

2684

פרוטוקול מס' 36/ג

משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהוקמה ביום ד', 26.5.58, בשעה 8:45.

נכחו:

- חברי הוועדה: י. רפאל - היו"ר
- ב. אזניה
- ע. איכילוב
- מ. בגין
- ה. כרנג
- ד. בר-דב-האי
- ע. דגני
- ט. הלל
- י. הררי
- ז. ורהפטיג
- י. כמיס
- ב. לוקר
- נ. ניר
- ח. רובין
- י. רוזנברג
- י. טופמן

- חברי הוועדה: מר רוזן - שר המשפטים
- מר כהן - היועץ המשפטי לממשלה
- מר ידין - המשנה ליועץ המשפטי
- מר אילון - נציג מסדר המשפטים
- מר רוזנטל - נציג מסדר המשפטים

סדר-היום:

- א. חוק ההתיישנות, תשי"ח - 1958,
- ב. חוק לחיקון פקודת הפרשנות, תשי"ח - 1958.

=====

אני פתח את הישיבה.

היו"ר י. רפאל:

א. חוק ההתיישנות

נעבור עכשיו על ההסתייגויות לחוק.

היו"ר י. רפאל:

חה"כ רוזנברג מוסיף הסתייגות לסעיף 9 האומרת לפני המלים "או בפני בית משפט" להוסיף "או בפני שני עדים". כן מצטרף הוא להסתייגות חה"כ ורהפטיג לאותו הסעיף למחוק את הסיפא החל ב"בסעיף זה הודאה".

חה"כ איכילוב מצטרף להסתייגות

חה"כ טופמן ורהפטיג לסעיף 2.

בסעיף 9 מציע אני הסתייגות האומרת להוסיף סעיף: "הודה הנחבע בפני בית משפט, אין התביעה נתונה להתיישנות".

בסעיף 21 אני מצטרף להסתייגות

חה"כ ורהפטיג ולא להסתייגות חה"כ רוזנברג.

או.

ב. אזניה:

אני מבקש רביזיה בסעיף 19. בסעיף זה ישנה הסתייגות של הר המשפטים וטלי המציעה אפטרות של קיצור חקופת ההתייגות גם במקרקעין. אם תיערך הצבעה נוספת על ההסתייגות יחכן שהיא תתקבל.

ה צ ב ע ה

הסתייגות סר המשפטים וחה"כ אזניה  
לא נתקבלה

היו"ר י. רפאל:

אני מצטרף להסתייגות חה"כ רובין  
לסעיף 19.

ב. אזנה:

אני רוצה לחמוך בהסתייגות חה"כ איכילוב והלל לסעיף 29 ואני מקווה שההסתייגות תתקבל לאחר הצבעה נוספת.

ח. רובין:

אם מחדשים את הדיון, מציע אני למחוק את כל הסיפא החל במלים "ואולם רשאי בית המשפט".

ה צ ב ע ה

הצעת חה"כ רובין למחוק את הסיפא, החל במלים "ואולם רשאי בית המשפט" לא נתקבלה

ההצעה להסאיר את הסעיף ללא שינוי לא נתקבלה

ההצעה לקבל את הסעיף בנוסח הסתייגות חה"כ איכילוב והלל - נ ת ק ב ל ה הסתייגות לחה"כ רפאל ורובין, המציעים להסאיר את הסעיף בנוסחו הקודם, אך בלי הסיפא "ואולם רשאי...".

הסתייגות לחה"כ ורהפטיג ורוזנברג המציעים להסאיר את הסעיף בנוסחו הקודם, אך במקום "סינה הנחבש מצנו לרעתו" ייאמר "נמחנה מצבו של החיוב לרעה".

הסתייגות חה"כ ורהפטיג להוסיף סעיף (ג) אם תתקבל הסתייגות חה"כ איכילוב והלל נ ת ק ב ל ה

הסתייגות לסר המשפטים.

מר ת. כהן: הוועדה החליטה שסעיף 15 צריך לחול גם על תובענה שהוגשה לפני בית דין דתי. כדי שהדבר יהיה ברור, יש לנסח את הדיסא של סעיף 15: "הוגשה תובענה לפני כל רשות שימושית, לרבות בית דין דתי או בוררות".

ה צ ב ע ה

סעיף 15 נוסח בהחאם להצעת היועץ המשפטי.

היו"ר י. רפאל:

בזה סיימנו את הדיון בחוק ההתייגות. אנו עוברים לדון בהצעת תיקון לפקודת הפרסנות, שהוצעה על ידי חה"כ סופמן.

או.

ב. חוק לתיקון פקודת המסלול

מר ח. כהן:

במקום הצעת חה"כ שופמן מציע אני את הצעה המונחת לפני הוועדה. רוב הדברים שבנוחם זה מוסכמים בין חה"כ שופמן וכינוי. רק על דברים אחדים יש חילוקי-דעות. הצעה זו היא הצעת הממשלה.

