

פרוטוקול מס' 248

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
מיום ב', כ' בטבת תשל"ב - 25.12.1972, שעה 11.15

נכח:

חברי הוועדה:

י. גולדשמידט - היו"ר
ס. אביזוהר
ש.ז. אברמוב
א. אנקוריון
ס. ביבי
ג. האוזנר
ב. הלוי
א. עופר
י.ח. צדוק
י.ה. קלינגהופר

מוזמנים:

א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה

ר. מלחי

מזכירת הוועדה:

א. עצמון

רשמה:

סדר היום: המשך הדיון בחוק יסוד: זכויות האדם.

היור"ר י. גולדשמידט:

אני פותח את הישיבה.

אנחנו עוסקים היום בסעיף 5 של חוק יסוד זכויות האדם: כל אדם זכאי להגנה כדין על קניניו; אין מפקיעים נכס, אין מוציאים אותו מרשות בעליו או מחזיקו ואין מטילים הגבלה על השליטה או השימוש בו אלא מטעמים של טובת הכלל, לפי חוק, בהליכים שנקבעו בחוק ותמורת פיצוי נאות, זולת אם שלל או הגביל החוק את הפיצוי.

על זה העיר חה"כ צדוק: להוסיף אחרי "ותמורת פיצוי נאות" - "כפי שנקבע בחוק", כדי לתת הנחיה למחוקק שעליו לקבוע בענין הפיצויים.

חה"כ ארידור העיר: להוסיף בסיפא אחרי "זולת אם שלל או הגביל" את המלים - "שלא באופן שרירותי".

בוועדת המשנה היתה הסכמה על הסעיף כמו שהוא מופיע פה.

לגבי ההנמקה של חה"כ צדוק - בדרך כלל חוקים המסמטיכים להפקיע יכולו גם הוראות בנוגע לפיצוי. יכולה להתעורר השאלה אם החוקה צריכה לשמש הנחיות למחוקק, או אם החוקה קובעת את העקרונות?

ב. הלוי:
אני רוצה להבהיר על מה נסב הויכוח בוועדת המשנה. ועדת המשנה קבלה את העקרון והוא שאם אין חוק מיוחד שאומר מפורשות שעל הפקעה מסוימת או על חלק מהפקעה אין פיצויים אז אתה יכול להגיש תביעה לבית המשפט לפיצויים מכח סעיף 5 ברור שהכוונה לגבי חוקים לעתיד לבוא. אם יבוא חוק חדש שעובר בשתיקה על ענין של פיצויים בענין של הפקעה אז מכוח סעיף 5 האדם יכול להגיש תביעה לפיצויים.

י.ה. קלינגהופר:
אני רוצה להעלות שתי נקודות: האחת - נוגעת לענין שקרוי בהצעה טובת הכלל. לפי דעתי זה ביטוי מאד מעורפל שעשוי לטשטש. אני הייתי מציע שיהיה כתוב: לצורך ציבורי מסויים שיקבע בהליכי ההפקעה.

ישנו כלל שאם מפקיעים נכס, במיוחד קרקע, אפשר לעשות זאת רק לצורך ציבורי ספציפי מיוחד שקובעים אותו בהליכי ההפקעה והנכס אז צריך להיות קשור למטרה הזאת. הפקודה כותבת שצורך ציבורי הוא הצורך ששר האוצר הגדיר אותו כצורך ציבורי לענין פקודה זו. זה יכול לשמש אמצעי כדי לדרוש מהשלטון הרוצה להפקיע קרקע להגדיר את הצורך הציבורי המיוחד הספציפי.

בתחום זה של הפקעה ישנן תופעות שליליות וביית המשפט העליון לא פעם הצביע עליהם בדאגה.

הנקודה השניה היא קביעת הפיצויים. לפי החוקים שלנו בארץ קביעת הפיצויים בין בעלי הנכס לבין השלטון שמפקיע תהיה בידי בית המשפט - זה צריך להיאמר.

ב. הלוי:
חשבנו שזה מובן מאליו.

י.ה. קלינגהופר:
יש צורך להדגיש זאת. נכון שישנו סעיף 15 שאומר כל אדם זכאי לפנות לערכאות המשפטיות למימוש זכויותיו ולהגנה עליהם. אבל לא הייתי סומך על סעיף 15 לענין מיוחד זה.

