

פרוטוקול מס' 5
ועדת החוקה, חוק ומשפט

מיום שלישי, י"א בחשוון התשמ"ה - 6 בנובמבר, 1984, בשעה 12.30

נ כ ח ו :

חברי הוועדה: היו"ר א. קולס
ש. אלוני
ש. וייס
מ. וירשובסקי
ד. ליבאי
אמנון לין
ד. מרידור
א. שקי

מוזמנים: שר המשפטים משה נסים
ש. גוברמן - משרד המשפטים
ח. קלוגמן - משרד המשפטים
ד"ר קלינגר - לשכת עורכי-הדין

יועצת משפטית לוועדה: ר. מלחי
מזכירה: ע. לוי
רשמה: ש. צהר

סדר היום: סקירה ודיון על מדיניות משרד המשפטים.

(נתקבל קיזם 13.11.84)

סקירה ודיון על מדיניות משור המשפטיםהיו"ר א' קולס:

אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט. אני שמח לברך את שר המשפטים לרגל הופעתו הראשונה בפני הוועדה שלנו בקדנציה הנוכחית של הכנסת.

בזמן העומד לרשותנו עד לקבלת אותו זרם גדול של חוקים שיגיע אלינו, קרוב לוודאי, בשבועות הקרובים, חשבתי שטוב יהיה אם נקיים מספר מפגשים עם אנשים מרכזיים בשדה המשפט. הראשון ביניהם הוא שר המשפטים. אנחנו נזמין גם את היועץ המשפטי של המדינה לאחת הישיבות הקרובות שלו. ביום ב' וביום ג' הבא קיים דיון בנושא בתי הדין הרבניים, על פי בקשת חברי הוועדה. לישיבה הזאת הזמנו את מר מרון שהוא מנהל בתי הדין הרבניים, והוא אמור להביא אתו את מי שהוא מוצא לנכון. הזמנו גם את נציגי משרד המשפטים. אם אתם מבקשים להזמין אנשים נוספים, מטרו זאת לגברת מלחי והיא תדאג לכך שיוזמנו. אני מקווה כי בשבוע שלאחר מכן נארח כאן את היועץ המשפטי לממשלה.

אדוני השר, נשמח לשמוע ממך על תכניות החקיקה של המשרד לתקופה הקרובה והלא כל כך קרובה.

שר המשפטים מ' נסים:

אני מודה לכם על שהזמנתם אותי לכאן, וקודם כל אני מבקש לברך את חברי הוועדה בכנסת האחת-עשרה, ואת יושב-ראש הוועדה שנבחר לשמש יו"ר שלה גם בקדנציה הזאת. אני מקווה ומצפה לשיתוף פעולה פורה בינינו, כפי שזה צריך להיות וכפי שהיה, אני מניח, גם בעבר.

אני מברך שוב את חברי הוועדה ומאחל לכם עבודה פוריה. חשיבותה של הוועדה, הנושאים החשובים בהם היא מטפלת והפירות המבורכים שהיא מוציאה מתחת ידה אינם מוטלים כלל בספק, פרט אולי לספק מבחינת התקשורת והתודעה בציבור. אלא שבענין זה לא נראה לי שיש מה לעשות. צריך להמשיך לעבוד בנושאים החשובים גם מבלי שניתנת להם התהודה הראויה להם.

אני חושב שאני פטור מלספר לחברי הוועדה הנוכחים כאן היום על תחומי הפעולה של משרד המשפטים, משום שגם אם יש ביניהם חברי כנסת חדשים הרי הידע שלהם, הנסיון והרמה שלהם בתחום המשפטי מקנים להם היכרות עמוקה עם הנושא הזה. אני חושב לכן כי ראוי שנשוחח היום בעיקר על נושא החקיקה, שהוא לחם-חוקו של משרד המשפטים ונושא עבודתה של הוועדה הזאת.

אתחיל במערכת בתי המשפט. לדעתי לא תהיה לנו ההזדמנות המתאימה לדון בנושא הכולל של מערכת בתי המשפט. אפתח איפוא דווקא בנושא החקיקה, ואחר כך אתיחס לעוד נושאים חשובים, ככל שהזמן יספיק לנו.

אם אספר לכם מה הוא המצב במחלקת החקיקה במשרד המשפטים לא תאמינו למשמע אזניכם. מחלקת החקיקה במשרד המשפטים מורכבת מ-8 איש בלבד. נדמה לי כי בתקופת הבראשית של משרד המשפטים, בתקופה בה היה פנחס רוזן, עליו השלום, שר המשפטים, היה מספר העובדים במחלקה הזאת גדול יותר. היום עובדים במחלקה זו 8 אנשים בלבד, כאשר חלק לא מבוטל מהם מטפל גם בנושאים רבים נוספים שאינם קשורים לתחום החקיקה. מכאן יובן עד כמה אנו מוגבלים ביכולתנו לעשות את כל שאולי צריך היה לעשות בתחום החקיקה.

לפני מספר שנים הגעתי למסקנה שאם אנחנו רוצים לפתח את החקיקה הישראלית בכיוון הנכון והרצוי עלינו למצוא את הדרך בה אפשר יהיה להתמודד עם הבעיה הזאת, וכן עלינו להגדיל את מצוות כח האדם במשרד המשפטים בתווים החקיקה, אלא שאת הדבר הזה לא יכולתי לעשות. השנים האחרונות היו שנים של הקפאה, והגדלת הצוות היה דבר בלתי אפשרי. משום כך עלינו על דרך של הזמנת עבודה בנושא פלוני אצל מלומד פלוני, או אצל מספר מלומדים העובדים יחדיו על הנושא הזה. המלומדים האלה מטפלים בנושא מסויים, לומדים אותו ומכינים טיוטא של חוקים שהגיע הזמן לתקנם, להחליפם. ראינו

גם את הבעיות החדשות המתעוררות והמצריכות הסדר חקיקתי, כמו למשל עבירות הקשורות במחשבים, או כמו בנושא של כרטיסי האשראי. נושאים אלה הם די חדשים בישראל, התעוררו סביבם בעיות שונות ויש למצוא להם הסדרים משפטיים.

