

פרוטוקול מס' 318

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
פיוס ב', ח' באדר ב' תשל"ג - 12.3.1973, שעה 11.15

נכחו:

חברי הוועדה:

- י. גולדשמידט - היו"ר
- ד. ארזי
- א. אנקוריון
- י. ארידור
- מ. ביבי
- ב. הלוי
- א. עופר
- י.ה. צדוק
- י.ח. קלינגהופר
- י. קורן

מוזמנים:

- א. ידין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
- י. קרפ - עוזרת בכירה ליועץ המשפטי לממשלה

א. עצמון

רשמה:

סדר היום: המשך הדיון בחוק יסוד: זכויות האדם.

1400

(נתקם ביום 25.3.73)

היו"ר י. גולדשמידט:

אני סוטה את הישיבה.

חוק יסוד: זכויות האדם

לפני שנתחיל לעסוק בחוק יסוד זכויות האדם אני רוצה להביא לתשומת לב הוועדה לענין שקשור לסדר היום של פליאת הכנסת היום אחר-הצהרים. הפליאה רגילה, ברוב הגדול של המקרים, שקריאה שלישית באה מיד לאחר הקריאה השניה - זה בהתאם לתקנון.

בסעיף 104 לתקנון נאמר: נתקבלה הסתייגות בקריאה השנייה או הוצבע בה על בירואות שונות לסעיף אחד, תוקיים הקריאה השלישית בשבוע שלאחר השבוע בו הסתייגה הקריאה השנייה, והועדה רשאית, לפני הקריאה השלישית, להביא בהצעת החוק את שינויי הנוסח הפחוייבים בעקבות הסתייגות או הגירסה שנתקבלה.

מאחר ויש הרבה הסתייגויות לחוק הבחירות ראשי עיר ואי אפשר לדעת אפילו אם אחת מהן תתקבל או לא. בסעיף 27(ה) שמדבר בענין פטילת מעטפה אחת או לא היו דיעות שקולות ונתקבלו שתי גירסאות. היות והסעיף יבוא לדיון ותהיה הכרעה בין שתי הגירסאות, אלא אם כן יהיו קולות שקולים, ועל זה התקנון לא אומר שום דבר. נניח שאחת תתקבל אז לפי סעיף קטן (א) חייבים לדחות את הקריאה לשבוע ימים. אבל יש סעיף קטן (ב) שאומר: על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי נציג הממשלה, או יושב-ראש הוועדה בשמה, לבקש במקרים מיוחדים שהקריאה השלישית תתקיים מיד או שהקריאה השלישית תידחה לשבוע נוסף, והודעה על כך תיפטר לכנסת.

לכן הייתי רוצה להתייעץ עם חבר-הכנסת צדוק שהוא ראש הפיעה הגדולה בוועדה הזאת וגם להתייעץ עם ח"כ אברבנאל שהוא ראש הפיעה השניה בגודלה אם הם מעוניינים שתהיה ליושב-ראש הוועדה אפשרות להודיע בשם הוועדה שרוצים לקיים את הקריאה השלישית היום. לשם כך אני צריך את הסכמת הוועדה ולהתנות את השימוש בהסכם בתנאי ששני החברים האלה לא יסתייגו בשימוש ברשות הזאת.

או יותר נכון לומר שהוועדה מסכימה אותי להודיע בשמה והיושב-ראש לא ישתמש ברשות הזאת אלא אם כן יסכימו החברים צדוק ואברבנאל.

פ. ביבי:

מנסיוני בפליאה היה כזה שנשאל יושב-ראש הוועדה אם הוא איננו מתנגד שתהיה הצבעה כזאת. המלה "בשמה" נראית לי פחות, מכיון שיושב-ראש הוועדה הוא מדבר בשם הוועדה.

י.ה. קלינגהופר:

אני מציע תיקון קל - בלי שני החברים. כלומר, אנחנו מסכימים את יושב-ראש הוועדה כי מפילא הוא יעשה את השימוש הנכון. מבחינה פורמלית אין צורך לכתוב זאת בגוף ההחלטה.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: להוציא את הפלים: אלא אם כן יסכימו החברים צדוק ואברבנאל.

חוק יסוד: זכויות האדם

סעיף 13:

(א) הכל זכאים להתאגד להשגת מטרת חוקיות באמצעים חוקיים. גירסה א': אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא להגן על בטחון המדינה או על קיום המשטר הדמוקרטי. גירסה ב': - להוסיף בסוף: "או על זכויות הזולת".

