סקירה

לקט ידיעות

עורכת: שולמית אלמוג*

בריאות

דו"ח הוועדה בעניין הפריה חוץ־גופית

בחודש יולי 1994 הגישה הוועדה הציבורית-מקצועית לבחינת נושא ההפריה החוץ־גופית דין וחשבון על פעילותה. הוועדה מונתה ביום 18.7.1991 על־ידי שר המשפטים ושר הבריאות. בראשה עמד השופט (בדימוס) שאול אלוני.

על הוועדה הוטל לבחון את ההיבטים החברתיים, האתיים, ההלכתיים והמשפטיים של השיטות הטיפוליות הקשורות לנושא ההפריה החוץ־גופית, מתוך התייחסות, בין השאר, להסכמים לנשיאת עוברים ("פונדקאות"). כמו כן הוטל על הוועדה לבדוק את הצורך בחקיקה להסדרת הזכויות והחובות של המעורבים בהפריה חוץ־גופית, לרבות אלה של הילדים שייוולדו, ולהמליץ המלצות על כל עניין קשור שתמצא לנכון. המלצות הוועדה התקבלו בדעת רוב, בהסתייגויות של שניים מחברי הוועדה – הרב ד"ר מרדכי הלפרין ופרופ' יוסף שנקר.

בין ההמלצות העיקריות שהמליצה הוועדה היו לעגן בחוק של הכנסת את ההסדרה המשפטית של נושא ההפריה החוץ־גופית, תוך שמירה על זכויות היסוד לפרטיות ולצנעת החיים; הזכות לקבל טיפולי פוריות תהיה נתונה לכל אדם בגיר; תוקם ועדה רב־מקצועית, שיהיה בה ייצוג הולם לבעלי מקצועות רלוונטיים ולאנשי דת, ושיובטח בה שוויון מספרי בין חברי הנשים והגברים; הוועדה תוסמך, בין השאר, להחליט שלא לתת טיפולי פוריות במקרים חריגים, שבהם יתקיימו חשש לפגיעה בבריאות האישה המטופלת או הוולד או חשש ממשי לפגיעה בשלום הילד העתידי; מבלי לפגוע בדינים הדתיים, דינו של ילד שייוולד עקב טיפולי פוריות, ובכלל זה הפריה חוץ־גופית, יהיה כדין ילד שנולד מקיום יחסי מין; המטופלים יוכו למידע מלא ומהימן בדבר סיכוייו של הטיפול והסיכונים שבו; ילד שייוולד בעקבות טיפולי פוריות בתרומה של תאי רבייה ייחשב כילדו הטבעי של מקבל התרומה, ובלבד שבן זוגו של מקבל התרומה נתן את הסכמתו לטיפול קודם ההפריה; כל קשר משפטי בין הילד לבין התורמים יינתק; לא יימטר כל מידע בדבר

* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. תודה לאורן גול ולחגי דורון, חברי מערכת **משפט וממשל**, שסייעו בהכנת מדור זה.

nevo.co.il

זהותם של תורם זרע או תורמת ביצית (בכפיפות לסמכות הוועדה הרב־מקצועית לאשר תרומה מתורם המוכר למטופלים אישית); יותר תשלום לתודמי זרע או תורמות ביציות בסכומים אחידים שייקבעו בתקנות; תשלומים נוספים לתורמים ייאסרו; בהסכמת המטופלים, יהיה מותר להשתמש בביצית או בזרע שלהם לאחר מותם; לא יבוצע הסדר לנשיאת עוברים אלא על־פי אישור מאת הוועדה הרב־מקצועית; הוועדה תוסמך לאשר הסדרים כאלה, רק אם מבחינה רפואית אין מנוס מכך, ואם כל הצדדים עברו בדיקה פסיכולוגית ונבחנו כל החלופות; הוועדה תוסמך לאשר הסכמים בדבר תשלומים חודשיים לאם הנושאת, ולא יהיה כל תשלום לאם הנושאת בנוסף לסכום שאישרה הוועדה; עם מסירת הילד לידי ההורים המזמינים, ייחשבו הם להורי הילד, וכל קשר משפטי בין הילד לבין האם הנושאת יימחק; עם זאת, ההסדר לא יהיה ניתן לאכיפה כנגד האם הנושאת.

פרופ' שנקר, בחוות דעת המיעוט שלו, הציע, בין השאר, כי מסירת הילד לזוג המזמין מאם פונדקאית תיעשה רק לאחר ביצוע אימוץ חוקי.

הרב ד"ר הלפרין, בחוות דעת מיעוט מפורטת, הציע, בין השאר, כי אישה שתישא היריון מביצית שאינה שלה, ולאחר מכן תלד, תיחשב הורה של הצאצא שיוולד; משרד הבריאות ינהל רישום רפואי מרכזי של תרומות תאי רבייה, שישמש למניעת גילוי עריות; הסכמי "פונדקאות" – במקרים חריגים בלבד – יאושרו על־ידי בית־משפט מחוזי ובהמלצת הוועדה הרב־מקצועית.

