עכשיו. המקרה היחידי שביקשנו להפעיל סעיף 122 במשך ארבע שנים היה הקדמת הצבעה כדי שההצבעה תתקיים בזמן שכל חברי הכנסת נכחו בכנסת. אם רוצים אפשר לבטל את התקנון כולו. לפעמים דווקא המיעוט, על-ידי כך שהוא משתמש לא נכון בתקנון, הוא מביא לידי כך שהחלטנו אז לבטל את ההצבעה החשאית. אני חושב שלא נכון הוא שלא נותנים למיעוט להביע דעתו ולמצות דבריו. האופוזיציה מקופחת בגלל שהיא אופוזיציה ולא בגלל שמקפחים אותה. לא על-ידי תחבולה תקנונית אפשר להפוך רוב למיעוט ומיעוט לרוב.

ש.ז. גרוס:

אני מוכן להצטרף לכל דבריו של חבר-  
הכנסת עופר; אבל על דבר אחד לא השיבות -  
שהשימוש בסעיף זה הוא פסול ומסוכן. השימוש בסעיף זה, במקרה של חבר-  
הכנסת תמיר, מראה שכאשר הממשלה מעוניינת היא יכולה להשתמש בסעיף זה  
בכל מקרה, אפילו בעניינים שאינם הגיוניים. זה הסיכון.

אני מציע לבטל סעיף זה, או לתקנו כך

שאי-אפשר יהיה להשתמש בו לרעה.

א. רזיאל-נאור:

סעיף 122 בא כדי להסדיר אלו דברים  
בעבודת הכנסת. נדמה לי שאנחנו משתמשים  
בו לעיתים קרובות אפילו מבלי להרגיש בו. נציח שיש חוק שצריך לדון בו  
בהקדם מבלי להמתין 24 או 48 שעות להיותו מונח על שולחן הכנסת, כי  
הוא תאריך החוק עלול לפקוע ואם לא יאשרו את החוק - החוק לא יהיה בתוקפו.  
סעיף זה מיועד למטרות קיימות, לנהל את עבודת הכנסת מבלי שימוש לרעה  
בסעיף. חבר-הכנסת עופר אמר שהתקנון אינו קונסטטוטוציה. האם אתם  
בלהבים אחריה? - לא. נכון, התקנון אינו קונסטטוטוציה, אלא הוא נוצר  
כדי לשים סכר בפני יצר השררה.

זהו שימוש לרעה בקיומו של סעיף 122,  
כאשר באים והופכים את הקערה על פיה, ממש כפי שהפכתם את הקערה על-פיה  
בענין הצבעה שמית והצבעה חשאית; מכאן ועד לטענה שהאפשרות להשתמש  
לרעה הופכת את הענין לשימוש לטובה - היא רחוקה מאוד. צריך להזהר בכל  
חומרת הדין שסעיף זה לא ייהפך לרועץ לכנסת.

ר. ארזי:

אני סבור שהשמירה על התקנון היא  
מעניינת. של כל חלקי הבית. במובן זה  
לא צריך להפריד בין קואליציה לאופוזיציה, בפרט כאשר כל אופוזיציה  
מקווה לעלות לשלטון, וקואליציה עלולה להפוך לאופוזיציה. אני חושב  
שבדרך-כלל אין סיבה שלכנסת יהיה רגש נחיתות לגבי פרלמנטים אחרים.

גם לי נראה שהניסוח של סעיף 122 אינו  
הניסוח הטוב ביותר. המגמה ברורה, אבל הניסוח אינו נכון. אם ברישה  
של הסעיף נאמר: "הכנסת לא תדון בשום עניין בצורת דיון..." - אגב,  
מדובר על צורת דיון ולכך יכול גם חבר-הכנסת תמיר להסכים.

ש. תמיר: הסכמתי עד לפירוש שניתן לסעיף.

ר. ארזי:

המדובר הוא בצורת הדיון, ולא צריך  
שהניסוח יהיה חופשי כל כך שיינתן  
לפירושים רבים העומדים בניגוד להוראות. לגבי תקדימים - הדבר פשוט,  
כי את התקדים קובעת ועדת הכנסת. ועדת הכנסת יכולה לשנות תקדימים  
ולקבל תקדימים אחרים. יכול להיות שאפשר לנסח את הסעיף כך שימלא את  
הלקונה שבתקנון, כאשר התקנון אינו קובע הוראה הנוגעת לפתרון הבעיה.

י. נחושתי: קיים סעיף כזה - סעיף 121.

ר. ארזי:

יש הבדל גדול בין דיון לבין צורת הדיון.  
אילו היה סעיף 122 חל על דיון ולא על  
צורת הדיון - הייתי מצטרף לבקשה למחוק את הסעיף. אינני מציע עדיין  
הצעה. אני רק מציע ניסוח ההולם את המגמה העומדת לפנינו, כי לפי  
הנוסח הקיים נוצר הרושם של דבר והיפוכו.

י. גולן:

חבר-הכנסת תמיר, אני מודה כי הסעיף  
הזה טומן בחובו סכנות רבות, אפילו סכנה  
של ביטול כל התקנון; אבל כשם שקיימת סכנה בקיומו של הסעיף הזה, כן  
קיימת סכנה בביטולו, כי יכולים להתהוות מצבים כאלה שכולנו נודה שחייבים  
אנו לעשות דבר מסויים והסעיף הזה נותן לנו אפשרות זו. יש בסעיף זה  
ויסות מסויים. איננו יכולים להשאיר את עצמנו חשופים למקרים מסויים  
שיכולים לקרות ללא הסעיף הזה, כי נימצא במצב לא נוח. המבחן של קיום  
הסעיף הזה הוא כמובן באופן השימוש בו. אם הרוב ישתמש בו בשרירות לב -  
הדבר יתעורר.

