

פרוטוקול מס 197

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט

יום ב', כ"ו בניסן תשל"ב - 10.4.72, 10.30.

נכחו:
י. חברי הועדה: י. גולדשמידט - יו"ר
ר. ארזי
י. ארידור
א. אנקוריון
מ. ביבי
מ. בן פורת
ש. פרידמן

מוזמנים:
מ. גלס - משרד המשפטים
ד. ר. גרא - משרד החוץ
ד. נגבי - משרד המשפטים

מוכירת הועדה: ר. מלחי

רשמה: א. אשמך

חוק העזרה המשפטית למדינות זרות (תיקון), תשל"א-1971

סדר היום:

1356

היו"ר י. גולדשמידט: רבותי, אני פותח את הישיבה.
 נעסוק היום בסעיף 3 בחוק העזרה המשפטית
 למדינות זרות. סעיף זה מוסיף למעשה ארבעה סעיפים וגם סוגיות
 חדשות שלא היו בחוק המקורי. אנחנו באים לסעיף זה לא מפני שגמרנו
 כל מה שיש לפנינו. עדיין אנחנו חייבים ביהוד עקרוני בסעיף 1, ומשרד
 המשפטים צריך להמציא לנו ניסוחים ובירורים בסעיף 2. אבל אין טעם
 שנשוב לעסוק בסעיפים אלה כל עוד אין לפנינו נוסח מחוקן.

סעיף 3 מוסיף 4 סעיפים ראשיים: 7א, 7ב, 7ג,
 7ד. סעיף זה דן בעזרה שמדינת ישראל תיתן למדינה אחרת על ידי העברת
 אסיר או עציר לחו"ל וכל הכרוך בזה.

מ. גלס: העולה לסעיף 7 הנ"ל באמנה האירופאית, אבל
 משמעותו רחבה יותר. העזרה תנתן לא רק במסגרת
 האמנה. אם בבית משפט בחו"ל מתנהל הליך אזרחי או פלילי ומבוקש אדם
 שנמצא בישראל במעצר או במאסר על מנת שימסור עדות באותו משפט או
 לצרכיזיהוי ועימות - חוק זה בא לאפשר את העברתו למעצר או למאסר בחו"ל.
 (קורא סעיפים 11 ו-12 באמנה)

סעיף 12 עוסק לא רק באדם שנמצא בישראל
 במעצר או במאסר ומועבר לארץ אחרת להתייצב לפני בית המשפט שלה. כל
 אדם שמקבל הזנמה כזאת ונענה לה, מובטחת לו חסינות על כל המעשים
 שעשה לפני שיצא את הארץ. כמובן, אם בבואו לאותה ארץ הוא מעיד שבועת
 שקר, או עובר עבירת תנועה, על כך אפשר להביאו לדין. אבל כדי לסייע
 להליכים משפטיים וכדי לעודד אנשים שיבואו להעיד במדינות אחרות מרצונם
 הטוב, מובטחת להם חסינות.

יכולה להתעורר שאלה בקשר למדינה שלא חתמה
 על האמנה, כי החוק איננו קשור באמנה. כדי ליטול את העוקץ, אימצה
 הצעת החוק שלפניכם את הסייג שבאמנה, שאי אפשר להעביר עציר או אסיר
 ללא הסכמתו.

היו"ר י. גולדשמידט: באמנה נאמר, שהמדינה המתבקשת יכולה לסרב
 להעביר את האיש אם איננו נותן הסכמתו. החוק
 שלנו אומר שבלי הסכמה אי אפשר להוציא את האיש. כלומר, החוק שלנו
 מחמיר בענין זה יותר מהאמנה.

ד. ארזי: בסעיף 11 באמנה יש ארבעה תנאים להעברה,
 והראשון בהם הוא הסכמת האסיר או העציר.
 הנאי זה ישנו גם בחוק שלנו. מה בדבר יתר שלושת התנאים?

ש. פרידמן: מה הדין אם תקופת המעצר או המאסר של האיש
 מסתיימת תוך כדי שהייתו בחו"ל?

ד. ארזי: מר גלס אמר, שאם אדם שהועבר לחו"ל נשבע שם
 שבועת שקר, או עבר עבירה אחרת, אפשר להשאיר
 אותו באותה מדינה תקופה נוספת. האם זה לא עומד בסתירה לנאמר בסעיף
 7א?

היו"ר י. גולדשמידט: בדיון במליאת הכנסת היתה הערה ל-7א והערה
 ל-7ב. ח"כ אנקוריון הציע להגביל את זמן
 השהות בחו"ל למספר חודשים, אפילו אם בשו"ב לארץ חוזר האיש למעצר
 ישראלי.

אני הצעתי, ושר המשפטים אמר שכדאי לבדוק זאת,
 שבית המשפט בישראל יוודא שתנאי האחזקה בחו"ל יהיו סבירים ודומים
 לאלה שבארץ. יש הבדלים גדולים בין בתי הסוהר במדינות השונות.

