

פרוטוקול מס' 38/ד

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהתקיימה ביום ד',
11.3.59, בשעה 9.00.

נכח:

- חברי הוועדה:
- ז. ורהפטיג - היו"ר
 - ב. אזניה
 - ע. איכילוב
 - י. אסא
 - ס. בגין
 - ה. ברגר
 - ד. בר-רב-האי
 - ע. דגני
 - ש. הלל
 - ב. לוקר
 - ח. צדוק
 - י. קליבנוב
 - ח. רובין
 - י. רוזנברג
 - י. שופמן

- מוזמנים:
- מר רוזן - שר המשפטים
 - מר ירין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
 - מר אלון - נציג משרד המשפטים

- סדר-היום:
- א. הודעת יו"ר ועדת המשנה לנוסח חדש.
 - ב. חוק יסוד-הכנסת (תיקון) - הצעת חה"כ בדר.
 - ג. חוק החכרת קרקעות (הוראת שעה), תשי"ט-1959.

=====

היו"ר ז. ורהפטיג: אנני פותח את הישיבה.

א. הודעת היו"ר ועדת המשנה לנוסח חדש

מ. בגין: הרכב ועדת המשנה הורחב לאחרונה ומשתתפים בה: חה"כ אזניה, קליבנוב, רוזנברג ואנוכי כיו"ר.

הוועדה, בשיחוף עם נסח החוקים מר שלי, סיימה את דיוניה בפקודות הבאות: כהלים מפוגלים; חבקים (בנדרולות), גפרורים, קלפים. כמו כן, קיבלה הוועדה נוסח חדש של פקודת המשקאות המשכרים. אך בינתיים אישרה הכנסת חוק לתיקון פקודה זו. כתוצאה מכך היה צורך בשילוב החוק המתקן עם הנוסח החדש. מר שלי עשה זאת והודיע לנו שתוך כדי השילוב היה צורך לשנות את סדר הסעיפים, מבלי להכניס כמובן שינויים מהותיים בחוק. ועדת המשנה קיבלה הודעה זו לתשומת-לבה.

אבקש את יו"ר הוועדה להודיע על אישור מליאת הוועדה לנוסח החדש של 4 הפקודות ולנוסח המשולב של פקודת המשקאות המשכרים, אם אין התנגדות לכך מצד הוועדה. עם מתן האישור יכנס הנוסח החדש לתוקפו.

מר ידין: בימים אלה יודש לכנסת עוד תיקון לפקודת המשקאות המשכרים. רצוי לפרסם את הנוסח המשולב של הפקודה לאחר קבלת התיקון בכנסת.

י. רוזנברג: לדעתי, לא רצוי לעכב את אישור הנוסח החדש, כי אין כל בטחון שהכנסת תקבל את התיקון עוד במושב הנוכחי.

ה ח ל ש ה

הוועדה אישרה את הנוסח החדש של פקודת כהילים מפוגלים, פקודת החבקים, פקודת הגפרורים ופקודת הקלפים, כפי שנחקבל בוועדת המשנה לנוסח חדש;

כן אישרה הוועדה את הנוסח המשולב של פקודת המשקאות המשכרים, כפי שנחקבל בוועדת המשנה.

היו"ר ז. ורהפטיג: חה"כ אסא נכנס לוועדה במקום חה"כ ניר. אני מקדם אותו בברכה.

ב. חוק יסוד (הכנסת) (תיקון) - הצעת חה"כ בדר

היו"ר ז. ורהפטיג: היועץ המשפטי מציע לוועדה נוסח, על יסוד הדברים שהושמעו בישיבה הקודמת:

(1) נתפנתה משרת היו"ר הכנסת, תתקיים

(2) עד לבחירת היו"ר הכנסת החדש,

בחירת היו"ר חדש תוך 21 יום.

ימלא זקן הסגנים את מקום היו"ר.

מ. בגין: אני חושב שמר ידין אינו צודק. קודם כל יש לקבוע תאריך לבחירת היו"ר חדש. אבל העיקר הוא בזה שיש רציפות במילוי סמכויות היו"ר.

