

הערות לחקיקה

תיקון טעויות בחוקים בדרך מקוצרת

מאת

אורה שמלץ*

א. הערות פתיחה

יש משהו צורם בצמד המלים "טעויות בחוקים", שכן צריך היה לקוות שהמחוקק לא יאפשר לטעות שהיא "לשונית-טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הרפטה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה"¹ לחכוק מבין ידיו. באנגליה יש אפילו פרזומציה חזקה שלפיה הפרלמנט אינו עושה שגיאות.² המחוקק הישראלי הישיר מבט למציאות, הכיר בעובדה שייתכן אף ייתכן כי תיפול טעות כאמור ותוך שגילה מידה נריכה של סלחנות-עצמית בנדרון, חוקק בשנת 1969 את החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 12), תשכ"ט-1969³ ובו התווה דרך לתיקון טעויות ושיבושים שונים שנפלו בנוסח של חוק "כפי שנתקבל בכנסת", שלא בדרך של חקיקה רגילה, כי אם בדרך מקוצרת.⁴

גם לפני שהוחק חוק מספר 12 נעשו טעויות בחוקים, אך הן תוקנו על-ידי פרסום תיקון טעות בספר החוקים מבלי שהיתה לדרך התיקון הזאת גושפנקא חוקית.⁵

- תוקרת בכירה, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- 1 ראה סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, שהוסף לפקודה בשנת תשכ"ט, ס"ח תשכ"ט 42.
- 2 ראה: *Halsbury's Laws of England* (London, 4th ed., 1983), Vol. 44, p.525: "There is a strong presumption that Parliament does not make mistakes".
- 3 ס"ח תשכ"ט 42 (מ"ד-1969). להלן נתייחס לחוק זה (מדי פעם) כאל "חוק מספר 12", או "חוק מס' 12", או "החוק הנ"ל".
- 4 החוק הנ"ל מאפשר גם תיקון טעויות בנוסח חדש או בנוסח משולב והוא נכנס בשעתו לספר החוקים שלנו מבלי שעורר תשומת-לב מיוחדת. מצאתי רק מאמר אחד שהוקדש במלואו להצעת החוק הנ"ל. ראה *Peter Elman "Rectification of Mistakes in Statutes" 3 Isr. L. Rev. (1968) 462*.
- 5 לפי דברי שר המשפטים, י"ש' שפירא, בכנסת בעת הדיון על הצעת חוק מס' 12 "במשך השנים היו עשרה - חמשה-עשר מקרים של תיקונים כאלה" (ד"כ 1153) תשכ"ט 537. מדברי השר אמנם לא ברור לאיזו תקופה מתייחסים דבריו אלה, אך יש להניח שהכוונה לתקופה של כעשרים שנה, למן הקמת המדינה ועד למועד שבו נאמרו, דבריהם, בדצמבר 1968. אם כך הדבר, נראה שאמנם נפלה טעות בנתונים האלה, שכן מספר הטעויות בחוקים שתוקנו שלא בהליכי חקיקה רגילים עד שהוחק חוק מס' 12 הוא גדול הרבה יותר.

התיקונים הישנים שנעשו לפני שהחוק חוק מספר 12 זכו לליגיטימציה גורפת בהוראה שבסעיף 3 שבו לאמור:

3. תיקוני טעויות בחוק, בנוסח חדש או בנוסח משולב שהתפרסמו ברשומות לפני תחילת חוק זה, יראו כתיקונים שנעשו כדין.	"אישור תיקונים קורמים
---	-----------------------------

אולם, לא התיקונים שנעשו לפני שנכנס חוק מספר 12 לתוקפו, ולא מספרם המדויק הם נושאי המאמר הזה. תיקוני טעויות בחוקים שנעשו בעבר הקרוב יותר ואלה שייעשו בעתיד בחסותו הנדיבה של חוק מספר 12 – בהם נתמקד להלן.

להסתייעות בחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 12), תשכ"ט-1969, שעניינו תיקון טעויות בחוקים, בנוסח חדש ובנוסח משולב, ולהסתמכות עליו, יכולות להיות השלכות מרחיקות לכת בתחום החקיקה. לפיכך מפתיע הדבר שלמרות השימוש הרב שהכנסת עושה בו הרי שבדרך כלל אין הוא זוכה לתשומת-לב מיוחדת בספרות המשפטית שלנו⁶ ולא מצד חברי הכנסת במליאה, כאשר מובאת להצבעה הצעה/בקשה מצד ועדה מועדונית לקבל החלטה בדבר תיקון טעות מהסוג המפורט בסעיף 10א(ב)⁷.

(כסעיף 10א(כ) מדובר בטעות שנפלה בנוסח של חוק "כפי שנתקבל בכנסת"). מקריאת פרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת⁸ מתקבל הרושם, כי תיקון חוקים שלא בדרך החקיקה הרגילה (בשלוש קריאות) אלא בדרך מקוצרת שהחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 12), תשכ"ט-1969, מאפשר אותה במקרים ובסייגים המפורטים בו, נעשה לעתים בדרך שיגרה, כלאחר-יד כמעט.

הגם שחוק מספר 12 מפרט איזה טעויות אפשר לתקן לפיו וכיצד יש לעשות זאת, דומה שלא תמיד יש הקפדה דיוקנית על מילוי כל התנאים של החוק הנ"ל⁹. כוונת הרברים שיובאו להלן היא, בין היתר, להתריע על השימוש הנרחב שנעשה בדרך המקוצרת לתיקון טעויות בחוקים, על האופן שבו נעשה השימוש בדרך הזאת במקרים לא מעטים, ולהציע לשקול אם לא רצוי להגביל מאוד, באמצעות חקיקה מתאימה, את האפשרות לתקן טעויות בחוקים בדרך מקוצרת, באופן שמרבית התיקונים יבוצעו בדרך של חקיקה רגילה. כן מוצע לשמור על קיום נוהל-יבקרה קפדניים ורציפים בצד

6 בספר של פרופסור אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (שוקן, מהדורה שלישית מורחבת, 1980) מוקדשות רק שורות מעטות לנושא. ראה בעמ' 294-295.

7 סעיף 10א וכמהו סעיף 10ב (שעור ידובר בו להלן) הוספו לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, עלידי חוק מס' 12 בשנת 1969. להלן נתייחס לסעיפים אלה מדי פעם כאל סעיף 10א וסעיף 10ב (לפי העניין) מבלי לציין בכל פעם שהם חלק מפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, ושהוספו רק ב-1969.

8 בנוסח לא מתוקן, כפי שמודפס בסטנסלים מיד לאחר הישיבות. רוב הציטוטים שיובאו להלן יסתמכו על הפרוטוקולים האלה, שכן מהם נלקחו. ייתכנו אפוא פה ושם הבדלי ניסוח בין הציטוטים האלה לבין נוסח הדברים כפי שפורסם לאחר עריכה בדברי הכנסת.

9 אף שחוק מספר 12 דן בעניינים נוספים, הרי שברשימה זו הדגש הוא על איתו החלק ממנו דרן בתיקון טעויות בחוקים.

כל שלבי החקיקה, כדי להבטיח קבלה ופרסום של חוקים נקיים ככל האפשר, לפחות מטעויות מן הסוג המנוי בסעיף 10א.

סעיף 1 לחוק הנ"ל הוסיף לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, שני סעיפים : 10א, ו-10ב. בראשון שבהם נקבע:

10א. (א) לענין סעיף זה, 'הועדה' – הועדה מועדות הכנסת שחוק היה בטיפולה, ואם אינה קיימת עוד – הועדה שהחוק נמצא בתחום עניניה, ובאין ועדה כזאת – הועדה שקבעה לכך ועדת הכנסת.

תיקון
טעות
בנוסח
שנתקבל

(ב) נפלה טעות בנוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת, וקבעה הועדה, לפי הצעת שר המשפטים, כי הטעות היא לשונית¹⁰ טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הדפסה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה, רשאית הכנסת, בהחלטה, לתקן את הטעות.