מ. גלס: את התנאי הראשון באמנה הסכמת האסיר
 או העציר - אנחנו עשינו תנאי מחייב ולא
 פקולטטיבי. התנאי השני שבאמנה אף הוא נמצא בסעיף א. לא הובטח
 בחוק במלים מפורשות שהעברה לא תאריך את החזקתו של האיש במשמורת,
 אבל נאמר ש הובטח להנחת דעתו של בית המשפט כי הוא יוחק שם
 במעצר או במאסר לתקופה שבה היה מוחזק במשמורת אילו היה בישראל וכי
 יוחזר לישראל תוך פרק זמן שציינן בית המשפט. מזה מסתבר כי
 בית המשפט יודיע לרשות השיפוטית בחו"ל שפלוגי או אלמוני מוכן לבוא

להעיד, אבל תקופת מעצרו או מאסרו מסתיימת ביום זה וזה ולכן יש לשחררו בגמר תקופה זו. בית המשפט יכול להיות עוד יותר ליברלי כלפי העציר ומחמיר יותר כלפי המדינה המבקשת ולומר, כמו שחה כ אנקוריון ביקש אפילו לכתוב בחוק, שמעבירים את האיש שעדותו מבוקשת, אבל בעיני בית המשפט יהיה סביר אם העניין ייגמר בששה שבועות והוא מבקש להחזיר את האיש לישראל בתום ששה שבועות. נראה לנו שהכנסת התנאי הרביעי שישנו באמנה עלולה לסבך את העניינים. אנחנו מבטיחים שאיש לא יועבר למדינה אחרת בלא הסכמתו. זוהי בעקפיין גם תשובה לשאלה של חה"כ פרידמן. בית המשפט יקבע שיש להחזיר את האיש ביום שנגמרת תקופת מאסרו.

החוק שלנו מחמיר בעניין החסינות יותר מאשר האמנה. באמנה ניתנת חסינות לגבי עבירות שעבר האיש לפני שנכנס למדינה המבקשת. בקשר לעבירות אחרות אמנם נאמר שאין חסינות, אבל לא נאמר שחייבים להחזירו בכל מקרה ומקרה. יכול להיות מקרה שאדם נמצא לצרכי מתן עדות במדינה שקשורים אתה בהסכם הסגרה, ויתכן לבקש מאסרו או הארכת מאסרו לצורך ההליכים הפליליים בדרך של עתירה להסגרתו, בתנאי שהעבירה היא בת הסגרה.

אם תתקבל ההצעה של חה"כ אנקוריון לקבוע תקופה מקסימלית שמוחרר להחזיק אדם במעצר או במאסר בחו"ל, זה עלול לגרום קשיים במקרים מסויימים. יכולים להיות דברים בלתי צפויים, אי אפשר יהיה לסיים את חקירת העד במספר חודשים, נניח ששה חודשים לא יספיקו לחקירה, ותתעורר שאלה מה לעשות. מקרים כאלה בודאי לא יהיו רבים, אבל יש לשקול את הערבות שניתנת לאסיר בכך שכל העברה מותנית בהסכמתו לעומת התקלה שעלולה להיות במקרים נדירים, כשצריך יהיה להחזיר את האיש לארץ לפני שסיים עדותו + אני מציע לא לקבוע הגבלת זמן. האיש מוגן על ידי הליברום ווטו שלו, הוא יכול לומר שאיננו רוצה בכלל לצאת לחו"ל.

בעניין תנאי ההחזקה בחו"ל, אני מסופק אם בעניין זה הסכמה או אי-הסכמה של האסיר היא הערובה הטובה ביותר, כי יכולים להיות דברים שאינם בתחום ידיעתו. אדם מסכים בתום לב לצאת לחו"ל, ואחר כך מתברר שתנאי האחסנה שם הם קשים. יתכן שבית המשפט צריך להביא בחשבון שיקול זה בבואו להחליט אם להעביר אדם לחו"ל.

י. ארידור: אני שותף לכמה דברים שהשמיעו חברים אחרים בוועדה, ואני מציע שהערות אלו והערות נוספות יוכנסו

לנוסח החוק.

אני חומך בהצעה חה"כ אנקוריון. צריך להגביל את הזמן, אני מציע שלא יועבר אדם לחו"ל לתקופה שעולה על שלושה חודשים. אדם מוזמן לחו"ל לא כדי להשפט שם, כי אם צריך להחזירו לארץ כדי לא יהיה ערך רב לפסק דין שינתן בחו"ל. וגם אם הוא מוזמן כדי להשפט, אינני רואה סיבה שבמקרה בלתי רגיל כזה שמביאים אדם מארץ אחרת לא יפעלו במהירות מקסימלית. אם רוצים לחקור אדם או לקבל עדות, זה לא צריך להמשך יותר משלושה חודשים. בישראל חייבים להגיש כתב אישום תוך חודשיים, אחרת אי אפשר להחזיק אדם במעצר. כלומר, אפשר לסיים את החקירה במשך חודשיים. אין סיבה שנתייחס אחרת למדינה זרה ונאפשר לה לחקור תקופה ממושכת יותר.

התנאי שהעמיד יו"ר הוועדה שלנו בדבר שוויון התנאים הוא תנאי הכרחי, ויש לקבוע אותו בחוק. השופט בארץ קובע את תקופת המאסר ביודעו מהם התנאים בבתי הסוהר בישראל. זה אחש השיקולים בקביעת העונש. בארץ יש עבודת פרך, יש ביקורים סדירים, יש אפשרות בלתי מוגבלת לפגישה עם עורך דין. זה חלק מהזכויות של האסיר. אי אפשר לתבוע זהות בתנאים, אבל תנאי המאסר צריכים להיות פחות או יותר שווים - וזה צריך להיות תנאי בחוק.