היו"ר ז. ורהפטיג: בחוק יסוד (הכנסת) יש לקונה בשאלה מהי צריכה כנסת המתחילה את כהונתה לבחור

ביו"ר.

ד. בר-רב-האי: נקודת הכובד היא על בחירת היו"ר חדש. הנקודה השניה היא, מי ימלא את סמכויות

היו"ר בתקופת הביניים.

בחירת היו"ר חדש צריכה להערך תוך 21 יום מיום התפנות המשרה. עד אז ימלא את התפקיד זקן הסגנים.

לא ברור לי אם לא דרושה הוראה מיוחדת, הקובעת שעם התפנות משרת היו"ר בפגרת הכנסת, צריכה הכנסת לקיים ישיבה מיוחדת לשם בחירת היו"ר חדש.

י. עליבנוב: אין צורך בהוראה מעין זו. אם החוק קובע שיש לקיים בחירת היו"ר חדש תוך 21 יום, ברור שזה מחייב כינוס ישיבה מיוחדת גם בפגרה.

י. רוזנברג: אם עומדים להביא לכנסת תיקון לחוק יסוד (הכנסת), כדאי להסדיר בו את כל הלקונות שישנן כיום בחוק זה. הבעיה הממשית שהצעת החוק של חה"כ בדר דנה בה אינה עוד ממשית כיום. אך בעיית המועד של בחירת היו"ר הכנסת לאחר הבחירות תעמוד על הפרק בעוד זמן מה. לכן כדאי היה להסדירה.

י. רוזנברג:

כן לא ברור מי ימלא את תפקיד יו"ר הכנסת כאשר הלה יצא לחוץ-לארץ או מסיבה אחרת ייבצר ממנו למלא את תפקידו. בחוק כהונת נשיא המדינה נקבע מי ימלא את מקומו של הנשיא במקרים כאלה. הוראה דומה צריכה להיות גם ביחס ליו"ר הכנסת.

אשר לניסוח, אני סבור שרצוי לקבוע תאריך מדוייק, כגון לאחר 7 ימים או לאחר 30 יום, ולא לכתוב: לא יאוחר.

ח. צדוק:

ברצוני לתמוך בהצעת הנוסח של מר ידין. אמנם מבחינה כטנולוגית צודק חה"כ בגין שעם פינוי המשרה מתעוררת שאלת הרציפות ומלא-מקום ורק שאוחר יותר - שאלת הבחירה. אבל מבחינה מהותית מטרת החוק לקבוע מועד לבחירת יו"ר הכנסת החדש. לכן עדיף הנוסח של מר ידין. לא הייתי מציע לקבוע את התאריך במסמרות, כי הרי מדובר על פינוי משרת יו"ר לא רק במקרה של פטירה. בכל אופן, אם רוצים לקשור את מועד הבחירה עם מועד "השלושים", יש לכתוב: כעבור שלושים יום.

ב. אזניה:

אני בעד הנוסח: לא יאוחר מהישיבה הראשונה של הכנסת לאחר השלושים יום. אם פינוי המשרה לא בא עקב פטירת היו"ר, יכולות הבחירות להערך יותר מוקדם.

ה. רובין:

אני בעד סדר הסעיפים כפי שהציע חה"כ בדר. לגבי קביעת המועד מציע אני: לא יאוחר מ-35 יום. כך נאמר אף בחוק כהונת נשיא המדינה.

השאלות שעורר חה"כ רוזנברג דורשות פתרון. אבל מוטב לסיים קודם כל הצעת חוק זו. ולא אראה מניעה בכך להסדרת השאלות האחרות על ידי חוק מיוחד.

ש. הלל:

יש להחליט מה יהיה הדין אם מועד בחירת יו"ר הכנסת יחול בפגרה. אם הדעה היא שיש לשם כך לכנס את הכנסת אף בפגרה, הרי לפי המצב המוקי אין הדבר יכול להעשות על פי החלטת היו"ר. מאידך, אין זה מתקבל על הדעת כי הממשלה תצטרך לדרוש כינוס הכנסת לשם בחירת יו"ר החדש. לכן רצוי לקבוע מי יכנס במקרה זה את הכנסת

אם קובעים את המועד המכסימלי לעריכת הבחירות, צריך גם לומר שאפשר להקדים את הבחירות על פי דרישת חברי הכנסת או לפי שיקול דעתו של ממלא-המקום היו"ר. הדרך השניה אינה נראית לי. אני חושב שיש לקבוע פרוצדורה להקדמת מועד הבחירות, אם רוצים להקידמן.

