



רשומות

הצעות חוק

25 באוגוסט 1980

1477

י"ג באלול תש"ם

מס' .

396 .

400 .

402 .

חוק לתיקון פקודת הראיות (מס' 6), תש"ם-1980 .
חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), תש"ם-1980 .
חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 6), תש"ם-1980 .

מבוא

דרישת הסיוע היא כלל מדיני הראיות, המגביל את שיקול דעתו של בית המשפט בבואו לפסוק על סמך עדות יחידה. הורחה של דרישת הסיוע במשפט הפלילי היא בפסיקה, שקבעה כי עדות מתלוננת בעבירות מין, עדות שותף לעבירה ועדות מרשיעה לענין עדות שקר יש לתמוך בחומר ראיות עצמאי המחזק את העדות.

סיוע במצוות החוק נדרש לענין עדותו של קטין שלא בשבועה (סעיף 55 לפקודת הראיות (בוסה חדש), תשל"א-1971) ולענין עדותו של קטין שנבנתה לפי החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955.

דרישת התמיכה בראיה מסייעת נבנתה תילי תילים של כללים נוקשים, המכירים בערכו של סיוע כראיה מחזקת רק כאשר הוא ראיה חיצונית לעדות הנתמכת, ראיה שיש בה לאמץ נקודה מהותית הגדורה בתחום השנוי במחלוקת ועולה מן העדות המרשיעה והקושרת את הנאשם לביצוע העבירה.

התוצאה הבלתי נמנעת מדרישות נוקשות אלה הנה סגירת תיקי חקירה ואי העמדה לדין בשל העדר ראיות סיוע, או - פעמים - שחרור עבריינים, כשבית המשפט סמוך ובטוח באשמתם, בגלל העדר הסיוע הנדרש על מרכיביו הטכניים. ועל כך אמר בית המשפט העליון: "אין זה מקרה ראשון ובוודאי לא האחרון שביט משפט מזכה נאשמים על אף שהשתכנע מעל לספק סביר באשמתם, בגלל ההלכה הנוקשה בדבר סיוע לעדות שותף למעשה העבירה" (ע"פ 389/73, בן לולו נ' מדינת ישראל, פד"י, כרך כ"ח (1), עמ' 489, בעמ' 495). ובהמשך הדברים אומר בית המשפט (שם, בעמ' 497) מפי השופט י' כהן: "ההלכה בדבר הצורך בסיוע לעדות שותף מושרשת אצלנו בפסיקה של עשרות שנים, ונראה לי שלא נצליח להשתחרר ממנה, אלא אם המחוקק יתן את דעתו על כך וימצא שמן הראוי לבטלה, ולעניות דעתי - יפה לשם כך שעה אחת קודם".

וכן אמר השופט כהן, "שכל ההלכה המחייבת הבאת ראיות סיוע לעדות המתלוננת בעבירת מין ולעדויות של השותף לעבירה כלשהי, אינה עומדת כלל במבחן הבקורת המשפטית והפסיכולוגית" (ע"פ 76/63, בן חמו נ. היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך י"ז (4), עמ' 2857, בעמ' 2866).

יצויין כי הסיוע, כפי שגובשה בפסיקת בתי המשפט בארץ, אין לה מקבילה במשפט האנגלי, וככל שהיא מוכרת באהדות ממדינות ארצות-הברית מסתמנת המגמה לבטלה.