אם נאמץ את הרעיון של חה"כ צדוק - האם זה לא מספק?

היו"ר י. גולדשמידט:

זה נותן למחוקק מסחק חופשי לא לקבוע פיצויים. ההצעה של חה"כ צדוק גורעת מהשיניים של הסעיף הזה. אנחנו קבענו תמורת פיצוי נאות, כלומר, תמורה מלאה, אם המחוקק לא אמר שום דבר בחוק.

ב. הלוי:

אני סומך את ידי על פיצוי נאות אלא שאני רוצה שזה ייקבע ע"י בית המשפט

י.ה. קלינגהופר:

ואינני מסתפק בסעיף 15 בלבד.

שתי הערות: אחת - הרישא של הסעיף איננה מוגבלת אך ורק להפקעת בעלות אלא גם על הגבלה, חזקה ונטילה. כלומר, האיסור של הרישא הוא איסור רחב מאד. לי נדמה שלא על כל אחד מן האיסורים האלה מגיע פיצויים. יכולה להיות הגבלה על שימוש כאשר מדובר בטובת הכלל ואין נותנים פיצויים.

י.ח. צדוק:

שנית - לא על כל אחד מן הדברים האלה יש לתת פיצוי שנקבע ע"י בית המשפט.

אני מסכים שלגבי הפקעת בעלות יש לראות סידור לא רק בפני בית המשפט אלא שהחוק קובע כללים שלפיהם צריכים לקבוע את הפיצויים. היום בית המשפט קובע זאת לפי חוק. החוק קובע שזה צריך להיות ערך ראוי לפי תאריך מסויים. אבל זה חל על הפקעת בעלות ולא חל על הגבלה בשימוש.

בגלל המיגוון הרחב של הרישא לא הייתי קובע בחוקה את הרשות שצריכה לפסוק בענין פיצויים. אינני רוצה לסגור את הדרך בפני מוסדות - לפי הצורך.

ההערה שלי באה לומר שעל פגיעה בדברים שישנם ברישא ישארו פיצויים באותם המקרים שהחוק קובע פיצויים. כמו-כן לא הייתי מוסיף פה שהמוסד היחידי המוסמך לכך יהיה דוקא בית המשפט. אני מציע להשאיר את זה למחוקק.

היו"ר י. גולדשמידט:

האם חה"כ קלינגהופר התכוון שההוראה כאין הסכם בין הצדדים בא בית המשפט - וזה יחול

על הכל?

אני לא הייתי רוצה שנצל את המשמעות הרחבה של המונח הפקעה. יש לקבוע כאן דברים ברורים. לגבי הפקעות במונח של נטילת בעלות נצא מתוך הנחה שכאן הכוונה היא נטילת בעלות, ואז יש פיצוי נאות. כמו-כן יש להוסיף שבית המשפט יקבע אותו.

י.ה. קלינגהופר:

אנתי לא מטרידה השאלה לגבי חוסר הזכרת בית המשפט פה. אני גורס שמעיף 15 מספיק. הכוונה פה שאין להפקיע בלי פיצוי נאות זולת אם המחוקק עצמו קובע אחרת. זה נותן זכות ישירה ולא עקיפה למחוקק אם בחוק הפקעה אין הוראת פיצויים אז ישנה הגוראת פיצויים בסעיף 5 ומכוח סעיף 15 אפשר למסס את הזכות הזאת ע"י פנייה לבית המשפט. מה שמדאיג את פרופ' קלינגהופר לא מדאיג אותי בענין השאלה מי יקבע את הפיצויים. הוא רוצה שבית המשפט יקבע זאת ולמעשה בבית המשפט לא כל כך בקיאים וישמחו להעביר את ההערכה למומחים.

ב. הלוי:

ב. הלוי:

מה שמטריד אותי זה היקף של משמעות המלה "להפקיע" באופן משפטי זה רק הפקעת בעלות. אבל במציאות הישראלית, כדי לא לשלם פיצויים לא מפקיעים בעלות אלא מקפויאים בעלות.

כלומר, מהו הגבול בין הפקעה פורמלית של בעלות ובין איסור השימוש שהתוצאה קרובה להפקעה או כהפקעה. לכן לא הייתי מייחד את הפיצוי רק להפקעת בעלות ולכן רצינו פה ליצור את התרופה הזאת אלא אם המחוקק אומר שלצורך ציבורי הדבר נעשה.