עלינו להתמודד עם המבנה של החוק הישראלי, עברו, מקורו והשורשים שלו; החקיקה העותומנית, החקיקה המנדטורית, החקיקה הישראלית. נהגנו עד כה בדרך של אחוז בזה וגם בזה על תנח ידך. וב"ה אפשר להגיד שזה לא גרם לתקלות. היפוכו של דבר נכון.

אתחיל בישן ואחר כך אעבור אל החדש. עם כניסתי למשרד המשפטים לפני 4 שנים חשבתי שהדבר הראשון שיש לעשות במשרד זה לערוך סקר של החקיקה העותומנית שעדיין שרדה. הדבר נעשה, ואחתם מכירים את הפירות הראשונים של עבודת הוועדה וגם את המחקרים בנושא, כי החוק לביטול המג'לה הובא בפניכם. עדיין נותרו ארבעה או חמישה נושאים שהשורש שלהם בחוק העותומני. החוק העותומני עודנו בתוקף. יש כאלה שניתן לטפל בהחלפתם בחוק ישראלי מקורי, ויש כאלה שלגביהם נהיה זקוקים לזמן מה.

חוק הסחר הימי העותומני, למשל, הוא חוק גדול שהחלפתו מחייבת עבודה של שנים רבות. אבל ניתן בהחלט להחליף חיקוקים אחרים או לבטלם. המג'לה היתה דוגמה גדולה וחשובה לאפשרות הזאת. אנחנו מטפלים בנושא הזה. מר אליעזר דמביץ, מי שמשמל היום היועץ המשפטי של ועדת הכספים של הכנסת, ערך סקר של החקיקה העותומנית. תחילה עסק בזה מהיבט אחר מר גלס שהיה משנה ליועץ המשפטי לממשלה. הבאנו לחקיקת חוק לביטול חיקוקים שנושנו, נושא שהוועדה הזאת, או ועדת משנה בראשותו של חבר הכנסת וירשובסקי, הביאה לידי גמר. באמצעות חוק זה ביטלנו הרבה חיקוקים, אם עותומניים, אם מנדטוריים ואם ישראלים מתקופת הבראשית של המדינה. ביטלנו חיקוקים שאין בהם עוד צורך. זאת היא המשימה הגדולה שלנו, מפני שאסור שספר החוקים שלנו יכלול חוקים שאין בהם צורך, או כאלה שכאילו בטלו מן העולם.

יחד עם זאת אנחנו שוקדים על החלפת מספר חוקים מנדטוריים מקיפים וגדולים שעודם בתוקף בישראל, ושמדי פעם הוכנסו בהם תיקוני לפי הצורך. במה דברים אמורים? יש לנו חוק העונשין הישראלי שהוא אמנם נוסח חדש, אבל איננו חוק חדש. היטלנו על פרופסור פלר וד"ר קרימינצ'ר, איש הפקולטה למשפטים בירושלים, להכין את החלק הכללי שלו, בעקבות עבודת ועדת אגרנט.

זאת עכשיו שיטת העבודה שלנו. לא עוד ועדות להכנת חוקים, במיוחד כאשר מדובר בחוק גדול כמו חוק העונשין, כי זה ענין לשנים רבות, אולי אף עבודה ל-10 שנים, אם לא יותר מזה. אנחנו בוחרים באנשים המתאימים ומבקשים מהם לעבוד במשך יום אחד או במשך יומיים בשבוע. אנשים אלה הם שכירים למטרה מסוימת, מוזמנים לעשות עבודה מסוימת.

כפי שאתם בוודאי יודעים, החלק הכללי כבר פורסם, ויש בו למעלה ממאתיים סעיפים. אנחנו רוצים להכין את תזכיר החוק, אבל לא נעשה זאת עד שלא נשמע חוות דעתם של חבר-מלומדים, כ-30 איש, מגדולי המשפט בארץ, שופטים, עורדי דין ואנשי אקדמיה, שנזמן בשבועות הקרובים ביותר. אנו רוצים לשמוע תחילה את אשר יהיה להם להעיר על החוק הזה, כי ישנם בו כמה רעיונות חדשים ויש בו גם נימה של רפורמה. רק לאחר מכן נכין תזכיר, נפרסם אותו כמקובל ונביאו לכנסת. לא נמתין עד שיוכנו כל שאר הפרקים של עבירות ספציפיות, בעיקר עבירות נגד הרכוש, הגוף, המשטר, החברה וכד' שהם הפרקים העיקריים של חוק העונשין. אותו צוות, ביחד עם אדם נוסף, התחיל כבר להכין את הפרקים האלה. שלושה אנשי הצוות יעבדו עכשיו על העבירות הספציפיות האלה, כך שבמקביל לפעולה הנעשית בהכנת החלק הכללי, לשם הבאתו להכנסת, נעשית גם עבודת הכנה לחקיקה בעבירות הספציפיות בתחום חוק העונשין. לענין זה יש גם תשתית מסוימת, כי בעקבות ועדת אגרנט היו גם ועשות משנה להכנת חוק עונשין חדש. האחת היתה בראשותו של השופט יצחק כהן, והשניה בראשות השופט חיים כהן, שהכינו תשתית חשובה לפרקים הספציפיים. יש איפא התקדמות בנושא הזה, ואי מניח שתוך זמן לא רב, בסביבות שנה בערך, נוכל להגיש חוק עונשין חדש.