(ג) נתקבלה ההחלטה לתיקון הטעות לפני פרסום החוק ברשומות, יפורסם החוק כמתוקן.

(ד) נתקבלה ההחלטה לתיקון הטעות אחרי פרסום החוק ברשומות, יפורסם התיקון ברשומות בחתימת יושב ראש הכנסת ושר המשפטים ותחילתו של התיקון תהא מיום פרסומו, וזולת אם נקבע בהחלטה שתחילתו תהא מיום תחילת החוק.

מהאמור בסעיף 10א עולה, כי הכנסת אמנם התכוונה להקל עם ועל עצמה באשר לתיקון טעויות מסויימות המתגלות בחוקים שהיא מחוקקת, אך בשעה שחוקקה אותו התייחסה הכנסת לנושא תיקון טעויות בחוקים בכובד ראש והציבה שורה של תנאים מוקדמים שצריכים להתמלא לפני שהיא מאפשרת לתקן טעות בחוק בהליך מקוצר. מתוך השוואת הצעת החוק¹⁰ עם חוק מספר 12 כפי שנתקבל עולה, למשל, שלפי ההצעה היתה כוונה להסתפק בהחלטה של ועדה מועדות הכנסת לצורך תיקון טעות שנפלה בחוק, אך החוק כפי שהתקבל משאיר את קבלת ההחלטה בנדרון לכנסת¹¹. גם רשימת סוגי הטעויות שניתן לתקן לפי סעיף 10א מצביעה, לכאורה, על כך שהכוונה היתה להגביל את המקרים שבהם מותר התיקון בדרך מקוצרת, אך קיים ספק אם הרשימה המסתיימת במלים המרחיבות "וכיוצא באלה" אמנם השיגה מטרה זו. סעיף 10ב שהוסף לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, עלידי סעיף 1 לחוק הנ"ל, קובע:

10ב. נפלה טעות דפוס בנוסח של חוק כפי שפורסם ברשומות לעומת הנוסח שנתקבל בכנסת או תוקן לפי סעיף 10א, יורה שר המשפטים על תיקונה ברשומות.

תיקון
טעות
בנוסח
שפורסם

10 ה"ח תשכ"ח 212.

11 כלומר: למליאת הכנסת.

ב. הדגמה מן השימוש שנעשה בחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 12), תשכ"ט-1969

מי שמבקש המחשה, בעזרת דוגמאות מהמציאות, של היקף השימוש שנעשה בחוק מס' 12, המבליט את החשיבות המעשית של הנושא שלפנינו, החורגת מעבר לחשיבותו העיונית, מוזמן לעיין, למשל, בחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982¹², ובתיקוני טעויות שבוצעו בו בהליכים מקוצרים לפי סעיפים 10א ו-10ב. בשולי תיקוני טעויות דפוס באותו חוק ובחוקים נוספים, לפי סעיף 10א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948¹³, רשומה הערה בזה הלשון: "בטעות הודפסו החוקים בנוסח שכלל תיקונים ששר המשפטים הציע לוועדת הכספים לקבוע שהם תיקוני טעויות אך שהכנסת טרם החליטה עליהן"¹⁴ לפי סעיף 10א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

מה שקרה כאן, אם כן, הוא שבטעות פורסם נוסח נכון (כ"ב-26.8.82), אך שונה מזה שנתקבל בכנסת (כ"ב-12.8.82), ושלפיו, כלומר בגלל הטעות בפרסום (של הנוסח הנכון), היה צורך בתיקון שתוצאתו החזרת הנוסח המוטעה (שאותו קיבלה הכנסת). נשמע אבסורדי? אולי. אך זה מה שאירע. מן האמור שהתיקון (שפורסם כ"ב-17.9.82) נעשה לפי סעיף 10ב משתמע שהוא נעשה לפי הוראת שר המשפטים¹⁵. לפי לשונו נועד סעיף 10ב לתיקון "טעות דפוס בנוסח של חוק כפי שפורסם ברשומות לעומת הנוסח שנתקבל בכנסת..." גם אם יש מקום להתווכח על הפירוש הנכון למונח "טעות דפוס" בדרך כלל, נראה לי שבמקרה הנדון לא היתה הטעות שנעשתה בפרסום מ"ב-26.8.82 של הנוסח המתוקן (לפני שהתיקון אושר), בגדר "טעות דפוס", ושקיים על כן לפחות ספק ברבר חוקיות התיקון של התיקון הזה בהליך מקוצר. תיקונים נוספים לחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982, אושרו במליאת הכנסת כ"ב-19.10.82¹⁶ ופורסמו באיחור מסוים בספר החוקים¹⁷, בציון שהתיקון הוא לפי סעיף 10א(ב) לפקודה. בכך הוחזר, למעשה, לתוקפו הנוסח כפי שהתפרסם בראשונה (כ"ב-26.8.82) ושכלל תיקונים שבאותו זמן טרם אושרו¹⁸.

מעיון במקורות הנזכרים לעיל עולה התמונה המוזרה הבאה:
(א) נוסח החוק כפי שנתקבל כ"ב-12.8.82 נמצא שגוי.

12 ס"ח התשמ"ב 234 (26.8.82).

13 ס"ח התשמ"ב 282 (17.9.82).

14 אכן כתוב "עליהן".

15 אף שחתימתו אינה מופיעה בפרסום.

16 פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת כ"ב-19.10.82, עמ' 96.

17 ס"ח התשמ"ג 4 (16.11.82).

18 בתוספת תיקון אחד לסעיף 25 לחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982, לפיו במקום "חייב בו" יבוא: "חייב במס עליו". מי שיעיץ בפרוטוקול משיבת מליאת הכנסת כ"ב-19.10.82 אולי יטיל, כמוני, ספק ברבר תקינות ההסתמכות על סעיף 10א(ב) כפי שבאה לביטוי שם, לפחות ביחס לאחד משורת תיקוני החוקים שאושרו באותו יום.

(ב) הנוסח שהתפרסם ב־26.8.82 היה שונה מנוסח החוק שנתקבל ב־12.8.82. הנוסח שהתפרסם כלל תיקונים שלא נעשו בדרך הקבועה לכך בחוק.
 (ג) ב־17.9.82 פורסמו תיקונים ("לפי סעיף 10 ב") לתחזרת הנוסח שנתקבל ושהיה שגוי. כמוסבר לעיל, קיים ספק אם התיקונים האלה נעשו כדין.
 (ד) ב־19.10.82 החליטה מליאת הכנסת על תיקוני טעויות בנוסח של חוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982, שנתקבל ב־12.8.82, כלומר בנוסח שהתפרסם ב־26.8.82 כפי שתוקן ב־17.9.82.
 (ה) התיקונים מ־19.10.82 בנוסח שנתקבל ב־12.8.82 פורסמו ב־16.11.82. פרסומם של תיקונים אלה היה בבחינת חזרה כמעט למשכנת הראשונה, קרי לנוסח שפורסם ב־26.8.82, (כתוספת תיקון אחד, כמפורט בהערה 18).
 קומדיה לא היתה כאן, אך טעויות אכן היו.

ג. מהו "נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת", שטעות שנפלה בו ניתנת לתיקון בהליך מקוצר?

לכאורה מדובר בנוסח של הצעת חוק כפי שהובא לקריאה שלישית למליאת הכנסת ונתקבל בה בהצבעה השלישית, הסופית¹⁹. השאלה הנשאלת כאן היא אם יש לפרש את המלים "נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת" בפרשנות מצמצמת ולגרוס שהכוונה רק לטעות שנפלה בשלב הסופי של הליך החקיקה, בין הקריאה השנייה לשלישית של הצעת החוק, למשל, או שמא נרחיב וגרסו שגם טעות שנפלה בשלב קודם של חקיקת החוק במשמע ובלבד שהטעות נבלעה ונכללה גם בנוסח של הצעת החוק שעליו הצביעה הכנסת בקריאה השלישית.

