



רשומות

הצעות חוק

31 ביולי 1978

1360

כ"ו בתמוז תשל"ח

עמוד

- | | |
|-----|--|
| 294 | חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים והוראות שונות), תשל"ח-1978 |
| 299 | חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 3), תשל"ח-1978 |

מבוא

תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, הותקנו בשעתן בידי הממשלה הבריטית במגמה לנסות ולשריין את שליטתו של השלטון הזר בארץ-ישראל.

הן הופעלו בממדים נרחבים במערכות הדיכוי שניסה השלטון המנדטורי לדכא את המרד והמרי של ארגוני המחתרת העבריים. מכותן של תקנות אלה נעצרו אלפי לוחמים עבריים ונכלאו לתקופות ארוכות ללא משפט, ומאות רבות נשלחו למעצר בגלויות אריתריאה, סודן וקניה. כל מגע או קשר עם הארגון הצבאי הלאומי או לוחמי תרות ישראל נקבע כעבירה פלילית שעונשה בצידה.

על אף הבקורת החריפה שנמתחה על תקנות קיצוניות אלה מצד כל חלקי הישוב העברי, הן נשארו בתוקף גם לאחר הקמת המדינה. המסמך החקיקתי הראשון של המדינה – פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח – 1948, ביטל, בסעיף 13(א), רק אותן ההוראות שבתקנות שבאו למנוע את ההעפלה היהודית לארץ ישראל ("העליה הבלתי חוקית"), תקנות 102 עד 107.

מאז קום המדינה נעשה בתקנות שימוש מוגבל וזהיר, אך חרף כל התביעות הפרט-למנטריות, ואף מגמות מעשיות לבטלן – הוחלט להימנע מכך, בעיקר בגלל תנאי הבטחון המיוחדים שבהן שרויה המדינה מאז הקמתה.

אכן, במצב המצור שבו נתונה המדינה מאז הקמתה, אין לוותר על אמצעים מיוחדים כדי להבטיח התגוננות נאותה של המדינה והציבור בפני מי שזומם להשמדה, אך למרות זאת אין להשלים עם קיומן של התקנות הקיצוניות כפי שעודן בתוקף, אף על פי שאומות דמוקרטיות נוקטות בכמותן אף בנסיבות פחות קשות.

לפיכך מוגשת בזה, במלאת שלושים שנה להקמתה של המדינה, הצעת חוק זו, הבאה לבטל את התקנות המנדטוריות ולהמירן בחוק ישראלי שיענה על צרכי הבטחון תוך שמירה קפדנית מירבית על עקרונות השוכים במערכות שלטון-החוק.

החוק המוצע בא להחליף, בשלב זה, אותו חלק בתקנות הזן במעצרים המינהליים ובגירושים מן הארץ.

ואלה הם השינויים העיקריים בחוק המוצע לעומת התקנות הקיימות שאותן מוצע לבטל:

1. לפי התקנות, הסמכות לצוות על מעצרו של אדם ללא משפט, היא בידי הרמטכ"ל, ואפילו בידי מפקד מחוז צבאי. לעומת זאת, לפי החוק המוצע תהא הסמכות לצוות על מעצר מינהלי של אדם בידי שר הבטחון בלבד. יוצא מן הכלל יחיד היא הסמכות המוקנית לרמטכ"ל לצוות על מעצרו של אדם לפרק-זמן.
2. מי שנעצר על פי התקנות הקיימות רשאי להגיש את השגותיו לפני ועדה מייעצת אשר לה סמכויות להמלצה בלבד. עתה מוצע שצו המעצר של שר הבטחון יובא לאישור של נשיא בית המשפט המחוזי תוך 48 שעות מביצוע המעצר, ועל החלטת הנשיא יהא ערעור לפני בית המשפט העליון.
3. לפי התקנות ניתן, להלכה, לצוות על מעצרו של אדם לתקופה בלתי מוגבלת. לעומת זאת מוצע ששר הבטחון לא יהיה מוסמך לצוות על מעצר לתקופה העולה על ששה חדשים, הניתנת אמנם להארכה, אך גם הצו המאריך יהיה טעון אישור שיפוטי.