דוגמה נוספת שאני רוצה להעלות כאן היא פקודת החברות, שגם היא פקודה מנדטורית, ואנו מכינים עכשיו חוק חדש. לביצוע העבודה הזאת הזמנו את פרופסור אוריאל פרוקצ'ה, מרצה באוניברסיטה בתחום הזה, והוא עושה עבודה מקיפה בגילוי הדעות והעמדות השונות בנושא זה וכן בלימוד האספקטים וההשקפות של גורמים שונים בממשלה, כולל משפטנים, רואי חשבון וכד'. קבלנו ממנו עד כה 5 פרקים שהוא הכין. אנחנו מתכוונים לפנות אל השופט יצחק כהן ולבקשו לעמוד בראש צוות מצומצם שיעיין בחומר הזה, כי חשוב להכשירו להצעת חוק.

אני רוצה להזכיר דבר נוסף שעשינו, דבר שהוא חשוב ביותר. אני מתייחס לפקודת החוק הפלילי, מעצר וחיפושים. לפני כשנתיים היטלנו על השופט בין מחיפה את העבודה הזאת, והוא כבר הגיש לנו עבודה גדולה לחוק חדש למעצר וחיפושים. אנחנו ממנים עכשיו צוות מומחים יעבור על החומר הזה. כי זו, כפי שכבר הסברתי קודם לכן, שיטת העבודה שלנו כיום. בחומר הזה ישנם הרבה דברים שהם שונים מהחוק הקיים היום, וזה מתייחס לייעילות של ההליכים הפליליים המקדימים וגם לתחום של זכויות האזרח. זה נושא מקיף וחשוב מאין כמוהו. אנחנו מעניינים בעבודה הזאת באמצעות צוות שיורכב בימים הקרובים. דרך אגב, כל הדברים האלה נעשים בשיתוף לשכת עורכי הדין.

הנושא הבא - זכויות היוצרים. הכוונה שלנו היא להביא חוק חדש בנושא זה. בראש הוועדה המטפלת בזה עומד פרופסור וייסמן, שהיה עד לפני זמן קצר דיקן הפקולטה למשפטים. אנחנו רוצים להכין הצעת חוק חדשה בעניין זכויות יוצרים שתחליף את החוק הקיים, חוק שהוא די עתיק יומין ואינו מקיף את כל הנושאים ויש להכניס בו שינויים רבים. אתם בוודאי יודעים שכבר חוקקנו את חוק זכויות המבצעים, שהרי אתם עשיתם את המלאכה. זה היה אמור להיות חלק מחוק היוצרים, אבל לא ראינו טעם לעכב בגלל זה את הטיפול בחוק זכויות היוצרים.

אני עובר לדיני ראיות. פרופסור אורי ידין הכין כבר לפני 20 שנה, ואולי למעלה מזה, הצעת חוק חדשה בדיני ראיות. בקשנו מהשופט משה לנדאו, שהיה נשיא בית המשפט העליון, לטפל בנושא הזה. העבודה הסתיימה, ובימים הקרובים נוכל לראותה. אנו מקווים להפעיל גם את ההליך של חוק הראיות.

ישנה בעיה לגבי חוק הנזיקין. קודם כל חסרות בו הערות יסודיות חשובות מאד. אנחנו הזמנו את פרופסור אנגלרד, את השופט ברק ואת פרופסור ידין להכין הצעה חדשה המחליפה את הפקודה הקיימת. אבל החלטנו ללכת כאן בצורה איטית יותר, אבל יסודית ורצינית. אנחנו רוצים להביא תיקונים לחוק על פי הפסיקה שהתגבשה בנושא זה במשך הזמן, על פי צרכים חדשים, ולהוסיף פרקים שאינם מצויים היום בחוק הנזיקין. פרופסור אנגלרד התחייב להכין זאת. הוא מומחה ידוע בתחום דיני הנזיקין ביחד עם פרופסור ברק. אחרי שיגמרו את עבודתם נכין חוק נזיקין חדש.

אחרי שהבאתי בפניכם מספר דוגמאות להחלפת חוקים גדולים, רציניים ויסודיים בחיקה המנדטורית, אני רוצה לדבר על עבודה חשובה נוספת הנמצאת כבר בשלבים מתקדמים. אני מתכוון לקובץ דיני הממונות. זאת היא עבודה שישם אותה והחל בה פרופסור אורי ידין. אבל כיוון שחלה בקשנו מהשופט ברק להחליפו, והוא עבד על זה באינטנסיביות שלא תאומן, למרות עומד העבודה הגדול המוטל עליו. אני מניח שתוך חצי שנה או קצת למעלה מזה יהיה בידינו הקודקס האזרחי הישראלי החדש שיקיף חקיקה שברובה ישראלית מקורית מ-30 שנות החקיקה בישראל אבל שיש צורך ביותר לחדשה, ללמוד מהנסיון, להוסיף את הדברים החסרים ואת הדברים שצריך לשנות.

