

פרוטוקול מס. 165  
מישיבת ועדה החוקה, חוק ומשפט שהתקיימה  
ביום ג', י"ז בטבת תשל"ב - 4.1.72, שעה 14:45

---

נכחו:

חברי הועדה:  
י. גולדשמידט - היו"ר  
א. אנקוריין  
י. ארידור  
מ. בן-פורח  
ש. פרידמן  
י. קורן

מוזמנים:  
מ. גלס - משרד המשפטים  
מר זוסמן - משרד התחבורה  
א. שפט - משרד המשפטים

מזכירת הועדה: ר. מלחי

רשמה: א. ובר

- סדר היום:
- (1) אישור צו לפי פקודת הראיוח (נוסח חדש),  
תשל"א-1971 - צו בדבר קביעת עובדי ציבור
  - (2) אישור תקנות לפי חוק הטיס (עבירות ושיפוט)

אני פותח את הישיבה.

א. שפט:

הבאתי נוסח חדש בדבר צו בדבר קביעת עובדי ציבור.

כפעם שעברם הייתה כיקורת, וכיין היתר הציעו לא לתת לכל עובדי הרשויות המקומיות תעודת עובד ציבור, ואחר כך הציעו לא לתת לאף אחת מעובדי הרשויות המקומיות. כמו כן עוררו את הקשיים מי זה מזכיר ומי זה גזכר. אחר כך הציע מישו שאולי נדרג ונקבע מבחינה פונקציונלית של דירוג; אולי ישנם עובדים בעלי תפקיד ואחריות, אבל הם אינם מזכירים או גזכרים סטטוטוריים ברשות המקומית. נענינו לגבי קביעת דירוג.

לגבי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם אמרנו "ראשי משויות מקומיות וסגניהם בשכר". ועל ידי כך גם לא להרחיב את ההוראה הזו על חברי רשויות מקומיות אחרים.

המדובר כאן על תעודת עובד ציבור. תעודת עובד ציבור יתן עובד כזה שבחזקתו רשומים תיקים. אין להניח שבחזקת חבר ברשות המקומית רשומים תיקים שהוא חייב לתת תעודה על כך. יש להניח שדכרים כאלה נמצאים בידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם בפועל. לכן אנו מציעים לתת להם לחתום על כך.

י. ארידור:

דירוג אחיד ודרגה מקבילה - האם זה דבר אחיד?

א. שפט:

כן. זה דבר שונה. כאשר לעובדים אנו אומרים שדרגה ט"ו ומעלה היא כערך הדרגה שממנה ומעלה העובדים נחשבים ככירים. היינו ערים לכך שיתכן ברשויות מקומיות קטנות, רק הגזכר והמזכיר יהיו בקטגוריה כזו. ואילו ברשויות גדולות יהיו מספר עובדים שיהיו בקטגוריה זו. אבל אז יש להניח שבידיהם תיקים שמהם אפשר לקבוע אם העובד הוא עובד ציבור או לא.

היו"ר י. גולדשמידט:

רשויות מקומיות כוללות גם מועצה מקומית?

א. שפט:

כן.

י. ארידור:

אני נגד המלה "בשכר". יתכן שגם סגן שאינו בשכר הוא ממונה על משו בעיריה. יכול להיות שהוא יושב-ראש ועדה מסויימת. כל מטרת הסעיף היא לחסור מזמנם של אנשים שלא ירוצו לבית המשפט בדבר שאין צורך לרוץ. אדם שמקבל שכר לא יריצו לבית המשפט ואילו את מי שלא מקבל שכר יריצו. למה להפלות את הסגן בשכר מזה שאינו בשכר. אם אין לו כמה לטפל בעיריה, לא יהיה לו על מה לתת תעודות. ואם יש לו כמה לטפל, שיתן את התעודה.

א. שפט:

שקלנו את הנושא, ואנו מציעים לא לכלול את כל חברי ההנהלה, לא כל חברי הנהלת העיריה ולא כל הסגנים שאינם בשכר. חשבנו שאם אדם כזה עומד כראש מחלקה הרי יש למחלקה גם מנהל מחלקה. אז כל מה שיצטרכו כבית המשפט להוכיח כאמצעות תעודת עובד ציבור, יוכל לאשר אותו עובד שהתיק דה-פקטו בחזקתו. סגנים בשכר הם לפעמים ממלאי מקום ראש העיר, והם עלולים להתקשקש לתת תעודת עובד ציבור. לכן אנו מבקשים לצמצם את מתן התעודה לאנשים שמקבלים שכר כעד עבודתם ברשות המקומית.

