

2252

פרוטוקול מס' 17/ג

מישיבת ועדת החוקה, אוקטובר, שהתקיימה ביום ד', כ"ה בכסלו, תשי"ח - 18.12.57  
בשעה 8.45

נכח:

- חברי הוועדה: נ. ניר - היו"ר
- ב. אזניה
- ע. איכילוב
- ש. הלל
- י. כמיס
- ז. ורהפטיג
- ב. לוקר
- ס. סנה
- י. קליבנוב
- ח. רובין
- י. ש. דוזנברג
- י. שופמן

- סר כהן - היועץ המשפטי לממשלה
- סר גלאס - נציג משרד המשפטים
- סר דוזנטל - נציג משרד המשפטים

סדר-היום: א. חוק לתיקון פקודת בתי-סוהר, תשי"ח-1957;

ב. חוק לתיקון פקודת בתי-משפט עירוניים, תשי"ח-1957.

=====

היו"ר נ. ניר:

אני פותח את הישיבה, אני סברך את חבר הוועדה החדש, חה"כ י. כמיס, אשר בא במקומו של חה"כ ח. יהודה, אני מודיע בזה שהמועד האחרון להגשת הסתייגויות לחוקי-יסוד (הכנסת) הוא יום ב' הקרוב, הסתייגויות אשר יוגשו לאחר מועד זה לא יכללו בלוח ההסתייגויות.

א. חוק לתיקון פקודת בתי-סוהר

סר ח. כהן:

ביקשנו בטעמו שהוועדה תדחה את דיוניה בהצעת חוק זו, כדי שהממשלה תוכל לחזור ולדון בה. בינתיים הממשלה, ובעיקר שר המשפטים ושר המטרה, דנו בענין והגיעו למסקנה שיהיה בתי-סוהר לא יוכלו לעמוד בתפיסת המדונה כפי שהוצע בחוק זה על-ידי הוועדה, כי בעוד שהמסלה הציעה נזמנו חופשה מיוחדת של 96 שעות, החליטה הוועדה על מתן חופשה לשבוע ימים. קבלת החלטה מעין זו עלולה להעמיד את שירות בתי-סוהר בפני גל של בקשות, אשר לדעתם לא יוכלו לעמוד בו, מה גם שאין הם רוצים - ובצדק - להפלות בין אסירים דתיים שיש להם כביכול זכות, בחוקף השקפתם הדתית, לבלות את החגים בביתם, לבין אסירים לא-דתיים שזכות זו יכולה להסלל מהם.

או.

מר ח. כהן: על כן מבקשת הממשלה מהוועדה לעשות רביזיה ולחזור להצעת הממשלה האוסרת שהחופשה המיוחדת לא תעלה על 96 שעות. גם תקופה זו עולה בהרבה על התקופה שנהצעה המקורית של הממשלה, אשר הוארכה על-ידי עקב דרישה מצד הסיעות הדתיות, כדי שתחפוץ לפחות את ימי ראש השנה. אבל זהו המכסימום שאפשר לעמוד בו.

הממשלה היתה רוצה לא להמצא במצב אשר יכריחה לקחת את החוק חזרה, מפני שהוא בא להטיב לאסירים. החופשה המיוחדת היא טובת הנאה שהאסירים מצפים לה בכל יום-עניינים ולא היינו רוצים לשלול אותה מהם. אך אם לא תהיה רביזיה של החלטת הוועדה, לא תהיה לממשלה ברירה אלא לקחת את החוק חזרה.

ע. איכילוב: אני חושב שמבחינת הטרדה שתגרם לשירות בתי-הסוהר בגלל מתן חופשה, אין הבדל אם החופשה תהיה ל-96 או ל-168 שעות.

מר ח. כהן: אין ההתנגדות באה בגלל הטרדה שתגרם לשירות בתי-הסוהר. הסיבה היא אחרת: בעוד שכרוך המקרים אפשר יהיה לתת חופשה של 96 שעות, הרי רק במקרים נדירים ביותר יוכלו לתת חופשה של שבוע ימים, ובזה נעוץ הקושי. חופשה של שבוע ימים עשויה לחתור תחת כל הסדרים והמסמעת הנהוגים בבתי-הסוהר.