בתי־משפט

דו"ח הוועדה לבדיקת דרכי הגישה והעיון בתיקים בבית־המשפט

בחודש יוני 1994 הוגש לשר המשפטים דו"ח הוועדה הציבורית, בראשות שופט בית־המשפט המחוזי בתל־אביב יהושע גרוס, שהתמנתה לצורך בדיקת סוגיית דרכי הגישה והעיון בתיקי בתי־המשפט.

כפי שצוין בדו"ח הוועדה, ההסדר החוקי הקיים לגבי עיון בתיקי בתי־המשפט מצוי בתקנות הארכיון 1935. אלה תקנות מנדטוריות, אשר נקודת המוצא המונחת ביסודן היא שאיסור העיון הוא הכלל והתרת העיון היא החריג, החל בהתקיים נסיבות מוגדרות. מצב דברים זה, סבורה הוועדה, אינו עולה בקנה אחד עם עיקרון הפומביות המעוגן בחוק־יסוד: השפיטה ובחוק בתי־המשפט; והוא מחייב רפורמה מקיפה והסדרי חקיקה חדשים.

הקושי העיקרי שעמו ניסתה הוועדה להתמודד היה מציאת איזון בין זכות הציבור לדעת לבין ההגנה על צנעת הפרט. ברוח זו הציעה הוועדה נוסח חדש של תקנות עיון, שהנחת היסוד הגלומה בהן היא כי כל מה שלא נאסר לפרסום על־ידי בית־המשפט מכוח הסמכויות הקבועות בחוק (דיון בדלתיים סגורות, צו איסור פרסום ותומר חסוי על־פי דין), יהא מותר לעיון ללא הגבלה, כולל הפרוטוקולים והמסמכים הכלולים בתיק. הוועדה המליצה לדאוג להפרדה מוחלטת בין התומר המותר לפרסום ולעיון (התומר הפומבי) לבין התומר החסוי, שבו יהיו רשאים לעיין רק בעלי התיק, אלא אם יקבע בית המשפט אחרת, מטעמים מיוחדים.

nevo.co.il

הוועדה סברה כי באשר לתומר הפומבי – אין להבדיל בין זכות העיון בו של הציבור בכללותו לבין זכותם של עיתונאים, חוקרים וגופים ציבוריים; באשר לחומר החסוי – היתר לעיין בו הינו חריג, שיש להיצתר לו במשורה ובנסיבות מיוחדות. הוועדה המליצה על הגבלות עיון במקרים מיוחדים, כגון בענייני אימוץ, עזבונות וחוות־דעת רפואיות.

אחד מחברי הוועדה סבר, בדעת מיעוט, כי יש להבחין בין עקרון פומביות הדיון לבין זכות העיון, וכי במקרים רבים, מטעמים של הגנה על הזכות לפרטיות, יש למנוע חשיפת מסמכים ששמשו בסיס להכרעה שיפוטית.

דיני עבודה

גיל פרישה שווה לעובד ולעובדת

לאחרונה ניתן בבית־הדין הארצי לעבודה פסק־דין, שעל־פיו יש לתת נפקות למדיניות המחוקק ברבר שוויון בין גיל הפרישה של עובד לזה של עובדת גם במקרים שבהם אין בחוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד, התשמ"ז-1977, התייחסות מפורשת (דב"ע נג/3-202 האוניברסיטה העברית בירושלים - כליין, ניתן ביום 20.4.1994, טרם פורסם).

בפסק־הדין נדון עניינה של עובדת אוניברסיטה, שהועסקה על־פי חוזה מיוחד לתקופה קצובה, אשר הוארך מעת לעת. כשהגיעה העובדת לגיל 60, הודיעה לה האוניברסיטה על הפסקת עבודתה בשל הגעתה לגיל פרישה לקצבה. העובדת הודיעה לאוניברסיטה על רצונה להמשיך ולהיות מועסקת על לגיל 65, שהוא גיל הפרישה שנקבע בחוק לעובדת ולעובד.

מאחר שהאוניברסיטה סירבה לחוור בה מהפיטורים, הגישה העובדת תביעה בעניין זה לבית־הדין האזורי לעבודה, שקיבל את התביעה והורה לאוניברסיטה להמשיך ולהעסיקה. בית־הדין הארצי לעבודה דחה את ערעורה של האוניברסיטה.

השופט אליאסוף, אשר כתב את פסק־הדין, הבהיר כי אין למצוא פגם (בכפיפות לבחינת תום הלב הכרוך בהחלטה) בהוצאה לקצבה של עובר או עובדת מסיבה אובייקטיבית־ענינית (כגון צמצומים). אולם במקרה זה היתה הסיבה המפורשת שמסרה האוניברסיטה להפסקת עבודתה, הגעתה של העובדת לגיל 60, וצבירת "תקופת אכשרה" המזכה אותה בתשלום קצבת פנסיה ממבטחים. מדיניותו של המחוקק, קבע השופט אליאסוף, היא להביא לשוויון בגיל פרישת החובה של עובדות ועובדים, ולמדיניות זו יש לתת נפקות אף בהקשרים דומים אשר חוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד, התשמ"ז-1987, לא התייחס אליהם במפורש. על כן, מאחר שהסיבה המפורשת להפסקת העבודה במקרה זה היתה פרישה לקצבה ולא סיבה אובייקטיבית־ענינית, פסק בית־הדין הארצי כי יש להיענות לבקשתה של העובדת להמשיך להיות מועסקת באוניברסיטה.

nevo.co.il

פיצויים לעובד בגין עגמת נפש שנגרמה על־ידי מעביד

לראשונה התעוררה בפני בית־הדין לעבודה סוגיה שעניינה פיצוי חוזי על נזק לא־ממוני, שנגרם לאזרח עקב השתחררות רשות מהתחייבותה כלפיו (דב"ע נג/99-3 משרד החינוך - מצגר, ניתן ביום 19.4.1994).

