



רשומות

# הצעות חוק

14 ביוני 1971

949

כ"א בסיון תשל"א

עמוד

255	חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 3), תשל"א—1971
259	חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 2), תשל"א—1971

## מ ב ו א

לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, מוגבלת סמכותה של המועצה רק למתן הכרה למוסד חינוך לפי בקשתו, ולביטול הכרה זו, על יסוד כללים שקבעה לכך. אין בחוק האמור הוראה המונעת לפתוח מוסד לחינוך על-תיכוני או לקיימו בלי לבקש הכרת המועצה, אם משום שאין בעל המוסד מעוניין בכך או משום שאין לו סיכוי בכלל להיות מוכר לפי מבחניה של המועצה. המבקש לפתוח מוסד אינו צריך אלא השגת רשיון לכך ממשרד החינוך והתרבות, לפי חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969. רשיון זה ניתן לאחר קבלת חוות דעת של רשות החינוך המקומית, של הועדה המקומית לתכנון ולבניה ושל משרד הבריאות.

כך הולכים ומתרבים מוסדות ויחידים המתאמרים ליתן השכלה גבוהה באין עליה כל השגחה אקדמית, מצב המסכל למעשה את מטרת המחוקק בהקימו את המועצה להשכלה גבוהה. יתרה מזו – מוסדות אלה – סופם שהם גופלים למעמסה על תקציבים ציבוריים שונים. מצד שני מצויים שוחרי השכלה, שהולכים שולל אחרי פרסומיהם של מוסדות הוראה אלה וסופם מפח-גפש.

החוק המוצע בא להעביר את הסמכות להחיר פתיחתו או קיומו של מוסד להוראה על-תיכונית ממשרד החינוך והתרבות אל המועצה להשכלה גבוהה. מעכשיו לא יפתח אדם ולא יקיים מוסד כאמור אלא בהיתר מאת המועצה ולא יעשה אדם עבודת הוראה ומחקר במוסד שאין לו היתר. ההיתר יינתן לשלוש שנים, שנות מבחן לקראת מתן תעודה למוסד כמוסד מוכר. אפשר להאריך היתר, אם יש טעם לדבר ואפשר לבטלו.

מוסד שנפתח או מתקיים ללא היתר בעל המוסד וכל מורה וחוקר בו צפויים לתביעה פלילית או אזרחית, כשעצם הפרסום על קיומו של המוסד משמשים ראיה לכאורה על עבירות מרמה או מעשה תרמית. מאחר שמרבית מוסדות אלה מתנהלים להפקת רווחים, מוצע לתקן לשם כך גם את סעיף העונשין ולאפשר גם הטלת קנס של 10,000 לירות.

בהזדמנות זו מוצע גם לאסור על מוסדות לימוד את השימוש בכינויינו אקדמאיים מסויימים, ללא היתר מאת המועצה להשכלה גבוהה, ודינם לענין עונש כדין קיומו של מוסד ללא היתר.

## חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון מס' 3), תשל"א-1971

הוספת סעיפים  
א21 עד ז21

1. לאחר סעיף 21 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, (להלן – החוק העיקרי), יבוא:

א21. לא יפתח אדם ולא יקיים מוסד שלא הוכר לפי סעיף 9 והוא נותן או מבטיח ליתן הוראה על-תיכונית לקראת תואר אקדמי, אף אם אינו מעניק תואר זה, או ששמו מעיד שהוא מוסד להשכלה גבוהה, ולא יעסוק אדם בהוראה או במחקר במוסד כאמור, אלא אם ניתן למוסד תעודת היתר מאת המועצה (להלן – היתר).

ב21. המועצה רשאית לקבוע כללים שקיומם תנאי למתן ההיתר, ותנאים שבעל מוסד חייב למלאם לאחר שניתן לו ההיתר; כללים ותנאים כאמור יכול שייקבעו דרך כלל או לסוגים של מוסדות או למוסד פלוני, ובלבד שלא יגבילו חופש הדעה והמצפון.

ג21. תקפו של היתר הוא לשלוש שנים; אם תוך שלוש שנים מיום מתן ההיתר לא נפתח המוסד, או לא הוכר לפי סעיף 9 או לא הוכר הכרה חלקית או זמנית, רשאית המועצה להאריך את תוקף ההיתר לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים כל אחת.

ד21. החלטת המועצה למתן היתר טעונה אישור הממשלה.

ה21. הדל או הופר אחד הכללים או התנאים שעל יסודם ניתן ההיתר, רשאית המועצה, לאחר שנתנה למוסד הזדמנות להשמיע דברו, לבטל את ההיתר או להשעות תקפו לתקופה שתקבע.