י. שופמן:

אני מודה ליועץ המספטי על ההרחיב בצורה מחקבלה על הדעת את הצעתי. אני מעוניין בהתחלה של הנהגת חובת הנמקה כמוסדות הממשלה, כי אני חושב שחובה זו תספר את היחסים בין המדינה לבין האזרח. אם הממשלה מצטרפת להצעתי, אני רק יכול לסמוך על כך.

יש רק כמה נקודות בהצעת הממשלה הסנויות במחלוקת. הדבר העיקרי שפוגע במקצת בכוננתי ובכוננת החוק כולו היא המלה "רסאי" בסעיף 23א. אני הצעתי שתהיה חובה על הפקיד לנמק את החלטתו. כוונתי היא שהפקיד יחשוב על הנימוקים בטעם מתן הסירוב ולא יתאים את הנימוקים להחלטתו לאחר מכן, כאשר יתבקש על-ידי המבקש להמציאם. להלכה הנימוקים נרשמים בתיק בזמן ההחלטה, בין חיובית ובין שלילית, בהתאם להוראות הממשלה משנת 1952. לכן הטלת חובת הנמקה על הפקיד לא תכביד עליו, כי יסלחניח שהוא ממלא את הוראות הממשלה וממילא רשם את הנימוקים בתיק. לכן הצעתי רק תחייב אותו למסור את הנימוקים למבקש. אם תחקבל הצעה היועץ המספטי שאין הפקיד חייב לתת נימוקים, אלא המבקש רסאי לבקשם, ישתרר מינהג שכל מבקש יחד עם הבקשה המקורית יגיש חיכף בקשה למסירת הנימוקים. על כן מבקש אני לחזור בסעיף זה להצעתי.

יש לי הערות גם לגבי סעיפים אחרים.

י. הררי:

אני מסכים לנוסח של היועץ המספטי, אך אם מקבלים אותו אי-אפשר עוד לכלול אותו כתיקון במסגרת פקודת הפרסנות. אם רוצים לכלול תיקון זה בפקודת הפרסנות, יש לקבוע בה רק את העקרונות ואת הפרטים להאיר לחוקים אחרים.

מ. בגין:

הן האזרח והן הפקיד הממשלתי צריכים להיות מעוניינים בחובת הנמקה, כאשר מתן הנמקה יביא להיפוך היחסים בין שני הצדדים. עם קבלת הנמקה לא יהיה האזרח סבור עוד כי הסירוב לבקשתו ניתן מתוך סדירות-לב.

אני סבור כאם ייאמר כי למבקש זכות לבקש הנמקה, לא רבים יהיו המסתמסים בה בגלל חוסר ידיעה עליה. מהנוסח המוצע על-ידי היועץ המספטי לא ברור גם אם המבקש רק רסאי לבקש הנמקה או שהפקיד גם חייב למסרה.

מתוך כך מציע אני להשיל על הפקיד חובת הנמקה. בצורה זו יהיה גם יותר הגיון ליוצאים מן הכלל המפורטים בסעיף הבא.

אני מציע לנסח את סעיף 23א. כך: "נחבקט עובד ציבורי בכתב להסתמס בטמכות סניתנה לו על פי דין, שהוא סירב לבקשה - ינמק העובד את סירובו בכתב למבקש".

בסעיף 23ב(1) מציע אני למחוק את המלים "מפורטת או מסתמעת".  
בסעיף 23ב(2), אחרי המלה "חיוניים" מציע אני להוסיף את המלה "האחרים".

אני מקבל את הצעה האחרונה. מר ח. כהן:

א.ו.

י.כ. ר.ז.ז.נכרג:

אני גם כן סבור שצריך להסול על הפקיד חובה לנמק ולא לתת רשות בלבד.

אני מסכים ליוצאים מן הכלל שבסעיף 23ב., אך אני רואה אותם כנימוקים לסירוב. אם סירב הפקיד בגלל אחד הטעמים הנקובים בסעיף 23ב., עליו לציין זאת כנימוק. אני אמנם מסכים שאין לגלות את הנימוק אם הסירוב מבוסס על סעיף 23ב(3).

סעיף 23ה. מותר למעשה את כוונת התיקון המוצע, באשר הוא מכאיר בתוקפו את המצב הנוכחי בו אין הפקיד חייב לתת נימוקים להחלטתו, אלא אם נדרש לעשות זאת על-ידי הבג"צ. לכן מציע אני למחוק את סעיף 23ה.

בסעיף 23א. מציע אני להסיר את האם על אף הזמור בסעיף זה פטור הפקיד מלתת נימוקים, יציין הוא למבקש לפי מה ניתן לו הפטור.

