

פרוטוקול מס' 116

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום ד',  
י"א אדר תשל"א ( 5.5.71 ), בשעה 8.30.

נכחו:

חברי הוועדה:

ש. פרידמן - היו"ר  
ר. ארזי  
א. אנקוריון  
מ. ביבי  
מ. בן-פורח  
ב. הלוי  
מ. אביזוהר  
י.ה. קלינגהופר  
י. קורן  
ג. האוזנר

מוזמנים:

מ. שמגר - היועץ המשפטי לממשלה  
א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
מר גוברמן - משרד המשפטים  
מר ארון - משרד המשפטים  
גב' היבנר - משרד הפנים  
א. שפט - משרד הפנים  
צ. פרייזלר - משרד הפנים

מזכירת הוועדה:

גב' ר. מלחי

רשם:

א. סידר

סדר-היום:

1. סדרי עבודת הוועדה
2. נוסח חדש לפקודת בתי-הסוהר - העברה לוועדת משנה
3. חוק האזרחות (הצעת חוק פרטית של חה"כ הלוי)

1. סדרי עבודת הוועדה

היו"ר ש. פרידמן:

אני פותח את הישיבה.

ראשית-כל ברצוני לומר לחברי הוועדה,

שהיום אני רק ממלא את מקומו של מי שהיה יושב-ראש הוועדה, בעוד שחבר-הכנסת גולדשמידט מיועד לכהן כיושב-ראש הקבוע של הוועדה.

בשבוע הבא, ביום רביעי, נקיים ישיבת

אזכרה לד"ר בן-מאיר, ז"ל. לא נצטרף לישיבה זו כל דיון על חוקים, אלא נקדיש את כולה לדברי אזכרה. הישיבה תחיל בשעה 9.30 ויהיו נוכחים בה אלמנתו ובניו של ד"ר בן-מאיר ז"ל.

עתה ברצוני להביא לפני חברי הוועדה

קצת אינפורמציה על הנושאים שיעמדו לדיון במושב הקיץ. ראשונה עומדת הצעת חוק האזרחות של חה"כ ד"ר הלוי. שניה - הצעת חוק בחי-המשפט. שלישית - חוק זכות יוצרים, שמשרד המשפטים מעוניין בדיון בו. רביעית - חוק השכירות, שעלינו לסיים. כזכור בוודאי לחברים ישנו "נוסח לבן" שמקיף כ-25 סעיפים ונשאר עוד סעיפים אחדים שטרם סיכמנו עליהם.

כמובן שמלבד הנושאים הללו יש עוד מספר

רב של נושאים אחרים, שכרגע לא אמנה אותם לפי סדר חשיבותם, אך ברצוני להזכירם, כדי שנדע מה עומד בפני הוועדה: חוק החוזים (חלק כללי), שהדיון בו בוודאי יקח זמן רב, ויש הצעה לנהוג כלפיו כפי שנהגה הוועדה בשעתו בקשר עם חוק המקרקעים כאשר מינתה ועדת משנה, ורק אחרי עיבודו הובא החוק למליאת הוועדה. מבלי לנקוט עמדה אני רק מוסר שיש הצעה כזאת. עומדים לפנינו עוד החוקים: חוק יחסי ממון בין בני זוג, חוק המטלטלים, חוק רישום עבריינות - שלדעת משרד המשפטים אפשר להעבירו לדיון בוועדת משנה. עלי להזכיר עוד לחברי הוועדה שד"ר בן-מאיר המנוח דיבר גם על חוק הבחירות הישירות של ראשי ערים ורצה להכניס טוחו למסגרת דיוני הוועדה.

לאור כל מה שעומד לפנינו, ונוכח הזמן

הקצר שחברי הוועדה יכולים להקדיש בשבועות הבאים, עד לסיום מושב הקיץ, תצטרך הוועדה לקבוע במי לטפל קודם ובמה - אחר-כך, ואם יהיה צורך אף להקים ועדות משנה לחוקים מסויימים. אני מרשה לעצמי להזכיר פניה שבוודאי חבוא מצד מי שיהיה יושב-ראש הוועדה: החברים יתבקשו להתנדב לוועדות משנה. אני רוצה להזכיר שוועדת משנה אחת, אשר הוכיחה את כוח משיכתה בימי ראשון, היא הוועדה שדנה בחוק האומבודסמן, סיימה את עבודתה, ועל כן אני מניח שיימצאו יותר חברים אשר יוכלו להוסיף להשתתף בעבודת ועדות המשנה.

פ. בן-פורת:

אני רוצה להזכיר את הסיכום שנחקבל

בנוכחותו של המנוח ד"ר בן-מאיר ושר המשפטים,

שלוהש שבועות לפני הפגרה, לפיו חוקדש ישיבה אחת מדי שבוע, מיד לאחר הפגרה, לחוק בחירת ראשי ערים.

ר. ארזי:

אני בטוח שכולנו קראנו את פסק-הדין של

ביח-המשפט העליון בעניין שהוא קשור לחוק

יחסי ממון בין בני הזוג. באותו פסק-דין הפנה ביח-המשפט העליון את השומת-לב המהוקק לצורך למצוא פתרון תחיקתי לבעיות אלה. מתוך כך אני מציע שהחוק הראשון שנדון בו יהיה חוק יחסי ממון בין בני הזוג. לדעתי, בחוק זה יש לרונן במליאת הוועדה ולא בוועדת משנה.

אינני מתנגד שיהיה דיון בחוק הרשויות

המקומיות, אם כי אני מתאר לעצמי שיהיו עוד מספר הצעות חוק פרטיות הקשורות לנושא, ואז, בבוא המועד, אציע לקשור את כולן יחד.

י.ה. קלינגהופר:

אודה מאד אם אפשר להשיג אינפורמציה על הצעות החוק הנמצאות כעת בדיון בוועדות משנה של הוועדה, ובכלל זה - באיזה שלב של דיון נמצאות הצעות חוק אלו. שנית, יש חוקים שהחלנו לדון בהם, כגון חוק הנוטריונים וחוק הר הזיתים. לא ברור לי מדוע הופסק פתאום הדיון בהם ומדוע אין המשך.