יש מקום לטעון לכאן וגם לכאן. הפירוש המצמצם מקטין מאוד את אפשרות השימוש בדרך המקוצרת לתיקון חוקים, אך יש לזכור שדווקא שלב המעבר מקריאה שנייה לשלישית הוא לעתים קרובות מהיר מאוד והסיכון שדווקא בו תיפול – מחמת החיפזון – טעות מהסוג המפורט בסעיף 10א(ב) הוא גדול יחסית²⁰. לפיכך נראה שהפירוש המצמצם משאיר בהחלט "מרחב מחייה" לסעיף 10א(ב).

הפירוש המרחיב נראה בעיני נדיב מדי, כי הוא מוביל למסקנה שאפילו טעות שנפלה בהצעת חוק כפי שפורסמה ברשומות או בכל שלב אחר של הכנת הצעת החוק, כלומר במהלך העבודה בוועדה של הכנסת ובהכנת הנוסח לקריאה השנייה של הצעת החוק, אם היא מסוג הטעויות המנויות בסעיף 10א(ב), ניתנת לתיקון בדרך המקוצרת ובלבד שהטעות התמירה בקיומה ונכללה בסופו של דבר בנוסח שהובא לקריאה שלישית במליאת הכנסת ואושר על-ידיה.

19 ראה בענין זה פ' אלמן (לעיל, הערה 4).

20 "ההכרעות נופלות בקריאה השנייה" נאמר על-ידי ברוך אזניה במאמר על "מליאת הכנסת כמוסד מחוקק" בספר היובל לשנתם רחוק (הוצאת מפעל השכלה, בעריכת חיים כהן, תשכ"ב-1962) 47 (עמ' 51) ואילו ד"ר יואל זוסמן כינה במאמרו באותו הספר את ההצבעה בקריאה השלישית, בקריאה "המכרעת" (עמ' 147, בעמ' 157).

מי שדוגל בפירוש המרחיב צריך להיות ער לכך שהוא מאפשר לחברי הכנסת להתייחס לעבודת החקיקה בפחות כבוד ראש משיאה לה, וזאת מתוך ידיעה שקל יחסית לתקן טעויות ושיבושים שייעשו. זוהי תוצאה שרצוי למנוע אותה, אך יש לציין כי הכנסת עצמה העדיפה בחיי המעשה פירוש מרחיב, ותיקונים רבים שנעשו בהסתמך על סעיף 10א(ב) לפקודה התייחסו, ככל הנראה²¹, לטעויות שנפלו במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה שנייה.

הפירוש המרחיב מביא גם לתוצאה המאפשרת לתקן בדרך מקוצרת "נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת", אף אם התיקון הוא על-ידי הוספה של דברים שלא היו כלולים בנוסח שמליאת הכנסת הצביעה עליו בשתי הקריאות הסופיות של הצעת החוק, ושאוּלִי היה חסר אפילו בכל שלוש הקריאות, וזאת באיצטלל של "השמטה מקרית", למשל.

זוהי תוצאה מרחיקת לכת, אך איננה פרי הדמיון. הרי דוגמא למקרה כזה: ב-12.3.1984 קיבלה מליאת הכנסת החלטה בדבר תיקון טעות בחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה) (הוראת שעה ותיקוני חוק), התשמ"ד-1984²². הבקשה לתיקון הובאה למליאה על-ידי יו"ר ועדת הכספים שהחוק שתיקונו נדרש היה בטיפולה קודם שנתקבל בקריאה שנייה ושלישית ביום 9.1.1984.

יו"ר ועדת הכספים הסביר את הצורך בתיקון בכך, שבעת הדפסת נוסח החוק לקריאה השנייה והשלישית הושמטה בטעות פסקה שלימה ממנו והוא ביקש, בשם הוועדה, לאשר את התיקון, כלומר: את תוספת הפסקה האמורה²³.

מדברי יו"ר ועדת הכספים²⁴ אנו למדים שהפסקה החסרה כלל לא היתה לפני מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית. יותר מכך: כפי שניתן ללמוד מהנוסח של הצעת החוק²⁵, הרי שהפסקה הזאת גם לא הובאה למליאת הכנסת בקריאה הראשונה, כי היא איננה כלולה בהצעת החוק. במלים אחרות: הפסקה החסרה לא הועמדה להצבעה במליאת הכנסת כלל והיא לא היתה איפוא חלק מהחוק שנתקבל על-ידיה.

האם מה שאירע כאן היה בבחינת "טעות בנוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת" ובגדר "השמטה מקרית" במובן של סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט? מהשתלשלות הדברים בכנסת ניתן להסיק שוועדת הכספים ומליאת הכנסת שהצעת התיקון הובאה לאישורה, היו סבורים שכן הדבר.

לי לעומת זאת, נראה שהתשובה לכך שלילית, ועל כל פנים היא צריכה להיות שלילית, כלומר אם השמטה כזאת כמו שהיתה כאן אכן ניתנת לתיקון בגדר טעות

21 המלים "ככל הנראה" דרושות כאן משעמי זהירות, שכן בדרך כלל לא ניתן להסיק בבירור מהפרטים על הדיונים בישיבות מליאת הכנסת שבהן נתקבלו הצעות לתיקון טעויות בדרך מקוצרת, כפי שמופיעים בפרוטוקולים של ישיבות אלה, באיזה שלב של החקיקה נפלה טעות זו או אחרת, אבל מהקשר הדברים ניתן בכל זאת להבין שהשיבוש נפל במהלך ההכנה של הצעת החוק לקריאה שנייה.

22 ס"ח התשמ"ד 40 (17.1.84).

23 כיוון שענייננו הוא בפרוצדורה של תיקון טעויות ולא במהותו של התיקון הספציפי הנדון, אין צורך להתייחס כאן לתוכנו של אותו תיקון.

24 ראה פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מישיבת מליאת הכנסת ב-12.3.84, עמ' 120.

25 ה"ח התשמ"ד 31 (19.10.1983).

שהיא "השמטה מקרית" לפי סעיף 10א(ב), כי אז יש צורך בתיקון סעיף 10א(ב) באופן שיבטל זאת. כל עוד נכלל סוג זה של טעות – "השמטה מקרית" – ברשימת הטעויות שניתן לתקן בדרך מקוצרת, מן הראוי לצמצם את השימוש בו עד מאוד. אולי אפשר "לסבול" תיקון בדרך מקוצרת של השמטה מקרית שארעה בין הקריאה השנייה והשלישית, שכן במקרה כזה הרברים שהושמטו נכללו ואושרו בנוסח שנתקבל בקריאה שנייה במליאת הכנסת. זה אמנם פירוש מצמצם, אך דעתי היא שהשמטה בכלל אינה צריכה להיות ניתנת לתיקון בדרך מקוצרת, מלבד אולי אם אירעה בשלב של הדפסת החוק, אחרי שהמושט היה כלול בנוסח הצעת החוק שעליו הצביעה מליאת הכנסת בקריאה השלישית. במקרה כזה תהיה תחולה לסעיף 10ב.

