

פרוטוקול מס' 1

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
מיום ד', ט"ו בטבת חש"ל - 24.12.69 - בשעה 9.00

נ כ ח ר :

חברי הוועדה:
י . ש . בן-מאיר
א . אנקוריין
ר . ארזי
י . ארידור
מ . בינבי
ס . בן-פורת
ג . האוזנר
כ . הלוי
ז . הריצג
א . עופר
ש . פגידמן
מ . פרוש
י . קורן
י . קלינגהופר
ת . טובי

מוזמנים:
ר . ברקא - יו"ר הכנסה
ח . ליאור - מזכיר הכנסה

א . ידין - המסנה ליועץ המשפטי

מזכירת הוועדה:
ר . מלחי

ד . ש . מ . ה :
ע . עצמון

סדר-היום:
1 . בחירת היו"ר - דברי פתיחה

בחירת היושב-ראש - דברי פתיחה:

יו"ר הכנסת ר. ברקת: בהחאם לנוהל, מוטל עלי לפתוח אח הישיבה הראשונה של כל ועדה אשר מתכנסת עם כינונה של הכנסת החדשה, ואני שמח למלא את התפקיד הזה. אני שמח שעם כינונה של הוועדה הזאת אנחנו מחקרבים להשלמת כינון של כל ועדות הכנסת. זה סימן טוב לכנסת שהיא הצליחה להסדיר במשך תקופה קצרה את עבודתה ולהחזיל בפעולתה התקינה.

אין צורך לעמוד על חשיבותה של ועדה זו ועל התפקידים הכבדים המוטלים עליה, ואחם לדאי מוכנים לקבלת עול העבודה. אני מאחל לחברי הוועדה, לחברים הוותיקים ובמיוחד לחברים החדשים, הצלחה מלאה בעבודתם. הצלחתם היא גם הצלחת הכנסת, וחשיבות עבודתם יש לה ערך מסלכתי כללי.

ועתה, בהחאם לחקנון, אני צריך למלא חובה גוספת - להציע בפניכם לבחור ביושב-ראש הוועדה. לפי החקנון, ממליצה ועדת הכנסת על יושבי-הראש של ועדות הכנסת. ועדת הכנסת ממליצה שוועדת החוקה, חוק ומשפט תבחר בחבר-הכנסת בן-מאיר כיושב-ראש שלה. ההמלצה הזאת באה עוד בסרם נבחר חבר-הכנסת בן-מאיר להיות חבר ועדה זו - סימן כי ציפו לכך שהוא יבחר לוועדה ויוטל עליו התפקיד הזה. עתה - נתקיימו שני הדברים כאחד: חבר-הכנסת בן-מאיר נבחר כחבר ועדת החוקה, חוק ומשפט, וועדת הכנסת חזרה על המלצתה שחבר-הכנסת בן-מאיר ישמש יושב-ראש הוועדה. אני שואל את חברי הוועדה: האם יש הצעות אחרות? אם אין הצעות אחרות, אני מבין שעל דעת הוועדה כולה אנחנו בוחרים בחבר-הכנסת בן-מאיר כיושב-ראש הוועדה, ואני מאחל לו הצלחה רבה בעבודתו.

היו"ר י. ש. בן-מאיר: אני מודה על בחירתתי כיושב-ראש הוועדה.

אינני חבר חדש בוועדה זו. אמנם לא הייתי חבר הוועדה זמן רב למדי, אך לפני עשר שנים הייתי חבר בה, כיהנתי גם כיו"ר ועדת המשנה שלה ואף כיו"ר הוועדה במשך זמן קצר. גם בשנים האחרונות השתתפתי בישיבות הוועדה בחוקה חפסידי כסגן שר הפנים.

אני רוצה לומר מנסיוני לחברים החדשים של הוועדה, כי דבר אחד יכולה הוועדה להבטיח לכל חבר-כנסת המשחחף בה - עבודה רבה, אך מעניינת.

