

מדינת ישראל

משרד הממשלה

מס' תיק

משרד

חטיבה: משרד ראש הממשלה - לשכת ראש הממשלה

תת חטיבה: משרד ראש הממשלה

שם תיק: רה"מ פרס - משרד המשפטים

סימול מקורי: 1 תקופת החומר: 7/1986-12/1984

מזהה פיזי: 4397 / 1 - א 17/10/2010

שם: רה"מ פרס - משרד המשפטים

4397 / 1 - א

מזהה פיזי: 270351 מס פריט: 43.4/3 - 114

מזהה לוגי: 17/10/2010 כתובת: 02-111-01-08-02

מחלקה

מס' תיק מקורי

הודעת הממשלה על התפטרות שר המשפטים וקביעת שר התיירות גם כשר המשפטים

היו"ר ש' הלל:

אנחנו עוברים עתה לסדר-היום - הודעת הממשלה על המצב המדיני, אני מבין שזהיה
פה גם הודעה על התפטרותו של שר המשפטים וקביעתו של השר אברהם שריר גם כשר
המשפטים.

אני מתכבד להזמין את ראש הממשלה. אדוני ראש הממשלה, בבקשה.

ראש הממשלה ש' פרס:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, אני מתכבד להודיע לכנסת, על-פי סעיף 40(א) (4)
לחוק יסוד: הממשלה, יצחק מודעי, שר המשפטים, התפטר מתפקידו בממשלה.

כן אני מבקש, על-פי סעיף 21(ד) לחוק יסוד: הממשלה, כי הכנסת תאשר את קביעת
הממשלה כי אברהם שריר, שר התיירות, יכהן גם בתפקיד שר המשפטים.



מזכירות הממשלה

מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"א בתמוז התשמ"ו
27 ביולי 1986

לכבוד
מר שלמה הלל
יושב-ראש הכנסת
הכנסת
ירושלים

אדוני היושב-ראש,

אני מתכבד להודיעך כי הממשלה מבקשת, על-פי סעיף 40(א)4 לחוק יסוד: הממשלה, להודיע לכנסת על התפטרות שר המשפטים יצחק מודעי, מן הממשלה.

כמו-כן מבקשת הממשלה, על-פי סעיף 21(ד) לחוק האמור, להביא לאישור הכנסת את קביעתה כי אברהם שריר, שר התיירות יכהן גם בתפקיד שר המשפטים.

ההודעה והאישור יובאו לכנסת על-ידי ראש הממשלה ביום כ', כ"א בתמוז התשמ"ו (28.7.1986).

בכבוד רב,


יוסף ביילין

העתק: ראש הממשלה
מזכירות הכנסת



מזכירות הממשלה

ש מ ו ר

פ ר ו ט ו ק ו ל

ישיבה מח/התשמ"ו של הממשלה
יום ב', י"ד בתמוז התשמ"ו - 21.7.1986
(בשעה 14:45)

נכחו השרים : רה"מ ש. פרס - יו"ר, י. שמיר, י. נבון, ד. לוי,
מ. ארנס, י. בורג, ח. כר-לב, מ. גור, י. הוטנר,
ע. ויצמן, ג. יעקבי, י. מודעי, א. נחמקין, מ. נסים,
י. פרץ, ג. פת, י. צור, ח. קורפו, מ. קצב, י. רבין,
א. רובינשטיין, מ. שחל, י. שפירא, א. שריר

נעדר השר: א. שרון (נחו"ל)

כן נכחו : י. חריש - היועץ המשפטי לממשלה
י. ביילין - מזכיר הממשלה

סדר היום :

1746. התפטרות יצחק מודעי, שר המשפטים

1746. התפטרות יצחק מודעי, שר המשפטים

ראש הממשלה פותח.

יצחק מודעי, שר המשפטים, מודיע, על-פי סעיף 21(א) לחוק יסוד: הממשלה, על כוונתו להתפטר מן הממשלה, ומגיש כתב התפטרות לראש הממשלה.

ראש הממשלה מסכים.

ה י ש י כ ה נ ז ע ל ת

(בשעה 15:00)

נכ"ל - ז"ל
לגבי יוני, לא היה צורך
המשפטים

שר המשפטים

ניסן ט"ז נ"ל
ראש הממשלה, כ"ט
סוכ"ט. ב"מ. א"מ. ב"מ.

לכבוד
מר י. שמיר
מ"מ רוה"מ ושר החוץ
ירושלים

לכבוד
מר ש. פרס
ראש הממשלה
ירושלים

מכובדי, ג' -
א"מ. א"מ. א"מ.

הנידון: מו"מ בענין "טבה"

ביום 19.1.86 (מס' 1812) פנה אליך שר המשפטים
דאז בבקשה לצרף את מנכ"ל משרד המשפטים לצוות
המנכ"לים העוסק בנידון.

לפני מספר שבועות פניתי לשר החוץ בתזכורת
בע"פ ועד היום טרם נענית.

הואיל ובמשרד המשפטים מידע רב בסוגיות הנידונות
נראה לי כי מבחינה עניינית העדר נציג
משרד המשפטים כמבוקש, פוגע באינטרסים של ישראל
במו"מ שבנידון. אי לכך אכיר לכם תודה אם תואילו
להתייחס לפנייה זו בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,
יצחק מודעי
שר המשפטים

מדינת ישראל

15/7/86

תאריך

אל: כ"ה

מאת: לשכת ראש-הממשלה,

ע

1. רבין / מאגר.

2. שמי גבס זמ / ("מה קושר")
כדי לשמור על חוקי
'(קצ' זמרה ...

י

מאגר

ירושלים, ט"ז בסיון התשמ"ו
23 ביוני 1986
סימוכין: 1-דשר-316-1

אל : שר המשפטים ויו"ר ועדת השרים לענין התקנון
לעבודת הממשלה - מר יצחק מודעי

אדוני שר המשפטים,

הנדון : השתתפות שר בדיון בכנסת שלא בתוקף מעמדו
כחבר הממשלה

לוט בזה מכתבו של יו"ר הכנסת בנושא השתתפות
שרים בדיוני הכנסת.

אודה לך אם תביא את הצעתו לשינוי בתקנון
לועדה שאתה עומד בראשה.

ב ב ר כ ה ,

שמעון פרס

העתיקים : יו"ר הכנסת
היועץ המשפטי לממשלה
מזכיר הממשלה

יושב-ראש הכנסת

ירושלים, ב' בסיוון התשמ"ו
9 ביוני 1986

לכבוד
ראש הממשלה
מר שמעון פרס

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: השתתפות שר בדיון בכנסת שלא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה
סימוכין: מכתבי אליך מיום י"א בתשרי התשמ"ו (26.9.86)

במכתבי אליך מהתאריך הנ"ל המסתמך על חלופת מכתבים ביני לבין היועץ המשפטי לממשלה, העליתי בפניך את הסוגיה בדבר השתתפותם של השרים בדיוני הכנסת שלא בתוקף היותם חברי הממשלה.

ציינתי במכתבי הנ"ל, בהסתמך על חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שבדק את הנושא, כי אכן עלולה להיווצר אפשרות שהשתתפותו של שר בויכוח "כחבר הכנסת מן השורה" תהווה פגיעה בעקרון האחידות המשותפת של הממשלה.

דעתי היתה שכלל אין מקום לאפשר לשר להשתתף בויכוח בכנסת "כחבר הכנסת מן השורה". לפי דעתי זה יוצר ערבוב תחומים ועלול לפגוע בנוהג תקין של ממשל. הרי אם מותר לשר להשתתף כחבר הכנסת בדיון במליאה, מדוע אסור לו להשתתף במעמד זה בדיון באחת מוועדות הכנסת ולבקר את הממשלה שבה הוא חבר? כדי לסבר את האוזן, ארשה לעצמי להביא דוגמא היפוטטית לחלוטין - השר יכול בעצם גם לבקר את המשרד שבראשו הוא עומד.

אולם על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לא הצעתי במכתבי אליך למצות את עקרון ההפרדה עד תומו, והסתפקתי בהצעה כי ייעשה תיקון בתקנון הממשלה, ובו ייקבע כי כל אימת ששר מבקש לדבר בכנסת - שלא בשמה של הממשלה, אלא בשם עצמו, או בשם סיעתו, יקבל על כך אישור מראש מאת הממשלה או מאת ראש הממשלה, כפי שקובע החוק לגבי שר המבקש להצביע נגד הצעה או הצעת חוק ממשלתית, או להמנע בעת ההצבעה."

על מכתבי זה לא קיבלתי כלל תשובה ממך, ובינתיים בדיון האחרון שהתקיים בדיון האחרון שהתקיים בשבוע שעבר ב-27.5.86 בהצעות אי-אמון שהוגשו נגד הממשלה, השתתפו בדיון השר אמנון רובינשטיין והשר יצחק פרץ כחברי הכנסת מן השורה.

מאחר שאני רואה שעניין זה הופך לנוהג ואף מתרחב והולך, אודה לך אם תשקול אם אין מקום לקבוע הלכה מפורשת בנושא זה.

ב ב ר כ ה ,

שלמה הלל



מזכירות הממשלה

ש מ ר

פ ר ו ס ו ק ו ל

ישיבת ועדת השרים לענין התקנון לעבודת הממשלה
יום ב', י"ח בטבת התשמ"ו 30.12.85-
(בשעה 16:30)

נכחו חברי ועדת השרים : מ. נסים-יו"ר, מ. קצב,
א. רובינשטיין, מ. שחל

נעדרו השרים: ג. יעקבי, ח. קורפו

כן נכחו: פרופ' י. זמיר - היועץ המשפטי לממשלה
ט. בלובשטיין - לשכה שר המשפטים
מ. גריסרו - משרד העבודה והרווחה

מ. ניר - ממלא-מקום מזכיר הממשלה

סדר היום :

תק/2. חיקון תקנון לעבודת הממשלה - השחתפות שר בדיון
בכנסת שלא כתוקף מעמדו כחבר ממשלה

בפרוטוקול זה 2 דפים.

חק/2.

תיקון תקנון לעבודת הממשלה - השתתפות שר בדיון
בכנסת שלא בתוקף מעמדו כחבר ממשלה

שר המשפטים פותח.

בדיון משתתפים השרים: מ. קצב, מ. שחל,
א. רובינשטיין והיועץ המשפטי לממשלה י. זמיר.

יו"ר הועדה מסכם.

מ ח ל י ט י מ:

א) הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת (חוק
יסוד: הממשלה, סעיף 4).

ב) מכוח עקרון האחריות המשותפת, לא יחלוק שר או
סגן שר בעת הופעתו במליאת הכנסת או בועדה
מוערותיה על החלטה של הממשלה, לא יסתייג ממנה
ולא יבקר אותה."

ה י ש י ב ה נ ב ע ל ח

ירושלים, כ"א בחשוון התשט"ו
5 בנובמבר 1985

לכבוד
חח"כ שלמה הלל
יו"ר חכנסת
ירושלים

איש יו"ר חכנסת,

אני מבקש לחודות על מכתבך אלי -- מן ה-26
לפט', השנה -- בעניין השתתפותו של שר בדיון בכנסת,
שלא בתוקף מעמדו כחבר חממשלה.

אני מעביר את הצעתך לתקון, בחתאט, של תקנון
חממשלה -- לידי היועח"ט לממשלה.

בברכה,

שמעון פרס

העתק: פרופ' יצחק זמיר

יושב ראש הכנסת

ירושלים, י"א בתשרי התשמ"ו
26 בספטמבר 1985

לכבוד
ראש הממשלה
מר שמעון פרס

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: השתתפות שר בדיון בכנסת שלא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה
סימוכין: חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה 4-278 מיום 2.8.85

1. משנתקלתי, כיושב-ראש הכנסת, בתופעת השתתפותו של שר בדיוני הכנסת, לא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה, אלא כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, נראה לי הדבר כמוזר וביקשתי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.
2. ואכן, היועץ המשפטי לממשלה, בחוות דעתו שבסימוכין, שהעתקה שלח אף אליך, הביע דעתו שיכולה להיות בהשתתפות כזו, כאשר יש בה מחלוקת או ביקורת על עמדת הממשלה, משום פגיעה בעקרון האחידות המשותפת של הממשלה ושמן הראוי לצמצם ככל שניתן את הפגיעה בעיקרון זה.
3. אין זה מתפקידו, ואף לא מסמכותו, של יו"ר הכנסת או יו"ר הישיבה להעיר או לרמוז לשר המופיע כ"דובר סיעתו" כי בדבריו יש משום חריגה או חריקה, וכי אינם עולים בקנה אחד עם עקרון האחידות המשותפת של הממשלה. מאידך, אפשרות כזו, שאיננה היפוטטית גרידא, עלולה לגרום לתקלה ולפגוע במינהל תקין. לפיכך, הייתי מציע לשקול תיקון תקנון הממשלה ולקבוע בו כי כל אימת ששר מבקש לדבר בכנסת שלא בשמה של הממשלה, אלא בשם עצמו, או בשם סיעתו, יקבל על כך אישור מראש מאת הממשלה או מאת ראש הממשלה, כפי שקובע החוק לגבי שר המבקש להצביע נגד הצעה או הצעת חוק ממשלתית, או להימנע בעת ההצבעה.

בברכה,

שלמה הלל



מזכירות הממשלה

ירושלים, כ"ז באב תשמ"ה
14 באוגוסט 1985

(151)

אל : חברי הממשלה

מאת : מזכיר הממשלה

רבותי השרים,

הנדון : השתתפות שר בדיון בכנסת, לא בתוקף מעמדו
כחבר הממשלה, אלא כחבר-הכנסת או כנציג
סיעה בכנסת

ראש-הממשלה ביקשני להביא לידיעתכם את מכתבו,
... המצורף בזה, בענין הנדון, של היועץ המשפטי לממשלה אל
יושב-ראש הכנסת.

ב ב ר כ ה

יוסף ביילין

העתק : היועץ המשפטי לממשלה

מדינת ישראל
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ט"ו באב תשמ"ה
2.8.1985

מס. 4-278

לכבוד
מר שלמה הלל, ח"כ,
יושב ראש הכנסת,
ה כ נ ס ח,
ירושלים.

אדוני יושב ראש הכנסת,

הנדון: השתתפות שר בדיון בכנסת, לא בחוקף מעמדו
כחבר הממשלה, אלא כחבר הכנסת או כנציג
סיעה בכנסת

1. במכתב מיום ט"ו בסיון תשמ"ה (4 ביוני 1985) ביקש את חוות דעתי בשאלת השתתפותו של שר בדיון בכנסת, לא בחוקף מעמדו כחבר הממשלה, אלא כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, שכן במצב כזה עשוי שר להביע בכנסת עמדה בנושא מסויים הנוגדת את עמדת הממשלה באותו נושא.
2. השאלה אם שר רשאי להשתתף בדיון בכנסת שלא בחוקף מעמדו כחבר הממשלה, אלא כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, אין לה חשובה מפורשת בחוק, בחקנון הכנסת או בחקנון הממשלה.
הערה: לגבי השתתפות שרים או נציגי שרים בדיון בועדה מועדות הכנסת, ראה סעיף 73 לחקנון הממשלה, וכן הנחיה מס. 60.104 מיום 1 בינואר 1972 והנחיה מס. 60.104 א" מיום 1 בפברואר 1984 בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
3. שר אינו חייב להיות חבר הכנסת, להוציא ראש הממשלה וממלא מקום ראש הממשלה שהחוק מחייב כי יהיו חברי הכנסת (סעיף 5 וסעיף 19 לחוק יסוד: הממשלה). בפועל, כידוע, מקובל שרוב השרים הנם חברי הכנסת. יחירה מזאת, לפי החוק "חבר ממשלה שאינו חבר הכנסת, דינו לכל דבר הנוגע לכנסת כדין חבר ממשלה שהוא חבר הכנסת, אולם לא תהא לו זכות הצבעה" (סעיף 23 לחוק יסוד: הכנסת).

4. אחת הזכויות הבסיסיות של חברי הכנסת היא זכות ההשתתפות בדיוני הכנסת, לרבות הזכות לנאום ולהצביע. כיוון שאין בחוק או בחקנון הכנסת הוראה השוללת זכות זאת מחבר הכנסת שהינו שר, שעה שהוא מבקש להשתתף בדיון לאו דווקא בחוקף מעמדו כחבר הממשלה, יש להסיק מכך שזכות זאת קיימת ועומדת לו. כך אף, מכוח סעיף 23 לחוק יסודי הכנסת (ראה לעיל פסקה 2), לגבי שר שאינו חבר הכנסת, למעט הזכות להצביע בכנסת.
5. אכן, הלכה למעשה היו מקרים בהם שרים השתתפו בדיון בכנסת לא בחוקף מעמדם כחברי הממשלה אלא כחברי הכנסת. וכבר אמר א. צידון, בספרו "בית הנבחרים" (עמ' 184), כי ההנחה היא ששר מדבר בשם הממשלה, "זולת אם המדבר הוא שר שאין הנושא הנדון בתחום סמכויותיו הישירות, והוא מתערב בדיון במגמה פולמוסית-סיעתית... אם הנושא הוא בעל אופי מפלגתי מובהק, ואין בו עמדה ממשלתית מגובשת, בוודאי הוא שהשר ינאם על חשבון הזמן של סיעתו."
6. עם זאת, קיימים כללים מיוחדים החלים על חבר הכנסת שהנו שר, מהם כללים המקנים לו זכויות-יתר ומהם כללים המסילים עליו מגבלות מסוימות, והוא הדין לגבי חבר הכנסת שהנו סגן שר. כך, לדוגמא, ניתן לציין את זכות-היתר שנקבעה בסעיף 50 לחקנון הכנסת, לאמור: "חבר הממשלה המדבר בשם ראשי לבקש את רשות הדיבור בכל שלבי הדיון, בין סיעתי ובין אישי." וראה גם סעיפים 88(ב) ו-97 לחקנון הכנסת.
7. המגבלות המוטלות על חבר הכנסת שהנו שר או סגן שר נובעות מן החוק, מחקנון הכנסת ומעקרונות משפטיים. כך, לדוגמא, קובע סעיף 2 בחקנון הכנסת כי "חבר הממשלה או סגן שר לא יהיה יושב ראש או סגן יושב ראש של הכנסת." יתירה מזאת, אף בלי השדבר נקבע בחקנון הכנסת, מקובל כי חבר הממשלה לא יהיה חבר בוועדת מועדות הכנסת, משום שהדבר נוגד את העקרון של הפרדת הרשויות. ראה א. צידון, "בית הנבחרים", (בעמ' 265). מכוח עקרון זה מקובל גם שחבר הממשלה אינו מציע הצעת חוק פרטית, ואף סגן שר חייב להימנע מכך. ראה הנחיה מספר 21.473 מיום 1 באפריל 1982, בדבר יוזמת חקיקה פרטית של סגן שר, בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
8. בעניין בו אנו דנים נודעת חשיבות מיוחדת לסעיף 4 בחוק יסודי הממשלה, הקובע כי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת." מה המשמעות של האחריות המשותפת? המשמעות היא, בראש ובראשונה, שכל אחד מחברי הממשלה חייב לחמוך בהחלטות הממשלה ולהימנע מלחלוק עליהן לאחר שנחקבלו. בישיבת הממשלה ביום 22 בפברואר 1951 נחקבלה החלטה זאת: "דעה כל המשתתפים היא כי החלטות הממשלה

מחייבות את כל השרים, ואם מישהו מחננד להחלטה שנחקלה בממשלה, הברירה בפניו או להתפטר או להמשיך במשרתו ובמילוי חובותיו כחבר הממשלה על מנת לקבל על עצמו את חוקף ההחלטה שנחקלה גם בניגוד לדעתו. "ובהנחה מספר 21.451 מיום 1 בינואר 1972, בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נאמר בענין זה כך:

"4. ב. מי שהיה לשר מוותר בכך מרצון על אותו חופש בלתי מוגבל בהבעת דעה, שהוא מזכותו של חבר כנסת רגיל. דברים אולם אומר חבר ממשלה על נושאים ציבוריים, שהם מעניינים של הממשלה, מחייבים במידה רבה את חבריו לממשלה ואת הממשלה כולה, וזאת ביחוד אם אין חגובה אחרת מצב חברי הממשלה האחרים או הממשלה כגוף...

5. א. לאור מעמדו של סגן שר כמסייע בידי שר בביצוע חסידיה בכנסת מחד גיסא ובמשרד מאידך גיסא, הרי גם סגן שר חייב לנהוג ברוח העקרונות הנ"ל...

ג. ביסוי לחפיסה זו ניתן גם בהחלטה הממשלה מס. 615 מיום 23.6.63, בה נאמר:

"מחליטים כן סגן שר לא יסחייג בכנסת מחוק שהממשלה הציעה אותו אלא בהסכמתו של השר שהגיש את הצעת החוק, ולא ידבר סגן שר בכנסת בניגוד לעמדתה של הממשלה בענין כלשהו."

וראה גם אמנון רובינשטיין, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", מהדורה שלישית מורחבת, עמ' 332-342.

9. גם באנגליה, ממנה נחקבל העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה, מקובל על הכל כי חבר הממשלה איננו רשאי להסחייג מעמדת הממשלה, בין בפרלמנט ובין במקום אחר. חובתו של חבר הממשלה לחמוך בעמדת הממשלה, אמילו אם בדיוני הממשלה נקט עמדה שונה, ואם אין הוא מסוגל או מוכן לעשות זאת, בשל שיקולים עקרוניים או אחרים, חובה עליו להתפטר מן הממשלה לפני שיבקר את החלטה. עקרון זה חיוני לא רק כדי למנוע פגיעה בממשלה, ובכושרה למשול, אלא גם כדי לקיים את העקרון הבסיסי של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, הוא העקרון של אחריות הממשלה בפני בית הנבחרים. ראה

Ivor Jennings, Cabinet Government, 3rd ed., p. 284; Harold Wilson, The Governance of Britain, pp. 72, 191; John P/ Mackintosh, The British Cabinet, 2nd ed., p. 521; Herbert Morrison, Government and Parliament, p. 60.

10. סיכומו של דבר, עקרון האחריות המשותפת של הממשלה, כפי שנקבע בחוק יסוד: הממשלה, דורש כי שר או סגן שר לא יחלוק על החלטת הממשלה בפומבי, לרבות בדיוני הכנסת. הווי אומר, שר אכן זכאי להשתתף בדיוני הכנסת אף שלא בחוקף מעמדו כחבר הממשלה, אלא גם כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, אך אין הוא רשאי לנקוט בדיון עמדה הנוגדת את עמדת הממשלה, והוא הדין אף בסגן שר. מכאן שאם שר או סגן שר משתתף בדיון בכנסת, ומן ההקשר עולה כי הוא מחכוון להביע דעה בניגוד לעמדת הממשלה, ניתן להעיר לו כי בכך הוא עלול לעבור על החוק, הקובע את העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה, ולקרוא לו לפעול בהתאם לחוק.

11. כלל זה יש לו חריג, הנובע ממחן רשות מפורשת לשר או לסגן שר לנקוט עמדה הנוגדת את עמדת הממשלה בעת הדיון בכנסת ואפילו להצביע נגד עמדת הממשלה. מקובל שהסכמים קואליציוניים קובעים נושאים בהם נשטר לחברי הכנסת של סיעה קואליציונית מסוימת, לרבות השרים הנמנים על אותה סיעה, חופש הצבעה או חופש הימנעות בדיוני הכנסת, כגון בענינים מצפוניים או דתיים. אפשר אף שהממשלה עצמה מחליט על חופש הצבעה או הימנעות בנושאים מסויימים. ראה חוק המעבר, החש"ט-1949, סעיף 11(ז)(4). בכל מקרה כזה, ובמסגרת הסייגים שנקבעו בכל מקרה, רשאי שר או סגן שר לנקוט בדיוני הכנסת עמדה נוגדת לעמדת הממשלה, בלי שיהיה בכך משום הפרה של העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה. עם זאת, גם במקרה כזה ראוי לצמצם ככל שניתן את הפגיעה בעקרון זה. לפיכך רצוי שגם במקרה כזה יימנע שר או סגן שר מדברים שיש בהם באופן ברור מחלוקת או ביקורת על עמדת הממשלה.

12. מה הדין כאשר שר או סגן שר מפר את העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה בדרך של הסתייגות מעמדת הממשלה בעת דיון בכנסת? החוק נותן חסוה חלקית לשאלה זאת בחוק המעבר, החש"ט-1949. סעיף 11(ז)(2) לחוק זה קובע כך:

"חבר ממשלה שהצביע במליאת הכנסת נגד הצעת הממשלה או נמנע מן ההצבעה, שלא בהסכמה המוקדמת של הממשלה, דינו כדין מי שהתפטר מהממשלה מן היום שהממשלה תמסור על כך הודעה לפני הכנסת, ובלבד שההודעה נמסרה חוץ שבועיים מאותה הצבעה."

סעיף זה מלמד, ראשית, כי בהסכמה מוקדמת של הממשלה רשאי שר להצביע נגד הצעת הממשלה; ושנית, כי גם בהעדר הסכמה מוקדמת כזאת אין סנקציה על הצבעה כזאת, או על הימנעות מן ההצבעה, אלא סנקציה פוליטית. פירושו של דבר הוא שרק אם הממשלה חמצא לנכון, משיקולים פוליטיים או אחרים, היא תמסור על כך הודעה בכנסת, ורק אז ייחשב השר שהצביע נגד הצעת הממשלה, או נמנע מן ההצבעה, כאילו התפטר מן הממשלה. משמע, שאם הממשלה אינה מחליטה למסור הודעה כאמור, חוץ שבועיים מיום ההצבעה, אין סנקציה פורמלית נגד אותו שר לפי חוק זה.

מדינת ישראל

משור המשפטים

- 5 -

חיוץ המשפטי לממשלה

יחירה מזאת, גם סנקציה זאת אינה עומדת לממשלה כלפי שר המביע בכנסת דעה נוגדת לעמדת הממשלה, אם אין הוא מצביע נגד הצעת הממשלה או נמנע מן ההצבעה.

נראה כי נגד שר במצב כזה קיימת סנקציה פורמלית רק לפי סעיף 21א לחוק יסוד: הממשלה. וכך קובע סעיף זה:

"(א) ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו; כהונתו של השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידי, זולת אם חזר בו ראש הממשלה לפני כן.

(ב) ראש הממשלה יודיע לכנסת על העברה שר מכהונתו. בדומה לכך, ניתן להפסיק גם כהונתו של סגן שר, אם על פי החלטת הממשלה ואם על פי החלטת של השר שמינה אותו. ראה סעיף 36(3) לחוק יסוד: הממשלה.

סנקציה זאת של העברה מכהונה מצויה בעיקרה במישור הפוליטי והפעלתה מותנית בעיקר בשיקולים פוליטיים. יחירה מזאת, מכיון שהפרת העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה פוגעת בראשונה בממשלה עצמה, והפעלת הסנקציה על ההפרה אף היא עשויה לפגוע קודם כל בממשלה, מוקנית הסנקציה בידי ראש הממשלה, או במקרה של הצבעה נגד הממשלה או הימנעות מן ההצבעה, בידי הממשלה. לשון אחרת, לפי החוק הקיים הפרת העקרון, וכן הסנקציה על הפרת העקרון, הן עניין לממשלה, ולא לכנסת. הממשלה וראש הממשלה רשאים להחליט, על יסוד שיקולים פוליטיים או אחרים, אם להפעיל סנקציה כתגובה להפרה. הכנסת, לעומת זאת, אין בידיה סנקציה על הפרת העקרון, ואין בידי יושב ראש הכנסת או יושב ראש הישיבה להגיב על ההפרה אלא אולי בדרך של הערה לשר או לסגן שר, אם הנסיבות מצדיקות זאת, כי הוא עלול להפר את העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה.

13. במכתבך העלית את השאלה אם אין מקום לתקן מצב זה בדרך של חקיקה. ככל שידוע לי, במדינות אחרות, בהן קיים העקרון בדבר האחריות המשותפת של הממשלה, אין החוק מסדיר נושא זה. לשון אחרת, העקרון מהכנסת בעיקר על נוהג ומסורת, ובמידת הצורך הוא מקבל גיבוי מן האפשרות של הפעלת סנקציה פוליטית. ספק בעיני אם מוצדק יהיה לחוקק בישראל חוק שיטיל איסור מפורש על שר או סגן שר להביע בכנסת דעה נוגדת לעמדת הממשלה. האיסור הרי קיים כבר היום, כפועל

מדינת ישראל
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 6 -

יוצא מן העקרון בדבר האחיות המשותפת של הממשלה, כפי שנקבע בסעיף 4 לחוק יסודי הממשלה. מכאן שהתועלת העיקרית של חוק כזה עשויה לבוא לא מן האיסור אלא מן הסנקציה. אולם נראה כי גם מבחינה זאת אין לצפות שהחוק ישנה באופן מהותי את המצב הקיים, כלומר, שהסנקציה הנה פוליטית והפעלתה מסורה בידי הממשלה או ראש הממשלה, לפי שיקול דעתם. אם כך, דומה שאין צורך של ממש בחוק כזה.

בכבוד רב,

יצחק זמיר

היועץ המשפטי לממשלה

העתיקים:

ראש הממשלה

שר המשפטים

מזכיר הממשלה ✓

מזכיר הכנסת

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)

היועץ המשפטי לוועדה הכנסת

שר המשפטים

ירושלים, טז' אדר א' החשמ"ו

25 בפברואר 1986

(1881)

אל: ראש הממשלה

בהמשך לשיחתנו ולמכתבך אל הועדה הציבורית לגילוי ילדי
חימן הנעדרים הריני להציע לך בזה את הצוות אשר סוכם שחמנה
כדי להדריך את הועדה הציבורית בהכנת החומר אשר ישמש יסוד
לחקירת הבעיה.

הצוות המוצע הוא כדלהלן:

גב' יהודית צור ממשרד המשפטים - יו"ר
גב' טובה פינקלשטיין מהמשרד לקליטת עליה
רב-פקד ארנון נבות ממשרת ישראל

בכבוד רב,



משה נסים
שר המשפטים

העתק: שר המשטרה
השר לקליטת עליה
היו"מ לממשלה

שר המספטים

ירושלים, א' אדר א' התשמ"ו

10 בפברואר 1986

(1869)

אל: ראש הממשלה

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: סיכול ביצועם של צוים שיפוטיים

ע"י הרשות המבצעת

קיבלתי חשובתך למכתבי מיום 2.1.1986 .

אתה כותב שלא ידוע לך על התערבות הרשות המבצעת לסיכול ביצועם של צוים שיפוטיים. רואה אני, איפוא, צורך לפרט בפניך על מה נתבססה הצעת ההחלטה שהגשתי לממשלה ביום 11.12.1985 שעל-פיה יבוצעו כדין ובזמן סביר צו-הריסה שיפוטיים ותיפסק כל התערבות ממשלתית לסיכולם או לדחיית ביצועם.

כבר לפני כשנה השיבתי בכנסת על שאילתא שהוגשה אלי בענין הוראה שניתנה מטעם השר עזר ויצמן לעכב ביצוע צו הריסה שיפוטי, ונאלצתי לאמר כי התערבות מסוג זה אינה מקובלת ואינה נאותה.

ברם התערבות זו לא נצטמצמה למקרה אחד בלבד. באותו פרק זמן פנה הנאמן של כפר מועאווייה לשר עזר ויצמן על כמה מקרים שניתנו לגביהם צו הריסה שהדיון המשפטי עליהם נקבע ליום 27.1.1985 וביקש מהשר להורות לגורמים המוסמכים על הקפאת הליכי ההריסה. מטעם השר ויצמן השיבו לנאמן הכפר כי השר "פעל לעכב לפי שעה את הריסת הבתים עד לדיון עקרוני שיתקיים בנושא המתאר במגזר הערבי". יצויין שהתשובה ניתנה בעוד ההליך השיפוטי היה תלוי ועומד.

בחודש אוגוסט 1985 התקיים דיון בבית-משפט השלום בעכו על צו הריסה שניתן לגבי בית במג'דל כרום, אשר נבנה על תואי הדרך הראשית עכו-צפח. המבקש נשען על התכתבויות שבהן נאמר כי הובטח ע"י השר ויצמן שהמבנים לא יהרסו. באותו דיון השחמשו אף בשמו של משרד ראש הממשלה. בכמתבה של ח"כ הייקה גרוסמן אל ראש המועצה נאמר כי השר ויצמן הבטיח לה כי ההריסות לא חבוצענה. על-כך ראה בית-המשפט, מפי כב' השופט פ. פלאח, להעיר: "זה לא יאה שגורמים בכירים מתערבים בענין הנדון בבית-המשפט כי בכל זאת יש לשמור על עקרון הפרדת הרשויות ולתת לצדק להיעשות בבית-המשפט וגם להיראות."

בחודש ספטמבר היו אמורות להתבצע צוי הריסה בכפר ערערה וסאלם. בחשובה לפניה לאבטח את ההריסה הודיעה המשטרה כי יש להמתין לקבל חגובת לשכת השר עזר ויצמן. ואמנם ידוע לי כי היתה פניה של המשטרה ללשכת השר ויצמן בנושא ביצוע צוי הריסה ובעקבות פניה זו ניתנה הוראה ע"י מנכ"ל משרד ראש הממשלה להקפיא את ביצוע הצוים. כנראה לכך התכוון ד"ר גינת עוזר בכיר לשר ויצמן בהודיעו, בישיבה שנתקיימה במועצה המקומית קרית-טבעון, כי יצא מכתב ממשרד ראש הממשלה "ובו הנחייה להפסיק את כל ההליכים".

במסמך ששיגר ד"ר גינת ליוה"מ לממשלה ביום 24.11.1985 הוא כותב במפורש כי בסיכום אצל ראש הממשלה "הוסכם שיידחה ביצוע הריסה של מבנים שנבנו בעבר על מנת לאפשר לועדה לבצע את עבודתה". היו"מ השיב לד"ר גינת: "לא מקובל עלי שגורמים אשר אינם מוסמכים לכך על-פי החוק יחערבו וימנעו ביצוע צוים שהוצאו ע"י בית-המשפט", ובאשר לסיכום הנ"ל כותב היוה"מ כי לא השתתף בדיון והסיכום אינו ידוע לו.

שר המשפטים

- 3 -

אעפ"כ בעקבות הסיכום הנ"ל ניתנו הוראות לממונים על מחוזות ח"פה והצפון לעכב הריסת מבנים שניתנו לגביהם צוי הריסה.

ביום 25.12.1985 כתב שר המשטרה אל המפקח הכללי של המשטרה כי ראש הממשלה קבע כי עד הגשת מסקנות הועדה וקביעת מדיניות ע"י הממשלה "יעוכבו הריסות מבנים בלתי חוקיים במגזר הערבי והדרוזי", ולאור זה כותב שר המשטרה למפכ"ל: "אני מבקש כי משטרת ישראל לא תאבטח ו/או תסייע להריסת מבנים אלה, עד לסיכום המדיניות בנדון" (ההדגשה שלי).