4. בתקנות הקיימות אין כל הוראה בדבר נוכחות העציר בדיונים בוועדה המייעצת. לעומת זאת מבטיח החוק המוצע את זכותו של העציר להיות נוכח בדיונים לפני נשיא בית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון, חוץ ממקרים יוצאים מן הכלל.
 5. לפי התקנות הקיימות די בכך שהמעצר מועיל להגשמת המטרות הבטחוניות אשר למענו מותר להוציא את צו המעצר. לפי החוק המוצע חייב המעצר להיות האמצעי היחיד להשגת המטרה הבטחונית.
 6. לפי תקנה 112 ניתן לתת צו גירוש מישראל אף לגבי אדם שהוא אזרח ישראלי וכן צו שאזרח ישראלי הנמצא בחו"ל – לא ייכנס לישראל. בחוק המוצע שוב אין סמכות כזאת.
 7. החוק המוצע בא לבטל את ההוראה המחייבת בפלילים את כל הבא במגע עם הארגון הצבאי הלאומי ולוחמי חירות ישראל, הוראה שחייבת היתה להתבטל מפורשות עוד עם גירושו של השלטון הבריטי מן הארץ והקמת המדינה.
- דברי הוסבר לסעיפי החוק המוצע – עיקרם השוואה להוראות התקנות שמוצע לבטלן.

חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים והוראות שונות), תשל"ח-1978

- מעצרים בשעת-חירום
1. חוק זה לא יחול אלא כל עוד בתקפה הכרזה שקיים במדינה מצב של חירום כאמור בסעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.
2. (א) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר, רשאי הוא, בצו כחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שלא תעלה על ששה חדשים כפי שתפורט בצו.
- (ב) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח, ערב פקיעת תקפו של צו לפי סעיף קטן (א) (להלן – צו המעצר המקורי) שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור עדיין מחייבים את החזקתו של העציר במעצר, רשאי הוא, בצו כחתימת ידו, להורות על הארכת תקפו של צו המעצר המקורי לתקופה שלא תעלה על ששה חדשים, ודין צו ההארכה, לכל דבר, כדין צו המעצר המקורי.
- (ג) היה לרמטכ"ל יסוד סביר להניח שקיימים התנאים שבהם רשאי שר הבטחון לצוות על מעצרו של אדם לפי סעיף קטן (א), רשאי הוא, בצו כחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם, לתקופה שלא תעלה על 48 שעות ולא תהא ניתנת להארכה על ידי צו של הרמטכ"ל.
- (ד) צו לפי סעיף זה יכול גם שיינתן שלא כמעמד האדם שעל מעצרו הוא חל.

דברי הסכר

לפי תקנה 1 לתקנות, "מפקד כללי" הוא "קצין שב-ידיו מומן לזמן הפיקוד על צבאות הוד מלכותו בארץ-ישראל". מכוח האמור בסעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 – שלפיו החוק הקיים בארץ-ישראל נשאר בתקפו "בשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה", בא במקום המפקד הכללי – הרמטכ"ל.

סמכויות הנציב העליון עברו, מכוח אותה פקודה לממשלה, והיא העבירה אותן, אף זאת מכוח אותה פקודה, לשר הבטחון. עוד נאמר בתקנה 6 (4) לאותן התקנות, כי "בכל אזור או מקום שבהם אין מפקד צבאי לפי תקנה זו רשאי הממונה על המזון להשתמש בסמכות של מפקד צבאי לפי התקנות וחייב הוא למלא את חובותיו על פיהן". לפי תקנה 6 (5) רשאי הרמטכ"ל להשתמש בכל סמכות של מפקד צבאי, ופעולתו של הרמטכ"ל בכל מקרה, כוחה עדיף על פעולה קודמת של מפקד צבאי.

תקנה 111 היא חלק של פרק 10 לתקנות, ובתקנה 108 שאף היא חלק של אותו פרק נאמר:

"לא ינתן צו לפי פרק זה על ידי ... מפקד צבאי לגבי איש פלוני אלא אם המפקד הצבאי ... בדעה שתדבר דרוש או רצוי כדי להבטיח את בטחון הציבור, בור, הונת ארץ-ישראל, שמירת שלום הציבור או דיכוי מרד או מהומות."

אין בתקנה 111 כל הגבלה באשר לזמן המעצר.

סעיף 1 תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 הותקנו בזמנו מכוח הסמכויות לפי סעיף 6 לדבר המלך במועצה על א"י (הגנה), 1937, ואין בהיקוק זה הוראה המגבילה את תקפו בזמן. אמנם בוטל החל מיום 14.5.48 דבר המלך האמור על ידי דבר המלך במועצה על א"י (ביטולים), 1948, שפורסם בבריטניה הגדולה ימים ספורים לפני תום המנדט, אולם הביטול אף פעם לא פורסם בישראל. לכן נשאר דברי המלך העיקרי – ואתו התקנות – בתוקף מכוח האמור בסעיף 11א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, האומר:

(א) חוק נסתר אין לו מעולם ולא היה לו תוקף.
(ב) חוק נסתר – פירושו, בסעיף זה, חוק כמשמעותו בפקודת הפירושים, 1945, שדימו לחוקקו בתקופה שבין ט"ז בכסלו תש"ח (29 בנובמבר 1947) ובין י"ב באייר תש"ח (15 במאי 1948) ושלא פורסם בעתון הרשמי, למרות היותו נמנה עם סוג חוקים שפרסומם בעתון הרשמי היה, עובר לאותה תקופה, חובה או מנהג.