ב. הלוי:
בוועדת המשנה ~~היא~~ ויכוח אם להוסיף את הפלים: "או על זכויות השולח" או לא ולאחר פכן התברר שאף אחד לא תוך בפלים אלו. גם חה"כ אנקוריון שהעלה את הרעיון הזה שכח אותו עד שעיינו בפרוטוקול והזכירו לו זאת וכתוצאה מכך הוא חידש את העניין. תוך כדי דיון, בישיבה האחרונה, היתה הצעה להוסיף עוד פרט: "לרבות התאגדות איגודים מקצועיים להגנת ענייניהם הכלכליים והסוציאליים וקידום".

כל מה שנמצא ב"לרבות" נמצא בתוך הכלל אבל בא להדגיש זאת באופן מיוחד - אני לא הייתי מוסיף זאת באופן מיוחד.

י.ה. קלינגהופר:
כאשר אומרים איגודים מקצועיים זה גם של מעשיקים וגם של מועסקים. לי נדמה שהתוספת הזאת היא חשובה מאד לאור השגרה בחקיקה הקונסטיטוציונית של מדינות נאורות שם אנחנו קוראים את הדבר באופן מפורש. על כן אם לא נכתוב זאת זה יכול להתפרש שאנחנו אדישים לעניין.

אילו חלקנו את ההצעה לשניים: לחירויות בפרובן הליברלי ולזכויות סוציאליות - כפי שזה נעשה בארצות אחרות ובהסכמים בינ"ל - אז המקום להוראה הזאת היה בחלק השני. אבל היות ואנחנו מסגדים את הכל ביחד ללא אבחנה בין השניים, על כן אני חושב שיש מקום להוסיף את התוספת הזאת.

יחד עם זאת אני רוצה לומר - כפי שאמרתי זאת בהזדמנויות רבות - אינני רוצה להאריך את הדיון בשלב זה כי יהיה לנו זמן לאחר הקריאה הראשונה, אבל אני מעלה את הדבר בשלב זה מכיוון שהדבר חשוב בעיני ובעקבות הערתו של חה"כ אנקוריון בישיבה האחרונה.

א. אנקוריון:
אני מבין שהתאחדנו על הנוסח: לרבות התאגדות באיגודים מקצועיים להגנת ענייניהם הכלכליים והסוציאליים של העובדים, וקידום.

היו"ר י. גולדשמידט:
אני מצטרף לדעתו של חה"כ הלוי שלא רצוי לכתוב את זה בחוקה. מדינת ישראל, איננה עומדת בפני סכנה לגבי חופש ההתאגדות של האיגודים המקצועיים. ידוע שהאיגודים המקצועיים, בעיקר ההסתדרות הכללית, קדמו למדינה והמדינה קבלה אותם והם אחד הגורמים החזקים ביותר גם בחיי החברה וגם במשק הישראלי מבחינת המפעלים הרבים. אינני רואה שיש צורך להזכיר בחוקה של מדינת ישראל את הדבר הזה, כאילו, יכול להיות שפק בדבר. זה אחד הדברים הבולטים והמאפיינים את המשטר ואת החברה. אני רוצה לומר, איגודים יש עוד רבים ואיננו עומדים לפנות את כל האיגודים האפשריים, שהחוק הזה רוצה לאפשר את קיומם. לכאורה, כאלה שאינם קיימים וקונים יותר להגנה ע"י החוקה מאשר כאלה שהם קוי המציאות, איתנים וידועים לכל בכל מדינות העולם. לכן אני מציע לא להוסיף את הפלים האלה.

ב. הלוי:
אני מבין שיש פסק לגבי עובדים. חה"כ אנקוריון מציע "עובדים" ואילו חה"כ קלינגהופר לא מתייחס לזה בהצעתו.

א. אנקוריון:
באגרת הכתובת אני רואה שמציעים זאת מספר חברים ולפי דעתי טוב היה אם ניתן לזה ביטוי באופן מפורש.

א. ירון:

אני רוצה להוסיף שתי נקודות לסיעון נגד התוספת הזאת. אני חושב שפרופ' קלינגהופר הזכיר זאת שאחרי ששאלתי אותו עליו הוא חוק זכויות האדם בתור פרט ולא כולל את הזכויות הסוציאליות. אין פה זכות לחינוך ולכל מה שהם השייכים לענין הסוציאלי. אם נוסיף את הדבר הזה, נלמה לי, שאנחנו פולשים לשטח שאיננו מן הדברים הנדונים כאן.