שלישית, נתברכנו בחזכירים בדבר שני חוקי יסוד נוספים. בהזדמנות זו אני מרשה לעצמי לברר את משרד המשפטים על עבודה טרומית זו להכנת ולקידום הקונסטיטוציה שלנו, אם כי לגופו של ענין יש לי מחשבות מסוימות. מחעוררת השאלה, שמא כדאי לזרז את החקיקה בחחום זה, והייתי מבקש שכולנו נשקול את הכדאיות להקים ועדת משנה פרללית לחקיקת חוקי יסוד. אנחנו יודעים שוועדת המשנה, שדנה עכשיו בחוק יסודי זכויות האדם, והעושה עבודה חשובה, שרויה בדיונים ובעיונים, ולפי מהות הנושא, על אף המאמצים שהיא עושה, אין לצפות לכך שחסיים בקרוב את עבודתה.

ב. הלוי:

אשר לעבודת ועדת המשנה לחוקי יסוד אני יכול לחרום קצת אינפורמציה. החקדמנו בחוק זכויות האדם עד הסעיף העשירי, כלומר ניסחנו עשר זכויות אדם, ואני מעריך שזה מקיף כמחצית החומר שלפנינו, או קצת פחות.

אנחנו נמחאים בראשיתו של מגע עם הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, ובאישורו ואף בחמיכתו הפעילה של יושב-ראש הכנסת אני מקווה שנקבל סיוע בשטח זה. הכוונה היא לקבל תקציב צנוע, כדי שאיש מוסמך של הפקולטה יוכל להקדיש את כחו, ובאופן דחוף, לפתרון כמה שאלות העומדות לפנינו, על-ידי עריכת מחקר לפי הזמנת הוועדה. מחקר שהוא לא רק השוואתי אלא נוגע גם לשאלה אין לבנות את הדברים. מדובר איפוא בעזרה מדעית ועיונית שחלווה את עבודת הוועדה.

אשר לחוקי יסוד נוספים שהוזכרו, חוק בתי-המשפט וחוק החקיקה, שניהם קשורים בעצם לנושא זכויות האדם, והיה מתוכנן מראש, שברגע שהממשלה תגיש את ההצעות הכתולות, ומליאת הכנסת תעבירן לוועדה, תצטרך ועדת המשנה לחוקי יסוד לקיים שתי ישיבות בשבוע. בעצם, היה רצוי לעשות זאת כבר עכשיו, כדי לסיים בהקדם ככל האפשר את חוק זכויות האדם.

מ. ביבי:

בוועדת המשנה שאני עומד בראשה נדון חוק חוקרים פרטיים. מאחר ובחוק זה החלנו לדון במליאת הוועדה, ואילו לאחר שהוא הועבר לוועדת המשנה שמענו מספר גורמים שלא שמענו במליאת הוועדה, היה צורך לחזור על כל סעיפי החוק, ואנו נמצאים היום בשלב של "נוסח לבן".

אשר למיכלול עבודת הוועדה, אני סבור שיש צורך בעריכת לוח-זמנים חדש לעבודת הוועדה. נראה לי שאין להסתפק בזמן הקצוב שהוקצב לוועדת המשנה לחוקי יסוד, אשר לפעמים משתבש אף הוא בגלל מיקומו של הזמן הזה בלוח הכללי. לכן אני מציע שלא רק יועתק זמן זה ליום אחר, אלא גם נכפילו מבחינה כמותית, ובזמן הנוסף שיתווסף חדון הוועדה לא בחוק זכויות האדם אלא בנושא אחר, באופן שהיא תוכל לדון בשני נושאים בעת ובעונה אחת באופן מקביל. לדעתי, ועדת המשנה לחוקי יסוד יכולה לשבת ביום ראשון, כשעתיים וחצי, ועוד שעתיים ביום אחר.

ועדת המשנה שאני עומד בראשה מתכנסת בדרך-כלל ביום שלישי, בשעה 10.30. גם זמן זה אינו נוח מפני שחברי הכנסת עסוקים בוועדות אחרות. אילו אפשר היה למצוא יום אחר - הייתי מעדיף.

י. קורן:

אני בדעה ששיטת העבודה כולה טעונה בדיקה.  
ניקה לדוגמה את ועדת המשנה לחוקי יסוד.  
אני חושב שיש עודף של דיבורים סביב כל דבר, משום שהעניינים אינם מוגדרים  
די הצורך. החומר הובא לפנינו בצורה של כותרות סלגרפיות ועלינו לערוך  
דיונים כלליים בכל ענין וענין. משרד המשפטים נוהג, בדרך-כלל, להביא  
הצעות הרבה יותר מפורטות. הפעם הביא לנו הצעה יותר מדי מופשטת.  
לכן ההתקדמות היא אטית, ובמקרה הטוב ביותר נוכל לגמור את החוק הזה  
בקדנציה זו של הכנסת. נדמה לי שמשרד המשפטים לא נתן את דעתו בנקודה  
זו, ואין הוא יכול להיות נייטרלי כלפיה מפני שהוא מהווה את חוט השדרה  
של העזרה שמקבלת הוועדה.

אני מסכים עם פרופ' קלינגהופר שיש למצוא  
את הדרך להחליט את היקף הדיון בחוקי יסוד, כדי שנוכל לדון גם בחוקים  
נוספים, אך לא נראה לי שהפתרון הוא בהקמת ועדות משנה נוספות. לכן,  
יש לבדוק את שיטת הדיון בחוק זכויות האזרח ובמקביל להתחיל בדיון בחוק  
יסוד שני.

י.ה. קלינגהופר:

אשר לוועדת המשנה שאני עומד בראשה, לא  
מצאתי לנכון לדווח לוועדה, כאשר שאלתי על  
יתר ועדות המשנה, משום שלדעתי קביעת נוסח חדש אינה עבודת חקיקה מהותית,  
אלא ענין מיוחד במינו, שהוא נתון לסמכות ועדת החוקה, חוק ומשפט ואינו  
נתון לסמכות מליאת הכנסת. עם זאת אוסיף, שקיימנו בקדנציה זו שתי  
ישיבות שבועיות בדרך-כלל, בימי שני וחמשי, ובמידת האפשר יהיה גם  
החקדמות. נחשבלו כמה נוסחים חדשים, ואנו דנים עתה בנוסח חדש לפקודת  
הנמלים. כאשר נגמור מלאכה זו עוד ידנו נסויה, כי עומדות לא מעט  
הצעות בחור.