מנהל בית־ספר הועבר, בהסכמתו, בהשאלה לבית־ספר אחר לשנת לימודים אחת, תוך מתן התחייבות בכתב מטעם הכדינה להחזירו למשרתו הקודמת בתום שנת "ההשאלה". בשל התנגדות מורים לא היה בידי המדינה לקיים את ההתחייבות שניתנה למנהל, דבר שגרר התדיינויות משפטיות אחדות בינה לבין המנהל, בבית־הדין לעבודה ובבג"ץ. בהתדיינות האחרונה עלתה שאלת זכאותו של המנהל לפיצויים. בית־הדין הארצי קיבל את קביעת בית־הדין האזורי, שעל־פיה אין לפסוק למנהל פיצוי בשל נזק ממוני, אשר ספק אם נגרם לו, ובחן את שאלת זכאותו לפיצויים בגין נזקים שאינם ממוניים.

במסגרת בחינת שאלה זו קבעה השופטת פורת (קביעה שהתקבלה על דעת רוב חברי המותב), כי על המקרה הנדון חלה כפילות נורמטיבית, מאחר שחלים לגביו גם נורמות מתחום המשפט הפרטי וגם כללי המשפט המינהלי. באשר לכללי המשפט המינהלי – אלה מאפשרים לרשות להשתחרר מהתחייבותה, כאשר נדרש הדבר לצורך האינטרס הציבורי. עם זאת, זכאי הנפגע לפיצוי על נזקיו בשל השתחררות הרשות מהתחייבותה גם במקרים שבהם ההתחייבות לא הגיעה לכדי חוזה. השופטת פורת הטעימה כי יש מקום לחוק מגמה זו – שלא להותיר את הפרט הנפגע ממהלכי הרשות ללא פיצוי על נזקיו "נוכח המהפיכה החוקתית הפוקדת את שיטת משפטנו בד בבד עם קבלת חוקי היסוד והענקת מעמד על חוקי לזכויות האדם"; ועוד היא קבעה: "על אותת כמה וכמה תתא מוצדקת המגמה לפצות את הפרט על מלוא נזקיו בשל *ההשתחררות שעה שדבק אשם ביסוד ההשתחררות*." מאחר שכך, לא ראה בית־הדין סיבה שלא לפצות את המנהל על נזקיו הלא־ממוניים בשל ההשתחררות הפגומה על־פי אותן אמות־מבחן המשמשות לפסיקת פיצויים מסוג זה במשפט הפרטי. בית־הדין אישר את פסק־דינו של בית־הדין האזורי לעבודה שפסק למנהל פיצוי בסך 30,000 ש"ח בגין הצער ועגמת הנפש שנגרמו לו.

לפסק־דין זה, המגבש, לראשונה, כללים להכרה בעילת תביעה של פיצויים בשל עגמת נפש שנגרמה לעובד בגין הפרת הבטחת המעביד, חשיבות עקרונית רבה. עם זאת, הטעים בית־הדין כי ראוי לנהוג ריסון, ורק במקרים קשים לפסוק פיצוי מסוג זה.

אחד מחברי המותב סבר, בדעת מיעוט, כי בדרך כלל אין מקום ביחסי עבודה לחייב בפיצוי על נזק לא־ממוני, וכי גם המקרה הנדון אינו מחייב מתן פיצויים כאלה.

nevo.co.il

דיני עונשין

חלק כללי וחלק מקדמי חדשים לחוק העונשין; מתן שיקול דעת להפחית מעונש חובה

ביום 25.7.1994 קיבלה הכנסת את חוק העונשין (תיקון מס' 39) (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ד-1994, שתחילתו שנה מיום פרסומו. התיקון מחליף את פרק א לחוק המקורי, שעסק בעקרונות דיני העונשין, למעט פרק ו, שעניינו דרכי ענישה. התיקון מבוסס על הצעת חוק ממשלתית (ה"ח התשנ"ב 115), שאימצה, בשינויים קלים, את הצעתם של פרופ' ש"ז פלר ופרופ' מרדכי קרמניצר (משפטים יד (תשמ"ד-תשמ"ה) 127; משפטים יז (תשמ"ח-תשמ"ט) 392). הצעתם של הפרופסורים פלר וקרמניצר התבססה על המלצות של ועדת מומחים בראשות השופט שמעון אגרנט (משפטים י (תש"ם-תשמ"א) 203).

הצורך בתיקון נבע מן החסר בחוק המקורי של הסדרים בעניינים בסיסיים, מן הארכאיות וחוסר הבהירות של רבים מן ההסדרים שנקבעו בו ומן הצורך לרכז בחוק הלכות שקבע בית־המשפט העליון במרוצת השנים.