מטרת התיקון המוצע היא לשחרר את השופטים מכבלים אלה של דרישת הסיוע, ככל שהם מתבקשים לענין עדות שותף לעבירה ולענין עדות מתלונן בעבירת מין, ולחזק את שיקול דעתם השיפוטי בעיצוב מסקנתם לגבי חומר הראיות שלפניהם. עם זאת, ונוכח העובדה שמדובר בעדויות בעלות רגישות מסויימת, מוצע שלא לבטל לחלוטין את הצורך בתוספת לעדות היחידה, אלא להמירה ב"דבר לחיזוקה", דרישה המקבילה לדרישת "דבר-מה" כפי שגובשה בפסיקה. מטרת דרישת "דבר-מה" היא להסב את תשומת לבו של השופט לסכנה שבהרשעה על סמך העדות היחידה שלפניו, ולהזהירו כי עליו לוודא, בעזרת תוספת ראייתית קלה מבחינת מהותה, דיוחה ואיכותה, כי העדות הנדונה אמת היא. התוספת לעדות יכולה לעלות הן מתוך העדות עצמה והן מחומר הראיות הנוסף עליה, וכלכך שהיא משכנעת את השופט באמינות העדות הנתמכת. לאחר התיקון עדיין יהיה צורך בראיות סיוע במקום שמדובר בעדות קטין ללא שבועה או בעדות קטין שנבנתה לפי החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955, אם הקטין אינו מעיד בבית המשפט.

חוק לתיקון פקודת הראיות (מס' 6), תש"ם-1980

הוספת סעיף 54א
לפקודה

1. אחרי סעיף 54 לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971: (להלן - הפקודה),

יבוא:

54א. (א) בית משפט לא ירשיע נאשם על סמך עדותו היחידה של שותפו לעבירה, אלא אם מצא בחומר הראיות דבר לחיזוקה.

"הכרעה על-פי עדות יחידה במשפט פלילי"

דברי הסבר

הסיוע בתחום זה, אינו קיים בהכרח בכל מקרה של עדות יחידה שותפים לעבירה. יש מקרים שבהם אין השותף מתכחש לחלקו ואז אין משמעות לדרישת הסיוע. יש מקרים שבהם יכול בית המשפט להפיק אה החשש לפי סימני אמת אחרים הניכרים מעדות השותף, אף אם אינם מניעים לכלל סיוע במובנו הטכני. גם החשש להאמין לעברייני, בחינת "אל תשת רשע עד" (הרמב"ם, משנה תורה, הלכות עדות, פרק י' הלכה א') משמעותו פחותה ביותר, משום שלפי שיטת המשפט בישראל עדותו של עברייני הנה קבילה ואפילו הוא עברייני מועד, והחריג לענין שותף לעבירה הוא יוצא דופן. לכן המליצה הועדה לשנות את מהות הסיוע הנדרש בעדות שותפים לעבירה, בכך שדי יהיה בחיזוק כלשהו לעדות השותף לעבירה, גם אם אין בו סיוע במובנו הטכני.

בעקבות השינוי המוצע, ועקב פישוט דרישת החיזוק, תישמש הקרקע מתחת לזיכוחים המשפטיים בשאלה אם ראיית סיוע יכול שהיה עדות שהיא עצמה טעונה סיוע. עדות שותף לעבירה תוכל להיות דבר מה לחיזוק עדות של שותף אחר, משום שהצדקה הטכנית לאי קבלתה כסיוע תתבטל. כיון שדבר מה יכול שיהיה כל דבר המחוקק אמינותה של עדות, ממילא יכול שתשמש דבר מה גם ראייה שהיא עצמה טעונה חיזוק בדבר מה. מהותו של הדבר מה נדון בפסיקה, שלפיה "מה שדרוש למעשה הוא קביעה באמצעות מבחן אם דברי הודאה נכונים הם" (ע"פ 3149, אנדרלרסקי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך ב', עמ' 589, בעמ' 592); וכן באשר לחיזוק הודאת נאשם, דבר מה הדרוש אינו ראיון נוספות או הוכחה מסייעת לדברי הודאה, כי אם בחינו הודאה גופה לאור נסיבות המקרה, כדי להיווכח או היא מוטבעת על אדני האמת: ע"פ 515/73, דהן נ' מדינת ישראל, פד"י כ"ח (1), עמ' 460, בעמ' 467 כפי שצוטט מת"פ 178/59 חיפה, היועץ המשפטי לממ שלה נ' פלוני, פסקים מחוייבים, כרך כ"ב, עמ' 182, בעמ' 195.