מ. אביזוהר:

אני מבקש שלא נשנה מועדים. במשך שנה  
וחצי התארגנו וכל אחד קבע לעצמו לוח זמנים  
לעבודתו בוועדות.

אשר לוועדת המשנה לחוקי יסוד עלי להודות,  
שתחילה סבור הייתי כי אמנם ההתקדמות באותה ועדה אטית מאד, ואף יהיה בי  
איזו מורת-רוח על הקצב האטי. אולם כאשר אני משקיף על הענין אחורנית,  
חושבני שטוב עשינו וטוב אנו עושים היום כאשר אנו הופכים בחוק הזה  
והופכים בו, ובענין זה שיניתי דעתי. אם כך, מתבקשת בתחום חוקי היסוד  
עבודה מקבילה. לכן, לדעתי, הפתרון הוא בוועדת משנה נוספת. אני מעז  
אפילו להציע, שאולי נקים ועדת משנה של חל-אנשים אשר תחכנס בימי ששי.

א. אנקוריין:

לא חשבתי להשתתף בדיון זה. אינני בטוח  
אם בירור על סדרי עבודת הוועדה צריך להערוך  
בהעדרו של היושב-ראש המיועד, ונראה לי שנצטרך לחזור על כך. אולם אחרי  
שהחברים חיוו דעתם והתעוררה בעיקר שאלת הזמנים ברצוני לומר את דעתי.  
אני בדעה שיש לנצל ניצול אפקטיבי את שלושת ימי העבודה העיקריים של  
הכנסת ולא לבנות את עבודת הוועדה על ימי ראשון וחמשי. אינני רוצה  
לומר שכלל לא צריך להתכנס בימי ראשון וחמשי, אך מנסיוני כחבר ועדת  
האומבוסדמן אני יודע כמה קשה היה לי ולכמה חברים אחרים שאינם ירושלמים  
להשתתף באותן ישיבות. לעומת זאת כן נראה בעיני שוועדת משנה מסוימת  
יכולה להיות מבוססת על חברים שיכולים לבוא לישיבות באותם ימים. אולם  
ישיבות מליאת הוועדה וועדת המשנה לחוקי יסוד לא יהיה מן הנכון להעבירן  
לימי ראשון וחמשי.

אינני רוצה לחוות דעה בענין ועדת משנה  
מקבילה לחוקי יסוד. יש לי רושם שזו יותר שאלה של מ"מ בין סיעתי.  
נכון שהרגשתי כולנו היא, כי קצב העבודה בוועדת המשנה לחוקי יסוד אטי,  
אך אני סבור שאטיות זו טבועה בעצם מהות החומר והענין. היו לי  
הזדמנויות להביע ספיקות אם בשל הזמן לחוק זה, אך חור כדי הדיון אנו  
נתקלים בקשיים על כל צעד ושעל, קשיים הנובעים מהענין עצמו - ושום  
התחכמות לא תעזור כאן.

לעומת זאת לא הייתי רוצה שהדיון בחוק יסוד: בתי-המשפט יידחה לזמן בלתי מוגבל, כי כאן מדובר בדבר חי ותוסס שבשל לחוק יסוד.

לדעתי הפתרון הוא בחלוקה יותר יעילה של הזמן העיקרי שעומד לרשותנו. דהיינו בשלושת ימי העבודה העיקריים של הכנסת. אני סבור שביום שלישי צריך להביא בחשבון גם את הזמן בין עשר לאחת. אינני מחעלם מהעובדה שיש מספר חברי המשתתפים בוועדה חשובה מאד, שיושבת באותו זמן, אבל הם לא רבים והם ימצאו איכשהו את דרכם בין הוועדות. בכיוון דומה צריך לחשוב לגבי יום רביעי. אפשר להתחיל בשעה 8 ולחלק את הזמן בין 8 ל-11 לשתי ישיבות.

קורן: לדעתי צריך לנצל את יום שלישי מ-8 ועד 10.30 ולא מ-10 עד 1.

האוזנר: גם אני מבקש להקדים את הדיון בחוק יחסי ממוץ בין בני הזוג. שוחחתי על זה בשעתו עם המנוח ד"ר בן-מאיר, ואף הוא הגיע למסקנה שהצעת חוק זו, שכבר נדחה הדיון בה מספר פעמים, הגיעה שעה להדון בהקדם.

שמגר: אשר לנושאים שצפויים לוועדה. את חוק יסוד: בתי המשפט וחוק יסוד: החקיקה אינני רואה בנושאים לדיון בוועדה לפני סוף השנה האזרחית. הטייטה שהוגשה לוועדה זו היא טייטה ראשונה, לא רק מבחינה פורמלית אלא גם מבחינה מהותית. משרד המשפטים מתכוון כעת לדון בהערות שהוגשו לטייטה זו. לאחר מכן תגיע ההצעה, בצורתה המתוקנת, לוועדת שרים ומוועדת שרים - לממשלה. לכן אינני חושב שחוקים אלה יוכלו להגיע לוועדת החוקה לפני סוף שנת 1971.

מצד שני אני מצפה שלוועדה יבוא חוק בעל חשיבות - תיקון לחוק עבירות חוץ, שנמצא כבר על שולחן הכנסת. ואני מתאר לעצמי שעם שובו של שר המשפטים יהיה זה אחד החוקים הראשונים שיביא למליאת הכנסת.

עלי להוסיף שיש מספר חוקים קטנים שהם חשובים לנו בגלל דחיפות העניין שבהם, כגון התיקון בחוק בתי-המשפט, שבא להגדיל את סמכותם של בתי-המשפט השלום, שהוא חוק קצר מאד, או החוק לתיקון פקודת זכות היוצרים, שבו אנו נמצאים באיחור מסויים, משום שבין היתר הוא מתקן הוראה שהעניקה סמכויות עד ל-31 למרס השנה, ואנחנו נמצאים כבר בחודש מאי.

ברשותכם אעבור עתה לשיטת העבודה עצמה. נדמה לי שהדבר הושמע כבר כאן, שדרושה הרחבה של ימי התעסוקה של הוועדה. אינני יודע אם זה פופולרי או לא, אבל מוכרחים לומר את האמת: מן ההכרח שוועדת החוקה, חוק ומשפט החקר יוחר לקצב ולתדירות התכנסותה של ועדת הכספים, כי סוף-סוף, מלאכת החקיקה היא המלאכה המרכזית של הכנסת, ואם היתה התחלה בכך על-ידי הנהגת שתי ישיבות בשבוע, לפני שניים, הרי שהיום אין זה עומד במיבחן המציאות. כי רשימת החוקים שהובאה כאן, אי-אפשר להספיק לטפל בה בצורה הנוכחית, וגם אם מעבירים חוק לדיון בוועדת משנה, בסופו של דבר מליאת הוועדה היא אשר צריכה לאשר את החוק, אם כי זה מקל עליה.