מאידך, הדיונים בוועדה זו, אולי יותר מאשר בוועדות אחרות, היו אוכייקטיביים מאוד, מכיון שדנים כאן בחוקים, בנושאים יבשים, כביכול, אף כי מעניינים מאוד. כאן לא עמדו תמיד על דקדוקי עניות ולא הקפידו כל-כך על המשמעת הקואליציונית - כל אחד היה מביע את דעתו על הנושאים השונים שנדונו.

גם אנשי משרד המשפטים, המשתתפים
בדיוני ועדה זו, ובמיוחד ד"ר ידין, עזרו הרבה לעבודת הוועדה, עד כמה
שאני זוכר את ד"ר ידין, הוא סוכן חמיד לעזור לכל חבר ועדה לנסח את
הצעותיו גם אם הן לא לפי רוחו.

ג. האוזנר:

בחירה יושב-ראש חדש לוועדה זאת,
בכל-זאת, מאורע בחיי הוועדה, ולכן
ברצוני להגיד בהזדמנות זו כמה מלים.

חבר-הכנסת בן-מאיר איננו פנים
חדשות בכנסת ובוועדה, כולנו נוכחנו איך הוא השתדל חמיד למלא את
תפקידיו הפרלמנטריים, גם כאשר הוא היה בא לוועדה בחוקף תפקידו
כסגן שר הפנים, הוא חמיד עמד על כך שהוא יוכל להביע את דעתו ויוכל
לסור לנו מהשקפותיו ומהידוע המשפטי שלו.

למרות חילוקי הדעות שלפעמים קולחים
בסערה רבה במליאת הכנסת, הצטיינה הוועדה הזאת - אני חושב שגם הוועדות
האחרות - שהדיונים התנהלו בה לגופי הענינים ולצרכיהם, זוהי המסורת
בוועדה זו, שגם חבר-הכנסת בן-מאיר השתתף בהנחתה כיו"ר בשעתו, וכן
יושבי-הראש שאנו אחריו, ואנחנו בטוחים כי במסורת הטובה הזאת הוא יצא
את עבודת הוועדה גם בעתיד, מתוך תקווה זו חמכנו כולנו פה-אחד בבחירתו
למכריים אותו בהצלחה, כי עי"כ נחכרך גם אנחנו.

ד. ארזי:

אני מצטרף לברכות, שבדאי נאסרו
בשם כל חברי הוועדה, כחבר ותיק
של הוועדה ברצוני לברך את החברים החדשים, מעבר לחילוקי הדעות
המפלגתיים, הסייעתיים, קיימנו בוועדה זו - ואני מניח שגם בוועדות
האחרות - דיונים ענייניים מאוד, אני מניח שנעשה זאת גם בעתיד ונשמור
על רוח-הרעות הדרושה בדיונים ענייניים, בעיקר משפטיים, כמו אלה
המתקיימים בוועדה זו.

אני רוצה להביע משאלה - לערוך
מסיבת פרידה לחברי-הוועדה של הכנסת הששית שאינם יותר חברי הכנסת,
ובמיוחד ליו"ר הקודם של הוועדה, מר אונא.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

אני מקבל את המשאלה, אני מציע
שנסיל את הביצוע על מזכירת הוועדה,
הגב' סלחי, אשר עוזרת חמיד לחברי הוועדה ומסדירה את ענייניה.

אני מחקשה להחליט את מי צריך לברך
יותר, את חברי הוועדה החדשים או הותיקים, נראה לי, שבכל-זאת מגיעה
יותר ברכה לחברי הוועדה הותיקים, שגם עברו את כור הבזחרים שלהם
ונבחרו עוד פעם לכנסת, שגם עברו את כור הסיעה שלהם ונבחרו עוד פעם
לוועדה זו, וגם עברו את הכור האישי שלהם - קיבלו סיפוק מעבודתם
בוועדה זו וביקשו לחזור אליה - ועל כך מגיעה להם ברכה, אך כולם
יבואו על הברכה.

י. ה. קלינגהופר: ראשית, סליחה על האחור, ואני מבקש לצרף את קולי לבחירת היו"ר.