התיקון, בעיקרו, מוסיף לחוק העונשין שני חלקים: חלק כללי וחלק מקדמי. החלק המקדמי מכיל את הוראות היסוד של דיני העונשין בכללותם (ובתוכם חלקם הכללי), הגנזרות מעקרון החוקיות. חלק זה כולל הוראות בדבר סוגי הנורמות המשפטיות, שבהן ניתן לקבוע עבירות ועונשים, הוראות בדבר תחולת דיני העונשין בזמן (כגון איסור על תחולת עבירה למפרע) והוראות בדבר תחולתם במקום. החלק הכללי עוסק בעבירה הפלילית – יסודותיה, העבירות הנגזרות והסייגים לאחריות פלילית.

מבין השינויים המהותיים שהביא התיקון בדין הקיים יצוינו האיסור על קביעת עונשי מאסר לעבירות של אחריות קפידה, אי־תחולת עונשי חובה או עונשים מזעריים הקבועים לעבירה על הניסיון לעברה, הגבלת העונש בגין סיוע לדבר עבירה למחצית העונש הקבוע לביצוע העיקרי של העבירה, והוספת הסייגים של "המתת חסד" ואוטומטיזם.

כן הוסיף התיקון לחוק העונשין את סעיף 35א, הנכלל בחלק העוסק בדרכי ענישה. סעיף זה, שהתקבל במסגרת הסתייגות, קובע כי בהתקיים נסיבות מיוחדות רשאי בית־המשפט להטיל עונש קל יותר מהעונש שנקבע כעונש חובה. הוראה זו תאפשר לבית־המשפט – במקרים המיוחדים המתאימים – שלא לגזור מאסר עולם על נאשמים שיורשעו ברצח בכוונה תחילה.

החמרת העונש בגין עבירות שבוצעו מתוך מניע של גזענות

ביום 25.7.1994 קיבלה הכנסת את חוק העונשין (תיקון מס' 40), התשנ"ד-1994. תיקון זה קובע כי דינו של מבצע עבירה מתוך מניע של גזענות, כמשמעותה בסעיף 144ד(ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 – כפל העונש שנקבע לאותה עבירה או מאסר עשר שנים, לפי העונש הקל יותר. עד עתה נענשו רק מעשים של הסתה לגזענות. מטרת התיקון, המבוסס על הצעת חוק ממשלתית (ה"ח התשנ"ד 418) והצעת חוק פרטית של חבר־הכנסת ד' צוקר (ה"ח התשנ"ד 450), היא לבטא את הסלידה המיוחדת מעבירות הנעשות ממניעים של גזענות, אף אם אין הן לובשות צורה של הסתה לגזענות.

nevo.co.il

חברות ממשלתיות

כללים בדבר תשלומים לדירקטורים מקרב הציבור בחברות ממשלתיות

ביום 27.7.1994 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקנות שהוציא שר האוצר בתוקף סמכותו לפי סעיפים 17 ו-19 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994; להלן, התקנות).

על־פי תקנות אלה ישולם לדיקרטור בעד השתתפות בישיבה של הדירקטוריון או של ועדה גמול בהתאם לדרגת החברה. בתוספת לתקנות מפורטים סכומי הגמול המשתנים לפי דרגת החברה, ומספר הישיבות המרבי בשנה המזכות בקבלת גמול.

לעניין תשלום גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור מטעם המדינה בחברה מעורבת, ולעניין דירקטורים שלא מטעם המדינה בחברה ממשלתית קובעות התקנות כי יחולו הוראות תקנות ההתאגדות של החברה.

חוקי־יסוד

החלפת חוק־יסוד: חופש העיסוק; תיקון עקיף של חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו

ביום 9.3.1994 קיבלה הכנסת את חוק־יסוד: חופש העיסוק (ס"ח התשנ"ד 1454; להלן, חוק־היסוד החדש), שהחליף את חוק־יסוד חופש העיסוק מ-1992 (ס"ח התשנ"ד 114; להלן, חוק־היסוד המקורי).

סעיף 1 לחוק־היסוד החדש קובע כי "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל." סעיף בלשון זהה הוסף כתיקון עקיף לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 11(1) לחוק־היסוד החדש). זהו דבר החקיקה הראשון המעניק תוקף משפטי להכרזת העצמאות, ומבחינה זאת יש לו חשיבות חוקתית רבה. לעומת זאת, הוכנסו בחוק־היסוד החדש כמה הוראות המחלישות את מעמדו החוקתי בהשוואה להוראות חוק־היסוד המקורי. סעיף 4 לחוק־היסוד החדש מאפשר פגיעה בחופש העיסוק גם בין השאר, "לפי חוק... מכוח הסמכה מפורשת בו." זוהי תוספת על האמור בחוק־היסוד המקורי, המאפשרת פגיעה בחופש העיסוק גם מכוח תקנות שיש להן הסמכה מפורשת בחוק, אם התקנות הולמות את ערכי המדינה, והפגיעה היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. נראה כי תיקון זה הוסף לחוק־היסוד החדש בשל החשש לפגיעה קשה בהסדרים כלכליים רבים במשק, לדוגמה, הסדרי התכנון בחקלאות, הקבועים בתחיקת משנה, פגיעה שהיתה עלולה להיגרם עקב ניסוחו של חוק־היסוד המקורי. היתר דומה, להגבלת זכות יסוד בתקנות, נקבע גם בתיקון עקיף של חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 11 (2) לחוק־היסוד החדש). עם זאת, דומה כי גם לפי חוק־היסוד החדש נדרש כי עיקרי ההסדרים בדבר פגיעה בחופש העיסוק ייקבעו בחוקים המסמיכים ולא בתקנות (ראו

nevo.co.il

א' ברק, "חוק־יסוד: חופש העיסוק", משפט וממשל ב (תשנ"ד) 199, 207.