במקרה שהודגם לעיל לא היה התיקון בבחינת טוף פסוק. במליאה²⁶ הודיע יו"ר ועדת הכספים, כי "מוצע שבסעיף 22(2) לחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה) (הוראות שעה ותיקוני חוק), התשמ"ד-1984, אחרי פסקת משנה (א)1) שנוספה לסעיף 10(ב)1) לחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982, יבוא: '(2)...'. הוא אמנם הזכיר לאחר מכן גם את סעיף 20(ב)1) "לחוק העיקרי", אך ההצעה היתה לתוספת פסקה לסעיף 10(ב) וכך אכן נתפרסם התיקון, כשנסופו צוינו שמותיהם ותאריהם של יו"ר הכנסת וסר המשפטים²⁷. לכאורה תם ונשלם, אך לא היא. הסעיף שממנו הוחדרה פסקה (2) היה, כנראה, סעיף 20(ב) ולא סעיף 10(ב). מה עושים כעת? כיצד אפשר לתקן תיקון? מישו כנראה החליט על קפיצת דרך וכך פורסם בספר החוקים²⁸ "תיקון טעות דפוס" אנונימי, בלא חתימה ובלא ציון בתוקף איזו סמכות ועלידי מי נעשה, לאמור:

בתיקון טעות בחוק... שפורסם בס"ח התשמ"ד, עמ' 98 במקום "שנוספה לסעיף 10(ב)1) צ"ל "שנוספה לסעיף 20(ב)1)".²⁹

חד וחלק? חד – כן, חלק – לא. כאמור, התיקון שפורסם ב-30.3.84 היה בהתאם להחלטת הכנסת לפי הפרוטוקול הנ"ל ואם הכתוב שהכנסת שגתה, הרי שהיא ולא שום גורם אחר, מוסמכת לתקן את המעוות.

נראה שהדברים של פרופסור ג' טרסקי על "התהליך להכנת החקיקה"³⁰, כי "הדרך הקצרה לכאורה עלולה להיות ארוכה בסופו של דבר", נכונים גם לגבי ההליך המקוצר לתיקון טעויות בחוקים, בין היתר בכך שפגמים שיתגלו בשימוש שנעשה בהליך המקוצר יצריכו תיקון שיחייב חקיקה בהליך הארוך, הרגיל והמקובל.

26 ראה בפרוטוקול מ-12.3.84, לעיל, הערה 24.

27 ס"ח התשמ"ד 98 (30.3.84).

28 ס"ח התשמ"ד 140 (24.5.84).

29 על פרסום תיקוני טעויות דפוס "ללא חתימת סר המשפטים, וללא שום ציון אם אכן נעשה הפרסום בעקבות הוראות" נמתחה ביקורת במאמרו של נתן מאיר, "על טעויות ועל תיקון טעויות בחקיקה" הפקולטי ל (תשל"ו) 311, בעמ' 312.

30 מחקרים במשפט ארצנו (הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשי"ב) 221.

יש גם לשים לב לכך שההתייחסות שבסעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, כפי שהוסף בשנת תשכ"ט, היא אך לנוסח של חוק "כפי שנתקבל בכנסת". לא נאמר שם שהכוונה לנוסח מסוים לעומת נוסח אחר, כגון, למשל, שהנוסח שנתקבל בכנסת הובא בפניה להצבעה בטעות במקום נוסח אחר שהיה צריך להביא להצבעה.

האפשרות של העמדת נוסחים שונים זה כנגד זה, לבר מכך שהיא אמנם מובנת מאליה, אכן היתה לנגד עיני המחוקק שעה שתוקק את החוק הנ"ל, שכן בסעיף 10ב, למשל, הועמדו זה מול זה שני נוסחים: "נוסח של חוק כפי שפורסם ברשומות לעומת הנוסח שנתקבל בכנסת...".

לאור דברים אלה חוזרת למקומה השאלה: מהו, אם כן, "(ב)נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת". האם ניתן לפרש את המלים האלה כמכוונות לטעות שמקורה בהנחת יסוד מוטעית כלשהי, בחישוב מתימטי מוטעה וכיו"ב, שבצלם נעשתה עבודה הכנסת לאורך כל דרך החקיקה של הצעת חוק מסוימת עד לקבלת החוק בקריאה שלישית. במלים אחרות, האם הטעות שמדובר בה בסעיף 10א(ב) הנ"ל היא רק טעות "מנהלית", מעין שיבוש שהשתרבב לנוסח החוק כתוצאה מאי-דיוק "משרדי" שהביא לסטייה "בנוסח כפי שנתקבל" לעומת נוסח אחר כפי שצריך היה להתקבל, או שמא מדובר גם בטעויות שנעשו על רקע אחר?

מהו הפירוש הנכון של המלים "(ב)נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת" שבסעיף 10א(ב) הנ"ל היא שאלת מפתח לעניין הפעלת המנגנון של תיקון טעות בנוסח שכזה בהליך מקוצר.

לדעתי, קשה מאוד להשיב על שאלה זאת תשובה חריג-משמעת, שהרי אפילו במקרים בהם ניתן לאתר במדויק את השלב שדומה כי בו נפלה טעות מסוימת, למשל, אם יש סטייה בין נוסחים משלבי חקיקה שונים, הרי עדיין יכול להיות ספק, אם השוני הוא מחמת טעות או שהיה מכוון.

כנראה, כדי להינצל מרילמה זאת, באה ההוראה המטילה את הקביעה בנדרון על הוועדה הנוגעת בדבר שתקבע קביעתה בנדרון "לפי הצעת שר המשפטים". ועוד דבר: מה השוני במונח בין המלים "(ב)נוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת", שבהן השתמש המחוקק בסעיף 10א(ב) של הפקודה הנ"ל, לבין המלים: "(ה)נוסח שנתקבל בכנסת", שבהן השתמש בסעיף 10ב? מכך שבחוק מס' 12 מופיעים שני המונחים נובע, לפחות לכאורה, שיש הבדל ביניהם.

ד. איזה טעויות ניתנות לתיקון לפי סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט?

אפשר להניח שהמחוקק רצה, על-ידי פירוש סוגי הטעויות, לסייג את השימוש בדרך המקוצרת לתיקון טעויות בחוקים, ולדעתי יש לברך על כך, אלא שלמרבה הצער אין הפירוש שבסעיף 10א(ב) תוחם תחום ברור דיו, מה עוד שרשימת המקרים שבהם מותר

השימוש בדרך התיקון המקוצרת מסתיימת במלים "וכיוצא באלה" המרחיבות את התחום.³¹

מכל מקום, ניתן להסיק מתוך רשימת סוגי הטעויות הניתנות לתיקון כאמור, כי לא היתה כוונה לאפשר תיקון טעויות מהותיות בדרך מקוצרת.

השימוש במונח "טעויות מהותיות" מעורר מיד את השאלה מה בדיוק נכלל בו וכיצד נכנה לעומתו את מכלול הטעויות האחרות? יש להודות שקיים כאן קושי. עם זאת ניתן לעשות הבחנה בין טעות שעלידי תיקונה משתנה מובנו של הכתוב בצורה ממשית, טעות היורדת לשורשו של עניין, לבין טעות שתיקונה אינו אלא בבחינת "תיקון קוסמטי" או תיקון קטן, שאינו משפיע על עיקרי הדברים.

טעויות משני המינים, מהותיות ושאינן מהותיות, עלולות להיכלל באחד או יותר מסוגי הטעויות המנויים בסעיף 10א(ב) לפקודה ולכן רצוי, לדעת, לקבוע שהאמור בסעיף 10א(ב) יחול רק על תיקון טעויות מהסוגים המנויים בו, אם אינן מהותיות.

טעות שנפלה בחוק התקציב לשנת הכספים 1980 יכולה לשמש דוגמא לטעות מהטעויות המנויות בסעיף 10א(ב) לפקודה ושהיה בה כדי לשנות את הכתוב בצורה ממשית. בהביאו לאישור מליאת הכנסת החלטה בדבר תיקון הטעות הזאת הסביר יו"ר ועדת הכספים, כי "עקב טעות שבהעתקה נכתב 'להגביל' ומוצע לתקן ולכתוב 'להגדיל'".³² ההחלטה נתקבלה והתיקון פורסם בספר החוקים.³³ במקרה זה אמנם השתבשה רק אות אחת, אך התוצאה מהטעות הזאת היתה שהנוסח המשובש היווה היפוכו של הנוסח המתוקן.³⁴

הכישלון להגדיר במדויק מהן טעויות בחוקים הניתנות לתיקון שלא בדרך חקיקה רגילה, הוא אשר כנראה הכניע באנגליה הצעת חוק משנת 1977³⁵ לתיקון שגיאות בחוקי הפרלמנט הבריטי. ההצעה האמורה זכתה לביקורת קשה על שלא הצליחה להגדיר שגיאה מהי והועלה חשש שבאמצעות החוק המוצע יאושרו "שינויים במהות" במסווה של "שינויים בצורה".³⁶ לפיכך, כאשר באנגליה מופיעות שגיאות לאחר שהצעת חוק קיבלה את האישור המלכותי, ניתן לתקן רק באמצעות חקיקה.³⁷ אצלנו התעורר במליאת הכנסת ספק ביחס ל"כשירותה" של טעות מסוימת להיות מתוקנת בהליך מקוצר. היה זה לאחר הודעת חבר הכנסת (משפטן), בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט, לאמור:

31 ראה פ' אלמן (לעיל, הערה 4), עמ' 465.