היות והיו"ר אמר שמגיעה יוחר ברכה לחברי הוועדה הוותיקים, אני מייחס את הברכה גם לעצמי. יש לי הכבוד להתחיל את העבודה בוועדה זו בקדנציה השלישית הרצופה. לא אנזים אם אומר שאני אוהב לעבוד בוועדה זו. חמיד הייתי דבק למלאכה זו, לא משום שאני מצטיין בתכונות המושכות אותי במיוחד לעבודה בוועדה זו, אלא שכאן חמיד שררה אורה מיוחדת במינה של חברות טובה, של דיונים ענייניים, ועד כמה שאפשר דחיקת רגלי הפוליטיקה לקרן זוית, כי גם כאן יכולות להתעורר פה ושם בעיות פוליטיות ואז כמובן נערכים חברי הוועדה לפי עמדות סיעותיהם, אך ברוב המקרים זה לא היה כך, אלא דנו לגופם של העניינים והסגיות המשפטיות למיניהן. היחס בוועדה היה חמיד טוב, וכן יחסו של היו"ר כלפי חברי הוועדה, ואנחנו השתדלנו לגמול לו באותה מטבע. אני בטוח שהמסורת הטובה והיפה הזאת, שעליה הצביע - ובצדק - חבר-הכנסת האוזנר, תישמר גם בעתיד בהשאחו ובמחיצתו של חבר-הכנסת בן-מאיר.

הערה אישית לחבר-הכנסת בן-מאיר:

יש לי הכבוד להכירך מראשית עבודתי בכנסת וחמיד הערכת את נסייתך המיוחדת להבין את הזולת, הן במליאה ובמידיוחד בוועדה זו. אתה משחדל עד כמה שאפשר, להעמיד את עצמך כמקום הסוען ובזה ניתן ללמוד ממך רבות. אתה אינך נוקשה, ואין זה חמיד דבר מקובל. כמה פעמים קיבלת מיד הצעות לתיקונים, ועי"כ קיצרת את הדיונים ואף איפשרת התקרבות דעות. אני בטוח שבאותה רוח תדריך אותנו גם בעתיד. אני מאחל לך, אדוני היושב-ראש, ולכל חברי הוועדה, הן הוותיקים והן החדשים, הצלחה רבה בעבודה.

מ. פרוש: אני רוצה להצטרף לדברי הברכה ליו"ר. עלינו להתברך בכך

שהרב בן-מאיר נבחר כיו"ר הוועדה, כי נוסף לכל התכונות שציינו חברי הוועדה נחון היו"ר בסגולה חשובה נוספת - הוא מחמצה בהלכה העברית ובכך הוא יכול להביא תרומה חשובה מאוד למהלך הדיונים בוועדה, כשם שעשה זאת בקדנציות הקודמות. אני מברך אנתך שתנהל את הספינה הזאת על מי מנוחות.

ברכה מיוחדת לחברי הוועדה

החדשים.

עלי לציין שזהו עונג לשכת

בוועדה זו, כי העבודה נעשית בה מתוך גישה עניינית ובאורה טובה. אני מקווה שנמשיך לעבוד בצורה זו גם בעתיד, בהנחייתו של היו"ר החדש.

ב. הלוי: בחור חבר חדש בוועדה ובכנסת

ברצוני לברך את היו"ר החדש

בשמי ואולי גם בשם החברים החדשים בוועדה ובכנסת.

אני לא לגמרי זר בוועדה זו.

עמדי לפעמים בקשר עם הוועדה, אולם מן הצד השני של המחרס. לרשות השופטת יש יתרונות, אך יש לה גם הגבלות הידועות לכולכם.

המחוקק איננו יכול לחוקק לכל מקרה ולכל פרט וחג ומשאיר, דוקא לפי הרוח החדשה של חקיקת הכנסת, חופש רב לשיקול דעה בית-המשפט למלא את החסר בחוקים לפי רוח המחוקק, ולא תמיד קל לבחי-המשפט לכוון לרוח המחוקק; לפעמים דעתו של המחוקק איננה נוחה מן המילוי שבו בית-המשפט מילא את החסר, ולפעמים דעה בית-המשפט איננה נוחה מן הכבליים שהמחוקק שם על ידיו. לפעמים מוצא בית-המשפט שמן הצדק היה להחליט כך ולפסוק כך, אך המחוקק רוצה אחרת, או כתב אחרת, ומי יזיח אם בכוונה או בשגגה, אך בית המשפט קשור בכך. לפעמים קינאחי במחוקק שבענין זה הוא ריבוני, איננו כבול, אינו צריך לומר: אמנם הצדק דורש כך, אך מה לעשות ואני צריך לעשות אחרת. בכנסת, אם אנחנו חושבים שהצדק דרוש כך, אנחנו, המחוקקים, נכתוב כך, וזו באמת הקלה רבה למצפוננו של משפטן.