ו21. ביקש מוסד לקבל היתר או להאריך תקפו, והמועצה סירבה לעשות כן, רשאי שר החינוך והתרבות, או המוסד באמצעות שר החינוך והתרבות, להביא את הבקשה לפני הממשלה, והיא רשאית לסרב לבקשה או להחזירה למועצה לדיון חוזר; החזירה הממשלה את הבקשה למועצה, תחזור המועצה ותדון בה מחדש, והחלטתה בדיון החוזר תהא סופית.

### ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף א21 המוצע: ההיתר ניתן לשלוש שנים, שהן תקופת מבחן למוסד עד שיהיה כשיר להכרה, מלאה או חלקית; ויכולה המועצה להאריך את ההיתר לתקופות נוספות אם תראה צורך ותועלת בדבר.

סעיף ב21 המוצע: מתן ההיתר לפתחו ולקיים מוסד מותנה באישורה של הממשלה. הוראה זו מקבילה להוראת סעיף 10 לחוק העיקרי, המחייב אישור הממשלה למתן הכרה למוסד במוסד מוכר, שהרי בסופו של דבר גם המוסד הפועל לפי היתר יהא סמוך, פתוח או יותר, על שולחנו של אוצר המדינה.

סעיף ג21 המוצע: על החלטה שלילית של המועצה רשאי המוסד לערור לפני הממשלה, אך לא במישרין אלא על ידי שר החינוך והתרבות. הממשלה יכולה להחזיר את הענין למועצה לדיון חוזר, אך לא לבוא במקומה ולהעניק היתר. החלטת המועצה בדיון חוזר היא סופית.

סעיף א21 המוצע: הגדרת המוסד שעליו יהול החוק המוצע מבקשת לכלול את הצורות שבהן משתמשים מייסדי מוסדות שאין עליהם השגחה אקדמית, בין שהוא נוטל לעצמו שם אקדמאי ובין שאינו נוטל את השם, אלא מפרסומיו אתה למד שהוא מכין לקראת תואר אקדמאי, אף אם אינו מעניק אותו.

האיסור תל גם על פתיחת מוסד כזה או על המשך קיומו של מוסד שהוקם לפני החילת החוק וגם על המורה והחוקר העובדים בו.

סעיף ב21 המוצע: המועצה להשכלה גבוהה רשאית לקבוע כללים שלפיהם היא נותנת היתר למוסד כאמור; כללים מוקדמים אלה הם תנאי להיתר ואפשר שייקבעו בו גם תנאים לעמיד, לניהולו של המוסד ולדרך עבודתו ובלבד שלא יותנה דבר הפוגע בחופש הדעה והמצפון.

1 ס"ח תשי"ח, עמ' 191; תשכ"א, עמ' 31; תשכ"ג, עמ' 65.

21. מוסד שנפתח או שמתקיים ללא היתר, יהא כל פרסום על לימודים אקדמיים במוסד או על הענקת תארים אקדמיים בו, ראייה לכאורה על מעשה מרמה כמשמעותה בחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות מרמה, סחיטה ועושק), תשכ"ג-1963<sup>2</sup>, של כל מי שגרם לפרסום, או על מעשה תרמית כמשמעותו בפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]<sup>3</sup>, שנעשה בידי האדם שגרם לפרסום.

תרמית

21ח. מוסד שנפתח או שמתקיים ללא היתר, רשאי בית המשפט המחוזי, על פי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, לצוות על סגירתו במועד ובדרך שובית המשפט קבע.

צו סגירה מאת בית המשפט

21ט. (א) בניהולו של מוסד שלא הוכר לפי סעיף 9, ובמהלך פעולות חינוך והוראה בו, לא ישתמש אדם, ללא אישור מאת המועצה, באחד הכינויים המנויים להלן או הנגזרים מהם, בין בעברית ובין בלועזית, לתיאורם של המוסד או של הפעולות, זולת אם הכינוי נקבע בחוק; ואלה הכינויים: אוניברסיטה, טכניון, מכון טכנולוגי, פקולטה, אקדמיה, מכללה, השכלה גבוהה, חינוך גבוה או בית ספר גבוה.

כינויים הטעונים אישור

(ב) על פי המלצת שר החינוך והתרבות, לאחר התייעצות במועצה, רשאית הממשלה להחיל את האיסור לפי סעיף קטן (א) גם על כינויים נוספים.

(ג) השם "מכללה" לא יישמש אלא למוסד לחינוך על-תיכוני המעניק הוראה לקראת תואר בוגר בלבד או לקראת נקודות-זכות לתואר כאמור.

#### ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 21 המוצע: החוק העיקרי נותן למועצה סמכות להסמיך מוסדות להעניק תואר אקדמי מוכר ומטיל עונש על מי שמעניק תואר מוכר ללא סמכות ועל המתחזה כבעל תואר מוכר. אולם אין הוראה בדבר שמתיהם של מוסדות להשכלה גבוהה וההגנה עליהם. למעשה יכול כל מוסד לברור לעצמו שם כרצונו. מוצע לקבוע כינויים מוגנים המיווהים למוסדות אלה, ושאינם מוסד חינוך רשאי להשתמש באחד מהם ללא היתר מאת המועצה. הממשלה בלבד תהא רשאית להוסיף כינויים לרשימת הכינויים המוגנים וזאת רק על פי המלצת שר החינוך והתרבות לאחר התייעצות במועצה. מבין הכינויים המוגנים מוצע לייחד את הכינוי "מכללה" למוסד חינוך על-תיכוני המכין תלמידיו רק לקראת תואר בוגר או לקראת נקודות זכות לתואר בוגר, אך איננו מעניק תואר זה. במכללה ייכללו איפוא רק מוסדות המכשירים למקצועות מסויימים, כגון הנדסאים, מוסדות שאין בהם מחקר אלא הוראה בלבד. הנדסאי שסיים את המכללה יוכל להמשיך וללמוד במוסד להשכלה גבוהה אחר, כגון הטכניון, לקראת תואר מהנדס. מוסד מסוג אחר לא יהא רשאי להשתמש בשם "מכללה".

סעיף 21 המוצע: הוראה זו מעמידה פרסומי של מוסד הפועל בלי הכרה ובלי היתר כמרמה לענין חוק העונשין וכמעשה תרמית לענין פקודת הנוזיקין ובין שהמוסד נחבט בפלילים ובין שנחבט בנוזיקין על גרימת נזק ללומד בו, יהיו פרסומים שלו ראייה לכאורה.

ורו לשון ההגדרות של מרמה ותרמית לפי החוקים הנ"ל: בסעיף 1 לחוק לתיקון דיני העונשין (עבירות מרמה, סחיטה ועושק), תשכ"ג-1963: "מרמה" — טענה עובדתית בענין שבעבר, בהווה או בעתיד, הוטענה בכתב, בעל פה או בהתנהגות, אשר הטוען אותה יודע שאינה אמת או שאינו מאמין שהיא אמת;

בסעיף 56 לפקודת הנוזיקין (נוסח חדש): "56. תרמית היא היצג כוזב של עובדה בידיעה שהיא כוזבת או באין אמונה באמינותה או מתוך קלות ראש, כשלא איכפת למציג אם אמת היא או כזב, ובכוונה שהמוטעה על ידי ההיצג יפעל על פיו; אולם אין להגיש תובענה על היצג כאמור, אלא אם היה מכוון להטעות את התובע, אף הטעה אותו, והתובע פעל על פיו וסבל על ידי כך נזק ממון."

<sup>2</sup> ס"ח תשכ"ג, עמ' 130.

<sup>3</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

2. בסעיף 26 לחוק העיקרי –

תיקון סעיף 26

- (1) אחרי "מאסר שנת אחת" יבוא "או קנס עשרת אלפים לירות";
- (2) אחרי פסקה (3) יבוא:
- "(4) המפר הוראה מהוראות סעיף 21א או תקנה לפיו;
- (5) המפר הוראה מההוראות האמורות בסעיף 21ט."

3. בסעיף 28 לחוק העיקרי, אחרי "על מוסד שהוכר" יבוא "ועל מוסד שביתן לו היתר".

תיקון סעיף 28

4. בחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969<sup>4</sup>, בסעיף 2(א)2, בסופו יבוא "ועל מוסד הטעון היתר לפי סעיף 21א לאותו חוק".

תיקון חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969

5. (א) מי שלפני תחילתו של חוק זה פתח או קיים מוסד כאמור בסעיף 21א לחוק העיקרי, רשאי להמשיך ולקיים את המוסד גם לאחר תחילתו של חוק זה, ובלבד שיגיש למועצה בקשה להיתר לפי החוק העיקרי, תוך שלושים יום מיום תחילתו של חוק זה, ואם עשה כן, יהא רשאי לקיים את המוסד עד להחלטה הסופית בדבר בקשתו.

הוראות מעבר

(ב) על אף האמור בסעיף 21ט לחוק העיקרי, רשאי מוסד שלא הוכר להמשיך ולהשתמש באחד הכינויים הנזכרים באותו סעיף עד תום 18 חודש מיום תחילתו של חוק זה או עד להחלטה הסופית בדבר בקשתו לפי סעיף קטן (א), הכל לפי המוקדם.