א. אנקוריון:

יש לי הערה כללית. אינני מאושר מכל העניין הזה, לכן אינני מחווה דעה. אני סבור שפתחו פתח רחב מדי לשחרור אנשים מלכוא ולתת תעודת עובד ציבור. הדוגמא של מר שפיידר בעירית תל-אביב היא דוגמא טובה. הוא חבר בהנהלת עירית תל-אביב בעניינים רציניים, ופה כאופן שרירותי משחררים חלק מהסגנים מלכוא ולתת ענות ואילו אותו לא משחררים. לפי איזה קריטריון? אינני בטוח שעניין הדרוג מדרגה ט"ו ומעלה מכסה את הנושא. העירותי זאת רק כדי לתת ביטוי לספקטיוזם.

היו"ר י. גולדשמידט:

המלה "עובד ציבור" משמעותה שלא יהיו עובדים שהם בקשר של עובד ומעביד, אלא

שהם נבחרים.

הייתי מבקש ממר שפט שיאמר לנו מהם דרגות ההשוואה המקצועיות לדרוג האחיד.

א. שפט:

גם בחוק הכתירות מקובל להשתמש כדירוג האחד. כשחלים שם כל מיני איסורים הפרזיולוגיה היא דרגה ט"ז של הדירוג האחד, או דרגה מירילה כדירוגים המקצועיים. אני מוכן להקריא מהן הדרגות המקצועיות המקבילות לדרגה ט"ו:

- כדירוג ממ"ש - ג' ומעלה;
- כדירוג משפטנים - ה' ומעלה;
- כדירוג עתונאים - ו' ומעלה;
- כדירוג מהנדסים - ג' ומעלה;
- עובדי מחקר - ה' (א).

היו"ר י. גולדשמידט:

טבלת ההשוואה חשובה והיא מוכיחה על המצאות דבר קבוע. אני מעמיד את ההצעה להצבעה כפי שהיא. (הצבעה). התקנות האלה מאושרות.

תקנות הטייס

היו"ר י. גולדשמידט:

הנושא הוא תקנות הטייס, רשות מוסמכת. התקנות הללו הוחלפו. דנו כבר בזה ביום 1.11.71, והושמעה אז ביקורת כהרבה פרטים, ולכן יש לפנינו היום נוסח חדש, מטעם משרד התחבורה בהתייעצות עם משרד המשפטים.

מר זוסמן:

לפי סעיף 26 לחוק הטייס, (עכירות ושיפוט), תשל"א-1971, שר התחבורה והמשפטים ממונים על ביצוע החוק ומוסמכים להתקין תקנות. בסעיפים 6, 9, 10 לאותו חוק מוזכר המונח "רשות מוסמכת". הכנו בפעם שעברה את התקנות שקבעו מי היא הרשות המוסמכת. היו מספר הסתייגויות ולפי זה תוקנו התקנות החדשות. ההבדלים שהיו בין התקנות שהכינו כ-1 בנובמבר לבין היום הם 5:

(א) שינוי השם: קודם היה "עכירות ושיפוט" ואילו עכשיו השם הוא "תקנות בדבר רשויות מוסמכות לקביעת הודעה".

(ב) הוספת הגדרה של מפעיל. ההגדרה נלקחה מחוק רישוי שירותי תעופה, תשכ"ז-1967, בשינוי קל. הבעלים או השוכר ולא המטייס, כי המטייס הוא זה שמודיע.

(ג) הכהרה כי הקברניט חייב להודיע את ההודעה לענין סעיף 6, 9 ו-10 לחוק הטייס, עכירות ושיפוט, למשטרת ישראל.

י. ארידור:

מי יהיה המפעיל חוץ מהבעלים והשוכר?

מר זוסמן:

יכול להיות הסוכן.

י. ארידור:

אתם מציעים שיודיעו לסוכן של "אל-על"?

מ. גלס:

זה יכול להיות לפעמים.