אשר לימי השבוע, יום ראשון הוא נוח מבחינה זו שהדיון בחוק האומבודסמן נסתיים. ביום שני הוועדה יושבת, וצריך לחשוב על יום שלישי, רביעי ואולי גם חמישי. אינני יודע באיזו מידה זה ישתלב עם העובדה שחלק מחברי הוועדה הם מחוץ לעיר, אבל אחרת לא נעמוד במשימה. אנחנו עומדים להביא חוק לתיקון סדר הדין הפלילי, בעוד חודש או חודש וחצי, ואני שומע שגם חוק המטפחים הועבר לוועדת החוקה. (ג. האוזנר: הוא באמת שייך לוועדת הכלכלה).

יש חוקים, אשר בלי דיון בוועדות משנה לא ניתן לטפל בהם, כדוגמת חוק החוזים (חלק כללי). אם מליאת הוועדה הצטרף לדון בחוק זה, יש להניח שהוא בלבד יספק לוועדה תעסוקה לשנה שלימה. הוא הדין בחוק רישום עבריינות, שגם בו צוי שחדון ועדת משנה, ואולי גם בחוק נוסף כחוק המטלטלים (הוראות משלימות).

בקשתי היא, שחוק בחי-המשפט יהיה בין הנושאים הראשונים שהוועדה תדון בהם. להערכתך דרושה לא יותר מאשר ישיבה אחת לדיון בחוק זה כי הוא קצר. לאחר מכן אפשר לקחת את חוק יחסי ממון בין בני הזוג ובמקביל לדון גם בחוק השכירות.

אשר לשיטה - אפשר לפעול בשתי צורות: צורה אחת - דיון רצוף בחוק מסויים עד שמגיעים לסיומו; צורה שניה - דיון מקביל במספר חוקים, כאשר קובעים מראש שיום אחד מוקדש לחוק מסויים, יום שני - לחוק אחר ויום שלישי - לחוק אחר. המגרעת בשיטה השניה היא, שמנתקים קצת את הקשר ויש סכנה של חזרה על דברים. אבל אם תחבל ההצעה של הוספת מועדים למליאת הוועדה, כי אז אפשר לפעול גם בשיטה זו וגם בשיטה זו, לאמור, יומיים להקדיש לחוק עיקרי אחד, ואילו את היום השלישי להשאיר לדיון בחוקים יותר קצרים.

היתה הערה לענין ההכנה של חוק זכויות האדם על-ידי משרד המשפטים. אודה שאינני יודע בדיוק למה כוונת הביקורת. אני מוכן תמיד לחפש דרכים לשיפור הצעדים הננקטים על ידינו, אך יש דברים שנובעים מהמאטריה עצמה. חוק יסוד: זכויות האדם עוסק בעצם באבסטרקציות. אם הוא ישתרע על פני סעיפים רבים אינני יודע איך אפשר יהיה לשלבו לחוקה. מכאן הקשיים והאטיות בהם נחלת ועדת המשנה בדיוניה. יחד עם זאת, דיון בחוקי יסוד מחייב עיון מחוץ לישיבות הוועדה. לא יתכן שהדיונים והעיונים יצטמצמו רק לוויכוח במסגרת הוועדה. זה בהכרח מחייב את חברי הוועדה להקדיש חלק מזמנם, לקראת הדיון, להכנת החומר. בזה משרד המשפטים יהיה מוכן לעזור. אינני יודע באיזו דרך, אבל אם הייתם מבקשים חומר נוסף - היינו מעמידים לרשותכם כל חומר שהוא בהישג ידנו. אך תמיד זה יחייב את חברי הוועדה לדון באופן עצמאי לקראת הישיבה במאטריה הזאת כדי שהדיון בישיבה עצמה יהיה רציני. יתכן ודיוני ועדת המשנה ממושכים, כיוון שכל הדיונים והוויכוחים והמחשבות מחנהלים חוץ כדי ישיבות הוועדה.

אם לסכם: הייתי מבקש להוסיף ימי דיון לוועדה; להוסיף ועדות משנה לדיון פרללי במספר חוקים, שבלעדי ועדות משנה לא יגיעו אי פעם לדיון מסכם; ואילו לגבי השיטה הייתי מציע שתמיד יהיה חוק עיקרי, שיחפוס את החלק העיקרי של השבוע, ויחד עם זה יוקצב זמן לדיון בחוקים קצרים יותר, שאינם מחייבים דיון ממושך.

אני מציע להחליט להוסיף לוועדת המשנה לחוקי יסוד עוד שעתיים, ביום שלישי בין

ב. הלוי:

8 ל-10.

זהו מועד ישיבתה של ועדת הכנסת.

ג. ביבי:

אם אמנם לא יגיעו לוועדה חוקי יסוד נוספים לפני סוף השנה אינני רואה את המצב ככה חמור. כלומר, בינתיים אפשר להסתפק בישיבה שבועית אחת של ועדת המשנה לחוקי יסוד.

ד. ארזי:

במידה ואפשר להוסיף זמן אני בעד תוספת זמן ביום ראשון. זהו יום נוח לישיבות של אחת מוועדות המשנה. ביום חמשי יכולה לשבת ועדת משנה בתל-אביב, כפי שמקובל שגם ועדת החוץ והבטחון וגם ועדת הכספים מחכנסות אחת לשבוע בתל-אביב, בימי שני.

אשר להצעתו של הה"כ הלוי לגבי יום ג', זהו יום ישיבותיה של ועדת הכנסת, וכשם שאיש אינו מציע לחברים שהם גם חברי ועדת החוץ והבטחון לוותר על נוכחותם בישיבות ועדת החוץ והבטחון, כך אי-אפשר להציע למספר חברים, שהם חברים בוועדת הכנסת, לוותר על נוכחותם בישיבות ועדת הכנסת.