בתי משפט מחוייבים קיבלו פרשנות זו לענין דבר מה בשני פסקים חדשים שהתייחסו לצורך בחיזוק להודע עד מחוץ לבית המשפט; על חיזוק כגון זה תחול ההלכה

סעיף 1 כלל הפסיקה, שלפיו אין להרשיע נאשם על סמך עדותו של שותף לעבירה. ללא 54א(א) עדות מסייעת, מבוסס על חשש כפול: האחר - שמסוכן לייחס מהימנות לעדותו של פושע, וה' שני - שמא השותף בעדותו יגולל את האשמה על הנאשם מתוך הרצון לחלץ את עצמו (ראה ע"פ 53/50, חסון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך ד', עמ' 843 בעמ' 852).

בדרישת הסיוע יש אמצעי בקורת עצמית של השופט ושל ערכאת הערעור, שעה שהם באים להסתמך על עדות יחידה, במקרים שבהם מלמד הנסיון כי יש סכנה שיש לעד מניעים שלא להעיד אמת. אולם בהיות כלל הסיוע כלל נוקשה, הביא לא אחת לתוצאה הקשה שלפיה בית המשפט חייב לזכות נאשם, אף על פי שהוא מאמין לעדות שהובאה נגדו. בתי המשפט ניסו בדרכים שונות להתגבר על רוע גירת הסיוע, ביניהן - הדרישה הפחותה של "דבר מה" לענין מעורבים בעסקת עבירה, וקבלתן של ראיות שבעבר לא היו מקובלות כראיות סיוע (עדות שותף לעבירה כעדות מסייעת).

בע"פ 474/75 (סאלס נ' מדינת ישראל, פד"י, כרך ל (3), עמ' 113, בעמ' 126, אמר בית המשפט:

"הדעת נותנת וההגיון היה מחייב שאם שוכנע בית המשפט, על פי הנסיבות המיוחדות של הענין הנדון, שאין לחשוש כלל שהשותף לעבירה המעיד נגד שותפו רוצה לטהר את עצמו ולהעביר את האשם על שכם חברו, או שהוא מעיד כפי שהוא מעיד תוך ציפייה לטובת הנאה כלשהי - שאז עדותו לא תהא טעונה סיוע, ובלבד שתהא מהימנה."

עקב הבקורת של בית המשפט העליון, הקוראת למ' חוקק לבחון מחדש את סוגיית הסיוע, בעיקר כפי שהיא נדרשת לענין שותפים לעבירה, בחנה הועדה לסדר הדין הפלילי, בראשותו של השופט מ' לנדוי, נשיא בית המשפט העליון, את הסוגיה הזאת, והמליצה לבטל את הדרישה לענין שותפים לעבירה ולהמירה בדרישת "דבר מה".

הועדה היעצה למסקנה שהחשש שמא יגולל אדם את האשמה על שותפו לעבירה, חשש שהוא ביסוד דרישת

1 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421; ס"ח תש"ם, עמ' 14; ה"ח 1456, תש"ם, עמ' 239.

(ב) במשפט על עבירה לפי סימן ה' לפרק י' לחוק העונשין, תשל"ז-1976², לא ירשיע בית המשפט על סמך עדות יחידה של הנפגע אלא אם מצא בחומר הראיות דבר לחיזוקה.

(ג) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהאמור בסעיף 55 לפקודה זו או בסעיף 9 לחוק לתיקון דיגי הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955³.