י. ארידור:

הדבר אינו נראה לי.

מר זוסמן:

הקברניט חייב להודיע למשטרת ישראל, ואם נבצר ממנו באמצעות מפעיל.

י. ארידור:

אם אתם מרשים להודיע גם לסוכן של "אל-על", זו לא הודעה.

מר זוסמן:

(ד) הערה נוספת הייתה לסעיף שהיה ג'2. חברי הועדה ביקשו להכהיר שהמדובר במלים "להודיע למשטרת ישראל" שהכוונה על הורדת אדם ומסירתו לפי סעיף 8 ו-9 בחוק. והבהרנו זאת.

(ה) הוספה של תקנה 2 שכאן לפי בקשת חבר הכנסת ארידור. לפיה הרשות המוסמכת בישראל לפי סעיף 7(1) היא הרשות שבידה הרשות לסרב להוריד אדם או להשאירו, חתיה שר הפנים. הועדה לא קבעה מי חתיה הרשות, רק ביקשה שתהיה איזכור. לאחר התייעצות עם שר

מר זוסמן:

הפנים קבענו שזה שר הפנים או מי שיוסמך על פי חוק הכניסה לישראל, חשי"ב-1952.

מ. בן-פורת:

איני זוכר את הנוסח המקורי. האם יש לנו כיסוי למצב ב-(א) ו-(ב) שכמיהה ונכצר ממנו הדבר, להודיע באמצעות מיתקן פיקוח שעמו יש לו קשר אלחוטי. האם אנו מכוסים שהוא יעביר את ההודעה דרך המיתקן שכחוק?

מר זוסמן:

יש שני סוגי מתקני פיקוח. חכרת "אל-על" מקיימת קשר עם מגדל הפיקוח כלוד ועם מתקן כחכרה עצמה. עם מסירת ההודעה למרכז ייצא הקברניט ידי חובה. נוספה הוראה ברשיון המפעיל של החכרה שמחייבת אותה להעביר הודעה סו מיד למשטרה, לפי חוק רישוי היתרי העופה.

י. ארידור:

יש לי הערה שהערת קודם. אם כמלה "לרכות" אנו מתכוונים לרבות הכעלים והשובר, כלומר מי שמטיס את הכלי, אנו חותרים תחת המטרה, תחת סעיף (ג). שם נאמר קודם כל יודיע למשטרה. אחר-כך, אם נכצר ממנו, כאמצעות מפעיל כלי חטים ורק בסוף באמצעות כלי סביר אחר. יוצא שהקברניט מגיע לסוכן כבר באפשרות השניה. ההגיון היה שיגיע רק באפשרות השלישית.

מר זוסמן:

זו אפשרות. אבל אם אתם מבקשים, אפשר למחוק את המלה "לרכות". רצינו להקל אם נחת ברשות שמחוץ לישראל.

י. ארידור:

שיהיה לו סדר עדיפות. קודם כל המשטרה, אח"כ "אל-על" ואחר כך כל גורם אחר.

מר זוסמן:

אני מסכים שזה מקרה לגמרי שולי, והוא ודאי ימצא את הכעלים או השוכר.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מציע לכדוק זאת.

י. ארידור:

אם המפעיל כולל סוכן, חהיה לטייס הכריזה להודיע למשרד הראשי של "אל-על" שלא קשור והוא רק מוכר כרטיסים. או לסוכן. והוא יודיע לסוכן.

היו"ר י. גולדשמידט:

השאלה היא אם יש פירוש סביר לאפשרות הקודמת למלים "לרכות"?

י. ארידור:

צריך למחוק את המלה "לרכות".

מ. גלס:

נמחק זאת. זה מקרה שולי ביותר. למעשה השאלה הזו עוד לא התעוררה ככלל כמשך השנה. המקרה היחידי היה בקשר לערכי שהשתולל במטוס. חוץ מזה לא היתה הזדמנות להפעלת החוק, ויש להניח שהמקרים יהיו נדירים.

