

א.ד.

פרוטוקול מס' 8/ב'בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט

שהתקיימה ביום ב', י"א בטבת, תשי"ג - 29.12.52 10.30

נוכחים : היו"ר ס. אונא
 ב. אזניה
 ע. איכילוב
 ע. אסף
 י. בדר
 י. בר-יהודה
 ד. בר-דב-האי
 י. הררי
 ז. ורהפטיג
 י. קליבנוב
 ר. שרי
 ח. רובין

מזמנים : ח. כהן
 ד"ר קיסרון
 - היועץ המשפטי
 - משרד המשפטים
 - אלוף-משנה מויאל
 רב-סרן רוזנבלום
 - הפרקליט הצבאי

סדר-היום: (1) חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום
 (חוקת השיפוט תש"ח), תשי"ג - 1952;
 (2) חוק לקיום תקפן של תקנות ההגנה (הוראת
 שעה), תשי"ג - 1952.

1. חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום
(חוקת השיפוט תש"ח), תשי"ג - 1952

היו"ר ס. אונא: בישיבה הקודמת החילובו לדון בחוק, ושמענו סקירה מהיועץ המשפטי של הממשלה. התעוררה שאלה אם כדאי להכניס עתה תיקונים בחוק, או להסתפק בהבעת דעה שיש להחיש את הגשת חוקת השיפוט החדשה, ולהאריך את החוק ללא תיקונים. חבר-הכנסת ורהפטיג הכניס הצעת תיקון לסעיף 76 של החוקה, האומרת: לסרות הכלל שנקבע בפרק הזה בתקנה 61 - טענת הנאסם כי נאלץ לעבור עבירה בגלל טעמי מצפון, יכולה לסמט עילה לשחרורו מהאחריות לעבירה, או כמסיבה מקילה על העונש. בעקבות הצעה זו עורר חבר-הכנסת הררי את השאלה, כי החוק טעון הרבה תיקונים, ולא כדאי להכניס תיקון אחד. סוכם כי בישיבת הוועדה היום יגישו חברי הוועדה הצעות מנוסחות לתיקון סעיפי חוקת השיפוט תש"ח, והן תוצבענה ללא דיון.

אד.

י. בר-יהודה:

אני מציע להזמין לישיבה הבאה את סר הבטחון, כדי שיסביר לנו מה הם העניינים המעכבים את הכנת חוקת הקבע, ומתי היא תונח על שולחן הכנסת. אם הדבר ייעשה תוך חודש חדשיים, הרי שאין טעם להכניס הצעות תיקונים; אם הדבר יקח שנה - נצטרך להכניס תיקונים.

י. בדר:

כאשר מאריכים תקפו של חוק, יש זכות לכל אחד להציע תיקונים לחוק אותו מאריכים. אני סבור כי חובה גם לספק לחברי הוועדה גורם של אותו חוק. אי-אפשר להפוך את חברי הוועדה לאוטומט, שיאריכו את החוק מבלי לראותו.

היו"ר ט. אונא:

לו היה חבר-הכנסת בדר נוכח בישיבה האחרונה, היה מוצא את החומר, אחרי הסיכום לא מצאן לנחוץ להביאו טגית.

לחבר-הכנסת בר-יהודה ברצוני לומר, כי בישיבה הקודמת שמענו הסברים מפי היועץ המשפטי בנוגע לחוקת הטיפול החדשה. הוא סבר לנו כי החוקה נמצאת בעיבוד, אבל טרם הגיעה לשולחן הממשלה. הוא הדגיש כי אפילו אם חוקת הטיפול תונח על שולחן הממשלה בזמן הקרוב, ואחר-כך תועבר לכנסת, עד שאפשר יהיה לגמור את הדיונים בכנסת בוודאי תעבור שנה. אין ערך מעשי לכן לקצר את תקופת הארכה. בכל-זאת החליט הרוב בוועדה לקבוע תקופת הארכה של חצי שנה, כדי להביע בזה את הדרישה שיש להחיש עד כמה שאפשר את הגשתה של החוקה.

ד. טרי:

ברצוני לצרער על ההחלטה של הארכה רק לחצי שנה. בדברי ההסבר לחוק נאמר במפורש כי הכוונה היא להגיש את החוק, ושהכנסת תסיים את הדיון בו תוך שנת 1953. מה טעם איפוא להאריכו רק לחצי שנה?

י. בדר:

אני מציע הארכה של חודש אחד בלבד.