דברי הסבר

עומדת במבחן המציאות של ימינו. הנתונים מצביעים על כך כי בשל רחיצתן של נשים מלעמוד בהקירה במשטרה ובבית המשפט, קטן מספר התלונות המוגש ממספר עבירות המין המבוצעות למעשה. מחקרים שנעשו הצביעו על כך כי אחוז תלונות השוא בתחום זה אינו עולה על האחוז המקובל לענין עבירות אחרות. מיומנותו של השופט המקצועי, הסיכון לעמוד לדין בשל עדות שקר והחשש מפני חקירות חודרות במשטרה ובבית המשפט מהווים גורם הרתעה ממשי מפני תלונות שוא.

על כך אמר בית המשפט:

"השיקול כי העדות היחידה של המתלוננת במקרים שכאלה עלולה לשמש מקור לא אכזב לסחיטה ולקמנות" (כדברי השופט זילברג בע"פ 207/62, פד"י, כרך טז(3) עמ' 1860, בעמ' 1862) ויתר השיקולים שהביאו לידי דרישת הקורבנות, ידועים לשופטים היטב - הם לחם חוקם ממש; וכל שופט יודע להזהיר את עצמו כדבעי, בענין זה לא פחות מאשר במאות ענינים אחרים" (ע"פ 76/63, בן חמו נ. היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך י"ד(4), עמ' 2857, בעמ' 2866).

ציוק נוסף שרגילים לתלות בו את דרישת הסיוע הוא, כי הגבול בין הסכמה לאי הסכמה, שהוא תקן המפריד בין היות אותו מעשה מותר לבין היותו אסור, מטושטש ומעומעם לעתים ויקשה מאוד על השופט לקבוע אם היתה הסכמה אם לאו. אולם כל עוד סומכת שיטת המשפט בישראל על כושר הבחנתם של השופטים ואינה דורשת סיוע בעבירות החמורות ביותר, אין הצדקה להגביל הגבלה נוקשה את שיקול דעתו של בית המשפט במשפטים על עבירות מין. עם זאת, ובהתחשב ברגישות הנושא ובאופי העבירה - מוצעת דרישת "דבר מה" לחיזוקה של העדות, כדי שיהיה השופט את עצמו בפני הסכנות האפשריות של הסתמכות על עדות יחידה בתחום התחום זה.

סעיף 54א(ג) ספקות, שאף שדרישת הסיוע בעבירות מין ולענין עדות שותף לעבירה הומרה בדרישה פחותה של "דבר לחיזוקה", הרי שמקום שהעדות היא עדות קטין

שנפסקה בענין "דבר מה" מבחינת דיות, מהות ואיכות" ת"פ ירושלים 387/79, מדינת ישראל נ. עשיה, פ"מ תש"ם, עמ' 167, בעמ' 170, ות"פ 337/79 נצרת, מדינת ישראל נ. לוי, פ"מ תש"ם, עמ' 171.

אין בדרישת "דבר מה" דרישת חיזוק לענין זהותו של הנאשם, שכן אמר כבוד השופט לגדוי (כתארו אז): "הדבר מה" היא ראיה ישירה או נסיבתית, המאשרת במידת מה את תוכן ההודאה, אך לאו דוקא במה שנוגע לזהות הנאשם כמבצע העבירה": ע"פ 290/59, פלוני נ. היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך י"ד(2), עמ' 1482, בעמ' 1499.

סעיף 54א(ב) המשותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת לענין שינוי הטיפול במקרי אונס, בראשונה של חברת הכנסת שולמית אלון, ומסרתה - לבטל את דרישת הסיוע לעדות מתלוננת בעבירות מין ולהמירה בדרישה של חיזוק כל-שהו לעדות היחידה.