אציין בקצרה מה יכלול קובץ דיני הממונות: כשרות משפטית, שליחות, חוזים לסוגיהם, נזיקין, עשיית עושר ללא משפט, נכסים, שמירת נכסים, נאמנות, מקרקעין, מקרקעי הכלל ומקרקעי היחיד, השבת אבידה וכו'. זה כולל 18 או יותר חוקים ישראלים שהם בתוקף היום. ישנו צוות העוסק בזה באופן מסודר וקבוע להפליא, ואני מקווה כי במשך השנה יסיים את העבודה. הכל כמעט מוכן, אלא שהצוות עובר שוב על החומר היסודיות. קובץ דיני ממונות יבוא במקום החוקים הקיימים. גבוא הזמן נצטרך לדון בזה בוועדת החוקה, חוק ומשפט. הוכחה פעם הצטוו וזק שהתפוסמה בטם קובץ דיני ממונות. הכוונה המקורית היתה לראות בזה מעין נוסח משולב. בימים ההם הייתי חבר בוועדת השרים לחקיקה, וכאשר הובא בפנינו החוק הרגשתי שיש משום הפרזה בהעדר הצורך בקבלת אישור הכנסת בהליך חקיקתי רגיל על עניינים שיש בהם שינויים, לעתים שינויים

מהותיים. אנו מוכנים לשיטה של נוסח משולב כאשר מאחדים ניבים, פרקים וכו', כפי שכתוב בחוק סדרי השלטון והמשפט. אבל כאשר מדובר בשינויים מהותיים איננו רוצים לעקוף את הכנסת ואת הדרך הקבועה של שלוש קריאות להצעת החוק. אנחנו נלך גם להבא בדרך של שלוש הקריאות. אבל הואיל והדבר הזה מקיף עולם ומלואו, נצטרך לדבר עוד על סדר הדיונים בוועדה בנושא הזה.

אנחנו עוסקים גם בהכנת קודקס פלילי כאשר אנחנו מדברים על חוק העונשין החדש. הפרק הכללי המכיל למעלה ממאתיים סעיפים כבר מוכן, כפי שאמרתי. אנחנו רוצים שצוות של מלומדים יעיר את הערותיו לגביו, ואחר כך נעביר אותו הליך חקיקתי מקובל. זה יקח מספר חודשים לא קטן. קשה להתחייב למועד מדויק, כי זה תלוי גם בצד שלישי. ועדת אגרנת הכינה הצעה של ארבעים וכמה סעיפים. שיטת העבודה היום שונה, ובחלק הכללי נכללו דברים שלא היו בו קודם לכן. אגב, מי שמעוניין לעיין בזה יוכל למצוא זאת בגליון "משפטים" האחרון.

אנחנו עובדים כעת על הכנת קובץ דיני עבודה בישראל. יש אצלנו חקיקה מפותחת מאד, מן המפותחות בעולם ובוודאי מהמתקדמות בעולם, בכל נושא העבודה. צוות המורכב מרות בן ישראל מהאוניברסיטה, נציגי משרד המשפטים ומשרד העבודה עובד על הנושא הזה. ישנה כאן בעיה מסויימת, כי הנושאים רגישים ביותר ואנחנו רוצים להלך בנושא הזה בין הטיפות. אנחנו רוצים להביא ספר של חוקי העבודה במדינת ישראל, שיהיה דבר דבור על אופניו, מסודר, שיהיה בו איחוד ניבים וכו'. יש בזה הרבה מן הנוסח המשולב יותר מאשר שינויים מהותיים.

אני מניח שתוך שבועיים אפשר יהיה להביא בפני ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק חוזה עבודה, דבר שלא היה קיים עד היום. חוק זה אולי ישלים את החוקים העוסקים בנושא העבודה. אני מניח שזה יגיע אל הכנסת בעוד 6 או 7 שבועות.

אלה היו דוגמאות לחקיקה יסודית גדולה, ויש עוד דוגמאות. יש לנו בעיה קשה בישראל, ואולי היא קשה בכל העולם, ואני מתכוון לבעיה של אכיפת החוק. כולנו יודעים שהדברים בתחום הזה אינם משביעי רצון, והסיבות לכך רבות: העדר כוח אדם מספיק, העדר רצון לעתים, העדר תשומת לב ועוד ועוד. מדי יום נעברות עבירות בנושאים רבים, ואין דורש ואין מבקש. אתם מכירים את הנושא של עבירות הקנס, שהיה חשוב ליצור אותו אבל הוא לא גאל אותנו בתחום הזה, משום שנושא הגביה והאכיפה היה חלש ביותר. אנחנו הסיבנו את עבירות הקנס לברירת משפט בשני נושאים; בנושא התעבורה ובנושא התיירות. בתעבורה זה הצליח מאד מאד, מפני שנמצאו הדרכים לאכוף את החוק, לבצע את הגבייה, וישנן סנקציות יעילות ביותר ההופכות את ענין תשלום הקנס לדבר כדאי ורצוי, כמו למשל עיקוב הוצאת רשיון במקרה של אי תשלום הקנס, או אי חידוש רשיון וכו'. האמצעי של הגביה הוא יעיל ביותר עכשיו, וזה גורם לחסכון עצום בבתי המשפט לתעבורה, כאשר מספר המשפטים בתחום הזה הוא קטן ביותר כיום, בעוד שלפני כן הגיע מספר המשפטים ללמעלה מ-100 אלף, וגם הכסף נגבה בחלק הארי של המקרים.

אנחנו מעוניינים באכיפת החוק, מעוניינים בכך שאדם שעבר עבירה ייקנס מהר וישלם את הקנס. דבר זה יביא לאכיפת החוק ולכיבודו, ויביא גם לגבייה מהירה של הקנסות, שהן הכנסה רצינית וחשובה שאין לזלזל בה. אף שענין אכיפת החוק וכיבודו הוא הדבר החשוב ביותר, אין לזלזל גם בהכנסה, אף שהיא משנית בחשיבותה.