סעיף 2 תקנה 111 (1) לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, בתרגומה העברי אומרת:

(1) "מפקד צבאי רשאי בצו להורות שאדם כלשהוא יוחזק במעצר במקום מעצר כפי שיפורט בצו על ידי המפקד הצבאי."
בתקנה 6 (1) לתקנות נאמר:
(1) "המפקד הכללי רשאי, בהסכמת הנציב העליון, למנות מפקד צבאי לכל אזור או מקום."

1 ע"ר תש"ח, תוס' א', עמ' 1.

3. (א) צו מעצר לפי חוק זה יבוצע על ידי שוטר או חייל כמשמעותו בסעיף 1 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955², וישמש אסמכתה להכישתו של העציר, בהנאים שקבע שר המשפטים בתקנות בהתייעצות עם שר הפנים, במקום מעצר ששר הבטחון קבע בצו המעצר או בצו מאוחר יותר; בתקנות לפי סעיף זה יכול שיקבעו בין השאר הוראות בדבר משמעת העצירים במקום המעצר.

(ב) כל עוד לא הותקנו תקנות לפי סעיף זה יחולו על המעצר במקום המעצר כאמור בסעיף זה פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971³, והתקנות על פיה, אולם עצירים לפי חוק זה יופרדו בכל מקרה מאסירים שפוטים ומאסירים הממתינים למשפטם.

ביקורת שיפוטית
על צו המעצר

4. (א) נעצר אדם על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, יובא תוך 48 שעות ממעצרו – ואם היה כתוף לפני כן במעצר על פי צו הרמטכ"ל, תוך 48 שעות ממעצרו לפי אותו צו – לפני נשיא בית המשפט המחוזי שבאזור שיפוטו נעצר, והוא רשאי לאשר את צו המעצר, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו; לא הובא העציר לפני הנשיא ולא הוחל בדיון לפניו תוך 48 השעות כאמור, ישוחרר העציר וזולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין. (ב) לא יובאו במנין 48 השעות האמורות ימי מנוחה כמשמעותם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, הנהוגים לגבי נשיא בית המשפט המחוזי.

(ג) נשיא בית המשפט המחוזי לא יבטל את צו המעצר אלא אם הוכח לו שהטעמים שלמענם נתן שר הבטחון את הצו לא היו טעמים ענייניים של בטחון המדינה או של בטחון הציבור או שהצו ניתן שלא בתום לב או מתוך שיקולים שלא לענין.

עיון תקופתי
מחדש

5. אושר צו מעצר לפי חוק זה עם או בלי שינוי וכל עוד לא שוחרר העציר, ידון נשיא בית המשפט המחוזי מחדש בענין המעצר ולא יאוחר משלושה חדשים אחרי אישור המעצר לפי סעיף 4 או אחרי מתן החלטה לפי סעיף זה או תוך תקופה קצרה יותר שקבע הנשיא בהחלטתו; לא החל הדיון לפני הנשיא תוך התקופה האמורה, ישוחרר העציר, וזולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין, וסעיף 4(ג) יחול על הדיון מחדש בשינויים המחוייבים.

דברי הסבר

4) לצרכי תקנה זו יהיו ועדה מיעצת או ועדות מיעצות מורכבות ממי שמינה הנציב העליון (היום, כאמור: שר הבטחון) והיושב ראש של ועדה כאמור יהא בעל משרה שיפוטית גבוהה או מי שהיה בעל משרה כאמור בעבר או עובד ממשלה בכיר או מי שהיה עובד כאמור בעבר. מתפקידיה של כל ועדה כאמור יהא לעיין בהתנגדות לכל צו לפי תקנה זו שהוגשה כדין לועדה על ידי מי שהצו חל עליו, ול- המליץ בפני המפקד הצבאי בקשר להתנגדות כאמור. אכן מדובר בהמלצות בלבד שמבחינה משפטית אינן מחייבות את המפקד הצבאי.