ע. איכילוב: התקופה הנקבעת בחוק היא מכסימלית ואפשר לתת חופשה לזמן קצר יותר. לא ברור לי אם בקביעת אורך החופשה מבחין החוק בין אסיר שנדון לתקופת מאסר קצרה לבין מי שנדון לתקופה ארוכה.

מר ח. כהן: ככל שתקופת המאסר ארוכה יותר, כן גדלים סיכוייו של האסיר לקבל חופשה.

ע. איכילוב: אם חומרת העונש מקלה על קבלת חופשה, הרי זה מצדיק את עמדת הוועדה. אמנם במקרה של חג יכולה אולי להספיק חופשה של 96 שעות, אך במקרה של אבל לא יוכל האסיר להתייחד עם מטפחתו במשך שבוע ימי האבל.

אם קיבל אסיר חופשה, אינני רואה כמוצדקת את הגוראה להאריך את תקופת מאסרו בעקבות זה.

מר ח. כהן: אני מוכן לוותר על הארכת תקופת המאסר עקב מתן החופשה, אם הוועדה תקבל את הצעת הממשלה בנוגע לתקופת החופשה.

ה ח ל ט ה

חוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר, חסי"ח-1957 נתקבל בנוסח כדלקמן:

(א) שר המטורה רשאי, על-פי בקשת אסיר או על-פי המלצת נציג בתי-סוהר, לתת לאסיר, בתנאים שיראו לשר, חופשה מיוחדת שלא תעלה על 96 שעות ותקופת מאסרו של האסיר לא תוארך בשל חופשה זו.

(ב) לא קבע שר המטורה תנאים אחרים, יהיו הוראות הסעיפים 71 - 77 לפקודה, בשינויים המחוייבים לפי הענין, על חופשה שניתנה לפי סעיף זה ולענין הסעיפים האמורים יראו את החופשה כאילו היתה רשיון לפי סעיף 71.

ב. חוק לתיקון פקודת בתי-משפט עירוניים

ט. ח. כהן:

חוק זה בא בכדי לאפשר הקמת בית-דין עירוני בעל סמכות שיפוטית לא רק בתחום הרשות המקומית בה הוקם, אלא גם בתחומי רשויות מקומיות אחרות הנמצאות בשכנות עם אותה הרשות המקומית. כך, למשל, אפשר יהיה להרחיב את סמכות שיפוטו של בית-הדין עירוני בתל-אביב כדי שיוכל לשפוט על עבירות שנוצרו ברשויות מקומיות שכנות, כמו רמת-גן או גבעתיים. ברור שהרחבת השיפוט תיעשה בהסכמת כל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, והיא תהווה חסכון רב בעיקר לרשויות המקומיות הקטנות, שאינן זקוקות לבית-דין עירוני עצמאי משלהן. לגבי בית-הדין אין כל הבדל אם הוא שוטע תיקים של עירייה אחת או של שתיים-שלוש עיריות.

הצעת החוק עובדה על-פי יזמת חבר הרשויות המקומיות, ואני חושב מצריך להענות לבקשתו.

ע. איכילוב:

אני מסכים לעצם הרעיון של הקמת בית-דין עירוני המשותף למספר רשויות מקומיות, בתנאי שכולן הסכימו לכך. אבל אני רוצה להבטיח בחוק כמה דברים, אשר לחלק מהם הסכים גם שר המשפטים בדבריו בקריאה הראשונה של החוק.

אינני רוצה שנתבע אשר גר בסגדאל ועבר שם על הוראות חוק-עזר בדבר הצבת פחי-אשפה יצטרך לבוא להשפט בבית-הדין בפתח-תקווה ויפסיד יום עבודה. אני רוצה להבטיח שהנתבע יישפט בתחומי אותה הרשות המקומית בה עבר את העבירה, ושר המשפטים הבטיח לכתוב זאת בחוק.