אינני חושב שחבר-הכנסת תמיר צדק אז  
בענין ההצבעה על הצעת אי האמון. אני חושב שהיה הכרח מדיני ממדרגה  
ראשונה להצביע מייד. טוב שהסעיף הוכיח אז את עצמו; אבל אם הרוב ישתמש  
בסעיף זה כל זמן שנוח לו - כדאי שלא יהיה קיים. גם סיעות הקואליציה  
לא תסכנה לכך. נשתמש בסעיף זה רק במקרים חופיים, כמו במקרה זה של  
הצבעת אי האמון.

היו"ר א. אנטוריון:

צריך להיות ברור שמונחות לפנינו שתי הצעות - אחת של חבר-הכנסת שמואל תמיר והאחרת של חבר-הכנסת אבנרי. חבר-הכנסת אבנרי הוזמן לישיבה, אך אינני יודע מדוע לא בא. מה שנחליט לגבי הצעתו של חבר-הכנסת תמיר - הוא הדין לגבי שתי ההצעות.

אני קורא סעיף 122 בכל פשטותו ואינני מוצא בו את הטעמים לשינוי הנוסח, כפי שמציע חבר-הכנסת ארזי. הסעיף נקרא "סטייה מהתקנון והתקדימים". במפורש התכוונו לכך שיכולים להיות מקרים בהם אפשר לסטות מהתקנון ומהתקדימים. לא רצו שתהיה נוקשות של סאה אחוז, אבל גם שהסטייה לא תהיה מאלו ולא תיקבע על-ידי יושב-ראש הכנסת או יושב-ראש הישיבה, אלא תידון בוועדת הכנסת. אתם עדים שבשני המקרים בהם הועלו הצעות אי אמון התקיים דיון רציני מאוד בוועדת הכנסת. לא נחזור עתה על כל הדיון שנתקיים אז. גם בדיון הראשון הבאנו בחשבון שבכל זאת ההצבעה צריכה להיות למחרת - היה זה כדי להגן על הממשלה; אבל אם הממשלה מוכנה לקיום ההצבעה באותו יום - נשקלו הנימוקים בוועדת הקבנט והדיון נתקיים באמת לפי סעיף 122.

השאלה העומדת לפנינו היא: האם רוצים או לא רוצים להשאיר את סעיף 122. אני סבור שעצם העובדה שפעמים ספורות בלבד השתמשנו בסעיף זה, וזאת אחרי דיון מקיף בוועדת הכנסת, אינני רואה טעם לרביזיה של הסעיף הזה.

ש. תמיר:

אינני מתפלא על חבר-הכנסת עופר, אבל אני מתפלא על חבר-הכנסת גולן המקבל בעקרון מצב של עריצות באורה. יש חוק של עריצות, אבל סומכים על השליט שהוא נאור ולא ישתמש בו. סעיף זה אומר: יש חוק, אבל יש חריגים מותרים. מתי מותרים? - כאשר הרוב מחליט שהם מותרים. מתי יקרה המבחן? - מתי שיהיה איכפת לרוב. ייתכן שהחבר-הכנסת עופר צודק שצריך אולי לתת אופציה לממשלה לבקש דחיה - אפשר ללכת לקראת, אבל מה שמוזר הוא שנציג משרד המשפטים אומר שהסעיף הזה בא לענות על דברים שאינם חזויים מראש. אני מבקש ממנו לראות את סעיף 121 האומר: "שאלה הגוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון, תחליט בה ועדת הכנסת, והחלטתה תהיה תקדים מחייב כל עוד לא נתקבל על-ידי הכנסת תיקון בתקנון לעניין זה".

יש מצב ביניים נוסף, שיש שיקול דעת נתון תמיד לכל יושב-ראש והוא מפעיל אותו מכוח היותו היושב-ראש; ויש שיקול דעת נתון לוועדת הכנסת מכוח היותה ועדת הכנסת. פה אומר: חריג וסטייה - ניחא, כל עוד שזה לא הופעל. צתתם פירוש שחריג הוא גם ההיפך מחריג - האם אפשר להשאיר סעיף זה?

ה צ ב ע ה

הצעת חבר-הכנסת ש. תמיר למחוק סעיף 122, לא נתקבלה

הצעת חבר-הכנסת א. אבנרי למחוק סעיף 122, לא נתקבלה

היו"ר א. אנטוריון:

ג. רביזיה על החלטת הוועדה מאתמול בענין קביעת הזמן לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 22 של מבקר המדינה

בישיבה אתמול החלטנו לקבוע 3 שעות לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 22 של מבקר המדינה. חברת-הכנסת רזיאל-נאור ביקשה רביזיה על ההחלטה הזאת והציעה לקבוע 4 שעות לדיון. אם אין התנגדות לעצם הרביזיה - הרביזיה נתקבלה. אני מבין שאין התנגדות לקביעת 4 שעות לדיון.

הוחלט:

לקבוע 4 שעות לדיון בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח מס' 22 של מבקר המדינה.

הישיבה נבעלה בשעה 10.30.