סעיפים אין הוראות בנושאים אלה בתקנות. הדרך 5 ע"ד 11 היחידה של בקורת שיפוטית על צו המעצר היא פניה לבית המשפט הגבוה לצדק, וסמכויותיו להתערב בהחלטת המפקד הצבאי הן מוגבלות ביותר בשם לב לגיטוח המרחיק לכת של סמכות המפקד.

סעיף 3 בתקנה 111 (3) לתקנות נאמר:

3) מי שנתן לגבי צו על ידי המפקד הצבאי לפי תקנת משנה (1), ניתן לעצרו על ידי כל מי שנמנה עם הצבא של הוד מלכותו או עם חיל המשטרה ולהביאו למקום המעצר הנקוב בצו.

בתקנה 111 (6) לתקנות נאמר:

6) נציב בתי הסוהר רשאי לתת צווים או הוראות בדבר הניהול הפנימי ועניינים אחרים הנוגעים לכל מקום מעצר הנקוב בצו לפי תקנת משנה (1) וכדבר המשמעת של העצירים בו.

תקנה 111 (7) כוללת רשימה ארוכה של עבירות משמעת של העצירים שעליהן ניתן להביאם לדין בפלילים או לנקוט הליכים משמעתיים לפי פקודת בתי הסוהר.

סעיף 4 אין בקורת שיפוטית של ממש על מעצר לפי תקנה 111 לתקנות. מאידך נאמר בתקנה

111 (4) כך:

² ס"ח תשט"ו, עמ' 171.

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

6.	הדין בהליכים לפי חוק זה יחייבים בדלתיים סגורות.	דלתיים סגורות
7.	(א) בהליכים לפי סעיפים 4 ו-5 מותר לסטות מדיני הראיות, אם הדין בהליכים אלה משוכנע שהדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק. (ב) כל אימת שיוחלט לסטות מדיני הראיות, יירשמו הטעמים שהגיעו למתן ההחלטה. (ג) בהליכים לפי סעיפים 4 ו-5 מותר לקבל ראיה אף שלא בנוכחות העציר או באיכוחו או בלי לגלותה או גם זה וגם זה, אם נשיא בית המשפט המחוזי, אחרי שעיין בראיה או שמע טענות, אף שלא בנוכחות העציר ובא כוחו, שוכנע שגילוי הראיה לעציר או לבא כוחו עלול לפגוע בבטחון המדינה או בבטחון הציבור; הוראה זו אינה גורעת מכל זכות שלא למסור ראיה לפי פרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971:4.	סטיה מדיני הראיות
8.	(א) בכפוף לאמור בסעיף 7(ג) רשאי עציר להיות נוכח בכל דיון לפי סעיפים 4, 5 ו-9. (ב) שר המשפטים רשאי, בצו, להגביל את זכות הייצוג בהליכים לפי חוק זה למי שאושר לשמש סניגור צבאי בכתי הדין הצבאיים כאמור בסעיף 317 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ז-1955.	נוכחות העציר וייצוג
9.	(א) החלטת נשיא בית המשפט המחוזי לאשר צו מעצר עם או בלי שינויים, לבטלו או לשנותו או לא לשנות החלטה קודמת שלו בדבר האישור, ניתנת לערעור לפני בית המשפט העליון, שידון בערעור בשופט יחיד; לבית המשפט העליון יהיו, בכפוף לאמור בתקנות סדרי דין בדבר גביית ראיות חדשות או גביית חוזרת של ראיות, כל הסמכויות שהוענקו לנשיא בית המשפט המחוזי לפי חוק זה. (ב) הערעור לא יעכב את ביצוע הצו, אלא אם נשיא בית המשפט המחוזי או נשיא בית המשפט העליון החליט אחרת.	ערעור
10.	שר המשפטים רשאי בתקנות לקבוע את סדרי הדין בהליכים לפי חוק זה, ואת המועד להגשת ערעור ולעשיית כל פעולה אחרת לפיו.	סדרי דין
11.	נבצר מגשיא בית המשפט המחוזי שבאזור שיפוטו נעצר העציר, מסיבה כלשהי, למלא את תפקידו לפי חוק זה, יבוא במקומו הנשיא התורן, ואם נבצר אף מהנשיא התורן למלא את תפקידים אלה, יבוא במקומו הנשיא של כל בית משפט מחוזי אחר.	נשיא בית המשפט המחוזי
12.	סמכויות שר הבטחון לפי חוק זה אינן ניתנות לאצילה.	איסור אצילה
13.	(א) תקנות 85(י) ו-111 עד 112 כ לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945:5 – בטלות. (ב) מי שהיה עציר בתכופ לפני תחילתו של חוק זה מכוח תקנה 111 האמורה, רואים אותו כאילו נעצר על פי חוק זה ביום תחילתו, לתקופה של ששה חדשים או לתקופה שתסתיים במועד שנקבע בצו שלפיו נעצר תחילה, הכל לפי המוקדם, וכאילו נשיא בית המשפט המחוזי אישר את המעצר ואין עוד ערעור על האישור.	ביטול והוראת מעבר