י. קורן:

היות וחברים יושבים במספר ועדות, אין להכריע על מועדי ישיבות באופן שרירותי. אני מציע לבדוק את הענין כולו עם ועדת הכנסת. יתכן ואפשר למצוא הסדר במסגרת של שלושה ימים בהם יושבת מליאת הכנסת.

א. אנקוריון:

אני רוצה לחזור בי מהצעה שהצעת, או שחמכתי בה - להוסיף זמן לוועדת המשנה לחוקי יסוד. עשייתי זאח מתוך הנחה שאנו עומדים לפני דיון בחוק בתי-המשפט. אבל אם היועץ המשפטי מודיע לנו שגם חוק זה לא יבוא לוועדה לפני סוף השנה, הייתי מיעץ לדאוג יותר לנוכחות החברים בדיוני ועדת המשנה לחוקי יסוד, באופן שעד סוף השנה נתקדם, אולי, בצורה רצינית מאד.

אני מציע שכל הדיון הזה יובא לידיעת היושב-ראש המיועד של הוועדה, ועל סמך זה הוא יבוא בהצעות קונקרטיות שאנו נחליט עליהן.

היו"ר ש. פרידמן:

ברצוני להוסיף מלים אחדות, שיש בהן משום סיכום הדברים שנאמרו. אני מקבל ברוח טובה את התמיהה של הה"כ אנקוריון - לשם מה העליתי את הנושא הזה היום, כאשר אנו עומדים לפני כניסתו של יושב-ראש חדש. אני רוצה רק לומר לכם, שלעמים קיימות מיגבלות מכיוונים שונים, שלהן חייב אדם להכנע ולא רק להתחשב בהן. חשבתי שבדרך זו אולי נייטיב לגבי המשך העבודה, על-ידי כך שנעביר למי שמיועד להיות יושב-ראש הוועדה את דעת החברים.

בין כל העומס שהצביעו עליו, החברים שכחחו, משום מה, שנוסף לכל ועדות המשנה יש לנו גם ועדות משוחפות, ואנחנו יודעים שגם הן חופסות זמן.

אין ספק שככל שנרבה בוועדות יחסר לנו יותר זמן, ולו מן הטעם הפשוט שאין יותר משה ימי עבודה בשבוע, מה גם שלגבי חלק מהחברים לא עומדים לרשותם אף ששה ימים בשבוע, אלא רק שלושה או ארבעה. החלבטנו בשאלה זו ואינני יודע אם נמצא לה פתרון-קסם, אבל ברור לי שבלי ויחור על הקצאת זמן לדברים אחרים לא נמצא את המוצא.

אשר לסולם העדיפויות - אם אתה מקדים את א' פירוש הדבר שבכך אתה מאחר את ב'. כי אתה יכול לומר שעדיפים חוקים אלה ואלה, אולם אחר-כך אתה צריך לשבץ אותם בסדר הדיונים, וממילא קבעת שהקדמת אחד ואחרת שני.

לא נראה לי שכדאי להחליט עתה על הוספת יזם או שעות מסויימות ביום מסויים, משום שבלי שיושבי-ראש הוועדות יבואו בדברים בינם לבין עצמם אינני רואה אפשרות כיצד החברים ייצאו מהמועקה הזאת, שיש להם התחייבויות לגבי מספר ועדות ומבחינה אובייקטיבית אין ביכולתם לעמוד בכולן.

אם להתייחס להערה בדבר "שיעורי בית", דומני שככל שאנו מרבים בישיבות אנו מצמצמים את הזמן והאפשרות לעיין ולהקדיש זמן להכנת ולשיקול דברים לפני ואחרי הישיבות.

לדעתי, לא נוכל לצפות לפתרון מניח את הדעת אם לא יהיה מספר רב יותר של חברים אשר יסכימו להשתלב בוועדות משנה אשר תשבנה בימי ראשון או חמשי. אינני יודע אם הפתרון הגיאוגרפי של קיום ישיבות בחל-אביב עשוי להקל, אבל אני מקווה שבבדיקה גם גורם זה יילקח בחשבון, והיה, אם הוא ימצא מקול, אני רוצה להאמין שגם

יושב-ראש הכנסת, שהוא קנאי מאד לקיום הישיבות בירושלים דווקא, בהחשב בנסיבות ינהג כלפי ועדת החוקה כפי שנהג כלפי ועדת החוץ והבטחון וועדת הכספים, כאשר נחן לוועדות אלה היתר מיוחד לקיים ישיבות בתל-אביב.

ביטודו של דבר טוב עשינו שהחלפנו דעות. אמסור את הלכי-הרוח והצעות החברים למיועד לשבח: בראש הוועדה, ואני מקווה שיימצא פתרון מניח את הדעת.

2. נוסח חדש לפקודת בחי-הסוהר - העברה לוועדת משנה

היו"ר ש. פרידמן: קיבלתי מכתב מכבוד השופט חיים כהן באשר לנוסח חדש לפקודת בחי-הסוהר (קורא את המכתב). אני מציע להעביר את הפקודה לוועדת המשנה בראשותו של פרופ' קלינגהופר.

הוחלט: להעביר את פקודת בחי-הסוהר לוועדת המשנה לנוסח חדש.

3. חוק האזרחות (הצעת חוק פרטית של חה"כ הלוי)

ב. הלוי: הייתי רוצה לחרום לקיצור הדיונים ולהציע נוסח מתוקן להצעת החוק שלי, כלהלן: "מי שזכאי לעלות לישראל ולקבל אשרת עולה לפי חוק השבות, תש"י-1950, רשאי שר הפנים, אם ראה זאת לנכון, להעניק לו, על פי בקשתו, אזרחות ישראלית". למעשה אני מוציא את המלים שנתקלו בהתנגדות בוועדה - "ועליו נמנע או עוכבה מאונס" - ומשלב כמה רעיונות מהצעת החוק של הממשלה. עם זאת, אני מדבר בהצעה על "אשרת עולה" בעוד שבהצעת הממשלה מדובר על "תעודת עולה". וזאת מן הטעם הפשוט וההגיוני, שאשרת עולה ניתנת לפני בוא העולה ארצה, בעוד שתעודת עולה ניתנת לו אחרי בואו.

כמו כן אני מוחק את סעיף (ב) בהצעה ומשאיר סעיפים (ג) ו-(ד) שיהפכו להיות (ב) ו-(ג).