דברי הסבר

**סעיף 2** מוצע לתקן את סעיף 26 לחוק העיקרי הדין בענייני עונשין, וזה לשונו:

"העושה אחד מאלה – דינו מאסר שנה אחת:

(1) מוסר ידיעות למועצה או בשבילה בענין הנחון לסמכותה, והוא יודע שהן כוזבות;

(2) מעניק תואר מוכר או מסייע להענקתו ואין הוא מוסמך לכך לפי חוק זה;

(3) מתחזה כבעל תואר מוכר שהוענק לו לפי חוק זה, כשלא הוענק לו תואר כאמור."

לאחר התיקון המוצע בחוק זה יש צורך להוסיף לרשימת העבירות שבסעיף האמור עוד שלוש עבירות אלה:

א. פתיחת מוסד או קיומו או עשיית עבודת הוראה או מחקר בו, ללא היתר מאת המועצה;

ב. הפרת תנאי מתנאי היתר המועצה;

ג. השימוש בכינוי מהכינויים המפורטים בסעיף 21ט ללא היתר המועצה.

כך מוצע לאפשר הטלת עונש חלוף במקום המאסר, והוא קנס בשיעור של עשרת אלפים לירות.

**סעיף 3** וזו לשון סעיף 28 לחוק העיקרי:

"28. פקודת החינוך לא תחול על מוסד שהוכר לפי חוק זה."

בעקבות החוק המוצע יש להוסיף גם מוסד הטעון היתר לפיו.

**סעיף 4** וזו לשון הסעיף שמוצע לתקנו:

"2(א) חוק זה חל על בית ספר... למעט –

(2) מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958."

בעקבות החוק המוצע יש להוסיף גם מוסד הטעון היתר לפיו.

<sup>4</sup> ס"ח תשכ"ט, עמ' 180.

## מ ב ו א

ועדת שרים, שמינתה ראש הממשלה ביום ג' באדר ב' תש"ל (11 במרס 1970) לדון בשיבושים שביחסי העבודה בנמל אשדוד, קבעה בין השאר כי "נמלי הארץ, שהם הקשר העיקרי בין מדינת ישראל לעולם הרחב יש להם חשיבות מכרעת לכלכלתה ולכטחונה של מדינת ישראל וכי יש צורך שסמכויותיה של הממשלה וכוח השפעתה על ניהול הנמלים יהיו יותר רחבים מאשר הם היום".

הועדה, בדיון וחשבון שלה מיום כ"ו בתמוז תש"ל (30 ביולי 1970), שאושר על ידי הממשלה, המליצה שהממשלה תיזום תיקון לחוק רשות הנמלים, תשכ"א-1961, שבו יוקנו לשר התחבורה הסמכויות המפורטות בהצעת חוק זו.

סמכויות אלה לא יגרעו ממעמדה העצמאי של רשות הנמלים, אף לא יהיה בהן כדי להפחית מאפשרותה של הרשות להפעיל את תפקידיה ביעילות. עם זאת, יעמדו סמכויות אלה לשר התחבורה, הנושא באחריות פרלמנטרית לרשות הנמלים, ומפקח עליה פיקוח כללי לפי סעיף 68(א) לחוק.

## חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 2), תשל"א-1971

הוספת סעיפים  
115 ו-115א

1. אחרי סעיף 15 לחוק רשות הנמלים, תשכ"א-1961 (להלן – החוק העיקרי), יבוא:
- ”דיון לפי דרישת שר התחבורה שבתחום סמכויותיה.  
115א. שר התחבורה רשאי לדרוש מהרשות להעלות לדיון נושא פלוני  
סמכות למנות ועדות  
115ב. הרשות רשאית למנות מבין חבריה ועדות לענינים שבסמכותה ולאצול להן מסמכויותיה.”

תיקון סעיף 22

2. בסעיף 22 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- ”(אא) לא קבעה הרשות כללים באחד התחומים האמורים בסעיף קטן (א), רשאי שר התחבורה לדרוש ממנה קביעתם בנושא שיגדיר בדרישתו; לא נענתה הרשות לדרישה, תוך ששים יום מהיום שבו נדרשה לעשות זאת, רשאי השר לקבוע את הכללים במקומה.”

תיקון סעיף 29

3. בסעיף 29 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:
- ”(ד) אצילת סמכויות כאמור בסעיף קטן (ב) טעונה אישורו של שר התחבורה.”