אם כל העובדות דלעיל (ואין הן הכל) אינן בגדר התערבות הרשות המבצעת לסיכול ביצועם של צוים שיפוטיים - התערבות מהי?

לא אבין ולא אדע מה פשר ההוראה להקפיא ביצוע צוים שיפוטיים בשל הקמת הועדה ועד לקביעת מדיניות. כלום יכולה הועדה לבוא במקום בית-המשפט ולהחליט אלו צוים יבוצעו ואלו יבוטלו? ואם אין זו הכוונה מה תועלת יש בהקפאה ומדוע לבזות את בית-המשפט?

אם הועדה היא הצידוק להקפאת ביצוע פסקי-דין אני מניח שהיועץ המשפטי לממשלה ישקול אם נציגו יכול להשתתף בה ולתת עי"כ גושפנקא לאי-כיבודם של צוי בית-המשפט.

תפישת המשטר החוקתי שלנו היא שאין הרשות המבצעת מחערבת בשיקול דעתו ובפסיקתו של בית-המשפט. הכל חייבים לכבד צוים של בית המשפט והרשות המבצעת - המצווה לשמש דוגמא ומופת לאזרח - על אחת כמה וכמה. אנחנו מרבים לדבר על שלטון החוק ועל החובה לשמור עליו מכל משמר. כיצד מתיישב מעשה זה עם שלטון החוק?

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME
THEY ARE ALL THE SAME

בתי-המשפט באזור חיפה והצפון העירוני כבר כמה פעמים לנציגי הממשלה וב"כ היוה"מ על החומרה שהם מייחסים לאי-ביצוע פסקי-הדין שלהם. אני חייב גם להביא לידיעתך כי הרשות השופטת זועמת נוכח תופעה זאת.

בית-המשפט העליון קבע בפסק-דין מנחה בסוגיית עבריינות הבניה כדלהלן:

"יש לנקוט יד תקיפה כלפי עברייני בניה ובמיוחד על צוי הריסה שיפוטיים, שכן עבירות אלה פוגעות בחוק ופוגעות בשלטון".

האם השלטון יתן עתה יד לפגיעה בו ובחוק?

עלי לציין גם את המבוכה שאליה נקלעו הפקידים המסורים והנאמנים של מינהל מחוז הצפון ומינהל מחוז חיפה, כאשר מצד אחד קיימת הנחייה של היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות גב' פליאה אלבק, לבצע פסקי-דין של בתי-משפט ומנגד הוראה מגבוה לחדול מלקיים את החובה שהחוק מטיל עליהם.

אשר לטענה כי מדובר באלפי מבנים בלתי-חוקיים, דומני שיש כאן לפחות אי-הבנה.

לפי הערכת יודעי דבר מספר המקרים שיש לבצע הריסה הוא מצומצם ומדובר במאה עד מאה וחמשים צוים שיפוטיים המחייבים למבנים שנבנו על אם הדרך, על שטחים ציבוריים או ע"י השגת גבולם של אחרים, כאשר ברור הוא שלעולם לא יקום סיכוי לקבל לגביהם היתר בניה, ולרפא את העבירה. יש לציין כי בשנים האחרונות נעשו מאמצים מרובים בהכנת תכניות מיתאר ובהליכי אישורן, דבר אשר גרם לכך כי מספר ניכר של מקרי בניה ללא היתר הפך או עתיד ליהפך לבניה מותרת.

THESE ARE THE FIRST TWO PAGES OF THE
REPORT OF THE COMMISSIONER OF THE
LAND OFFICE, ALABAMA, FOR THE YEAR
1900. THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

THE REPORT IS A COMPREHENSIVE
STATEMENT OF THE LANDS OF THE STATE
AND THE PROGRESS OF THE LAND OFFICE
DURING THE YEAR.

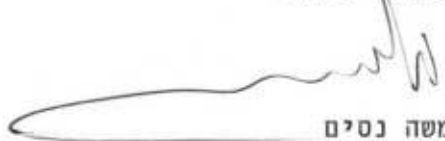
שר המשפטים

- 5 -

זהו הטעם שביקשתי כי הממשלה תחליט שהרשות המבצעת לא
תתערב בביצוע צוי הריסה הניתנים ע"י בתי-המשפט, להוציא
פעולות הנעשות ע"י הרשויות המוסמכות על-פי חוק החכנון והבניה.

אשר על-כן אני מבקש, אדוני ראש הממשלה, להביא נושא זה
לדיון דחוף בממשלה (או בקבינט, כפי הצעתך) ולחילופין שתורה
על ביטול ההנחייה שניתנה להקפיא את ביצוע צוי בתי-המשפט.

ברגש כבוד,


י משה נסים
שר המשפטים

ירושלים, ב' בשבט התשמ"ו
12 בינואר 1986

אל: שר המישפטים,
ירושלים

הנדון: ביצוע צווי הריסה במגזר הערבי
שכתבך מן ה-2 לינואר, השנה.

לא ידוע לי על "התערבות הרשות המבצעת כדי לסכל ביצועם של צווי
בית המשפט" כלשונך.

בעיית הבניה הבלתי-חוקית, במגזר הערבי, היא תופעה מצטברת של
שנים ארוכות, והטיפול צריך להיעשות מתוך ראייה כוללת של הנושא. לכך
מסכימים שר הפנים והגורמים המקצועיים, הממונים על אכיפת החוק. לפיכך,
הוקמה וועדה בינמשרדית, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, מר ח. קוברסקי,
ובהשתתפות סגן היועץ המשפטי לממשלה ונציגי המשטרה, השב"כ, מינהל
מקרקעי ישראל ולשכת השר ע. ויצמן -- שמתפקידה לבדוק את הסוגייה באורח
כולל, ולהמליץ בדבר דרכי-הפעולה.

ביקשתי ממר ח. קוברסקי לסיים את הכנת הדו"ח בפרק זמן קצר,
ולכן אינני רואה דחיפות מיוחדת לדון בנושא לפני שיהיו לפנינו הממצאים.

ב ב ר כ ה,

שמעון פרס

ירושלים, ב' בשבט התשמ"ו
12 בינואר 1986

אל: שר המישפטים,
ירושלים

הנדון: ביצוע צווי הריסה במגזר הערבי
שכתבן מן ה-2 לינואר, השנה.

לא ידוע לי על "התערבות הרשות המבצעת כדי לסכל ביצועם של צווי
בית המשפט" כלשונך.

בעיית הבניה הבלתי-חוקית, במגזר הערבי, היא תופעה מצטברת של
שנים ארוכות, והטיפול צריך להיעשות מתוך ראייה כוללת של הנושא. לכך
מסכימים שר הפנים והגורמים המקצועיים, הממונים על אכיפת החוק. לפיכך,
הוקמה וועדה בינמשרדית, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, מר ח. קוברסקי,
ובהשתתפות סגן היועץ המשפטי לממשלה ונציגי המשטרה, השב"כ, מינהל
מקרקעי ישראל ולשכת השר ע. ויצמן -- שמתפקידה לבדוק את הסוגייה באורח
כולל, ולהמליץ בדבר דרכי-הפעולה.

ביקשתי משר ח. קוברסקי לסיים את הכנת הדו"ח בפרק זמן קצר,
ולכן אינני רואה דחיפות מיוחדת לדון בנושא לפני שיהיו לפנינו הממצאים.

ב ב ר כ ה,

שמעון פרס

מדינת ישראל

ש. ח. ח.

תאריך:

ואסו גולד

אל:

מאת: לשכת ראש-הממשלה.

אנוכי

ראש הממשלה

כאן, זה הכלל לשלוח

אלך

בדף 11

משרד ראש הממשלה
לשכת השר עזר ויצמן
המטה לתיאום בינמשרדי

08-01-1986

מס' התיק

חתימת המקבל

חתימת המקבל

10/1/70

CONFIDENTIAL

ט ו ט א

ש מ ו ר

ואלה שם האגודה

~~מפ משה נכנס~~
~~שב המשפטים~~
ואגודה

הנדון: ביצוע צווי הריסה במגזר הערבי, אגודת מ ה-ה
קולאון, המנהל

לא ידוע לי על " התערבות הרשות המבצעת כדי לסכל ביצועם של צווי בית המשפט " כלשונך.

בעיית הבניה הבלתי-חוקית, במגזר הערבי, היא תופעה מצטברת של שנים ארוכות, והטיפול צריך להעשות ^{מאז} עראייה כוללת של הנושא. לכך מסכים שר הפנים והגורמים המקצועיים הממונים על אכיפת החוק. לפיכך, הוקמה וועדה בינמשרדית, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, מר ח. קוברסקי ובהשתתפות סגן היועץ המשפטי לממשלה ונציגי המשטרה, ש"כ, מינהל מקרקעי ישראל ולשכת השר, ויצמן, שמתפקידה לבדוק את ~~הבניה~~ ^{הפלטות} ~~מדינת~~ ^{הפלטות} כוללת ולהמליץ ~~המליצה~~ ^{המליצה}. המליצה צוטט - הפלטות

ביקשתי ממר, קוברסקי לסיים את הכנת הדו"ח בפרק זמן קצר, ולכן אינני רואה דחיפות מיוחדת לדון בנושא לפני שיהיו לפנינו הממצאים.

ב ב ר כ ה

שמעון פרס

שר המשפטים

ירושלים, כא' בטבת התשמ"ו

2 בינואר 1985

אל: ראש הממשלה

ביום 11.12.85 הגשתי הצעת החלטה לממשלה החובעת להפסיק את התערבות הרשות המבצעת כדי לסכל ביצועם של צוי בית המשפט.

בהצעה תיארתי את החומרה הרבה שיש בהתערבות זאת הפוגעת בשלטון החוק ומבזה ביוזעין את בתי המשפט. שום נימוק אינו יכול לעמוד מול החובה לכבד ולבצע צוים של בתי המשפט, במיוחד ע"י הרשות המבצעת, וכאשר הרשות המבצעת בעצמה מתערבת בנושא לא לה כדי לסכל את צוי בית המשפט הופך הדבר להיות בלתי נסבל לחלוטין.

אני שומע שהחלטת להעביר את הדיון לקבינט. אינני מבין מדוע, אך על-פי תקנון הממשלה הדבר הוא אפשרי.

אשר על כן אבקש לקבוע את הנושא לדיון במהירות האפשרית, שכן לא ראוי שתוסיף לעמוד בתוקפה החלטה של הרשות המבצעת שיש בה משום בזיון בתי המשפט.

בכבוד רב,


משה נסים
שר המשפטים

עז/

שר המשפטים

ירושלים, ט' בשבט התשמ"ו

19 בינואר 1986

(1812)

אל: ראש הממשלה ✓

מ"מ ראש הממשלה ושר החוץ

בעקבות החלטת הקבינט בנושא היחסים עם מצרים אמורה
לצאת למצרים משלחת המנכ"לים כדי לנהל מו"מ על "הסכם
הסל".

הואיל ומכלול נושאים אלה כרוך וקשור בשאלות
משפטיות מובהקות ראשונות במעלה יש לצרף למשלחת את מנכ"ל
משרד המשפטים. במיוחד עומדות על הפרק שאלת נוסח שטר
הבוררות וכל הכרוך בכך, וכן שאלות משפטיות אחרות וניסוחו
של הסכם כולל, שאין לתארם ללא שיחוף נציג בכיר של משרד
המשפטים.

יצוין, כי משרד המשפטים שוחף בכל ההליכים המדיניים
שהיו ב-8 השנים האחרונות ומנכ"ל המשרד צבר נסיון במו"מ
ב"ל הכרוך בשאלות משפטיות ובניסוח מסמכים משפטיים ב"ל.

הנכם מחבקשים, איפוא, להורות על צירוף מנכ"ל משרד
המשפטים לצוות המנכ"לים ועל הזמנתו לבירורים המוקדמים
שיערכו בישראל לפני צאת המשלחת.

ברג'י כבוד,

משה נסים

שר המשפטים

ירושלים, כ"ד בטבת התשמ"ו
5 בינואר 1986

לכבוד
חה"כ משה נייט
שר הטישפטיה
י ר ו ש ל י מ

מכובדי,

אירגון-הגג למלחמה בתחנות-הכבליים הפיראטיות,
פנה כבר פעמים אחדות לראש-הממשלה - וביקש את היחלצות
הממשלה לביעור הנגע הממאיר.

ראש-הממשלה מבקש, כאן, את התייחסותך.

ב ב ר כ ה ,

כועז אפלבאום
רל"ש ראש-הממשלה

העתק : מר משה גרשט, אירגון-הגג למלחמה בתחנות-
הכבליים הפיראטיות



מזכירות הממשלה

ירושלים, כ' בטבת התשמ"ו
1 בינואר 1986

ש מ ו ר

(217)

אל : חברי הממשלה

מאת : מזכיר הממשלה

רבותי השרים,

הנדון : איסור פירסום שמות של חשודים

שר המשפטים ביקשני להעביר לעיונכם את תוכן דבריו
בישיבת-הממשלה ביום י"ז בטבת התשמ"ו (29.12.1985), בנושא
הנדון.

... מצורפים כזה הדברים.

ב כ ר כ ה


ב/יוסף ביילין

השר מ. נסים:

אדוני רה"מ, בשבוע שעבר הוחלט להביא לישיבה הקרובה, לאישור הממשלה, הצעת חוק שתוגש לכנסת, בנושא איסור פרסום שמות של חשודים. הביטוי "איסור פרסום" הוא ביטוי, שאנו לא אוהבים אותו, כי חקיקה, שיש בה איסורים, היא לא מדברי החקיקה, שאנחנו אוהבים או רוצים בהם. אבל יש והדבר הוא בגדר ההכרח.

אני מקדים ואומר, כמו ב"הגדה": אילו התקשורת הישראלית היתה מקיימת את ההנחיות משכבר הימים של מועצת העתונות, בדבר איסור פרסום שמות חשודים - צ"ל. אבל מה לעשות והתקשורת כמעט שאינה מקיימת את ההנחיות האלה.

הנחיות מועצת העתונות אינן מחייבות אבל כאשר מועצת העתונות, שבה מיוצגת העתונות הישראלית למעט עתון אחד ולמעט הרדיו והטלוויזיה - קובעת הנחיות - צריך להניח שהעתונות תקיים אותן.

אילו היו מתנהלות חקירות המשטרה ללא הדלפות - ואינני אומר כעת מהו מקור ההדלפות - דיינו. אך מה לעשות וזוהי עובדה שיש הדלפות מפורטות, לעתים מנופחות, של מהלכי חקירה למיניהם.

מה לעשות, שאעפ"י שפקודות המשטרה אוסרות במפורש כל פרסום של מהלך חקירה, הדברים אינם נשמרים כלל וכלל.

אילו העתונות הישראלית - לאחר שכמעט שפטה אנשים שנחשדו ונחקרו - היתה מפרסמת, במידה פחות או יותר שווה של הבלטה, את דבר חפותו ונקיון כפיו של אותו אדם, ששמו הוכפש - דיינו; אבל מה לעשות, שכמעט תמיד אם לא תמיד, או שאין מפרסמים את דבר החפות, או מפרסמים זאת בפניה נידחת, ואז, האדם שיצא נקי, נשאר מוכתם, כמעט לעולמים, בתודעת חבריו, ידידיו והציבור.

השאלה היא אם אנחנו, כממשלה, ואם הכנסת, כבית המחוקקים, זכאים להשלים עם חופעה כזאת.

בין מה למה ההכרעה? אילו היה מדובר בזכות הציבור לדעת ידיעה חיונית, שאם לא ידע אותה, תצמח חקלה כלשהי, היה צריך להעדיף את השיקול הזה. אבל האמת לאמיתה היא, שההכרעה היא בין סקרנות לשמה, שאם חסרים אותה אין מפסידים מאומה לבין הכפשה ושפיכות דמים של אנשים נקיים.

הנושא הזה לא הוכרע עד היום סופית, אך העיסוק בו הוא לפחות משנת 1965, כשמשרד המשפטים, באותה שנה, הכין הצעת חוק בעניין זה. אפשר לאמר: כשם שלא הייתה הכרעה עד היום כך לא יוכרע הדבר גם היום, זו דעה לגיטימית. עצמי לממשלה היא להכריע בסוגיה זאת ואם הממשלה חקבל זאת בחיוב, להציע זאת גם בפני הכנסת.

אתן רק דוגמא אחת - אני מצטער שאני נותן אותה, אבל רק כדי להמחיש - וזוהי פרשת חשאי - מודעי. הטלויזיה בקול תרועה, בראש החדשות ובלא לקבל תגובת השר מודעי סיפרה לציבור שהמשרד חוקרת פרשת שוחד שהשר מודעי קשור בה. חרף כשלונה של הטלוויזיה והודעת היועץ המשפטי לממשלה למחרת, הואילה הטלויזיה הישראלית, בסוף המהדורה, במלים קמצניות ביותר, ובקול ענות חלוש לחקן, כביכול, את חטאה.

ולו זו בלבד - הייתי מחריש. אבל קמה ועדת בכור, ע"י ממשלת ישראל, לברר את הפרשה ולהביא גם המלצות לגבי פרסום שמות של חשודים, אך דבר הקמת הועדה לא נמסר בטלויזיה, כלל וכלל. ועדת בכור - יוק. אחר כך, ועדת בכור עשתה עבודה נפלאה, יסודית, חשובה, רצינית ופירסמה דו"ח, שנמסר לכל התקשורת הישראלית, אך דו"ח ועדת בכור בטלויזיה - יוק.

אני שואל - אין אפשר להשאיר מצב כזה?

התקשורת מנסה להעביר את הנושא לפסים של אנשי ציבור, של בכירים, של מיוחסים, שכאילו להגן על אלה באנו. מעולם לא חשבתי שיש יחידי סגולה, או אנשים חשובים יותר. זו לא תפיסת היהדות ולא תפישתי. האמת היא שונה לחלוטין.

האמת היא, שזו לא בעיה של בכירים ואנשי ציבור בלבד. אולי יותר משזה נוגע לאנשי ציבור, זה נוגע לסתם בני אדם.

הבאתי להראות לממשלה פרסום, שכל חברי הממשלה בודאי ראו. בעמוד ראשון של "ידיעות אחרונות" יש חמונה ענקית, כמעט באורך של חצי עמוד, של אדם, בשם ד"ר חלצל, פיזיקאי מרפא"ל. הוא נעצר בקשר לרצח הדס קדמי. יכול להיות, שהוא שוחף לרצח ויכול להיות, שלא. דומני, שברגע זה איש אינו יודע ואם יש מי שיודע, זכותו לשחוק.

כאן לא מדובר באיש ציבור, אלא באדם שהוא אלמוני, בעיני כולנו. האיש הזה נעצר ל-6 ימים ונניח, שבועוד 6 ימים ישחרר. אני רוצה לשאול, האם עובדה זו בכלל מתפרסם? אם היא מתפרסם, האם מתפרסם בצורה זו? בעיני רבים, האיש הזה כבר עם כחם ללא תקנה, בבחינת מעוות שלא יוכל לחקון. עוצרים אנשים כחשודים באונס - זוהי עבירה, שמקוממת את הציבור כולו - וזה מתפרסם. מה קורה? פלוני נעצר בשל אונס - בדעת הקהל אולי הוא אנס, עד עצם היום הזה, אע"פ שהוא חף מפשע. מה זכות הציבור לדעת אם חשדו באדם והחשד היה חשד שוא? בינתיים, הוכפש שמו של האיש, משפחתו במצוקה ללא תקנה, מבחינה חברתית הוא ובני ביתו מנוודים, הם אינם מסוגלים לצאת בחברה, אנשים כאלה לפעמים ספונים מבתיים ונכלמים מפני הבריות, ואלה אנשים, שאחר כך התברר שאין להם כל נגיעה לעבירה, במה חטאו ובמה פשעו שכך יעלה בגורלם?

מה עומד כאן להכרעה? עומדת להכרעה השאלה האם דמוקרטיה זה גם הגנה על שמו הטוב של האדם, או מתן לגיטימציה להפקרת שמו של אדם? האם זכות הסקרנות - וזה במפורש סקרנות, לא יותר - גוברת על החובה לשמור על שמו הטוב של האדם. לדעתי, שמו הטוב של האדם הוא קנין שאין ערוך לו, אין מה שיזמה לו ואין מה שישווה לו. זוהי שאלה, שהגיע הזמן להכריע בה. אנחנו יכולים לדחות שוב את ההכרעה - אני לא מציע זאת. אנחנו יכולים להכריע גם בשלילה ואז נדע שממשלת ישראל והכנסת בישראל סבורים, שמצב זה צריך להמשיך. אבל אי אפשר להמשיך בדחיות, כפי שהיה עד היום.

אני יכול לתאר היסטוריה שלמה של דחיות משנת 1965, אבל אדבר רק על השלבים האחרונים. בדרך-כלל, היו באים ממועצת העתונות ועורכי העיתונים לועדת החוקה של הכנסת והיו אומרים: יש לנו הנחיות, אנחנו נקפיד עליהן. הם השתמשו גם בביטויים, שישראל תיחשב מדינה טוטליטרית, שהיא לא תוכל להימנות עם משפחת העמים בני החרבות.

אני רוצה לשאול - אם מועצת העתונות בעצמה קבעה הנחיות, שאסור לפרסם, אז אולי גם זה טוטליטרי? רק לנו אסור לחשוב על איסור פרסום שם?

תמיד היה רצון לחוקק חוק כזה, והרצון נדחה מפני טענות כלי התקשורת, או חששות מהתקשורת.

מה שאני מציע - אני מציע כמובן בעקבות ועדת בכור, וכבר לפני 3 שנים אישרה הממשלה הצעת חוק דומה.

אבל הואיל וח"כ חיים הרצוג הגיש קודם לכן הצעת חוק לכנסת אמרתי בהעבירי את ההצעה לוועדה, שבעקבות ועדת בכור, נצטרך לדון בעניין, נעביר את החומר לוועדת החוקה ולא נגזול את זכות הראשונים מחברי הכנסת, אחר-כך, חיים הרצוג נבחר לנשיא, הצעתו עברה מן העולם ולקראת סיום הקדנציה, התחיל שוב דיון ביוזמת כמה חברים מועדת החוקה שאימצו את אותה ההצעה, אך הוא לא נסתיים. גם אז הודיעו עורכי העתונים ואמרו את אשר אמרו, וחלק מחברי הוועדה חזרו בהם.

מה תוכן ההצעה? ההצעה אומרת, שאדם המפרסם שמו של מי שנחשד - ואני אומר זאת לא בלשון משפטית דוקא - דהיינו מי שהוגשה נגדו תלונה במשטרה, ומי שנעצר בשל חשד לעבירה ומי שנחקר בקשר עם עבירה, ללא הסכמה בכתב של אותו אדם, בטרם הוגש נגדו כתב אישום, או במקרה של מעצר, עד שהובא בפני בית המשפט להארכת מעצרו מעבר ל-30 יום - דינו של המפרסם מאסר שנה.

הבאתי בכוונה לממשלה שתי גירסאות. הגירסה שהיתה מקובלת, בכל ההצעות הקודמות, למעט ההצעה האחרונה - היא שהפרסום אסור עד להגשת כתב אישום. בעקבות ועדת בכור, אמרנו שאפשר להקל ע"י זה שנצמצם את מרחב תקופת האיסור, במקרה של מעצר, עד להארכת המעצר בפעם הראשונה ע"י בית משפט.

ההצעה שלי אומרת שהפרסום יותר לאחר ששהה 30 יום במעצר. אני חייב לנמק בפני חברי הממשלה מדוע נבחר המועד הזה. ידוע, שעניין המעצר, עפ"י החוק, הוא עד 48 שעות, יכול אדם להיעצר ע"י קצין משטרה ובלבד, שבתום 48 שעות, קצין המשטרה צריך לפנות לבית משפט, כדי להחזיר המשך החזקתו במעצר. בית המשפט רשאי, עפ"י פניית קצין המשטרה, להאריך את המעצר ב-15 ימים ואחר כך, ל-15 ימים נוספים, ביחד 30 יום. אולם אם המשטרה רוצה להאריך את המעצר מעבר ל-30 יום, היא צריכה לקבל את הסכמתו בכתב של

היועץ המשפטי לממשלה. כלומר, אין להאריך מעצר ע"י פניה לבית משפט, בלא הסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

מדוע בחרנו בגירסה של 30 יום - ואני תומך בגירסה מקלה, מפני שאנחנו יודעים, שיש בישראל רבבות מעצרים מדי שנה, כאשר בחלק גדול שלהם לא מוגש כתב אישום נגד האדם שנעצר. בשלבים הראשונים של הארכות מעצר ע"י בית המשפט, עפ"י רב ההארכות הללו ניתנות בקלות יחסית. כלומר, בית המשפט אינו מכביד הכבדה יתרה על הפניה להארכת מעצר. הנושא הוא בשלב מוקדם של חקירה ואין עדיין החגבשות מספיקה של חומר כדי שתישקל הגשת כתב אישום. כאשר מגיעים אותם 30 יום, הדבר מובא ליועץ המשפטי לממשלה והוא רואה את החומר. אם החומר הוא כזה, שיש סבירות, שיוגש כתב אישום, דיינו, ואז ניתן לפרסם את דבר המעצר.

כדי לפייס את דעת השואלים, יש בהצעה סעיף האומר, שאם טובת הציבור דורשת זאת, יש לאפשר פרסום שמו של החשוד, עפ"י צו בית המשפט, למן הרגע הראשון ועד להגשת כתב אישום ועד בכלל. כלומר, אין השערים ננעלים בפני פרסום למן הגשת התלונה במשטרה ועד להגשת כתב האישום, אם הוגש. היועץ המשפטי יכול לפנות לבית המשפט ולומר: טובת הציבור דורשת לפרסם ואז בית המשפט רשאי להתיר את הפרסום. כלומר, כשזה מוצדק יש אפשרות לבקש מבית המשפט התרת פרסום השם.

נשאלתי, נניח שמנכ"ל של משרד ממשלתי נעצר, ושמו לא יפורסם אזי כל מנכ"לי משרדי הממשלה יהיו חשודים.

אם מצב זה באמת גורם נזק בל ישוער לשמה של קבוצת שרים, מנכ"לים או אחרים, אז יש אפשרות להתיר את פרסום השם. כמובן, שככל שהקבוצה מצומצמת יותר, אז הבעיה היא יותר רצינית.

אבל אני בא לתת תשובה מוחצת, לא מתחמקת, לשאלה אם יהיה דבר כזה - ואפילו אם לא יתור הפרסום ע"י בית המשפט - עדיף שקבוצה כאילו תיחשד זמן מסויים, מאשר יוכפש שמו של איש אחד ללא תקנה ושפיכות הדמים תחגוג. זוהי תשובה חד-משמעית. אבל אנו סבור, שניתן להחגבר גם על זה והחוק לא נעל את השערים בפני פחרון הבעיה.

זה עיקר החוק. צריך להוסיף, שמכאן ואילך, הפרסום האסור יהיה גם עורלה אזרחית ואפשר יהיה לחבוע בנזיקין.

היום, לפי חוק לשון הרע, אפשר לחבוע תביעת נזיקין. אבל זה אינו חל על המקרה של פרסום שם חשוד, כי פרסום שם חשוד הוא פרסום בחום לב של דיווח.

אני שומע דעות של אנשים, שמנסים ללבות את הטענה, שמי שגורס כך כאילו מתנגש בערכי יסוד, שאין למעלה מהם. אני רוצה לקרוא, אמנם לא בענין איסור פרסום שמו של חשוד, אלא דוקא בענין לשון הרע, מה שאמר נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט לנדוי: "עומדת כאן חירות האזרח מול זכות האזרח; דהיינו, חירותו להשמיע את אשר עם לבו ולשמוע מה שיש לאחרים להשמיע, כנגד זכותו שלא להפגע בכבודו ובשמו הטוב. ואם בכלל יש מקום לדרוג בין השניים, הייתי מעמיד את הזכות מעל לחירות..." "אינני בא, חס וחלילה, לזלזל בחשיבות חפידה של עתונות חופשית בבקורת על מעשי השלטון ובחשיפת תופעות שליליות והבאתן לידיעת הציבור, אבל אני שולל אתה ההנחה, שאת החפידים הללו, אין עתונות אכראית יכולה למלא, אלא אם ינתן לה חופש להשמיע, במעטה של "בקורת הוגנת". זה היה משפט של "הארץ" נגד חברת החשמל, פסק דין נתקבל ברוב של 4 נגד 1, והוא היום פסק דין מנחה בנושא זה.

יש גם פסק דין של השופט עציוני האומר: "מנהג חדש בא למדינה - עתונאים הפכו לחוקרים וכלי התקשורת הממלכתיים אינם מפגרים אחרי העתונות וחורמים גם הם את תרומתם ליצירת אוירה, שעלולה להשפיע לרעה על מהלך החקירה". "יש להפסיק מיד נוהג פסול זה, ובטחני שעתונות אחראית ואמצעי תקשורת רציניים יבינו שלא זו הדרך, וימנעו מלהמשיך בדרך הפסולה שבה הלכו עד עתה, דרך אשר כוללת חקירת חשודים, אם בחסות המשטרה ואם בדרך פרטיזנית, ופרסום פרטים על חייהם האינטימיים וחיי המשפחה של המעורבים בפרשה".

ונשיא בית המשפט העליון לשעבר השופט ד"ר אגרנט קובע:
"הזכויות לחופש הביטוי אינה זכות מוחלטת ובלתי מוגבלת, אלא זכות יחסית, הניתנת לתיחום ולפיקוח, לאור המגמה של קיום אינטרסים מדיניים וחברתיים חשובים, הנחשבים בתנאים ידועים כעדיפים מאלה המובטחים ע"י מימוש העיקרון של חופש הביטוי. תיחום התחומים לשימוש בזכות לחופש ביטוי ולחופש העתונות נעוץ, איפוא, בתהליך של העמדת ערכים מתחרים שונים על כפות המאזניים ושל בחירתם, לאחר שקילה, של אלה אשר לאור המסיבות ידם על העליונה?"

הערכים המתחרים שהשופט אגרנט מדבר עליהם הלא הם "הגנה על המדינה, בטחונה והאינטרסים החיוניים שלה מחד גיסא, ומאידך גיסא: הגנה על זכויות היסוד של הפרט, שהן: הגנה על כבודו, על שמו הטוב, על פרטיות חייו וגם זכותו של הפרט למשט הוגן.

בדו"ח ועדת בכור מצויי גם חוות דעתה של לשכת עורכי הדין בישראל, וכך ניסתה הועדה את דעתה של לשכת עורכי הדין:

"לדעת הלשכה זכותו של הצבור לקבל מידע על המתרחש בהליכים פליליים טרומים חייבת לסגת בפני זכותו של אדם לשמו הטוב כל עוד לא הוגש נגדו כתב אישום. הלשכה סברה כי בשלב של הגשת כתב אישום ניתן למצוא את נקודת האיזון בין שני האינטרסים הנוגדים האמורים... עד לשלב הגשת כתב האישום אין כל בטוחה כי מי שנעצר ע"י שופט של בית המשפט השלום אכן יועמד לדין. על-כן מוקדם מדי לפרסם את שמו?"

ראוי גם להביא את דעתו של שר המשפטים חיים צדוק, בכנסת, ב-1975, כאשר הוגשו הצעות חוק פרטיות בענין זה. דבריו קולעים וחיוניים היום כאז. וכך הלי אישור:
"אילו היו אנשי העיתונות מכבדים הנחיות אלה (של מועצת העיתונות) הלכה למעשה, ניתן היה לומר שאין צורך בחקיקה דוגמת זאת המוצעת כאן היום. אלא שמבט רצוף על המתפרסם בעיתונים ובכלי התקשורת האחרים מראה שקיים פער ניכר מאוד סין ההנחיות ובין המידע שמקבל הציבור.

ושיש הרגשה כללית, שהוגדשה הסאה בחופש שנוטלים לעצמם כלי התקשורת בענין זה."

לאחר מכן מצטט מר צדוק את פקודות המשטרה האוסרות פרסום או הדלפה של שם חשוד, אף לא ברמזים, וכן פרטי חקירה כלשהם של חשודים וקובע כי פקודות אלה מופרות. "אני רוצה לאמר שהציבור רשאי וזכאי לצפות מן המשטרה שתקפיד הקפדה יתרה על קיום ההוראות האלה ולשלא תהיה רתיעה בנקיטת צעדים משמעותיים בכל אותם מקרים שבהם מחגלית פגיעה בהוראות אלה, ומוסיף מר צדוק:

"נגני ההסבר להצעות החוק שלפניכם, הדגש הוא בהכרעת מאזן העקרונות וטובת זכותו של הפרט לשמור על שמו הטוב מפני פגיעה בלתי מוצדקת. אני חומך במגמה של הצעות החוק, משום שאני סבור, שמבחינת חופז העיתונות וחופש האינפורמציה שהציבור זכאי לפגיעה וודאית בשמו הטוב של האדם. במקרים רבים הנשכרים מהפרסומים הבלתי מרוסנים הם לא חופש האינפורמציה אלא יצר הסקרנות של הקהל, לא חופש העיתונות והביטוי, אלא השאיפה לסקופים ולסנסציות. וכן, סבור אני, שאין סתירה בין עקרון פומביות הדיון לבין צמצום פרסומם של דברים במטרה להגן על הפרט. החוק במדינה מבחין הבחן היטב בין הפומביות לבין הפרסום ולא כל דבר הנדון בפומבי פרסומו מותר. העובדה שבדיווח על המתרחש בין כותלי בית המשפט מושמט שמו של החשוד, אין בה כדי לסתור את פומביות הדיון, או להכשיל את העקרון שביסודו."

"אנני סבור שיש טעם בטענה כי באיסור פרסום שמו של עצור פנתח פתח, ולו גם צר, להעלמת מעצרים, ואגב כך גם "להכלמת אנשים". אין איסור על פרסום עצם המעצר, ולא בפירסום שמו של העצור המרובה לפומביות עובדת המעצר?"

חיים צדוק דוחה, בכל חוקף, את ההצעה להתיר פרסום שמו של חשוד מרגע המעצר ע"י בית המשפט הוא אומר:

"אני סבור שעצם הארכת המעצר בידי שופט אינה קנה-מידה לקביעת הגבול בדבר איסור הפרסום. אם מטרת הגבלתו של הפרסום היא למנוע הכפשת שמו של אדם, שמסתבר, בדיעבד, כי אין לו קשר לעבירה, או כי לא נמצאה עילה להעמידו למשפט,

הרי שיש למנוע פרסום שמו כל זמן שלא התחזרר קשר של ממש בינו ובין העבירה. העובדה שמאריכים מעצרו של אדם, יש בה כדי להעיד, שהמשטרה עדיין חוקרת, שהיא עדיין לא גיבשה עמדה בטוחה בשאלת אשמתו וחפותו של החשוד. הגשת כתב אישום לבית המשפט היא הביטוי לכך, שהתביעה ביססה את חשדה בראיות שהם בעיניה ראיות של ממש. משגובשו ראיות אלה, במידה ונראית התביעה כמצדיקה הבאתו של אדם למשפט, ניתן לומר שיש לציבור עניין לדעת שמו של אותו אדם משום שיש נגדו דברים של ממש המחשידים אותו. הארכת מעצרו של אדם לפני שהוגש כתב אישום אין בה כשלעצמה משום ערובה שהמעצר לא יסתיים בסגירת חיקו של החשוד במשטרה משום שלא נמצא נגדו דבר" ומוסיף מר צדוק: "במובן זה, נראה לי הפתרון המולצע בהצעות החוק והוא, שקו הגבול, שממנו ואילך מותר פרסום שמו של חשוד, הוא המועד של הגשת כתב האישום, שבו התגבש לכאורה חשד נגד מי שאת שמו מפרסמים."