כבר נאמר שבית המשפט צריך להסביר לאיש את זכויותיו. אינני רוצה שהעציר יחשוב, שאם יסרב לצאת לחו"ל זה יתנקם בו בדרך כלשהי, כאילו הפריע את ההליכים המשפטיים, כאילו התנהג שלא כראוי. בית המשפט צריך להגיד לאיש שזכותו לסרב לצאת לחו"ל, והדבר לא יתפרש לרעתו. יכול להיות שהאסיר רוצה שני שלישים מהעונש, ובמקרה כזה בית המשפט צריך לבדוק ולהגיד לו שהוא יכול להתשחרר לאחר שריצה שני שלישים מעונשו, וצריך להביא בחשבון אפשרות כזאת. האסיר לא ישים לב לדברים מסויימים, אם בית המשפט לא יסביר לו את מצבו ואת זכויותו, בין אם זה ייעשה על ידי בית המשפט או על ידי עורך דין שיעמידו לרשותו.

דרושה הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה להעברת אדם לחו"ל. כלומר, בית המשפט לא יתן צו כזה לא רק בלי הסכמת העציר או האסיר, אלא גם בלי הסכמת היועץ המשפטי לא יהיה צו העברה. בסעיף 8 נאמר "לא תעשה פעולה מכוח חוק זה, אם היא עלולה, לדעת היועץ המשפטי או בא כוחו, לפגוע בריבונות מדינת ישראל, בבטחונה או בכלל מכללי תקנת הציבור". יכול להיות מקרה שאינו נכנס לתחום זה, אבל היועץ המשפטי יהיה סבור שאין הצדקה להעביר את האיש לחו"ל, אולי יכול לבוא חוקר ארצה, או שהבקשה היא בכלל מיותרת. אני סבור שהיועץ המשפטי רשאי להתנגד ולסרב לבקשה כזאת לא רק בגלל סיבות כלליות, אלא גם בגלל סיבות ספציפיות שאינן קשורות בפגיעה בבטחון מדינת ישראל או בריבונותה. גם אם האסיר או העציר הסכים לצאת לחו"ל, אני מציע שלא יוכל בית המשפט לבטל את התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה.

נאמר בהצעה שאי אפשר להעביר אסיר או עציר אם נוכחותו בישראל דרושה להליכים פליליים. הגבלה זו היא מקומצמת יותר מדי, ביחוד אם אין הגבלת זמן בחוק ואפשר לשלוח אדם לחו"ל אפילו לשנים. יכול להיות שנוכחותו דרושה בהליכים אזרחיים, או שיש בכלל סיבה אחרת לא להעבירו לחו"ל. מדוע לקבוע דוקא הגבלה בקשר להליכים פליליים? יכול להיות שאדם צריך להיות עד במשפט אזרחי, אין לו רצון להיות עד במשפט זה והוא מסכים לנסוע לחו"ל. האם זה איננו נימוק למניעת יציאתו? יכולים להיות עניני משפחה, גיטיין. להוציא אדם לתקופה ארוכה מתחום השיפוט, זה ענין מסוכן, אני מציע במקום התנאי שנוכחותו בישראל אינה דרושה בהליכים פליליים, לומר: בתנאי שאין סיבה סבירה או מוצדקת למנוע יציאתו מישראל.

צריך להיות תנאי מעורש שהאיש יוחזר לישראל בתקופת המעצר או המאסר. אם אסיר יוצר לשנים או שלושה חודשים, כפי שאני מציע, אין סכנה, הוא יחזור לארץ לפני שחרורו. אבל אם אסיר יכול להשתחרר בחו"ל, הרי כל אדם שיש לו אינטרס נגד עציר כלשהו, ובמיוחד אשתו או ילדיו שהוא חייב להם מזונות, צריכים להוציא צו עיכוב יציאה מפני שאינם יודעים אם לא תהיה בקשה להעבירו לארץ אחרת, להם לא יודיעו אם תהיה בקשה כזאת. זה עלול להביא מצב בלתי נסבל אם אסיר ישתחרר בחוץ ולא יחזור לארץ, ייעלם לו בארץ אחרת. צריך להגביל את השהות בחו"ל בתקופה של שנים או שלושה חודשים, ולהבטיח שהאיש יחזור בתוך תקופת המעצר או המאסר שלו.

ש. פרידמן: בסוף סעיף 7 א צריך לכתוב שהעציר או האסיר יוחזר לישראל תוך פרק זמן שצייין בית המשפט או בתום תקופת מעצרו או מאסרו, הכל לפי המועד המוקדם יותר. נדמה לי שזה ינמע גם כמה מהתסבוכות שהצביע עליהן חה כ ארידור.

מ. ביבי: נקודת המפתח היא נכונותו של האיש לצאת לחו"ל. יש עוד שתי נקודות חשובות: הבטחת האינטרס הציבורי והבטחת החזרתו של האיש לארץ. אני רוצה לשאול, כיצד יכולה המדינה לאלץ מדינה אחרת להחזיר את האיש בזמן ולא לנצל את הזכות שם כדי להחזיק בו תקופה ממושכת, מטעמים של לחץ דעת הקהל באותה מדינה או מתוך עוינות למדינת ישראל. אנחנו יודעים שיש שינויים ביחסים שבין מדינות, וקיימת השאלה איך אפשר להבטיח שאיש שעבר על פי הסכמתו אמנם יוחזר במועד שנקבע.

היועץ המשפטי לממשלה צריך לחוות דעתו כשיש בקשה מצד מדינה להעביר אליה אסיר או עציר, בענין זה אני מסכים עם חה ארידור. יכול להיות שאיש זה יודע סודות מדינה, ובהיותו במדינה עוינת אפשר לגרום קשיים לישראל, או שהוא חייב במזונות. היועץ המשפטי יודע מהם היחסים בינינו ובין המדינה המבקשת, הוא יכול להתנגד להעברה גם משיקולים של יחסים בין המדינות.