מר ידין:

הצעת חה"כ בדר היא להוסיף סעיף לחוק יסוד (הכנסת). אני הייתי מציע לחוקק חוק נפרד. כיום כתוב בחוק יסוד (הכנסת) שאת הכנסת אפשר לכנס בפגרה רק על פי דרישת 40 חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה.

ועדת הכנסת דנה אתמול על כך מתי צריך לבחור יו"ר בכנסת המתחילה את כהונתה לאחר הבחירות. הדעה הכללית היתה שאין להסדיר בעיה זו בתקנון, כי אם בחוק. אם כיום מסדירים בחוק יסוד רק בעיה זו של התפנות משרת יו"ר ולא את בחירת היו"ר בכנסת חדשה, נצטרך לעשות זאת בעוד חדשים מספר. לא נראה לי להסדיר מתוך מכלול הבעיות רק בעיה אחת, מה גם שידוע לנו כי בעוד זמן מה נצטרך להסדיר את הבעיות הנוותרות. אף את הבעיה האחת לא נראה לי להסדיר באמצעות תיקון של חוק יסוד (הכנסת). הייתי מציע לעשות זאת על ידי חקיקת חוק שיקהא "חוק כהונת יו"ר הכנסת", ואשר אפשר יהיה להרחיבו כעבור זמן מה.

י. רוזנברג:

את הצעת חה"כ בדר יש לחלק לשניים:

א) מי ימלא את מקום יו"ר הכנסת, כאשר נחפנתה המשרה או כאשר נבצר מהיו"ר למלא תפקידו; ב) מועד בחירת יו"ר חדש. במקרה השני מתעוררת הבעיה מי יכנס את הכנסת בפגרה.

אם ה מציע יסכים, אני מציע שהוועדה תקבל רק את החלק הראשון של הצעתו - מי ימלא את מקום יו"ר הכנסת. מר ידין יגיש לוועדה תוך זמן קצר הצעת חוק כהונת יו"ר הכנסת. אשר יכלול את החלק השני

מ. בגין:

אני מתפלא על עמדת מר ידין. לא היו חילוקי דעות ביחס לעצם הצעת החוק. אינני מבין מהי הצדקה לקשור ענין שהכנסת סמכה ידיה עליו עם ענין אחר, שאולי יצריך אף הוא תיקון חוק יסוד הכנסת, או חקיקת חוק נפרד. לא זו בלבד שזהו נושא חדש, אלא נושא שונה לחלוטין מזה שאנו דנים בו.

אני מוכן לקבל את הצעת חה"כ רוזנברג, מפני שהחלק הראשון, הקובע מי ימלא את מקום יו"ר הכנסת, הוא העיקר. אמנם נראה לי שמוטב לקבל גם את החלק השני, כדי שיהיה ברור כמה זמן יוכל זקן הסגנים לשמש ממלא-מקום יו"ר הכנסת.

אני מציע להמשיך בהכנת החוק לקריאה

ראשונה.

היו"ר ז. ורהפטיג:

יש הצעה לקבל רק את החלק הראשון של הצעת חה"כ בדר, הקובע מי ימלא את מקומו של יו"ר הכנסת, ולהטיל על יו"ר הוועדה להכין יחד עם משרד המשפטים הצעת חוק בדבר בחירת יו"ר הכנסת.

אני מציע שנקבל היום את החלק הראשון של הצעת חה"כ בדר. לאחר שתוכן הצעת החוק בדבר בחירת יו"ר הכנסת, הוא חוגש לכנסת לקריאה טרומית כהצעת חוק פרטית, משום שיש לי ספק אם זוהי בעיה קונסטיטוציונית שהסדרה יכול להיות מוצע על ידי ועדת החוקה.