32 ר"ב 289 (תש"ם) 3715.

33 ס"ח תש"ם 158 (18.7.1980).

34 מהדברים במליאת הכנסת לפני ההצבעה על החלטת התיקון אין לדעת באיזה שלב משלבי חקיקת חוק התקציב הנ"ל קרתה הטעות וכמה גלגולים עברה עד שהועלתה על ספר החוקים.

35 Acts of Parliament (Correction of Mistakes) Bill.

36 D.R. Miers & A.C. Page, *Legislation* (London, 1982) Chapter 4, p. 78, 106.

37 שם. אולם ראה גם לעיל, הערה 2. דוגמאות של שיבושים בחוקים אנגליים שנבעו מטעויות כגון איראתמה בין נוסחים שונים של הצעות חוק או מהחלפת שמות של הצעות חוק זה בזה, ושתיקנו עלידי חקיקה רגילה מצויות ב-Erskine May's *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (London, 20th ed., 1983) 606-608.

"...בנוסח הסופי של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, בסעיף 3, בהגדרת 'אדם' נפלה טעות שאיש לא נתמזן אליה, לפיכך, ועל-יסוד פניית שר המשפטים, החליטה ועדת החוקה, חוק ומשפט שהנוסח הנכון של ההגדרה 'אדם' בסעיף 3 לחוק הוא 'אדם לענין סעיפים 2, 7, 13, 14 ו-25 למעט תאגיד'."

על פי סעיף 10א(ב) לפק'...מתבקשת הכנסת להחליט כי בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, במקום ההגדרה 'אדם' יבוא 'אדם לענין סעיפים 2, 7, 13, 14 ו-25 למעט תאגיד'.³⁸

אחד מחברי הכנסת (גם הוא משפטן) שלא התנגד לעצם התיקון הביע התנגדות לביצועו בדרך המקוצרת, וכך אמר:

"אינני מתנגד למהות התיקון, אבל לפי הבנתי לא נפלה כאן טעות קולמוס או טעות טכנית אלא נעשתה שגגה של המחוקק, ואני חושב שאם המחוקק טעה, הדרך לתקן זאת היא דרך של חקיקה.

... אני מעדיף שהכנסת המוציאה חוק שהוא קביעת נורמה לא תעשה תיקוני טעות לגבי דברים שאינם נכנסים למסגרת לפי התקנון ולפי החוק.

לכן אני מציע שמליאת הכנסת לא תקבל את התיקון הזה כתיקון טעות, אלא שהועדה תדון בזה כתיקון חוק".³⁹

חבר הכנסת שהתנגד לתיקון בצורה המקוצרת הזהיר בהמשך דבריו מפני זלזול בחקיקה והציע לעשות את התיקון "בצורה הנאותה ולא בדרך החפוזה והבלתי מתאימה".

על אף ההתנגדות הנ"ל לצורת התיקון, הצביעה המליאה על קבלתו. כאמור, ההתנגדות במקרה זה לא היתה לעצם התיקון, אבל ייתכנו גם מקרים אחרים ואז, אם ההתנגדות היא לעצם התיקון, הרי ברור הדבר שלצורה שבה תובא הצעת התיקון לכנסת ותידון בה, כלומר בדרך של הצעת חוק רגילה או בצורה של הצעת תיקון לפי סעיף 10א(ב), עלולה להיות השפעה מכרעת על ההחלטה שתקבל בנדון. קיים גם ספק אם החלטה לפי סעיף 10א(ב) הנ"ל תעמוד במבחן שיפוטי, אם ייטען שהטעות שתוקנה לא היתה "כשירה" להיות מתוקנת בהסתמך על הסעיף הזה.⁴⁰

למרות הקושי להגדיר בצורה בהירה טעות מהותית, סובסטנטיבית, נראה לי שהכנסת תיטיב לעשות אם תגביל בצורה חדה את אפשרות השימוש בדרך המקוצרת לתיקון טעויות בחוקים באופן שהאפשרות הזאת תצומצם למקרים חריגים ומעטים. נטיית לבי היתה להציע ביטול מוחלט של סעיף 10א לפקודה, כך שתיקון טעות בנוסח של חוק "כפי שנתקבל בכנסת" יצריך חקיקה רגילה, אך מכיון שאינני מאמינה שלהצעה כזאת יש עתה סיכוי להתקבל, הריני מעלה את ההצעה החילופית, המתונה

38 פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מישיבת מליאת הכנסת ב'30.3.81, עמ' 65.

39 שם, עמ' 65א. נוסח הדברים כפי שפורסמו בד"כ 2392 (2)91 שונה אך במעט מהדברים שהובאו לעיל, מתוך הפרוטוקול הסטנוגרפי.

40 דיון יותר מפורט בעניין התערבותו האפשרית של בית-משפט מושאר לרשימה נפרדת.

יותר, לצמצם את אפשרות השימוש בדרך המקוצרת לתיקון טעויות קלות ערך בחוקים ולהשאיר להליכי חקיקה רגילים תיקונים של טעויות "כבדות" ומשמעותיות יותר.

ה. קביעת סוגי הטעויות

האם יש צורך לקבוע את הסוג הספציפי, מתוך רשימת הסוגים המנויה בסעיף 10א(ב) של כל טעות שתיוקנה נדרש?

החוק אמנם אינו מחייב לפרט כיצד סיווג הוועדה את הטעות, אך הייתי ממליצה שסיווג כזה ייעשה בכל מקרה ושפרטיו יימסרו למליאה⁴¹. בהיות דיוני ועדות הכנסת סגורים בדרך כלל בפני הציבור הרחב, זוהי הדרך הטובה ביותר לאפשר לציבור לקבל את המידע בנדרש. נוסף על כך תחייב חובת הדיווח למליאה להתייחס לעניין בכובד ראש ותאפשר, במיוחד לחברי הוועדה אך גם לחברי הכנסת במליאה, לוודא אם אכן לפנייהם טעות מן הסוג המכשיר אותה להיות מתוקנת בדרך מקוצרת ולהגיב כאשר הסיווג אינו נראה להם. ביצוע הסיווג הלכה למעשה עשוי לפעול כמעין מנגנון התרעה ובלם מפני השימוש בהליך מקוצר לתיקון (טעות) בחוק במקרה שהליך זה כלל לא מכוון אליו. יצוין, שבדרך כלל אין ויכוח במליאת הכנסת על התיקונים שמוצע לקבלם בהליך המקוצר והם מתאשרים בה לאחר דברים קצרים ביותר של חבר כנסת המביא למליאה את הצעת ההחלטה בשם הוועדה המתאימה.

אף שיש אולי עניין לתת תיאור מפורט של סיווג הטעויות כפי שבא לביטוי בדברי חברי הכנסת בהביאם לאישור המליאה הצעות החלטה לתיקון טעויות בחוקים לפי סעיף 10א בצירוף הערות לגבי חלק ממקרים אלה, וציטוטים מהגדרות שבמלונים לגבי המונחים שהמחוקק השתמש בהם לתיאור הטעויות שכלל בסעיף 10א, הרי שאקצר בעניין זה, כי החומר רב מדי מכדי להיכלל במסגרת מאמר זה במלואו.