ר. ארזי: המגמה היא להתאים את החוק לאמנה. אני סבור שהמינימום שישנו באמנה צריך להיות גם בחוק שלנו. בסעיף 11 באמנה יש ארבעה תנאים, וגם בחוק שלנו צריכים להיות תנאים אלה. אמר כבר חה כ ארידור, שיכול להיות שנוכחותו של העציר או האסיר דרושה בארץ לא רק לצורך הליכים פליליים, יכול להיות גם משפט אזרחי או ענינים אחרים. התנאי הרביעי שבאמנה צריך להיות גם בחוק שלנו.

אם זה לא קיים בסעיף 8, אני מציע שנוסיף

חנות דעת ליועץ המשפטי.

גם אם לא נקבע בחוק הגבלת זמן, בית המשפט יכול להגביל את זמן שהותו של העציר או האסיר בחו"ל. אני מציע שנשאר קביעת הזמן לבית המשפט, כי הוא יודע מהן הנסיבות. אין צורך להגביל את בית המשפט.

עדיין עומדת השאלה בדבר עבירה נוספת. עבירה נוספת יכולה להיות ביזיון בית המשפט, והשופט יטיל עליו מאסר של חצי שנה. יכולות להיות סיטואציות שונות, יכול להיות שאדם מעוניין מאד לצאת לחו"ל, אולי הוא חושב שבשוייץ יהיה לו טוב יותר, ואולי יהיה גם מוכן לתת למישהו סטירת לחי כדי שיאריכו את מעצרו בשוייץ. אני מסכים לעקרון שיש צורך בשווייץ התנאים, כפי שהציע היושב ראש, אבל אינני יודע איך אפשר להבטיח את זה.

היו"ר י. גולדשמידט: אני מציע שנעבור על העניינים אחד אחד ונכריע. נתחיל בהגבלת הזמן + הצעת חה"כ אנקוריון.

מ. בן פורת: אולי נשאר את הגבלת פרק הזמן בידי בית המשפט, חוץ אינדיקציה שהמחוקק מבקש להגביל את הזמן.

היו"ר י. גולדשמידט: את הצעת חה"כ בן פורת אפשר לנסח כך: הזמן שייראה לבית המשפט כהכרחי לגביית עדות או לפעולה בחו"ל. יש בזה כוונה שבית המשפט לא יהיה יותר מדי ליברלי, אבל לא כובלים את ידיו במספר אבסולוטי. אנחנו מעוניינים בהגבלה, כדי שהשלטונות בחו"ל יזרזו את פעולותיהם.

א. אנקוריון: העברה של אדם לארץ אחרת היא דבר בלתי רגיל, וזה מוכרח להיות מוגבל בזמן. החיקרה יכולה להיות ששה חודשים, אבל מוכרח להיות תיקרה. בעניין זה יש הבדל בין עציר ואסיר. אסיר קיבל את המנה שלו והוא צריך לשבת במאסר. אבל אם מדובר בעציר, אם לא נאשם בפשע קשה, מוציאים אותו בערבות. אם מעבירים עצירים למשמורת לבית משפט זר, מוכרח להיות תיקרה כדי להגן על אזרחי המדינה, אפילו אם הם פושעים.

מ. גלס: עדיין אין לנו נסיון בעניין זה ואיננו יודעים איזה בעיות עלולות להיות. יש עבירות של אנשי הצוארון-הלבן, עבירות מחוחכמות נגד רכוש, סקנדלים פיננסיים בינלאומיים שהחקירה בהם היא מטובכת וממושכת אפילו במדינות מסודרות, ושמיעת הראיות יכולה להמשך גם יותר מששה חודשים, עם הפסקות מסוימות.

אפשר לקבל את ההצעה הראשונה, לא לקבוע זמן באופן נוקשה אלא מבחן. כלומר, בית המשפט יקבע את הזמן שנראה לו סביר כדי לגמור את המלאכה. להצעה זו לא תהיה התנגדות מצידנו. אם יקבעו את הזמן באופן נוקשה, אני בכל זאת מבקש אפשרות שבנסיבות מיוחדות יוכל בית המשפט לתת ארכה, ארכה שלא תעלה על התקופה המקסימלית. אם לא תהיה אפשרות של ארכה, יהיו מקרים שצריך יהיה להחזיר את האיש לארץ ושוב להעבירו לחו"ל, ופירושה הדבר הליכים כפולים, הוצאות מיותרות.

ז. ארידור: אם יבקשו האדרכת התקופה, איך יקבלו הסכמת העציר?

מ. גלס: אם אי אפשר יהיה לקבל הסכמת העציר או האסיר, אי אפשר יהיה להאריך את שהותו בחו"ל.

היו"ר י. גולדשמידט: אנחנו צריכים להחליט אם לכלול בחוק את הצעת חה"כ בן פורת: בית המשפט ישקול מהו הזמן ההכרחי לביצוע הפעולה המשפטית בחו"ל. אחרי כן נחליט אם לקבוע הגבלה של זמן + חה"כ ארידור הציע שנים או שלושה חודשים, חה"כ אנקוריון הציע ששה חודשים. הצעה נוספת אפשרות של ארכה באותם תנאים שניתנה ההוראה הראשונה, שהיינו בהסכמה העציר או האסיר.