אנחנו רוצים להפוך הרבה ברירות קנס בתחומים שונים לברירות משפט. השלטון המקומי הוא אחד החשובים ביותר, אבל לא נוכל לעשות זאת מבלי שנבטיח את היכולת להצליח בגביה, שאם לא כן תהיה זו אות מתה.

צוות בין-משרדי, בראשות יצחק אליסוף ממשרד המשפטים, הכין דין-וחשבון יוצא מן הכלל בענין הגביה, ואנחנו מקווים שבתיאום עם משרד האוצר וגורמים שונים נוספים נוכל להביא ליצירת מערכת גבייה יעילה. זה גם לא יצריך הרבה כח אדם. כוח אדם מצומצם יספיק לנושא הזה. מדובר באיחוד מערכת הגבייה הזאת, ואנחנו גם נרחיב את ברירות המשפט. ענין זה יובא, כמובן, לאישור הוועדה. אני מאמין שהדבר הזה יביא לאכיפת החוק ביתר יעילות.

יתכן כי בעוד חודש או חודשיים נבוא אל הכנסת עם הצעת חוק העבירות המינהליות. בעיקר בתחום העבירות הטכניות אנחנו רוצים להסמיך את המינהל להטיל קנס ולגבות אותו, במקום הצורך שהיה עד כה בהליכה לבית המשפט. משמעות הדבר היא שבמקום שאתמול בכלל לא היו מוגשים משפטים בנושאים רחבים מדי, ועד כה איש לא שם לב לעבירות שנעברו בתחום הזה, העבירות האלה יכנסו מעכשיו למסגרת עבירות מינהליות עם הטלת קנס וגבייתו.

ש' וייס:

העבירה אינה מינהלית, אלא השיפוט הוא שיפוט מינהלי.

שר המשפטים מ' נסים:

אנחנו קוראים לעבירות אלה בשם עבירות מינהליות. מי שמקבל הודעה שעליו לשלם קנס, ישלם אותו. לא יהיה יותר משפט ולא יהיה רישום פלילי. אני מקווה שבעוד חודשיים בערך תוכל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדון בהצעת החוק הזאת.

פרופיסור קלינגהופר הכין לבקשתנו חוק סדרי המינהל, חובות המינהל וסדרי עבודת המינהל. החוק הזה איננו קל, אלא מסובך וקשה, אבל הוא חשוב מאד. הצוות במשרד המשפטים מעיין בו עכשיו, אבל זה נמצא עדיין בשלב מוקדם. אשר לעבירות מחשבים, תחילה חשבנו על התחום הפלילי בלבד, וכבר הוכנה טיוטא בענין, אבל לאחרונה הרחבנו זאת גם לנזקי מחשבים, ולכן העבודה תימשך זמן רב יותר. בבוא הזמן נביא בפניכם הצעת חוק המטפלת בנושא הזה.

בתחום המינהלי ישנה בעיה המוכרת לכם. בוועדת לנדאו מצאנו המלצה להעביר חלק מסמכויות הבג"צ לבתי-משפט מחוזיים. נושא זה עבר חליפות ותמורות של השקפות שונות ודעות שונות גם בבית המשפט העליון וגם בקרב כל קבוצה שדנה בנושא הזה. במשרד המשפטים אנחנו מעונינים להביא את חוק השיפוט בעניני מינהל ובו יצוינו הנושאים שאותם אפשר יהיה להעביר לבית המשפט המחוזי, כאילו הוגשו ישר לבג"ץ דהיום. עדיין אין הבנה מלאה בנושא זה עם בית המשפט העליון, ואנחנו רוצים שנושא זה יתברר ויתלבן מתוך הבנה עם בית המשפט העליון. מבחינתנו אנו, אנחנו התקדמנו בנושא הזה ויש לנו הצעת חוק, אבל יתכן מאד שהענין הזה יקח עוד זמן מה.

אמנון לין:

האם זה לא יפריע לעבודה ולפעולה של בתי המשפט המחוזיים?

שר המשפטים מ' נסים:

זו אכן תהיה בעיה, אבל בעיה רצינית יותר בבית המשפט העליון, ויש להתמודד עם הבעיה הזאת שאינה מן הקטנות, אלא בעיה רצינית מאד, לעתים גם זועקת מאד. נכון שזה ירחיב את עבודת בתי המשפט המחוזיים, כמו בענין עתירות האסירים, אבל אנחנו חייבים להתמודד עם הבעיה הזאת. אני גם בעד פיתוח השיפוט המינהלי בישראל. אנחנו רוצים להבטיח שזכויות האזרח תהיה מוגנות בדרך היעילה ביותר. חוק סדרי המינהל יכביד מאד על המינהל, אבל זו המטרה.

ש' אלוני:

על איזה חוקים אתם עומדים להחיל את חוק הרציפות?

שר המשפטים מ' נסים:

היום אני מביא לכנסת את הרשימה של החוקים שאנחנו מבקשים להחיל עליהם את הרציפות, וזה כולל כמעט את כל החוקים. איננו יכולים, על פי החוק, להחיל את הרציפות על חוק יסוד: החקיקה. החוקים הקשורים בעבודת הוועדה הזאת ושעליהם אנחנו מבקשים להחיל את הרציפות יובאו היום בפני הכנסת. בין החוקים חוק לשכת עורכי הדין, קרן גמלאות, תיקון מס' 14; חוק רואי חשבון, חוק הגנת הפרטיות, חוק הירושה. חוק אחר שאתם מעונינים בו והנמצא בוועדת העבודה הוא חוק בתי הדין לעבודה, תיקון,

ועוד. בקרוב נביא חוק לחיקוק חוק העונשין. שיכלול פרק חשוב מאד, אף כי קטן מבחינת היקפו, נגד הסתה גזענית. אני רוצה לומר לכם שאינני רואה בחוק פלילי בענין זה חוק שדי בו כדי לפתור בעיות חשובות. צריך ליצור גם כלים חקיקתיים נוספים, כי בזה בלבד לא יהיה די. אני מתכוון להביא את אותו הסעיף בחוק המפלגות שהיה די מורכב, ולהוסיף עליו שתי מלים: הסתה גזענית.