בסעיף 8 לחוק־היסוד החדש נקבע כי "הוראת חוק הפוגעת בחופש העיסוק תהיה תקפה אף כשאינה בהתאם לסעיף 4, אם נכללה בחוק שנתקבל ברוב של חברי הכנסת ונאמר בו במפורש, שהוא תקף על אף האמור בחוק־יסוד זה; תוקפו של חוק כאמור יפקע בתום ארבע שנים מיום תחילתו, זולת אם נקבע בו מועד מוקדם יותר." סעיף זה נתקף בעקבות בג"צ 3872/93 מיטראל נ' ראש הממשלה ושר הדתות ואח' (טרם פורסם), שבו נקבע, בעקבות כוונת הממשלה להסדיר בתחיקה ראשית את איסור היבוא של בשר בקר קפוא שאינו כשר, כי חקיקה כאמור, אם תתקבל, תעמוד בניגוד לחוק־יסוד: חופש העיסוק המקורי ולכן תבוטל. לאחר תקיקת חוק־היסוד החדש קיבלה הכנסת ביום 15.3.1994 את חוק יבוא בשר קפוא, התשנ"ד-1994 (ס"ח התשנ"ד 1456), שבסעיף 5 שלו נקבע: "תוקפו של חוק זה הוא על אף האמור בחוק יסוד: חופש העיסוק."

עוד השמיט המחוקק מחוק־היסוד החדש את הוראת סעיף 2 לחוק המקורי, שעסקה ברישוי. סוגיה זו תידון מעתה על־פי ההסדר הכללי שבסעיפים 4 ו-5 לחוק החדש.

סעיף 10 לחוק־היסוד החדש קובע כי התחיקה הקיימת העומדת בסתירה אליו, תעמוד בתוקפה עד תום שנתיים מיום תחילתו, אך פירושה יעשה ברוח הוראותיו. התייחסות לתיקונים בחוקי־היסוד החדשים ראו גם ברשימתו של א' בנדור, "פגמים בתקיקת חוקי־היסוד", לעיל בעמ' 443.

בדומה לחוק־היסוד המקורי, כלולים בחוק־היסוד החדש סעיף המחייב את כל רשויות השלטון לכבד את חופש העיסוק, סעיף האוסר על הפקעת תוקפו של חוק היסוד בתקנות שעת־חירום, וסעיף הנוקשות, הקובע כי אין לשנות את חוק־היסוד אלא ברוב של חברי הכנסת.

הממשלה

מכסת ימי העדרות של שרים מן הכנסת

ביום 28.2.1994 קיבלה הכנסת תיקון לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 16), התשנ"ד-1994, ס"ח התשנ"ד 87). התיקון מבתין לעניין מכסת ימי העדרות מהכנסת בין חבר הכנסת שהוא שר, לביו חבר הכנסת שאינו שר, הבחנה שלא היתה קיימת בחוק המקורי.

בדברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח התשנ"ד 171) נאמר כי הניסיון מלמד שהשרים מתקשים להימצא בתכיפות בכנסת בשל עיסוקיהם הרבים מחוצה לה, ולכן מן הראוי להקל עליהם ולאפשר להם להעדר מן הכנסת מכסת ימים גדולה יותר מזו המותרת לחבר כנסת שאינו שר. בהתאם לכך נקבע בתיקון, כי שר יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת רק לאחר שנעדר ללא הצדק סביר מחצית מימי הישיבות בכנס פלוני של הכנסת. לעומת זאת, החוק המקורי קובע כי חבר כנסת שאינו שר נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה של חברי הכנסת לאחר העדרות, ללא הצדק סביר, של שליש מכלל ימי הישיבות שקיימה הכנסת בכנס פלוני.

nevo.co.il

מפלגות

מימון מפלגות

א. ביום 24.1.1994 התקבל בכנסת תיקון לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 14), התשנ"ד-1994, ס"ח התשנ"ד 62). התיקון החליף את סעיף 8(ה) לחוק המקורי, אשר חייב את מבקר המדינה לקנוס סיעה, שקיבלה תרומה בניגוד להוראות החוק, בסכום כפול משווי התרומה הלא־חוקית. התיקון מסמיך את מבקר המדינה להפעיל שיקול דעת ולקבוע, בנסיבות הנראות לו ראויות לכך, קנס גמוך יותר, להסדר זה נקבעה תחולה רטרואקטיבית – החל ביום 1.1.1990.