אני מוכן להסכים למלה "רשאי" שבסעיף 23א., בהנאי שבמקום "המבקש" ייאמר "כל אדם המעוניין".

זהו תרגום המושג "אינטרסטר פרטי", וביח-המספס קבע כבר שזהו אדם שיש לו אינטרס כל רוח והפטר בעניין.

ט. הלל:

אני תמים-דעת עם אנשי מדרד המסכסכים שהצעה מרחיקת-לכת לא זו בלבד שלא הביא תועלת, אלא חגרום למתן נימוקים סגרתיים במקרה של סירוב. לדעתי, החקירות הסירות הממסלחי צריכה להיות אפילו הדרגתית, לכן מציע אני כי בסלב ראשון חסל חובה הנמקה במקרה של מתן החלטה מעין סיפוטית. אני חושב שלא יהיה קושי להבחין בין החלטה בה השתמש הפקיד בטיקול-דעתו לבין ביצוע הוראה מגבוה.

ד. בר-רב-האי:

אני רוחף לדעת חה"כ הררי שתיקון זה חורג במקצת ממסגרת פקדנת הפרטנות וצריך אולי להיות חוק נפרד. עליו להעיר שכיום, לאחד הבית המספס העליון חסם חחומים ברורים לסמכויות הפקידים, אין עוד לדבר על סירותות לב מצד הפקידים. אפשר לדבר רק על סעויות מצדם.

לי נדמה שסעות היא לחשוב שתמיד מעוניין המבקש לדעת את הנימוקים לסירוב בקשתו. לכן המלה "רשאי" במקומה, והיא גם אומרת שאם רשאי המבקש לבקש, חייב הפקיד להמציא לו את הנימוקים.

חה"כ ר.ז.ז.נכרג הביא את הדברים עד כדי אבסורדום בהציעו של אדם מעוניין יוכל לבקש את הנימוקים לסירוב. יחכן שהמבקש כלל אינו מעוניין שהסותף שלו ידע את הנימוקים, אם כי יש לו עניין בבקשה.

נכונה הצעת חה"כ ר.ז.ז.נכרג שגם כאשר פטור הפקיד מלנמק את החלטתו, יש לראות פטור זה כנימוק ולציין אותו.

יש לי ספקות ביחס למלים "עניינים חיוניים", כי הן פוחחות פחה רחב למתן סירובים ללא הנמקה, כי לפי ההצעה אין הפקיד חייב לפרט את העניינים החיוניים.

אשר ל"פברוקצה" של נימוקים -

קשה מאד למנוע אותה, כי הפקיד יוכל למסור לממונה שלו נימוקים אמיתיים להחלטתו ואילו למבקש למסור נימוקים סגרתיים אחרים.

או.

ב. לוקר:

אני מככים לנוכח סעיף 23א, אבל לדעתי יש לציין את החקופה בה חייב הפקיד לענות למבקס הרוצה לדעת את הנימוקים.

ז. ורהפטיג:

אני מככים ואין לקבל הצעה מרחיקת-לכת, כי עובדי הציבור שלנו עדיין אינם מוכנים לכל ההחמרות הרוצים להטיל עליהם.

לדעתי קיימת סתירה בין סעיף 23א לבין סעיף 23ג. סעיף 23א, המחייב פקיד ציבורי לחת הנמקה חל גם על סר, כי הוא בגדר עובד ציבורי. אולם סעיף 23ג, קובע שאם סירב עובד ציבורי לחת הנמקה אסר לערער לכני הסר, והכרעתו תהיה סופית. זאת אומרת שיש סתירה בין מעמדו של הסר כאינסטנציה ראשונה הנותנת החלטת סירוב, לבין מעמדו כאינסטנציה שניה שפונים אליה בערעור.

מר ח. כהן:

רק במקרים בודדים ביותר הסר הוא רשות מוסמכת. גם במקרה כזה לא תהיה סתירה, כי אין לערער על החלטת הסר אלא לפני הבג"צ.

ז. ורהפטיג:

אני בכל זאת רואה בזה סתירה.

מה דינו של סוטר, שאף הוא נבחרת עובד ציבורי? כיצד אסר לאור הוראת סעיף 23ד?  
אני בעד מחיקת המלים "מפורשת או משתמעת" בסעיף 23ב(1), הפותחת פתח רחב מדי לאי-מתן הנמקה.

מר ח. כהן:

ברור שסוטר המפור הפגנה לא יוכל להחמס בסמכותו לפי הודעה בכתב.

הייתי מציע למחוק את המלים "או לפי סעיף 23ד." בסעיף 23ה, כי הפעולה תהיה פסולה ממילא אם נמסרה עליה הודעה בכתב כאשר היחה חובה לעשות כן.