מר צדוק התנגד להתרת פרסום שם החשוד אם החשוד יסכים לכך, מחשש ללחצים, והוא סבור: "שאין להתיר לפי רצונו, אלא ע"י צו של בית-משפט שיחליט בדבר על-פי נסיבות העניין".

ואילו אנו מציעים שאם הנפגע יסכים - הרי הפרסום יהיה מותר ללא צו של בית המשפט.

זכות היוצרים להצעת החוק בכנסת הקודמת היא של חבר-הכנסת חיים הרצוג, היום נשיא המדינה. אני חושב שזה הוגן ונכון להביא את דבריו הנכוחים, וכך הוא אומר:

"בנוסף לכל הפורענויות איתן חייב האזרח להתמודד, הוא עומד בפני בעיה חמורה ביותר והיא, - כי הנכס היקר לו אולי ביותר, שמו הטוב, איננו מקודש והינו, למעשה, הפקר. די שמישהו יטיח האשמה נגדו במשטרה - והמישהו הזה יכול להיות מטורף, או בלתי שפוי, שונא מסיבה כל שהיא - ואמצעי התקשורת כבר עטים על הנושא כמוצאי שלל רב ונותנים פרסום רחב להאשמה, מבלי שנבדקה, מבלי ששמעו, ברב המקרים, את הצד המואשם. הליקויים נאתיים באמצעי התקשורת, בנושא בדיקת שתי הגרסאות, הם חמורים מאד. ואזי נשפט המואשם, הנחשב כחף מפשע, עד אשר נמצא אשם בידי

בית-המשפט הבאים הוא נשפט בידי אמצעי התקשורת, נשפט, מושמץ, מנודה, נרדף. גם במקרה הטוב, כאשר ניחנת לו ההזדמנות להתגונן, הוא הופך לנאשם והוא נחקר ע"י כתב הניזון מרכילות. במקום להתגונן בבית המשפט, הוא עומד בפני לינץ בפני הציבור ואמצעי התקשורת, כאשר כל התהליך המבטיח את זכויות האזרח בבית המשפט נעלם וחסר".

ועוד הוא אומר:

"אין כל ספק שיהיו כאלה אשר ייתלו באילן גבוה של חופש העתונות ושל הזכות לדעת. דומני כי בנושא זה חייבים להיות סייגים סוף סוף בעלי העתונות וסופריהם לא נבחרו במעמד הר-סיני או במעמד מורם אחר להיות הקובעים מה טוב לעם ומה לא טוב לעם... השיקול של שמו הטוב של האזרח עדיף על שיקולי תפוצה של עתון זה או אחר, או מרוץ יוקרה של הטלויזיה מול העתונות. מה שקרה בשנים האחרונות מהווה פגיעה חמורה באזרח ובזכותו לשמור על שמו הטוב... ראינו יותר מדי מקרים של שפיכות דמים ברבים של אנשים חפים מפשע. אם קיים ספק, ולוא הקטן ביותר, הרי שלדעת עדיפה זכותו של האזרח לשמור על שמו הטוב, על-פני הכמיהה של אמצעי התקשורת לפרסם "סקופ". בסופו של דבר, אם ישנה טעות, האזרח יצטרך לחיות עם הכתם ואילו העתון ותחנת השידור יעברו לסדר היום".

כיון ששורשה של הצעת חוק זו הוא בועדה ציבורית שהקימה הממשלה לברר סוגיה זו, היא "ועדת בכור", חשוב להביא משפטים אחדים מן הדו"ח. בועדה ישבו כב' השופט דוד בכור, לשעבר שופט בית המשפט העליון, עו"ד גיזין האוזנר, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה וח"כ לשעבר שמחה פרידמן.

וכה אמרה הועדה לגבי פרסומי המשטרה:

"בשלב החקירה המשטרתית נזונים כלי התקשורת בד"כ ממידע שעורך להם ע"י המשטרה עצמה. לעתים נמסר המידע חוץ חוסר מודעות לנזק שהוא יכול לגרום. הוא נמסר כיון שהדבר נהפך לשיגרה וכין שמוסר המידע סבור כי טוב שהציבור ידע מוקדם ככל האפשר על הצלחות המשטרה בפענוח פשעים".

ולגבי הפרסום בתקשורת אומרת הועדה:

"השלב הראשון הוא כאשר כלי התקשורת מפרסמים כי המשטרה חושדת בפלוגי שביצע עבירה פלילית, כי המשטרה חוקרת אותו... יתכן כי החקירה לא תתקדם בכלל. יתכן שהנחקר לעולם לא ייעצר. יתכן שבהמשך החקירה, יתברר שאדם אחר ביצע את העבירה. אך הנזק הנגרם לאדם ששמו פורסם כנחקר בקשר לעבירה פלילית אינו ניתן בקלות לתיקון, אם בכלל".

הצעת החוק שאני מביא היא מעט שונה. היא מעובדת נוכח הנסיון שנרכש ב-3 השנים האחרונות. אני מבקש לומר, שההצעה הזו אינה מכסה את כל הבעיות. היא מכסה את הבעיה מרגע שהוגשה תלונה נגד אדם במשטרה - שאז מתחיל תהליך, שבאופן פורמאלי הוא הופך להיות כאילו חשוד. יש בעיות אחרות של אתיקה עיתונאית, שבציטטי שהבאתי מדובר מעט בהן, אם כי החוק הזה לא בא לפתור אותן.

מה שאני מבקש היום, זו הכרעה בשאלה האם הממשלה תגיש הצעת חוק בדבר איסור פסום שמו של חשוד אם לא? הצעה, לאחר ששקלתי, בדקתי וחרשתי, שהממשלה תעשה זאת.

"ועדת בכור" הפליצה על דבר נוסף - לחייב ע"י בית המשפט לגלות מקורות מיידע, כאשר לדעת בית המשפט מוצדק לעשות זאת. יש הרבה טעם בהצעה הזאת. באנגליה הדבר קיים אבל אני איני מביא הצעה כזאת.

אסיים בהבאת השקפה היהודית בנושא זה. המשפט העברי הקפיד בהגנה על שמו הטוב של האדם, ולא התיר פרסום שמו של חשוד אלא במקרים יוצאים מן הכלל, לשם הגנה על אינטרס לגיטימי. סקרנות ורצון לדעת גרידא לא שימשו יסוד להיתר זה. בפרסום שם חשוד ראו חכמינו משום איסור לשון הרע על-פי הפסוק: "לא תלך רכיל בעמך". על עבירה זו נאמר שהיא שקילה כנגד עבודה זרה גילוי עריות ושפיכות דמים, ואמרו: "כל המלבין פני חבירו ברבים - כאילו שופך דמים".

דומה עלי כי מצווים אנו לשמור על הנכס הזה - שמירת שמו הטוב של האדם, ואין אנו בני-חורין להימלט מחובה זאת.



איסור פרסום שמו של חשוד

ראשי פרקים

1. הגדרת הבעייה.
2. המתח בין הערכים המתנגשים - ישראל.
3. המתח בין הערכים המתנגשים - ארה"ב.
4. אנגליה - אינטרס הציבור לדעת מוגבל; הגבלה בהסכמה.
5. ביקורת כנגד כוח; תשובה כנגד השמצה.
6. סיכום.



1. הגדרת הבעייה

הגדרת השאלה העומדת לדיון בכותרת "איסור פרסום שמו של חשוד" הינה קונקרטיזציה, דיון במקרה פרטי, של שאלה כללית ורחבה יותר: מהי נקודת האיזון בין מספר ערכי יסוד שונים, כאשר אלה מתנגשים זה בזה.

בלשונו של השופט אגרנט, זהו:
"תהליך של העמדת ערכים מתחרים שונים על כפות המאזניים ושל בחירתם".
(בג"צ 73/53, 87/53 חברת קול העם בע"מ; עתון "אל אתיחד" נ. שר הפנים, פ"ד ז' 871).

מהם אותם הערכים או השיקולים אשר שקלולם אהדדי יביא לתשובה במקרה הקונקרטי הנדון - פרסום או אי פרסום שמו של חשוד?

אומר השופט ברק בע"פ 677/83 ברוכוב נ. יפת, (טרם פורסם, ניתן ביום 1.8.85):

"בהקשר שלפנינו, יש להביא בחשבון ארבעה עקרונות יסוד, המהווים את "המטריה הנורמטיבית" אשר במסגרתה יש לפרש את הוראת סעיף 6 (לחוק איסור לשון הרע).

עקרונות אלו הם: הזכות לשם הטוב של האדם הנפגע; חופש הביטוי של הפוגע; חופש אישי של הפוגע (בפני סנקציה פלילית) ושלוש הציבור."

ההקשר שנדון בע"פ 677/83 היתה קובלנה פרטית שהגיש המערער כנגד המשיב בגין כתבה משמיצה שפרסם האחרון. ההקשר שלפנינו אינו רחוק מרחק רב מהעניין שנדון שם, והעקרונות אשר חלשו שם אותם הגדיר השופט ברק כעקרונות היסוד המהווים את ה"מטריה הנורמטיבית" אשר במסגרתה יש לפרש את הסוגיה, יפים גם בבואנו לדון בהצעה לאסור פרסום שמו של חשוד.

המצדדים באיסור, יחסו תחת חופתה של "זכות האדם הנפגע לשם טוב". המתנגדים לאיסור יטענו ל"חופש הביטוי של הפוגע" ולאינטרס ו"שלוש הציבור" אותם בא הפרסום להבטיח. האיזון שיעשה בין השיקולים השונים, יביא בסופו של דבר להסדר הרצוי, עמו יחיו שני הצדדים בהסכמה, אם כי לא בהכרח באהבה.



מבחינת עקרונות המשפט הרלבנטיים לסוגיה, יש להזכיר את איסור לשון הרע, את עקרון חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת את חוק סדר הדין הפלילי וההסדרים שבו ואת הזכות לפרטיות.

כל אלה הם העקרונות והחוקים במסגרתם תנתן תשובה לשאלה הקונקרטית שבפנינו, תוך איזון ושיקלול השיקולים והחוקים, אלה כנגד אלה.

איזון זה הוא איזון הנעשה במישור המשפט, ומבחינה זו היקפו ודרך עריכתו צרים ומובנים לאנשי המשפט. מעבר לזאת קיים איזון נוסף ורחב יותר, הניזון משיקולים לבד-משפטיים ומסייע בידי המשפטן הבא להכריע בשאלה שהינה לכאורה משפטית גרידא.

בענין שלפנינו, כוללים השיקולים הלבד-משפטיים את מערכת האתיקה והמוסר עליה מושתתת עבודת העיתונאי; נשאלות שאלות ובהן מהו פרסום הוגן ומהו פרסום הכרחי, מהן ידיעות אמיתיות ומהן ידיעות מדומות (ראה למשל המאמר:

"AN ETHICAL DILEMMA: RESPONSIBILITY FOR 'SELF-GENERATING' NEWS"

מתוך קובץ מאמרים בנושא: (ETHICS AND THE PRESS);

האם תפקידו של העיתונאי לפרסם ידיעות או "לעשות" ידיעות; לשמש מראה למציאות או להשפיע על הווצרות מאורעות במציאות, ועוד. החשקפה הצרה, המצדדת בראיית העיתונאי כמראה המשקפת כל מאורע שבנמצא, תוך התמטות וקביעה ש- "אנו איננו עושים חדשות אלא רק מדפיסים אותן" - יסודה בפילוסופיה הידועה בכינוי "MICRO-ETHICS", וכנגדה, השקפת ה- "MACRO-ETHICS", הגורסת אמנם הטלת יתר אחריות וביקורת על העיתונאי אך העלולה גם להביא לאבון וניווט העיתונות (שם, שם).

כל אלה הם שיקולים חיצוניים החוברים אל המבחינים והשיקולים הפנים-משפטיים ומשתקללים עמם לתוצאה אחת. תוצאה זו אף היא כפופה לשינויים, כמתחייב משינויי העתים והזמנים. השופט ברק המשיל שינויים בלתי פוסקים אלה "מטוטית", הנעה הלך וחזור בין השיקולים והאינטרסים השונים, תוך שהיא נעצרת לפרקים ליד האחד, ולפרקים נעצרת דווקא ליד מתחרהו (דוגמאות לתופעה: מטוטלת בלתי פוסקת זו מצויות גם במשפטנו ובסוגייה הנדונה כאן והן מפורטות בהרצאתו של ברק: השופט בחברה דמוקרטית).



להלן שיטות משפט אחדות והדרך בה בחרו לאזן בין השיקולים וערכי היסוד שנזכרו לעיל. נקדים ונאמר, כי גם לאחר סקירה זו לא תהא בידינו תשובה חד-משמעית לשאלה הקונקרטית הנדונה, שכן, תשובה זו נגזרת מטעמים שבמדיניות, וכידוע, אנשים שונים מאמצים מדיניות שונה משיקולים זהים.

2. המתח בין השיקולים המתנגשים - ישראל

על הזיקה בין איסורי לשון הרע לבין חופש הביטוי, עמד השופט שמגר בע"א 723/74 הוצאת עתון "הארץ" בע"מ נ. חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד לא (2), 287, 293. נדונה שם כתבה אשר הציגה את חברת החשמל באור שלילי ושלטענתה היה משום לשון הרע ופגיעה בפרטיות. השופט שמגר, בהולכו בעקבות הפסיקה האמריקאית אותה אימץ, גרס כי:

"בכל הנוגע ללשון הרע המופנית כלפי נושאי משרה רשמית או ציבורית..."

יש לאמץ את:

"... העיקרון המעניק מעמד-על לזכות להבעת דעה בנושאים בעלי אינטרס ציבורי הכרוכים בנושאי משרה רשמית או ציבורית" (שם, בעמ' 294).

המטוטלת נעצרה איפוא ליד עקרון חופש הביטוי ואינטרס הציבור לדעת; לו היינו מאמצים מדיניות זו לעניננו, הרי שהיינו קובעים כי מותר לפרסם גם שמו של חשוד, וביחוד, כאשר המדובר בנושאי משרה ציבורית.

ואולם, דעה אחרת ומדיניות אחרת נשמעו בד"נ 9/77 בענין חברת החשמל לישראל בע"מ נ. הוצאת עתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב (2) 337, בו נהפכה הלכת ע"א 723/74 והובעה הסתייגות מהדעה כי הבעת דעה, ולו גם משמיצה, בעניינו של עובד צבור חסינה מפני עבירה על איסור לשון הרע. המטוטלת במקרה זה נעצרה ליד הזכות לשם טוב; לו היינו מאמצים את המדיניות שנקבעה בד"נ הנ"ל, יתכן והיינו שוללים פרסום שמו של חשוד.



לאחרונה, עלתה ההתנגשות שבין זכותו של אדם לשם טוב ובין חופש הביטוי וזכותו של הציבור לדעת ונדונה מחדש והפעם בהקשר פלילי; ע"פ 677/83 הנזכר לעיל. השאלה הספציפית שנדונה היתה, האם העבירה של פרסום לשון הרע מצריכה כוונה ממשית לפגוע או שמא די בידיעה מסתברת כי הפרסום עלול לפגוע. השופט ברק קבע, כי אינטרס הציבור גובר וכי:

"מבין האופציות הלשוניות הטמונות בבטוי 'בכוונה לפגוע' יש לבחור באותה אופציה המדגישה את האינטרס הצבורי".

משום כך קבע, כי לא היתה עבירה של לשון הרע הואיל והמערער לא הוכיח כי "המשיב פרסם את הכתבה מתוך רצון או מטרה או מניע לפגוע במערער".

המדיניות במקרה זה, כך דומה, נוטה דוקא לכיוון המדיניות אותה התווה השופט שמגר בע"א 23/74 הנ"ל, ואם אכן כך הוא, הרי שגם במקרה שלפנינו עשוי השופט ברק להעדיף את אינטרס הציבור ולאפשר פרסום שמו של חשוד.

המסקנה העולה מסקירת המשפט הישראלי אינה, כאמור, חד משמעית. אדרבא, רבוי הדעות וקווי המדיניות השונים אותם נקטו בתי המשפט במקרים שונים ובהרכבים שונים מלמדת, כי הכרעה חד-משמעית עלולה לחטוא בפזיזות ומכל מקום ודאי שלא תשקף את מגוון הדעות הקיימים.

3. המתח בין הערכים המתנגשים - ארה"ב

בארה"ב, לעומת זאת, קיימת נטייה ברורה להעדפת אינטרס זכות הציבור לדעת ולצמצום או אולי נסיגת זכותו של האדם לשם טוב בפני אינטרס זה.

נטייה זו משתקפת בהתפתחות הפסיקה שעניינה היחס בין תביעות בגין דיבה והוצאת שם רע ובין חופש העיתונות, הגורס כי אינטרס הצבור לדעת מחייב פרסום מלא ובלתי מסויג. תחילה נהגו כללי המשפט המקובל המסורתי, ולפיהם היתה ההלכה כי כללי איסור הוצאת שם רע (DEFAMATION) מחייבים מתן פיצויים למי שנפגע כתוצאה מהצהרות עובדתיות שנתגלו כבלתי נכונות. זהו מבחן ה-"FACTUAL FALSITY".

מאוחר יותר, עם התחזקות הנטייה לעבר חופש העיתונות, שונתה ונהפכה ההלכה: לא עוד "FACTUAL FALSITY" אלא נדרש גם "ACTUAL MALICE" כתנאי להתגבשות עוולת לשון הרע.



זוהי ההלכה הידועה כהלכת SULLIVAN
(N.Y. TIMES V. SULLIVAN, 84 S. CT. 710; 376 U.S. 254 (1964))
והרציו שמאחוריה הוא, בתמצית, חופש העתונות, ובהרחבה, הטעון שכאשר המדובר
באנשי צבור ובעלי שררה, ישנו אינטרס צבורי לדעת ואינטרס זה גובר:
"PUBLIC FIGURES... INVOLVED IN ISSUES IN WHICH THE PUBLIC HAS JUSTIFIED
AND IMPORTANT INTEREST".

הלכת סליבן חלה במקורה על פקידי ממשל גבוהים, אך הורחבה לאחר מכן
והוחלה גם על "דמויות צבור" (WALKER V. BUTTS, 388 U.S. 130 (1967)),
אך לא עבר זמן רב והיא צומצמה חזרה ובפסק הדין בענין "גרץ" נבלמה מגמת
ההרחבה המתמדת של הגדרת הסוגים של נושאי התפקידים והעובדים עליהם חלה
הלכת סליבן. (GERTZ V. ROBERT WELCH, INC. 418 U.S. 323, 344 (1974)).
אלא שגם בהיקפה המצומצם הלכת סליבן עדיין רחבה ביותר, ובארץ היא אומצה
כאמור על ידי השופט שמגר בע"א 723/74 בענין חברת החשמל, אך הובעה ממנה
הסתייגות בדיון הנוסף באותו ענין והיא נדחתה. כיום, יש מקום לסברה, כי
פסק דינו של השופט ברק בענין בורוכוב נ. יפת מלמד על חזרה להלכת סליבן
ולפסק דינו של השופט שמגר דווקא.

מכל מקום, ישומה של ההלכה האמריקאית בענייננו היה מחייב לשלול את ההצעה
לאסור פיסוס שמו של חשוד. זכותו של אדם לשם טוב, ובעיוחד כאשר המדובר
בעובד ציבור, נקוגה בפני זכותו של הצבור לדעת ובפני חופש העתונות;
הפגיעה האפשרית בשמו הטוב של החשוד היא מעין סיכון מקצועי, שעובד צבור
נושא בו והיא הפן האחר של זכותו של נבחר הצבור לחסינות עניינית, גם כאשר
הדברים אותם נשא מהווים משום השמצה או לשון הרע.

זוהי ההלכה הנוהגת בארצות הברית ומעניין אולי להזכיר מבין ההתנגדויות
וההסתייגויות הרבות שהועלו כנגדה, אחת, התנגדותו של נשיא ארצות הברית
ריצ'רד מ. ניקסון:

"BUT UNFORTUNATELY, SOME LIBEL LAWYERS HAVE INTERPRETED RECENT
SUPREME COURT DECISIONS, PARTICULARLY THE DECISION IN SULLIVAN
V. NEW YORK TIMES, AS BEING VIRTUALLY A LICENSE TO LIE WHERE
A POLITICAL CANDIDATE, A MEMBER OF HIS FAMILY, OR ONE OF HIS
SUPPORTERS OR FRIENDS IS INVOLVED. THIS IS WRONG. IT IS
NECESSARY THAT A CHANGE BE MADE."



שר האנרגיה והתשתית

- 6 -

(מתוך שידור רדיו שנשא ב- 8 במרץ 1974, שהודפס בטייס הניו-יורקי
ב- 9 במרץ 1974).

4. אנגליה - אינטרס הצבור לדעת מוגבל; הגבלה שבהסכמה

המקווה למצוא הלכה ברורה במשפט האנגלי יתאכזב. כך בדרך כלל וכך גם
במקרה הקונקרטי הנדון. עם זאת, מגמות היסוד עליהן עמדתי לעיל נכרות גם
במשפט האנגלי.

מחד, נוהג הכלל כי מטעמים שבמדיניות טובת הציבור, אין בסיס לתביעה בשל
הוצאת לשון הרע ביחס להצהרות, תהיינה משמיצות ומזיקות ככל שתהיינה, אשר
נעשו בהתייחס לנסיבות מסויימות. בנסיבות "מותרות" אלה נכללים דיוני
הפרלמנט, דיוני בתי משפט וכדומה.

זכות הצבור לדעת מתבטאת במקרים אלה ב"פריבילגיה פרסום", מעין חסינות בפני
תביעה, ממנה נהנית העתונות, והדבר מוסדר בחוק. (THE DEFEMATION ACT,
1952, S. 7).

ואולם, קיימים מקרים בהם זכות הצבור לדעת וזכות העתונות לפרסם, איננה
מוחלטת. הפריבילגיה במקרה זה היא מוגבלת וההגבלה מוצאת ביטוייה בזכותו
של הנפגע לדרוש פרסום הסבר או הכחשה בלשונו, כתגובה לפרסום הפוגע.
בקטגוריה זו נכללים למשל: דיווחים על החלטות הנוגעות לאגודות מקצועיות,
לדיוני צבור, להליכים המתנהלים בפני רשויות וטריבונלים ועוד.
(DEFEMATION ACT 1952, S. 7 (2))

זכות ההכחשה והתגובה משמעותה חובתו של המפרסם להענות לדרישה של הנפגע
לפרסם הסבר או הכחשה סבירים, בלשונו של הנפגע, באותם האופן והצורה בהם
נעשה הפרסום הפוגע.

(MCCAREY V. ASSOCIATED NEWSPAPERS LTD (1964) 2 ALL E.R. 335)

היה וסרב המפרסם לפרסם הכחשה או הסבר כאמור, יחשב הסירוב לבלתי סביר
בנסיבות הענין. (1960) 2 ALL E.R.789, 559 - 562; (1960) 2 QB 535, 559 - 562;
(1960) 2 ALL E.R.789, 798-799).



להיכך יש לסווג פרסום שמו של חשוד לקטגורית פריוילגית הפרסום ה"מוחלטת", שאז אין לנפגע זכות לדרוש פרסום תגובה והכחשה, או לקטגורית הפרסום ה"מוגבלת", שאז זכאי הוא לדרוש כי תגובתו תשמע באופן ובצורה בהם היתה הפגיעה (לדיון מקיף בנושא, ראה - (DUNCAN AND NEIL ON DEFEMATION, 2ND ED. 1983).

שלא למרבה הפלא, גם התשובה לשאלה זו איננה ברורה. החוק האנגלי הרלבנטי מגדיר אמנם דיווח על הליכים פליליים כדיווח הנהנה מפריוילגית פרסום מוחלטת אך אינו מגדיר מתי מתחיל ההליך הפלילי ואיננו מבהיר האם הוא כולל גם את הליכי החקירה הקודמים להבאת הענין בפני בית המשפט.

נראה, איפוא, כי מסגרת השיקולים המתחרים במשפט האנגלי זהה למסגרת השיקולים אותם סקרנו במשפט האמריקאי ובמשפט הישראלי. גם במשפט האנגלי, כבמשפטנו ובמשפט האמריקאי לא ניתן ליתן תשובה חד משמעית לשאלה הקונקרטית הנדונה - איסור פרסום שמו של חשוד - והיא תגזר מהמדיניות הכללית אותה יבחר בית המשפט ליישם ולאורה יתפרש גם הביטוי "הליכים פליליים", פירוש ממנה תגזר זכותו או העדר זכותו של החשוד - הנפגע לתקון ולהכחשה. רמז להלכה שתקבע, ניתן אולי למצוא בפרשת

PUDDIFOOT V. EVENING STANDARD LTD. (1935) TIMES, 16TH, 17TH MAY.

בה נקבע, כי פרסום ידיעה סנסציונית ע"י העיתון שבתוכנה הוזכרו חשדות שהועלו כנגד התובע לפני שהחשדות הופרכו, מהווה הוצאת דיבה.

נציין, כי שאלה דומה עשויה להתעורר גם בארץ. חוק סדר הדין הפלילי אינו דן בשלבי החקירה הקודמים למעצרו של חשוד ככל שהדבר נוגע לשאלה של פרסום פרטים הנוגעים לחקירה ובהם שמו של החשוד. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשמ"ב-1982, סעיף 30, מתייחס רק לשלבים שלאחר המעצר ומאפשר לבית המשפט להורות שלא תמסר ידיעה על מעצרו של אדם או שהידיעה תמסר רק למי שנקבע במקרים ש:-

- בטחון המדינה מחייב את סודיות המעצר;
- טובת החקירה מחייבת את סודיות המעצר;
- טובת העצור מחייבת את סודיות המעצר (קטין וכד').

ניתן על דרך האנלוגיה, ובודאי שבדרך של תקון החוק, להרחיב את תחולת סעיף 30 הנ"ל גם לשלב שטרם למעצר. ההסדר הטכני אינו חשוב, הדגש הוא שוב במדיניות ובשאלת קיומו של צידוק להרחבה כאמור.



5. בקורת כנגד כח; תשובה כנגד השמעה

מעיון בשלוש שיטות המשפט שנזכרו לעיל ניתן ללמוד, כי התשובה לשאלה הנדונה אינה חד משמעית. היא תלויה בקשת רחבה של שיקולים, באיזון ביניהם ובהשקפת עולמו של האדם המאזן.

אשר על כן, קבלת ההצעה במתכונתה הנוכחית עלולה להיות שינוי חד הנעדר בסיס הולם, משפטית וציבורית, לשינוי ה,מודוס ויוגנדי" הקיים בנושא הנדון ואשר במסגרתו חיים כיום חופש העיתונות וזכות האדם לשם טוב. בפועל, ספק גם אם איסור כמוצע ימנע את הסתננות המידע לידי הציבור (ראה מאמר המערכת "כותרת ראשית" מיום 25.12.85).

מאידך, קיימים פתרונות אלטרנטיביים אשר יש בהם כדי להוסיף את האיזון החסר היום ולהבטיח כי ישמר שמו הטוב של אדם, גם מבלי לנקוט באימוץ מדיניות, שכאמור אינה משקפת תמימות דעים שיפוטית או ציבורית.

5.1 פתרון א' - בקורת כנגד כח

הפן האחר של ההצעה לאסור פרסום שמו של חשוד היא הביקורת בדבר העדר כללים נאותים אשר יחייבו ואשר לאורם תחוייב העתונות בארץ לפעול. חוק לשכת עורכי הדין תשכ"א-1961, וחוק רואי חשבון תשט"ו-1955 למשל, קובעים ומסדירים מי בגדר הרשאים לשמש עורכי דין או רואי חשבון. חוקים אלה קובעים גם מסגרת לכללי אתיקה ומשמעת לפיהם ולאורם נוהגים עורכי הדין ורואי החשבון.

כל אלה, הן מגבלות שהושמו כנגד הכח ויכולת ההשפעה המסוריים בידי עורך הדין או רואה חשבון. אינטרס הצבור מחייב כי כוח זה יהא מסור בידם, אך אינטרס הצבור מחייב גם כי כנגד כח זה תהיה ביקורת.

כח כנגד ביקורת - ישומו של מודל זה לגבי מקצוע העתונות נראה מחוייב המציאות והולם את המסגרת הדינמית בתוכה אמורה העתונות לפעול.

יש להניח, כי כללי אתיקה אשר יוסדרו במסגרת הנורמטיבית שתתייחס לפעולות העתונות והעיתונאי, יסדירו גם את השאלה הקונקרטית של פרסום או איסור פרסום שמו של חשוד.



באנגליה, למשל, מוסדרת שאלה זו במסגרת דומה, הסכמית, ומכאן הסכם שיסודו בכללי אתיקה, מגבילים עצמם עתונאי בריטניה מפרסום פרטים מזהים אודות נחקרים מסויימים.

ישומו של המודל - כח כנגד ביקורת, מצריך הסדר חקיקתי, עיבוד והכנה.

5.2 פתרון ב' - הסכום לתגובה

במצטבר ולא כפתרון אלטרנטיבי, ראוי לפתח ולהרחיב בסוגיית הזכות לתגובה או בטרמינולוגיה האמריקאית: "DEFEMATION AND ACCESS" (ראה דיון מפורט במאמר הנושא שם זה בספר: FREEDOM OF THE PRESS V. PUBLIC ACCESS).

מקורו של הטיעון, כי יש ליתן בידי האדם הנפגע את הזכות להשיב, בתגובת הנגד להלכת סליבן שצמצמה כזכור דרסטית את יכולת הנפגע להגיש תביעה בגין הוצאת דיבה:

"LIMITING DEFEMATION REMEDIES BECAME A JUSTIFICATION FOR CREATING RIGHTS OF ACCESS (OF REPLY))"

(ראה המאמר הנזכר לעיל וכן פסק הדין בעניין רוזנבלום בו הוכרה לראשונה במפורש זכותו של הנפגע להשיב
(ROSENBLUM V. METROMEDIA, 430 U.S. 29 (1971)).

זכות הגישה לעיתון למי שהותקף על ידי העיתון היא אם כן תרופתו ש! המותקף ויש לאפשר לו להביא את גרסתו לידיעת אותו העבור שלפניו הושמץ, ולא רק בדרך של מכתב לעורך אלא באופן ובצורה בהם נעשה הפרסום הפרגע.

בכך, כך סבור למשל פרופ' JEROME A. BARROW, יוצרו המקבילה והשוויון החסרים היום בין בעלי העיתון לבין האזרח.
(ACCESS TO THE PRESS - A FIRST AMENDMENT RIGHT" (1967) HARV. L. REV. 1641).



זכות התגובה קיימת במקרים מסוימים גם במשפט האנגלי ועל כך עמדתי לעיל. היא קיימת גם בחוק איסור לשון הרע (תיקון) התשמ"ו-1985 סעיף 17, אך החסר שבה מרובה מהקיים. לפי הקיים בסעיף זה, מוטלת על המפרסם חובת פרסום תגובתו של נפגע; אך חובה זו מותנית בהוכחת קיומה תחילה של לשון הרע. כמו-כן, הפרסום אינו באופן ובצורה בהם נעשו הפרסום הפוגע ומועד חובת הפרסום אינו מוגדר.

אימוץ דוקטרינת "הזכות לתשובה" במלואה, מחייב איפוא הוספת הפרטים החסרים לסעיף 17 הנ"ל. חובת פרסומה של תגובת הנפגע, היה ויאומצו תקונים אלה לחוק, תחול כמובן גם על מי שאינו עצור או מי שטרם הוגש נגדו כתב אישום ונפגע מפרסום. בדומה למודל - כוח: ביקורת, אף כאן האיזון מושג בהתמודדות ישירה בין העקרונות, התמודדות אשר בסופה ממשיכים כל העקרונות המתחרים את חייהם, אך תוך כבוד והשלמה האחד עם קיומו של השני. במקרה הנדון - תגובה כנגד פרסום.

6. ס י כ ו ם

- 6.1 "המטריה הנורמטיבית" הרחבה, החולשת על הנושא הנדון, ומגוון שיקולי המדיניות הסבירים והאפשריים, אינם מאפשרים אימוץ ההצעה לאסור פרסום שמו של חשוד כלשונה.
 - 6.2 מאידך, ניכר הצורך באיזון חוסר האיזון הקיים היום ביחס ליכולתה של העתונות לפגוע לעומת יכולתו של הפרט להתגונן.
 - 6.3 מוצע, כי בתשובה ל"כח" המסור בידי העתונות, יקבעו כלי ביקורת בדומה לכללי הביקורת לפיהם פועלים עורכי דין ורואי חשבון. בנוסף לכך, ובתשובה ל"פגיעה" שמקורה בפרסום, תמסר בידי הנפגע הזכות ל"תגובה", באופן ובצורה בהם נעשתה הפגיעה.
- המסגרת הנורמטיבית המתאימה לאימוץ זכות התגובה היא חוק איסור לשון הרע; המודל עצמו - פגיעה; תגובה; יסודו במשפט האמריקאי והוכר גם במשפט האנגלי.

בכבוד רב,

משה שחל

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ירושלים

ב ב ר כ ה

מ א ת

לשכת שר המשפטים

לכבוד

איסור
פרסום

1. המפרסם, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

(1) שהוגשה נגד אדם תלונה למשטרה;

(2) שאדם נעצר בשל חשד לעבירה;

(3) שאדם נחקר על ידי רשות המוסמכת לכך על פי דין בקשר עם עבירה, בין שהוא נחשד בביצועה ובין אם לאו, והפרסום נעשה בציון שמו של אותו אדם, או כל פרט אחר שיש בו כדי לזהותו, ללא הסכמתו בכתב ובטרם אירע אחד מאלה:

גירסה א'

הוגש נגדו באותו ענין כתב אישום או תובענה בהליך משפטי על פי דין, או רשות מוסמכת החליטה שלא להגיש כתב אישום או תובענה כאמור, דינו - מאסר שנה.

גירסה ב'

כמו גירסה א' בתוספת זו:

או הוא מוחזק במעצר תקופה העולה על שלושים ימים והשופט החליט על איסור פרסום כאמור בסעיף 3, דינו - מאסר שנה.

2. לענין חוק זה, "מפרסם" - כהגדרתו בסעיף 2 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לרבות כשידורי רדיו או טלוויזיה.

הגדרת
פרסום

אם תתקבל גירסה ב' לסעיף 1 -

3. כבוא שופט להתיר החזקתו של אדם במעצר תקופה העולה על שלושים ימים, רשאי השופט, לבקשת אותו אדם, אם ראה נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, לאסור פרסום שמו וכל פרט אחר שיש בו כדי לזהותו, כל עוד לא הוגש כתב אישום.