מצד שני, יש הרבה מן המקשר בין הרשות השופטת והרשות המחוקקת, ולא במקרה כאשר הייתי שופט וכן חברים אחרים של הרשות השופטת הופענו בתור מומחים ויועצים בפני ועדה זו, ואף השתתפנו בוועדות מיעצות של משרד המשפטים.

כאשר הדיוטות שואלים אותי: מה לך

ולכנסת, מדוע פרשת מבית המשפט ועברת לכנסת? חשובתי היא: הנה ועדת החוקה, חוק ומשפט היא חוליה מקשות. אמנם, גם בית המשפט משרת את החוק, לא רק בפירושו אלא גם בהיווצרו, כי הוא מפתח את החוק, אבל אנחנו כאן יושבים במקור. אחי מושך יותר לשבת במקור מאשר בחוליה יותר מאוחרת ורק לפרש.

אני מצטרף לברכות שהושמעו כאן

לכבוד היו"ר החדש ובמיוחד לברכתו של חבר-הכנסת פרוש, רציתי להגיד גם בשמי שמומחיותו של היו"ר במשפט העברי, במידה שהוא משתלב עם רוח הזמן, צריך לשמש מקור חשוב להשראתנו בעבודתנו, וטוב שהיו"ר הוא מומחה לכך.

אני מצטרף לברכות שהושמעו כאן

לכבוד היו"ר החדש, חבר חדש-

ותיק ברצוני להגיד שלא במקרה ביקשתי להצטרף לוועדה זו.

בעקבות דבריו של חבר-הכנסת הלוי

ברצוני להגיד, שאם שופט בית-המשפט העליון עומד לפעמים בפני דילמה אישית וגם ציבורית איך להשפיע על תיקון החוק כדי למנוע עוול ואי-צדק, הרי מצד שני יש לו גם השפעה על הדימוי של בית-המחוקקים בעיני הציבור, ולכן חשוב כל-כך שנגיע כאן להחלטות רק לאחר דיון ושיקול רב, וכאן חוכל להרים את חרומתך.

אני מצטרף שלא נוכחתי בעת בחירת

יו"ר הוועדה, ברצוני להצטרף למברכים

אותו ולאחל לו הצלחה במילוי תפקידו. אני מקווה ובטוח שהוא ישמור על היחסים התקינים והחבריים בעבודת הוועדה החשובה הזאת.

לוועדה עצמה אני רוצה לאחל שהיא הצליח

לקדם את אחת המשימות החשובות ביותר העומדות לפנייה - אנחנו אומרים זאת בהתחלת כל קדנציה, אך כנראה שיש חוקיות סובייקטיבית המונעת מילוי משימה זו - הכנת חוקה למדינה. היה רצוי שלפני בחירת ועדה המסנה לחוקי יסוד נקיים כאן דיון על דרכי העבודה בקשר להכנת החוקה. בשעתו הצענו להקים ועדה מיוחדת לחוקי יסוד בעלת סמכויות מלאות כיחר הוועדות, אך מאחר שנקבע אחרת מוטלת, על ועדת החוקה, חוק ומשפט אחריות כבדה בענין זה. אני מקווה שנצליח במשך תקופת כהונתו של היו"ר החדש להתקדם בכיווע משימה זו.

א. אנקוריון:

הזכירו כאן את חבר-הכנסת אונא, אני

מרגיש במיוחד בהעדרו של חבר-הכנסת

אזניה. אני בטוח שאילו הוא היה כאן, אף הוא היה בין המברכים את היו"ר החדש.