ב. צבי: כאשר כתבנו חופש הביטוי לא הזכרנו את העתונות מכיון שאמרנו שאם יש חופש הביטוי זה כולל גם את העתונות ואין צורך לדבר על זה באופן מיוחד. לפרט שיש הרבה חוקים שבהם צריך של חופש העתונות מוזכר באופן מפורש. לכן גם הענין הזה לא צריך להיכתב.

י.א. קלינגהופר:

בנוגע לשאלה אם לכתוב עובדים או לא היא בשבילג פתוחה לשיקול.

היו"ר י. גולדשמידט:

מי בעד התוספת לסיעון 13 של איזכור הפלים: לרבות התאגדות באיגודים מקצועיים...?

ה צ ב ע ה: ברוב של 4 נגד 2 הוחלט להוסיף את הפלים: "לרבות התאגדות איגודים מקצועיים להגנת עניניהם הכלכליים והסוציאליים וקידומם".

ישנה שאלה נוספת אם להוסיף את הפלים:

"או על זכויות הזולת"?

א. אבנר:

המקרה הבולט ביותר זה ענין הקרטלים. בעצם פה העבירה של הקרטלים - הקרטלים מוגעים בזכויות הזולת. אז אנחנו אומרים אם זה מכוון נגד זכויות הזולת אז אנחנו רוצים לאפשר את ההגבלה הזאת.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מצטרף לדעתך.

ב. הלוי:

גם אני מצטרף לדעתך.

י.א. קלינגהופר:

גם אני הצעתי דבר דומה: או זכויותיהם של אחרים.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: לתמוך בנידון ב' ולהוסיף את הפלים: או על זכויות הזולת.

סעיף 14:

כל אדם זכאי לחופש עבודת האלהים.

לזה היו הערות שנדחו. רוב חברי הוועדה

קיבל את בנוסח כפי שצוץ פה.

א. אבנר:

היות ויש כמה חברים שמדברים על חופש מצפון, אני מציע שנחזור לדון בזה בשעה שהם יהיו.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני עצמי אפרתי כל מה שיכולתי לומר בוועדת המשנה. דעתי לא נתקבלה. נתקבל הנוסח הזה שאיננו פוגע בהשקפותי אם כי הוא איננו מודרש, כפי שרציתי שזה יהיה, הוא לא סיפוטרי יאודי. כלומר, איננו מביע ייחוד יהודי. אינני מאמין, שאם עכשיו אבקש לנסח, אוסיף הרבה. אותו הדבר באשר לחברים האחרים. אין קץ לדבר. הישיבה היא חוקית וכל מי שרוצה להגן על השקפותיו יכול היה להשתתף.

י. קורן:

אני מצטרף לדעתו של היושב-ראש פתוך הנחה שזה נושא עדין ורק בסידה שניתן לוטר פחות בו אפשר להתאחד עליו. יש בזה ברכה אם הוועדה יכלה על נושא כזה לבוא לידי הסכמה. אני סבור שאם נצא ~~מלפני~~ כזה בשתי גירסאות זה יהיה בזיון העבון. לכן אני אומר, במצפון שקט, לקבל את הפעיה כפי שהוא.

א. אנקוריין:

מה שנאמר פה באופן פוזטיבי - אני מקבל. כאשר אתה אומר: כל אדם זכאי לחופש עבודת האלהים זה פכוון לגבי מי שמקיים את עבודת האלהים, כל אחד בדרכו. לעומת זאת עומד הענין של אנשים שאופרים: אין לנו אלהים.

כאשר אני מביט בהצעות השונות שעמדו בפני הוועדה אני רואה, למשל, פרופ' קלינגהופר אומר: לכל אדם הזכות לחופש המצפון, האמונה, הדת והפולחן - וזה ללא כל ספק הכנה יותר רחב מאשר הענין של חופש עבודת האלהים. גם חה"כ ארזי מציע, ללא צדקה, זכאי לאורח חיים חילוני או דתי. לפי דעתי, מה שמציעים האדוונים ארזי, קלינגהופר ואקצין זה הרבה יותר רחב מאשר חופש עבודת האלהים.

אני מציע שלא נחליט על הפעיה הזו היום

ונעבור לדון בפעיה אחר.

היו"ר י. גולדשמידט:

אלה שהסתייגויותיהם רשומות יכלו להשתתף בדיון. אני אחד מאלה שבזמנו בקשו הרחבה של הניסוח. אבל אמרתי שאין אני רוצה לחדש היום את הדיון. לפי דעתי, אנחנו צריכים להחליט אם אנחנו רוצים להשאות את הטיפול בפעיה הזו לישיבה אחרת?