יסודה של הדרישה לסיוע בעבירות מין בעצם מהותה של העבירה. זהו מעשה הנעשה בצנעה ובחדרי חדרים, כשרק עדות הנוכחים לפניו, וכבר אמר בית המשפט: "הטעם שבגללו זקוקה עבירה מינית לעדות מסייעת הוא נראה בעליל וברור: מפני שעדותה של המתלוננת היא כמעט תמיד, בגדר עדות "שאי אתה יכול להזימה". מעשי בני-ליבנה אלה נעשים בהסתר אין רואה, ואין עדי הגנה נמצא שיחשו לעזרתו של החף הנחשד" (ע"פ 207/62, זעדיה נ. היועץ המשפטי לממשלה, פד"י, כרך ט"ז(3), עמ' 1860, בעמ' 1862). טיעון זה נדחה מפני העובדה זעומס ההוכחה מוטל על כתפי התביעה, והוכחה מעשה ונס גם ללא הצורך בראיה מסייעת - היא קשה ביותר, יטול הסיוע לא יכבוד על הנאשם, שכן כל ספק סביר ועדות פועל לטובתו.

גימיק דומה שמונים בדרישת הסיוע הוא החשש מפני לילות דברים, הטענה שאשה נוטה להעליל על גבר כי נס אותה, אם משום פנטסיות מיניות שהיא לוקה בהן ואם שום רצון לגקום בגבר או להפות על הסכמתה, אינה

² ס"ח תשל"ז, עמ' 226.
³ ס"ח תשט"ו, עמ' 96.

2. אחרי סעיף 57 לפקודה יבוא:

הוטפת סעיף
1857

1857. מצרך מזון שלא צויין בו תאריך ייצורו – תוקף שיוצר תוך
"חוקת זמן ייצור" השנה שקדמה לגילוי העבירה שנעברה בו."

מלקון חוק
העונשין

3. בסעיף 206(2) לחוק העונשין, תשל"ז-1977, במקום "אולם עדותה טעונה סיוע" יבוא "אולם לא ירשיע בית המשפט על סמך עדותה היחידה, אלא אם מצא בחומר הראיות דבר לחיוקה".

דברי המבר

סעיף 3 סעיף 206 לחוק העונשין קובע:

"206. במשפט בשל עבירה לפי סימן זה בקשר למעשה זנות של אשה –

(1) ...

(2) אין רואים את האשה כשותפת לעבירה, אולם עדותה טעונה סיוע."

לאור שינוי הגישה לענין עדות שותף בעבירה וביטול דרישת הסיוע לעדות מתלוננת בעבירות מין מכל סוג שהוא, מוצע להאחיד את השיטה, להעמיד את החיוב הנדרש לעדותה של האשה הוונה על דרישת "דבר מה" ולשחרר גם כאן את בית המשפט ממגבלותיה הנוקשות של דרישת הסיוע.

שלא בשבועה, או עדות הטעונה סיוע לפי סעיף 11 לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ז-1955, עומדת בתקפה דרישת החוק לענין הצורך בסיוע.

סעיף 2 קביעת חוקת זמן ייצור לענין מצרך מזון באה ליישם את המלצות הועדה הבין משרדית לית לענין מדיניות עונשין לגבי עבירות של הימצאות גופים זרים במזון, המטרה היא להסיר את המכשולים הנהליים שיש בהם כדי לטרבל, שלא לצורך, משפטים על מציאת גופים זרים במזון, ולעתים להכביד יתר על המידה על האזרח המתלונן. התיקון המוצע יפשט את החקירה ויקצר את משך הזמן בין הגשת התלונה לבין סיום ההליך השיפוטי.

חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), תשמ"ב-1980

1. בסעיף 14 (א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 ונוסח משולב) (להלן - החוק העיקרי), בסופו יבוא "העלתה הביקורת ממצאים שלדעת המבקר הם חמורים במיוחד לגבי עובד של גוף מבוקר, רשאי המבקר לתבוע פתיחת הליכים נגדו".

תיקון סעיף 14

2. האמור בסעיף 16 לחוק העיקרי יסומן (א) ואחריו יבוא:

תיקון סעיף 16

"(ב) בהערותיו יכלול שר האוצר -

- (1) הסברים לתהוות הליקויים העיקריים שצוינו בדין וחשבון;
- (2) תיאור הפעולות שנקטו או שיינקטו לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם;
- (3) הערות אחרות שלפי דעת שר האוצר ראויות להיכלל בהערותיו, לרבות פירוט ההוראות שניתנו לגופים המבוקרים לשם תיקון הליקויים וביצוע המלצות המבקר."