ג. האוזנר:

רציתי לעמוד על הבעיה בנוגע למיגורן האפשרויות של הגבלות שונות. החל מגבלות של תכנית מתאר - שעל זה אין כוונה לתת פיצויים - וכלה במגבלה שהיא למעשה זהב לשלילת בעלות אף אם היא לא נקראת כך. למשל, אם קרקע נופלת באזור ירוק יכול בעליה לטעת עצים לגדל פרחים וירקות אבל איננו יכול לנצל אותה לכל מטרה אחרת. אף אם זה לא הפקעה, שלילת ההנאה מהבעלות היא כל כך קיצונית שצריך לראות בזה הפקעה.

לזה יש ביטוי משני הצדדים: יש מגבלות שאין המחוקק חייב לקבוע בצידן פיצויים; ויש מגבלות, אפילו אינן מגיעות כדי שלילת בעלות, שם צריך להטיל על המחוקק קביעת תשלום פיצויים.

אני תוסך בגירסה של חה"כ קלינגהופר שמוטב שבית המשפט יקבע את הפיצויים. לגבי זה אני רוצה להעיר לחה"כ הלוי מדוע בכל זאת חשוב לחתור לכיוון של בית המשפט. כי בבית המשפט הערכה של פיצויים היא כמו כל הערכה, קצת שרירותית זה איננו מדע מדויק. אי אפשר להגיע לשומה אבסולוטית תמיד יש הבדל של פלוס או מינוס. בטריבונל מינהלי זה עוד יותר גרוע. מוטב שישב שופט שמלאכתו נכך ויתן דעתו לאור כל נסיבות המקרה. יתכן שגם אז ייעשה עוול למישהו אבל אני מעדיף את זה על טריבונל מינהלי.

י. ח. צדוק:

הדיון הזה מביא אותי לכלל דיעה שצריך לחלק את הסעיף לשניים: (1) חלק אחד הפקעת נכס או הוצאתו מרשות בעליו. כאן הכלל הוא פיצויים. יש להבחין בין הקריטריונים שלפיהם נקבע הפיצוי ובין המוסד אשר פוסק במקרה קונקרטי. אני מניח שאיננו רוצים ליצור מצב שבית המשפט או גוף מוסמך אחר, בלי קריטריונים שהחוק קבע אותם, יקבע הוא עצמו מה בכל מקרה הוא הפיצוי הנאות. כמו-כן בודאי איננו רוצים ליצור מצב שבית המשפט יוכל לפסול את הקריטריונים שנקבעו ע"י המחוקק לגבי פיצויים.

יש להשאיר למחוקק את קביעת הקריטריונים לפיצויים ולא לומר שבית המשפט יפסוק לפי שיקול דעתו. אני סבור שהסידור הקיים היום שלפיו בית המשפט פוסק את הפיצויים לפי קריטריונים שבחוק הוא לא רע, אבל לא צריך לומר שרק בית המשפט מוסמך לכך.

(2) החלק השני הוא הגבלה על השימוש שאיננה מעניקה יתרונות לרשות, אלא מגבילה את השימוש, כמו למשל, בשטח מסויים אי אפשר לבנות כי שהו שטח חקלאי. אינני חושב שזה ענין לפיצויים אלא זה ענין לקביעה לפי החוק. אני גם חושב שהביטוי "מטעמים של טובת הכלל" הולם את החלק השני של הסעיף. ואז לגבי החלק הראשון אפשר לומר למטרה ציבורית.

ב. הלוי:

אם נקבל את הצעתך אז אפשר למחוקק את המלים: "ואין מטילים הגבלה על השליטה או השימוש בו" והייתי ממשיך את המלים: אלא לפי החוק ולצורך ציבורי מסויים בהליכים שנקבעו בחוק ותמורת פיצוי נאות.

א. יידין:

אני רוצה להציע הצעה מהפכנית לגמדי.
אני מציע להשאיר את הסעיף כמו שהוא.
לא למחוק אותו ולא להוסיף עליו הוראות.

בנוגע לבית המשפט - אינני מצטרף להצעה להזכיר זאת כאן. אם החוק יעביר את זה לוועדה שלא תמצא חן בעיני בית המשפט כחוקי אז יסתמך עפ"י סעיף 15 ויבטל את החוק - במקרה שהענין יכול לעמוד בבחן של סעיף 15 - לא הייתי רוצה להחמיר בדבר הזה.