בעיה שניה הנוגעת לחוק זה ואשר שר המשפטים לא הבטיח לה פתרון, היא בעיית בית-דין הסורכב מנציגי ציבור של אותה רשות מקומית אשר הקימה אותו. כאן יכול להווצר מצב מסווג שבית-דין ברשות מקומית מסויימת יורכב על-ידי הקואליציה שבאותה הרשות המקומית מקרב אנשים שהם לדעתה נציגי ציבור והוא יהיה מוסמך לשפוט אזרחים מרשות מקומית אחרת, אשר הקואליציה הקיימת בה לא היתה רואה אותם כנציגי ציבור. אינני רוצה שאזרח רמת-גן, למשל, יישפט בפני בית-הדין העירוני של פתח-תקווה, אשר הרכבו לא היה מתקבל על דעת הרוב בעיריית רמת-גן.

ד. בר-רב-האי:

אני חשבתי שכונת החוק לאפשר למספר רשויות מקומיות קטנות להקים בית-דין עירוני משותף, אך לא הייתי אומר שכונתו לאפשר לבית-דין עירוני של תל-אביב או של חיפה להטיל את שיפוטו על רשויות מקומיות קטנות. בשנים האחרונות יש לי גם ספקות לגבי נציגי הציבור המתמנים כחברי בתי-הדין העירוניים. בדרך כלל חבר השופטים מורכב לפי הספתח המפלגתי הקיים בעיריית אותה רשות מקומית ואין זה תמיד חבר השופטים הרצוי ביותר. השופטים גם לא תמיד יודעים להשתחרר טזיקתם לרוב הקואליציוני בעירייה ומהרצון לטלא את השליחות שהרוב בעירייה הטיל עליהם. אך על אף כל הספקות הללו אני מקבל את הכוונה היסודית לאפשר לרשויות מקומיות קטנות להקים בית-דין משותף.

י. שופמן:

חסרה בחוק הוראה האוטרט שהקמת בית-דין המשותף למספר רשויות מקומיות תתכן רק בהסכמת כל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. אני מצטרף לדעת ח"כ איכילוב שאם בית-דין עירוני צריך לדון במשפט של רשות מקומית אחרת, צריך הוא לצאת לאותה הרשות המקומית ולא לחייב את הנתבע לבוא אליה.

כן יש לקבוע בחוק שעם שינוי הרכב המועצה או העירייה, רטאית הטועצה או העירייה החדשה לבטל את ההסכם בדבר השתתפותה בבית-הדין העירוני המשותף.

ט. ח. כהן:

ההסכמה היא אדמיניסטרטיבית ולא חוזית ולכן היא טחייבת גם את הטועצות הנאות לאחר הטועצה שהסכימה לשותפות.

או.

צריכה להיות אפשרות לבטל את ההסכמה, אם למשל הישוב גדל והרשות המקומית רוצה

י. סופטון:

להקים בית-דין עירוני מטלה.

כדאי לשאול את דעת חבר הרשויות המקומיות ביחס להרחיק שנסטעו בוועדה וכן כדאי לשאול אותו איזה רשויות מקומיות רוצות להקים בית-דין שותף. אבל סבור שאין להסתפק בהסכמת הרשויות המקומיות להקמת בית-דין שותף, אלא היזמה צריכה לבוא מצדן ולא מצד שר המשפטים.

י. קליבנוב:

נוסף לבעיית הזיקה הטפלגתית שבמינוי שופטים לבתי-הדין העירוניים, קיימת בעיה אחרת: שופטים היושבים בבית-דין עירוני ודנים בעבירות על חוקי עזר צריכים להכיר היטב את תנאי המקום בו נעברה העבירה. לכן לא יכולים להיות אלה אנשים המתגוררים ברשות מקומית אחרת. בהרכבת חבר השופטים של בית-דין שותף יש להקפיד על כך שיכנסו לתוכו נציגים של כל הרשויות המקומיות שקיבלו עליהן את שיפוטן ודבר זה צריך למצוא את ביטויו בחוק.

המדינה הסתבכה לא נמנע בהרשאת הרשויות המקומיות לחוקק חוקי-עזר. מעטים שהם נבחינת כשר ברשות מקומית אחת הם נבחינת עבירה ברשות מקומית אחרת. לכן יוצר מצב משונה אם בית-דין עירוני של רשות מקומית אחת יצטרך לדון על מעשה שהכז כשר כאותה הרשות, אך מהווה עבירה על חוקי עזר של רשות מקומית אחרת הנתמכה באותו בית-דין.