איסור
פרסום
בידי
שופט

היתר
פרסום
בידי
שופט

4. ראה שופט של בית משפט שלום או של בית משפט מחוזי, על פי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, שטעמים של טובת הציבור מחייבים זאת, רשאי הוא להתיר פרסום האסור לפי סעיף 1; מי שהפרסום מתייחס אליו יהיה המשיב בדיון בבקשה.

תחולת
חוק
איסור
לשון
הרע

5. על פרסום בניגוד לסעיף 1 יחולו, לענין האחריות הפלילית, הוראות סעיפים 11 ו-23 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, בשינויים המחוייבים.

פרסום
אסור -
עוולה
אזרחית

6. אלה יהיו עוולה אזרחית ודינה יהיה כדין עוולה אזרחית לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981:
(1) פרסום האסור לפי סעיף 1;

(2) מסירת ידיעה האסורה בפרסום לפי סעיף 1 בידי עובד ציבור ללא סמכות כדין לאדם שלא היה מוסמך לקבלה.

שמירת
דינים

7. האמור בחוק זה אינו בא לגרוע מהוראת כל דין הדן באיסור פרסום.

לבירור

תיקון חוק
סדר
הדין
הפלילי

8. בתוספת השניה לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אחרי פסקה (13) יבוא:
" (14) עבירה לפי סעיף 1 לחוק איסור פרסום שמו של חשוד, התשמ"ו-1985".

1 בדצמבר 1985

לכבוד

מר שמעון פרס

ראש הממשלה

ירושלים

אדוני ראש הממשלה,

ביקשת חוות-דעתי על הדרישה להקים ועדת חקירה על פ * חוק ועדות

חקירה בענין התאונה בצומת "הבונים" בה נספו 22 ילדים.

עיינתי בפניות שהיו בנושא זה ושר התחבורה מסר לי פרטים

על כל אשר נעשה וייעשה ע"י משרדו עקב התאונה.

עיקר הנימוקים לדרישה האמורה הם שלא כל ההיבטים הקשורים בתאונה נבדקו, שועדה שאינה ועדת חקירה אין לה המעמד והסמכות להסיק מסקנות כלליות רשומות ואנשים שהיו ליקויים בוצעו סמכויותיהן, ונשמעה אף טענה כאילו יש עובדות חדשות שיכולות לסייע לבדיקת נסיבות המקרה.

בירור נושא זה מצריך בדיקה מפורטת של העובדות, הנסיבות, הוראות החוק, הוראות מנהליות ואחרות בהיקף ניכר כפי שבא הדבר לידי ביטוי בדו"ח ועדת ליבנה, כדי להגיע למסקנה האם יש מקום להקים ועדת חקירה או יש אך להשלים את הבדיקה או שמא מוצתה החקירה ואף ננקטו הצעדים הדרושים לעתיד.

סבורני שבדיקה זו צריכה להיעשות ע"י צוות מקצועי.

שר המשפטים

- 2 -

עצתי היא, איפוא, שתמנה צוות של שלשה אנשים אשר יבדוק את
הנושא ויגיש הצעות והמלצות על יסוד הבדיקה.

אני מציע כי הצוות יהיה מורכב משופט הבקי בנושא התעבורה,
מקשפטן ומהנדס תנועה.

בכבוד רב,

משה נסים
שר המשפטים

העתק: שר התחבורה

ראש הממשלה

ירושלים, י"ז בטבת התשמ"ו
29 בדצמבר 1985

541-2
541-4-1

אל : השופט עזרא קמא
פרופ' יהודה אייזנברג
עו"ד יעקב רובין

ר ב ר י ,

הנכם מתמנים בזאת - כצוות-בודק לעניין אסון התאונה בצומת
"הבונים", שבה ניספו 22 ילדים יקרים.

יהא עליכם לבדוק את העובדות, הנסיבות, הוראות-החוק, ההוראות
המינהליות והאחרות - כפי שבא הדבר לידי ביטוי בדו"ח של "וועדת-ליבנה",
וכל חומר נוסף שיוגש אליכם, כדי להמליץ בפני על אחד מאלה:

1. האם יש מקום לכוון וועדת-חקירה על-פי "חוק וועדות-חקירה".

2. האם יש להשלים את הבדיקה של "וועדת-ליבנה", לרבות השלמות
משלכם, כפי שתמצאו לנכון.

3. האם יש להסתפק במסקנות "וועדת-ליבנה".

כיו"ר הצוות ישמש השופט עזרא קמא. אודה על המלצותיכם
בהקדם.

ב ה ו ק ר ה ,

שמעון פרס

העתקים : שר המשפטים
שר התחבורה
עו"ד שמואל צאנז



הכנסת

מכס 80.

ירושלים, ד' בחשרי התשמ"ו

22.10.85

לכבוד

מר שמעון פרס

ראש הממשלה

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: מינוי ועדת חקירה ממלכתית לחקירת תאונת הרכבת עם
אוטובוס נוסעים במסילת הרכבת שליד מושב הבונים

ועדת הכנסת לבטיחות בדרכים (שהיא ועדת המשנה של ועדת הכלכלה) הגיעה היום למסקנה ברוב דעות כי היא חייבת להמליץ בפניך על הקמת ועדת חקירה ממלכתית שתמונה ע"י הממשלה בהתאם לחוק ועדות חקירה; זאת על-מנת לקבוע את שאלת האחריות של משרדי הממשלה, רשויות ממלכתיות או רשויות ציבוריות אחרות בכל הקשור לארוע התאונה. וכן על מנת שהועדה תוציא את המסקנות וההמלצות הנדרשות לשם הימנעות מהישנותן של התאונות מהסוג האמור.

בתאונה זו נהרגו 22 ילדים וילדות צעירים. הועדה שמעה את יו"ר ועדת הבדיקה פרופ' ליבנה שמונה ע"י שר התחבורה, את נציגי משרד התחבורה ואת נציגות ההורים השכולים. מהחומר שהובא בפני הועדה עלה בבירור:

א. שיש יסוד מוצק להאמין שקיימת שורת מחדלים ומעשים של רשויות ממלכתיות ואחרות אשר כתוצאה מהן הוגברה ללא צורך הסכנה הפוטנציאלית לארוע תאונה במקום המפגש. (אם היו הרשויות נוהגות על פי מידת האחריות הנדרשת מהן יחכן והתאונה לא הייתה מתרחשת).

ב. שהיתה מודעות וידיעה לקיומה של הסכנה אך שהאחראים על כך לא פעלו כיאות למניעת הסכנה.

ג. כי שאלת חלוקת האחריות והסמכויות בכל הנוגע להבטחת מפגשי דרכים עם מסילות ברזל אינה מוגדרת כנחוץ, דבר שאף הוא מהווה מחדל חמור.

הועדה סבורה כי לא יתכן כי כאשר קיים יסוד סביר להאמין כי מחדלים או מעשים חסרי אחריות של רשויות ממלכתיות או אחרות ברמת רשלנות גבוהה גורמים לאובדן חיי אדם שלא יעשה לשם מיצוי האחריות של הנושאים בתפקיד מעבר לשאלת האחריות הפלילית אישית הנוגעת לאלה הקשורים ישירות באירוע התאונה.

הועדה סבורה שמעבר לדרישת ההורים השכולים ולחובה האלמנטרית המוטלת על הממשלה כלפי ההורים השכולים להגיע לחקר האמת קיימת גם החובה למיצוי האחריות הציבורית על-מנת שתקבענה נורמות תקינות המחייבות רשויות מדינה במימוש האחריות המוטלת עליהם.

בכבוד רב,

אוריאל לין
יו"ר הועדה

העתק: שר התחבורה מר חיים קורפו
עו"ד שמואל צאנג.



הכנסת

חבר הכנסת
אוריאל לין

541-4-1
541-2

ירושלים 3.12.85

לכבוד
מר שמעון פרס
ראש הממשלה
ירושלים.

אדוני ראש הממשלה.

הנדון: הקמת ועדת חקירה ממלכתית לתאונת הבונים.

בתאריך 22 אוקי העברתי אליך המלצת ועדת המשנה לתאונות דרכים של הכנסת על הקמת ועדת חקירה ממלכתית שתחקור חקירה ממצה ומלאה את כל הנסיבות וההיבטים הנוגעים לאסון הסוסובוס במפגש מסילת הרכבת שליד מושב הבונים.

עקב פרסומים נוספים שהיו בנושא, התרחבות ההתעניינות הציבורית ומימצאים עובדתיים חדשים נאותה היום ועדת המשנה בראשותי לחזור ולשמוע את נציגי ההורים השכולים בנושא זה. השתענענו היום, מעבר לכל ספק, שהמלצתנו הראשונה להקמת ועדת חקירה ממלכתית בדין יסודה, נפרשה בפנינו מסכת עובדות, היבטים ושיקולים אשר מחייבים מיצוי מלא ומקיף של האמת תוך הסקת מסקנות אישיות ואופרטיביות לעתיד.

אעיר שאין אנחנו רואים את ענין הקמת הוועדה כשאלה משפטית. אנו רואים בנושא נושא בעל חשיבות יוצאת דופן שיש אינטרס ציבורי חיוני להגיע בו לחקר האמת.

אני מבקש גם שתקבל אותי לשיחה קצרה, סרם קבלת החלטתך הסופית בנושא.

בברכה

אוריאל לין

SAMUEL TSANG

ADVOCATE

44 Nachmani St., (Goldberg Cor.)

Tel-Aviv 67 136

טלפונים: 62 14 55, 62 17 81, 62 17 61

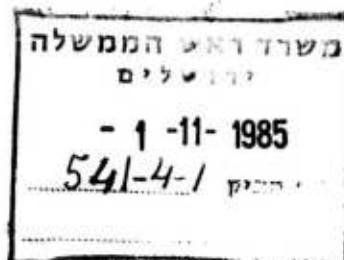
שמואל צנג

עורך-דין

רח' נחמני 44 (פינת גולדברג)

תל-אביב 67 136

27 באוקטובר, 1985



לכבוד

מר שמעון פרס

ראש הנמשה

משרד ראש הממשלה

קריית הממשלה

ירושלים

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: מינוי ועדת חקירה ממלכתית לחקירת תאונת הרכבת
עם אוטובוס נוסעים במסילת הרכבת שליד מושב הבונים

בשם מרשתי, ההורים השכולים, הנני לפנות אליך כדלקמן:-

ועדת החקירה, בראשות פרופ' לבנה, שחקרה את התאונה, מצאה כי להתנהגות רחיקנית של נהגת האוטובוס ז"ל, קדמו מספר מחדלים של רשויות ציבוריות, מחדלים אלה יצרו בשטח סיכון תחבורתי אשר "הזמין" את טעות הנהגת: מדובר במחדלים המקימים לכאורה אחריות פלילית למותם של נוסעי האוטובוס, אחריות זו חלה על נושאי התפקידים עליהם היתה החובה לדאוג לבטחון המפגש.

בנוסף, עולות שאלות המטילות ספק בכך שהועדה מיצתה את החקירה והגיעה לחקר מלא של האמת.

שר התחבורה, מר חיים קורפו, אימץ את המסקנה לפיה "הגורם העיקרי לתאונה היה התנהגותה המוטעית של נהגת האוטובוס ז"ל", למרבה הצער, נראה ששאר מסקנות הוועדה לא קבלו את תשומת הלב הראויה.

להלן, מספר מובאות מדו"ח ההשלמות שהגישה הוועדה ביום 15.7.85, הדברים נאמרו ביחס למצב המפגש מבחינת תקינות הדרך, הזיהוי כה היא יוצה את המסילה ושיפועה לפני החציה,

אחריות המועצה האזורית חוף הכרמל

1. "אחריותה של המועצה האזורית הנובעת מתוך צו המועצות המקומיות, לגבי תקינות הדרך המובילה למפגש עם המסילה לא באה כלל לידי ביטוי בשטח".
2. "גם לאחר שינוי היעוד של המפגש מדרך מעבר חקלאית לדרך מעבר לשמורת הטבע, לא טרחה המועצה האזורית להביא שינוי זה בפני הועדה הבין משרדית למפגשים".
3. מדובר בדרך בלתי חוקית במשך כ-10 שנים, כולל בזמן התאונה.
4. "המועצה האזורית חוף הכרמל לא היתה מודעת לחשיבותה של בטיחות המפגש שבתחומה, הועדה אינה מקבלת את התחמקותה של המועצה האזורית חוף הכרמל מאחריותה ורואה בה אחראית לאחזקה התקינה של הדרך כולל קטע ההתקרבות למפגש".

אחריות הרכבת

- "הועדה אינה מקבלת את טענת הרכבת כאילו אחריות מצטמצמת לתחום המסילה בלבד ורואה את הרכבת כאחראית מבחינה מקצועית לפיקוח על התקינות הגיאומטרית ומצב עבירותו של המפגש".
- ממובאות אלה עולה באופן ברור כי הועדה רואה ברכבת ישראל והמועצה האזורית אחראיות למחדל אשר איפשר קיומו של מפגש מסוכן, חומרת המחדל בולטת במיוחד לנוכח העובדה שהן לפני המועצה האזורית והן לפני רכבת ישראל היו התראות מוקדמות שלא זכו כנראה לתשומת לב מספקת.
- כפי שנאמר לעיל, נראה, למרבה הצער, שחקירת הועדה לא מיצתה את כל שהיה עליה לחקור. מסקנה זו עולה מהנתונים הבאים:-
1. לפני הועדה לא היו הנתונים הנכונים כאשר להליך בלימת חרום ברכבת,

2. הועדה לא חקרה האם קיימות הוראות להפעלת חרום של הבלמים וכפי הנראה לא מצויות כלל הוראות מסוג זה.
 3. בזמן ניסוי העצירה שערכה הועדה ושעליו מבוססים רוב ממצאיה, נהג בקטר איש הרכבת שנקט בהליך הבלימה עליו התבססה הועדה וכפי הנראה אינו ההליך הקצר ביותר, ההליך שנבדק, נמסר לוועדה ע"י הרכבת, זאת בנוסף לעובדה שנהג בקטר בזמן הניסוי איש הרכבת מנוגדים לדרישה הבסיסית שועדת חקירה תהיה בלתי תלויה.
 4. לדברי מומחה שמינתה ועדת הכנסת לבטיחות בדרכים, עיקום הפסים לאחר התאונה מעיד כי לא נעשה כל שימוש בבלמים עד לתאונה עצמה.
 5. המסקנה כי לא נעשה כל שימוש בבלמים נתמכת ע"י עדות נהג קטר אשר לדבריו שימוש בבלמי חרום מורגש היטב ע"י הנוסעים, אחד הנוסעים העיד לפני הועדה כי לא הרגיש דבר עד לתאונה עצמה.
- לאור נתונים אלה ונוספים מתעורר חשש כן רכבת ישראל לא סייעה לוועדה להגיע לאמת.
- בפגישה של נציגות ההורים השכולים והחתום מטה עם ועדת הכנסת לבטיחות בדרכים (שהיא ועדת המשנה של ועדת הכלכלה), הגיעה הועדה למסקנה כי יש להמליץ על הקמת ועדת חקירה ממלכתית שתמנה ע"י הממשלה בהתאם לחוק ועדות החקירה.
- מרשי מצטרפים לקריאה להקמת ועדת חקירה ממלכתית.
- לדעתם והרגשתם של מרשי, לאחר שקופחו חיי ילדיהם והתברר שיש יסוד להאמין שהתאונה ארעה עקב רשלנותם של רשויות מדינה, הם זכאים לחקירה מלאה של כל האמת.
- מעבר לדרישת ההורים ולחובה האלמנטרית להגיע לחקר האמת קיימת החובה למיצוי האחריות הציבורית על מנת שתקבענה נורמות מינהליות ומוסריות שתחייבנה את הרשויות השונות המופקדות על שלום הציבור.

Tel-Aviv 67 136

תל-אביב 67 136

טלפונים : 62 14 55, 62 17 81, 62 17 61

- 4 -

למכתב זה מצורפות חתימות כל ההורים השכולים.

[illegible][illegible]

שר המשפטים

ירושלים, ו' בכסליו השתמ"ו

19 בנובמבר 1985

(1311)

אל: ראש הממשלה

פורסם היום בתקשורת כי בישיבת ועדת החוץ והבטחון של הכנסת הודעת שישראל הסכימה שארה"ב תרכך את התנאים לניהול מו"מ עם אש"ף כפי שהם קבועים במזכר ההבנה בין ישראל לארה"ב.

אבקש להשיבני בישיבת הממשלה הקרובה:

א. האם, מתי ולמי הודיעה ארה"ב על רצונה להקל על שיתופו של אש"ף במו"מ המדיני במזרח התיכון.

ב. האם נכון הוא שניתנה הסכמתנו לשנוי האמור? אם-כן מתי ניתנה החשובה ועל-ידי מי? האין רה"מ סבור שנושא יסודי וחשוב כזה ראוי שידון בממשלה או בקבינט?

ג. האין רה"מ סבור שדוקא בשעה שמעמד אש"ף בזירה הבי"ל נחלש יש לעמוד באיתנות נגד כל מגמה המחזקת את ארגון המרצחים ומנסה להופכו כבן-שיח למו"מ מדיני?

בכבוד רב,



משה נסים

שר המשפטים

מחלוצ
הפן השלישי
התש"ח

החומר:

אל:

תק"מ

מאת:

הנדון:

לשם

חל-החלטה ו/או

לשם ל-ח חלטה

אם, חלטה חלטה

חלטה

חלטה

חלטה

התאריך	אל:
27/11/85	דואר
תיק מס'	מאת:
	גולד
	הנדון:

חוק איגוד ב"א אש"ר

איגוד הסלעים צדק בחוק

באכ"ח 1984. בחוק וב"ס

אח"כ ב-1 סולקת 1984.

אש"ר

מדינת ישראל

22/11/85

תאריך

אל: רא"ה"נ

מאת: לשכת ראש-הממשלה.

יצ"ה הצגה עלובה

לגה יסיס .

מ/א

ירושלים, ט"ז בכסלו התשמ"ו
29 בנובמבר 1985

אל: שר המשפטים,

בתשובה לשאלותיך מימט 19 בנובמבר 1985, להלן הדברים במלואם:

אין פסיגה בתנאי ארה"ב להתדיינות עם אש"פ כפי שנקבעו במסמך
החבנה משנת 1975. אין גם כל עדות לריכוך בעמדת הממשל בנושא זה.

העמדה האמריקאית היא דינמית ומשקפת שינויים במציאות. כך,
למשל, נוספה לתנאים המקוריים (242; 338) והכרה בזכות קיום ישראל)
גם הדרישה להתחייבות חד-משמעית לחפסקת פטילות הטרור.

טאז שנת 1984, ארבעה התנאים הללו גם מעוגנים בחקיקת הקונגרס.

התנאים הנזכרים נובעים ממחויבות אמריקאית חד-צדדית כלפי
ישראל. אין כל התחייבות ישראלית לראות במילדיים עילה לשינוי
מדיניותנו.

לאור הסיכוי לפתיחת טו"מ לשלום בין ירדן לישראל, מצאה
דושינגטון לכולל בתנאיה להגן עם אש"פ ההתחייבות פוטבית מפורשת ועוקצת
של אש"פ להכנס לטו"מ לשלום עם ממשלת ישראל.

אין כל אי-הבנות בין הממשל בדושינגטון לבין ממשלת ישראל
באשר לנחרצות התנגדותנו לשיתוף אש"פ במר"ט.

אני נחוש בדעתי להתמיד במדיניותי הסעודדת את מגמת החלשת
מעמד אש"פ בזירה הבינלאומית כפי שבאה לידי ביטוי בביקורי האחרון
בארה"ב ובהתבטאויותי הפומביות והפרטיות.

בברכה,

שמעון פרס

1985
1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

1985

ירושלים, ט' בכסלו התשמ"ו
22 נובמבר 1985

אל: ~~בשר~~ ~~10~~ ~~הגל~~ ~~סג~~

בתשובה לשאלותיך מיום 19 בנובמבר 1985 להלן הדברים במלואם:

אין נסיגה בתנאי ארה"ב להתדיינות עם אש"פ כפי שנקבעו במסמך ההבנה משנת 1975. אין גם כל עדות לריכוך בעמדת הממשל בנושא זה.

העמדה האמריקאית היא דינמית ומשקפת שינויים במציאות. כך, למשל, נוספה לתנאים המקוריים (242; 338 והכרה בזכות קיום ישראל) גם הדרישה להתחיבות חד-משמעית להפסקת פעילות הטרור.

מאז שנת 1984 ארבעה התנאים הללו גם מעוגנים בחקיקת הקונגרס.

התנאים הנזכרים נובעים ממחויבות אמריקאית חד-צדדית כלפי ישראל. אין כל התחיבות ישראלית לראות במילויים עילה לשינוי מדיניותנו.

לאור הסיכוי לפתיחת מו"מ לשלום בין ירדן לישראל מצאה רושינגטון לכול בתנאיה למגע עם אש"פ התחיבות פומבית מפורשת ומוקדמת של אש"פ להכנס למו"מ לשלום עם ממשלת ישראל.

אין כל אי-הבנות בין הממשל בושינגטון לבין ממשלת ישראל באשר לנחרצות התנגדותנו לשיתוף אש"פ במו"מ.

אני נחוש בדעתי להתמיד במדיניותי המעודדת את מגמת החלשת מעמד אש"פ בזירה הבינלאומית כפי שבאה לידי ביטוי בביקורי האחרון בארה"ב ובהתבטאויותי הפומביות והפרטיות.

ב ב ר כ ה,

שמעון פרס

ראש הממשלה
THE PRIME MINISTER

ירושלים, יח' בתשרי התשמ"ו
3 באוקטובר 1985

אל: ראש הממשלה

מאת: א. נויבך

הנדון: תביעות השופטים

בארץ כ- 260 שופטים בכל הרמות. לקבוצה זו טענות קשות כנגד הרשות המבצעת אשר לדעתם פועלת בניגוד לחוק. להלן עיקרי טענותיהם.

1. לדעתם נפגע מעמד הדרג השיפוטי במדינה כתוצאה מכך שהדרג המבצע אינו מכיר במעמדם המיוחד ואינו מעניק להם את תנאי העבודה המינימליים לו הם זכאים. מדובר אם כן במבנים לבתי משפט, מזכירות, טלפונים, מזגנים ועוד.

2. שחיקת השכר. לדעתם פגעו בהם בשכרם בשני מובנים:

(א) אי עדכון שכר עומד בניגוד לחוק שכרם של השופטים.

(ב) גם לאחר העדכון שנעשה לאחרונה לא ניתן להם פיצוי מלא והם עומדים על זכותם על מלא העדכון. (הם אינם מסתפקים במה שועדת הכספים אישרה להם).

3. קביעת שכרם ע"י ועדת הכספים.

יש להם טענות קשות כנגד ועדת הכספים של הכנסת, לדעתם חברי הועדה שוקלים בצורה לא נכונה את נושא השכר שלהם, כתוצאה מכך הם יתבעו להקים פורום אחר לטיפול בשכרם.

לדעתי, כל הנושאים האלה הם באחריות שר המשפטים והכנסת. ייתכן וכדאי להקים צוות משותף לממשלה, לכנסת ולשופטים להכנת המלצות באשר לתביעותיהם.

ב ב ר כ ה,

אמנון נויבך

לשכת ראש הממשלה

סיכום דיון עם נציגות השופטים המחוזיים

3.10.85

השתתפו: ראש-הממשלה, י. ביילין, א. נויבך,
השופטים: ה. בן-עתו, עדי נתן, מיכאל בן-
יאיר, דיאמנט, בן הדור, טימור

סוכם: ראה"מ ציין שיש לשמור על כבוד ועצמאות המערכת
השיפוטית.

ראה"מ מסכים שיש לנתק את שכר השופטים מכל
הגופים המוצמדים לטבלת שכרם.

סוכם שעם שובו של שר האוצר - יבוא ראה"מ
בדברים איתו, עם שר המשפטים ועם יו"ר ועדת
הכספים של הכנסת בנושא שכר השופטים.

רשמה: עליזה אשד.

לשכת ראש הממשלה

סיכום דיון עם נציגות השופטים המחוזיים

3.10.85

השתתפו: ראש-הממשלה, י. ביילין, א. נויבך,
השופטים: ה. בן-עתו, עדי נתן, מיכאל בן-
יאיר, דיאמנט, בן הדור, טימור

סוכם : ראה"מ ציין שיש לשמור על כבוד ועצמאות המערכת
השיפוטית.

ראה"מ מסכים שיש לנתק את שכר השופטים מכל
הגופים המוצמדים לטבלת שכרם.

סוכם שעם שובו של שר האוצר - יבוא ראה"מ
בדברים איתו, עם שר המשפטים ועם יו"ר ועדת
הכספים של הכנסת בנושא שכר השופטים.

רשמה : עליזה אשד.

הקמת ועדת חקירה בענין מבצע של"ג

עמדת שר המשפטים:

אני שולל הקמת ועדת חקירה בנושא זה, בין השאר, מן
הטעמים דלהלן:

- א. נערכו דיונים נרחבים במליאת הממשלה כמה
חדשים לפני היציאה למבצע של"ג.
- ב. על מהלכי המלחמה הוחלט במליאת הממשלה.
- ג. כמו כל מלחמות ישראל התגלגלה גם מלחמת
של"ג ואין הצדקה לחקור התגלגלותה של
מלחמה אחת בלבד.
- ד. פרטי הפרטים של המלחמה ומכלול מהלכיה
גלויים וידועים. המלחמה היתה חשופה
לתקשורת במדה שלא נודעה בעבר וועדת חקירה
לא תוכל להאיר שום פינה נוספת.
- ה. ההכרעות הקשורות למלחמה היו של הסמכות
המדינית, לפי שיקול דעתה, ולא יעלה על
הדעת שועדת חקירה תשים את שיקול דעתה
במקום שיקול דעתו של הדרג הנבחר. ועדת
חקירה אינה באה להחליף את הסמכויות
המדיניות וסמכויות הביצוע של הממשלה
במדינה דמוקרטית.

2/.

תוספת א' לנספח 156

י"ד בסיון התשמ"ה
3.6.1985

ו. כפיה על שופטים להחליט אם החלטות מדיניות היו נכונות אם לאו עלול לסבך את הרשות השופטת, הנהנית מאימון מלא של הציבור, ולהעמידה במוקד של וכחנות פוליטית.

ז. האחריות על המלחמה היא כולה על הממשלה שקיבלה את ההחלטות, וזאת הן מכוח האחריות המשותפת והן משום שההחלטות נחקלו במליאת הממשלה ולא בפורום מצומצם שלה. הממשלה עמדה בביקורת הכנסת.

ח. השופט היחיד של מלחמה זו, כמו כל מלחמה אחרת, הוא העם. הממשלה שקיבלה את ההחלטות על מבצע של"ג ומהלכיו עמדה למשפט העם בבחירות האחרונות לכנסת, כאשר המלחמה היתה נושא מרכזי במערכת הבחירות.

ט. מלומדים גורסים כי חקירה במצב של חכמה לאחר מעשה אינה יעילה ולא יכולה להיות אמינה.

י. הקמת ועדת חקירה בנושא זה תצריך עדויות של מאות אנשים, ואולי אלפים, חשופי אלפי מסמכים ותעודות, כלפי כל העולם ונוכח האויב, תגרום להטחת האשמות הרדיות, תרעיל את האוירה ותעלה את המתח בעם, בשעה שבפנינו ניצבות בעיות רציניות ונוקבות להתמודד עמן. במקום לתרום להרגעה ולקרבת לבבות יעמיקו המתחים בעם.

מוגש ע"י שר המשפטים

ראה גם בספרו של פרופ' אמנון רובינשטיין, "נסיון פוליטי מסויים" (בעמוד 30):

"הקמת ועדת-החקירה בראשותו של השופט אגרנט היתה משגה מוזר, שאין להבינו במונחים פוליטיים. לכל אדם מנוסה היה צריך להיות ברור ששום ועדת-חקירה סטאטוטורית - המדווחת לממשלה לאחר שזו מחליטה על הקמתה וקובעת את היקף חקירתה - אינה יכולה, אינה מסוגלת ואינה צריכה לקבוע את אחריותה הפוליטית והציבורית של אותה ממשלה ושל שריה. תפקיד זה הוא חלק מהתהליך הפוליטי ואינו נתון מעצם טבעו לתהליך שיפוטי ולהכרעה של אנשים המצויים מחוץ לנציגות הנבחרת של העם."

אז: כזו המאה

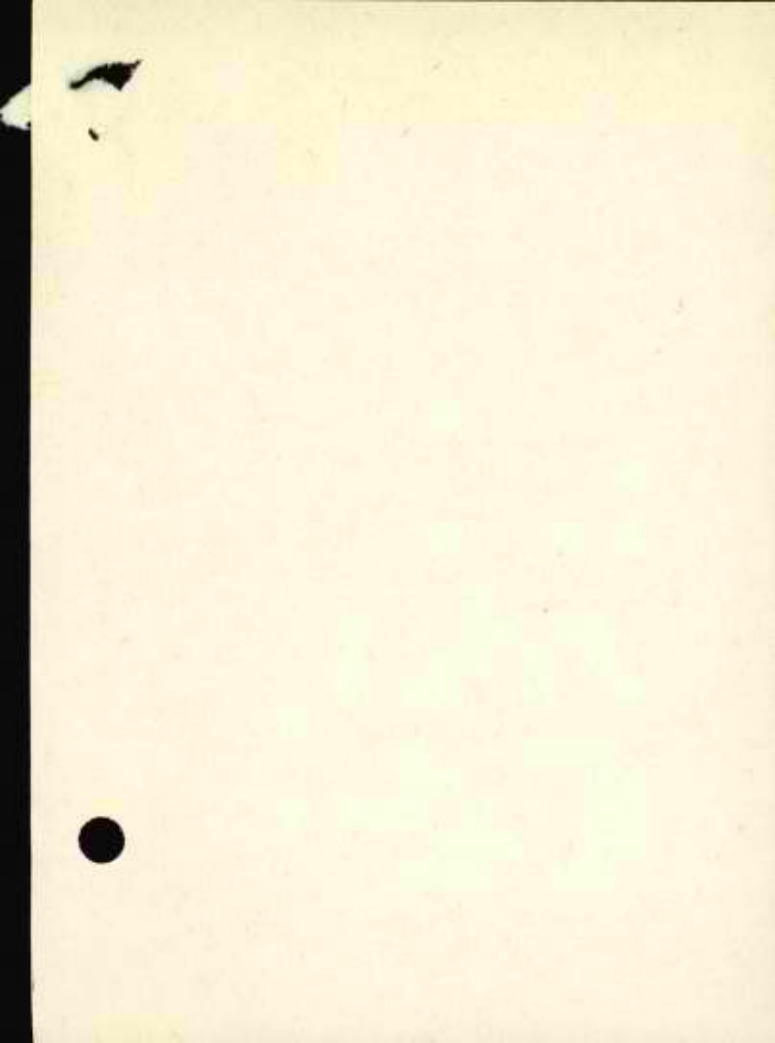
על-פי הסילבס במקומות הקטוע
מלצ' קוטא אלף יאנוס אהליה הניח
למען פנא-נע-טריי .
בברכה

מאת

שר המשפטים

אליהו

6.9.85



לא יורשע אדם לפי פסקה זו אם הוכח
לבית המשפט כי קיים את המגע בחוץ לארץ -

- (1) משום קרבת משפחה;
- (2) לצורך פחרון מצוקה פרטית שלו;
- (3) כנציג של אמצעי תקשורת המשתתף במסיבת
עיתונאים ובלבד שהשתתפו בה נציגים של
אמצעי תקשורת בינלאומיים;
- (4) כמשתתף ברב-שיח בינלאומי בנושא אקדמי-
מדעי, שאורגן בידי מוסד אקדמי, ובלבד
שלא קיים עמו שיחה אישית.

שר המשפטים

ירושלים, ג' בסיון התשמ"ה

23 במאי 1985

אדוני ראש הממשלה,

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה העביר אלי את
המכתב הרצ"ב.

אני מוצא לנכון להעביר עותק הימנו אליך.

בכבוד רב,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'משה נסים' (Moshe Nissim), written over a horizontal line.

משה נסים

שר המשפטים

מדינת ישראל
משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

כה' באייר התשמ"ה

16 במאי 1985

10041

אל : שר המשפטים

הנדון: מעמד האשה - ועדת החוקה -

הצעת חוק יסוד: שיויון האיש והאשה לפני החוק

ביום 14.5.85 דנה ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בהצעה לסדה"י שהגישה ח"כ ש. אלוני בענין מעמד האשה. במהלך הדיון הציגה ד"ר ניצה שפירא-ליבאי, יועצת ראש הממשלה למעמד האשה, "הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק" שחולק בין הנוכחים.

אמנם המסמך כולל את ההערה "תזכיר חוק נמצא בהכנת משרד ראש הממשלה", אך ד"ר שפירא-ליבאי ציינה שהוא משקף את עמדתו של ראש הממשלה. לפיכך לא נותר לי אלא להודיע שלשר המשפטים היו השגות כלפי ההצעה וכי הן נשלחו בכתב לראש הממשלה. המעמד היה מביך למדי.

למותר להדגיש שאין זה תואם סדרי מינהל תקינים שעובד המדינה יציג לפני ועדה של הכנסת טיוטה של חוק - ולא כל שכן חוק - יסוד - בטרם אושרה הטיסה להגשה מאת הממשלה ועל דעתה.

אף אם היה ראש הממשלה תומך בטיטה שהכינה ד"ר שפירא-ליבאי - ולאור הערותיך יש לי ספק בכך-הרי שהיה על חברתי המלומדת להימנע מהגשת המסמך לוועדת החוקה.

יוזמת החקיקה של הממשלה היא של הממשלה כולה, ואין מקום לעשיית נפשות בפורום חוץ-ממשלתי על ידי נציגים של משרדי הממשלה, כל אחד לנוסחה שלו.

שלמה גוברמן

שלמה גוברמן

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

שג/מד

ירושלים, נ' בטבת התשס"ד
15 בדעסבר 1985

210(4-2)10

לכבוד
המ"כ משה נדוסיס
שר הפנים
י ר ו ש ל י מ

טכנולוגי,

בתקופת על-ידי ראש-המטעלה להספיק לנו את הדו"ח
של ד"ר נצח שפירא-ליבאי, למכתבו של מר שלמה גוררמן,
מיום ה-16 במאי 1985, אשר הועבר על-ידך.

בכבוד רב,

בועז אפלגאוס
רל"ש ראש-המטעלה

OFFICE OF THE DIRECTOR OF THE
BUREAU OF LAND MANAGEMENT

01 (S. H.) 011

THE FOLLOWING IS A SUMMARY OF THE
LANDS IN THE STATE OF TEXAS
WHICH ARE OWNED BY THE UNITED STATES

1891

UNITED STATES
BUREAU OF LAND MANAGEMENT



משרד ראש הממשלה
לשכת היועצת למעמד האשה

ירושלים, כ"ג חשוון תשמ"ו
7 נובמבר 1985

לכבוד
ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה
ירושלים

ראש הממשלה היקר,

מצורפת בזה תגובתי למכתבו של שר המשפטים שהעביר אליך טענות של המשנה ליוה"מ שלמה גוברמן כנגד הופעתי בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

כפי שעולה מדברי תשובתי, אני חולקת על עמדתו של מר גוברמן ומעלה נימוקים להפרכת טיעוניו.