י. הררי:

חבר-הכנסת ורהפטיג הציע תיקון אחד בסעיף 76. אני טענתי וחוזר וטוען עכשיו: או שהוועדה תכניס תיקונים בכמה סעיפים דחופים שהכרחי להכניס בהם תיקונים, או שתאריך באופן פורמלי את החוק מבלי להכניס כל תיקון. אם חבר-הכנסת ורהפטיג עומד על התיקון שלו לסעיף 76, הרי גם לי יש שורה של תיקונים, שהבאתי אותם בכתב, וברצוני להכניסם.

חבר-הכנסת בר-יהודה דיבר על חוקת שיפוט חדשה. אני נגד חוקת שיפוט צבאית חדשה, ובעד שינוי סתמי של חוקת השיפוט והכנסת תיקונים בה לאור הנסיון - עד שהיא תיחפץ לחוק צבאי מוטלם וטוב.

י. סליבנוב:

אני מציע שלא צדון בחוקת השיפוט ולא בכניס בה כל תיקונים, היות ואנו עומדים יומיים לפני תום תקפה של החוקה הנוכחית. אני מציע שבאריך את תקפה של החוקה ל-6 חדשים, ועם זה נקבל החלטה לפנות לשלטונות הממשלה המתאימים - למשרד הבטחון, למשרד המשפטים ולממשלה כולה - כי בטווח שלוש החדשים הקרובים יניחו על שולחן הכנסת הצעות לתיקונים דחופים בחוקת השיפוט הנוכחית.

י. בר-יהודה:

אני מציע להכניס תיקונים, וכינון שלא הייתי נוכח בישיבה הקודמת לא הכינותי אותם, ואני מבקש מאת היו"ר להצביע אותם מחר.

היו"ר ס. אונא: אין כל אפשרות כזו. תקפו של החוק סתיימו בעוד יומיים. אני מונה לחברי הוועדה בבקשה להסיר כרגע את הצעות התיקונים שלהם, ולהאריך את החוק הארכה פורמלית, תוך הגעת מטאלה ודרישה למטאלה סתיימו להגיש את החוק המתוקן.

אבקש גם את חבר-הכנסת ורהפטיג להסיר את הצעתו, ואני מודיע מעל במת הכנסת שהוא ויתר עליה מטעמים פרוצדורליים. בישיבה האחרונה החלטנו להאריך את החוק ל-6 חדשים.

ח. רונבין: אני מציע הארכה של 3 חדשים.

י. בדר: אני מציע הארכה של חדש אחד.

ח. כהן: הצעת פסדה - הארכה של 4 חדשים.

ה צ ב ע ה

בעד הארכת חוקי של תקנות שעת חירום (חוקת הסיפוט תש"ח) ב- 4 חדשים - רוב
בעד הארכה של חדש אחד - טיעוט

הוחלט להאריך תקפו של תקנות שעת חירום (חוקת הסיפוט תש"ח) ל- 4 חדשים.

המליגות לחבר-הכנסת בדר המציע הארכה לחדש אחד.

ח. רונבין: הצעה נוספת: תביעה למסדר המספטים ולמטאלה, שהצעות התיקונים לחוק יובאו לא יאוחר מחדשיים מיום קבלת החוק בכנסת.

הצעת חבר-הכנסת רונבין - נתקבלה.

2. חוק לקיום תקפן של תקנות ההגנה (הוראת שעה). תשי"ג - 1952

ח. כהן: מתקנות ההגנה, 1939, אנו מודיעים תקפן של התקנות הבאות:

(א) תקנה 46: מטאטת בחיט חוקי לפיקוח על המסך; מטאטרת הוצאת צווים לפיקוח על מפעלים ובתי עסק ולהחזרת פעולתם, ולפיקוח על הייצור ועל המחירים. תקנה 46 תוחלף על-ידי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

(ב) תקנה 46 ב': קובעת כללים לפיקוח על הבניה ולקביעת דמי השכירות בבתיים שנבנו ברטיון שביתן על-פי הוראות תקנה זו. תקנה 46 ב' תוחלף על-ידי חוק הגנת הדייר.

אד.

ועדת החוקה, חוק ומספט
29.12.52

ח. כהן:

(ג) תקנה 47: מאפשרת ביצוע

עבודות בקרקע לצרכי הצבא.

האם אין תקנה 47 מתבטלת על-ידי חוק
לתפיחת מקרקעין?

ז. ורהפטינג:

תקנה 47 מאפשרת כניסה לקרקע אבל לא
תפיחתה; עבודה על הקרקע אבל לא הפקעתה.

ח. כהן:

לפי איזו תקנה מטילים עונשים
אדמיניסטרטיביים?

י. ברר:

לפי תקנה 46.