לכל אחד מסוגי הטעויות המנויים בסעיף 10א(ב) ניתן לתת פירושים מרחיבים או מצמצמים כיד הדמיון הטובה של המפרש, ואם לא די באי-הבהירות שנוצרה בעקבות רשימת הסוגים הזאת, הרי שבתום הרשימה עוד הוסיף המחוקק את המלים המרחיבות "וכיוצא באלה", אולי בבחינת אם לא יועיל לא יזיק.

אפשר על כן להבין – והדבר עולה מ"דברי הכנסת" – שלעתים, בהביאם לאישור המליאה החלטות בדבר תיקון טעויות בחוקים, אין הדוברים מטעים הוועדות מייחסים חשיבות לסיווג הטעויות הנדונות ואינם מקדישים מחשבה יתירה לעניין זה.

רבים המקרים שבהם חברי הכנסת המביאים הצעת וניקון טעות לאישור המליאה, אינם טורחים כלל לציין את סוג הטעות שאותה מתבקשת המליאה לתקן. כך, למשל, לא מסר חבר הכנסת שהביא בשם ועדת החוץ והביטחון בפני מליאת הכנסת הצעת החלטה לתקן טעות מסוימת, שום פרטים על סוג הטעות, כיצד קרתה, על קביעת שר המשפטים בנדרש ואף לא הזכיר שמדובר בתיקון טעות לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט. כל אשר אמר בעניין תיקון הטעות⁴² היה:

41 כבדיקת פרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת שבהן נתקבלו החלטות על תיקוני טעויות בחוקים לפי סעיף 10א(ב) לפקודה עולה, כי אין נוהל אחיד בנדרש.

42 לפי הפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מישיבת מליאת הכנסת ביום 10.11.86, עמ' 13.

"אדוני היו"ר, חכ"ם, בשם ועדת החוץ והבטחון אני מביא החלטה בדבר תיקון טעות בחוק להארכת תוקף תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוסו), התשמ"ו-1986: בחוק להארכת תוקף תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוסו), התשמ"ו-1986, בסעיף 1, במקום 'בחשוון' צריך להיות 'בכסלו'."

לאחר מכן הועמדה ההחלטה להצבעה, והתיקון אושר.⁴³

לעומת זאת, גם קרה שחבר כנסת ציין וחזר וציין את סוג הטעות שאליה התייחס, כמו ביקש לתת עליידי כך חיזוק לסיווגה של אתה טעות.⁴⁴ והיו וריאציות נוספות בדרכים שבהן הוצגו טעויות בפני חברי הכנסת במליאה שעה שנתבקשו לאשר את תיקונן בדרך מקוצרת.

כאמור, קשה להגדיר בדיוק מה יכול להיכלל בכל אחד מסוגי הטעויות המנויים בסעיף 10א(ב). כיצד, למשל, נדע מה כלול בכלל טעות "לשונית-טכנית" הנזכרת באותו הסעיף? במה נבדלת טעות כזאת מטעות "לשונית" סתם (שאינה "טכנית")? ומהם בדיוק טעות "טכנית"⁴⁵, או תיקון טעות "בעל אופי טכני טהור"⁴⁶, או "טכני לחלוטין"⁴⁷, שהם כינויים שבהם כינו חברי כנסת כמה מן הטעויות שעה שביקשו ממליאת הבית לאשר את תיקונן. את הכינויים האלה, השונים במעט מכינויי סוגי הטעויות המפורטים בסעיף 10א(ב) כמפורש, ניתן ככל הנראה לשבץ כנופלים בגדר המונח "וכיוצא באלה" הסוגר את רשימת הסוגים המנויים שם.

יש תהיות נוספות בנדרון, כגון: מה מבדיל "טעות הדפסה"⁴⁸ הנזכרת בסעיף 10א(ב) מ"טעות דפוס" הנזכרת בסעיף 10ב? שני הסוגים מצויים בסעיף 1 לחוק מס' 12⁴⁹. "שיבוש של העתקה" הוא כנראה המקרה הקל ביותר לסיווג. דומה שכל מה שיש לעשות כדי לסווג טעות כ"שיבוש של העתקה" הוא לקחת את הנוסח שהועתק בצורה משובשת ולהשוותו עם הנוסח שממנו הועתק. כאן יש לפנינו כמעט נוסחה מתמטית: אל התוצאה הנכונה מגיעים עליידי החזרת המצב לקדמותו.

43 ס"ח התשמ"ו 17 (18.11.86), שבו פורסם התיקון צוין בסוגריים: "לפי סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948".

44 ראה, למשל, פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת ב-19.5.80, עמ' 25, לפי הובאה בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט, הצעת החלטה בדבר תיקון טעות בחוק העונשין (תיקון מס' 9, תש"ם-1980. חז"כ שהביא את ההצעה למליאה דיבר על כך שהטעות היא "טכנית" וחזר על כך שמדובר "בתיקון טכני" ושילש שהכנסת מתבקשת לתת אישורה "לתיקון הטכני הזה".

45 דוגמא לטעות שהוגדרה כ"טכנית" מצויה בדה"כ (תש"ם) 2917 (2)88, ויש כמובן דוגמאות נוספות.

46 ראה בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת ב-8.5.79, עמ' 60.

47 ראה בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת ב-9.11.83, עמ' 26.

48 כ"טעות הדפסה" כונתה במליאת הכנסת הטעות בחוק הגנת השכר (תיקון מס' 16), התשמ"ה-1985, שתיקונה אושר עליידי המליאה בישיבה ב-23.10.85. ראה על כך בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת באותו יום, עמ' 79. התיקון פורסם בס"ח תשמ"ו 43.

49 במאמר של נתן מאיר (לעיל, הערה 29) יש התייחסות לסעיף 210 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. בעניין תיקון טעויות דפוס לפני חקיקת חוק מס' 12, ראה א' צירוף, בית הנבחרים (אחיאסף בע"מ, ירושלים, מהדורה חמישית, 1969) 211. ראה גם צ' ע' בקר ור' בקר, ניסוח ופרשנות כרך א' (גוילים ת"א, 1963) 102, שם צויין כי לשם תיקון טעות בפקודות בתקופת המנדט "במקור החתום מטעם המחוקק" היה צורך בדבר חקיקה מתקן.

לעומת זאת, "השמטה מקרית" ו"פליטת קולמוס" נראים בעיני כסוגי הטעויות שתיקונם בהליך מקוצר בעייתי במיוחד בגלל אי-הוודאות בדבר ה"מקריות" וחוסר הכוונה שבהתהוות הטעויות המסוגלות בקטיגוריות אלה, שהיא (המקריות) נראית להיות אחד האלמנטים שלהן.

טוב יהיה אם המחוקק ישימט במודע ובמפורש מסעיף 10א(ב) לפקודה סוגים אלה של טעויות, אולם כל עוד הם קיימים, ראוי לצמצם את השימוש בהם עוד מאוד. נוסף על הקושי לוודא אם מה שהושמט, הושמט בדרך מקרית ולא מכוונת, נשאלות עוד שאלות, כגון האם "השמטה מקרית" כוללת גם השמטה רשלנית שאירעה כתוצאה מהתרשלות של מישור⁵⁰; והאם מדובר רק בהשמטת משהו שהיה קיים בכתב באיזה שלב ושנשמט תוך שלבי כתיבה או הדפסה, או שגם דבר שלא היה כתוב כלל, אלא נתון במחשבתו של מישור ושהושמט מהנוסח כפי שנתקבל בכנסת, גם הוא בגדר "השמטה מקרית" – לפי סעיף 10א(ב)?

מה יכול להיות היקפה של "השמטה מקרית"⁵¹? האם הכוונה לסימן פיסוק או למלה, או לקבוצת מלים שהושמטו "מקרית", או שמא גם משפט שלם ופסקה שלימה או יותר מזה שהושמטו במשמע? היכן הגבול?⁵²

הלכה למעשה נעשה שימוש בסיווג זה אפילו להוספת סעיף קטן שלם בטענה ש"בטעות הושמט"⁵³ מהנוסח שהוגש למליאת הכנסת.