ה צ ב ע ה

נחקבלה הצעת חה"כ בן פורת

נחקבלה הצעת חה"כ אנקוריון להגביל זמן שהות בחו"ל

א. אנקוריון: עציר או אסיר מועבר לחו"ל לשם עדות או עימות. דבר זה צריך להאמר גם בגוף החוק. אם הוא נאשם, זה ענין אחר לגמרי, ואז יש צורך בהסגרה. אפשר לגבות עדות גם מאדם שנמצא מחוץ לארץ ולהעבירה כראיה לבית המשפט. אם לא מסתפקים בגביית עדות מאדם שנמצא מחוץ לארץ, אפשר לבקש להעבירו לאותה ארץ לשם גביית עדות חיה במקום או כדי לעשות עימות. לאחר שהחלטנו כבר על עקרון הגבלת הזמן, אני חושב שלא צריך לעשות מיטת סדום. אם יש צורך בהופעה חד פעמית של האיש, אין סיבה שלא יעשו זאת בתוך חודשיים, כפי שאמר ח"כ ארידור. אם יש צורך בעדות ועימות, אי אפשר לדרוש שבתי המשפט בארצות אחרות יהיו זריזים יותר מאתנו. גם אני חשבתי על תקופה של שלושה חודשים, אבל לאחר הבירור נראה לי שצריך לקבוע תקופה של ששה חודשים. אינני מתנגד לאפשרות הארכת התקופה על ידי בית המשפט שלנו, לפי הנסיבות. כלומר, ששה חודשים ועוד שלושה חודשים.

מ. כיבי: יש קשר בין התקופה המקסימלית של שהות העציר בחו"ל ובין אפשרות הארכה.

א. אנקוריון: אני מציע להתפשר על תקופה מקסימלית של 3 חודשים ואפשרות הארכה לשלושה חודשים נוספים.

ר. ארזי: מסתייג מהגבלת הזמן.

מ. בן פורת: מסתייג מהגבלת הזמן.

היו"ר י. גולדשמידט: אני מעמיד להצבעה את ההצעה שהתקופה המקסימלית של שהות העציר או האסיר בחו"ל תהיה שלושה חודשים ותהיה אפשרות להאריך את הזמן בשלושה חודשים נוספים. הארכה תנתן באותם תנאים שתנתן ההחלטה הראשונה.

ה צ ב ע ה

התקבלה ההצעה

י. ארידור: מסתייג מאפשרות הארכה.

אין אפשרות לקיים דיון בבית משפט בישראל כאשר העציר נמצא בחו"ל.

היו"ר י. גולדשמידט: ח"כ פרידמן האלה את השאלה של אסיר שבית המשפט נתן רשות להוציאו מהארץ לשלושה חודשים, אבל הוא חייב לשבת בבית הסוהר רק תודשיים. ח"כ ארידור אמר שיש להבטיח שהאיש יוחזר כל עוד הוא עציר או אסיר, ואפילו ליום אחד מאסר בבית סוהר בישראל, אחרת הוא יוכל להשתחרר בחו"ל ולהתחמק מנושיו או משפחתו. אפשר לגבש הצעה: העברה לשלושה חודשים, עם אפשרות הארכה, ובלבד שהעציר או האסיר יוחזר לארץ בעודנו עציר או אסיר.

מ. גלס: אני מקבל את הרעיון של ח"כ פרידמן, שבשום פנים אין להסכים שהאיש יוחזק בחו"ל במעצר או במאסר תקופה ארוכה יותר מאשר הוא צריך להיות מוחזק בארץ. אני מוכן לבדוק, אם אין הדבר מובטח בניסוח הנוכחי, צריך להבטיח זאת במפורש. סוגיה זו קרובה או לא מן הכרח קשורה לחובת החזרה בכל מקרה. אני מבין שיכול להיות ענין כללי שאיש מסוים יוחזר לארץ, אבל יכול להיות גם מקרה שלמדינה לא יהיה שום ענין שהאיש הזה יחזור. אם האיש ישתחרר בחו"ל, ילך לו לדרכו. לא כל אדם יש לו נושים ולא כל אדם חייב במזונות. לא בכל מקרה צריכה להיות חובת החזרה של האיש בעודו עציר או אסיר. לפעמים זה עלול לגרום תקלות והוצאות מיותרות. אל נכבול ידי בית המשפט. לבית המשפט יש סמכויות רחבות ביותר. אני מסכים שבית המשפט ישקול ענינים אלה לפני שיתן צו, אבל אינני מציע לכבול את בית המשפט שבכל מקרה חייבים להתזיר את האיש ואפילו ליום מעצר אחד בלבד.

היו"ר י. גולדשמידט: אם האיש איננו עציר ואיננו אסיר והוא מתבקש כעדר במדינה אחרת, כיצד נעביר אותו?

מ. גלס:

בסעיף 12 באמנה כתוב, שכל השרות שמדינות נוחנות זו לזו בהזמנת עדים חופשיים הוא שרות המבוסס על שיחוף פעולה וולונטרי מצד העדים. מדובר שם גם על הנצאות, מי צריך לשלם את ההוצאות, איזה מפרעות זכאים לקבל כדי לנסוע לחו"ל. יש הוראה חשובה, אם אדם נענה להזמנה לנסוא לחו"ל, יש לו חסינות מסוימת. אם אדם מוזמן לבית משפט בארץ, אנחנו יכולים לכפות עליו לבוא על ידי מעצר או קנס. זה לא ייעשה לגבי הזמנה מחו"ל.