אודה לך לפיכך אם תואיל להעביר את תשובתי לטענות שהועלו נגדי לשר המשפטים.

באשר להצעת חוק היסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק - יש בכוונתי לסיים בקרוב את ההכנה של תזכיר החוק. בהתיעצויות שקיימתי, קיבלתי תמיכה להמשיך ולפעול בנושא זה.

בברכה,
נצי שפייר-ליבאי
ד"ר ניצה שפייר-ליבאי

לוטה:

1. מכתב תשובה שלי
2. מכתבו של שר המשפטים
3. מכתבו של מר גוברמן



משרד ראש הממשלה
לשכת היועצת למעמד האשה

ירושלים, כ"ג חשוון תשמ"ו
7 נובמבר 1985

לכבוד
ראש הממשלה שמעון פרס
משרד ראש הממשלה
י ר ש ל י ס

ראש הממשלה היקר,

בהתייחס למכתבו של שר המשפטים אשר מצא לנכון להעביר אליך עותק ממכתבו של המשנה ליו"מ שלמה גוברמן לענין הופעתי בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, הנני להגיב כדלהלן:

1. ביום 6.3.85 העלתה ח"כ שולמית אלוני הצעה לסדר היום מס' 1612 בנושא: מעמד האשה - לרגל יום האשה הבינלאומי. בראשית דבריה התייחסה ח"כ אלוני להוראות השוויון בהכרזת העצמאות ובקווי היסוד של הממשלה הראשונה ומתוכם הדגישה את המובאה הבאה: "יקויים שוויון מלא וגמור של האשה - שוויון בזכויות ובחובות, בחיי המדינה, החברה והמשק ובכל מערכת החוקים." ח"כ אלוני ביקשה להעביר את הדיון בנושא - כולל את האמנה לביעור אפליה נגד נשים - לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

2. יו"ר וועדת החוקה, חוק ומשפט הזמין אותי לדיון שהתקיים על ההצעה לסדר היום הנ"ל ביום 14.5.85 ובקש ממני להתבטא בנושא. תוך ההתייחסות לתוכן ההצעה לסדר היום מסרתי דיווח עובדתי שבו נכללו: החלטת הממשלה, בעקבות ההצעה של ראש הממשלה, לאמץ מדיניות של הזדמנות שווה לעובדות בשירות המדינה וברשויות הכפופות למשרדי הממשלה; כוונתו של ראש הממשלה להגיש הצעת חוק-יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק; וההליכים שננקטו מטעם ראש הממשלה במגמה להביא את האמנה לביעור אפליה נגד נשים לאישור הממשלה. בדיווחי על הצעת חוק-היסוד הנ"ל הצגתי את נוסח החוק המוצע, נוסח שכלל הערה לפיה "תזכיר חוק נמצא בהכנה במשרד ראש הממשלה".

בוועדה לא התקיים דיון על הצעת חוק כלשהי אלא על ההצעה לסדר היום שהועברה מהמליאה. התייחסותי להצעת חוק-היסוד נעשתה במסגרת דיווח על הפעולות של משרד

ראש הממשלה בנושא מעמד האשה. במאמר מוסגר יצויין כי חלק נכבד ומרכזי של הדיון בוועדה הוקדש לאישרור האמנה.

3. לא על שולחן הכנסת ולא על שולחן הממשלה היתה מונחת בעת הדיון בוועדה הצעת חוק-יסוד בדבר שוויון האיש והאשה בפרט ובדבר זכויות האדם בכלל. (גם כיום לא מונחת הצעה בנושא זה בפני שני המוסדות הנזכרים.) לגבי ההצעה שטרם הועלתה על סדר יומה של הממשלה לא יכולים להיות קיימים נוסחים שונים, כפי שעולה ממכתבו של מר גוברמן. אין גם מקום לדבר על עמדה אחידה של הממשלה כלפי הכנסת, לגבי הצעת חוק שכלל אינה מונחת בפני הכנסת ולכן גם לא יכול להתקיים דיון בה. כאמור, נוסח הצעת החוק הובא במסגרת דיווח על יוזמות משרד ראש הממשלה בהתייחס לנושאים שהועלו בהצעה לסדר היום שעמדה על סדר יומה של הוועדה.

4. לאחרונה, נדהמתי למקרא הספק שהטיל מר גוברמן בכך שראש הממשלה תומך בהצעת חוק-היסוד הנ"ל. ראשית, קיים מכתב של ראש הממשלה לשר המשפטים בנדון. שנית, דיווחתי על כך במהלך הדיון שהתקיים בוועדה. אינני מבינה על יסוד מה הטיל מר גוברמן ספק במצב עובדתי זה.

ב ב ר כ ה ,
נציג הממשלה
ד"ר ניצה שפירא-ליבאי

ראש הממשלה

ירושלים, כ"ז אדר תשמ"ה
20 במרץ 1985

אל : שר המשפטים משה נדסים
יו"ר ועדת השרים לעניני חקיקה

מאת: ראש הממשלה

הנדון: הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק

מוגשת בזה לוועדה הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה
לפני החוק. אודה לך אם תעלה את הצעת החוק לדיון
בועדת השרים לעניני חקיקה בהקדם האפשרי.

ב ב ר כ ה ,

שמעון פרס

לוטה:

הצעת חוק יסוד הנ"ל

הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק

1. (א) האיש והאשה שווים לפני החוק. אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי מין.
(ב) הבחנה שהיא ממין העניין אינה הפליה.
2. הוראת דין העומדת בסתירה לחוק יסוד זה בטלה, זולת אם נתקבלה ברוב של שמונים חברי כנסת ופורש בה שתחול על אף האמור בחוק זה.
3. אין בחוק יסוד זה לפגוע בדיני איסור והיתר לנישואין ולגירושין.

דברי הסבר

1. הכרזת העצמאות של ישראל מבטאת התחייבות להשתית את החיים במדינה על עקרון השוויון בין גברים ונשים, ולהגן על תושביה מפני הפליה מטעמי מין. מאז ועד היום שותף רובו המכריע של הציבור במדינה להכרה בעקרון זה כערך יסוד של החברה בישראל. אף על פי כן טרם ניתן למחויבות ערכית זו ביטוי של נורמת-על חקיקתית שבכוחה לבטל הפליות בדין הקיים ובפעולות הנעשות מכוחו. הצעת החוק הנדונה מטרתה לשריין את העקרון הדמוקרטי של שוויון האיש והאשה בחוק-יסוד העומד מעל לחקיקה הרגילה והשוטפת.
2. הנוסח של חוק היסוד המוצע מבוסס במידה רבה על הוראת סעיף 2 להצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (ה"ח 1085 מיום 12.8.73) לאחר שתוקן בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ענינה של הוראה זו הוא איסור הפליה מטעמים שונים, כולל מין. אילו ניתנה גושפנקה של חוק להוראת סעיף 2 האמורה היה בכך כדי לייתר את הצעת חוק היסוד לענין שוויון האיש והאשה. אולם המציאות היא שעיגונה של מגילת זכויות האדם בחוק יסוד מתעכב זה שנים רבות עקב הסוגיות הקשות השנויות במחלוקת, כולל שאלת היחס בין דת למדינה. מאחר ואין לדעת מתי יגושרו פערים אלה, מוצע לייחד חוק יסוד עצמאי לנושא של איסור הפליה מטעמי מין.
3. "הבחנה שהיא ממין העניין אינה הפליה". הוראה זו בחוק המוצע, השאובה מנוסח הוראת סעיף 2 הנזכר לעיל, נועדה להחליף ולשנות את הגישה המסייגת את תחולת השוויון לגבי "כל הוראת חוק הבאה להגן על האשה באשר היא אשה" (סעיף 6 לחוק שיורי זכויות האשה, תשי"א-1951).
- הבחנה ממין העניין משמעה הבחנה בין אנשים הנמצאים במצב שונה בהתייחס לענין המוסדר בחוק. מכח "הבחנה העניינית" ניתן להגן על נשים הנמצאות במצבים המייחדים אותן בלבד ומעמידים אותן במצב שונה מזה של הגבר. למשל, הענקת חופשת לידה לצורך החלמת היולדת. בעוד שעקרון "הבחנה העניינית" הופך את הצורך בסייג של "הגנת האשה" למיותר, טומן סייג זה בחובו סכנה של הכללת יתר שתוצאתה הפליה לרעה, למשל, איסור עבודת לילה לכל אשה באשר היא אשה.
4. סיוג השוויון בסעיף 3 לחוק המוצע. דומה שיש קונצנזוס ציבורי רחב לגבי עיקרי הזכות לשוויון בין האיש והאשה. באשר להשלכותיה, עשויים להתעורר חילוקי דעות בתחומים מסוימים ביחוד לענין היתר ואיסור לנישואין ולגירושין. כדי למנוע התנגדות להצעת החוק מהטעם האחרון בלבד, ועל מנת שלא להכשיל את תחולת העקרון על מרבית תחומי החיים, מוצע לסייגו כלשון סעיף 5 לחוק שיורי זכויות האשה הקובע

לאמור: "אין סעיף זה בא לפגוע בדיני איסור והיתר לנישואין ולגירושין". מן הראוי שלא לעכב עשיה חשובה למען שוויון האשה עד שיושג קונצנזוס לגבי יחסי הגומלין בין דת למדינה.

5. האמנה הבינלאומית למניעת כל צורות ההפליה נגד נשים אשר נחתמה על-ידי ישראל ביולי 1980 (טרם אושרה), מחייבת את המדינות שהן עד לאמנה לשריין את עקרון השוויון בין האיש והאשה בחוקתם הלאומית או בחקיקה נאותה אחרת. ראוי לציין, כמו כן, כי שתי אמנות האו"ם בדבר זכויות האדם מייחדות הוראה נפרדת להבטחת השוויון בין האיש והאשה (סעיף 3), בנוסף לאיסור הפליה מטעמים שונים, כולל מין (סעיף 2).

מוגש על-ידי ראש הממשלה

כ"ז אדר תשמ"ה
20 מרץ 1985

ראש הממשלה

ירושלים, כ"ז אדר תשמ"ה
20 במרץ 1985

אל : שר המשפטים משה נדסים
יג"ר ועדת השרים לעניני חקיקה

מאת: ראש הממשלה

הנדון: הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק

מוגשת בזה לוועדה הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה
לפני החוק. אודה לך אם תעלה את הצעת החוק לדיון
בועדת השרים לעניני חקיקה בהקדם האפשרי.

ב ב כ ה ,

שמעון פרס

לוטה:

הצעת חוק יסוד הנ"ל

הצעת חוק יסוד: שוויון האיש והאשה לפני החוק

1. (א) האיש והאשה שווים לפני החוק. אין מפלים בין אדם לאדם מטעמי מין.
(ב) הבחנה שהיא ממין העניין אינה הפליה.
2. הוראת דין העומדת בסתירה לחוק יסוד זה בטלה, זולת אם נתקבלה ברוב של שמונים חברי כנסת ופורש בה שתחול על אף האמור בחוק זה.
3. אין בחוק יסוד זה לפגוע בדיני איסור והיתר לנישואין ולגירושין.

דברי הסבר

1. הכרזת העצמאות של ישראל מנטאת התחייבות להשתית את החיים במדינה על עקרון השוויון בין גברים ונשים, ולהגן על תושביה מפני הפליה מטעמי מין. מאז ועד היום שותף רובו המכריע של הציבור במדינה להכרה בעקרון זה כערך יסוד של החברה בישראל. אף על פי כן טרם ניתן למחויבות ערכית זו ביטוי של נורמת-על חקיקתית שבכוחה לבטל הפליות בדין הקיים ובפעולות הנעשות מכוחו. הצעת החוק הנדונה מטרתה לשריין את העקרון הדמוקרטי של שוויון האיש והאשה בחוק-יסוד העומד מעל לחקיקה הרגילה והשוטפת.
2. הנוסח של חוק היסוד המוצע מבוסס במידה רבה על הוראת סעיף 2 להצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (ה"ח 1085 מיום 12.8.73) לאחר שתוקן בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ענינה של הוראה זו הוא איסור הפליה מטעמים שונים, כולל מין. אילו ניתנה גושפנקה של חוק להוראת סעיף 2 האמורה היה בכך כדי לייתר את הצעת חוק היסוד לענין שוויון האיש והאשה. אולם המציאות היא שעיגונה של מגילת זכויות האדם בחוק יסוד מתעכב זה שנים רבות עקב הסוגיות הקשות השנויות במחלוקת, כולל שאלת היחס בין דת למדינה. מאחר ואין לדעת מתי יגושרו פערים אלה, מוצע לייחד חוק יסוד עצמאי לנושא של איסור הפליה מטעמי מין.
3. "הבחנה שהיא ממין העניין אינה הפליה". הוראה זו בחוק המוצע, השאובה מנוסח הוראת סעיף 2 הנזכר לעיל, נועדה להחליף ולשנות את הגישה המסייגת את תחולת השוויון לגבי "כל הוראת חוק הבאה להגן על האשה באשר היא אשה" (סעיף 6 לחוק שירוי זכויות האשה, תשי"א-1951).
- הבחנה ממין העניין משמעה הבחנה בין אנשים הנמצאים במצב שונה בהתייחס לענין המוסדר בחוק. מכח ה"הבחנה העניינית" ניתן להגן על נשים הנמצאות במצבים המיוחדים אותן בלבד ומעמידים אותן במצב שונה מזה של הגבר. למשל, הענקת חופשת לידה לצורך החלמת היולדת. בעוד שעקרון ה"הבחנה העניינית" הופך את הצורך בסייג של "הגנת האשה" למיותר, טומן סייג זה בחובו סכנה של הכללת יתר שתוצאתה הפליה לרעה. למשל, איסור עבודת לילה לכל אשה באשר היא אשה.
4. סיוג השוויון בסעיף 3 לחוק המוצע. דומה שיש קונצנזוס ציבורי רחב לגבי עיקרי הזכות לשוויון בין האיש והאשה. באשר להשלכותיה, עשויים להתעורר חילוקי דעות בתחומים מסוימים ביחוד לענין היתר ואיסור לנישואין ולגירושין, כדי למנוע התנגדות להצעת החוק מהטעם האחרון בלבד, ועל מנת שלא להכשיל את תחולת העקרון על מרבית תחומי החיים, מוצע לסייגו כלשון סעיף 5 לחוק שירוי זכויות האשה הקובע

לאמור: "אין סעיף זה בא לפגוע בדיני איסור והיתר לנישואין ולגירושין". מן הראוי שלא לעכב עשיה חשובה למען שוויון האשה עד שיושג קונצנזוס לגבי יחסי הגומלין בין דת למדינה.

5. האמנה הבינלאומית למניעת כל צורות ההפליה נגד נשים אשר נחתמה על-ידי ישראל ביולי 1980 (טרם אושרה), מחייבת את המדינות שהן צד לאמנה לשריין את עקרון השוויון בין האיש והאשה בחוקתם הלאומית או בחקיקה נאותה אחרת. ראוי לציין, כמו כן, כי שתי אמנות האו"ם בדבר זכויות האדם מייחדות הוראה נפרדת להבטחת השוויון בין האיש והאשה (סעיף 3), בנוסף לאיסור הפליה מטעמים שונים, כולל מין (סעיף 2).

מוגש על-ידי ראש הממשלה

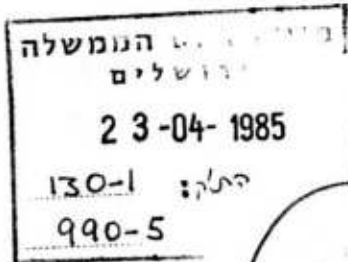
כ"ז אדר תשמ"ה
20 מרץ 1985

סר המסמכים

ירושלים, יב' בניסן התשמ"ה

3 באפריל 1985

(1012)



אישי ראש הממשלה,

קיבלתי מכתבך מיום כז' באדר ש"ז על דבר הצעתך
לחוקק חוק יסוד: שויון האשה והאיש לפני החוק.

על-פי תקנון הממשלה כל הצעת חוק צריך שתנוסח
קודם כתזכיר חוק ויש להפיצה לעיון הציבור בטרם
תגובש ותוגש לוועדת השרים לחקיקה. על-אחת כמה וכמה
כאשר מדובר בחוק יסוד.

ברם, אני מבקש להביע דעתי גם לגופה של הצעת
החוק, על סעיפיה.

לסעיף 1:

אנו נמצאים עתה בשלב מתקדם לקראת קבלת חוק יסוד:
זכויות האדם והאזרח, וסעיף 2 שבהצעה זו קובע לאמר:

"הכל שוים לפני החוק, אין מפלים בין אדם
לאדם מטעמי דת, לאום, גזע, עדה, ארץ מוצא
וכיו"ב, והכל כשהטעם אינו ממין העניין".

מכאן, שהשויון בין האיש והאשה לפני החוק יובטח
בחוק יסוד זכויות האדם ואין מקום לחוק נפרד בנושא
זה.

לסעיף 2:

למעט בנושא שיטת הבחירות, לא נכללה בכל חוקי היסוד שנתקבלו עד כה, הוראה בדבר רוב מיוחד הדרוש לשנויו של חוק יסוד או להוראה העומדת בסתירה לחוק היסוד. מקובל עלינו לכלול הוראה כזאת בחוקה עצמה ולכלל המוקדם בחוק יסוד: חקיקה שטרם הוגש. מכאן שלא יכולה להיכלל הוראה כזו בחוק זה דוקא.

יתר-על-כן אם חוק יסוד זה יהיה עדיף על החוקים הקיימים היום, אזי יתבטלו מפניו כל ההוראות בחוק המפלגות את האשה לטובה, כגון: בחוקי העבודה ובהסכמי עבודה קיבוציים, משך השרות בצה"ל וכיו"ב. אם ננהג כך גם לגבי שאר הנושאים הקשורים לזכויות האדם - תתערער יציבות המשפט, יהיה חוסר ודאות לגבי תוקפם של חוקים שנהגו לפיהם שנים ואולי אף שנות דור ומעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ייפגע פגיעה ממשית.

לסעיף 3:

אמנם ההצעה אינה מתכוונת לפגוע בדיני איסור והיתר הקשורים לנישואין וגירושין, אך לפי הנוסח המוצע תוכל אשה לדרוש לכהן כרבנית, דיינת בבית-דין דתי או כוהנת דת מוסלמית או נוצרית.

אשר על-כן לא נראה לי שיש מקום לחקיקת חוק יסוד נפרד לענין שויון האיש והאשה.

ברגשי כבוד,



משה נסים

שר המשפטים

מדינת ישראל

תאריך: 25.10.85

אל:

מאת: לשכת ראש הממשלה.

לשכת היעוץ למעמד האשה

26-04-1985

נתן בל

הגן הירוק

האג המרכזי לתכנון

הגן הירוק - ירושלים

הגן הירוק

אגף הכספים

הגן הירוק

הגן הירוק

שר המשפטים

ירושלים, יב' בניסן התשמ"ה

3 באפריל 1985

(1012)

איש ראש הממשלה,

הממשלה
לימים
23-04-1985
המלך: 130-1
990-5

קיבלתי מכתבך מיום כז' באדר ש"ז על דבר הצעתך
לחוק חוק יסוד: שוויון האשה והאיש לפני החוק.

על-פי תקנון הממשלה כל הצעת חוק צריך שתנוסח
קודם כתזכיר חוק ויש להפיצה לעיון הציבור בטרם
תגובש ותוגש לוועדת השרים לחקיקה. על-אחת כמה וכמה
כאשר מדובר בחוק יסוד.

ברם, אני מבקש להביע דעתי גם לגופה של הצעת
החוק, על סעיפיה.

לסעיף 1:

אנו נמצאים עתה בשלב מתקדם לקראת קבלת חוק יסוד:
זכויות האדם והאזרח, וסעיף 2 שבהצעה זו קובע לאמר:

"הכל שווים לפני החוק, אין מפלים בין אדם
לאדם מטעמי דת, לאום, גזע, עדה, ארץ מוצא
וכיו"ב, והכל כשהטעם אינו ממין העניין".

מכאן, שהשוויון בין האיש והאשה לפני החוק יובטח
בחוק יסוד זכויות האדם ואין מקום לחוק נפרד בנושא
זה.

לסעיף 2:

למעט בנושא שיטת הבחירות, לא נכללה בכל חוקי היסוד שנתקבלו עד כה, הוראה בדבר רוב מיוחד הדרוש לשנויו של חוק יסוד או להוראה העומדת בסתירה לחוק היסוד. מקובל עלינו לכלול הוראה כזאת בחוקה עצמה ולכלל המוקדם בחוק יסוד: חקיקה שטרם הוגש. מכאן שלא יכולה להיכלל הוראה כזו בחוק זה דוקא.

יתר-על-כן אם חוק יסוד זה יהיה עדיף על החוקים הקיימים היום, אזי יתבטלו מפניו כל ההוראות בחוק המפלגות את האשה לטובה, כגון: בחוקי העבודה ובהסכמי עבודה קיבוציים, משך השרות בצה"ל וכיו"ב. אם ננהג כך גם לגבי שאר הנושאים הקשורים לזכויות האדם - תתערער יציבות המשפט, יהיה חוסר ודאות לגבי תוקפם של חוקים שנהגו לפיהם שנים ואולי אף שנות דור ומעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ייפגע פגיעה ממשית.

לסעיף 3:

אמנם ההצעה אינה מתכוונת לפגוע בדיני איסור והיתר הקשורים לנישואין וגירושין, אך לפי הנוסח המוצע תוכל אשה לדרוש לכהן כרבנית, דיינת בבית-דין דתי או כוהנת דת מוסלמית או נוצרית.

אשר על-כן לא נראה לי שיש מקום לחקיקת חוק יסוד נפרד לענין שויון האיש והאשה.

ברגשי כבוד,



משה נסים

שר המשפטים



משרד ראש הממשלה
לשכת היועצת למעמד האשה

ירושלים, י"ד אייר תשמ"ה
5 מאי 1985

לכבוד
ראש הממשלה שמעון פרס
משרד ראש הממשלה
י ר ו ש ל י ם

ראש הממשלה היקר,

הנדון : הצעת חוק יסוד - שוויון האיש והאשה לפני החוק
סימוכין : השגות שר המשפטים מיום 3.4.85

תשובתו של שר המשפטים אינה מפתיעה כלל, שכן עמדותיו בסוגיה של חוקי יסוד ידועות על אף היותן שנויות במחלוקת.

אין חולק על כך שקודם לדיון בוועדת השרים לחקיקה יש להפיץ את הצעת החוק כתזכיר חוק. בנושא התזכיר התייעצתי עם היועץ המשפטי של המשרד, מר ארן, ויש עוד בעיה מיקדמית שעלי לברר עם היועץ המשפטי לממשלה. מיד לאחר מכן אנסח את התזכיר.

להלן התייחסותי לכל אחת מההשגות של שר המשפטים לגופה של הצעת החוק.

1. חוק נפרד בנושא שוויון האיש והאשה
מוסכם שאילו התקבלה הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח - הכוללת הוראה בדבר שוויון האיש והאשה בנוסח הנזכר על-ידי השר (סעיף 2 לחוק) - היה בכך כדי לייתר את ההצעה לחוק נפרד. כתבנו זאת מפורשות בפיסקה 2 של דברי ההסבר לחוק המוצע על-ידינו.

המחלוקת היא בשאלה האם אמנם "אנו נמצאים בשלב מתקדם לקראת קבלת (אותו) חוק יסוד" כנטען על-ידי השר. 35 שנים עברו מאז התקבלה בכנסת "החלטת הררי" לחוקי חוקי יסוד נפרדים שיצטרפו יחדו לחוקה. 12 שנים עברו מאז פורסמה הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח. בפברואר 1983 הוגשה הצעת חוק פרטית: מגילת זכויות

היסוד של האדם - שהחליפה את חוק היסוד הנ"ל (שאוזכר על-ידי השר) בהצעה שנוסחה על-ידי פרופ' קלינגהופר בשנת 1964. כיום, אף לא אחת משתי ההצעות הנ"ל עומדת על סדר היום של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. השתלשלות זו מעידה על הקשיים העומדים בפני קבלת חוק יסוד בנושא זכויות האדם, ואין בה סימנים התומכים בסברה כי קרב היום בו תאושר הצעת החוק על-ידי הכנסת.

משום חילוקי הדעות הנוקבים סביב חוק יסוד המקיף את כל זכויות האדם, הצענו בשלב זה לנתק מהויכוח על מכלול הזכויות את נושא שוויון האיש והאשה אשר לגבי עיקריו דומה שיש קונצנזוס ציבורי רחב. הצעתנו לייחד לנושא זה חוק יסוד נפרד היא ברוח "החלטת הררי" המורה על קבלת חוקה בשלבים. בבוא העת שבה יגובש חוק או חוקי יסוד לגבי מכלול זכויות האדם, ניתן יהיה לשלב במכלול זה הוראות שנתקבלו קודם לכן בדבר שוויון האיש והאשה לפני החוק. אשר על כן, אני סבורה כי יש לתרגם את המחויבות לשוויון בין גברים ונשים לחוק יסוד, מבלי להשהות עשייה זו עד לפתרון סוגיות אחרות בתחום זכויות האדם.

2. הוראות חוק המפלגות את האשה "לטובה".

כנגד החוק המוצע נטען כי "אם חוק יסוד זה יהיה עדיף על החוקים הקיימים היום, אזי יתבטלו מפניו כל ההוראות בחוק המפלגות את האשה לטובה, כגון: בחוקי העבודה ובהסכמי עבודה קיבוציים, משך השירות בצה"ל וכיו"ב." מטענה זו עשוי להשתמע כאילו כל הוראת חוק או הסכם קיבוצי שבה נקבע דין שונה לאשה תתבטל מפני החוק המוצע. אין זו המשמעות הנכונה של הצעת החוק המוגשת על-ידינו.

בדומה להצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח (סעיף 2) נאמר בהצעתנו כי "הבחנה שהיא ממין העניין אינה הפליה." המשמעות של הוראה זו היא שהחלת דין שונה על נשים בנסיבות בהן קיים שוני ענייני בין נשים לגברים אינה מהווה הפליה אסורה אלא הבחנה מותרת. למשל: הוראת חוק המעניקה לנשים שלושה חודשים חופשת לידה, או האוסרת על פיטורי אשה בהריון אלא אם כן קיימות נסיבות שאינן קשורות להריון. הוראות אלו אינן מהוות על-פי תפישתנו "הפליה לטובה", אלא הבחנה מותרת משום היותה עניינית. הוראות מסוגן לא תתבטלנה מפני הצעת החוק המוגשת על-ידינו.

המונח "הפליה לטובה" זר להשקפה הבאה לידי ביטוי בנוסח המוצע אשר לפיו יש להכריע

בין הפליה אסורה להבחנה מותרת. אבן הבוחן להכרעה בין השניים - שוני עניני בנסיבות - נקבע בתקדימים של בית-המשפט העליון. החוק המוצע על-ידינו יביא לבחינה מחודשת של הצידוק העניני בהחלת דין שונה על נשים בהוראות שונות. קריאות התגר המועלות על-ידי ארגוני נשים ואנשי אקדמיה כנגד ההפלות לסיניהן - לרעה ו"לטובה" - מעידות על העכשוויות שבצורך לקבל את הצעת החוק כאמצעי לבחינה מחודשת.

3. רב מיוחד לשינוי החוק (הוראה "כובלת").

בהסתמך על תקדימים ועל כוונות, מועלית ההשגה שלא ניתן לכלול הוראה "כובלת" בחוק המוצע על-ידינו. נכון שמבין שמונה חוקי היסוד שנחקקו עד כה, רק בשניים מצויות הוראות "כובלות" שתחולתן מוגבלת, (בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: הממשלה). אמת שיש בעובדה זו כדי לתמוך במגמה שלא לכלול הוראה "כובלת" אלא בחוקה שתגובש ברבות הימים או לכל המוקדם בחוק יסוד: החקיקה שטרם הוגש.

מטרת ההוראה "הכובלת" (סעיף 2) בחוק המוצע היא להעניק לעקרון השוויון מעמד עדיף על זה של חוק רגיל. בלעדי הוראה זו מאבד הכינוי "חוק יסוד" הרבה ממשמעותו המשפטית שכן, ברב רגיל ניתן יהיה לקבל הוראת חוק העומדת בסתירה לעקרון השוויון. חרף התקדימים שצוינו לעיל, אין כל מניעה משפטית להכליל בחוק המוצע הוראה "כובלת". השאלה של הכללת הוראה "כובלת" נמנתה על הנושאים שבהם נתפלגו הדעות במהלך הדיון על הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח. עובדה זו מעידה על כך שהמגמה להטנע בשלב זה מהכללת הוראה "כובלת" איננה כה מקובלת, ביחוד כשמדובר בזכויות אדם. בסופו של דבר, קשה להתעלם מכך שהעדר הוראה "כובלת" סותר את ההגיון הפנימי של חוק יסוד.

4. עדיפות על חוקים קיימים

השגה זו מתפשטת אל עבר מעמדן של כלל זכויות האדם. לפיה, אם יועדפו חוקי יסוד בדבר זכויות אדם על פני חוקים רגילים "תתערער יציבות המשפט ... ומעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ייפגע פגיעה ממשיכה".

בטיעון מרחיק לכת זה יש משום קריאת תגר על עצם הרעיון המונח ביסודן של הוראות

חוקתיות - להבטיח ערכי יסוד מפני פגיעה או שחיקה הנגרמת על-ידי רב זעום ומקרי בהצבעה של הרשות המחוקקת. לא זה המקום לויכוח בסוגית מפתח זו. אסתפק בציון העובדה שכמעט כל המדינות בעולם אמצו הוראות חוקתיות שלהן מעמד עדיף, במידה זו או אחרת, על פני חוקים אחרים. הנסיון המצטבר בארצות-הברית, למשל, אינו מעיד על חוסר יציבות משפטית או על כירסום במעמדו של הקונגרס. הוא מלמד על התלבטויות קונסטרוקטיביות התורמות לליבון מעמיק בשאלות יסוד אקטואליות.

כדי להפיג את החשש ליציבות המשפט, אפשר לשקול הוספת סעיף מעבר הדוחה בשנתיים את ישומו של החוק המוצע לצורך בחינה של החוקים העשויים לעמוד בסתירה לו.

5. איסור כהונת נשים במוסדות דתיים

ההשגה לפיה יש בחוק המוצע כדי לאפשר תביעה של נשים לכהן כרבניות, דיינות או כוהנות דת - היא השגה נכונה. מהנימוקים שפרטתי בדברי ההסבר להצעת החוק, נראה לי כי ראוי לשקול הוספת סייג שימנע תוצאה זו.

אשר על כן, אני מבקשת לערוך את הצעת החוק הנדונה בנוסח של תזכיר חוק ולהפיצה לעיון הציבור הנוגע בדבר בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

בברכה ובהוקרה

ד"ר ניצה שפירא-ליבאי

שר המשפטים

ירושלים, יג' באדר התשמ"ו

ט במרס 1985

(605)

אל: ראש הממשלה

הנדון: העברת אסירים שנשפטו מחוץ לארצותיהם לריצוי
עונשם במדינותיהם

עיינתי בחומר שנשלח אליך על ידי שר המשפטים של צרפת
ביום 15.2.1985.

כפי שכבר אמרתי לך מניתי צוות בינמשרדי והטלתי עליו
לבדוק את הנושא הנדון. העברתי לצוות את החומר מצרפת
ובטוחני כי חברי הצוות ימצאו בו ענין.

בישראל חסרה כיום מסגרת חקיקתית המאפשרת לנו לכרוז
אמנות הדומות לאלה שצורפו למכתבו של שר המשפטים הצרפתי.

על כן ביקשתי מן הצוות - בין השאר - להציע לי פתרונות
חקיקתיים, שיאפשרו למדינת ישראל להגיע בנושא זה להסדרים
הדדיים עם מדינות חוץ.

אני מצרף בזה את הצעתי לחשובתך אל שר המשפטים של
צרפת.

בכבוד רב,

משה נסים

שר המשפטים

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

ירושלים, יג' באדר התשמ"ו

ט במרט 1985

(606)

קבלה

הנ אהרן אהרן

א

ט י א

א. שר המשפטים של צופת

הנ אהרן אהרן

הנדר: העברת אסירים שנשפטו מחוץ לארצותיהם לריצוי

עונשם במדינת ישראל

הנני לאשר בתודה קבלת מכתבך מיום 15.2.1985.

אני אסיר תודה עבור האמנות שצורפו למכתבך ועבור נכונות

משרדך לסייע לישראל ולספק לנו מידע נוסף על אנושא.
ענייני אהרן אהרן - רחל, אהרן אהרן,
הבאתי את חוכן מכתבך לידיעתו של שר המשפטים,
ענין, אהרן

לא מזמן מינה צוות בינמשרדי לבדוק סוגיה זו. שר המשפטים

העביר לצוות את החומר שהואלתם לשלוח אלי. בטוחני כי

ווברי הועדה יסתייעו בו בעבודתם.

אהרן אהרן

בקשתך לשר המשפטים להודיע כך על המסקנות אליהן

יגיע אחרי שהצוות יסיים את עבודתו והוא יעניין בהמלצותיו.

ברגשי כבוד ובידידות,

שמעון פרט

אשר המשפטים

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

Jérusalem, le 26 mars 1985

Monsieur Robert Badinter
Ministre de la Justice
Garde Des Sceaux
PARIS

Cher Monsieur Badinter,

Je vous remercie par la présente de votre lettre du 15 février 1985 ainsi que des accords joints. Je vous suis reconnaissant de l'aide apportée à Israël par votre Ministère dans ce domaine, à savoir nous fournir les informations nécessaires en ce qui concerne le transfert de prisonniers jugés et condamnés loin de leur pays -- et ce pour qu'ils puissent accomplir leur peine dans leur pays d'origine.

J'ai transmis votre lettre à l'attention de notre Ministre de la Justice, lequel vient de nommer un Comité InterMinistériel pour étudier cette question. Le Ministre de la Justice a remis aux membres du Comité les documents que vous avez eu l'amabilité de m'envoyer et qui, j'en suis persuadé, leur seront des plus utiles pour leurs travaux.

J'ai prié Monsieur Moshe Nissim, Ministre de la Justice, de vous tenir au courant des délibérations du Comité et de vous transmettre son opinion quant aux conclusions et recommandations qui seront prises.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à mes très respectueux sentiments.

Shimon Peres

Mr. Robert Badinter

Dear Mr. Badinter,

I hereby acknowledge with thanks receipt of your letter of February 15, 1985, together with the appended agreements. I am grateful for your ministry's readiness to assist Israel in this matter and to provide us with information on the transfer of prisoners tried and convicted away from home -- to serve their sentences in their own country.