אנחנו מדברים על הסתה גזענית. הבעיה שלנו היום היא הצורך להלחם בתופעה של הסתה גזענית. אני מציע לכם מראש לא לנסות לחפוס בענין זה מרובה, כי תפסת מרובה. לא תפסת. צריך לחפוס את השור בקרניו. להחמודד עם הבעיה ביושר ובדרכים נאותות.

אמנון לין:

האם תכניסו לחוק הזה גם הסתה נגד אשיות קיום המדינה.

שר המשפטים מ' נסים:

לא. אנחנו מדברים רק על הסתה גזענית.

היו"ר א. קולט:

אני מציע שנתייחס אל החוק כאשר הוא יובא לדיון סביב שולחן זה.

א. שאקי:

כלא הגדרה של מושג כה מורכב כמו גזענות לא ברור לי כיצד אפשר יהיה להחגבר על הנושא הזה.

אמנון לין:

השר יודע בוודאי שיש מספר הצעות פרטיות בנושא זה.

שר המשפטים מ' נסים:

למעשה כמעט וסיימנו את הדיון בנושא הזה, אנחנו צריכים עכשיו להפיץ את הצעת החוק בין המשרדים השונים, כמקובל. בדרך כלל אנחנו ממחינים 21 יום לעיון המשרדים בהצעה, אלא שבמקרה הנדון נקציב רק שבועיים או 10 ימים בלבד, אף שאני מצטער על שאני נאלץ לעשות כן. אחר כך נביא את ההצעה בפני ועדת שרים לחקיקה כסעיף מועדף, ואחר כך נביא את האל הכנסת.

אמנון לין:

מובן שאני מזדהה עם חוק נגד הסתה גזענית, אבל באותה מידה אני מערער על ההתעלמות שלנו מהחובה להכניס בדרך זו או אחרת גם את החוק שימנע אפשרות החארגנות של אידיאולוגיה המדברת על ערעור אשיות המדינה.

שר המשפטים מ' נסים:

בחשובה לנושא שהעלה כאן חבר-הכנסת אמנון לין אני רוצה לומר, שאנחנו עוסקים עכשיו בנושא של הסתה גזענית, ישנם נושאים נוספים שהמדינה חייבת להסדיר אותם גם באמצעות חקיקה וגם באמצעים אחרים. אלא שברגע זה אנו מטפלים בחוק נגד הסתה גזענית, ואין מלכות אחת נוגעת בחברתה.

אני רוצה לגעת בעוד מספר נושאים הקשורים בחקיקה, ואעלה אותם על קצה המזלג בלבד. פרופיסור לבונטין חקר לפי בקשתנו את חוק ברירת הדין. עלינו להשלים עוד מספר חוקים בתחום הבנקאות. הזכרתי את נושא כרטיסי האשראי. חוכן הצעת חוק שתטפל בהיבטים המשפטיים של הנושא הזה. השופט בכור כיחד עם צוות אנשים הכין חוק נזיקין מסחריים. חוק שבא לנטפל בהליכות המסחר, וזה חוק חשוב ביותר. הוא נמצא גם בשלבי הכנה. הוא נראה לי כאחד החוקים שצריך לקדם, ובין היתר הוא דן בנושאים כמו תחרות בלתי הוגנת ועוד שורה של נושאים בתחום הליכות המסחר.

ד. מרידור :

האם זה חוק אזרחי ופלילי גם יחד?

שר המשפטים מ' נסים :

קודם כל אזרחי, ויכול להיות שיהיו בו גם היבטים פליליים. הכוונה המקורית הייתה לתחום האזרחי.

אנחנו מתכוונים להביא בהקדם, אלא אם כן זה יתעכב בשל שיקולים כלכלאומיים, חוק בדבר העברת אזרחים לדין משפטי בארצות חוץ. חוק ההסגרה שלנו מונע מאתנו להסגיר אזרח ישראלי שעבר עבירה בחו"ל בהיותו אזרח ישראלי. זו בעיה שאיש לא התמודד איתה. אנשים ביצעו עבירות קשות בארצות-הברית ובמדינות אחרות בהיותם אזרחים ישראליים, המדינות מבקשות את הסגרתם ואנחנו לא יכולים לעשות זאת מפני שהחוק שלנו מונע זאת מאתנו, וכך קורה שלעמים חוטאים גדולים יוצאים נשכרים, וארץ ישראל הופכת להיות מקלט ומגן לאזרחים שביצעו עבירות בחו"ל. אפילו אלו עבירות קשות שאי אפשר כלל להתייחס אליהן בביטול.

אנחנו רוצים להביא הצעת חוק המאפשרת העברת אזרחים ישראליים לשיפוט בחו"ל במדינה המבקשת את העמדתם לדין שם אחרי שביצעו שם עבירה. אין זו הסגרה. יכולנו להעמיד אדם כזה לדין בישראל, אלא שכל החקירה המוקדמת ואחר כך המשפט והבאת העדים זו בעיה סבוכה כל כך שעד שזה פשוט לא מעשי. בעבירות מסוימות אפשר אמנם להעמידם לדין בארץ. אבל גם אם היינו רוצים והיינו יכולים לעשות זאת הדבר הוא בלתי מעשי לחלוטין.