ב. אזניה:

אני מתנגד להפרדת הסעיפים. תחילה יש לקבל את הצעת החוק של חה"כ בדר. לאחר מכן נטפל בבעיות אחרות שנתעוררו.

אני מציע 35 יום כמועד בחירה מכסימלי.

ע. איכילוב:

אני מציע מועד מכסימלי של 21 יום.

ח. צדוק:

אני תומך בנוסח של מר ידין: סעיף ראשון, הקובע את המועד המכסימלי לבחירת יו"ר הכנסת; סעיף שני, הקובע מי ימלא את מקומו של יו"ר הכנסת עד לבחירת יו"ר חדש.

אני מציע לכתוב: לא מוקדם מ-10 ימים ולא יאוחר מ-35 יום.

י. רוזנברג:

ה ח ל ט ה

הוועדה קיבלה את שני הסעיפים שבהצעה. הסעיף הראשון קובע שעם התפנות משרת יו"ר הכנסת, תחייב בחירת יו"ר כנסת חדש לא מוקדם מ-10 ימים ולא יאוחר מ-21 מיום התפנות המשרה. הסעיף השני קובע כי עד לבחירת יו"ר כנסת חדש ימלא זקן הסגנים את מקומו.

הצעת החוק הועברה לקריאה ראשונה.
הצעת החוק הועברה לקריאה ראשונה.

אני מודיע לוועדה כי אבקש את מר ידין להכין הצעת חוק כהונת יו"ר הכנסת.

היו"ר ז. ורהפטיג:

ג. חוק החכרת קרקעות (הוראת שעה), תשי"ט-1959

הצעת חוק זו באה להבטיח שטח קרקע מינימלי הדרוש לקיום לכל אלה אשר עלולים היו להיות מקופחים על ידי חוק ההתישנות ומנושלים מאדמתם.

היו"ר ז. ורהפטיג:

בישיבה הקודמת סוכם שנציגי משרד החקלאות ורשות הפיחוח צריכים להשתתף בדיונים על חוק זה. אך הם אינם נוכחים בישיבה.

ח. צדוק:

היו"ר ז. ורהפטיג:

אזמין אותם להמשיך הדיון.

סעיף 1

היו"ר ז. ורהפטיג:

כרגיל, את בסעיף הראשון הדין בהגדרות
מטפלת הוועדה לאחר שטיפלה בחוק כולו.

סעיף 2

מר אלון:

בהתאם להודעת שר החקלאות אני מודיע,
כי הכוונה להחיל את החוק לא רק על
מקרקעי המדינה, אלא גם על מקרקעי רשות הפיתוח. הואיל ומקרקעי המדינה
אינם כוללים את מקרקעי רשות הפיתוח, מציע אני אחרי "מקרקעים של המדינה"
להוסיף: "או של רשות הפיתוח". מלים אלו יווספו גם בסעיף 10.

ח. רובין:

אני שואל את היועץ המשפטי אם אין צורך
לכלול גם את האפוסטרופוס על נכסי נפקדים.
אמנם קרקעות האפוסטרופוס על נכסי נפקדים הוקנו במכר כולל לרשות הפיתוח,
אבל לא כל הקרקעות נרשמו עדיין על שם רשות הפיתוח. יכול להתעורר ספק אם
המכר הכולל הועברה לרשות הפיתוח גם הבעלות על פי דין על קרקעות אלו,
או רק הבעלות על פי יושר. מכיוון שבמקרה של ספק עלול להגרם עוול לאנשים,
מציע אני לכלול גם את האפוסטרופוס על נכסי נפקדים.

אני מציע למחוק את המלה "עיבד" שבשורה
הראשונה. יכול להיות שלפלה יש 30 דונם קרקע שחוק ההתיישנות חל עליה,
ולפי תכנית העיבוד שלו, הוא הוביר חלק מהקרקע בשנת 1958, שנת היום הקובע.

ח. צדוק:

בשאלת הכללתו של האפוסטרופוס על נכסי
נפקדים הייתי מציע לסכם לאחר שמיעת

חנות דעתם של נציגי רשות הפיתוח.