עתה ברצוני לנמק את הצעה. לדעתי רצוי להתחיל במלים "מי שזכאי לעלות לישראל... לפי חוק השבות". מפני שזהו דבר מהותי, סובסטנטיבי, ולא דבר טכני של מתן תעודה. אני מציע איפוא להסחמך על הזכות המהותית לעלות לישראל ולא על הזכות הפורמלית לקבל תעודה. מלים אלה מפנות מייד את המשפטן, שיעיין בחוק, לחוג הזכאים לעלות לישראל על פי חוק השבות, כפי שתוקן לאחרונה. פים חוק השבות העניק זכות זאת לכל יהודי. היום הוא מעניק אותה גם לבן זוג או לבת זוג וכן לצאצאיו של יהודי.

המשך. "ולקבל אשרת עולה", אמנם מצמצם קצת, אבל הוא תוצאה הגיונית. אם תעינו בחוק השבות חמצאו, שבסעיף הראשון לחוק נאמר "כל יהודי זכאי לעלות ארצה", הסעיף השני מדבר על אשרת עולה, ואילו הסעיף השלישי מדבר על תעודת עולה. בסעיף 2 לחוק השבות נאמר, שהעליה תהיה על פי אשרת עולה, ואחר-כך נאמר שאשרת עולה תפתן לכל יהודי שהביע רצונו להשחק בישראל. לכן, אם אנו מדברים בחוק הנדון על מי שזכאי לקבל אשרת עולה לפי חוק השבות, הרי שכללנו בכך את הרעיון שאותו יהודי הביע גם רצונו להשחק בישראל.

יחד עם זאת יש בחוק השבות שלושה יוצאים מן הכלל. כלומר שלושה מקרים בהם לא תינתן אשרת עולה. (והם: 1) אם המבקש פועל נגד העם היהודי; (2) אם הוא עלול לסכן את בריאות הציבור או בטחון המדינה; (3) אם הוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. על-ידי המלים "ולקבל אשרת עולה" אנחנו מחילים את הסייגים האלה, ומכאן חובתו של שר הפנים לבדוק, לפני מתן האזרחות, אם אותו מבקש זכאי לקבל אשרת עולה ואם אין חלים עליו אחד מאותם שלושה סייגים.

סעיף 3 בחוק השבות מדבר על תעודת עולה והוא רלבנטי להצעת החוק שהממשלה הגישה. לדעתי, בבואנו לחוקק חוק חדש מוטב שנדייק בלשונו ונשתמש במושג שמתאים יותר לנסיבות העניין. תעודת עולה, להבדיל מאשרת עולה, מקבל יהודי שבא לישראל ולאחר בואו הביע רצונו להשתקע כאן. מודגש בחוק - ולא פעם אחת - שתעודת עולה נבדלת מאשרת עולה בכך, שהיא ניתנת לעולה אחרי בואו. אמנם אפשר גם כאן להפעיל אקרויבטיקה מחשבתית ולטעון שבנוסח הממשלה מדובר על מי ש"זכאי לתעודת עולה". כלומר אדם אשר אילו היה בא לישראל היה זכאי לקבל תעודת עולה, אבל גם נוכח טיעון זה עלינו להביא בחשבון שיש ובאים לישראל יהודים במעמד של חושבים ארציים. בנוסף לכך יש עוד הבדל בין אשרת עולה לתעודת עולה. לגבי הזכות לקבלת תעודת עולה נאמר בחוק שלא ייחשב אדם כמסכן את בריאות הציבור לרגל מחלתו שלקה בה אחרי בואו לישראל. על כן אני מציע להשתמש במושג של אשרת עולה, מפני שזה מתאים יותר לנסיבות העניין. כי מדובר באנשים שטרם הגיעו לישראל.

אני יודע שמבחינה סיעתית יש רוב קבוע בוועדה הזאת כשם שיש ביתר הוועדות. אולם לא נראה לי שיש להפוך את החוק הזה לנושא של התנצחות בין קואליציה ואופוזיציה, ואמנם אני מצדי השתדלתי שלא לעשות זאת. אפשר, כמובן, להגיד: יהיה מה - יקום הנוסח שהממשלה הציעה. אולם אם תחלמו משיקולים זרים לענין ותעיינו בהצעתי המחוקנת באורח ענייני, בטוחני שתמצאו כי הנוסח שאני מציע עונה לכל הדרישות.

א. אביזוהר: האם עשוי להיות אדם שהוא זכאי לתעודת עולה ואינו זכאי לאשרת עולה?

ב. הלוי: לגבי מתן אשרת עולה יש החמרה יתרה. למשל: אדם שמסכן את בריאות הציבור, אם יוכיח שלקה במחלתו אחרי הגיעו לישראל - זכאי לקבל תעודת עולה. אבל העניין אינו בזה. בהצעת הממשלה העניין כולו מבוסס על הפיקציה: אילו היית בא לישראל והבעת רצונך להשתקע בה - היית זכאי לקבל תעודת עולה. יתכן וההבדל בין אשרת לתעודת עולה הוא רק טכני, אך הנוסח שלי יותר קולע וגם יותר קצר. הוא מאיננו חוזר על המלים "הביע רצונו להשתקע בישראל" מפני שמלים אלה כלולות בעצם הזכות לקבל אשרת עולה.

ג. האוזנר: האמת היא שיש קשיים שהם טבועים בעצם ההצעה - גם של חה"כ הלוי וגם של הממשלה - שהרי חוק השבות וחוק האזרחות נבנו על הקונצפציה של עולה שעלה ושישנו. נותנים לו אשרה, הוא בא לארץ ומקבל תעודת עולה. על הקונצפציה הזאת אנחנו רוצים להרכיב כלאים, דבר שאינו יכול להשתלב בה, משום שהוא מושחת על קונצפציה אחרת.

אני שמח שחה"כ הלוי ויתר על הצעתו הקודמת, שתנאי מוקדם לרכישת אזרחות בדרך זו הוא ויתור על האזרחות הקיימת, משום שאילו היינו קובעים זאת היינו יוצרים אשליה אצל העולים הפוטנציאליים בברית המועצות, שדי לזרוק את הדרכון הסובייטי לפני השלטונות וכבר יש לך אזרחות אחרת, הגנה אחרת ואולי אפשרות של יציאה. כל עוד אלמוני לובש עוז ועושה את המעשה הנועז של ויתור על אזרחותו על דעתו עצמו, הכרוך בסיכון רציני - ניחא; אבל אילו כתוצאה מחקיקה שלנו היינו מעודדים זריקה המונית של דרכונים - אינני יודע לאן היינו מגיעים עם שלטונות ברית המועצות. ומאחר שאין אנו יודעים

מה מביא עליה ומה מונע עליה - מעשה מקומם מיותר עלינו למנוע.  
על כן אני מברך את הה"כ הלוי על שוויתר על אותו חנאי מוקדם.