ב. ביום 16.3.1994 התקבל בכנסת תיקון נוסף לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 16), התשנ"ד-1994, ס"ח התשנ"ד 114; להלן, התיקון). מטרת התיקון היא הסדרת טוהר המידות. הפיקוח האכיפה והענישה בכל הנוגע למימון מפלגות. להלן מקצת מההסדרים המצויים בתיקון.

התיקון החליף את ההסדר שהיה קיים בחוק המקורי בעניין חישוב סכומי מימון המפלגות בהסדר חדש, שבבסיסו הבחנה בין סיעה קיימת לסיעה חדשה. כמו כן תוקנו הסדרי המימון השוטף של המפלגות. כל סיעה, קובע התיקון, זכאית למימון בחירות. רשימה שלא עברה את אחוז ההסימה אך קיבלה לפחות אחוז אחד מהקולות, זכאית למימון בגובה של יחידת מימון אחת. הוקמה ועדה ציבורית שהוסמכה לקבוע את יחידת המימון, ואת מועד התשלומים לסיעות, תפקידים שמולאו עד כה בידי ועדת הכספים של הכנסת. יחידת המימון הוגדלה בשלושים ושלושה אחוזים החל ביום 1.4.1994, ללא צורך באישורה של הוועדה הציבורית האמורה.

התיקון מטיל על כל סיעה או רשימת מועמדים למנות רואה חשבון כתנאי לקבלת המימון. עוד קובע התיקון הסדרים חדשים ומפורטים לגבי חריגה מהוצאות הבחירות, נטילת הלוואות וקבלת תרומות. חל איסור על קבלת תרומות עלומות־שם. תקרת הסכום שמותר לקבלו כתרומה מ"אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו" הונמכה במידה ניכרת. היא הועמדה על 500 ש"ח לשנה (לעומת 27,240 ש"ח בחוק הקודם) וכפל סכום זה בשנת בחירות. התיקון הוסיף עבירות פליליות של מתן תרומה אסורה וקבלתה. התיקון מטיל על המפלגות חובת דיווח תקופתי לציבור על הכנסותיהן והוצאותיהן, ומעניק ליושב־ראש הכנסת סמכות לעכב את תשלומי המימון עד להגשת הדו"חות לשביעות רצונו של מבקר המדינה.

משטרה

דו"ח הוועדה לבדיקת הטיפול באלימות שוטרים

ביוני 1994 הוגש לשר המשטרה דו"ח הוועדה לבדיקת הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. הוועדה, שבראשה עמד פרופ' מרדכי קרמניצר, מונתה ביום 24.2.1993,

nevo.co.il

בעקבות פרסום דו"ח של מבקר המשטרה שחשף ליקויים בטיפול המשטרה בשוטרים אלימים.

הוועדה קובעת כי ממדי האלימות במשטרת ישראל הם גבוהים בהשוואה למדינות אחרות, וכי ההתמודדות עם בעיה זו מחייבת מאמץ שיטתי ומקיף. עם זאת מציעה הוועדה על שיפורים בטיפול המערכתי שחלו באחרונה, ובהם הקמת המחלקה לתקירות שוטרים במשרד המשפטים (ראו ידיעה בעניין זה בלקט ידיעות, משפט וממשל א (תשנ"ב-תשנ"ג) 237-238).

הוועדה ממליצה על כמה וכמה צעדים לביעור תופעת האלימות, ובהם מתן תשומת־לב לנושאים כנטייה לאלימות ואמינות במסגרת התחקיר הביטחוני לקראת גיוס שוטרים, הארכת תקופת הניסיון של שוטרים חדשים לשנתיים, קיצור משך ההליכים המשפטיים והמשמעתיים בטיפול בתלונות נגד אלימות שוטרים, פיטורי שוטרים שהורשעו בעבירה של אלימות חמורה ושילוב הדרגתי של נשים רבות יותר בתפקידים מבצעיים.

שר המשטרה ומפכ"ל המשטרה הודיעו על אימוץ ההמלצות והמסקנות של הוועדה.

ועדה לעדכון פקודת המשטרה

שר המשטרה הקים ועדה ציבורית שתבחן ותגבש הצעות לעדכון ולניסוח מחדש של פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971. ליו"ר הוועדה מונה שר המשפטים לשעבר, עו"ד חיים צדוק. בכתב המינוי התבקשה הוועדה לבחון את התפיסה הארגונית והחוקתית של המשטרה ביחס לשאר מערכות השלטון, ואת השינויים הנדרשים מאז קום המדינה ועד היום, כמתחייב מחוקי מדינת ישראל, ובהשוואה למצב במדינות אחרות.

עריכת־דין

קיצור תקופת ההתמחות והגמשת מועד הרישום להתמחות

ביום 27.7.1994 קיבלה הכנסת את חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 22), התשנ"ד-1994 (ס"ח 272).

בחוק קוצרה תקופת ההתמחות בעריכת דין משמונה־עשר לשנים־עשר חודשים.