אשר ל"עיבד", נדמה לי שאלמנט זה הוא
המכריע והלאטיו לגיס" של ההצעה כולה. מבחינה משפטית ערטילאית, אם מישו
ישב במשך עונה אחת על קרקע ועיבד אותה ולאחר מכן נטשה, אינני בטוח אם
אי-אפשר לומר שהחזקה המשפטית ממשיכה להיות בידי. אבל אני חושב שמטרת
החוק אינה להעניק זכויות לאיש כזה. מטרת החוק היא לתת קרקע לעובד אדמה
המעבד את אדמתו, כדי שלא יינזק על ידי הוראות חוק ההתיישנות.
אפשר אולי לוותר על המונח הערטילאי
"החזיק". אך המונח "עיבד" מוכרח להשאר כאחד היסודות של החוק, והוא
גם חלק מהכרזת שר החקלאות, שתוק זה בא בעקבותיה.

י. רוזנברג:

אתמוך בזה"כ רובין, בתנאי שהוא מציע
למחוק "עיבד" רק בסעיף 2 ולא בסעיף 6.

ח. רובין:

זאת הצעתי.

י. רוזנברג:

בסעיף 2 נאמר על מי החוק חל. סעיף 4
כולל את התנאי שהקרקע צריכה להיות
מקור המחיה העיקרי. על כן יכולה זו להיות גם קרקע שמחכירים אותה.
סעיף 6 אומר: הוסיף להחזיק ולעבד. זאת אומרת, שזו מוכרחה להיות קרקע
חקלאית. מכל אלה משתמע שלא יכולה זו להיות קרקע שאין משתמשים בה.
לכן אפשר למחוק את המונח "עיבד" בסעיף 2, מבלי לפגוע במטרת החוק.

י. אסא:

אני תומך בהצעת חה"כ רובין. מי שמכיר
את העבודה בחקלאות אינו יכול להסכים
לנוסח המסתמך על עיבוד קרקע ביום מסויים. קורה שחלק מן הקרקע משאירים
למרעה ואין מעבדים אותה. במשק פרימיטיבי מחזור הזרעים מעובד לשנים מספר
וקורה שבשנה מסויימת מובירים חלק מהקרקע.

י. רוזנברג:

יש לקחת בחשבון גם את שנת השמיטה.

או.

ד. בר-רב-האי:

קשה לתאר שמציעי החוק התכוונו לפירוש המצמצם, כפי שהובן על ידי חה"כ רובין ואסא, כאילו צריך יהיה התובע מכוח חוק זה להוכיח שביום הקובע היה עם כלי עבודתו בשדה. אם הנוסח הנוכחי נותן מקום לפירוש מצמצם מסוג זה, יש לחפש נוסח אחר. אבל מאידך אין החוק בא להקנות זכות למי שאמנם החזיק בקרקע זמן ממושך מבלי לעבדה. גם שר החקלאות בהודעתו אמר כי הכוונה להבטיח קרקע למי שמוציא את מחייתו מהחקלאות.

ביחס להכללת אדמות האפוסטרופוס על נכסי נפקדים, אף אני בדעה שיש תחילה לשמוע את נציגי רשות הפיתוח.

י. קליבנוב:

כוונתו של חה"כ רובין למנוע את הפירוש המצמצם כאילו יש צורך להוכיח עיבוד ממשי ביום הקובע - נראית לי. אני סבור שהמונח "עיבד" אינו מתאים כאן. אפשר אולי לומר: ניצל את הקרקע ניצול חקלאי". נוסח מעין זה היה כולל גם אדמה שהובירו אותה למשך שנה, אך היא מהווה חלק מהאדמות החקלאיות הנמצאות בעיבוד.

ח. צדוק:

סעיף 2 קשור קשר הדוק עם סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני. סעיף 78 לאותו החוק מדבר במפורש על אדמות מירי ומקופה שהחזיקו בהן ועיבדו במשך 10 שנים. היינו, בסעיף 78 נמצאים שני האלמנטים של החזקה ועיבוד. סעיף 2 להצעת החוק אומר שמי שחוק הקרקעות העותומני העניק לו זכויות מסויימות והן נפגעו על ידי חוק ההתיישנות - יקבל פיצוי מכוח חוק זה. אין כוונת סעיף 2 והצעת החוק כולה להעניק זכויות נוספות, אלא לפצות על זכויות שנפגעו.