המצב כעת הוא כזה: כשנמצא הקברניט כבר אחרי הנחיתה במקום שהוא פגוע או יותר מסודר, יהיו נדירים ביותר המקרים שלא תהיה לו אפשרות להתקשר טלגרפית עם מדינת ישראל. המקרה הרגיל יהיה שכלי הטיס נוחת. שונה המצב כשהוא צריך להודיע כשהוא עדיין בטיסה. הסבירו לנו נציגי איגוד הטייסים כשהופיעו בפנינו בעת הדיון בהצעת החוק, שאז הם נמצאים בקשר עם החכרה שלהם ולא עם גורמים ממלכתיים ישראלים. ולכן באה ההצעה- נכצר ממנו להתקשר עם משטרת ישראל, שיתקשר עם "אל-על".

היו"ר י. גולדשמידט:

ההצעה היא למחוק את המלה "לרכות".

י. קוקן:

אני גורס שהמלה "לרכות" צריכה להישאר. נציג משרד המשפטים הכהיר זאת. אני פונה כמיהה ונכצר ממני להתקשר ישר. האלטרנטיבה ב-(ג) ברורה. אם לא למשטרה, יכול לפנות לסוכן וכו'. אם אתם מסכימים כפי שהסכרתם לגבי שעת חירום, כשהטייס כאויר ואין לו אפשרות להתקשר עם משטרת ישראל, אם מוחקים את המלה "לרכות" ממעטים את הזכות או היכולת של הטייס. לכן אני מציע לא למחוק.

מ. גלס:

אני רוצה לחזור שוב על דירוג חובת ההודעה: בדרג הראשון - המשטרה. אם קיימת אפשרות להתקשר עם המשטרה בדרך טלגרפית, אז בכקשה. אם לא טלגרפי, הוא יכול להפעיל את המשדר ולהתקשר ל"אל-על". כאן "לרכוח" יכול לכלול סוכן. אני לא כל כך בטוח אם כאמת הסוכן לפי הפירוש המילולי של המלה "מפעיל" כולל את הסוכן. אם הוא הנציג של הבעלים זה כולל. אני יכול לתאר לעצמי אולי עוד מקרה אחד שזה לא הבעלים ולא השוכר. אלא שכלי טיס ששייך לחברה פלונגית מופעל על ידי חברה אלמרנית שלא על פי הסכם שמוחר להגדירו כשכירות, אלא כהסדר שיש לו חכונות מסוימות, כך שאי אפשר להגדירו בחור שכירות. כאותם המקרים יכול להיות ש"אל-על" הוא מפעיל כלי טיס שהוא שייך לחברה אחרת, אבל לא על פי שכירות, אלא על פי הסכם מיוחד. גם במקרה כזה היינו רוצים שהקברניט ייצא ידי חובתו אם יודיע ל"אל-על".

מ. בן-פורח:

יש לי הצעה: אני חושב שצודק לה"כ קורן. אולי יש מקרים שאנו לא יודעים והנסיון יגלה אותם. אולי נחליף, ואת המפעיל נכניס לסעיף 2, כדי למקד את חשיבות המשטרה שהיא הרשות המוסמכת, והמפעיל יהיה בדרג השני.

היו"ר י. גולדשמידט:

לסדר נתייחס אחר קד.

י. ארי דור:

לענין ההגדרה של "לרכוח": השארתי המלה מקטינה את סידורי הבטיחות. ואילו כשמצמצמים את אפשרויות ההודעה מגבירים את הבטיחות ואת הקשר של הטייס עם המשטרה. אם אני מאשר שיקול דעת לקברניט גם בדירוג השני אני מצמצם את סיכויי הבטיחות בישראל.

הערה שניה: בקשר לחקנה 4. איני רוצה לערער על שר הפנים. אלא אני רוצה לשאל לגבי אופי הגדרת הרשות המוסמכת לענין סעיף 7. הרשות המוסמכת לפסקה 1 לסעיף 7. זו הרשות המוסמכת - שר הפנים. שר הפנים מסרב להחזיר ירידת האדם לישראל. מהי הרשות המוסמכת לגבי פסקה 3? מהי הרשות המוסמכת לגבי סעיף 9(א). האם היא שר הפנים או משטרת ישראל?

מ. גלס:

משטרת ישראל.