אני מצטרף לדברים שהעלה פרופ' קלינגהופר שהפקעה צריכה להיות קשורה למטרה שנקבעה. אבל אינני חושב שזה צריך להיכנס לתוך החוקה עצמה. אבל החוק צריך לקבוע שאם מגרש הופקע בשביל שדה תעופה ומחר מבטלים את שדה התעופה ומוכרים את הקרקע לאנשים פרטיים אז יש לתת אפשרות כזאת. אבל זה לא צריך להיאמר כאן.

המצב הוא כך: תמיד יש לשלם פיצוי נאות אבל החוק יכול לשלול זאת. כלומר, השינוי לגבי המצב הקיים הוא בזה שהיום אפשר לעשות פעולות שמקלות את השימוש ואם לא כתוב שיש לשלם פיצויים אז האישי צריך לסבול מחר. אם מקבלים את הסעיף הזה שאומר: שתמיד מקבלים פיצוי נאות זולת אם החוק שלל את הפיצוי או הגביל את הפיצוי.

אני מוכן לבוא לקראת פרופ' קלינגהופר ולכתוב במקום המלים מטעמים של טובת הכלל את המלים: למטרות של טובת הכלל.

היו"ר י. גולדשמידט:

לפי דעתי, החוקה לא צריכה למצות את כל האפשרויות. החוקה צריכה להיות כללית יותר והמטרה הזאת מושגת ע"י הסעיף הזה.

כמו-כן אני מקבל את הצעתו של פרופ' ידין במקום המלים מטעמים של טובת הכלל יבוא: למטרות של טובת הכלל.

ב. הלוי:

הלא אנחנו רוצים להציע לכנסת חוק יסוד זכויות האדם ואנחנו בקוים הכליים סומכים את ידינו עליו. זה לא אומר שלא ניכנס לפרטים לאחר הקריאה הראשונה. לכן אני מציע להשאיר את הסעיף כמו שהוא.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: להשאיר את הסעיף בנוסחו הנוכחי. התנגדות לא מתקבלת בשלב זה מכיון שאנחנו עומקים בהכנה לקריאה ראשונה.

סעיף 6:

- (א) אדם זכאי להגנה כדין על רשות היחיד וצנעת הפרט.
- (ב) אין נכנסים ללא רשות לביתו של אדם, ואין עורכים חיפוש בביתו, בכליו, ועל גופו, אלא מכוח חוק ובהתאם להליכים הקבועים בו.
- (ג) אין פוגעים בצנעת חייו הפרטיים והמשפחתיים ובצנעת כתביו של אדם, ואין פוגעים בסוד שיחו, מכתביו, ותקשורתו, אלא באחד מאלה:

- (1) בהרשאתו הקודמת של בית משפט מכוח חוק;
- (2) מכוח חוק המיועד לשמירה על בטחון המדינה; והכל בהתאם להליכים הקבועים בחוק.

לסעיף זה מעיר חה"כ אנקוריון: לאחד ס"ק (ב) וס"ק (ג), ולהחיל על שניהם את הסייג של ס"ק (ב): "אלא מכוח החוק ובהתאם להליכים הקבועים בו".

אלטרנטיבה: להוסיף בס"ק (ג)(2): "או לגילוי פשעים".

היו"ר י. גולדשמידט: י.ש. בן-מאיר ז"ל: (א) למחוק (ג)(1); (ב) להכפוף (ב) לסייגים של (ג).

חה"כ ש. פרידמן מעיר: למחוק (ג)(1) ולהכניס (ג) (ג) - כנוסח אמנת אירופה (עמ' 9, טור אחרון בחוברת).

א. אנקוריון: למרות הסבריו של חה"כ ב. הלוי שיש לתת מעמד מיוחד לעניינים של שמירה על בטחון המדינה, אינני סבור שיש פה מעמד יוצא מהכלל וגם זה צריך להיות בהתאם להליכים הקבועים בחוק. החוקים המיועדים לשמירה על בטחון המדינה אולי הם חריפים לגבי הצד המטריאלי אבל לגבי הצד הפרוצדורלי הם לא כל כך שונים. גם בחוק הפלילי ששומר על בטחון המדינה ישנם דברים מטריאליים וישנם דברים פרוצדורליים. שם כתוב שאפשר לעשות חיפושים וכיו"ב. כלומר, הכנסנו את סעיף (ג)(2) רק כדי להשקיט את מצפוננו, אבל זה לא מוסיף שום דבר.