אני מעלה הצעה לשיקול. אני מציע לומר בסעיף 2: הוראות חוק זה חלות על מי שהחזיק ועיבד קרקע מסויימת במשך תקופה של 10 שנים שנסתיימה ביום הקובע.

י. שופמן:

אינני מסכים להצעה למחוק את המונח "עיבד", כי תיווצר סתירה בין סעיף 2 לבין הסעיפים 4 ו-6. כן יהיה צורך להגדיר את המונח "החזקה".

מר אלון:

לא זו בלבד שהודעת שר החקלאות דיברה על קרקע שהחזיקו ועיבדו אותה, אלא היא אף הסתמכה על סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני, בו הכרחיים חנאי החזקה והעיבוד. לכן מופיעים אלמנטים אלה גם כאן. קיימת כבר פסיקה רחבה לגבי המונח "עיבוד" ואף לגבי סעיף 78 לא דרשנו אף פעם הוכחה שהחזיק בקרקע עיבד אותה יום-יום במשך 10 השנים. דרשו רק הוכחה כי עיבד את הקרקע כדרך הבעלים. אף אם יתקבל הנוסח שבהצעת החוק, בית המשפט לא ידרוש הוכחה שהחזיק עיבד את האדמה דווקא ביום הקובע, אלא עיבד אותה כדרך הבעלים. בהצעה לא נאמר "עבד" אלא "עיבד". החזקת אדמה במצב של עיבוד אינן פירושה חריש דווקא. אם קרקע מסויימת היא אדמת מרעה, הרי החזקתה כאדמת מרעה היא אופן עיבודה.

ח. רובין:

אני מקבל את הקו שהוצע על ידי חה"כ צדוק.

מר אלון:

איננו רוצים שהחוק יקיף אנשים אשר אמנם החזיקו ועיבדו אדמה במשך 10 שנים, אך הפסיקו לעבדה לפני שנים רבות. לכן אני מציע לומר: מי שהחזיק ועיבד את הקרקע 10 שנים ערב היום הקובע.

ח. רובין:

אינני מקבל הצעה זו. מטרת חוק זה להבטיח שמי שהיתה לו זכות בקרקע לפי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני, לא יפסיד אותה מכוח חוק ההתיישנות. לא אסכים לדרישה שצריך להיות עיבוד רצוף לפי סעיף 78 עד ליום הקובע.

י. רוזנברג:

נניח שאדם נושל מאדמתו בכוח כמה שנים לפני היום הקובע, אם מי החזיק בה ועיבד אותה במשך 10 שנים, והוא מתדיין על כך. אם הקרקע היתה מקור מחייתו היחיד אינני רוצה להטיל עליו את עומס ההוכחה שבשנים האחרונות שלפני היום הקובע לא ניתן לו לעבד את אדמתו. לכן אינני מקבל את הצעת מר אלון: החזיק ועיבד 10 שנים ערב היום הקובע.

מר אלון:
 בהתאם להודעת שר החקלאות בדברי חשבתו
 על בעיה שנתעוררה על ידי מספר חברי כנסת
 לגבי אנשים אשר הוצאו מקרקעותיהם על פי צו של הרשות ולא לא יכלו לעבודן,
 אני מודיע כי נציע סעיף מיוחד בענין זה. לכן אין לקשור בעיה זו עם הבעיה
 שח"כ רובין עוררה.

היו"ר ז. ורהפטיג:

אבקש את ח"כ צדוק, מר ידין ומר אלון
 לנסח את הצעתם המסתמכת על סעיף 78.

כן אבקש את ח"כ רובין ורוזנברג לנסח את הצעתם.

ביום ב' הקרוב נסכם את הדיון בחוק
 למניעת הונאת הציבור בעניני כשרות, ולאחר מכן נמשיך את הדיון בהצעת
 חוק החכרת מקרקעין. אבקש להזמין להמשך הדיון את נציגי משרד החקלאות
 ורשות הפיתוח.

הישיבה ננעלה בשעה 11.00.