ח. כהן:

(ד) תקנה 48 א: סוגעת את ההגנה
הניתנת בפקודת הארמיס (הגנה), מארמיס על קרקעות המדינה, וכן
מארמיס שהחזיקו במסגרתם לראשונה אחרי יום ט' בטבת, תש"ג (17 בדצמבר
1942), הוא מאריך תחילת תקפה של הוראה זו.

(ה) תקנה 50: מרשה לכל חייל ולכל
פקיד סוסמן להיכנס לכל קרקע על-טנת לבצע את הפעולות הנקבעו בסאר
התקנות.

(ו) תקנה 53: מאפשרת מתן צו למפעל
טעמו בכך, למפק מיט, מאור וכדומה למתנות צבא.

(ז) תקנות 1-4, 62, 67-71, 73-77 ו-
79-86: כוללות הוראות בדבר סכומים ביצוע והוראות עזר אחרות הקשורות
בתקנות המטריאליות.

כל יתר התקנות משנת 1939 בוטלו.

כמו-כן אנו מבקשים להאריך את התקנות
הקשורות בפקודת הפיקוח על המזונות:

- (א) תקנות ההגנה (תיקון פקודת הפיקוח על המזונות, 1942), 1942;
- (ב) תקנות ההגנה (תיקון פקודת הפיקוח על המזונות, 1942), 1943;
- (ג) תקנות ההגנה (תיקון פקודת הפיקוח על המזונות, 1942), 1944;
- (ד) תקנות ההגנה (הטלת פקודת הפיקוח על המזונות, 1942), 1942;
- (ה) תקנות ההגנה (הפיקוח על המזונות), 1942.

כל התקנות האלו יבוטלו על-ידי חוק
הפיקוח על מצרכים וסירותים, שנמצא בדיון בוועדת הכלכלה.

אנו מבקשים להאריך גם את התקנות הבאות:

תקנות ההגנה (מניעת רווחים מופקעים),
1944; המטמנות בטיס חוקי לפיקוח על מחירי מצרכים וסירותים; כוללות
הוראות פליליות המכוונות נגד הפקעת שערים ומסחרות.

תקנות ההגנה (כספים), 1941; המטמנות
בטיס חוקי לפיקוח על מטבע חוץ וזהב.

תקנות אלו תוחלפנה בחוק הפיקוח על מטבע
זר שנמצא בדיון בוועדת הכספים.

א.ד.

י. גדר:

תקנה 46 נועדה כדי להבטיח במיטרה
מדורים אדמיניסטרטיביים יעילים לאספקה
וקיצוב. בזמן האחרון מסתמסים בתקנה זו בעקיפין כדי להטיל עונשים
אדמיניסטרטיביים וסקנציות. אני סבור שזה פוגע בחור המספטי הטוב בסרינה,
ונותן אפשרות של הענסת אנשים ומפעלים מבלי לתת להם כל זכות לעמוד בפני
שופט מוסמך. פרוצדורה זו אינה מבטיחה שהעבריינים ייענשו והחפים
מפסע יצאו זכאים.

כיוון שאין בידי הנוסח המקורי של
התקנה, קשה לי לבחן את הצעת. בכל אופן אני מציע תוספת אשר תאסור
להסתמס במסכורות הללו לשם הטלת עונש.

י. בר-יהודה:

היו החלטות לאין ספור האוטרות כי נאסר
מביאים חוק להארכה יש לספק לחברים את החוק
בסלמותו, כדי שידעו את המעיפים המקוריים ומה רוצים לתקן.

ברצוני גם להציע הצעה קונקרטיה.
בחוק נאסר: "כל תקנות ההגנה...". אני מתנגד לנוסח היסודי וסתמי,
לדעתי יש לומר: תקנות ההגנה, לפי רשימה מצורפת. וברשימה יש לפרט
את התקנות.

ח. רובין:

אני מציע תיקון צנוע, להוסיף בכותרת
החוק את המלים: תיקון ס. 3.

ח. כהן:

אני מקבל את ההצעה.

ח. רובין:

אני מצטרף להצעתו של חבר-הכנסת בר-יהודה,
בדבר פירוש התקנות. יש להאריך.

ברצוני גם להציע תיקון לתקנה ס. 46.
אני מבין שיש צורך בענשים בעלי אופי אדמיניסטרטיבי, ואיני רוצה לסלול
את האפשרות להטיל עונשים אדמיניסטרטיביים, כלומר עונשים מהירים בלי
בירור מטעה. בכל-זאת ברצוני להציע, שכל פקיד שרוצה להטיל את העונש
יקבל אישור של ועדה כעין-מספטית - ועדה זו יכולה להיות סורכבת אפילו
מסופט שלום אחד. הנפגע יכול מיד לפנות לוועדה זו, ולתבוע סמיעתו
רק בענינים אדמיניסטרטיביים. בדרך זו הצו אינו מתעכב, ולנפגע אין
הרגשה שכאילו אין דין ואין דיין.