היו"ר י. גולדשמידט:

אדם נשלח לשלושה חודשים, ואחרי חודשיים הוא צריך להשתחרר ממעצר. במקרה זה אתה כופה על אדם חופשי והוא יכול לתבוע פיצויים, הוא נעדר מעבודה, מפסיד הכנסה או שכר. אנחנו יכולים לומר למדינה המבקשת, שתקופת המעצר או המאסר של איש זה שהם מעוניינים בו תיגמר בעוד חודש וחצי, אם הם מעוניינים לנצל את הזמן הזה - נוכל לשלוח את האיש; אם לא די להם בזמן זה - לא נשלח אותו.

ד"ר גרא:

בסעיף 11 של האמנה נאמר שאפשר לסרב להעביר את האיש עלולה להאריך את המעצר.

היו"ר י. גולדשמידט:

בית המשפט ינהג לפי החוק של מדינת ישראל, ולא יחפש באמנה. אם האמנה נותנת הנחיה שאין מעבירים אסיר או עציר אלא בגבולות מעצרו או מאסרו, מדוע נשמיט את זה מהחוק שלנו?

מ. בן פורת:

לאחר שעברו חודשיים והאיש סיים תקופת מעצרו או מאסרו, אין בית המשפט יכול לשלוט עליו. אפילו אם לא נציין זאת במפורש, אחרי חודשיים הוא איש חופשי, כבר איננו עציר או אסיר.

א. אנקוריון:

יש הבדל בין אסיר ועציר. אסיר נשפט כבר. אינני חושש אפילו אם ישתחרר בחו"ל, אפילו אם יהיו כמה מקרים שאנשים ינצלו את זה לצורך ירידה מהארץ. אבל אנחנו מעוניינים שהעציר יוחזר, הוא דרוש לנו. צריך להיות תנאי שהעציר יוחזר בתוך תקופת המעצר.

י. ארידור:

טועה ח"ה כ"כ בן פורת. בנוסח זה אין הגבלה. הבעיה היא לא להבטיח שלא ירד האיש מהארץ. צריך להבטיח שאנשים שיש להם חביעות נגד האיש יוכלו לממש אותן מבלי להוציא צו עיכוב פרמננטי. אם לא נבטיח החזרה לפני תום תקופת המעצר או המאסר, אדם יוכל להשתחרר בחו"ל, ומדינה זרה תוכל לעצור אותו לפי חוקיה היא. שלטונות אותה מדינה יאמרו שעכשיו פקע צו בית המשפט הישראלי, אין הם יכולים לכפות החזרתו, אבל הם יכולים לעצור אותו.

בארצות אירופה יש אפשרות נרחבת מאד לעצור אנשים, בניגוד לשיטה האנגלו-סכסית המקובלת גם בישראל. באירופה יכולים אנשים להיות במעצר שנים מבלי שיובאו לדין, רק מפני שעדותם דרושה. זה ענין חמור מאד. העציר שנחן הסכמתו לנסוע לחו"ל לא ידע את כל הדברים האלה. הוא יכול לטעות. יכול להיות אזרח ישראלי שעבר עבירה קלה, והוא מסתבך בחו"ל, ישב שנה במעצר. יש לתבוע החזרתו לפני תום תקופת מעצרו או מאסרו - זה צריך להיות תנאי מפורש בחוק. בית המשפט צריך לקבל ערובה ששום דבר לא ימנע החזרת האיש לארץ, ואפילו אם עבר עבירה בהיותו בחו"ל. יכול להיות סעיף בחוק אחר, שבמקרה כזה אפשרי שיפוט אקס-טריטוריאלי. אדם ברח ממשורת במדינה אחרת, כאילו ברח ממשורת בארץ. זה לא די, צריך לתת סמכות לבית המשפט. אם אדם רצח או עבר עבירה חמורה אחרת, זה לא צריך להיות נימוק לשפיטתו בחו"ל, תהיה סמכות לבית המשפט לשפוט אותו כאילו היה בישראל. אם לא כן תהיה התחמקות. אם רוצים לפתחו בהליכי הסגרה, אבל לא יתכן לעכב את החזרה בגלל שום סיבה שהיא.

היו"ר י. גולדשמידט:

אנחנו יכולים לומר: ובלבד שהזמן שבית המשפט מחליט עליו לא יעלה על הזמן שהיה עצור או אסור

אילו היה בישראל.

אינני חושב שנחוצה האבחנה בין עציר ואסיר.

ממילא מעצר יכול להיות רק לתקופה קצרה, ובית המשפט ידון בכל מקרה ומקרה.

פ. גלס:

אני מסכים שמה שנאמר בצורה שלילית ייאמר גם בצורה חיובית, שתקופת המעצר בחו"ל לא תעלה על תקופת המעצר או המאסר בישראל.

כשהצענו "וכי יוחזר לישראל תוך פרק זמן שציינ בית המשפט", עמד לנגד עינינו המקרה הרגיל, כשבגמר התקופה העציר או האסיר עדיין חייב לרצות עונשו בישראל. נכון שלא נאמר במפורש מהי חובת המדינה המבקשת אם תוך כדי התקופה שהאיש נמצא בה מסתיימת תקופת המעצר או המאסר, אם גם אז היא חייבת להחזירו לישראל. נראה לנו שבמקרה כזה צריכה המדינה המבקשת לדאוג להוצאות החזרת האיש לישראל, אם הוא רוצה לחזור לישראל בהיותו חופשי.

היו"ר י. גולדשמידט:

אנחנו צריכים לקבוע עמדה כלפי הקצעה ובלבד שיוחזר לפני תום מעצרו או מאסרו.