### דברי הסבר

השר לא תמנע, כמובן, מהרשות לחזור ולהתקין כללים הנראים לה.

זהו לשון סעיף 22 לחוק העיקרי:

”סמכות לקבוע כללים

22. (א) הרשות רשאית, בנוסף על תקנות לפי סעיף 20, לקבוע, באישור שר התחבורה, כללים להפעלת נמליה, ניהולם והפיקוח עליהם, ולביצועם היעיל של תפקידיה ושל סמכויותיה לפי חוק זה.

(ב) הרשות רשאית לייפות כוחו של יושב ראש הרשות או של סגנו לחתום על כללים, וחתימתם תהיה ראייה שנתקבלו על ידי הרשות.

(ג) הכללים יפורסמו ברשומות.”

סעיף 3 (ב) לחוק העיקרי קובע:

”הרשות רשאית לאצול למנהל הרשות, למשנהו ולמנהלי הנמלים כל סמכות מסמכויותיה למעט הסמכות לקביעת כללים ותקציבים ולמינוי מנהל הרשות, משנהו ומנהלי הנמלים, וכן היא רשאית לאצול לכל אדם אחר את הסמכויות הדרושות לו לביצוע תפקידיה לפי פקודת הנמלים או לפי דין אחר, הכל לפי הענין.”

מאחר שקביעת כללים טעונה לפי החוק אישור שר התחבורה, ראוי הוא שגם אצילת סמכות מטעם הרשות לביצוע תפקיד לפי כל דין תהא טעונה אישורו של השר.

אף על פי שרשות הנמלים נתונה לפיקוחו הכללי של שר התחבורה לפי סעיף 68 (א) לחוק העיקרי, אין בתוק הוראה שלפיה יוכל השר לדרוש מהרשות כי תעלה על סדר יומה לדיון נושא פלוני שלדעתו עליה לדון בו. לפיכך מוצע להסמיך את שר התחבורה לדרוש זאת.

אין בסמכות זו משום התערבות בטיב ההחלטות ובקווי הפעולה שעליהם תחליט הרשות. התיקון אך מאפשר לשר הממונה על הרשות, להביא לשימת לב בעיות ונושאים שנתעלמו ממנה במהלך עיסוקיה השוטפים.

מצד שני, אין בחוק העיקרי הוראה המסמיכה את רשות הנמלים למנות ועדות לענינים מסויימים, אך סמכות זו דרושה לרשות למען ניהול תקין ויעיל וכדי להקל על מועצת הרשות בביצוע תפקידיה. מוצע להסמיך את רשות הנמלים למנות ועדות כאלה ולאצול להן מסמכויותיה.

לפי סעיף 22 לחוק העיקרי רשאית הרשות לקבוע, באישור שר התחבורה, כללים להפעלת נמליה, ניהולם והפיקוח עליהם, ולביצועם היעיל של תפקידיה וסמכויותיה. עד כה לא התקיינה רשות הנמלים כללים כלשהם לענינים אלה. לכן מוצע להסמיך את שר התחבורה לדרוש זאת מרשות הנמלים, וזאת בתחומים מוגדרים. לא נענתה מרשות לדרישתו, יקבע השר את הכללים במקומה. התקנת הכללים על ידי

1 ס"ח, תשכ"א, עמ' 145.

"דיווח לפי דרישת 34א. שר התחבורה רשאי לדרוש מהרשות, בכל עת, דיווח ומידע, שר התחבורה שוטף או חד-פעמי, על כל ענין שהוא בגדר אחריותה וסמכויותיה של הרשות, של חבריה, של מנהלה הכללי ושאר עובדי הרשות."

**ד ב ר י ה ס כ ר**

**סעיף 4** סעיף 34 לחוק העיקרי אומר:

השוטף ותקציב הפיתוח של הרשות באותה שנת עסקים;

(3) סקירה על פעולותיה אותה שנה.

נראה ההכרח ששר התחבורה, האחראי לפני הכנסת על רשות הנמלים, יוכל לקבל ממנה מידע ודיווח כל אימת שהם נדרשים לו. לכן מוצע להסמיך את שר התחבורה לדרוש מהרשות דיווח ומידע, שוטף או חד פעמי, על כל ענין שהוא בגדר אחריותה וסמכויותיה של רשות הנמלים.

"הרשות תערוך, לא יאוחר משהו חדשים לאחר תום שנת העסקים שלה, ותגיש לשר התחבורה דין וחשבון שיכלול –

(1) מאזן שנתי וחשבון ריווח והפסד של הרשות ושל כל אחד מנמליה;

(2) סקירה המשקפת את ביצועם של התקציב