3. אחרי סעיף 17 לחוק העיקרי יבוא:

נוסח סעיפים 17-117

17א. הממשלה תקיים דיון וחשבון שנתי של מבקר המדינה ושר האוצר ידווח לוועדה על תוצאות הדיון תוך שלושה חדשים ממועד הנחת הדיון וחשבון על שולחן הכנסת.

דיון בממשלה ודיווח לוועדה

דברי הסבר

לאי-התייחסות מפורטת לנושאים הגדונים בדו"ח המבקר. התיקון המוצע בא לסייע הן בידי שר האוצר לקיים פיקוח על תיקון הליקויים והן בידי הוועדה לעניני ביקורת המדינה בדיוניה על דו"ח מבקר המדינה.

מוצעים בזה מספר תיקונים בחוק מבקר המדינה הצורך בהם נתגלה תוך כדי עבודתה השוטפת של ועדה לעניני ביקורת המדינה.

סעיף 3 זה בא להוסיף שלוש הוראות חדשות לחוק מבקר המדינה, העשויות להביא להעמקת הטיפול של הממשלה בדו"ח המבקר.

1 עיף כדי למצות את הדיון עם עובדים במינהל הציבורי שהביקורת העלתה ממצאים חמורים לגבם, ולהרתיע מפני הישנות מקרים דומים בעתיד, צע לאפשר למבקר המדינה לתבוע פתיחת הליכים אם תיקון מקביל מוצע גם לסעיף 43 הדן בפעולות בקר המדינה כנציב תלונות הציבור.

סעיף 17 החדש בא למסד את דרכי הטיפול של הממשלה בממצאי הביקורת שהעלה המבקר. הממשלה כרשות מבצעת הינה הגוף המבוקר ונושאים לא מעטים בדו"ח המבקר מתייחסים לממשלה כולה ולא למשרד מסוים. לכן מוצע להייב את הממשלה לדיון בדו"ח המבקר ולדווח באמצעות שר האוצר לוועדה לעניני ביקורת המדינה על תוצאות הדיון.

2 לפי סעיף 16 לחוק מבקר המדינה מעיר שר האוצר את הערותיו לדין וחשבון ובקר, תכליתן של הערות אלו להסביר את הסיבות ליקויים ולהתוות דרכים לתיקונם. בחוק לא ניתן פירוט, על שר האוצר לכלול בהערותיו, ובכך ניתן פתח

1 ס"ח תשי"ח, עמ' 92; תשכ"ב, עמ' 6, עמ' 42; תשכ"ד, עמ' 42; תשכ"ט, עמ' 98; תשל"א, עמ' 112; תשל"ב, עמ' 134; תשל"ד, עמ' 38; תשל"ה, עמ' 58; תשל"ח, עמ' 53; תשמ"ב, עמ' 72.

317. (א) השר הממונה על גוף מבקר או מי שעומד בראש מוסד ממלכתי אחראים לתיקון הליקויים שהועלו בדין וחשבון והם חייבים לדווח לשר האוצר מדי שלושה חדשים על הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים ועל תוצאותיהן.

אחריות לתיקון
ליקויים ומעקב
אחר תיקונם

(ב) חובת המעקב אחרי תיקון הליקויים מוטלת על שר האוצר והוא יגיש לוועדה אחת לשנה דין וחשבון על הפעולות שהגופים המבוקרים נקטו לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם.

(ג) שר האוצר חייב להגיש לוועדה דין וחשבון על תיקון ליקויים בנושאים מסויימים, אם נתבקש לכך מאת הוועדה.