י. ארי דור:

על פי הנאמר בסעיף 7 משחמע שהוא מפנה לרשות מוסמכת. בסעיף 9 מתכוונים אמנם לאופן המסירה ולא להגדרת הרשות המוסמכת. בכל זאת יוצא שהמלה רשות מוסמכת יש לה שני מובנים ועל ידי כך ינותק הקשר בין סעיף 7 ל-9. הקברניט יכול להחזיק באדם ולמסרו לשר הפנים כאמור בסעיף 9. ורשאי לפי סעיף 9 למסור רק לידי שר המשטרה. אינני אומר שיש טעות בכוונה. ברור שבסעיף 9 הרשות המוסמכת זו המשטרה ואילו בסעיף 7 שר הפנים. אבל כתוצאה מהעובדה שיש שתי רשויות מוסמכות, עלולה להיווצר סתירה בין חלקי החוק. יש הכדל בין המסירה לשר הפנים ולמשטרה.

היו"ר י. גולדשמידט:

שר הפנים מסרב לקבל אותו, לכן יכול להמשיך במעצרו.

י. ארי דור:

אם כך, נקבל את ההערה היותר נכונה. שב-7(1) לא כתוב למסור, אבל למסור כתוב לפני (1). אם אנו מפרשים שהרשות המוסמכת בסעיף 7 לפני (1) אינה נכללת בהגדרה של שר הפנים, יוצא שרשות מוסמכת לענין סעיף 7 רישא, אינה מוגדרת בכלל.

היו"ר י. גולדשמידט:

כתוב "כאמור בסעיף 9".

י. ארי דור:

לא. כי כתוב בסעיף 2 "לענין סעיף 6, 9, 10 הרשות המוסמכת היא משטרת ישראל".

היו"ר י. גולדשמידט:

אבל בסעיף 7 יש איזכור של 2. והתקנה 2 חלה על הרישא של סעיף 7.

י. ארי דור:

צריך היה להגדיר ככה. נאמר למסור לרשות מוסמכת כמו ב-9. זה נאמר לגבי

י. ארידור:

אופי המסירה והתנאים שלה, ולא לגבי הרשות המוסמכת. נאמר "כאמור בסעיף 9"; זה מתייחס לתנאי המסירה. בסעיף 7 נאמר כי הקברניט רשאי להמשיך במעצרו עד למסירתו כאמור". כמלה "כאמור" הכוונה לאופי המסירה. הי"ר י. גולדשמידט:

י. ארידור: אם זה כך, אנו מגדירים רשות מוסמכת לסעיף 6, 9, 10 ופעם אחת מוציאים את המלה רשות מוסמכת מכלל ההגדרות. למה איננו אומרים שגם לסעיף 7 רישא תוגדר משטרת ישראל כרשות מוסמכת?

א. אנקוריון: אני חושב שהטענה המוצעת מיותרת ככלל. אין רשות מוסמכת לענין פסקה 1 סעיף 7. לגבי סעיף 3 אין רשות מוסמכת.

י. ארידור: מר זוסמן: אחת מאלה. ואחד המקרים הוא שכיוונתו למסור לרשות מוסמכת.

א. אנקוריון: פסקה (1) אינה מדברת על קבלת האדם, אלא שהרשות המוסמכת שבה נחת, מסרבת לאשר הורדת האדם. אצלנו הרשות המוסמכת היא שר הפנים. הרשות המוסמכת בסעיף 7(1) היא שני דברים שונים. אני חוזר כי ממה שאמכתי.

מ. גלס: אני מצטרף ליושב-ראש בענין הרישא של סעיף 7. לי זה ברור שמסירתו לרשות המוסמכת כאמור בפעם 9, הכוונה לרשות המוסמכת בענין סעיף 9. לכן אין צורך להוסיף הגדרה נוספת מהי הרשות המוסמכת לענין הרישא. זו הרשות המוסמכת שמדובר עליה בסעיף 9.

כאשר לפסקה 3: אני מצטרף לדעתו של זוסמן שכל מה שכחוב כאן ב-1 עד 3 מדובר בכיוונה של הקברניט. ראשית כל, באיזה מסירה מדובר: מדובר במסירה על פי חוק זה. ומסירה על פי חוק זה היא מסירה על פי סעיף 9. ואנו חוזרים אף על פי שלמעלה לא חזרו שוב לרשות המוסמכת כאמור בסעיף 9. אין לי ספק שזו הרשות המוסמכת שמדובר עליה בסעיף 9. בסעיף 4 הכנסנו את הרשות המוסמכת כדי להסיר ספק. כי אפילו בלי סעיף 4, מי היא הרשות המוסמכת לסרב לירידתו של אדם לשטח? זה מי שממונה על חוק הכניסה לישראל. אצלנו זה תמיד שר הפנים. אחרי שנחבקשנו להכחיר למי הכוונה כתכנו שזה שר הפנים או מי שממונה על ידיו. אפילו אם נמחק את סעיף 4 לא נמנע את המצב שהיה קיים כל הזמן.