כמו כן נקבע כי במקרים חריגים תהיה המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאית לקבוע כללים בעניין מועד הרישום להתמחות השונים מן הכללים הקבועים בחוק. הדרישה לתיקון התעוררה בעקבות השביתה במוסדות להשכלה גבוהה. במקרה זה היה על הכנסת לקבוע הוראת שעה בחוק, כדי לאפשר לבוגרים המיועדים של הפקולטות למשפטים להתחיל בהתמחות לפני שסיימו את מילוי חובותיהם האקדמיות. מעתה יהיה אפשר – במקרים החריגים שבהם יידרש הדבר – לשנות את מועד הרישום להתמחות בכללים, ללא צורך בחקיקה ראשית מיוחדת.

nevo.co.il

שירות הציבור

תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור

ביום 14.6.1994 פורסמו תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994 (ק"ת 1008). את התקנות התקין שר המשפטים על יסוד סמכותו לפי חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992.

מטרת התקנות היא לעודד עובדי ציבור להגיש תלונות בגין מעשי שחיתות או פגיעה בטוהר המידות, המתרחשים במקומות עבודתם. התקנות עוסקות בדרכי הבדיקה של התלונות וקובעות את הגופים המוסמכים לבדוק אותן. כן מעוגן בהן נוהל להענקת תעודות הוקרה לחושפי מעשי שחיתות. המלצה על מתן תעודת הוקרה יכול להגיש כל אזרח בישראל למנכ"ל משרד המשפטים. את ההחלטה בדבר הענקת התעודה מקבל נשיא המדינה, על-פי המלצה של שר המשפטים. נשיא המדינה גם יעניק את התעודות בטקס שייערך בנוכחות שר המשפטים ומבקר המדינה. לטקס יינתן פומבי על-ידי פרסום ברשומות ובעיתון יומי אחד לפחות.

תקשורת

המלצות הוועדה לבדיקת שירותי המידע הטלפוני הקולי

ביום 3.3.1994 הוגשו לשרת התקשורת המלצות הוועדה, שמונתה בדצמבר 1993 לצורך בדיקת שירותי המידע הטלפוני הקולי. בראש הוועדה עמד פרופ' אוריאל פרוקצ'יה.

במהלך בחינת הבעיות שהתעוררו סביב שירותי המידע הקולי, נזקקה הוועדה לכמה סוגיות עקרוניות בשאלות הנוגעות לאכיפת המוסר על-ידי המשפט, לאוטונומיה של הפרט ולחופש הביטוי. הוועדה כתבה את חוקיותם של שירותי מידע טלפוני קולי המספקים שירות המכונה "שיחות אירוטיות" ושירותים "בידוריים" אחרים, כמו חידונים וחיזויים אסטרולוגיים. תברות המספקות שירותים אלה, קבעה הוועדה, מוגנות על-ידי חוק-יסוד: חופש העיסוק, והדין בישראל אינו מתיר לשלול מהן את זכותן לקבלת רשיון. הוועדה בחנה אם שירותי השיחות האירוטיות ומודעות הפרסומת בעיתונים לשיחות אלו הם בבחינת "פרסום תועבה" שנאסר בסעיף 214(א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. השיחות עצמן, קבעה הוועדה, אינן בגדר "פרסום" שכן הן מושמעות לתוך אפרכסת הטלפון, הממוקמת בצנעת ביתו או משרדו של המטלפן. באשר למודעות בעיתונים – הגם שאלה בחזקת "פרסום", סברה הוועדה כי המטר הפורנוגרפי "הרך" המוצג בהן איננו בגדר "תועבה" כמשמעות הביטוי בחוק העונשין. עוד קבעה הוועדה כי בהתאם לעקרונות החוקתיים החלים במשפטנו, כל צורות השיח שנוקטים ספקי המידע הקולי בישראל הן צורות שיח מוגנות, ואין לאסור עליהן במישרין או לחבל בהן בעקיפין באמצעות התניית תנאי הרשיון, או באמצעים צנזוריאליים.

nevo.co.il

עם זאת, כדי לפתור בעיות מספר שהתעוררו, ובהן חשיפת קטינים לתכני שיחות שחלקן פורנוגרפיות ולגל של גניבות שיחות טלפון – מציעה הוועדה, בין השאר, לפתוח איזור חיוג חדש, שייותר למידע שאינו "בידורי", וכל צרכני חברת "בזק" יהיו מחוברים אליו אלא אם יבקשו להתנתק. איזור החיוג 056 ימשיך לפעול בתחום "הבידורי", ואליו יחוברו רק הצרכנים שיבקשו זאת במפורש.

שרת התקשורת הודיעה על קבלת עיקרי המלצותיה של הוועדה, וצרכה שימוע לבעלי רשיונות להפעלת שירותי המידע הקולי כדי לעמוד על תגובותיהם להמלצות הוועדה.

רשיון כללי חדש לחברת "בזק"

ביום 1.3.1994 חתמה שרת התקשורת על רשיון כללי חדש המסדיר את פעולתה של חברת "בזק", ואשר הוצא מתוקף חוק הבזק, התשמ"ב-1992 (י"פ התשנ"ד 2514).

הרשיון מבחין בין שירותי טלפון ובזק בסיסיים (כגון התקנת קווי טלפון והשקעות תשתית ותחזוקה), אשר ייוותרו בתחומה הבלעדי של חברת "בזק", לבין שירותים נלווים (כגון שירותי לוויין ושירותים בין־לאומיים) האמורים להיפתח לתחרות חופשית בסוף שנת 1995. בכך יושם קץ למונופול הנמצא כיום בידי בזק בשירותים אלה.