ע. איכילוב:

לא ברור לי מה דינה של מועצה אזורית, אם היא כלולה במושג "רשות מקומית".

ז. ורהפטיג:

מועצה אזורית - זהו שם שלא נוצר על-ידי חקיקה ראשית של ממשלת המנדט או של ממשלת ישראל. מועצה אזורית מוקמת על-פי סמכות הניתנת בפקודת המועצות המקומיות, והמועצה האזורית היא כעין מועצה מקומית, כעין סוג משנה של מועצה מקומית. אך יחד עם זאת חלות עליה כל ההוראות של פקודת המועצות המקומיות. בצוויים על-פיהן מוקמות המועצות האזוריות נאמר ששר הפנים, על-פי סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות, מקים מועצה מקומית ששמה יהיה מועצה אזורית - - -

מר גלאס:

לפעמים יש צורך בחקיקה ראשית להבחין בין מועצה מקומית לבין מועצה אזורית, בגלל אינטרסים שונים הקיימים לפעמים, כסעיף 3(4) לחוק לתיקון פקודת בנין ערים, 1954 נאמר: "לענין סעיף זה "מועצה אזורית" - מועצה מקומית שהוקמה בצו לפי סעיף 2 לפקודת מועצות מקומיות, 1941, והמכונה "מועצה אזורית" באותו צו". בחיקוק אחר נאמר: "מועצה אזורית - מועצה מקומית שהוקמה תוך כדי שימוש בסמכויות הטיחודות הניתנות לשר הפנים לפי סעיף 5(3) לפקודת המועצות המקומיות".

בשנת 1947 הרחיבה ממשלת המנדט את סמכות הנציב העליון להקמת מועצה מקומית במבנה פדרלי. הדבר נעשה לפי דרישת הגופים המעוניינים, אבל לא נזכר בתיקון זה השם של מועצה אזורית.

האם אין צורך לומר גם בחוק זה "לרבות מועצה מקומית המכונה מועצה אזורית"?

ז. ורהפטיג:

בחוק בנין ערים היה צורך להבחין בין מועצה מקומית למועצה אזורית, כי יש להן ייצוג נפרד בוועדה המחוזית לבנין ערים. אבל כל עוד אין כוונה להבחין ביניהן אין גם צורך בהגדרה מיוחדת.

מר גלאס:

אני מציע לומר ששר המשפטים יקים את בית המשפט העירוני בתנאים שקבע. בין יתר התנאים יקבע השר היכן יתקיים המשפט ולא יהיה צורך לומר בחוק שזה צריך להיות במקום מושבו של הנתבע וכו'. דובר כאן על הרכבת בית-דין מקרב נציגי ציבור. שר המשפטים יוכל לקבוע כאחד התנאים שהשופט היושב באותו בית-דין יוכל לשפוט בכל הרשויות המקומיות

י. ט. רוזנברג:

או.

י.ש. רוזנברג:

שבתחום שיפוטו של בית-המשפט, אך לכל רשות מקומית יהיו נציגי ציבור  
משלה שיאכו בבית-הדין כאשר המשפט הוא על עבירה שנעברה בתחומה.

אני חושב שכל הפרטים הללו ייקבעו בצו  
או בתקנות. אם יר המשפטים לא יקבע את התנאים המתאימים לכל מקום  
ומקום, לא תתן אותה רשות מקומית את הסכמתה להקמת בית-הדין המשותף.

סר. ח. כהן:

אני חושב קצת לומר בחוק כי הקמת בית-הדין  
יכולה להיות רק על-פי הצעת הרשויות המקומיות.  
אם נמצאות באזור מסויים חמש רשויות מקומיות וילוש מהן מציעות להקים  
בית-דין משותף, לא מתקבל על הדעת ששר המשפטים לא יוכל ליטול את  
היזמה לידי וליטול את שתי הרשויות המקומיות האחרות אם הן מסכימות  
להקמת בית-הדין. העיקר הוא שהקמת בית-הדין תיעשה בהסכמת כל הרשויות  
המקומיות הנוגעות בדבר. לכן מספיק אם היזמה יצאה רק מרשות מקומית  
אחת.