ג. הלוי:

אלו היו דיעות שנשארו במיעוט בוועדת המשנה. אנחנו רוצים להביא את החוק לקריאה ראשונה וזה הנוסח שהרוב בוועדת המשנה התאחד עליו - וגם היום אין חילוקי דיעות אלא להוסיף שהוא שנשאר במיעוט. אחד רוצה יותר חילוניות והשני רוצה יותר דתיות.

היו"ר י. גולדשמידט:

מי בעד סיום הפעיה? - ופי שלא היה היום יוכל לדבר ~~במיעוט~~ ~~המיעוט~~.

י.ה. קלינגהופר:

אני רוצה להבהיר מדוע אני נבד ההשהייה - שלא יובן שאני בא לקפח חברים - אילו זה היה השלב הסופי של החוק אז הייתי אומר שייפגם נזק שאי אפשר יהיה לתקן אותו. אבל בשלב זה איננו בגרום כל עוול לאף אחד.

היו"ר י. גולדשמידט:

הוחלט: לאשר פעיה 14.

פעיה 15:

כל אדם זכאי לפנות לערבויות משפטיות לפיפוש זכויותיו ולתבונה עליהם.

זה נתקבל בוועדת המשנה בהסכמה כללית.

הוחלט: לאשר פעיה 15.

י.ה. קלינגהופר:

אני רוצה להעלות נושא, בלי לעמוד על כך שנפצה את הבהרותי בשלב זה. בנוגע להקמת בתי-דין מיוחדים אד-הוק אני חושב שזה דבר פסול ויש לאסור אותו בחוקה. כלומר, לעולם בית דין שאיננו קיים מלכתחילה לטוב מטויים של משפט - זה פסול. כאילו באו להתאים את הרכבו ופינוי אשופט לאותו מקרה מיוחד שזה נחשב כפסול ביותר. אני הייתי מבקש שניתן דעתנו על הסוגיה הזאת.

א. ידין:

אינני זוכר אם בוועת המשנה דובר על זה.
אבל ידוע לי שהנקודה הזאת עומדת לבוא לידי

ביטוי בחוק יסוד בתי-משפט.

י.ה. קלינגהופר:

אני שמח על כך.

ב. הלוי:

יש לי שתי הערות: (1) בנוגע לביטוי
ערכאות משפטיות - אני מתקרב יותר לדעתו
של פרופ' קלינגהופר ולכתוב: כל אדם זכאי לפנות לבית משפט מוסמך. מה
גם שבמשפט העברי ערכאות זה ערכאות של נוכרים.

י. קורן:

האם זה כולל בתי דין? - הכוונה היתה שזה
יכלול את הכל.

ב. הלוי:

אנחנו פה התכוונו קצת לסטות מהטרמינולוגיה
הסכנית גם דין וגם חוק. רצינו לומר שאת
החוק הזה צריך לפרש לא רק באופן המצומצם אם זה בית משפט זה לא בית דין;
או אם כתוב חוק זה בדיוק חוק כפי שמוגדר בפקודת הפרשנות. הספק הוא אם
אנחנו הצלחנו ע"י עצם כוונתנו, או אם צריך להתגבר על הכסף הזה של
פקודת הפרשנות. שברנו שאם נכתוב כל אדם זכאי לפנות לבית המשפט לפיפוש
זכויותיו רצינו לומר בית משפט שהחוקק השפיק אותו. כלומר, זה יכול להיות
גם בית דין.

הערה שניה - אולי פרופ' ידין יכול לתת
לנו את הנוסח שכתוב בחוק יסוד בתי המשפט, בהתאם לרעיון שהעלה פרופ'
קלינגהופר. זה יותר מתאים לזכויות האדם מאשר שייך לסמכות חוק בתי המשפט.
אולי רצוי להוסיף זאת בתור סעיף קטן (ב) של סעיף 15.

היו"ר י. גולדשמידט:

לגבי ערכאות משפטיות יש לבדוק זאת מבחינה
לשונית. זה שנאמר ערכאות של בויים זה לא
אומר שלא יכולות להיות ערכאות של יהודים. אני חושב שבחוק בתי המשפט
ובבתי-דין לעבודה משתמשים בביטוי ערכאה נפוכה או גבוהה יותר. אם אנחנו
נכתוב: לערכאות המשפטיות הקיימות לפי כל חוק, או הפופטכות לפי כל דין,
אנחנו מבטיחים את הרעיון לתוך החוקה הזאת.