נסיים פרק זה בציטוט דברים של חבר כנסת⁵⁴ שעה שהביא לאישור המליאה החלטה לתיקון טעות באתר החוקים לאמור:

"אדוני היו"ר, חברי הכנסת, ועדת הכספים) שוכנעה וקבעה שאכן נפלה טעות בנוסח הסופי שהצבענו עליו במליאת הכנסת, של חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, בכך שבסעיף 21(א) נכתב 'שהיו' במקום 'שלא היו'. הטעות נגרמה בגלל השימוש בלשונות שלילה ששללו זו את זו, ובגלל ריבוי הנוסחאות שבהן נתגלגלה הוראת סעיף 21. בשם הועדה אני מציע לכנסת לתקן את הטעות."

ההחלטה אכן נתקבלה. במקרה זה אפילו ניתן הסבר כלשהו לרקע של הטעות, אך השאלה כיצד לשבץ את הטעות הנזכרת בסעיף 10א(ב) נותרת בלא מענה, וכמוה,

- 50 בעניין הימנעות המחוקק מלהזכיר עניין מסוים בשל היסח הדעת ראה: י' ויסמן, "דין שעבוד צף מגביל עסקאות" משפטים יא (תשמ"א) 554.
- 51 דוגמא לטעות שתוקנה על תקן של "השמטה מקרית" מובאת לעיל בקשר לתיקון טעות בחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה) (הוראת שעה ותיקוני חוק), התשמ"ד-1984. ראה לעיל, בפרק ג.
- 52 לעניין "השמטה מקרית" ראה גם ע"א 634/68 עיזבון מנפור נ' זאב ויוסף מריקוס ואח', פ"ד כג(1) 180, שם נדונה "השמטה מקרית" מפסקדין של בית-משפט מחוזי, וכן ר"ע 577/86 מי זרד נ' שי שאל ואח', פ"ד מ(4) 113, שגם שם דובר ב"השמטה מקרית" שקרתה בבית-משפט.
- 53 ראה בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מישיבת מליאת הכנסת ב-26.10.76, עמ' 106. התיקון מתייחס לחוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 14), תשל"ו-1976 והוא פורסם בס"ח תשל"ו 3 (מיום 4.11.76). זו איננה דוגמא יחידה של תוספת ס"ק לחוק בהליך תיקון מקוצר.
- 54 כפי שמופיעים בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מישיבת מליאת הכנסת ביום 11.11.85, עמ' 100 ה'.

לדעתי, השאלה אם בכלל היתה הטעות הנדונה מהסוג שיכול לבוא על תיקונו בהליך מקוצר בהסתמך על סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

ו. טעויות ותיקונים ב"סיטונות"

גם אם קשה למנוע לחלוטין שפה ושם תשתרבב טעות דפוס אפילו לנוסח של חוק, הרי מספר השיבושים והטעויות המתגנבים אל תוך ספר החוקים שלנו והזוכים לאחר מכן לתיקונים מכוח סעיף 10א או 10ב לפקודה, הוא גדול מדי.

עם כל הרצון הטוב ועם הבנה ללחץ הזמן שחבריי הכנסת נתונים בו לעתים בבואם להצביע על הצעת חוק כלשהי, קשה להשלים עם מצב שבו תאשר הכנסת בהחלטה, כמו סיטונות, תיקונים של מספר גדול של טעויות שנפלו בחוק אחר, כפי שאירע, למשל, ביחס לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 22), תשל"ה-1975⁵⁵, הידוע גם בכינוי "חוק הרפורמה", בהינף יד אישרה מליאת הכנסת בבת אחת טעויות שנפלו בתשעה סעיפים של החוק הזה⁵⁶.

הד כנאפריל 1974 היה, כפי הנראה, "יומו הגדול" של סעיף 10א(ב) לפקודה. לפי האמור בשולי שלושים (!) התיקונים שפורסמו בספר החוקים התשל"ד (מיום 30.5.74), עמ' 78 ו-79, נתקבלו כולם (פרט לאחד) באותו יום.

גם בהצבעה אחת (משותפת) לאישור תיקונים אחדים בחוקים שונים, כפי שנעשה, למשל, בהחלטה מליאת הכנסת ב-28.3.79 ביחס לתיקונים בחמישה חוקים תוך ציון כללי לפיו "פרטי התיקונים המתייחסים לטעויות שהן בעלות אופי לשוני-טכני, פליטת קולמוס, השמטה מקרית טעות הדפסה וכיוצא באלה מפורטים בהצעת ההחלטה שהונחה על שלחן הכנסת"⁵⁷, יש משום הפגנה של יחס סלחני מדי לטעויות⁵⁸.

אכן, מדברי חבריי הכנסת במליאה עולה כי יש ביניהם המביעים יחס סלחני לטעויות הנעשות תוך כדי הליכי חקיקה. כך, למשל, אמר אחד מחברי הכנסת בעת הדיון על הצעת חוק פיצויי מפוני סיני (תיקון דיווח), התשמ"ה-1985:

55 ס"ח תשל"ה 168 (20.7.75).

56 ראה בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת ב-16.12.75, עמ' 3. מי שהיה יו"ר ועדת הכספים אותה שעה ציטט את סעיף 10א(ב) הכולל את רשימת סוגי הטעויות הניתנות לתיקון בדרך מקוצרת ואחר כך אמר שבחוק שאת תיקונו ביקש נפלו "טעויות כאלה בתשעה סעיפים", וזאת מבלי לפרט לגבי כל אחת מהטעויות את הסוג הספציפי שנצלו חסותה כדי לאפשר את תיקונה בהליך מקוצר. התיקונים פורסמו בס"ח תשל"ז 45 (1.1.1976). בחלק מתשעת הסעיפים שתוקנו נעשו יותר מתיקון אחד.

57 מדברי יו"ר ועדת הכספים. ראה ד"כ (תשל"ס) 85, 2210. מקרה דומה אירע במליאת הכנסת ב-19.10.82 (פרוטוקול סטנוגרפי, נוסח לא מתוקן, משיבת מליאת הכנסת באותו יום, עמ' 96), כאשר אישרה המליאה תשעה תיקונים בשלושה חוקים על-סמך בקשת יו"ר הוועדה שטיפלה בכך, וזאת לאחר שאותו יו"ר הזכיר את כל סוגי הטעויות המפורטות בסעיף 10א(ב) בנשימה אחת והתייחס למכלול הטעויות, מבלי שתובאה בפני המליאה קביעה נפרדת לגבי כל אחד מהתיקונים באיזה סוג של טעות מדובר.

58 ראה גם בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת ב-26.5.1987, לפי אישור באותו יום במליאה, בבת אחת ובלא ויכוח, תיקונים לשלושה חוקים.

"...קבלתו של חוק מפוני סיני היה בחופזה ואתה יודע שכלנו אמרנו שילדנו אותו באישון לילה ומוכן שהוא אינו יכול להיות כליל השלמות על אף העבודה העצומה שהושקעה ע"י חברי הכנסת. בזה הורינו כולנו, גם אנחנו כחכ"ם באותו ערב, גם המתשבים וכל אלה שעסקו במלאכה. גם חז"כ אורגד וגם יו"ר ועדת הכספים דאז חזרו ושנו ואמרו באותו ערב כי בלחץ הזמן לבטח תיפולנה טעויות ותהיינה שגיאות וייפגעו אנשים, אבל אז הם הבטיחו תיקון הטעות...".⁵⁹

דוגמא נוספת לקוחה מדברי חבר כנסת אחר, שבהביאו למליאה החלטה בדבר תיקון טעות בחוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס' 12), תשל"ט-1979, אמר בין היתר:

"בועדה החוקה, חוק ומשפט התברר שזו טעות. זו טעות רגילה שקורית כאשר מחוקקים חוקים – הושמטו מלים".⁶⁰

גם במקרה זה, כמו במקרים רבים אחרים, אושר התיקון במליאה בלא ויכוח, והחוק פורסם בספר החוקים כשהתיקון כלול בו, באופן שלא ניכר כלל שהחוק תוקן לאחר קבלתו בכנסת.⁶¹

ז. מהו המשקל שיש לתת לקביעת "הוועדה" (לפי הצעת שר המשפטים) בדבר סוג הטעות?