י. קליבנוב:

האם שר המשפטים או המשלה סבורים שיש צורך  
בהסדר זה מבחינת הסדר המשפטי בארץ, או  
שהצעת החוק באה בעקבות דרישת חבר הרשויות המקומיות?

סר. ח. כהן:

חוק זה הוצע אך ורק על-פי יזמת חבר  
הרשויות המקומיות. המשלה לא היתה נוקטת  
יזמה בענין זה. אשר לעסדת שר המשפטים והיועץ המשפטי בענין זה, הרי  
היועץ המשפטי על-כל-פניו נוטה כבר זמן רב לביטול בתי-המשפט העירוניים.  
אני חושב שאת כל השיפוט העירוני אפשר להעביר לבתי-המשפט הרגילים.  
בעת הדיון בחוק בתי-המשפט הציעו ח"כ הררי להוציא מהחוק את הפרק  
הדן בבתי-המשפט העירוניים, אך דווקא שר המשפטים מושפע מהדרישה  
הטרוכזת והנטרצת של הרשויות המקומיות ושלוש העיריות הגדולות אשר  
כשום פנין ואופן אינן רוצות בביטול בתי-הדין העירוניים.

ז. ורהפטיג:

אני חושב שיש לומר בחוק ששר המשפטים יכול  
לא רק להקים, אלא גם להפריד ולסנות את  
בית-המשפט העירוני המשותף, והוא יעשה זאת גם על-פי דרישת רשות  
מקומית אחת בלבד.

סר. ח. כהן:

לא יתכן שרשות מקומית, אשר נתנה פעם הסכמתה  
להקמת בית-דין עירוני משותף, תוכל על-ידי  
שינוי החלטתה לחייב את המשלה לשנות את מעשיה. אם רשות מקומית רוצה  
לפרק את השותפות, כי אז צריך לתת לשר המשפטים סמכות לשקול אם הנסיבות  
מצדיקות את השינוי, ואי-אפשר לחייב אותו לפעול על-פי החלטת הרשות המקומית.

ז. ורהפטיג:

יש לאפשר לרשות מקומית לחזור בה מהחלטתה  
כעבור שלוש שנים.

י.ש. רוזנברג:

אם הצעתי ששר המשפטים יקבע בצו את  
התנאים להקמת בית-הדין המשותף, כי אז כל  
הבעיה תבוא על פתרונה.

ה ח ל ט ה

ההצעה ששר המשפטים יהיה רשאי ולא חייב לשנות  
או לבטל את הצו המקיים את בית-המשפט העירוני  
ב ת ק ב ל ה

ההצעה כי היזמה להקמת בית-הדין תבוא מצד  
הרשויות המקומיות וכי ההקמה תהיה בהסכמת  
כל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר -  
ב ת ק ב ל ה

ועדת החוקה, חוק ומשפט,  
18.12.57

או.

סר ח. כהן: ברצוני להציע לוועדה נוסח ברוח ההצעות  
וההחלטות כאן. במקום הצעת הממשלה, הבאה  
לתקן את סעיף 8א, מציע אני להוסיף סעיף חדש 8ב. כדלקמן:

- (א) שר המשפטים רשאי, בצו, להקים בית משפט  
עירוני שאזור שיפוטו יהיה בתחום של רשויות  
מקומיות אחדות, בתנאים שייקבע בצו.
- (ב) לא יעשה צו לפי סעיף זה אלא לפי הצעת רשות  
מקומית ובתסכמת כל הרשויות המקומיות הנוגעות  
בדבר.
- (ג) בכל משפט ישב בית-המשפט העירוני שהוקם לפי  
סעיף זה במקום בו נעברה העבירה.
- (ד) שר המשפטים רשאי, אם נתבקש לכך על-ידי  
אחת הרשויות המקומיות, לינות או לבטל  
צו שנעשה לפי סעיף זה.

את ההחלטה בדחה לישיבה הבאה.

היו"ר נ. ניר:

ביום ב' הקרוב נסיים את הדיון בחוק לתיקון  
פקודת התעבורה. ביום ב' בעוד שבועיים נדון בחוק לניטוח כלי רכב  
ואז נזמין את הגורמים שביקשו להביע בוועדה את דעתם על החוק.

הישיבה ננעלה בשעה 10.15.