17. בעת הדיון על תקציב משרדו ידווח כל שר בכנסת על הצעדים שנקט לתיקון הליקויים שהועלו בדין וחשבון המבקר.

דיווח שרים

תיקון סעיף 20

4. בסעיף 20 (ב) לחוק העיקרי, בסופו יבוא "העלאת הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר דאויים לדיון הוועדה - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד ואם עשה כן רשאית הוועדה לדון בדין וחשבון ולהניח סיכומיה והצעותיה על שולחן הכנסת".

תיקון סעיף 43

5. בסעיף 43 (א) לחוק העיקרי, בסופו יבוא "העלאת הביקורת ממצאים שלדעת המבקר הם חמורים במיוחד לגבי עובד של גוף מבקר רשאי המבקר לתבוע פתיחת הליכים נגדו".

דברי הסבר

לתיקון הליקויים מוצע בסעיף 17 החדש כי השרים ידווחו בכנסת, בשעת הדיון על תקציב משרדם, על הצעדים שנקטו לתיקון הליקויים שהועלו בדין וחשבון המבקר.

סעיף 4 לפי סעיף 20 (ב) לחוק מבקר המדינה ממצא המבקר לוועדה לעניני ביקורת המדינה העתק מכל דין וחשבון שלו על רשות מקומית, אך סעיף קטן (ד) באותו סעיף מוצע מאת הוועדה לדון בדו"ח כו ולהניח על שולחן הכנסת מסקנותיה לגביה. התיקון המוצע בא להסמיך את המבקר להגיש לוועדה דין וחשבון נפרד על ממצאים מיוחדים ברשות מקומית מסויימת, וא עשה כן תהיה הוועדה מוסמכת לדון בדבר ולהניח סיכו מיה והצעותיה על שולחן הכנסת.

סעיף 5 ראה דברי הסבר לסעיף 1.

חוק מבקר המדינה אינו מטיל את האחריות לתיקון הליקויים ולמעקב אחר תיקונם על גורם כלשהו ברשות המבצעת, ולכן אין ענינים אלה זוכים לקדימות הראויה להם במשרדי הממשלה השונים ובמוסדות הממלכתיים. סעיף 17 החדש בא לקבוע כי האחריות לתיקון הליקויים מוטלת על השר הממונה ואילו החובה לעקוב אחרי פעולות התיקון בכל משרדי הממשלה מוטלת על שר האוצר, שלענין זה אפשר לראותו כגוף הייצוגי ליתר משרדי הממשלה. שר האוצר חייב לדווח לוועדה לעניני ביקורת המדינה דיווח כללי אחת לשנה, אך מוצע גם להסמיך את הוועדה לבקש ממנו להגיש לה דין וחשבון על תיקון ליקויים בנושאים מסויימים, הדרך המוצעת לטיפול בממצאי המבקר תאפשר תיקון יסודי ומהיר יותר של הליקויים, ובכך תתרום לשיפור המינהל הציבורי.

כדי לתת יתר תוקף ולהפנות תשומת לב הציבור

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 6), תש"ם-1980

1. בסעיף 25 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, השכ"ב-1962, המלים "ובלבד שילדים עד גיל 6 יהיו אצל אמם אם אין סיבות מיוחדות להורות אחרת" - יימחקו.

דברי הסבר

פגיעה בטובת הקטין, שכן סתם עדיפות של אחזקת הקטין בידי האב איננה מספקת, ועליו להביא סיבות מיוחדות.

יש בנישה זו גם עידוד למאמץ מצד אבות להשחיר את פני האם - למעלה מהדרוש, ובאופן הפוגע בסופו של דבר בכל הצדדים, לרבות הקטין - וזאת כדי להגיע לרמת "הסיבות המיוחדות".