י. קורן:

אני מודה לפרופ' קלינגהופר שהעלה דבר
שגם בוועדה המשנה לא היינו ערים לו.
אמר פרופ' ידין שבחוק יסוד בתי המשפט יש לכך תשובה. אבל אם מדברים על
חוק זכויות בעלים, זה המקום המתאים ביותר, כי זה אחד הדברים היסודיים
של זכויות האדם. מאידך, אני סמתייג מההערה של חה"כ ב. הלוי לראות
בביטוי ערכאות משפטיות ביטוי רחב מדי. אנחנו בחרנו בזה כדי לא להשאיר
בחוק את בתי-הדין.

י.ה. קלינגהופר:

הביטוי ערכאות משפטיות לא מפריע לי. זה
לא כולל טרינובלים אדמיניסטרטיביים. אבל
אולי אפשר לחשוב על השימוש במלה רשות שופטת, כלומר כוללת את הכל, את
בתי הדין הדתיים ואת בתי הדין לעבודה, והצבאיים.

י.ח. צדוק:

צדי מנסה להבין את המשמעות של הסעיף הזה.
אם אומרים רשות שופטת בסופו של דבר אדם
שנפגע ע"י החלטה של רשות אדמיניסטרטיבית והגיש ערר לוועדת עררים והפסיד
שם - לפי זה הדרך צריכה להיות פתוחה לפניו.

א. ידין:

תלוי אם הוועדה היתה רשות שופטת או לא.

ב. הלוי:

אין שום דבר אדמיניסטרטיבי שלא מוגן ע"י
בג"צ.

מה תהיה השפעה על הרכב החקיקה?

י.ה. קלינגהופר:

ב. הלוי:
יוצא דופן שבת המשפט פגמים להגביל את החוקק אבל מחוץ חוקה החוקק תמיד העליון. בפעיה הזה יש ענין משפטי מובהק. לפשל, באנגליה, התפתחה פסיקה והתקבלה גם בבית המשפט העליון שנית המשפט הגבוה לצדק פתוח לכל מי שיש לו חלונה חוקית משפטית על זה שהוא נפגע בזכויותיו ע"י הפינהל שלא כחוק.

התעוררה שאלה מה לעשות אם באיזה חוק כתוב בפרוש שהחלטה היא סופית? - אם זו ועדה טריבונל אדמיניסטרטיבית אז החלטה של בית המשפט העליון היא סופית אלא אם כתוב בפרוש ואין זכות לפנות לבית המשפט העליון - אז אין מה לעשות. פעיה 15, לגבי העתיד, בא לפנוע חקיקה כזאת.

י.ה. קלינגהופר: בלורד, הפעיה בא לפנוע אי-שפיות.

י.ח. צרוק: כחוק בבחירות לכנסת יש ערעור רק לכנסת ללא לבית המשפט.

א. ידין: זה מסוג החוקים שנעתיך לא נוכל לעשות זאת. אני רוצה לקרוא מתוך "הפרקליט" שם נתפרטה ההצעה של חוק יסוד: בתי המשפט, את הפסיקה שלא נגענו בה. פעיה 1 דן במוסדות השפיטה. ובפעיה קטן (ג) כתוב: לא יוקם בית משפט או בית דין למקרה פטויים - אני מבין שזו ההוראה שפרופ' קלינגהופר התכוון אליה.

אני רוצה להוסיף: כל חוק יסוד שנותנים לו מעמד עליון, כמו שמוצע בפעיה 20 שמדבר לגבי העתיד, איש לא יוכל לחזות את התוצאות שלו.

בנוגע לביטוי ערכאות משפטיות - לא היה ידוע לי שזה משהו שלא של יהודים. שנית - הביטוי ערכאות משפטיות הוא ביטוי כבוד. מה גם שאנחנו משתמשים בערכאה במובן של ערכאה נמוכה או גבוהה. מאידך, הביטוי רשות שופטת הוא ביטוי יותר מדי אבסטרקטי. אני רוצה להציע: במקום ערכאות משפטיות לכתוב: למוסדות השפיטה, בניגוד לחקיקה ולפינהל.

הצו"ר י. בולדשטיינט: יש להחליט אם במקום המלים ערכאות משפטיות לכתוב: למוסדות שפיטה - כפי שהציע פרופ'

ידין.

מכיון שהתעוררו בעיות נוספות בקשר לפעיה
הזה אני מציע שנחזור אליו בישיבה הבאה.

הישיבה ננעלה בשעה 13.05