אשר למיבנה החוק, עלינו לבחון איך  
התיקון משתלב עם שאר ההוראות בחוק האזרחות ובחוק השבות. הממשלה  
בנתה את הצעתה בהסתמך על סעיף 2 לחוק האזרחות, שבסעיף קטן (ב)  
שלו נאמר: "אזרחות מכוח שבות נקנית - (4) למי שקיבל תעודת עולה לפי  
סעיף 3 לחוק השבות, חש"י-1950 - מיום מתן התעודה". כלומר, ענין  
מתן תעודת עולה אינו ענין טכני כי אם דבר מהותי, והוא אחד הנחונים  
על פיהם קבע המחוקק שתינתן אזרחות על פי חוק השבות. אי לכך מציעה  
הממשלה: למי שתגיע אותה תעודה - ניתן את האזרחות, אך לא מיום מתן  
התעודה אלא מתאריך מוקדם יותר בשעת הדחק. אני חושב שזה מיבנה הגיוני.  
נכון שזה יוצר פיקציה, אבל הענין מעוגן בחוק עצמו, מפני שהחוק קובע  
כי מתן תעודת עולה הוא חנאי למתן אזרחות ולא דווקא מתן אשרה. בחוק  
האזרחות אין מדובר על אשרה אלא על תעודת עולה.

אולי נשקול את הענין גם מהצד השני,  
כלומר מצד האפשרות לשלול אזרחות במקרה של שימוש לרעה. בסעיף 11  
לחוק האזרחות נאמר, שאזרח ישראלי אשר קיבל את אזרחותו על יסוד  
פרטים כוזבים, או שנמצא בחו"ל שבע שנים רצופות ואין לו קשר ממשי עם  
הארץ, או שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל - רשאי  
בית-המשפט המחוזי, על פי בקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו. אם נקבל  
את הצעת הממשלה נדמה לי שיש פתח - אם כי אני מפקפק גם בזה - להשתמש  
בסעיף זה, ובעיקר בהוראה הראשונה בדבר מתן פרטים כוזבים. למשל:  
הוא מודיע על רצונו להשתקע בישראל, אך למעשה לא החכוון להשתקע, אלא  
היתה לו כוונה זרה בבקשו את האזרחות. אז יכול שר הפנים להשתמש  
בסמכותו לפי סעיף 11. לעומת זאת, אם נקבל את הצעת הה"כ הלוי, לא  
יוכל שר הפנים להשתמש בסמכותו לפי סעיף 11, משום שאותו אדם שביקש את  
האזרחות לא מסר כל פרטים כוזבים אם הוא בגדר "יהודי" לפי הגדרת החוק.

ב. הלוי:  
לביצוע החוק יוציא משרד הפנים הוראות  
נוהל, דוגמה של טופס-בקשה וכו'. ובאותו  
טופס בוודאי יופיעו השאלות בדבר רצונו להשתקע בישראל, עברו וכו'.

ג. האוזנר:  
אני מעדיף שענין זה של הבעת רצונו להשתקע  
בישראל, שזה המינימום שבמינימום שאנחנו  
צריכים לדרוש מאדם לפני שנותנים לו את הדבר הגדול ביותר שמדינה יכולה  
לתת, יהיה מעוגן בחוק ולא רק בטופס. בפרט לאור הנסיבות בהן ייעשה  
הדבר בפועל. אם מדובר על ברית המועצות, שם אין אפילו פקידות ישראלית,  
המלאכה תיעשה בידי נציגות זרה שמייצגת את האינטרסים שלנו. הוא הדלין  
בארצות ערב. אנחנו נצטרך לפעול באמצעות גורם זר שיקפיד או לא יקפיד  
על הספטים שלנו. לכן אני רוצה שזה יהיה מעוגן בחוק, כדי שלפחות אפשר  
יהיה למנוע, במקרה קיצוני, שימוש לרעה. אחרת לא תהיה כל אפשרות ליטול  
את האזרחות בחזרה.

ב. הלוי:  
הלא גם הזכות לקבל אשרת עולה מעוגנת  
ומותנה בחוק השבות, ובסעיף 2 לחוק השבות  
נאמר שאשרת עולה תינתן לכל יהודי שהביע רצונו להשתקע בישראל.

ג. האוזנר:  
אם זה כך, הבה ניקח נוסח שאיננו רק  
איזכור, אלא נוסח ברור שקובע חנאי ברור.  
כמו כן, יש למצוא אפשרות סבירה - אולי על-ידי הרחבת סעיף 11 -  
לשליטת האזרחות במקרה של שימוש לרעה, מבלי להמתין שבע שנים. אגב,  
האם היו עד כה הליכים של שליטת אזרחות ישראלית?

פ. שמגר: עד כה - לא.

יש לי מספר הערה לנוסח המתוקן של  
הה"כ הלוי, אבל לפני כן אני חייב כמה דברי הקדמה. אני רוצה להבטיח  
לחה"כ הלוי, שאיננו מעירים את הערותינו להצעתו מתוך רצון להיות

אדוקים להצעת הממשלה, אך יש מספר יסודות בהצעת הממשלה שחשבנו עליהם רבות בטרם ניסחנו את החוק. הזכרתי את הדברים האלה כאשר הצגתי את הצעת הממשלה לפני הוועדה באורח בלתי רשמי.

מאד הקפדנו על כך, שלא יתקפו את ההצעה שלנו בפורום בין-לאומי כלשהו מהבחינה של אי-התאמה לכללים המקובלים של המשפט הבין-לאומי. אנחנו רוצים להיות במצב בו נוכל להופיע לפני גורמים בין-לאומיים אובייקטיביים ונוכל להראות ולהוכיח להם שהחוק שלנו אינו חורג ממסגרת המקובל והמוחר.