הפגיעה בטובת הקטין, וחוסר ההגיון שבסיפיה של סעיף 25, בולטים עוד יותר על רקע ההשוואה עם סעיף 24. כאשר ההורים מסוגלים להגיע להסכמה, גם אחרי פרידתם, תריהם רשאים, על פי סעיף 24, להסכים ולקבוע כי הקטין יימצא באחזקת האב, ללא קשר לשאלת גיל הקטין. בית המשפט, במקרה כזה, לא יתערב אלא אם יש הפרה בולטת של טובת הקטין.

דוקא במצב התמור של העדר הסכמה בין ההורים, מוקנית לאם עדיפות אוטומטית, אפילו, כאמור, באותם מקרים שיש מבהינות טובת הקטין עדיפות לאחזקת הקטין בידי האב, ולו גם עדיפות רגילה שאיננה "סיבות מיוחדות" קיצוניות.

התיקון המוצע בא לאפשר לבית המשפט לקבוע את החלטתו אך ורק על יסוד שיקול טובתו של הקטין. בית המשפט רשאי או להביא בחשבון את המכלול המלא של שיקולים, לרבות ההשקפות הגורסות כי לטובת קטין, למטה מגיל 6, הוא להיות עם אמו - כמו שהוא רשאי להתחשב בהשקפות הפסיכולוגיות בדבר הנטייה הטבעית של בנות, דוקא בגיל 4-5, להתקשרות מיוחדת ולהזדהות עם האב. בית המשפט לא יהיה כפוף או לאוטומטיות, ובאין הנחה אפריורית הוא יהיה רשאי לשקול באורה חפשי את כל השיקולים האפשריים לטובת הקטין. בדרך זו תישמר גם עקרון השוויונות של זכוות ההורים.

חברי הכנסת מרדכי אלגרבלי, עוזי ברעם, יגאל כהן ארנג, עקיבא נוף ובניציון רובין

סעיפים 24 ו-25 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, השכ"ב-1962, קובעים לאמור:

"הסכם בין הורים החיים בנפרד

24. היו הורי הקטין חיים בנפרד - בין שנישואיהם אוינו, הותרו או הופקעו ובין שעדיין קיימים - רשאים הם להסכים ביניהם על מי מהם תהיה האפוטרופסות לקטין, כולה או מקצתה, מי מהם יהיוק בקטין, ומה יהיו זכויות ההורה שלא יהיוק בקטין לבוא עמו במגע; הסכם כזה טעון אישור בית המשפט, ומשאושר, דינו - לכל ענין זולת ערעור - כדין החלטת בית המשפט.

קביעת בית המשפט באין הסכם בין ההורים

25. לא באו ההורים לידי הסכם כאמור בסעיף 24, או שבאו לידי הסכם אך ההסכם לא ברצע, רשאי בית המשפט לקבוע את הענינים האמורים בסעיף 24 כפי שייראה לו לטובת הקטין, ובלבד שילדים עד גיל 6 יהיו אצל אמם אם אין סיבות מיוחדות להורות אחרת.

לפי הפירוש המקובל כיום בבתי המשפט למונח "סיבות מיוחדות", שבסיפה של סעיף 25, אין אלה אלא יבנות מיוחדות מרחיקות לכת ומצומצמות ביותר, כגון עדר שפיות דעת, או שהאם משרכת דרכיה באופן יצוני. על פי הנוהג הקיים, אין מפרשים "סיבות מיוחדות" כעדיפות רגילה - רגשית, טיפולית או פיסית - ל האב על פני האם בנושא אחזקת הילד, וזאת לגבי ידים עד גיל 6.

פירוש מצומצם זה מקנה, כמעט אוטומטית, עדיפות אחזקת אם, רש בוניגוד מוחלט לחוקים ולרוח המחוקק - בר שיון מוחלט בין המינים. במקרים רבים יש בו אף

1 ס"ח השכ"ב, עמ' 120; תשכ"ה, עמ' 114; תש"ל, עמ' 125; תשל"ג, עמ' 32; תשל"ו, עמ' 50; תשל"ה, עמ' 65.