אמנון לין :

גם במקרה שהענישה בארץ שעליה אתה מעביר את הנאשם היא מעבר למידה המקובלת בישראל?

שר המשפטים מ' נסים :

בחוק החדש אנחנו מבקשים את האפשרות להעביר, לא להסגיר, אזרח ישראלי לחו"ל לשם ניהול משפט נגדו שם. בית המשפט באותה מדינה יפסוק ויגזור את הדין, ואז הוא יועבר לישראל. גזר הדין עובר אז בקורת בישראל, וריצוי העונש יהיה בישראל. בקרוב תראו את הצעת החוק וחובלנו להביע דעתכם. מבחינתנו אנו הרינו מוכנים, אלא שישנם עוד שיקולים בינלאומיים המעכבים הגשת הצעת החוק.

ישנו נושא שהוא למעשה פרי יצירתה של הוועדה הזאת. הוא נדון כבר בהרחבה, ואני חושב שהגיע הזמן לחזור אליו. אם אתם לא תעשו זאת, יתכן שהממשלה חביא זאת בשמכם. אני מתכוון לפרסום שמו של חשוד. זה נושא רגיש ביותר ויש לו היבטים ציבוריים, משפטיים, תקשורתיים וכו'. ולכן גם מובנות התפוכות בדעות החברים בנושא הזה.

החוק הזה הוגש בזמנו על פי שהיום נשיא המדינה, והיה אז חבר הוועדה הזאת. אחר כך אומץ על ידי חבר הכנסת אלי קולס, שבח וייס, אלעזר קרנוח ועוד. אחר כך היתה נסיגה מסויימת. אני מציע לכם לחשוב על העלאת הצעת החוק על ידי חברי-כנסת. אם חוץ זמן סביר תודיעו שאינכם רוצים לעשות זאת, הממשלה תביא את הצעת החוק הזו. אין חילוקי דעות בין הטיוטא שלכם ובין הטיוטא שהכין משרד המשפטים. הדברים זהים בשתי הצעות החוק כמעט מלה במלה.

בקרוב מאד נביא כמה חיקונים לחוק בתי המשפט. המדובר בחיקונים טכניים נחוצים שנעשו בשכונות האחרונים.

ישנו נושא נוסף חשוב שנמצא עדיין באיכו. והמדובר הוא ביטוח דיני המשפחה. שהרי ידוע כי ישנם ליקויים בדרך לייזום דיני המשפחה. מיניתי לצורך זה ועדה בראשותו של מר שיינבוים. זה לא רק ענין של משפט מהותי, אלא בעיקר ההליכים הקשורים בזה. ראיתי חשיבות מרובה בנושא הזה. ועדת שיינבוים מסיימת בקרוב את עבודתה.

חוק החוזים האחידים, שהוועדה הזאת תרמה תרומה חשובה לחקיקתו ולהחשת הדיון בו. מיושם באופן יוצא מן הכלל טוב. מינינו בית דין לחוזים אחידים והוא פועל טוב מאד. כיוון שהשופט גולדבר שופט קבע בבית המשפט העליון מינינו את השופט דורנר להיות אב בית הדין. וכפי שאמרתי, בית הדין פועל בצורה יוצאת מן הכלל טובה. ישנו שיתוף פעולה בין משרד המשפטים והגורמים האחרים. אני רואה בזה תרומה חשובה להגנת הצרכן.

החוקים להגנת הצרכן פותחו אצלנו בשנים האחרונות לממדים שאין להם אח ורע במדינות תרבות אחרות בעולם. עלינו להשלים את החסר.

אמנון לין:

קיימת הבעיה של ענישה.

שר המשפטים מ' נסים:

היום נבקש להחיל רציפות על חוק ההגבלים העסקיים. עמלנו קשות מאד על הכנת החוק הזה. הוא נמצא בוועדת הכלכלה. אני רואה חשיבות רבה בחוק הזה.

היו"ר א. קולס:

החוק הזה צריך היה להיות נדון בוועדת החוקה. חוק ומשפט. אינני מבין מדוע הועבר לחצת הכלכלה.

שר המשפטים מ' נסים:

החוק מטופל בוועדת הכלכלה של הכנסת מפני שיש לזה גם היבטים כלכליים ממשיים.

במסגרת חוק החברות החדש הוכן גם פרק הדין בשוק ההון. אנחנו נקדים את הפרק הזה. אחרי פרשת מניות הבנקים מניתי צוות. בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, עם מומחים לענין, והצוות הזה ביחד עם פרופסור פרוקצ'ה מכין דין וחשבוני כולל פרק מיוחד בתחום התחיקה של שוק ההון שיטפל בבעיית הוויסות. נקדים בהבאת הפרק הזה מבלי להמחין עד שחוק החברות יושלם לקראת הבאתו בפני הכנסת.

אני רוצה להתייחס לנושא נוסף שלגביו אני חייב לומר מלות חודה לחבר-הכנסת וירשובסקי. כולכם מבינים בוודאי שאני מתייחס לנוסח חדש ומשולב של חוקים. היום אנחנו עוסקים במספר חוקים: פקודת מס הכנסה, חוק הביטוי הלאומי וביטוח, ישנם כבר 35 תיקונים לנוסח המשולב. גם בחוק מס הכנסה ישנם עשרות תיקונים. אני רוצה על כן להודות לחבר הכנסת וירשובסקי העומד בראשות הוועדה לנוסח חדש ונוסח משולב. והעושה עבודה יפה קשה ומאומצת.