דברי הסבר

<p>סעיף 12 בתקנה 111 (8) לתקנות נאמר: "הסמכויות שבידי מפקד צבאי מכוח תקנה זו, ניתן להשתמש בהן על ידי כל אדם שהרשה לכך דרך כלל או במיוחד." סעיף 12 אינו מאפשר כל אצילה סמכות והיא נשארת בידי האחראי במישרין בפני הכנסת: שר הבטחון.</p>	<p>סעיף 13 בתקנה 85 (י) לתקנות נאמר: (י) הבא במגע או מקיים קשר עם חבר של אחד הארגונים או קבוצות הידועים בשם: (1) ארגון צבאי לאומי, וכן (2) לוחמי חירות ישראל,</p>
---	---

4 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.
5 ע"ד 1945, תוס' 2, עמ' 1858.

דברי הסבר

הרבותה שבתקנה זו לעומת סמכויות הגירוש לפי חוק הכניסה לישראל היא בשתיים:

- (1) חוק הכניסה לישראל חל רק על מי שאיננו אזרח ישראלי או תושב מכוח חוק השבות;
- (2) אין סמכות בחוק הכניסה לישראל לצוות על אדם הנמצא בחו"ל שלא להיכנס לישראל.

תקנה 112א מעניקה סמכות לכל חייל וכל שוטר לעצור אדם שניתן עליו צו גירוש לפי פקודת העליה, 1941 (היום: חוק הכניסה לישראל). סמכות זו היא היום בידי המשטרה בלבד.

תקנה 112ב מאפשר לחייל ולשוטר לעצור אדם שלגביו קיים חשד שניתן להוציא עליו צו מעצר על ידי המפקד הצבאי או צו גירוש לפי תקנה 112. מותר להתחייב אדם כאמור במעצר במשך שבעה ימים עד להתחלת המפקד הצבאי; אין כוונה לשמור על סמכות זו בחוק הקיים.

במגמה לפרסם את המטרות, המגמות או כוונות של ארגון או קבוצה כאמור או להביאן בדרך כלשהיא ליריעת הציבור,

צפוי לדיון מקוצר על ידי בית משפט שלום או בית משפט מחוזי, ודינו –

(א) אם נדון בדיון מקוצר בבית משפט שלום – מאסר שנה אחת או קנס מאה לירות או גם מאסר וגם קנס כאמור;

(ב) אם נדון בדיון מקוצר על ידי בית משפט מחוזי – מאסר עשר שנים או קנס אלף לירות או גם מאסר וגם קנס כאמור.

על פי חוק לתיקון דיני העונשין (דרכי ענישה), תשי"ד-1954, הוכפל סכום המכסימום לפי הוראה זו ב־15, ובלבד שהקנס לא יעלה על 5,000 לירות.

תקנה 112 דנה בסמכות של גירוש אדם מישראל מהטעמים המפורטים בתקנה 108. הטעמים פורטו בדברי ההסבר לסעיף 2.

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 3), תשל"ח-1978

1. בסעיף 33(א) לחוק רשות הנמלים, תשכ"א-1961, במקום "30 בספטמבר" יבוא "תיקון סעיף 33 31 בדצמבר".

דברי הסבר

ואישורו כאמור מתקיימים סמוך מאוד לתחילת שנת הכספים.

דחיית מועד הגשת התקציב תבטיח שהאמדינים בסעיפים השונים של התקציב השוטף ותקציב הסיוע יהיו קרובים יותר לתחילת שנת התקציב – ויתנו לסעיפי התקציב ביטוי ריאלי.

בסעיף 33(א) שמוצע לתקן בו נקבע כי רשות הנמלים תכין ותגיש לממשלה, באמצעות שר התחבורה, כל שנה עד 30 בספטמבר, את תקציבה לפעולות השוטפות שלה ושל מפעליה וכן תקציב של כל נמל מנמליה ותכנית ותקציב למיתוח מפעליה ונמליה בשנת העסקים המתחילה באחד באפריל שלאחר מכן.

לאור גסיון העבר מתברר כי הדיון בתקציב הרשות

1 ס"ח תשכ"א, עמ' 145; תשל"ג, עמ' 151, 152.



נדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

המחיר 2 לירות