עוד קובע הרשיון דרישות שונות באשר לטיב השירות ומהימנותו שחברת "בזק" חייבת לעמוד בהן, הסדרים משפטיים מפורטים הנוגעים לפעילות חברת הבזק וחבריות־בת שלה שתוקמנה, הגבלות שונות (כגון איסור העברת הרשיון לאחר) ועוד.

לשר התקשורת הוענקו סמכויות רחבות באשר להפעלת הרשיון, מתן רשיונות נוספים, קביעת תנאים בהם ועוד. לשר אף הוענקה סמכות לקבוע כיצד תיושבנה סתירות פנימיות שבהוראות הרשיון, אם תעלינה.

כפי שמצוין ברשיון, מעמדו הנורמטיבי נמוך מזה של תקנות, אך הוא עדיף על כללים המוצאים על־ידי בעל רשיון מכות סעיף 14 לחוק הבזק, לכן הוא גובר על כללים אלה במקרה של סתירה.

תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו

ביום 22.2.1994 קיבלה הכנסת תיקון לחוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן, החוק העיקרי): חוק הרשות השנית לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 6), התשנ"ד-1994, ס"ח התשנ"ד 78 (להלן, התיקון).

על־פי דברי ההסבר להצעת החוק (ה"ח התשנ"ד 140) מטרת התיקון היא להגביל גורמים בתחום התקשורת והפרסום מלהשתתף במכרזים לשידורי רדיו אווריים, כדי למנוע ריכוזיות יתר של אמצעי תקשורת בידי מספר קטן של גורמים. לצורך כך קובע התיקון, בין השאר, כי מי שמחזיק, במישרין או בעקיפין, בבעלות בעיתון, בזיכיון לשידורי טלוויזיה מכות החוק העיקרי, או בזיכיון לשידורי טלוויזיה בכבלים, לא יוכל להשתתף במכרז לקבלת זיכיון לשידורי רדיו אזורי. עם זאת קובע התיקון כי המגבלה לא תחול על תאגיד שהוא עיתון, המבקש להשתתף במכרז לשידורי רדיו באיזור שבו הוענק כבר זיכיון אחר לשידותי רדיו, אם אינו מחזיק, במישרין או בעקיפין, באמצעי שליטה בתאגיד שזכה כבר בזיכיון, או ביכולת לכוון את פעולתו בדרך אחרת.

nevo.co.il

עוד אוסר התיקון על השתתפות במכרז לזיכיון שידורי רדיו של רשות מקומית, וזאת כדי שתחנת הרדיו לא תשמש, כמוגדר בהצעת החוק, כ"שופר פוליטי".

התיקון אף מטיל הגבלות על זיכיונות נוספים, ובין השאר קובע כי לא ייתן זיכיון נוסף לשידורי רדיו למי שכבר קיבל זיכיון לשידורי רדיו באותו אזור.

כללי אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו; כללי אתיקה בפרסומת בטלוויזיה וברדיו; כללים לאישור מוקדם של תשדירי פרסומת

מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, מתוקף סמכותה לפי סעיפים 24 ו-47(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, קבעה כללים המסדירים ענייני אתיקה בשידורים (כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), התשנ"ד-1994, ק"ת התשנ"ד 636).

הכללים החלים על כל בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה ורדיו, מתייחסים, בין השאר, לצורך להבטיח את חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, לצורך באובייקטיביות, איזון ודיוק בשידורים, להבטחת זכות התגובה, ולהגנה על הפרטיות, השם הטוב והטעם הטוב.

בין השאר נדרש בעל הזיכיון לשמור על אובייקטיביות בשידור, להבחין בין דיווח עובדתי להבעת דעה, פרשנות או ניתוח של מידע, ולבדוק את נכונות המידע המשודר. עוד נדרש בעל הזיכיון להקפיד שלא יהיה בשידוריו כדי לקדם את ענייניו האישיים, לשדר את תגובותו של מי שנפגע משידור ולהימנע משימוש בהקלטה נסתרת, התחזות או תחבולה לצורך השגת מידע, אלא אם קיים עניין ציבורי מובהק במידע ואין דרך אחרת להשיגו.

מתוקף סמכותה לפי סעיפים 24 ו-88 לחוק קבעה מועצת הרשות השנייה גם את כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה וברדיו), התשנ"ד-1994 (ק"ת התשנ"ד 640). הכללים אוסרים על שידור דבר פרסומת אלא בדרך של תשדיר פרסומת, וקובעים הסדרים רבים באשר לתוכנם של התשדירים. בין השאר, אוסרים הכללים על שידור תשדירים שיש בהם הסתה לגזענות, פגיעה בפרטיות ומסר פוליטי חברתי או כלכלי השנוי במחלוקת.

בקובץ שלישי של כללים – כללי הרשות השנייה לרדיו וטלוויזיה (אישור מוקדם של תשדירי פרסומת), התשנ"ד-1994 (ק"ת התשנ"ד 650) – נקבעו הסדרים להעברת התסריטים אל בעלי הזיכיון לפני הצילום, לצורך בדיקת התאמתם לכללי הרשות.

nevo.co.il