בתחום חקיקת המשנה אזכיר עוד כי הוצאנו לאור לפני כחודשיים חקנות סדר הדין האזרחי, אחרי 21 שנה לקיום התקנות הקודמות שהיו טלאי על גבי טלאי על גבי טלאי. אמרתי פעם כי אינני יודע אם מצויים במדינה 5 אנשים היודעים מה היו התקנות הקודמות ואיזה נוסח סעיף הוא המחייב. אחרי עבודה מאומצת במשך שנתיים ואף שלוש עשינו משהו שהוא אולי לא היה כל כך יפה, אבל הכנו חקנות חדשות עם מיספור חדש, עם ניבים חדשים וגם שינויים. עשינו זאת מפני שראינו צורך בזה. אנחנו מקווים להכין גם אינדקס של חקנות סדר הדין האזרחי, בשיתוף עם לשכת עורכי-הדין. השופט בקר התנדב לעשות זאת. יהיה זה אינדקס גדול ומקיף, דבר חשוב ביותר.

בענין השלמת חוקי היסוד, השלמת החוקה אומר רק מספר מלים. ועדת השרים לחקיקה סיימה את הדיון בהצעת חוק יסוד: מבקר המדינה. הצעת החוק זקוקה רק לשיפוץ לשוני. בקרוב נביא הצעת חוק יסוד: מבקר המדינה. נדבר עוד על חוק יסוד: זכויות האדם. צריך לחוקק עוד את חוק יסוד: חקיקה, ואולי גם חוק יסוד: מדינה. צריך לברר את הדבר הזה. ישנם נושאים מספר שצריכים עדיין למצוא להם הסדר.

אחרי שנסיים את שני החוקים שנותרו נסיים את מערכת חוקי היסוד, ונוכל להתחיל בחקיקה. אבל אני מציע שלא נדון היום בסוגיה הזאת. אם כולם יגיעו לכלל הכנה כי אין זה המועד המתאים לביצוע מהפכות במדינת ישראל, ייעשה הדבר מהר יחסית, מהר יותר מכפי שכל אחד חושב.

אמנון לין:

אולי טוב לפעמים לעשות מהפכות. ישנם הרבה דברים שלא יכולנו להביאם לידי גמר בהרבה קואליציוני אחר, ואילו היום זה יהיה אפשרי, ואחה אדוני השר תוכל לעשות זאת.

שר המשפטים מ' נסים:

אנחנו ננסה. אבל ישנן בעיות רציניות שאי אפשר לפתור אותן על רגל אחת, כמו נושא הבטחון למשל.

סקרתי בקצרה את נושאי החקיקה. כפי ששמעתם ישנם דברים הקרובים מאד לסיום, וישנם דברים שיוגשו לכנסת כעבור זמן מה. אינני מדבר על תיקונים שהם שגרתיים ויבואו אל הכנסת בדרך המקובלת ובזמן הדרוש. אני מציע שנסתפק בשמיעת הדברים שהעליתי כאן היום.

היו"ר א. קולס:

בשם כולנו אני מודה לשר המשפטים. כיוון שמחד גיסא הגענו לסוף הזמן המוקצב לישיבה זו, ומאחר וחברי הוועדה היו ערים ובזמן סקירת השר שאלו שאלות וקבלו עליהן תשובות, אני מציע שנסתפק בדברים ששמענו מפי השר. נשמח להזמין את השר לפגישות נוספות עם חברי הוועדה במהלך עבודתנו.

אדוני השר, פרשת לפנינו תכנית גדולה של חקיקת חוקים. אני חושש שגם אם הקדנציה הזאת תימשך כל פרק הזמן המיועד לה חלק מהחוקים האלה לא יגיעו לשולחננו. אני מבקש ממך, אדוני השר, לשתף את חברי הוועדה בהליך המוקדם של החקיקה.

בהזדמנות זו אני רוצה להזכיר דבר שחסר לנו מאד: כשאנו מקבלים הצעת חוק והיועצים המשפטיים מופיעים בפני הוועדה, אנחנו שומעים וקוראים רק את הגירסה האחרונה של הצעת החוק כפי שהתקבלה, וברוב המקרים איננו שומעים על חילוקי הדעות שהיו, או הדעות האחרות שהועלו בדיון בוועדת השרים לפני חקיקה. אני מבקש מאד למצוא דרך להביא בפנינו גם הדיים מהדיונים שהתנהלו בוועדת השרים לפני חקיקה, ואת הדעות השונות שהועלו בה.

ש. אלוני:

אולי אפשר היה להמציא לנו לפחות את הנוסח הלבן.

היו"ר א. קולס:

אני מציע שלא נסתפק בנוסח הלבן. אני רוצה יוחר מזה, אבל נשמח לקבל גם הנוסח הלבן. בוועדת השרים לפני חקיקה מתקבלים דברים על פי הצבעה, ולעתים הפער קטן ביותר. היינו מאד רוצים לדעת גם מה היו הדעות שלא התקבלו. יתכן ואילו שמענו גם את הדעות האחרות שהועלו בוועדת השרים לפני חקיקה הן היו משפיעות גם על ההחלטות שלנו. הדיון אצלנו לוקה במשהו כתוצאה מכך שאיננו יודעים מה היו כל הדעות שהועלו בוועדת השרים. אני מבקש למצוא דרך לתקן את הדבר הזה.

אני מודה לך שוב, אדוני השר, על שהואלת להופיע היום בפנינו. אנחנו מאחלים לך ולעובדי משרדך הצלחה, כי הצלחתכם היא גם הצלחתנו.

אני מודה לכולכם. ישיבה זו נעולה.

(הישיבה ננעלה בשעה 14.00)