I have brought the contents of your letter to the attention of our Minister of Justice, who has recently appointed an interministerial committee to study the question. The Minister of Justice handed over to the members of the committee the material which you were kind enough to send me, and which I am sure will be of service to them in the course of their work.

I have asked Mr. Moshe Nissim to inform you of his conclusions following the completion of the committee's work, and his evaluation of its recommendations.

In respect and friendship,

Shimon Peres



מזכירות הממשלה

מזכיר הממשלה

ירושלים, ל' בשבט התשמ"ה
21 בפברואר 1985

אל: ראש הממשלה
ממלא-מקום ראש הממשלה ושר החוץ
שר הבטחון

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת מניעת טרור
(מס. 2), התשמ"ה-1985

מצורפת-בזה הצעת חוק לתיקון פקודת מניעת טרור (מס. 2),
התשמ"ה-1985, אשר שר המשפטים מבקש להביאה להחלטת ממשלה.

על-פי סעיף 5 בתקנון לעבודת הממשלה אודה על חוות-דעתכם
תוך שבועיים ימים.

ב ב ר כ ה,

יוסף ביילין

העתק: שר המשפטים

הצעת החלטה

מוזיטים:

לאשר את הצעת החוק דלהלן ולהגישה לכנסת.

חוק לתיקון פקודת מניעת טרור (מס' 2), התשמ"ה-1985

תיקון 1. בסעיף 4 לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948⁽¹⁾, אחרי סעיף קטן
סעיף 4 (ז) יבוא:

"(ח) המקיים כיוודעין וללא סמכות כדין מגע, בישראל או בחוץ
לארץ, עם פעיל בארגון טרוריסטי כאמור בסעיף 2"

(1) ע"ר התש"ח, תוס' ה' עמ' 75; ס"ח התש"ט, עמ' 167.

דברי הסבר

מפגשים של אנשים מישראל עם פעילים בארגוני המחבלים תכפו ורכו בעת האחרונה.
הדבר גורם נזק חמור לישראל - בטחוני ומדיני, כאחד, והיון להשליט עם תופעה
חמורה זו.

נזע לאסור מפגשים אלה, הנערכים כיוודעין וללא סמכות כדין, ע"י תיקון פקודת
מניעת טרור, התש"ח-1948, בזמן שהסכריין יהא נפוי למאסר עד שלוש שנים או
לקנס בהתאם לחוק.

מג' י. ע. של האלפס

20.2.85

תאריך 21.2.85

אל: כולל הנשכס - ג' ארן

מאת: לשכת ראש-הממשלה.

הנדון: קרא-הן ארן
פר/ג' ארן - ארן

אנדר אן אל הווי
צ'אף אנדרן.

תאריך

א/א/א

מדינת ישראל

משרד ראש הממשלה
ירושלים

תאריך: א' באדר התשמ"ה
22 בפברואר 1985

מספר:

א ל : הגב' עליזה אשד, לשכת ראש הממשלה

מאת : היועץ המשפטי

הנדון: הצעת חוק מטעם שר המשפטים
חוק לתיקון פקודת מניעת הטרור (מס' 2), התשמ"ה-1985

1. הנושא הוא כמובן ענין לשיקול מדיני יותר מאשר לחוות דעת משפטית.

שר המשפטים מבקש כנראה מהממשלה להפעיל את סמכותה לפי סעיף 51 לתקנון לעבודת הממשלה (ויתור על ההליכים של הגשת תזכיר - חוק, הגשת טיוטת חוק והדיון בו וכו' כאשר יש צורך בחקיקה דחופה), ואילו מזכיר הממשלה פנה לשרים הנוגעים בדבר לקבל חוות דעתם, לפני שהנושא יועמד על סדר יומה של הממשלה, כנדרש בסעיף 5 (ג) לתקנון.

במידה ואין לראש הממשלה ענין לחוות את דעתו בנושא, יוכל להישען על האמור בסעיף 5 (ד) לתקנון המורה כלהלן:

"(ד) לא השיב השר הנוגע בדבר לפניית מזכיר הממשלה תוך שבועיים או תוך מועד אחר שקבע ראש הממשלה, יועמד הנושא על סדר-היום, בתוספת הערה שההצעה נשלחה לשר האמור אולם לא נתקבלו חוות-דעתו או הערותיו תוך המועד שנקבע".

2. לגופו של ענין מבחינה משפטית, ההצעה נראית לי, כפוף לסייג הבא:

פקודת מניעת טרור, התש"ח - 1948 הוצאה על ידי מועצת המדינה הזמנית בספטמבר 1948 ותקפה עד לפרסום הכרזה כי חדל להתקיים מצב חירום בישראל (סעיף 24 לפקודה). כל עוד קיים מצב החירום מונה סעיף 4 לפקודה שורה של עבירות שהעונש עליהן הוא מאסר עד שלש שנים או קנס. הצד השווה בעבירות אלה הוא ביטוי, פעיל או סביל, תמיכה או הזדהות עם ארגון טרוריסטי.

לדעתי, במקום להוסיף את העבירה של קיום מגע עם פעיל בארגון טרוריסטי בסעיף 4 לפקודה, מוטב לקבוע עבירה זו בסעיף נפרד, ללא כל קשר עם השאלה אם קיום המגע מהווה ביטוי לתמיכה או להזדהות, אם לאו.

3. העבירה הקיימת בחוק העונשין על קיום מגע עם סוכן חוץ מופיעה תחת כותרת של "ריגול" וקשורה עם כוונה לפגוע בבטחון המדינה. לפיכך העונש על העבירה הוא מאסר עד 15 שנים.

מדינת ישראל

משרד ראש הממשלה
ירושלים

- 2 -

תאריך:

מספר:

מאידך, באותו פרק בחוק העונשין נקבעו עבירות אחרות שאין בהן יסוד של ריגול ושלגביהן אין צורך להוכיח כוונה לפגוע בבטחון המדינה, כגון העבירה המתיחסת לעובדי הציבור שמוסרים, ללא סמכות כגין, ידיעה שהגיעה אליהם בתוקף תפקידם (העונש על עבירה זו הוא מאסר שלש שנים). אני מניח שהרעיון הטמון מאחורי הוראות אלו הוא שעצם מעשה העבירה יש בו משום פגיעה בבטחון המדינה או בסדרי השלטון התקינים, גם ללא כל כוונה מיוחדת הקשורה עם ביצוע המעשה. ההבדל בין ביצוע המעשה ללא כוונה רעה וביצוע המעשה מתוך כוונת זדון הוא במידת העונש המוטל על העבריין.

נראה לי שאין מבחינה משפטית סיבה שתימנע חקיקת הוראה הקובעת שעצם קיום מגע עם פעיל בארגון טרוריסטי - והכוונה המפורשת בחוק היא קיום מגע ביוזעין וללא סמכות כדין - הוא עבירה, וזאת משום שמגע זה כשלעצמו מהווה פגיעה בבטחון המדינה.

ב ב ר כ ה ,

מאיר ארן

לשכת

מדינת ישראל

הממשלה

תאריך:

הוא קצתו סוף

אל:

מאת: לשכת ראש-הממשלה.

הגב,

— ואלו, לסוף ביום אה

תל-זאת ביוצא

האדם,

הוא

מדינת ישראל
משרד המשפטים

היועץ למשפט ארצות ערב

ירושלים, י"ח טבת התשמ"ה

11 בינואר 1985

לכבוד
מר שמעון פרס
ראש הממשלה

הנדון: 1. רמת הגולן ביחסי צרפת-סוריה
2. טאבה.

ידידי מר מיכאל ולדן הציע לי את שרותיו הטובים להעברה של חומר שמתקשה לעבור בצינורות המקובלים, אף על פי שחיבותו העקרונית של החומר רבה, ובמה שנוגע לנושא 2 חיבותו אף מיידית.

1. נשיא צרפת, מר מיטראן, השמיע, בעת ביקורו בדמשק, הצהרה חמורה באשר לעתידה שלרמת הגולן.

במכתב שצילומי לוטה בזה לשגרירנו בפאריס (נספח 1) פרטתי את הפעילות שנעשתה והפניתי לנימוקים שהועלו כדי למתן את עמדת צרפת.

2. השלטונות המצריים מציקים לקהילה הקראית הקטנה שנותרה בקאהיר. מדינת ישראל איננה יכולה להתערב למענם באופן רשמי (כדי לא לפתוח פתח להתערבות מצרית בענייני מוסלמים ונוצרים בישראל) ועל כן פניתי באופן פרטי לידידי מקדם, דייר שפיק איוב, שעמו קיימתי מגעים בשנים 66-1965 (ולמעשה עד ה-15 במאי 1967) בפאריס, בהיותו איש לשכתו של זכריא מוחי אד-דין שר הפנים ואחייכ ראש הממשלה במצרים דאז, ואשר עמו שמרתי על קשרים משר כל שנות האיבה, וכמובן גם מאז חוזה השלום.

117
118
119

120
121

122
123
124

125
126

127
128
129

130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140

באותו מכתב התייחסתי גם לעניינא דיומא, דהיינו לנושא טאבה (ע"ע
4-5 במכתב בכתב-יד שצילומו לוטה בזה). למכתב המצולם הזה צרפתי גם
תרגום לעברית של עמודים 4-5, (הכל בנספח 2 למכתב זה).

לעניות דעתי הדרך המותווית בשני עמודים אלה היא הדרך הטובה
ביותר לניהול המשא ומתן על טאבה, תוך שיפור היחסים עם מצרים, ולא
תוך הרעתם. יתירה מזו, ניהול המשא ומתן על טאבה בדרך זו יתקן
מעוות חמור ביותר שנכון היה לתקנו כבר בעת חתימת חוזה השלום:
השגת הבנה בין מצרים לישראל באשר לאופן הצגת השלום המצרי-ישראלי
בעיניהן של מדינות ערב.

תקוותי שהרעיונות במכתב זה יזכו לתשומת לב.

ב כ ר ה

די"ר יעקב מירון

הוא יחשב כחשוד בפרשנות, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין. (הוא יכול להגיש תביעה לפרשנות
לפני בית דין, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין.)

הוא יחשב כחשוד בפרשנות, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין. (הוא יכול להגיש תביעה לפרשנות
לפני בית דין, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין.)

הוא יחשב כחשוד בפרשנות, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין.

הוא יחשב כחשוד בפרשנות, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין.

הוא יחשב כחשוד בפרשנות, ויש לו זכות להגיש תביעה
לפני בית דין.

מדינת ישראל
משד המשפטים

היועץ למשפט ארצות ערב

1

ירושלים, י"ז טבת התשמ"ה
10 בינואר 1985

אל : מר עובדיה סופר, שגריר ישראל בצרפת

הנדון: רמת הגולן ביחסי צרפת-סוריה

מר גיאק שאבאן-דלמאס.
מר רגייס דברה יועצו של נשיא צרפת

1. בעת ביקורו הרשמי בדמשק הצהיר הנשיא מיטראן (לפי דיווחה של תמר גולן ב"מעריב" מיום ט"ו בטבת התשמ"ה 5 דצמבר 1984) לאמור:

"הגולן איננו טריטוריה ישראלית אלא טריטוריה סורית, השייכת באופן חוקי לסוריה".

צילום הקטע מ"מעריב" לוטה בזה כנספח א.
לא מן הנמנע שישראל לא הגיבה על הצהרה זו כדי לא להעכיר את האוירה ערב ביקורו של ראש הממשלה מר שמעון פרס בצרפת.

2. עם זאת, כבר בחדש דצמבר, העליתי את הנושא הזה בפני מר גיאק שאבאן דלמאס, שעל ביקורו בישראל ודאי ידוע לך היטב. עשיתי זאת, באופן פרטי, במסגרת ארוחה שערכה לכבודו האגודה לידידות צרפת-ישראל (דברי באותו ערב לוטים בזה כנספח ב).

אגב, הארוחה עברה באוירה מוצלחת ביותר. תרמו ליצירת אוירה זו חבריו לנשיא מימי המחנות הצרפתית במלחמת העולם השנייה, שהם כיום אזרחי ישראל ואשר השתתפו באירוע. מר שאבאן דלמאס פתח את הערב בבקשה לנוכחים לאמר לו כמה הוא יוכל להיות לעזר להם במקרה שיחול מהפך בשלטון בצרפת, ואכן שורה ארוכה של נושאים הועלו בתחומים שונים ומגוונים.

OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL
OF THE STATE OF NEW YORK

STATE OF NEW YORK, ss. SEAN P. CAHILL, County Clerk.

IN SENATE, JANUARY 15, 1913.

REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE.

IN SENATE, JANUARY 15, 1913.

1. THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE HAVE THE HONOR TO ACKNOWLEDGE THE RECEIPT OF THE FOLLOWING REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE, IN RESPONSE TO A RESOLUTION PASSED BY THE SENATE, JANUARY 15, 1913.

REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE, IN RESPONSE TO A RESOLUTION PASSED BY THE SENATE, JANUARY 15, 1913.

2. THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE HAVE THE HONOR TO ACKNOWLEDGE THE RECEIPT OF THE FOLLOWING REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE, IN RESPONSE TO A RESOLUTION PASSED BY THE SENATE, JANUARY 15, 1913.

3. THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE HAVE THE HONOR TO ACKNOWLEDGE THE RECEIPT OF THE FOLLOWING REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE, IN RESPONSE TO A RESOLUTION PASSED BY THE SENATE, JANUARY 15, 1913.

4. THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE HAVE THE HONOR TO ACKNOWLEDGE THE RECEIPT OF THE FOLLOWING REPORT OF THE COMMISSIONERS OF THE LAND OFFICE, IN RESPONSE TO A RESOLUTION PASSED BY THE SENATE, JANUARY 15, 1913.

בקשר לרמת הגולן השיב מר שאבאן דלמאס בנימה מבודחת כי, גם אם הדיווח העיתונאי הוא מדויק, לא הוא שיגן על מיטראן, והוסיף כי סוריה כופרת בקיומו של גבול לא רק עם ישראל כי אם גם עם לבנון וירדן, וכי קשה מאד לדבר בהגיון עם אסד שכן מה שהיה לאסד לאמר למיטראן הוא כי ישו הנוצרי היה סורי. בארוחה עורר סיפור זה גל של גיכוחים וצחוק, ואנדרה שוראקי העיר שמיטראן צריך היה להשיב לאסד שגם הוא (מיטראן) הוא סורי. מאז אותה ארוחה למדתי שדברי הנשיא אסד הללו הם פחות מגוכחים ממה שניתן לחשוב לשמע הסיפור.

3. אמש, בארוחה לכבוד מר רגייס דברה, העליתי בפירוט רב יותר את הטיעון שלנו בנושא רמת הגולן, נתתי לו עותק של הדברים שאמרתי לשאבאן דלמאס (נספח ב) וכן צרפתי תדפיס של המאמר על רמת הגולן, הנזכר בסוף נספח ב. (צלום המאמר לוטה).
4. תקוותי שכל הפעילות הזו תקל עליך להשיג הכחשה או תיקון או, לפחות, מיתון של הדברים הקשים, שסופרת "מעריב" שמה בפי נשיא צרפת.

בכרכה
די"ר יעקב מירון

העתקים: מר משה נסים, שר המשפטים
די"ר אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי, משרד החוץ.
די"ר יוחנן מנור, נשיא האגודה לידידות צרפת-ישראל.

[illegible]

הוא השיג אסד מבוקר מישראל בארצו —
ולחשת מהחברים ישמע בוודאי ראש הממשלה
בשיתוף עם הנשיא ועם ראשי הממשלה הצר-
פאריס: ראשית, הדגשת אבוזיז של אחד
שונים שכן הציג המערב המבקר כסורה על
ההחלטה היראשון של סוריה. בעולם המערבי
המאבק נגד ישראל: שנית, הסכמה צרפתית
לקחת שאין עוד לדרוש נסיגת סורית מלבנון



ALLOCUTION FAITE PAR LE PROFESSEUR YAAKOV MERON AU COURS DU
DINER OFFERT PAR LES AMITIES FRANCE-ISRAEL EN L'HONNEUR DE
MONSIEUR JACQUES CHABAN-DELMAS A JERUSALEM LE 12 DECEMBRE 1984.

Monsieur le Président,

Depuis des siècles la France a un investissement au Proche
Orient. Cet investissement donne des rendements jusqu'à nos jours,
et dans le domaine culturel et dans le domaine politique.

Pour le premier permettez-moi de vous lire un court passage
d'une lettre provenant de Beyrouth, au Liban, qui m'est arrivée
l'été dernier. L'auteur en est un juriste libanais.

"Monsieur,

Je suis conscient que nos deux peuples sont
voués à avoir des relations très étroites et que si
jusqu'à présent les forces du mal ont tout fait pour
nous en empêcher, il ne faut cependant sur le plan
individuel laisser le poids des circonstances nous
écraser.

Ainsi j'ai songé à la possibilité d'organiser,
si possible sous votre bienveillance, une visite à
la faculté de droit de l'université de Jérusalem,
par un groupe de jeunes avocats et juristes libanais
et ce pour amorcer des contacts qui pourraient être
très utiles aux niveaux académique et humain."

A la suite de cette lettre, j'en ai reçu une autre, de
la même provenance, et qui dit ceci:

"... il faut avouer qu'après la fermeture du bureau
de liaison israélien à Dbayé, on a vu malheureusement,
le pays basculer sous la coupe syrienne, les ministres
musulmans du gouvernement libanais, menant une "chasse
aux sorcières" contre tous ceux qui auraient pu ou
pourraient avoir une relation quelconque avec les

israéliens, Cette ambiance a eu pour résultat immédiat, la défection de beaucoup de confrères qui étaient pour un temps favorables à la visite et qui maintenant considèrent qu'elle pourrait mettre en péril leur avenir professionnel,

Heureusement, convaincus comme moi de la noblesse de notre entreprise, ... trois de mes amis et confrères ont maintenu leurs positions."

Ce n'est pas par hasard que ces lettres sont écrites en français. Je crois que la France a un rôle à jouer dans la promotion des relations amicales entre Israël et ses voisins et pas seulement avec le Liban.

Mon autre remarque se réfère, en effet, à un autre voisin d'Israël: la Syrie. Le Président Mitterand vient d'effectuer une visite officielle en Syrie, pendant laquelle il a trouvé opportun d'y faire la déclaration suivante:

"Ma position est connue. Je me suis exprimé de vive voix et par écrit à ce sujet. Le Golan n'est point un territoire israélien mais un territoire syrien. Il appartient légalement à la Syrie."

Je ne garantis pas l'authenticité de chaque mot car je n'ai vu cette déclaration qu'en hébreu (Maariv, 5 décembre 1984, reportage de Mademoiselle Tamar Golan) et ceci en est une traduction faite par moi-même.

L'ancienne frontière entre la Syrie et la Palestine était en partie, l'oeuvre de la France, accomplie, il est vrai, en collaboration avec l'Angleterre, après la fin de la première guerre mondiale. A l'époque la France a fait son travail beaucoup mieux que l'Angleterre, de sorte que la frontière établie alors était beaucoup plus favorable à la Syrie qu'à la Palestine et par conséquent, qu'à Israël. Toutefois, l'Accord de 1923 entre la France et l'Angleterre au sujet de cette frontière contient une réserve qui aurait dû inciter le Président de la République à plus de prudence qu'il n'en a manifestée dans sa déclaration à Damas.

Cette réserve laisse la fixation définitive d'une bonne partie de la frontière à des pourparlers ultérieurs, dénommés dans l'Accord "révision périodique" "dès que le besoin s'en fait sentir". Jusqu'ici de tels pourparlers ultérieurs n'ont jamais eu lieu, et d'ailleurs, la Syrie elle-même a nié à maintes reprises, et de la façon la plus officielle qui soit, l'existence de toute frontière entre elle et Israël. Cette position syrienne laisse une vaste latitude pour la délimitation à l'avenir de la frontière, car, si vraiment aucune frontière n'existe, rien n'empêche de tracer la frontière quelque part, disons à cinq kilomètres de Damas. Dans ce cas la déclaration présidentielle attribuant le Golan à la Syrie, se trouve quelque peu compromise.

La France est bien placée pour faire comprendre aux dirigeants syriens qu'en niant l'existence d'une frontière entre la Syrie et Israël, la Syrie court le risque de perdre un gros morceau de territoire. Si, par contre, les syriens s'avisent de changer d'avis et désirent revenir à l'ancienne frontière, ils ne pourront plus se soustraire à des pourparlers ultérieurs, comme prévus dans l'Accord de 1923.

La France a donc son mot à dire sur le différend qui oppose la Syrie à Israël, mais peut-on souhaiter, Monsieur le Président, que ce mot soit à l'avenir plus nuancé, plus fidèle aux données du problème, en somme plus constructif pour la promotion de la paix?

Pour de plus amples détails V. Y. MERON, "Les Hauteurs du Golan avant la Guerre des Six Jours" (en anglais) dans: M. SHAMGAR (ed.) MILITARY GOVERNMENT IN THE TERRITORIES ADMINISTERED BY ISRAEL, Jérusalem 1982, pp. 85 - 107, notamment p. 87.

Military Government
in the Territories Administered by Israel
1967 - 1980

The Legal Aspects

Volume I

Edited by
Meir Shamgar

Hebrew University Jerusalem -- Faculty of Law
The Harry Sacher Institute for Legislative Research
and Comparative Law

JERUSALEM, 1982

הוצאת
המכון
למחקר
ושיקום
הממשלה
הישראלית
1982

CHAPTER III
THE GOLAN HEIGHTS 1918-1967

Ya'akov Meron*

In memory of Yehezkel Twaig, the
beloved Officer for Judicial Affairs,
Headquarters, Israel Defence Forces,
Samaria and Judea.

A. INTRODUCTION

Among the numerous treaties concluded by Syria since its independence,¹ none concerns Syria's south-western frontiers where the Golan Heights are found. Legislative Decree *marṣūm tasri'i* No. 51 of 27 August 1964, which established the region as a county (*muhāfaza*) of its own, named Quneitra², indicated that the Golan Heights have a character different from the rest of Syria. However for any data about the shaping of the legal status of that region internationally one must delve into the history of its incorporation into Syria.

Under the Sykes-Picot Agreement concluded on 16 May 1916³ the whole of the Golan Heights was to be handed over to the French as part of the area to be allotted to them after the end of the First World War. The French were to receive the area north of Palestine and the northern boundary of Palestine was to be a line from the

* Senior Lecturer in Moslem Law; Adviser on the law of Arab countries, Ministry of Justice, Jerusalem.

The views expressed in this article are the author's and are not necessarily those of any Israeli official authority.

¹ Listed in Fuad Shubāt, *Al-Dalil al-Daim lil-Qawanin wal-Anzima al-Suriyya*, regularly published by the Arab Press and Research Institute, Damascus, 1-43.

² Syrian Official Gazette No. 39 for 1964, p. 8031. By Legislative Decree No. 87, dated 31 October 1964. (Syrian official Gazette 49 *ibid*, p. 10453) it was provided that pending the establishment of 'the necessary administrative departments', the official organs which served the county before the establishment would continue to do so.

³ *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, First Series Vol. IV (1952), pp. 241-250. See also Paul Pic, *Syrie et Palestine*, (Paris 1924), pp. 56-58.

Mediterranean coast, a short distance north of Acre, to a point on the north-western shore of Lake Tiberias.

The Sykes-Picot line underwent modifications in the Lloyd George-Clemenceau agreement of December 1918–February 1919⁴ and the Allenby-Gouraud agreement of December 1919.⁵

The temporary line which resulted from the Allenby-Gouraud agreement was never very clear to either of the parties.⁶

Following the decision taken on 25 April 1920 at San Remo, vesting in Britain and France the Mandates over Palestine and Syria respectively,⁷ negotiations were pursued between the British and the French⁸ culminating in the Franco-British Convention of 23 December 1920.⁹

⁴ H.F. Frischwasser-Ra'anani, *The Frontiers of a Nation*, (London 1955), pp. 98–100.

⁵ *Documents on British Foreign Policy 1919–1939*, First Series, Vol. IV, No. 400, enclosures 1, 2, 3. Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 120.

⁶ "In various maps of those days, which are found in the Public Records Office in London, I found several versions with considerable differences between them as to the place and the tracing of this 'temporary frontier'. Between these British versions there is a difference which reaches at certain points to 8–10 kilometers. I was unable to consult the French versions of the temporary frontier but there are several indications showing that the French too were not very clear about its location." M. Brawer, *The Northern Border of Palestine and the Story of its Determination during the Mandatory Period* (1969) (in Hebrew). *Idem*, *Frontiers of Israel* (London 1958).

⁷ For a brief survey of the major steps leading to the establishment of the French Mandate in Syria see *La Syrie et le Liban sous l'Occupation et le Mandat français 1919–1927* (Berger Laurant Editeurs), pp. 22–28.

⁸ These were preceded by:

- (a) a British proposal made by Lloyd George on 20 March 1919 to modify the Sykes-Picot boundary so as to include in Palestine the Jebel Druze area which is found to the East of the Golan Heights (known in Arabic as the Hauran): see Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 110;
 - (b) a French claim made in December 1919 to *inter alia* "the fertile Houran, the Jebel Druze and the water resources of the Damascus area": *ibid.*, pp. 121, 122;
 - (c) a discussion about *inter alia* Palestine's northern border between Mr. Justice Brandeis and Mr. Balfour on 19 June 1919 (*Documents on British Foreign Policy 1919–1939*, First Series, Vol. IV, pp. 1276–7, and also Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 114) as well as a message from President Wilson to the British Government conveyed in a letter dated 10 February 1920 (*ibid.*, p. 624);
 - (d) a letter dated 29 June 1920 from Mr. Vansittart to Major Young, wherein the latter is informed that the French "have now put forward a distinctly less satisfactory line (though of course it includes Banias and Metullah)": *Documents on British Foreign Policy 1919–1939*, First Series, Vol. 13 (1963), p. 300.
- ⁹ Franco-British Convention of 23 December 1920, Cmd 1125, *British and Foreign*

This Franco-British Convention included the northwestern part of the Golan Heights in Palestine. "From Metullah the boundary was to run along the track leading to Banias and Quneitra, leaving the track on the French side of the border. Further south the boundary was to follow the bed of Wadi Mas'adiyya and one of its tributaries to the northern shores of Lake Tiberias, a short distance south-east of the entry of the Jordan, cut across the lake to Samakh (Zemah), leaving the eastern half of the lake on the French side of the frontier."¹⁰

The Convention of 23 December 1920¹⁰ granted Britain "the right" to readjust a certain section of the frontier mentioned in the Convention.¹¹ However, as far as other sections of the frontier were concerned, including that section which encompassed the northwestern part of the Golan Heights, no mention is made of any "right" of re-adjustment. Quite the contrary, the work of the Commission, which was to be established under article II of the Convention, was merely "to trace on the spot the boundary laid down in Article I",¹² and to "demarkate" it "on the ground". On the other hand paragraph I of article V provided for "periodical revision of the Agreement" "as need arises".

The role of the League of Nations under this Convention was limited to decision in cases of disagreement as to the work of the Commission and also the preservation in its archives of a copy of the Commission's final report.

The appropriateness and possibly the legal validity of the Franco-British Convention of 20 December 1920 were not self-evident to Earl Curzon, the then British Foreign Minister. "Article 9 of the Convention... actually refers to articles in the Mandate" he wrote on 26 December 1920...¹³ [A]wkward questions might be raised in Parliament and press if the Convention containing these references were published before the Mandates had been approved or published". "[I]t seems inadvisable to publish a Convention which deals with a

State Papers, Vol. 13, pp. 355–60. League of Nations, *Treaty Series*, 1924, pp. 304 *et seq.* Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 135.

¹⁰ ISRAEL, STATE OF, (Historical Survey) in *Encyclopedia Judaica*, column 312.

¹¹ In order to enable the British "to construct a railway in the valley of the Yarmuk". In paragraphs 3 and 5 of article V of the Convention these rights are referred to as "the right" in the singular but in paragraph 6 in the plural as "the rights".

¹² The expression "to trace in detail" appears also in article I in connection with the portion of the frontier between Banias and Metullah.

¹³ *Documents on British Foreign Policy 1913–1939*, First Series, Vol. 13, p. 425

number of points arising from the conferment of the Mandates. Please communicate accordingly with French Minister for Foreign Affairs and suggest that publication of the Convention be suspended until at any rate it is clear what action Council of the League will take regarding 'A' Mandates".

These misgivings did not, however, delay greatly the publication of the signed Convention. Furthermore, the Commission which was to demarcate the frontier "on the ground" was set up and began its work.

B. THE DETERMINATION OF THE FRONTIER

"The Commission was given the right to make considerable revisions of the frontier since the British government still hoped that France might consent to a local bargain to give Palestine a somewhat better boundary".¹⁴

During 1921-1922 the British gave up the area allotted to them in the Golan Heights in return for an area to the south of Lake Tiberias. This change was made in order to avoid dividing the lands of Amir Mahmud el Faour el Fadl, an influential landowner and sheikh of a bedouin tribe. On the other hand the area to the south of Lake Tiberias, which reverted to the British, included lands which belonged to Abbas Effendi who lived in Haifa under British rule. The frontier was thus changed wholly to Palestine's disadvantage.¹⁵ From Banias the frontier turned due south following the hill slopes just east of the Hula and the Jordan, at some places at a distance of no more than fifty meters from the river to the point where the Jordan joins Lake Tiberias. On the shore of this Lake the frontier left a narrow strip, limited to no more than ten meters of territory, to Palestine. It was only about halfway along the eastern shores of the Lake that the boundary left the shore and climbed up the steep mountain slopes of the Golan Heights and ran southward, along the top of the escarpment to the valley of the Yarmuk near the spa of Al-Hamma. Here the boundaries of Syria, Western Palestine and what was later Transjordan met.¹⁶

In the final stage of the Commission's work "the French demanded that the boundary should be moved about three-quarters of a mile

¹⁴ Frischwasser-Ra'anan, *op. cit.*, p. 137.

¹⁵ *Ibid.*, p. 138.

¹⁶ ISRAEL, STATE OF (Historical Survey) in *Encyclopedia Judaica* column 312.

(1,300 m.) westward, with its extreme north-eastern point near the village of Banias, so as not to cut the main track connecting the Golan Heights with the Lebanon and the Mediterranean coast. This meant that the Banias springs, one of the main sources of the Jordan would pass from the British to the French controlled area. It was agreed to concede it to the French *temporarily* and leave the final settlement in this section to further negotiation".¹⁷

The final line was submitted in a report by the Commission on 3 February 1922 and signed by the British and French Governments on 7 March 1923.¹⁸

Meanwhile, on 24 July 1922, the Council of the League of Nations approved the British Mandate over Palestine and the French Mandate over Syria and Lebanon.

The preamble of the mandate for Syria and Lebanon¹⁹ states that "the Principal Allied Powers have agreed that the territory of Syria and Lebanon... *within such boundaries as may be fixed by the said Powers*, be entrusted to a Mandatory". Similarly the preamble of the Mandate for Palestine states that "the Principal Allied Powers have agreed... to entrust to a Mandatory... the administration of the territory of Palestine... *within such boundaries as may be fixed by them*".²⁰

Both Mandates include a prohibition, in almost identical terms, against the alienation of any part of the mandated territory.

Article 4 of the Syrian Mandate provided that the "Mandatory shall be responsible for seeing that no part of the territory of Syria and Lebanon is ceded or leased or in any way placed under the control of a foreign Power".

Article 5 of the Mandate for Palestine provided that the "Mandatory shall be responsible for seeing that no Palestine territory shall

¹⁷ *Ibid.*, columns 312-313. Emphasis added.

¹⁸ *British and Foreign State Papers*, Vol. 117, part I (1923), pp. 292-307. League of Nations, *Treaty Series* (1924), pp. 364 *et seq.*

¹⁹ English text reproduced in H.M. Davis, *Constitutions, Electoral Laws, Treaties of States, in the Near and Middle East* (2nd Ed. 1953), pp. 283-290. Emphasis added.

²⁰ Cited in Z. Blum, *Secure Boundaries and Middle East Peace* (Jerusalem 1971), p. 113. Emphasis added. This text had appeared in article 95 of the still-born Treaty of Sèvres of 10 August 1920, which was never ratified. See Pic, *op. cit.*, p. 35.

be ceded or leased to, or in any way placed under the control of, the Government of any foreign Power".

The Mandates were, however, not to come into force for more than a year after they were approved by the Council of the League of Nations, for reasons which had nothing to do with the question of the frontiers.²¹ Thus the Treaty of Lausanne²² of 24 July 1923 was signed before the Mandates came into force. Article 16 of this Treaty states:

"Turkey *hereby* renounces all rights and titles whatsoever over or respecting the territories situated outside the frontiers laid down in the present treaty... the future of these territories and islands being settled or to be settled by the parties concerned".

The word "hereby" which we have stressed received its full meaning in the light of the last words of article 17:

"The renunciation by Turkey of all rights and titles over Egypt and over the Soudan will take effect as from 5 November 1914".

Indeed the Mandatory Powers could hardly dispose of the territories entrusted to them before Turkey renounced her sovereignty over those territories.

The Mandates in both Palestine and Syria came into effect on 29 September 1923²³ and the Permanent Mandates Commission of the League of Nations began to take an interest in the treaties and conventions signed by the Mandatory Powers on behalf of the mandated territories. Questioned on this subject by Mr. Gilchrist (Acting Secretary), the French representative, Count Clauzel, replied that "if certain treaties or conventions had not been registered it was because such a procedure *had been forgotten* [sic] or for some other reason". Pressed further by the Acting Secretary, another French representative, M. de Caix, came to the help of Count Clauzel, pointing out that "very few Conventions had been concluded by Syria. An extradition convention with Palestine was about the only one."²⁴ At that stage,

²¹ Pic, *op. cit.*, pp. 61-62, gives two reasons for this delay: objections raised by Italy and the slow progress made by the Committee on the Holy Places. The author suggests a third reason which appears to him to have had an influence namely "panislamic agitation on the northern confines of Syria".

²² See (1924) 18 *AJIL* I.

²³ Pic, *op. cit.*, p. 62.