אני מייצג כאן קטגוריה מסויימת, כי אינני חדש ואינני ותיק, במשך החודשים המעטים שהיתה לי הזכות לשבת בכנסת הקודמת נפגשתי עם חבר-הכנסת בן-טאיר בחפקידו כסגן שר-הפנים, בעיקר בקשר להצעת החוק בענין בחירות אישיות של ראשי ערים, ואני רוצה לציין שאני כשלעצמי החרשמתי מכך שהוא נחון בסגולה של האזנה טובה, נוסף לכל הסגולות הטובות שצינו קודמי, יש לו גם גישה של יעילות ומעשיות, וזאת מבלי לנטוש את עקרונותיו. מתוך גישה זו הוא מסוגל להגיע לפשרות מעשיות, אם הוא חושב שהפשרה יכולה לקדם את הענין. הוא שואף להגיע לתכלית, וזה חשוב מאוד בשביל הוועדה, שלא נצלול למופשט, אלא נגיע גם לתכלית. אני מצרף את קולי לכל אלה שברכו אותו ומאהל לו הצלחה רבה בעבודה.

אני שמח באופן מיוחד להיפגש מחדש

עם חברי וידידי ד"ר ידין, אשר רעות של עשרות שנים מקשרת אותנו - בשעתו ניגשנו ביחד לבחינות עורכי דין ומאז אנחנו שומרים על ידידות.

אני שמח מאוד לראות מחדש את הזכירה

החביבה שלנו, אשר בודאי תהיה לעזר לכל אחד מאתנו, ואני מברך אותה בשם כל חברי הוועדה.

לגבי עבודת הוועדה, בעיני חשוב

שהוועדה איננה על טהרת עורכי-דין ומשפטנים, אם כי רצוי שיהיו בה משפטנים רבים, אך טוב שיש בה מזיגה בין משפטנים ולא-משפטנים.

א. ידין:

אני רוצה להביא לכאן את ברכתו של

היועץ המשפטי לממשלה, לא היה באפשרותו

לבוא לכאן, מפני שרק הבוקר, בשעה 8.30, שמענו על קיום הישיבה. אני מניח, שאף הוא יקבל בשמחה את מינויו של חבר-הכנסת בן-טאיר ליו"ר הוועדה. אני, על-כל-פנים, מקבל זאת בברכה רבה. אינני רוצה לחזור על כל הדברים שנאמרו כאן. אני רוצה רק להוסיף שגם אני החרשמתי כי חבר-הכנסת בן-טאיר נחון בסגולה להקשיב לדברי הזולת, וזאת למרות שהוא יודע מראש מה ברצונו להגיד.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

אני מודה על המלים הטובות שאמרתם
לזכותי. אני מקווה שתחזרו עליהן

גם בסוף הקרנציה.

גם אני מדגיש בהעדרו של חבר-הכנסת

אזניה, שהיה עוזר לכל חבר חדש בכנסת. הוא הציע את עזרתו גם לי
כאשר נבנסתי לכנסת, ב-1952, והייתי קירון לא רק בכנסת, אלא
בציבוריות במדינה, מאחר שרק שנה וחצי לפני-כן עליתי ארצה.

בקשר לדברי חבר-הכנסת הלוי, אשר

ניסה להסביר מדוע יש לו ענין להיות דוקא בגוף המחוקק את החוקים,
ברצוני לספר לכם את המקרה הבא: השופט קורדוזה, שהיה נשיא בית-
המשפט לערעורים במדינת ניו-יורק, כתב בשעתו באחד מספריו ביקורת
קשה על הכלל ב"קומון-לו" שקבע כי החותם הוא הוכחה לתמורה, הוא כתב
כי זהו כלל מימי הביניים שאבד עליו הכלל, שאין בו שום הגיון, שהוא
בטל ומלוטל. על סמך ביקורת זו קבע לאחר מכן אחד השופטים - כאשר
הובא בפניו משפט שבו התעוררה הבעיה אם הייתה תמורה לחוזה, או לא,
ורצו להביא ראיות שלא הייתה תמורה, אבל היה חותם - שהכלל בדבר החותם
אינו מחייב יותר, שהוא מוכן לקבל עדויות שלא הייתה תמורה, והוא פסק
לטובת הנתבע. התובע פנה לבית המשפט לערעורים, המקרה הובא בפני אותו
שופט קורדוזה, אשר אמר בפסק-דינו: מה שכחתי במפר שלי זוהי דעתי
האישית, אבל המחוקק לא פסק כך, וכל זמן שהמחוקק לא פסק כך, הכלל
הזה קיים ועומד. לאחר מכן הוא פנה לבית המחוקקים ונחקבל חוק שביטל
את הכלל בענין החותם. בזה רציתי להוכיח שהרבה יותר חשוב לשבת כאן,
כי כאן אפשר לתקן את החוקים שאינם צודקים.