ר. טרי:

הערה קצרה לדברים שנאמרו כאן בקשר לאי-
הגסת חומר בזמן. כולנו מקבלים בקביעות
את העתון הרשמי, את הצעות החוק וכל חומר אחר. אני מציע שמזכירות הכנסת
תכין לבן תיק מיוחד או כריכה, בה יהיו כל הצעות החוק והחומר המלווה
אותן. ואז, כאשר מציעים תיקון או הארכה של חוק קיים, יוכל כל חבר
לעיין בתיקו, לסיא את החוק ולהתמצא בו.

אני חושב שאפשר לקבל את הצעתו של
חבר-הכנסת רובין, שמהיה אינסטנציה ליד המסכות האדמיניסטרטיבית לשם
כדיקת ערעור או תלונה. אבל איני מקבל את ההצעה שמאינסטנציה זו יקבל
הפקיד רשות להטיל את העונש לפני הביצוע. זה נוטל את כל העוקץ מהאפקט
של תגובה מהירה ומידית, במקרים שיש צורך בכך.

אדם

ד. בר-רב-האלי:

לו קיבלנו בזמנו את הצעת מר זרי
בדבר כריכה היוחדת לחומר המגיע אלינו,
היינו מוצאים בה תזכיר מפורט של סדר המספחים על כל תקנות שעת חירום.
בעתה בדיון עבודה יפה, יש זיכור וריכוז של כל התקנות. ואם מיכרית
על רטלנות בעמודה, יש להוסיף רילנות של כל חבר וחבר אשר לא שמר על
החומר.

ההצעות הנביא חג-הכנסת רוכין היו טובות
ותאיימות לוויכוח בוועדה הכלכלה, בה דלי על החוק החדש - חוק הפיקוח
על מארכי וטירותים. כדגע אנו עומים בפני הארכת החוק הקיים. אני
מציע שלא נכביד בדיון, ובאריך את החוק כמו שהוא.

י. בדר:

המטב הקיים, לפני יכול כל פקיד להגור
עיק או להטיל עונש אדמיניסטרטיבי, מעון
תיקון טידי. אני מציע לכן את התוספת הבאה לעיקף א': ובלבד שלא
תטיל הרות המוסמכת כל עונש לפי כל תקנה תקנות אלו.

ע. איכילוב:

גם אני סבור שיש צורך להביא תיקונים
המגבילים את הפכויותיהם של אלה המטילים
עונשים אדמיניסטרטיביים. את יבורים שעד מור אין להטות בוטת מוטת
לתיקון, אני מציע ובאריך את התקנות רק לחצי אחד, ובעמיד על חדר-
היו של ישיבת המוע אנו את התיקונים המוצעים לחוק.

ע. אהר:

אני סבור שאין לדון באופן יחודי על
תיקונים בשעה שחוק מקביל נמצא בדיון
באותה הוועדה. הארכת החוקף במה כחוס ההוועדה טרם המפיקה להביא את
החוק לקריאה שניה.

ח. רובינ:

אני מסכים להארכה של חדש, אבל במקרה
זוה לא יתקבל אני מציע את התיקון הבא :
הוטל עונש בדרך אדמיניסטרטיבית לפי תקנה 46, ראוי הנפגע תוך שבוע
ימים מאז ספירת ההודעה על הטלת העונש, לפנות אל הממונה בענין זה לשם
אילור או גיטול העונש. פניה אל הממונה אינה מעכבת את ביצוע העונש.
"מטובה", לפי עיקף זה הוא שופט אלוט ממונה על-ידי מר המספחים למטרת
עיקף זה. מר המספחים יקבע בתקנות את אופן הדיון בפני המטובה.

ח. כהן:

בלי להיכנס לניצוח - חבר-הכנסת בדר -
אם צריך להיות עונש אדמיניסטרטיבי או לאו;
אם זה-הוא או לאו; אם יש צורך בבתי-המשפט אדמיניסטרטיביים - אפה,
ל-ידי התיקון המוצע על-ידו, את סדרתך לא תטיג. אמנם אפשר להטיל
את מה שקוראים "עונש אדמיניסטרטיבי" לפי תקנה 46, אבל שם מדובר
על מפעלים פיוחדים ועל עונשים פיוחדים. רוב העונשים האדמיניסטרטיביים
מוטלים על-פי פקודת הפיקוח על המזונות, שאין לנו צורך להאריך אותה,
כיוון שזו פקודה ולא תקנה. לפי פקודה זו, הרות המוסמכת שנותנת
את הרשיון רשאית לבטלו או להפסיקו, ולכן התיקון של חבר-הכנסת בדר
לא יטיב את מטרותו. אבל להכניס תיקון חלקי, מפני שתפקידו וחלקו
של מינהל הפיקוח במדינה לא יגרע אם לפי תקנה 46 יוטלו עונשים
אדמיניסטרטיביים או לאו, הוא ימצא פקודות מטרות על-פיהן יוכל לעשות
זאת.