היסוד הזה של מי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, שמיקמנו אותו בראש הסעיף, הינו אלמנט מרכזי בכל המאטריה של הענקת אזרחות לאדם שאף פעם לא היה בגבולות המדינה שלך. זהו אלמנט קובע. האדם אמנם טרם הגיע לאותה ארץ אחת הוא רוצה לקשור את גורלו ובה הוא רוצה להכות שורשים חדשים, לעומת רצונו לנחק את הקשר עם המקום בו הוא נמצא, אבל הבעת רצונו לעבור ממקום למקום הוא הגורם המטריאלי שמעניק למדינה את הסמכות להעניק לו מראש את אזרחותה. לכן, אני בהחלט מזדהה עם הצעתו של חה"כ האוזנר, שאלמנט זה, של מי שהביע רצונו להשתקע בישראל, אין לבנותו בקונסטרוקציה של הפניה לטכסט אחר. אינני רוצה שנימצא במצב בו נצטרך להסביר את הדבר העיקרי בחוק זה מחוץ הפניה לנוסח שאיננו מופיע בסעיף עצמו.

אשר להוספת המלים "אם ראה זאת לנכון", כדי להדגיש את שיקול-הדעת שיש לשר הפנים, הייתי מציב לנקוט בנוסח עליו פרמז חוק סדרי המינהל - "לפי שיקול דעתו", כי זהו ניסוח יותר מקובל. אולם אין ויכוח על כך, שהחוספת הזאת אין בה כדי לגרוע, ואמנם אפשר להוסיף אותה במקום זה או אחר, ואני יכול להודיע כבר בשלב זה, שכאשר תידון הצעת הממשלה נהיה מוכנים להוסיף את המלים הללו במקום המתאים.

לענין מיבנה החוק. בהצעת חה"כ הלוי מוצע סעיף נפרד - 2א. ואילו הצעת הממשלה לא בכדי מביאה את התיקון המוצע כסעיף מישנה בסעיף 2 הקיים, הדין באזרחות מכוה שבות. רצינו להדגיש שאיננו יוצרים קטגוריה חדשה, אלא במסגרת הקטגוריות הקיימות רק משנים את לוח הזמנים ומאפשרים מתן אזרחות גם ליהודי שטרם בא לישראל, אך שעתיד הוא לבוא לישראל. בעוד שבהצעת חה"כ הלוי, בה נאמר "מי שזכאי לעלות לישראל ולקבל אשרת עולה", אין אף ברמז שמעניקים את האזרחות מראש למי שמחודת בפועל לעלות. כדי להדגיש זאת נאמר בהצעת הממשלה "ויהיה זכאי לתעודת עולה... עם בואו לישראל". לכן, מי שקורא את הצעת חה"כ הלוי לתומו, עשוי לחשוב שלמעשה אין שום שינוי, ואי-אפשר להעניק את האזרחות לאדם לפני שהגיע לישראל.

ב. הלוי:  
זו יכולה להיות רק טעות של הדיוט. אין ספק שהנוסח שלי מאפשר להעניק לו את האזרחות מראש, אלא שזה לא מובלט, וזה עולה בקנה אחד עם המדיניות שהדגשת מבחינת הרושם שהדבר ייעשה בזירה הבין-לאומית.

פ. שמגר:  
אילו היה כתוב היום בחוק האזרחות "מי שזכאי לעלות לישראל ולקבל אשרת עולה, רשאי שר הפנים להעניק לו אזרחות ישראלית", והיו מבקשים את חוות-הדעת של היועץ המשפטי האם זה חל גם על אלה שטרם הגיעו ארצה, הייתי אומר שהנוסח הזה מספיק רחב כדי לכלול בו גם את אלה שנמצאים כאן וגם את אלה שעוד לא הגיעו. אולם כאשר אנחנו רוצים לכלול במסגרת החוק סוג נוסף של אנשים, שלחלק מהם ממילא ישנה הזכות הזאת היום, עלינו לומר זאת בצורה יותר ברורה. אינני רוצה להמצא במצב שאצטרך להסביר לעולם שהסעיף הזה מדבר על אלה שטרם הגיעו ארצה. כאשר הצגתי את הצעת החוק של הממשלה לראשונה והזכרתי את החוק הסובייטי אמרתי שגם בו יש הוראה דומה בה מדובר במפורש על אנשים שטרם הגיעו. להבליע זאת לגמרי - בכך לא נשיג את המטרה המבוקשת.

אני מציב לשמור על המסגרת של סעיף 2 הקיים, שדין באזרחות מכוה שבות. על-ידי-כך נוסף לתוכנו הבהרה מבלי

ליצור קטגוריה נוספת ונפרדת של אנשים. נוסף את האלמנט של מי שהבלע את רצונו להשתקע בישראל במלים מפורשות, כאלמנט נוסף במעמד הבין-לאומי של הסעיף הזה, ושבצורה זו או אחרת מצביע על-כך שלא מדובר על המצב הרגיל של זכאות לאזרחות למי שמגיע לישראל מכוח שבות, אלא מדובר על אנשים שמבקשים את האזרחות מראש כאשר טרם היתה בידם הזכות או האפשרות לממש את רצונם לעלות לישראל.

יש לי בקשה שאיננה נוגעת לחוק האזרחות. הייתי מבקש שהוועדה תשלב בדיוניה נושא שאיננו ארוך - תיקון לחוק בתי-המשפט, שהוא חשוב מאד למערכת בתי-המשפט - ושחידון בו בישיבתה הקרובה.

לא אוכל לתת תשובה מחייבת. ברור שביום רביעי הבא הישיבה תהיה מוקדשת לאזכרה

היו"ר ש. פרידמן:

לד"ר בן-מאיר ז"ל.

אפשר לסכם שבישיבה ביום שני הבא נדון באותו תיקון לחוק בתי-המשפט.

א. אנקוריין:

לא רציתי להתחייב מטעם טכני פשוט: היות ועלי להגיע מעמק בית-שאן, אינני יכול

היו"ר ש. פרידמן:

להבטיח שאוכל להיות כאן בשעה 9. אם ד"ר הלוי יסכים לקיים את ישיבת ועדת המשנה שלו רק הפעם, כלומר ביום שני הבא, בשעה 9, ואילו מליאת הוועדה תתכנס בשעה 11 - נוכל לקיים את הדיון הזה.

מסכים.

ד"ר ב. הלוי:

הישיבה ננעלה בשעה 10.45.