פ. ביבי:

אם אדם יודע שיש לו עוד שבועיים של מאסר ובכל זאת הסכים לצאת לחו"ל, מדוע צריך להגביל את תקופת שהותו בחו"ל לפי תקופת המאסר?

היו"ר י. גולדשמידט:

נימוק אחד הוא שלא יעזוב את הארץ לתקופה ממושכת או לצמיחות.

פ. ביבי:

המדינה המבקשת מתחייבת להחזיר את האיש לישראל, בין אם זה בתקופת המאסר או חודש לאחר תום המאסר.

היו"ר י. גולדשמידט:

לאחר חודש האיש הוא כבר איש חופשי, אילו היה בישראל. אתה מעניק למדינה אחרת את הזכות להחזיק בו.

פ. ביבי:

בהסכמתו. יכול להיות שהוא מעוניין לטהר את שמו ומוכן לחכות עוד חודש. כל זה בתנאי שאותה מדינה מתחייבת להחזיר אותו לישראל. התנאי המרכזי בכל העניין הזה הוא הסכמת העציר או האסיר. בלי הסכמתו לא נעשה שום צעד.

ש. פרידמן:

בדברי ההסבר נאמר, שבניחת אדם כזה תראה כבריחה ממשמורת חוקית בארץ. אם הוא בורח לאחר תום התקופה שצריך היה להיות אסור - מה דינו?

פ. ביבי:

המשמורת היא על פי צו בית המשפט. אם הסתיימה תקופת המעצר או המאסר, הוא איננו נמצא במשמורת. לאחר תום תקופת המעצר או המאסר, האדם יהיה בפיקוחה של המדינה המבקשת. הוא יכול לגור בבית מלון, אבל יהיו לו מלווים, תהיה עליו השגחה שלא יברח לארץ אחרת. המדינה המבקשת מתחייבת להחזיר אותו לישראל. הוא מסכים להשאר בהשגחה, כי הוא מעוניין בסיום ההליכים המשפטיים, אולי בגלל שמו הטוב. יש פה הסכמה של העציר או האסיר, יש שיקולים של בית המשפט, ויש התחייבות להחזיר את האיש ולא להתיר אותו לחופשי + שלושת האלמנטים האלה מבטיחים מה שאנחנו רוצים להבטיח.

א. אנקוריון:

איננו צריכים להסתכן ולשקול אם כדאי לאיש להשאר בחו"ל, אם הוא רוצה להשאר או שהמדינה המבקשת רוצה שישאר, אך שבית המשפט רוצה שישאר בחו"ל. אדם נמצא במשמורת, מעבירים אותו לחו"ל, חייבים להחזיר אותו. אם זקוקים לו, משלח לאחר שישתחרר ממעצרו בארץ, ישלחו לו הוצאות נסיעה כמו לאדם חופשי, ואם הוא רוצה לנסוע - יסע. אם תהיינה הוצאות נוספות, זה לא ענייננו. אם מעוניינים בו, ישלמו את ההוצאות. אנחנו מעוניינים שאדם שהיה עצור אצלנו, יוחזר לארץ.

פ. ביבי:

אילו לא היה עצור או אסור, יכול היה לנסוע מרצונו והחוק הזה לא היה נובע לו. הדרך היתה פתוחה לפניו להשאר בחו"ל לפי רצונו. רוצים להחזיר אותו לאחר תקופת המעצר מפני שיכול להיות נזק לאינטרס ציבורי או פרטי בגלל העדרו מהארץ. אבל יש התחייבות של המדינה המבקשת להחזיר אותו לישראל, ולהתחייבות זו יש ערך.

היועץ המשפטי יכול לחונת זעתו, ולמרות הסכמתו של העציר או האסיר להשאר זמן נוסף בחו"ל, יוכל היועץ המשפטי לתבוע החזרתו.

י. ארידור:

אם האסיר משתחרר בחו"ל, אי אפשר להבטיח החזרתו. אי אפשר לעצור אותו, אי אפשר לחייב אותו בערבות.

מ. בן פורת:

בית המשפט יקבע שיש להחזירו שבועיים לפני תום תקופת מאסרו.

היו"ר י. גולדשמידט:

ההצעה שנובעת מדבריהם של חברי הכנסת פרידמן, ארידור ואנקוריון, אפשר לנסחה: ובלבד שיוחזר לפני תום תקופת מעצרו או מאסרו. ח"כ ביבי העלה הצעה אחרת. ח"כ בן פורת אמר שהנוסח הקיים אומר אותו הדבר. נצא על הכללת בחוק של ההצעה ובלבד שיוחזר לפני תום תקופת מעצרו או מאסרו.

ה צ ב ע ה

נתקבלה ההצעה

מ. ביבי:

אני מסתייג.

היו"ר י. גולדשמידט:

ח"כ אנקוריון הציע להוסיף בחה"כ סעיף 7 א: לשם מתן עדות או עימות.

י. ארידור:

צריך לתקן ברוח הדברים האלה בסעיף 7 ג.

היו"ר י. גולדשמידט:

בחזרה לענין זה כשנדון על 7 ג.

באמנה מדובר על אפשרות העמדת העציר או האסיר לדין על עבירות שעבר לאחר שהועבר למדינה המבקשת. לא קיבלנו הסבר משכנע מדוע ענין זה לא מופיע בחוק. ח"כ ארידור אמר, שיש להחזיר את האיש לארץ בזמן שנקבע על ידי בית המשפט ואפילו אם בינתיים עבר עבירה ונתחייב על פי דיני המדינה המבקשת. במדינות מסוימות - יש להניח שלמדינות כאלה לא נשלח אנשים - עלולים גם לסבך את האיש באיזה ענין או לביים את הדבר ולהחזיק בו שנה נוספת. ראשית יש להחזיר את האיש ארצה, ואחר כך אפשר יהיה לבקש הסגרה.