צדק חבר-הכנסת בר-רב-האלי. עצם הענין
של הטלת עונשים אדמיניסטרטיביים עומד בדיון נוקב ומעמיק בוועדה הכלכלה,
הדנה בחוק הפיקוח על מארכים וטירותים. הוועדה יושבת על מדוכת החוק
זה שבועות אחדים, בשמעות שם דעות מדעות טובות, ונשמעה גם האנשה שמציע
חבר-הכנסת רובין.

ח. כהן:

על-סמך הוויכוח שהתנהל בוועדת הכלכלה הנהיג משרד המסחר והתעשייה, לפני כשבועיים, סידור חדש, לפיו אין מטילים עוד עונשים אדמיניסטרטיביים, אלא על-פי החלטה של "ועדת תגובה". ועדה זו מורכבת מ-3 אנשים, והיו"ר שלה הוא היועץ המשפטי של אחד האגפים של המשרד, ועמו יושביו עוד 2 פקידים גבוהים של אותו משרד. לנפגע מהחלטת "ועדת התגובה" להטיל עליו עונש אדמיניסטרטיבי, יש זכות ערעור ל"ועדת תגובה עליונה", המורכבת מ-3 אנשים, והיו"ר שלה הוא ד"ר פרלמוטר, היועץ המשפטי של משרד המסחר והתעשייה, שהוא לא רק שופט שלום, אלא יש לו הקוואליפיקציות של שופט בבית-דין גבוה. הוא ועוד שני פנהלי אגפים משפטיים ועדת תגובה עליונה, אשר רשאית לאשר עונש אדמיניסטרטיבי או לבטלו. זאת ועוד, סר המסחר והתעשייה הקודם עמד על כך שיהיה ערעור שלישי - אל השר.

התיקון בחוק זה לא יועיל ולא כלום, כי זה סייך לנושא אחר לגמרי. אני מציע לכן לרסום לפניכם את ההודעה שלי - ואין סר המסחר והתעשייה החדש חסוד על כך שיבטל דברים שהנהיג קודמו - ולהסתפק בהארכה פורמלית בלבד, עד סוועדת הכלכלה תסיים את הדיון בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

ז. ורהפטינג:
אני מציע הארכה של 3 חדשים, ויו"ר הוועדה יודע מעל במת הכנסת שהוחלט על הארכה זו היות והחוק נמצא בעיבוד בוועדת הכלכלה.

היו"ר מ. אונא:
אנו עוברים להצבעות.
חבר-הכנסת בדר מציע את התיקון הבא לסעיף 1:
"... ובלבד שרשות מוסמכת, בהגדרתה של תקנה שתקנות אלו, לא תשתמש בסמכויותיה לפי תקנות אלו, מתוך כוונה להעניש או באופן שתוצאת השימוש בסמכות תהיה עונש."

ה צ ב ע ה

התיקון הסוצע על-ידי חבר-הכנסת בדר - נפלה.
היו"ר מ. אונא:
חבר-הכנסת רובין מציע את התיקון הבא:
"הוטל עונש בדרך אדמיניסטרטיבית, רשאי הנפגע תוך שבוע ימים מגז סגירת ההודעה על הטלת העונש, לפנות אל המטונה בענין זה לשם אישור או ביטול העונש.
פניה אל המטונה אינה מעכבת את ביצוע העונש.
"מטונה" לפי סעיף זה הוא שופט שלום שימונה על-ידי סר המשפטים למטרת סעיף זה.
סר המשפטים יקבע בתקנות את אופן הדיון בפני המטונה."

ה צ ב ע ה

הצעת התיקון של חבר-הכנסת רובין - נפלה.
היו"ר מ. אונא:
אני מעמיד להצבעה את ההצעה להאריך את תקפן של התקנות ב-4 חדשים.

ה צ ב ע ה

הוחלט להאריך את תקפן של תקנות ההגנה (הוראת שעה) ב-4 חדשים.
הצעת חבר-הכנסת רובין להוסיף בנותח החוק את המלים "תיקון מס. 3" - נ ת ק ב ל ה.