²⁴ League of Nations, Permanent Mandates Commission, *Minutes* of the 7th Session held at Geneva, 19-30 October 1925, p. 25. Emphasis added.

the 1920 Franco-British Convention was forgotten by the French authorities. It was, however, mentioned three years later by the same M. de Caix: "A mixed Anglo-French Commission had, in 1920, only determined on the spot the boundary between the two mandated territories from the sea to the valley of Yarmouk".²⁵ The British representative had already in 1924 presented "the frontier between Syria and Palestine" as "clearly shown" on the maps of Palestine.²⁶

Did the 1920 frontier agreement require the League of Nations' approval? Such approval would have been superfluous had the frontier agreement merely provided for the determination "on the spot" of "the boundary between the two mandated territories", as claimed by M. de Caix. On the same day, but with regard to the frontier between Turkey and Syria, M. de Caix himself observed that "the mandatory Power was not called upon to reopen a discussion regarding the delimitation of a territory of which it was in charge and of which *it could not abandon any part*".²⁷ However, a more far-reaching opinion was held by Quincy Wright in 1930: "The Council" of the League of Nations "has been especially anxious to make it clear that it is not responsible for the boundaries of mandated territories",²⁸ although "the mandatory is responsible for preserving the territorial integrity of the 'A mandates' once their boundaries are fixed by express provision of the mandates".²⁹ "As the Council looks upon the territorial limits of Mandates as facts its consent is not necessary for the modification of frontiers, but the practice is to the contrary".³⁰ Hence not only a technical frontier agreement dealing with its demarcation on the spot, but even the Franco-British Convention of 23 December 1920 did not require League of Nations approval according to Quincy Wright. In fact, probably in view of the practice which is "to the contrary", Quincy Wright took pains to indicate that the

²⁵ *Ibid.*, *Minutes* of the 13th Session held at Geneva, 12-29 June 1928, p. 176.

²⁶ *Ibid.*, *Minutes* of the 4th Session held at Geneva, 24 June-8 July 1924, p. 90.

²⁷ *Ibid.*, *Minutes* of the 13th Session, p. 175. M. Boncour asserted that the treaty in question was merely for the delimitation on the spot of the Angora agreement of 1921 and did not involve any cession of territory. (L. of NN. Council, March 1926 XXXIX O.J. VII 522). This contention was endorsed by the Mandates Commission at its 8th session (P.M.C. *Min.* VIII 204, X 192). See Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations* (1930), p. 122.

²⁸ Wright, *op. cit.*, p. 117, note 36.

²⁹ *Ibid.*, pp. 120-121, note 46. See p. 89 above.

³⁰ *Ibid.*, p. 119, note 43.

modification of the boundary between Palestine and Iraq and Syria by that Convention occurred before the mandates were confirmed. The same formalistic argument should have sufficed, for Quincy Wright in 1930, to absolve the final frontier agreement signed by England and France on 7 March 1923 from any need of approval by the League of Nations, since the Mandates came into effect only on 29 September 1923.³¹ However, far from taking such a position, that writer made it clear that the mandatory's power to make treaties or agreements with respect to mandated territory "does not apply to boundary or other agreements directly affecting the terms of the Mandate. The Council intimated that it should be given the opportunity to confirm the agreement, pending in March 1926 between France and Turkey, defining the boundary of Syria. The exclusive control of the mandatory over foreign relations of the territory, said M. Sjöberg of Sweden, the *rapporteur*, 'do not include power to cede or lease, on its sole authority, any part, however small of the territory'". As shown above the frontier agreement of 7 March 1923 involved considerable transfer of territories, including the Golan Heights, and therefore required League of Nations approval.³²

In the absence of League of Nations approval, the Zionist leaders, who "were deeply disappointed at the loss of... Hauran", i.e. the Golan Heights, "tried to achieve a peaceful change in the frontier by settling land in Syria... but these attempts were violently opposed by the French, and especially by General Gouraud, General Weygand and M. de Jouvenal. Jouvenal later said that he would be willing to

³¹ See note 23 above.

³² In the discharge of their functions, demarcators are bound by the terms of the agreement. In some cases they are, however, allowed discretionary powers to deviate from a delimited boundary. Disputes may arise about the scope of this power. For instance, in the *Temple of Preah Vihear Case*, a mixed boundary commission was entrusted with the task to adopt and modify the boundary defined in a treaty. One of the questions raised was whether the commission had the power to substantially deviate from the treaty delimitation. *I.C.J.* 1962, Pleadings, Oral Arguments, Documents Vol. II, p. 326. Surya P. Sharma, *International Boundary Disputes and International Law* (Bombay 1976), pp. 66-67. Besides, "[t]here is a great deal of confusion, both in the work of publicists and the practice of the states, in relation to the operational meaning and scope of the delimitation" (*ibid.*, p. 25). For this author's view on the meaning of delimitation, see *ibid.*, pp. 29, 36, and 62 *et seq.* In the Polish-German Boundary Dispute, Poland interprets "delimitation" in the Potsdam Agreement in the sense of demarcating on the ground (*ibid.*, pp. 71, 72, 73). There is little doubt that this is the meaning of "delimitation" in the context of the 1923 boundary between Syria and Palestine.

allow Jewish settlement near the Euphrates or, indeed, anywhere in Syria except in the vicinity of the Palestinian frontier, where he feared Jewish *irredenta*".³³

The international frontier agreement between Syria and Palestine signed on 7 March 1923 was approved by the Council of the League of Nations at its 86th Session in 1935,³⁴ on the understanding that the frontier as delimited caused no inconvenience to the local populations, as eleven years of experience since 7 March 1923 showed.

C. THE ARMISTICE REGIME

Syria's invasion of the newly established State of Israel on 15 May 1948, put the 1923 frontier to its first military tests. Violating the international frontier, "Syria succeeded in capturing an Israeli settlement, *Mishmar Ha-Yarden*, situated within the territory allotted to the proposed Jewish State in the General Assembly resolution of 29 November 1947, and remained in control of it until the end of the armed activities. In addition to *Mishmar Ha-Yarden*... Syrian forces held a narrow strip on the eastern shore of Lake Tiberias south of 'En Gev, and a very small area adjacent to the north-east corner of the Syrian-Israel frontier. The last two areas were also situated within the territory allotted to the Jewish State under the partition plan".³⁵

The position of the United Nations with regard to the international frontier of 1923, following the Syrian invasion in the 1948 war, found expression during the armistice negotiations between Syria and Israel. "It is obvious that the international frontier cannot be changed by an armistice convention" said M. Vigier who presided over the negotiations.³⁶ In the draft agreement proposed by Dr. Bunche, the U.N. mediator, the following provision related to the international frontier:

"5. (a) Where the Armistice Demarcation Line does not correspond

³³ Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 139, and reference there.

³⁴ League of Nations, *Journal Officiel*, XVIe Année, No. 6. Procès-Verbal de la 86ème session du Conseil, 22 mai 1935, pp. 604, 605-6. The text of the opinion of the Permanent Mandates Commission appears among the annexes at p. 663. See also Société des Nations, *Journal Officiel*, Actes de la 15ème Session Ordinaire de l'Assemblée, Procès-Verbal de la Sixième Commission, p. 71.

³⁵ N. Bar-Yaacov, *The Israel-Syrian Armistice* (Jerusalem 1967), p. 36.

³⁶ *Ibid.*, p. 42.

to the international boundary between Syria and Palestine, the area between the Armistice Demarcation Line and the boundary, pending final territorial settlement between the Parties, shall be established as a Demilitarized Zone. . .

- (b) The purpose of the Demilitarized Zone shall be to safeguard the territorial claims, positions and interests of both Parties pending final territorial settlement".³⁷

On 16 June 1949, Mr. Vigier said that "the aim of the negotiations was to draft an armistice agreement, leaving aside the question of territorial settlement".³⁸ In his Explanatory Note addressed on 26 June 1949 to the Governments of Israel and Syria respectively, Dr. Bunche reiterated that, much the same as in the Israeli-Transjordan Armistice Agreement and in the Egyptian-Israel Agreement, the Demilitarized Zone in the Syrian-Israel Armistice Agreement has no bearing upon "the sovereignty over or the final disposition of the territory involved" nor did it prejudice the questions of "administration, jurisdiction, citizenship and sovereignty" of that territory.³⁹ Major General Burns, Chief of Staff of the UN Truce Observers, noted that the Armistice Agreement contained no clause authorizing Syria to consider any particular area of the Lake of Tiberias as Syrian waters nor were the Syrians entitled to enter the ten meter strip along the northeastern shore of the Lake.⁴⁰

The position of Israel was that the Demilitarized Zone remained Israeli territory. "In the Israel-Syrian Mixed Armistice Commission and in the Security Council, the representatives of Israel have indicated that, in their opinion, the question of sovereignty over the demilitarized zone was not left in abeyance pending a final settlement. They have claimed that Israel enjoys sovereign rights over the zone".⁴¹ "[T]he area would belong to Israel and not be outside her territory. Israel law would

³⁷ *Ibid.*, p. 50.

³⁸ *Ibid.*, p. 52.

³⁹ *Ibid.*, pp. 56, 58.

⁴⁰ S/3156/Add I, 30 December 1955, and Bar-Yaacov, *op. cit.*, pp. 222, 236.

⁴¹ Report dated 6 January 1955 by the Chief of Staff of the United Nations Truce Supervision Organization in Palestine in: Security Council, *Official Records*, Supplement for January-March 1955, document S/3343, p. 4. "In agreeing to refrain from introducing its armed forces into the area, Israel was not in any way required to renounce, nor did it renounce, its full rights within the Zone": Annex B to the above report, which is a memorandum dated 27 December 1954 from the Ministry of Foreign Affairs of Israel.

be applied and the Arab civilians returning to the Zone would be Israel citizens".⁴²

The General Armistice Agreement of 1949 did not supersede the 1923 Anglo-French Agreement. Since, however, it "prohibited any crossing of the armistice demarcation line by civilians and made no exception for fishermen"⁴³ there can be little doubt that the Frontier Agreement was particularly affected. Indeed, Israel was "willing to consider a renewal of the Anglo-French Agreement of 1923"⁴⁴ but such a renewal did never take place till 1967.

The position of Syria was clearly stated by Mr. Tarazi, its representative at the Armistice negotiations, who was later to become the Syrian representative at the United Nations:

"There is no international border between Israel and Syria. There was a political border between Syria and Palestine. We have to sign an armistice agreement not on the basis of the political border, but on the basis of the armistice line."⁴⁵

The same position was expressed even more succinctly by another representative of Syria to the United Nations, Faris Bey el-Khuri, who was also a veteran Syrian nationalist leader⁴⁶: Syria, which prior to the signing of the Armistice Agreement occupied the territory of the Demilitarized Zone, would insist, when a final peace agreement is concluded, that this territory should be returned to her control. Pending that final settlement neither Syrian nor Israel sovereignty existed in the demilitarized zone.⁴⁷ "Israel is not entitled to claim any right of sovereignty over the demilitarized zone. To say that the demilitarized

⁴² Bar-Yaacov, *op. cit.*, p. 53. On the basis of a letter from the Israel Minister for Foreign Affairs, the Israel Supreme Court held that a village in the demilitarized zone is inside the frontiers of Israel, but even independently of this letter the Supreme Court was of the opinion that "the sovereignty over the demilitarized zone is vested in Israel because 'sovereignty is certainly possible even without authority *de facto*'. *Al-Turani v. Attorney-General* (1952) 6 PD 1145; (1951) ILR, 164.

⁴³ Mr. Cornay, Representative of Israel, at the 1006th Meeting of the Security Council on 9 April 1962, para. 44.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 45. Emphasis added.

⁴⁵ Bar-Yaacov, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁶ El-Khuri was an intellectual leader of the insurrection against the French in 1925: See G. Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, (2nd ed.), pp. 269, 270.

⁴⁷ S/PV 541, 17 April 1951. Bar-Yaacov, *op. cit.*, p. 83.

zone is situated in Israel territory seems to me to be contradicting the Armistice Agreement", stated Mr. Tarazi, on 9 April 1962.⁴⁸

The Anglo-French Agreement of 7 March 1923 was cited from time to time by Syrian representatives⁴⁹ but rather as an historical source for "rights" allegedly grounded in custom.⁵⁰ In an annex to "Syrian Observations on the Report submitted to the Security Council by the Chief of Staff of the United Nations Truce Supervision Organization S/3343"⁵¹ Syria presented an extensive legal argumentation in favour of "positive international servitudes" which were laid down in the 1923 Anglo-French Frontier Agreement and in the Agreement between Palestine, the Lebanon and Syria to facilitate good neighbourly relations in connection with frontier questions, concluded by the two Powers aforesaid on 2 February 1926.

Coupled with the solemn statements of policy, Syria displayed considerable state activity beyond the 1923 international frontier.

In December 1953 a Syrian military order drew attention to movements on Lake Tiberias of Israeli fishing boats, guarded by armoured military boats, at a distance of less than 200 meters from the "Syrian shore" and directed the Syrian shore positions to open fire on any Israeli boat which came closer than 400 meters. Another order, dated 14 March 1954, from the Syrian Chief of Staff, limited the "territorial waters of the Syrian shore" to 250 meters from the shore, and fire was to be opened on Israel military boats approaching closer than 250 meters. An order dated 8 November 1955, from the Syrian commander of the south-western front, contained instructions concerning Israeli fishermen, in the Lake of Tiberias. They were not to be prevented from fishing unless they came closer than 250 meters from the shore.⁵²

The Syrian commander of the shore outpost at ad-Duqa who had been captured by Israeli army units in December 1955 was interrogated

⁴⁸ 1006th Meeting of the Security Council, para. 16.

⁴⁹ For example at the Mixed Israeli-Syrian Armistice Commission (S/3343/ Add I p. 17, and also pp. 9, 10, 12, and 15) as well as at the 999th Meeting of the Security Council, para. 40.

⁵⁰ See the report cited above, note 40, at p. 12: "natural and customary rights to fish, to draw water..." and Annex A to the same report which is an aide-memoire dated 15 December 1954 from the Ministry of Foreign Affairs of Syria: "the customary rights of the riparian Arab civilian population", para. 48 and 50.

⁵¹ These were forwarded to the UN Secretary General by Major-General Burns, Chief of Staff of the Truce Supervision Organization: S/3343 Add I.

⁵² S/3516/ Add. I, 30 December 1955, cited in Bar-Yaacov, *op. cit.*, pp. 221-222.

by a UN military observer. The commander stated that on 10 December 1955 he had fired at an Israel police boat with a bazooka when the boat was at a distance of 80 meters from the shore; he also admitted that he had received instructions by telephone from his company commander to fire at the Israel police boat if it got closer than 200 meters from the shore.⁵³

"Syria has challenged civilian activities and police patrolling along those parts of the international frontier which delineate the demilitarized zone and the ten-meter strip on the eastern shore of Lake Kinneret.⁵⁴ As a result of this policy, she succeeded in extending her control beyond the international frontier. She exercised jurisdiction in certain portions of the demilitarized zone and dominated the ten meter strip in a way which made it inaccessible to Israelis. In the area of Almagor,⁵⁵ Syria encroached not only upon the demilitarized zone on both banks of the Jordan, but also upon Israel territory lying west of the demilitarized zone".⁵⁶

Syrian policy denying the validity of the 1923 "political border" implied a denial of the applicability of Israeli law in areas on the former Palestinian side of and now Israeli side of this border. Syria thus maintained that the Palestine Land Development Company "had no right in law justifying expropriation of Arab lands and no executive power to compel the landowners to accept the execution of the Hula project on their lands".⁵⁷

The same Syrian policy also threw light on defects found in the

⁵³ Bar-Yaacov, *op. cit.*, p. 221. For the situation in February, March and April 1966, which was essentially the same, see *ibid.*, p. 236.

⁵⁴ Writing in 1966 Bar-Yaacov (*op. cit.*, p. 236) states "Syrian army positions are in full control of the ten-meter strip; the troops manning them prevent by force the access of Israelis to the strip and abduct Israeli civilians who approach the strip from the lake".

⁵⁵ "...land situated in Israel territory west of the central demilitarized zone", which was invaded by a large Syrian force in 1951, "had for a number of years been subjected to Syrian military infiltration and to a certain extent, Arab cultivation". "Thus, on 25 May 1963, an Israel complaint stated: 'Lands situated in Israel, west of a line between approximately M R 20842-25819 and M R 20870-26000, are being cultivated by Syrians who crossed both the international boundary and the western limits of the demilitarized zone'" (*ibid.*, p. 200, 216). "Arab farming in any part of the demilitarized zone means a corresponding extension of Syrian control west of the international frontier" (*ibid.*, p. 210).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 259. Emphasis added.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 71. In fact Israel never pretended to expropriate any "Arab lands" in the demilitarized zone.

1923 international frontier. "During his visit to the Middle East in January 1959 Mr. Hammerskjöld proposed that the whole of the armistice demarcation line and of the international frontier be surveyed and marked on the ground".⁵⁸ This was again requested by Israel on 24 June 1963, with regard to the Almagor area,⁵⁹ and on 24 August 1963, in a report to the UN Secretary General, Lieutenant-General Bull, the Chief of Staff of the U.N. Truce Observers, "drew attention to the necessity for marking the armistice demarcation line and the former international frontier, where the armistice demarcation line follows the boundary line. In many cases, he stated, there were doubts as to the location of the line, and this had been and remained a source of incidents". The recommendations of Lieutenant-General Bull were upheld by most members of the Security Council.⁶⁰ An opposing draft resolution presented by Morocco, but most probably formulated with the active participation of the Syrian representative, made no reference to any survey of the armistice demarcation line and the international frontier.⁶¹ Syria objected to the marking of the whole international frontier "since such marking might be taken as recognition on her part that the line indicating the old mandatory frontier represents the present frontier between Israel and Syria. Syria has firmly denied the existence of an international frontier between herself and Israel". "Syria has been interested in the marking of the armistice demarcation line where it delimits the western limits of the demilitarized zone, in order to throw doubts on the inclusion of the zone within Israel territory".⁶²

In addition to the formal defects in its demarcation, the 1923 line suffered also from inherent defects. Syrian positions dominated almost all the disputed fields. Writing in 1966, Bar-Ya'acov states: "Along the whole frontier of about seventy-six kilometers, with the exception of the area of Almagor, Syrian positions are entrenched on the top of a series of high ridges overlooking the Israel settlements and the land cultivated by them. These positions are, on the average 460 meters higher than the settlements and the soldiers stationed there are able at will to shoot at Israeli farmers without fear of any effective counter-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 244.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 200-204, based on S/5401, 24 August 1963, Annex II.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 255, based on S/PV 1165, 26 November 1964, and S/PV 1179, 17 December 1964.

⁶¹ *Ibid.*, p. 257.

⁶² *Ibid.*, *op. cit.*, p. 244. See also p. 288.

action. In the southern demilitarized zone, for instance the difference in height between the Syrian positions in Upper Tawafiq and the settlements of Ma'agan, Tel Qazir and Ha-On is some 500 meters in a range of one to one and a half kilometers. Only a very drastic military operation on the part of Israel ground troops or air force could overcome the topographical advantage which Syrians enjoy in practically the whole of the frontier area".⁶³

The continued Syrian disavowals of the 1923 international frontier, combined with the claim for future sovereignty over the demilitarized zones contiguous to the frontier, conferred upon Syrian encroachments on this frontier the dimension of a display of state activity intended to amount to actual effective control.⁶⁴ Whether this achieved the desired legal effect, or whether Syrian activities were no more than a series of violations of a legally binding boundary, as both Israel⁶⁵

⁶³ *Ibid.*, pp. 183-184. The difference in altitude of the Golan Heights and the Hula Valley respectively is about 3,000 feet. The demilitarized zones were "a source of constant friction" and "largely contributed to the setting in motion of the chain of events which in June 1967 led to large-scale conflagration now known as the Six-Day War": Blum, *op. cit.*, pp. 69, 94, 95.

⁶⁴ "[S]overeignty cannot be exercised in fact at every moment on every point of a territory" (Judge Huber in (1928) 22 *AJIL* 867, 877). The International Court in the *East Greenland case* (1921) *PCIJ*, Ser A/B No. 53 "traced the exercise of sovereignty through successive periods until the critical date when Norway sought to annex the territory". "A display of sovereignty at irregular and comparatively long intervals was held sufficient for effective occupation both in the *Island of Palmas* and *Eastern Greenland cases*": C.H.M. Waldock, "Disputed Sovereignty in the Falkland Island Dependencies" (1948) 22 *BYBIL*, 319, 321, 337.

⁶⁵ The basic conditions of acquisitive prescription are two according to Verykios: (a) "Le silence du véritable souverain, pendant un certain laps de temps assez long pour légitimer la possession du nouvel acquéreur"; (b) "L'exercice effectif, continu et sans lacune de la souveraineté territoriale". (Verykios, *La Prescription en droit international public* (1934), p. 75. D.H.N. Johnson, "Acquisitive Prescription in International Law" in (1950) 27 *BYBIL* 332, 348 upholds this formulation as identical to that made by Huber albeit less explicitly, in the *Island of Palmas case*. As for the peaceful possession necessary for the formation of acquisitive prescription, Johnson (p. 346) cites Faucille (*Traité de droit international public*, vol. I, part. 2, p. 761) who argues that the possession of Alsace-Lorraine by Germany after 1871 "was not sufficiently peaceful to allow prescription to operate". Moreover (p. 345) "in the *Chamizal Arbitration*, the Commissioners insisted that possession maintained in the teeth of constant opposition did not amount to prescription. Display of authority by one party, acquiescence in that display by the other party—those are the *sine qua non* of acquisitive prescription. The principle that the possession must be peaceful is, in fact, scarcely in doubt."

The Syrian "possession" of the demilitarized zones was certainly not peaceful, because Israel never acquiesced in it.

and the UN⁶⁶ saw it throughout the years 1949–1967, it still remains a fact that during those 18 years the 1923 frontier line did not play the role of an international boundary.⁶⁷ In view of this history the question

⁶⁶ The Minister for Foreign Affairs of Syria in the observations he made on the report, dated 6 January 1955, of the Chief of Staff of the U.N. Truce Supervision Organization, pointed out that "the Mixed Armistice Commission has implicitly admitted that the ten-meter strip (on the northeastern shore of Lake Tiberias) is part of Israel territory, and that Israel has consequently inherited the Palestinian territory delineated by the international boundary as defined in the said Franco-British Agreement of 7 March 1923... this is the first time in its existence that the Mixed Armistice Commission has made such a gross error with regard to the territorial question" (S/3343 Add I p. 13).

⁶⁷ *Two opposing theories of boundaries of, respectively, Sir Thomas Holdich and Professor L.W. Lyde are too well known.* The former who had actual and long experience in boundary demarcation accorded prominence to the defensive and military conception of the function of boundaries. Fortified by the conviction that signs of international good-will are not frequent enough to warrant boundary fixing that "would lead to the mingling together of the human fringes of the nations", Holdich contested Lyde's view that boundaries should be placed where population is dense and where people are forced to meet one another. Man being "a fighting animal", said Holdich, "he must be prevented from physical interference with his neighbour by physical means... A boundary must be a barrier." Of all the barriers, he thought, mountains were the best. He was particularly satisfied with [the] Pyrenees and the Alps, the Andes and the Himalayas. Failing high mountains, he recommended common divides and water partings, whose defensive value is also questionable. Deserts, swamps, forests and high mountains have of course contributed their barrier character to national defense, nevertheless, nature alone has nowhere created an impossible barrier.

Professor Lyde brought to bear upon the subject his wide knowledge of the historical, racial, linguistic, and economic relations of human groups. He reproached Sir Holdich for setting forth a purely military doctrine of boundaries, as if war were the normal state of man. In his view, a boundary must be an international feature, a promoter in peace and barrier in war. Civilization is "progress in the art of living together," he added. He was of the firm view that a boundary which encourages "a maximum of peaceful tendencies" and offers a barrier as good as a mountain range is the navigable river. River boundaries also favour cultural and linguistic assimilation and the incoming of outside ideas and of international tendencies.

"The above two theories manifest divergent alternatives. On the one hand, it has been told that nations are not trustworthy and, therefore, they should have defensible borders. As such defences are hard to find, they must be supplemented by artificial constructions and armies. On the other hand, nations are expected to live in peace across the waters of a river. *Actual practice of boundary-making, subsequent to the times these theories were devised, has proved that, their demerits aside, they both have some value.* It will be incorrect to assume that international ethics will be permanently so low that defensive boundaries will always be essential to safety against attack. On the other hand, *boundary makers do in fact draw boundaries on*

begs itself whether there are any compelling reasons for the maintenance in the future of the line delineated in 1922–1923.

D. PROSPECTS

A major consideration which in 1922–1923 led to the delineation of the frontier in a way which excluded the Golan Heights from Palestine militates since 1952 in favour of its inclusion in Israel. This consideration was based upon data relating to private ownership of land. The force of this consideration was admitted by the Syrian Government when in 1951 it founded its opposition to Israel's initiative in draining the swamps of the Hula on the private ownership of adjacent lands by individual Arabs in the demilitarized zone who, according to the Syrian Government "were strongly opposed to the work and... would not accept compensation".⁶⁸

The 1923 frontier between Syria and Palestine was drawn in ignorance of the fact that considerable stretches of land to the east of that line belonged to Jews. According to authentic documentary sources seen by the present writer, the main Jewish landowner was PICA (the Palestine Jewish Colonization Association), owning some 80,000 dunams⁶⁹ in the villages of Jilin, Kawkab Qibliyya, Muzra'a and Sakhem, in the subdistrict of Dra'a, and in the villages of Nafa'a (which is to the north of Sakhem al-Jawlan), Beit Akkar and Kawkab Shamaliyya in the subdistrict of Fiq.⁷⁰ Some of these properties, notably in the village of Jilin, were originally acquired by *Agudath Akhim*, a Jewish organization in Russia, which had also erected a number of buildings

defensible lines, as far as possible. Similarly, boundaries are not deliberately, and always, placed where people meet; nevertheless, considerations of "politico-ethnic frontier" suggested by Professor Lyde did play an important part in delimitation of international boundaries in post-World War periods" (emphasis added) (Shamra, pp. 38–39).

During the two world wars or in their aftermath, the "publicists were mainly concerned with the nature of boundaries in terms of their being good or bad from the perspective of military defence" "...during the period ending with World War II the emphasis had been completely shifted from the criteria by which a boundary was drawn to the functions it performed". (ibid., pp. 22–23).

⁶⁸ Bar-Yaacov, *op. cit.*, p. 71. In fact it was only after they were told by the Syrian Government to refrain from negotiating for compensation that they did so.

⁶⁹ A dunam consists of 1,600 square arshins = 939.3 square meters: See Jones W. Redhouse, *A Turkish and English Lexicon* (Constantinople 1921) p. 928b.

⁷⁰ Besides, nearer to Damascus, PICA owns land in Bousta in the subdistrict of Azra.

near the village of Nafa'a. Later the properties at Jilin were transferred to PICA. The initiative for the acquisition of land in Sakhem al-Jawlan came from two associations, one called *Shavey Tzion* in New York whose aim was to establish a settlement called in 1895 *Tiferet Binyamin*⁷¹ and the other founded in Roumania with the aim of establishing a settlement at Tel-Amidun. The transfer of the ownership to PICA occurred most probably as a result of the order issued by the Ottoman authorities in 1896 and put into effect in 1897, banishing Jewish settlers who were Russian or Roumanian nationals.⁷² Besides PICA's landholding one Jewish settlement called Bnei Yehuda managed, however, to survive the official Ottoman persecutions, probably because its settlers were Ottoman subjects, indigenous Jews from Safad. Their settlement in the Golan had been facilitated, and perhaps even instigated, by the Algerian Jew Shmuel Abu who had collaborated with the leader and hero of the Algerian resistance against the French occupation, Abd el-Qader. Taken prisoner by the French in 1847 Abd el-Qader was released in 1853 and settled in Damascus. Several thousand Algerians followed him to Syria. A part of them settled in the vicinity of Lake Tiberias. Shmuel Abu who had been expelled from Algeria by the French even earlier was by that time living in Safad, the capital of Galilee. Relations between Abd el-Qader and Shmuel Abu were renewed and maintained also by the descendants of the two persons. It was through these contacts that Jews first re-oriented themselves towards the Golan Heights,⁷³ which were densely settled by Jews during the Second Temple period and for hundreds of years thereafter.

In 1887 members of Bnei Yehuda had bought a third of the lands of the village Bir Shaqum, and later, round about 1892-1893, exercising a right of preemption, acquired the major part of the lands of that village. According to one source,⁷⁴ in 1899 approximately the lands were registered in the name of one Goldman. However, the present writer has seen Ottoman title deeds, relating to thousands of dunams, registered in the names of other Jewish owners. Jews attempted settlement also in 1908 in the Bet Zayyada (al-Butayha)

⁷¹ Elhanan Oren, *Hibbat Tzion bi-Britania 1878-1898* (1974), p. 115.

⁷² *Ibid.*, p. 190.

⁷³ Y. HaRozen, *Hazon Ha-Hitnahlut Ba-Galil* (1971), pp. 236-237, 246 note 6.

⁷⁴ M. Neustadt, *Ha-Golan*, (Maarakhot Publication, 1969), p. 151.

Valley.⁷⁵ Most of the remaining Jewish settlers fled from Bir Shaqum after the murder of a Jewish family there during the mid-twenties. Nevertheless, during the land settlement activities in the Golan in 1944 even owners who did not live on the spot took care to have new Syrian title deeds issued to them. In some cases the land settlement gave rise to litigation against trespassers, which was still pending in 1948, when Syria launched its war against Israel.

Admittedly the land owned by Jews in the Golan Heights may not amount to the majority of the arable land in that region but account must be taken thereof. Syrian Legislative Decree (*Marsûm Tashri'i*) No. 189 of 1 April 1952, "Conditions for ownership by non-Syrians of immovable property",⁷⁶ as amended by the Legislative Decree No. 155 of 15 November 1952,⁷⁷ denies foreigners the right to own immovable property in the countryside and requires them to obtain a permit for the acquisition of such property in urban centres. Outside urban centres immovable property already owned by foreigners cannot devolve by way of succession upon their heirs who are entitled only to compensation from the Directorate of the State Lands (*Idârat Amlâk al-Dawla*). On the other hand, disqualifications and restrictions of this kind are unknown in Israel, where private ownership both by nationals and by foreigners is fully respected. All this is to say that annexation of the Golan Heights by Syria extinguishes property rights acquired by foreigners, whilst inclusion of the region in Israel provides protection for all acquired rights in land.

Another factor which was actually ignored in the early twenties⁷⁸ and which later greatly facilitated tension and friction along that frontier is the total disregard of strategic considerations by those who delineated it.

No doubt "it is hard to find a mutually acceptable strategic boundary

⁷⁵ See "Modern period" in RAMAT HA-GOLAN in *Encyclopaedia Judaica*, Vol. 13, column 1534.

⁷⁶ Syrian Official Gazette No. 19 of 3 April 1952, pp. 1604-1605.

⁷⁷ *Ibid.*, No. 68 of 27 November 1952, pp. 4936-4937.

⁷⁸ In the course of consultations within the British Foreign Office in view of the Anglo-French conference which was about to be held on 23 December 1923 a British expert remarked: "it is difficult to discuss a frontier with the French on purely military grounds when the hostilities which are to test the frontier's efficacy must almost certainly be between France and Great Britain": Frischwasser-Ra'anan, *op. cit.*, p. 123. See also pp. 144-145. Indeed the frontier was finally determined on grounds of private land ownership and irrigation plans.

between unfriendly states, even though natural barriers exist".⁷⁹ "Johnson⁸⁰ cites authorities to show that a boundary along a mountain crest favours the attackers as much as, if not more than, the defender".⁸¹ Yet such a boundary is certainly more equitable and preferable than an arbitrary line which favours one side only.⁸² As manifestly shown by its history throughout the years 1948-1967, the 1923 frontier was such an arbitrary line.

The history of the Golan Heights, both in modern as well as in ancient times reveals the regional links with the west of it.

The Druzes, who are now the main element of the indigenous population in the Golan Heights, have a long tradition of recalcitrance towards Damascus. They resisted the demand made by Ibrahim Pasha in 1837 for conscripts.⁸³ "[T]he wheat growing areas of the Houran were closely tied to Palestine, where Haifa had been their main port of export since the days of the Hejaz railway".⁸⁴ After the First World War the French Authorities kept the main concentration of Druzes in Jebel Druze as a district "state", which witnessed the 1925 insurrection. Jebel Druze "remained outside Syria" according to the first constitution granted to Syria by the French, on 30 May 1930, and though the Franco-Syrian Treaty of 9 September 1936, which was never ratified by France, incorporated the Druze district into Syria according to the wishes of the Syrian nationalists who yearned for the inclusion of the whole of Palestine according to their "Greater Syria" plan, yet the administrative autonomy of that Druze district was expressly provided for.⁸⁵ Throughout the period of the French Mandate in Syria the flow of "Hourani" immigrants and infiltrators from the Golan Heights into Palestine never stopped. Just three years before Syria lost its control

⁷⁹ S.B. Jones, *Boundary-Making, A handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners* (Washington 1945), p. 15.

⁸⁰ Johnson, "The Role of Political Boundaries", (1917) *Geographical Review* 209-210.

⁸¹ Jones, *op. cit.*, p. 15.

⁸² "Assuming that the primary object in defining a frontier is to set up a defensive partition between contiguous States which shall prevent mutual trespass, or illegal expansion into either territory, the actual boundary is designed either to settle immediate disputes, or, in the case of a conquered territory, it is to prevent future complications of an aggressive nature": H. Holdich, *Political Frontiers and Boundary-Making*, (1916), p. 128, cited in S.W. Boggs, *International Boundaries* (1940), pp. 11-12.

⁸³ A.L. Tibawi, *A Modern History of Syria* (1969), p. 79.

⁸⁴ Frischwasser-Ra'anani, *op. cit.*, p. 145.

⁸⁵ Lenczowski, *op. cit.*, pp. 270-271-272.

over the Golan Heights in 1967, she recognized the region's distinctive character by constituting it a county (*muhāfaza*) on its own. After the Six Days War the Israeli authorities in the Golan Heights established there a Religious Court for the Druzes,⁸⁶ which started to function in November 1972.⁸⁷ This Court is constituted under provisions essentially similar to those of the Israeli 1962 Druze Religious Courts Law.⁸⁸ The Court applies the Israeli law of personal status to Druzes, which is in fact an adaptation of a like law promulgated in 1948 in Lebanon.⁸⁹

Owing to the durability of the basalt stone, which is characteristic of the area, the Golan abounds with remains of ancient synagogues, Hebrew inscriptions and houses. These attest to the existence of a dense Jewish population from the time of Herod onwards. The first seat of his grandson, Agrippa I,⁹⁰ was there. In 39 C.E. Agrippa I was granted Galilee and in 41 C.E. also Samaria and Judea, to become Israel's most popular and beloved king at the time of the Second Temple. The latter's son, Agrippa II, also started his royal career in the Golan, and joining the Romans during the Jewish revolt against them, he was slightly wounded near Gamala.⁹¹ This town in the Golan Heights is frequently mentioned by Josephus Flavius, who commanded the Jewish revolt in the Galilee.⁹² Despite changes of fortune the Jewish population in the Golan Heights "survived more than 600 years down to the Arab conquest", and even later, under the Arabs "a

⁸⁶ Order concerning the Establishment of Druze Religious Courts, No. 16, CPO of 1 February 1973, pp. 1157-1160.

⁸⁷ Nissim Dana, *The Druze, Community and Tradition*, Ministry of Religious Affairs, Department of Druze Affairs (Jerusalem 1974), p. 96.