הי"ר י. גולדשמידט: לשאלת הגדרת המפעיל. ההגדרה הזו מופיעה פעם אחת בסעיף (ג). יכולנו לחסוך לנו תקנה אחת ולא להשתמש במלה "מפעיל" בסעיף (ג); ולומר - אם נבצר ממנו הדבר כאמצעות הבעלים או השוכר, ואם אף דבר זה נבצר אז בדרך אחרת. אנו לא צריכים מונח שרק מסבך את העניינים. כאן כחוב המפעיל רק לתקנות אלה. הייתי מציע שנוותר על תקנה 1, ונחקן את סעיף (ג) ונכתוב "כאמצעות הבעלים או השוכר של כלי טיס, ואם דבר זה...". וכך אנו אומרים דבר ברור.

מ. גלס: אנו מקבלים זאת.

הי"ר י. גולדשמידט: על-ידי זה תקנה 2 הופכת לתקנה 1. כמו-כן הורדנו את המלה "לרכות". אני רוצה לשאול מבחינת העריכה: - האם לא יהיה נכון להקדים את מה שנקרא כעת סעיף 4, כדי שההגדרות תהיינה יחד? ועל ידי כך אנו מפצלים את סעיף 4. (מוסכם).

מ. בן-פורת: אולי להוציא את המלים האומרות שהכוונה לשר הפנים. למה שתהיינה שתי רשויות בהגדרה? הי"ר י. גולדשמידט: הרשות המוסמכת לעצור היא המשטרה ולכן אפשר לחסוך זאת. לענייני מעצר אנו מגדירים את המשטרה, ולענין סירוב לקבלת אדם מיד הקברניט זה שר הפנים.

י. ארידור:

ההערה היחידה שיש לי: כרשות מוסמכת  
נזכרת 5-6 פעמים ומגדירים אותה בהגדרות  
שונות ומשאירים אחת או שתיים לא מוגדרות, זה יוצר כלכול. לגבי סעיף  
(3) אין הגדרה לאישה רשות מוסמכת יש למסור את האדם.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני רוצה להעמיד לפני הועדה שתי הצעות:  
(א) שבסעיף 7(3) רשות מוסמכת תוגדר כמשטרה  
וזה ייאמר לתקנה 6;9 ו-10, ואחרי 6 יבוא 7(3) כדי שגם שם ידובר על  
המשטרה.  
ההצעה מתקבלת.

(ב) מי בעד זה שגם ברשא של סעיף 7 ייאמר

שהרשות המוסמכת היא המשטרה?

היתה הצעה של ח"כ בן-פורת שלא נגדיר בסעיף 7(1) כרשות מוסמכת את  
שר הפנים. לעומת זאת טיעונו של ח"כ ארידור לא להשאיר דברים בלתי  
מוגדרים כשחלק אנו מגדירים, כוחו יפה בעצם לגבי הצעתו של בן-פורת.

קיבלנו את הצעתו של ארידור ומכאן שנגדיר את הרשות המוסמכת בסעיף 7(1).

תיקון נוסף: מה שכתוב כעמוד 2 בסימן

4 יאוחד עם מספר 2 וייהפך לסעיף 1. אנו מבטלים את תקנה 1.  
ככותרת יש לתקן ולכתוב "ומתן".

י. קורן:

אני מסכים לצרף את סעיף 2 עם 4.  
אבל חיות ומדובר על שתי רשויות -  
המשטרה ושר הפנים, הייתי מציע להשאיר שתי תקנות, זו אחת זו.

י. גולדשמידט:

אני מסכים לכך, ובסעיף 4 יהיו שתי תקנות.

האם כל השינויים הללו מהאשריים?  
השינויים מתקבלים.

הישיבה ננעלה בשעה 16:00