אשר לסדרי העבודה, חשבתי להציע

לוועדה לבחור כבר היום בוועדת המשנה לחוקי יסוד. הוועדה המסדרת
המליצה על הקטחה, אולם איננו יכולים למנות את ועדת המשנה - שלא
כוועדות-המשנה האחרות יהיה לה סטטוס מיוחד - אלא לאחר החלטת ועדת
הכנסת. אפנה ליו"ר ועדת הכנסת ואבקש ממנו שהוועדה תקבל בהקדם
האפשרי את ההחלטה הדרושה. אני יכול רק להבטיח לטי שיבחר ליו"ר
ועדת המשנה שכאשר העניינים יגיעו לוועדה זו, אעשה הכל כדי להחיש
את העבודה.

ח. טובי:

אני מציע שמליאת הוועדה חקיים
דיון מוקדם על עבודת ועדת המשנה,
לאחר שמיעת דו"ח קצר על העבודה שנעשתה בקרנציה הקודמת ועל התכניות
של משרד המשפטים. אולי אפשר גם להחליט כאן על הנחיות מסויימות
לפעולת ועדת המשנה.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

זה מוכן מאליו, כאשר נבחר בוועדת
המשנה, נשוחח גם על הנושאים האלה.
עד כמה שאני זוכר, ועדת המשנה איננה מוגבלת והיא יכולה גם לפעול
מיוזמתה ולפי יוזמת חבריה.

אשר לסדרי העבודה של ועדה זו,

אני מציע לא לשנות את הסדרים שהיו קיימים בכנסת הקודמת ולקיים
שתי ישיבות בשבוע: ביום שני בשעה 11.00 וכיום רביעי בשעה 8.30.

קיום ישיבות הוועדה בימי שני בבוקר
מקשה על כמה מחבריה להשתתף בהן.

ת. טובי:

לא אוכל להשתתף בישיבות הוועדה בימי
שני בבוקר בגלל ישיבות נשיאות הכנסת.

מ. ביבי:

תכנית העבודה של משרד המשפטים היא
גדושה וחדרוש עבודה רבה מצדנו, כדי
לעמוד בעומס - ואני רוצה לעשות זאת -
נצטרך במשך הזמן לקיים 4-5
ישיבות בשבוע, כפי שעושה זאת ועדת הכספית.
בינתיים נסתפק בשתי
ישיבות בשבוע.

היו"ר י. ש. בן-טאיר:

אני מציע שנשמע סקירה על בעיות
החקיקה העומדות לפנינו, ואולי גם
נשמע במליאת הוועדה אינפורמציה כללית על
תכניות העבודה של ועדת-

א. קורן:

מאחר שביום שני הבא אין לנו עבודה
רבה, אולי מוכן ד"ר ידין להרצות
בפנינו על תכניות החקיקה של משרד המשפטים?

היו"ר י. ש. בן-טאיר:

אני מוכן.

א. ידין:

אני מציע שביום שני הבא נקיים את
הישיבה בשעה 11,30. נשמע את הסקירה
של ד"ר ידין, נחליף דעות, ואולי כאוהה הזדמנות,
אם יהיה זמן, נחליף דעות על בעיות החוקה.

היו"ר י. ש. בן-טאיר:

אני מציע לערוך סיור בחפירות הכוחל.

א. אנקוריון:

ננדוק זאת.

היו"ר י. ש. בן-טאיר:

(הישיבה ננעלה בשעה 10.15)