⁸⁸ 17 *Laws of the State of Israel*, 27-32. No account seems to have been taken of the Syrian *Qānūn al-Mahākīm al-Madhhabīyya lit-Taifa al-Darziyya* (The Religious Courts for the Druze Community Law) of 30 January 1945, because under the 1961 Syrian Law of the Judiciary (Syrian Official Gazette No. 12 of 1961 pp. 1324-1348) there is only one Druze Religious Court in Syria (section 35 of the Law), whose jurisdiction is limited to the province of Suweida (Schedule 6 of the same Law, p. 1346). The Druze Court of Appeals "remains abolished" under section 35(3) of that Syrian Law. According to local Druzes, they were under Syrian rule subjected in matters of personal status to the jurisdiction of the Moslem Court at Quneitra, Nissim Dana, *op. cit.*, p. 59.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁹⁰ *Encyclopaedia Judaica*, Vol. 2, columns 415-416-417.

⁹¹ *Encyclopaedia Judaica*, Vol. 2, columns 417-418.

⁹² Flavius Josephus, *Autobiographie* texte établi et traduit par André Pelletier Edition "Les Belles Lettres" (1953), pp. 8-11, 65 et seq., 58-61, 114, 117.

Jewish community lived at Yehuddiyya (namely—"The Jewish") up to the 13th century and Jewish travellers of the Middle Ages used to visit the local synagogue".⁹³ It was only in our own days that the present Syrian State changed the name of Yehuddiyya into Arabiyya, aspiring to erase thereby the Jewish imprint upon the Golan Heights.

Several Arab and Jewish writers lamented the separation of the Golan from Palestine. Hourani writes: "The delimitation [of the frontier] was in some ways arbitrary. *There was no good reason, economic or ethnic* for the inclusion of the Hula district in Palestine, for the separation of the Hauran and Jebel Druze from northern Palestine".⁹⁴ Similarly, Frischwasser-Ra'anan writes: "From the defensive, historic and geographic points of view" the frontier from Banias to El-Hamma "was meaningless".⁹⁵ Brawer adds "the directors of the British policy did not foresee that defence problems might arise along the frontier. Nor did they see the weak points in fixing sections of border of a formalistic character ["A line on the shore parallel to and at 10 meters from the edge of Lake Tiberias", "50 meters east of the eastern branch of the Jordan"], in establishing the location of the frontier on unstable elements such as "the last houses of the village" (as it was at the time of the demarcation of the frontier), certain buildings, ruins and even trees, and particularly those cairns, destined to mark the frontier which can easily be removed or moved from their place. Thus, after a short period, doubts began to arise as to the exact line of the frontier. The Mixed Israeli-Syrian Armistice Commission, when it functioned, had to deal with frequent disputes relating to the right location of the frontier, which were caused by these defects".⁹⁶

⁹³ RAMAT HA GOLAN, in *Encyclopaedia Judaica*, Vol. 13, p. 1533. See also. J.S. Buckingham, *Travels in Palestine through Bashan and Gilead, East of the River Jordan, including a visit to the cities of Geraza and Gamala in the Decapolis*, London, Longman, Hurst, Rees, Orme and Brown, 1821.

E.G. Rey, *Voyage dans le Haouran et aux bords de la Mer Morte exécuté pendant les années 1857 et 1858*, Paris 1861.

⁹⁴ A.H. Hourani, *Syria and Lebanon, A Political Essay* (1946), p. 56. Emphasis added.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 144.

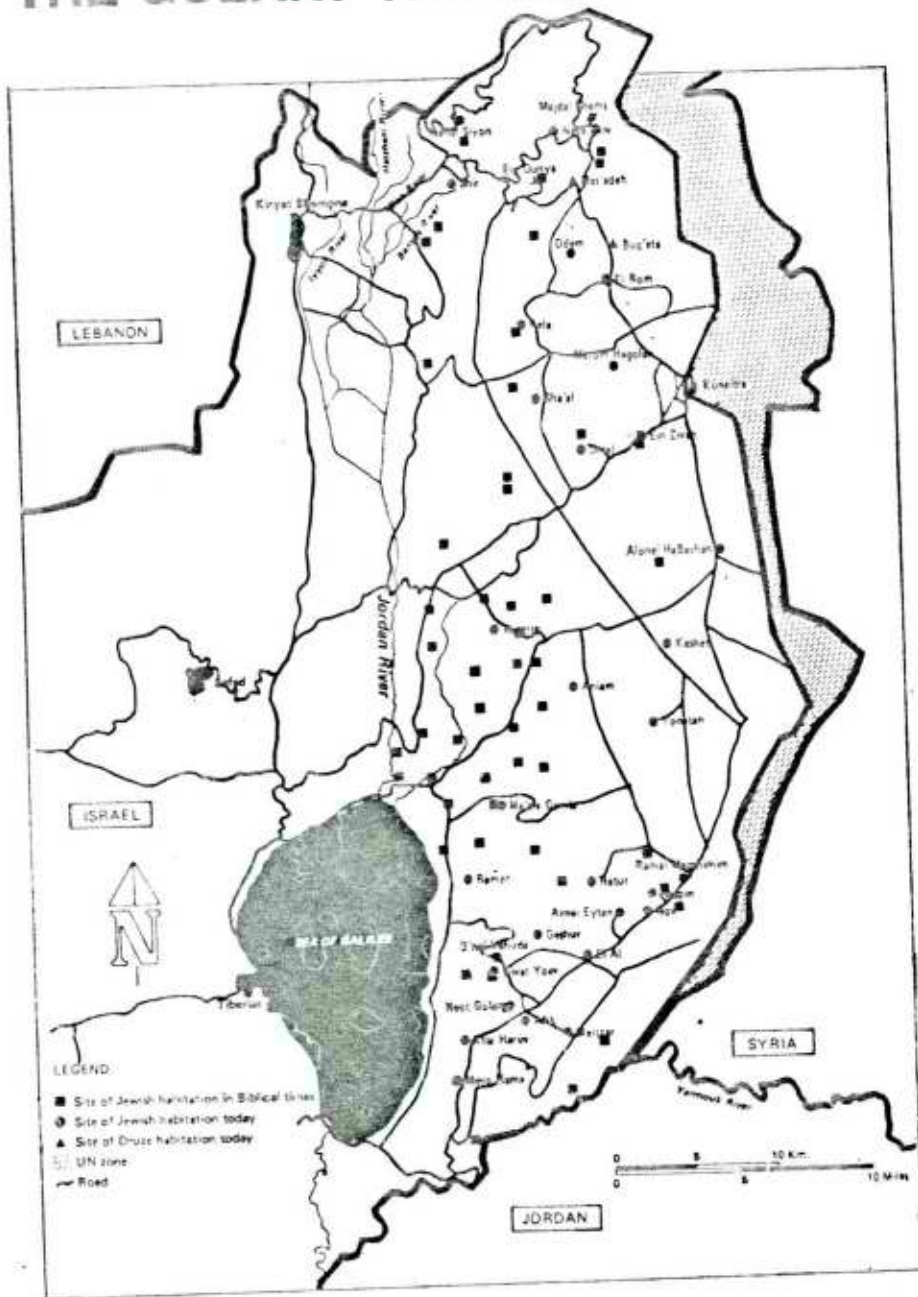
⁹⁶ M. Brawer, *Gevul ha-Tsafon shel Eretz Yisrael u-Farashat Kevlato bi-Tekufat ha-Mandat*, (1969), p. 9.

The hope may be expressed that there will be no recurrence of a situation accompanied by these unnecessary hardships and difficulties.⁹⁷

⁹⁷ Post Scriptum: On 14 December 1981 the Knesset adopted the Ramat Ha-Golan Law according to which the law, jurisdiction and administration of Israel shall apply as from the above date to the area of the Golan Heights as delineated in a schedule to the law which corresponds to the area formerly under Israeli military government.

The map displays the West Bank and Gaza Strip, with the following details:

- Geographical Labels:** LEBANON (top left), ISRAEL (middle left), SYRIA (top right), JORDAN (bottom right).
- Water Bodies:** Dead Sea (shaded green), Jordan River (labeled vertically), Yarmouk River (labeled at the bottom right).
- Legend:**
 - Site of Jewish habitation in Biblical times
 - Site of Jewish habitation today
 - ▲ Site of Druze habitation today
 - UN zone (indicated by a dashed line)
 - Road (indicated by a solid line)
- Scale:** 0 to 10 Kilometers (0 to 10 Miles).
- North Arrow:** Indicated by an 'N' with an arrow pointing upwards.
- Settlements:** Numerous sites are marked with squares (biblical) and circles (modern). Labeled settlements include Kiryat Shmona, Nablus, Tulkarm, Ramat Shimon, Ma'aleh Adumim, Gush Etzion, Be'er Sheva, and many others. Druze habitation sites are marked with triangles, such as in the Negev region.



2

תרגום לעברית של עמודים 4-5

במכתב אל דייר שפיק איוב

(אלקילו בִּירְמִיָּה אֶלְטֶה בֶּרֶךְ)

"נושא זה (דהיינו אחריות מצרים לגירוש היהודים מארצות ערב) מביאני לשאלת טאבה. אני אומר לך כאן את מה שאני חוזר עליו בפני כל ישראלי המוכן לשמוע, לרבות, בקרוב, כך אני מקווה, ראש הממשלה שמעון פרס.

ידידותה של מצרים יקרה לישראל הרבה יותר מכמה מאות מטרים מרובעים של מדבר. אילו השאלה היתה רק זו של החזקה בשטח קטן זה, הסכסוך היה מחוסל מהר מאוד. מה שכולם את ישראל הוא החשש שמצרים תכניס את עצמה למצב כלתי נסבל כלפי ארצות ערב, ובפרט כלפי הערבים הפלשטינאיים. אלה האחרונים אומרים: מצרים מטיפה לנו לעשות שלום עם ישראל, כלומר לוותר על יפו, חיפה, עכו, לוד, רמלה, באר שבע וכיו"ד כל אותן ערים ערביות שישראל השתלטה עליהן, בעוד שמצרים מסרבת לוותר כאשר הדבר נוגע לטריטוריה שלה עצמה, אפילו על אינטש אחד של מדבר. מצרים היא איפוא נדיבה כלפי היהודים על חשבוננו. איזה נדיבות!

קשה לאמר שהפלשטינים אינם צודקים בטיעונם זה שכן האנגלים אומרים: "צדקה מתחילה בבית", ואני הייתי אומר למצרים יותר מזה: "האצילות מחייבת". אם רוצה מצרים להנהיג את העולם הערבי עליה לשמש מופת להם. מסיבה זו, אפילו לא רצתה ישראל באיזור טאבה, מצרים, מתוך אינטרס שלה עצמה, צריכה היתה להציע לה את זה. רק בדרך זו תצליח מצרים להטות אליה כיום מן הימים את ארצות ערב (תוך שמירת השלום עם ישראל).

THE UNITED STATES OF AMERICA

IN SENATE

REPORT OF THE COMMISSIONER OF THE GENERAL LAND OFFICE
FOR THE YEAR 1900

ALBANY: PUBLISHED BY THE COMMISSIONER OF THE GENERAL LAND OFFICE
1901

ALBANY: PUBLISHED BY THE COMMISSIONER OF THE GENERAL LAND OFFICE
1901

(2)

כמובן אילו הצליחה מצרים, באמצעים אחרים, להטות אליה את ארצות ערב תוך כדי התקשות על כל אינטש בטאבה ובמקומות אחרים, שום מכשול לא היה עומד בפני ישראל להגיע להבנה, כבר עתה, עם מצרים בנושא טאבה. אולם, כל עוד מיבצע זה טרם הוגשם, קיומם של אמצעים אחרים איננו מוכח, ואינטרס של מצרים הוא שלא להתעקש על הזכות שלדעתה יש לה לגבי טאבה.

התקשות על זכותה של מצרים לטאבה בעוד שמצרים איננה מצליחה לשכנע את הערבים לעשות שלום עם ישראל יוצרת רושם של רצון (מצד מצרים) למצוא חן בעיני הערבים על-ידי ביצוע תכניתו הישנה של נאצר לחיסולה של ישראל בשלבים. שום מצרי נכון אינו צריך להשלוח את עצמו שישראל תחפייס למדיניות של איבוד-עצמי-לדעת שכזו.

לסיכום, המהומה בנושא טאבה ראוי לה שתשמש לנו הזדמנות לתאם בינינו ולבחון יחדיו כיצד, בעת ובעונה אחת, להקל על שובה של מצרים לחיק העולם הערבי ולקרב את הערבים לרעיון השלום עם ישראל. מנסיוני האישי ידוע לי כי בעת חתימת חוזה השלום בין שתי אוצותינו היה, מהצד המצרי, רצון לעשות בדיוק את זה. למרבית הצער, מהצד הישראלי לא היו מספיק נבונים או יותר נכון היו יותר מדי עייפים כדי לתפוס את ההזדמנות. אולם טוב מאוחר מאשר לעולם לא.

THESE RESULTS, HOWEVER, DO NOT
IMPLY THAT THE POLYMERIZATION
OF VINYL MONOMERS IS A
SIMPLE FIRST-ORDER REACTION.
THE RATE OF POLYMERIZATION
IS INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST.

THE RATE OF POLYMERIZATION
IS INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST. THE RATE
OF POLYMERIZATION IS
INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST.

THE RATE OF POLYMERIZATION
IS INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST. THE RATE
OF POLYMERIZATION IS
INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST. THE RATE
OF POLYMERIZATION IS
INFLUENCED BY THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE MONOMER AND THE
INITIAL CONCENTRATION OF
THE CATALYST.

2

Jérusalem, le 3 janvier 1985

Mon Cher Ami,

J'espère que cette lettre vous trouvera déjà chez vous et complètement remis de votre accident. Merci de la peine que vous vous êtes donnée en m'écrivant le 23 octobre 1984, alors que vous étiez encore alité à la clinique. De tout mon cœur je vous souhaite un rétablissement plein, parfait et définitif.

Mon ami Abd el-Aziz, qui vous a rendu visite à la clinique, m'a donné un compte rendu assez alarmant de votre santé. Veuillez me rassurer en toute franchise dans votre prochaine lettre.

C'est toujours mon ami Abd el-Aziz qui me donne matière à vous écrire. Pendant la visite qu'il vous a rendue à la clinique il vous a raconté les désagréments qu'il avait dû subir de la part des "gardiens" égyptiens de l'Ambassade d'Israël au Caire, quand il y était venu pour rencontrer quelqu'un qui y travaillait. Plus tard il s'est avéré que ces désagréments n'étaient qu'une phase dans une série de misères infligées par les autorités égyptiennes non seulement à lui mais aussi à beaucoup d'autres personnes. Tous ceux qui ont été en contact avec Abd el-Aziz et même de gens avec qui il n'a point

en de contacts pendant sa visite, ont été interrogés par les ^{إسرائيل} ou la police. Les vestiges de la communauté caraïte en Egypte sont tous des parents plus ou moins proches de Abd el-Aziz. Ainsi la visite de Abd el-Aziz est devenue une catastrophe pour la communauté tout entière car les interrogatoires ont été impolis et parfois même cruels. Il va de soi que Abd el-Aziz ne veut exposer à des ennemis ni ses proches ni ses connaissances ni même d'autres personnes avec qui il lui arrive d'être en contact. Pourriez-vous donc vérifier s'il vous plaît si il ya une raison valable pour faire subir à Abd el-Aziz et à tous les autres ces ennemis? Abd el-Aziz a déjà beaucoup de mérites à cause de ce qu'il a fait pour des vieilles dames délaissées, en leur trouvant certains de leurs parents qui étaient prêts à les accueillir chez eux. Pour d'autres il a trouvé des places dans des asiles de vieillards, je crois en France aux Etats Unis et en Israël. En quoi ce genre d'œuvres peuvent-elles déranger les autorités égyptiennes? Y a-t-il des infractions qui lui sont attribuées? Pour autant que je comprende, une personne telle que Abd el-Aziz est le type même de personne capable de promouvoir des relations amicales entre nos deux pays. Pourquoi lui faire des obstacles?

Pour revenir au contenu de votre lettre du 23/10/84: il n'y a pas de différence d'opinion entre nous deux quant au caractère fictif du drapeau de l'arabisme en Egypte. (D'ailleurs j'ai trouvé un texte formidable de Kāsānī

III

au sujet des Arabes!). Je n'ignore pas non plus l'influence néfaste qu'exerçaient les Anglais derrière les coulisses, en stimulant le mouvement pan-arabe. Certes, des personnes telles que Heichal Pacha, qui se sont "distinguées" dans cette politique, devaient avoir un penchant pour cela. Il reste néanmoins que Heichal Pacha a fait sa fameuse déclaration contre les Juifs des pays arabes (parmi lesquels il comptait sans doute l'Egypte) en sa qualité de représentant de l'Egypte. Comme pour souligner cette qualité, il est dit dans le compte-rendu officiel de Nations Unies que Mahmoud Fanzî (probablement refusant de parler ainsi parce qu'il était un véritable gentleman) a cédé la parole à Heichal Pacha, et quand celui-ci eut terminé sa déclaration Mahmoud Fanzî a repris la parole. Surtout ce qui compte c'est l'action acharnée qui a suivi ces paroles: un million de Juifs mentionnés par Heichal Pacha dans sa fameuse déclaration comme résidents dans le monde arabe et musulman il ne reste aujourd'hui qu'un infime vestige, tel que ces Caraïtes en Egypte dont s'occupe Abdel-Aziz. Ni les pays arabes ni certainement l'Egypte ne peuvent se soustraire à la responsabilité engagée par la politique annoncée par Heichal Pacha. Je dirais même plus: il y va de l'intérêt de l'Egypte d'assumer cette responsabilité sans ambages, car au vu de cette responsabilité l'Egypte sera plus facilement à même de faire comprendre aux pays arabes la justice et le bien-fondé de son

action en concluant la paix avec Israël.

Cela m'amène à la question de Taba.

Je vous dis ici ce que je répète à tout Israélien qui est disposé à m'écouter, y compris, j'espère bientôt, le Premier Ministre Shimon Peres.

L'amitié de l'Egypte est chère à Israël, bien plus que quelques centaines de mètres carrés de désert. S'il n'était vraiment question que de droit à posséder cette petite région, le litige serait liquidé très vite. Ce qui arrête Israël c'est la peur que l'Egypte ne se mette dans une situation impossible vis-à-vis des pays arabes et notamment vis-à-vis des Arabes palestiniens. Ces derniers disent : L'Egypte nous prêche de faire la paix avec Israël, c'est-à-dire de renoncer à Jaffa, Haïfa, Acre, Lnd, Ramlé, Bir Saba etc. — toutes les autres villes arabes accaparées par Israël, alors que s'agissant de son propre territoire l'Egypte refuse de céder même un inch de désert. L'Egypte est donc généreuse à l'égard des Juifs ^{à nos frais} ~~sur notre compte~~. Quelle générosité !

On ne peut pas dire que les Palestiniens ont tort dans cette argumentation car les Anglais disent : charity starts at home et moi je dirais aux Egyptiens bien plus : "Noblesse oblige". Si l'Egypte veut diriger le monde arabe, elle doit donner le bon exemple. Pour cette raison, même si Israël ne voulait pas de la région de Taba, l'Egypte, dans son propre intérêt devrait la lui offrir. C'est seulement par cette

V

voie que l'Egypte arrivera un jour à rallier à elle les pays arabes.

Evidemment si l'Egypte arrivait par d'autres moyens à se rallier les pays arabes pour faire la paix avec Israël tout en insistant sur le droit de l'Egypte à chaque inch à Taba et ailleurs, rien n'empêcherait Israël de conclure, dès maintenant, une entente avec elle au sujet de Taba. Mais, tant que cet exploit n'est pas accompli, l'existence d'autres moyens n'est pas prouvée et l'intérêt de l'Egypte est de ne pas insister sur le droit qu'elle croit avoir sur Taba.

Insister sur le droit de l'Egypte sur Taba alors que l'Egypte n'arrive pas à persuader les arabes de faire la paix avec Israël donne l'air, au contraire, de vouloir plaire aux Arabes en exécutant le vieux plan de Nasser d'exterminer Israël par étapes. Aucun Egyptien intelligent ne doit se faire l'illusion qu'Israël acquiescera à une telle politique de suicide.

En somme, la levée de boucliers au sujet de Taba doit nous offrir plutôt l'occasion de nous concerter et d'envoyer comment, à la fois, faciliter le retour de l'Egypte au sein du monde arabe et amener les Arabes à l'idée d'une paix avec Israël. De mon expérience personnelle je sais que lors de la conclusion du traité de paix entre nos deux pays il y avait, du côté égyptien, un désir de faire précisément cela. Hélas du côté israélien on n'a pas été assez intelligent ou plutôt on était trop fatigué pour saisir l'occasion, mais mieux vaut tard que jamais.

Je vous souhaite, mon cher ami, à vous
et à madame Ayoub, à Atif, Mona et leurs
familles et à tous ceux qui vous sont chers
une bonne et heureuse année, pleine de santé
et de satisfaction pour vous tous.

Y. Méron

שר המשפטים

ירושלים, יח' בכסליו התשמ"ה

12 בדצמבר 1984

(210)

אל: השר משה שחל

יו"ר הנהלת הקואליציה הביאה לידיעתי מכתב שכתבת
ביום טז' בכסלו ש"ז ליו"ר הכנסת על התייעצות שקיימת
עם ראש הממשלה ובה "עלתה הצעה לכנס את כל שרי הממשלה
סביב שולחן הכנסת מדי יום שני למשך שעה אחת. ולאפשר
לחברי הכנסת לשאול שאלות בנושאים דחופים."

וטסכים עמי שהדבר חורג מתורנות של שרים והוא מצריך
תיקון תקנון הכנסת או לפחות, החלטה של ועדת הכנסת ולכן
לא היה נכון לערוך מכתב כזה ליו"ר הכנסת ללא התייעצות
מוקדמת וללא דיון בממשלה.

פנייתך זו לא תחייב, איפוא, את הממשלה ולא את
הקואליציה.

בכבוד רב,



משה נסים
שר המשפטים

העתק: ראש הממשלה ✓

מ"מ ראש הממשלה
יו"ר הנהלת הקואליציה



שר האנרגיה והתשתית

כ"ב בכסליו תשמ"ה
16 בדצמבר 1984

לכבוד
שר המשפטים
משה ניסים

[Handwritten signature]

א.נ.,

הערותיך לגבי ההצעה לכנס את השרים מידי יום ב' למשך שעה אחת
סביב שולחן הממשלה בכנסת אינה נוגעת לנושא תורניות השרים.

בתוקף תפקידי כמקשר בין הממשלה לכנסת הועלתה ההצעה לחדש את השאילתא בע"פ.

מאחר והיו לי השגות על אופן הפעלתה של השאילתא מסרתי ליו"ר הכנסת שיש
מקום לדון במוסד השאילתא בע"פ ולהביא לשפורו. שוחחתי על כך גם עם ראש
הממשלה והוא נתן הסכמתו להצעה שהעלתי בפניו.

בתום הבירורים עם יו"ר הכנסת אביא כמובן הצעה מפורטת בפני הממשלה.

בכבוד רב,

[Handwritten signature]
משה שחל

העתק: / ראש הממשלה
מ"מ ראש הממשלה
יו"ר הנהלת הקואלציה



סד האנרגיה והתשתית

י"ח בכסלו התשמ"ה
12 בדצמבר 1984

לכבוד
מר משה ניסים
שר המשפטים
ירושלים

א.נ.,

הנדון: סיכום שיחה מיום 10.12.1984 עם שר המשפטים

- א. שר המבקש לצאת לחו"ל - האם הוא זקוק לאישור "דווקני" המתייחס למועדי יציאתו וחזרתו של השר ארצה (דהיינו ציון יום יציאתו ויום חזרתו ארצה)?
- ב. מה קורה במידה והשר חורג מאותם מספר הימים הקצובים באישור הממשלה? מה הפרוצדורה לבקשת הארכת מועד השהייה בחו"ל?
- ג. דיון בזכותו של שר להגיש הליך משפטי פרטי.
לדעתי אין להגביל זכות זאת, אך מן הראוי להשיב על כך תשובה מפורשת, לאחר בדיקה השוואתית של הנהוג בארצות אחרות.
- ד. האם יש לראות בתקופה זו כתקופתחחופשה של השר?

בכבוד רב

משה שחל

העתק: שמעון פרס - ראש הממשלה

שר המשפטים

ירושלים, יט' בחשוון תשמ"ה
14 בנובמבר 1984
(ש173)

אל: שר האוצר

אני מודה לך על מכתבך מיום יט' בחשוון ש"ז
על ישיבת ועדת השרים לאכיפת החוק האמורה לדון
בנושא השוק השחור במטבע חוץ.

לא נחתי פרסום לכינוסה של הישיבה וגם לא
היה בדעתי לפרסם את דיוניה של הועדה.

תחת זאת ראיתי גם שמעתי על פרסומים מקדשי
לבנה בנושא זה, הצהרות של שרים ורוזנים ואף
ועדות של הכנסת הזדרזו לדון בו (אף עפ"י שספק
אם הדבר בסמכותם).

הייתי מציע שמשדד האוצר יפנה חשומת לבם
של כל אלה על הנזקים העלולים להיגרם מהדיון
הפומבי הלזה.

ב ב ר כ ה,

משה נסים
שר המשפטים

העתק: ראש הממשלה.

שר המשפטים

ירושלים, כ' באלול התשמ"ד
17 בספטמבר 1984

אל: חברי הממשלה

הנדון: החלת דין רציפות על הצעות חוק

1. רצ"ב רשימה של הצעות חוק שהכנסת היוצאת העבירה לאחת מוועדותיה לאחר קריאה ראשונה, ערוכה לפי משרדי הממשלה.

השרים הנוגעים בדבר מחבקשים להודיעני על עמדתם לגבי החלת דין הרציפות על הצעות הקשורות למשרדם על מנת שניתן יהיה לפעול בהתאם לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק התשכ"ה-1964, ולאפשר לי להניח על שולחן הממשלה הצעה מרוכזת של חוקים שיידונו בוועדות הכנסת מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת. אודה על התייחסותכם לא יאוחר מיום יב' בתשרי התשמ"ה (8.10.1984).

2. בנוסף מצורפת רשימה של הצעות חוק שלא עברו קריאה ראשונה או שלא ניתן יותר להחיל עליהן דין רציפות מאחר שהדבר נעשה בעבר. השרים הנוגעים בדבר מחבקשים להתייחס לאפשרות של הנחה מחדש של הצעות אלה על שולחן הכנסת, לאחר אישור הממשלה.

3. מצורפת גם רשימה של הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת שהועברו בכנסת הקודמת לאחת מהוועדות לאחר קריאה ראשונה. לגבי הצעות אלה רשאית הוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה להודיע במליאת הכנסת הנכנסת על רצונה להחיל עליהן דין רציפות.

ב ב ר כ ה,

משה נסים
שר המשפטים

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

הצעות חוק מטעם הממשלה שעברו קריאה ראשונה
בכנסת העשירית ניתן להחיל עליהן דין רציפות

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

שם החוק	מספר	מועד	הועדה
	החוקרת	ההעברה	בכנסת
	הכחולה		

משרד האוצר

חוק יסוד: מסק המדינה (הוראת
שעה), התשמ"ד-1984

1666 1.2.84 כספים

משרד האנרגיה

חוק רשות לאומית לאנרגיה
(תיקון), התשמ"ב-1982

1579 22.11.82 משותפת:
חוץ וכספים

חוק לתיקון התוספת לפק' זכויות
החשמל (מס' 2), התשמ"ד-1984

1681 13.6.84 כספים

משרד הבינוי

חוק המכר (דירות)(תיקון מס' 3),
התשמ"ד-1984

1688 12.6.84 חוקה

משרד הבריאות

חוק לתיקון פק' חרוקחים (מס' 7),
התשמ"ג-1982

1563 25.1.83 עבודה

חוק לתיקון פק' הרופאים,
התשמ"ד-1984

1662 13.2.84 עבודה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משרד חינוך

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

חוק אגרת חינוך (הוראת שעה),
התשמ"ד-1984 1655 21.12.83 כספים

משרד החקלאות

חוק המועצות החקלאיות (מינוי מנהל
כללי), התשמ"ב-1982 1597 8.11.82 כלכלה

משרד המשפטים

חוק לשכת עורכי הדין (קרן גמלאות
-הוראות מיוחדות), התשמ"א-1981 1545 17.8.81 חוקה

חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס'
14), התשמ"א-1981 1546 17.8.81 חוקה

חוק העובשין (תיקון מס' 20),
התשמ"ב-1981, (הגדרת פרסום
והיקונים שונים)(התקבל חלקית) 1554 17.11.81 חוקה

חוק רואי חשבון (תיקון מס' 4),
התשמ"ג-1982 1608 27.12.82 חוקה

חוק הגנת הפרטיות (תיקון),
התשמ"ד-1984 1628 24.10.83 חוקה

חוק הירושה (תיקון מס' 7),
התשמ"ד-1983 1653 20.12.83 חוקה

חוק בית הדין לעבודה (תיקון מס' 10),
התשמ"ג-1983 1613 2.7.84 עבודה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

משרד העבודה

חוקה	22.2.82	1565	חוק לתיקון מק' המבחן (מס' 3), התשמ"ב-1982
מסורת כספים ועבודה	25.7.83	1635	חוק הסיוע למשפחות ברוכות ילדים, התשמ"ג-1983
עבודה	12.12.83	1650	חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' 6), התשמ"ד-1983
עבודה	14.12.83	1650	חוק שירותי רווחה, התשמ"ד-1983
עבודה	3.1.84	1652	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 53), התשמ"ד-1983
עבודה	3.1.84	1657	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 54), התשמ"ד-1983
עבודה	21.3.84	1671	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 56), התשמ"ד-1984
עבודה	27.3.84	1675	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 57), התשמ"ד-1984

משרד הפנים

פנים	9.11.81	1553	חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) (תיקון מס' 3), התשמ"ב-1981
------	---------	------	---

משרד התחבורה

כלכלה	21.3.83	1621	חוק רישוי שירותי תעופה (תיקון), התשמ"ג-1983
-------	---------	------	--

מדינת ישראל

משרד המשפטים

חוק לתיקון פק' חבמלים (מס' 2),
 התשמ"ד-1984

1663 6.2.84 כלכלה

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

חוק לתיקון פק' התעבורה (מס' 18),
 התשמ"ד-1984

1663 6.2.84 כלכלה

משרד התעשיה

חוק התגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983

1647 15.11.83 כלכלה

משרד התקשורת

חוק רשות הרואר, התשמ"ג-1983

1636 25.7.83 כלכלה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

הצעות חוק מטעם חברי הכנסת שעברו קריאה ראשונה משנה ליועץ המשפטי לממשלה

בכנסת העשירית וועדה של הכנסת רשאית להחיל עליהם דין רציפות

שם	חוק	מספר	מועד	הועדה
		החוקרת	ההעברה	בכנסת
		הכחולה		
חוק שידורי רדיו פרטיים (הוראת שעה), התשמ"ב-1982	1567	9.2.82	כלכלה	ח"כ אולמרט, וירשובסקי ועוד
חוק הלשון העברית, התשמ"ב-1982	1590	20.7.82	חינוך	ח"כ נמיר
חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 11)	1612	7.2.83	חוקה	ח"כ וירשובסקי
חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 10)	1611	7.2.83	חוקה	ח"כ שחל
חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 9)	1611	7.2.83	חוקה	ועדת החוקה
חוק יסוד: מגילת זכויות היסוד של האדם	1612	1.3.83	חוקה	ח"כ רובינשטיין
חוק העונשין (תיקון מס' 23), התשמ"ג-1983	1627	6.6.83	ועדה משותפת חוקה ועבודה	ח"כ ארכלי, אמיר ועוד
חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות (תיקון), התשמ"ד-1984	1675	27.3.84	כספים	ח"כ אבטבי

מדינת ישראל

משרד המשפטים

חוק הנגב, תתשמ"ד-1984

1689

13.6.84

ועדת

ח"כ

מכתב שחזר המאגיסטר לממשלה

תחליט

סבג

ועוד

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לכריקה - הנהלת מחדש

של הצעות חוק שהוגשו בכנסת העשירית ולא הגיעו בת לקריאה ~~היא~~ המשרד המשפטי לממשלה

שם החוק	המשרד היוזם	תאריך החוכרת הכחולה	מספר החוכרת הכחולה
חוק הבזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 3), התשמ"ב-1981	משפטים	21.12.81	1560
חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גיטלות) (תיקון מס' 13), התשמ"ג-1983	בטחון	21.4.83	1623
**			
חוק הרשויות המקומיות (מסור חיילים בפגעי מלחמה ושוטרים מארנובה) (תיקון מס' 3), התשמ"ד-1983	פנים	30.11.83	1652
חוק המים (תיקון מס' 8), התשמ"ד-1984	חקלאות	6.2.84	1667
*			
חוק שירות בטחון (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984	בטחון	27.2.84	1670
*			
חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 5), התשמ"ד-1984	משפטים	14.3.84	1674
חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 15), התשמ"ד-1984	ח"כ חשאי	4.4.84	1979

מדינת ישראל

משרד המשפטים

**

מס' 1686 יועץ המשפטי לממשלה

4.6.84

אוצר

חוק לתיקון פק' מס הכנסה (מס' 64)

(קריאה 11.6.84)

תשנ"ד-1984

* הונח מחדש על שולחן הכנסת האחת עשרה על ידי ממשלת המעבר

** הקריאה הראשונה לא נסתיימה

מדינת ישראל

משרד המשפטים
לבדיקה - הנחה מחדש

של חוקים שהוחל עליהם דין רציפות בכנסת העשירית
משנה ליועץ המשפטי לממשלה

שם החוק	מס' החוקרת	מועד ההעברה	הועדה בכנסת
חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון מס' 4), תשל"ח-1978	1367	21.11.78	עבודה
חוק שכר מינימום, תשל"ח-1978	1367	29.10.79	עבודה
חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 2), תש"ם-1980	1435	18.2.80	עבודה
חוק העיסקאות (רישום ודיווח), תש"ם-1980	1440	11.3.80	כספים
חוק העונשין (תיקון מס' 13), תש"ם-1980	1439	16.6.80	חוקה
חוק בתי קברות צבאיים (תיקון מס' 2), תש"ם-1980	1455	17.6.80	חוץ ובטחון
חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, תש"ם-1980	1459	28.7.80	חוקה
חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים), התשמ"א-1981	1484	15.10.80	חוקה
חוק השיפוט בענייני מינהל, תש"ם-1980	1475	28.10.80	חוקה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

חוק	28.10.80	1475	חוק השיפוט בעיני מינהל (הוראות מעבר), התש"ם-1980
חוקה	28.10.80	1461	חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) (תיקון מס' 2), התש"ם-1980
חוקה	8.12.80	1481	חוק המים (תיקון מס' 7), התשמ"א-1981
מיוחדת	1.2.81	1510	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשמ"א-1981
כספים	24.3.81	1527	חוק דיני מסים (האחדת הכיצוע ושימוש באמצעים בקביעות), התשמ"א-1981
עבודה	1.4.81	1532	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 44), התשמ"א-1981
כספים	13.5.81	1529	חוק מקרקעי ישראל (הקניית בעלות במבנים), התשמ"א-1981

112 211