אסר להצעת חה"כ רוזנברג עובד ציבורי שאינו מוסר את הנימוקים בגלל פסור שהחוק מעניק לו יציין את סעיפים החוק המחויבים, מסכים אני שהעובד הציבורי יאמר כי הוא אינו מוסר הנמקה בהסחמך על סעיף 23ב אך אינני מככים שהעובד הציבורי יודיע. הוא אינו מוסר את הנימוקים מסום סעיפים שבכסחון המדינה.

ע. איכילוב:

אני בדעה טיחד עם החלטת סירוב ימסור הפקיד למבקס את הנימוקים להחלטתו, ולא רק כאשר יחבקס לעשות זאת על-ידי המבקס.

אם לא תימצא הגדרה מתאימה מציע אני למחוק את המלים "עניינה החיוניים". הנוכח של סעיף 23ב(4) מעורר בי

ספקות.

בסעיף 23ג, מציע אני למחוק את המלים "ובכרעת הסר חהא סופית", אחרת עלול להתקבל הרושם שאין אפשרות פניה לבג"צ.

אגב, הייתי רוצה טאח ההצהרות בסבועה מצד המבקס יבקהו כאשר ניהנה כבר החלטה חיובית, ולא לפני קבלת ההחלטה.

אני מצטרף להצעת חה"כ רוזנברג סגס אדם שליטי ולא המבקס בלבד יוכל לקבל נימוקים להחלטה שניתנה על-ידי הפקיד, דווקא כאשר נחקבלה החלטה חיובית, כי לעתים לא רחוקות יש לאזרח ספקות אם החלטה חיובית מסוימת היחה מוצדקת.

או

מר ח. כהן: אני מציע להגיש הצעה זו לכנסת בתור חוק נסדר שייקרא "חוק לתיקון סדרי מינהל (הנמקוח)".

ה ח ל ט ה

ה הצעה - נחקבלה

מר ח. כהן: מכיוון שהתיקון הוצא ממסגרת סעודה הפרטנות, יש לכלול בו הגדרה של עובד ציבורי: "עובד ציבור - פירושו כמסמעותו בחוק לתיקון דיני עונשין (עובדי ציבור), חט"ז - 1956".

ה ח ל ט ה

ההגדרה של עובד ציבור נחקבלה בחור סעיף 1 של החוק.

י. טופמן: נודע לי כי לאחר הקריאה הראשונה של הצעה חוק זו בכנסת, הטילו מסרדי ממסלה רבים על פקידיהם חובה הנמקה במקרה של החלטה שלילית. אני מסכים שחל שיפור ביחסי האזרח עם מרדי הממסלה. אבל במסרדי הרסויות המקומיות המצברע ביותר, שם לא חלה גם על הפקידים החובה לרסום בחיקוק נימוקי החלטות, לכן מוכרחים לקבוע את מחן הנימוקים כחובה ולא כרשות בלבד.

ד. בר-רב-האי: אני מציע לנסח את הסעיף כך: "נתבקש עובד ציבורי בכתב להשתמש בסמכות סניחנה לו על פי דין, והוא סירב לבקשה, יהיה חייב עובד המדינה, אם נתבקש על ידי המבקש, להודיע לו בכתב על נימוקי הסירוב".

ה ח ל ט ה

הצעת חה"כ בר-רב-האי - לא נחקבלה

ה הצעה להטיל על הפקיד חובה למסור את נימוקי החלטה יחד עם החלטה הסלילית

נ ח ק ב ל ה

הסתריגות לטר המספטים ולחה"כ בר-רב-האי.

הסתריגות אבנסואלית לחה"כ רוזנברג: אם חקבל הסייגות לר המספטים, יוכל כל אדם מעוניין לבקש הנמקה.

מר ח. כהן: אשר להצעת חה"כ לוקר לקבוע את גבולות הזמן בהם חייב הפקיד לענות למבקש כדבר הנימוקים, הרי יש בפקודת הפרטנות הוראה האומרת שאם לא קבוע בחוק מהו הזמן לעסויות מעטה החוק מחייב לעשותו, כי אז צריך לעשותו חוץ זמן סביר. לכן אין צורך בהוראה מיוחדת.

ב. לוקר: אני מוותר על הצעתי.

מר ח. כהן: הצעת חה"כ הלל להבחין בין החלטות מינהליות להחלטות קואזי-מספיות היא טובה מאד, אך הקוסי הוא בהגדרה של החלטות. כל החלטה

מינהלית עשויה להיות מעין מספית כאשר היא מבוססת על חוק ויה בה מסום פירוט חוק. אנו מדברים כאן רק על החלטות הניתנו על פי דין מסויים ולכן אין לנו כאן אלא החלטות מספיות או מעין מספיות.  
ה. הלל: אני בכל זאת עומד על הצעתי.

היסיבה ננעלה בטעה 11,00