מ. גלס:

גם באמנה וגם בחוק הוסדר הענין על ידי חובה להחזיר את האיש בחוץ התקופה שקבע בית המשפט. ואם עוד מהמירים שיש להחזיר אותו לפני גמר תקופת מאסרו בישראל, המצב פשוט עוד יותר.

לפי האמנה יד לעד חסינות לגבי כל דבר שעשה לפני שהגיע למדינה המבקשת. השאלה הייתה בקשר לדברים שעשה לאחר מכן. להלכה אפשר להביאו לדין, אבל יהיה הדבר אשר יהיה, ואפילו יטילו עליו מאסר עולם, חייבים להחזיר אותו לישראל בתקופה שקבע בית המשפט. זהו התנאי. אם יש לנו הסכם הסגרה עם אותה מדינה, היא יכולה לפנות אלינו ולומר שדנה את האיש למאסר עולם ומבקשת להסגירו. (י. גולדשמידט: כלומר, חובת ההחזרה היא אבסולוטית). אני מבקש מכם לעיין בנוסח האנגלי של סעיף 11. נאמר בו שיש להחזיר בכל מקרה, ונוסף לכך יש חסינות על דברים שהאיש עשה לפני כן. אם אין הסכמי הסגרה עם אותה מדינה, האיש יוחזר לארץ וזה יהיה סוף פסוק, אלא אם כן יכנס שוב לאותה מדינה או למדינה אחרת שאתה יש לה הסכם הסגרה.

היו"ר י. גולדשמידט:

כתוב שלא חשוב מהי הלאומיות של האיש. גם אם הוא אזרח המדינה המבקשת, גם אז צריך להחזיר אותו לארץ ואי אפשר להגיד: תנו לנו את האיש שלנו.

ח"כ ביבי שאל, איזו ערובה יכולה להיות בחוק שהמדינה המבקשת אמנם תחזיר את האיש.

מ. גלס:

האמנה היא הסכם בין מדינות ריבוניות, והן יכולות לפי רצון ושיקול חופשי לקיים את האמנה או שלא לקיימה. באופן תאורטי, יכול לקרות שמדינה תאמר במקרה קונקרטי שלא תחזיר את האיש, ואז אי אפשר לעשות שום דבר.

פרט לישראל, כל המדינות החתומות על האמנה יונקות מהמסורת של יבשת אירופה, ולא מהמסורת האנגלו-סכסית. דהיינו, עם אישור האמנה על ידי מדינות אלו, הוראות האמנה נהפכו אוטומטית לחלק אינטגרלי של החוק הפנימי שלהן. כלומר, האמנה מחייבת אותן הרבה יותר משהיתה מחייבת, למשל, את אנגליה או ארצות הברית. אנגליה או ארצות הברית צריכות היו, בדיוק כמו שאנחנו עושים, להפוך את הוראות האמנה לחלק מהחוק החרוט שלהן. מצב זה מקל עלינו במקצת, כי אנחנו יכולים לסמוך על כך שבחי המשפט של המדינה שחתמה על האמנה חייבים למלא את ההוראות של האמנה, הם חייבים להחזיר את האיש לישראל. לא נצטרך לבדוק את החוקים הפנימיים של אותן מדינות כדי לראות שמא יש סתירה בין החוק הפנימי של אותה מדינה ובין האמנה. ומלבד זה, כמובן שבעניינים כאלה צריכים להיות זהירים.

ד"ר גרא: כדי להסדיר ענין הסתירה בין החוק הפנימי שלנו ובין האמנה, כלל חברי גלס בתוך הצעת החוק את ההגדרה של רשות שיפוטית.

מ. גלס: מנין לו לבית המשפט כיום הטמכות לקחת אדם מבית כלא בישראל ולשלוח אותו לחו"ל? אין סמכות כזאת, ולכן באה ההצעה לקבוע מסגרת. בסעיף 7 ב נראה את הבעיה מצד שני, מה קורה כשאיש כזה בא אלינו.

היו"ר י. גולדשמידט: אינני מציע להכניס בחוק הזה המלצה של משרד החוץ. אבל כאשר דיברנו על מקומו של משרד החוץ בביצוע חוק זה, נאמר לנו שהתביעות צריכות לבוא דרך משרד החוץ. לפי דעתי, המגמה לעשות זאת במישרין איננה רצויה. משרד החוץ צריך לתת חוות דעת לבית המשפט.

חה כ ארידור הציע, שלהוצאת אדם תהיה דרושה לא רק סמכות לבית המשפט להענות לבקשה כזאת, והסכמה של העציר או האסיר, אלא שגם היועץ המשפטי לממשלה יתן הסכמתו. ליועץ המשפטי לממשלה יש גישה לכל התיקים והאינפורמציה.

מ. גלס: אין לנו התנגדות להצעה זאת. היועץ המשפטי יהיה מעוניין שמדינת ישראל לא תפר את האמנה.

היו"ר י. גולדשמידט: ה. נ. ל. ט. לדרוש בחוק הסכמת העציר או האסיר והסכמת היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו.

הישיבה הבאה ביום ב', 17.4.72, 10.30, בירושלים.

הישיבה ננעלה בשעה 12.45