היו"ר י. גולדשמידט: בהערותיך כתבת: אלטרנטיבה: להוסיף גם "גילוי פשעים". אני אומר שזה טוב אבל זה לא בא כאלטרנטיבה להצעה הראשונה.

י.ה. קלינגהופר: אני מציע לגבי סעיף קטן (ב) בנוגע לכניסה לרשות היחיד, או חיפוש, יש צורך בצו של בית משפט אלא אם החוק קבע אחרת.

שנית - לגבי סעיף (ג) אם מדובר לא בשמירה על בטחון המדינה, לא תיתכן סטייה ע"י חוק רגיל, אלא יש לדרוש תמיד הרשאה קודמת של בית משפט.

באשר לסעיף (ג) (2) - אני כמוכן ער לצורך לשמור על בטחון המדינה אלא שפה הייתי מציע לא לכתוב מכוח חוק המיועד... אלא מכוח הוראות חוק המיועדות לשמירה על בטחון המדינה.

א. אנקוריון: אני מוכן לוותר על הצעתי בקשר לאיחוד הסעיפים. האמת היא שלא מספיק לתת את החריג רק לגבי שמירה על בטחון המדינה. אני סבור שיש להכניס כאן גם ענין של פשע, מה שקרוי בחוק פשע, להבדיל מעבירה ועוון. כלומר, לגבי דברים חמורים ביותר, שוד, אונס ורצח. שגם בעניינים אלה אפשר יהיה ללכת לפי הוראות החוק ולא דווקא להיכנס בהרשאה של בית משפט.

היו"ר י. גולדשמידט: אני רוצה להתייחס להצעתו של חה"כ קלינגהופר שלגבי חיפוש, וכניסה ללא רשות לביתו של אדם-יהיה לפי צו של בית משפט, אלא אם החוק קבע אחרת. בעוד שלגבי (ג) יש להחמיר. כלומר, שהעקרון יהיה חובה להצטייד בצו של שופט, אבל החוק יכול לקבוע יוצא מן הכלל.

ב. הלוי: אני מסכים. הבעיה היא רק לגבי (ג) שחה"כ אנקוריון עורר אותה.

י.ה. קלינגהופר: אני לא מקבל אותה.

א. ידין: יש למחוק בסעיף (ג) פעם אחת את המלים: "אין פוגעים". הנוסח יהיה כדלהלן: אין פוגעים בצנעת חייו הפרטיים והמשפחתיים של אדם, ובסוד כתביו, שיחו ותקשורתו אלא באחד מאלה:

אני מצטרף לתיקון שהציע פרופ' קלינגהופר לגבי סעיף 6(ב).

א. ידין:

אני רוצה להזכיר לחברי הוועדה שאנחנו בסעיף (א) כרכנו שני דברים: רשות היחיד וצנעת הפרט. הרשות היחיד זה קצת קדוש ואילו צנעת הפרט זה עוד יותר קדוש ומוגן. זהו דומה במקצת לסעיף 5 אשרנו לא רק שיש חוק של הפקעה כי אם גם כתבנו את הפיצוי של אותו סעיף.

כלומר, באופן עקרוני זה צריך להיות בהרשאה של בית המשפט אבל יכול המחוקק לקבוע אחרת.

בנוגע לסעיף (ג) (2) אם להוסיף גם ענין של פשעים. אני סבור שאם כבר להוסיף אז לכתוב: גילוי פשעים כפי שהציע חה"כ אנקוריון. השאלה אם רוצים לחזק את ידי המוסדות שעוסקים בגילוי פושעים.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: לגבי סעיף (ג) קבלנו את התיקון שהציע פרופ' ידין. לגבי סעיף (ב) העקרון הוא לפי צו של בית משפט זולת אם החוק קבע אחרת.

בנוגע לגילוי פשעים הדיעות חלוקות אם יש להוסיף זאת לסעיף (2). אני מבין שיש רצון לערער על זה. כי אם זה נכון שילכו לקבל הרשאה של בית המשפט.

הישיבה ננעלה בשעה 13.10