את השאלה הזאת אפשר לנסח גם כך: מהו הגורם הדומיננטי – הקביעה של הוועדה בדבר היות הטעות מן הסוג המפורט בסעיף 10א(ב) לפקודה, או עצם היות הטעות מן הסוג המפורט, כאמור. נוסח סעיף 10א(ב) מצביע על החלופה הראשונה, דהיינו על כך שאם הוועדה המוסמכת קבעה שהטעות היא מהסוג המפורט באותו סעיף, וזאת לפי הצעת שר המשפטים, כי אז כשרה הטעות להיות מתוקנת בדרך מקוצרת.

ח. התניית תיקון טעות בדרך מקוצרת בהצעת שר המשפטים משבשת את ההפרדה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת

העובדה שהצעת התיקון לפי סעיף 10א(ב) צריכה לבוא משר המשפטים ושההוראה לתיקון לפי סעיף 10ב לפקודה אף היא צריכה להינתן עליידי השר, מעוררת שאלות בדבר הפרדת הרשויות. נכון אמנם שהקביעה בנדרון נעשתה בחוק שהוחק עליידי הכנסת ובכך נשמרה, לפחות מבחינה פורמלית, ריבונותה החקיקתית, אך יש מקום לתהות אם לא היה נכון יותר להשאיר את עניין התיקונים בחוק שנתקבל עליידי

59 פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת כ"ט.9.1985, עמ' 99-100, 102.

60 פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת כ"ט.1.1979, עמ' 49.

61 ס"ח תשל"ט 47 (1.2.79).

הכנסת בידי הרשות המחוקקת, קרי הכנסת, ואולי בידי היו"ר שלה⁶². בשעתו, זמן קצר לאחר שהוחק חוק מס' 12, הוכללה ב"הנחיות היועץ המשפטי לממשלה" הנחיה בדבר הנוהל לתיקון טעות בחוק שנתקבל⁶³.

ט. האם יש צורך לציין לפני או בשעת הדיון בהצעה לתקן טעות לפי סעיף 10א(ב) וכן בפרסום התיקון ב"רשומות" כי המדובר הוא בתיקון לפי סעיף זה?

מי אשר ישיב על כך בשלילה יסתמך בודאי על העדר והדאה מפורשת המחייבת ציון כזה. ייתכן מאוד שכחזו אמנם הדיון, אך שאלה היא אם חיוב כאמור אינו קיים בתוקף מרותו של נוהל תקין. ניתן להקיש מהנוהל המקובל בחקיקת מישנה להקדים לתקנות אופרטיביות מעין מבוא המפרט בתוקף איזו סמכות הן הותקנו. גם שם אין החוק מטיל חובה לציין את מקור הסמכות, ובכל זאת זהו הנוהל המקובל תרתי משמע: מקובל במובן נורג ומקובל במובן מוסכם. העובדה שכאשר מדובר בחקיקת מישנה הרשות המוסמכת היא הרשות המבצעת, ואילו כאשר מדובר בתיקון טעויות בחוקים, עניין לנו עם הרשות המחוקקת בכבודה ובעצמה, אינה צריכה להביא לשוני בגישה בנושא שלפנינו, וטוב תעשה הכנסת אם תציין בכל דיון על תיקון טעות בחוק לפי סעיף 10א(ב) כי הדיון אכן נערך לפיו. האמת ניתנה להיאמר, כי הלכה למעשה הכנסת נוהגת כך במספר גדול של מקרים, אך לא בכולם⁶⁴.

ציון מקור הסמכות לביצוע תיקון טעות כלשהו הן בעת הבאת הצעת התיקון לאישור הכנסת והן בעת פרסומו בספר החוקים, עשוי גם להיות לעזר לבית-משפט אם וכאשר תידון בפניו מחלוקת בקשר לתיקון כזה⁶⁵.

62 אמנם גם הצעות חוק מובאות לכנסת בדרך כלל מטעם הממשלה, אך משהחל ההליך החקיקתי עוברת סמכות הפעולה לכנסת וגם תיקוני חוקים לפי החוק הנ"ל מתבצעים בידי הכנסת, אך יש מקום לשקול מחדש אם טוב הדבר שבשלבי הביניים, כלומר לאחר חקיקת חוק ולפני תיקונו, מוטל על חבר הרשות המבצעת תפקיד בהליך התיקון, תפקיד שהשיבותו גדולה, שכן הצעה מתאימה משר המשפטים היא תנאי מוקדם הכרחי לביצוע תיקון טעות בחוק בדרך מקוצרת.

63 "תיקון טעות בחוק שנתקבל – נוהל" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 60.019, כרך ח (1.8.69).

64 מכל מקום, מהפרוטוקולים הסטנוגרפיים של ישיבות מליאת הכנסת בהן נדונו תיקוני טעויות בחוקים, נעדרה לפעמים הפנייה לסעיף 10א של פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. היו מקרים שעל אף זאת התפרסם התיקון בספר החוקים תוך ציון שהתיקון נעשה לפי הסעיף הנ"ל. ייתכן שציון זה משקף את האמור בחומר שתולק לחברי הכנסת לפני הדיון הנוגע וייתכן שהדבר נעשה פשוט משום שסעיף 10א הנ"ל הוא סעיף החוק שמכוחו ניתן היה לבצע את תיקון הטעות הנדון בדרך המקוצרת.

65 בר"נ 37/80 מ' בךמאיר בהן נ' מדינת ישראל, פ"ד לה (1) 371, בהתייחסו לתיקון טעות בחוק העונשין שנעשה בהסתמך על סעיף 16(ח) לפקודת סדרי השלטון והמשפט (שגם הוא הוסף לפקודה על-ידי חוק מס' 12) אמר מ"מ הנשיא, ח' כהן: "...ספק גדול בלבי אם היתה פה 'טעות' כמשמעותה בס' 16(ח) הנ"ל ואם התיקון לא נעשה 'שלא כדי'". דברים אלה אמנם נאמרו בקשר לתיקון שנעשה בהסתמך על סעיף אחר מזה שנדון כאן, אבל יש בהם כדי להדגים את החשיבות שבציון מקור הסמכות לתיקון בדרך כלל.

י. תוך כמה זמן מקבלת חוק בכנסת ניתן לתקנו בהליך מקוצר?

חוק מס' 12 אינו קוצב זמן לביצוע תיקון טעות בחוק בהסתמך עליו וגם סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, לפיו "הסמכה או חיוב לעשות דבר בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה..."⁶⁶ אינו נותן תשובה ברורה לשאלה הנדונה. נראה, אם כן, שבהעדר הגבלת זמן מפורשת ניתן להיעזר בחוק מס' 12 בלא כפלי זמן וזהו דבר שאינו רצוי.

במקרה אחד תוקן חוק משנת תשכ"ד בעבור כ-12 שנים⁶⁷ בהליך מקוצר לפי סעיף 10א(ב). אמנם זהו מקרה חריג, אבל היו עוד מקרים של תיקוני טעויות בחוקים שנעשו (בהליך מקוצר) שנים אחדות לאחר שהחוק החוק שתיקונו נדרש. לאחרונה, ב-26.5.87, אושר במליאת הכנסת⁶⁸, בלא כל ויכוח, תיקון לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁶⁹. יצוין שתוק זה כבר תוקן קודם לכן, גם כן בדרך מקוצרת, על-ידי מחיקת המלה "מיליון" (ו) מסעיף 43(א) שבו⁷⁰.

אפשר שהמחוקק נמנע מלהגביל את הזמן שבין קבלת חוק לתיקון טעות בו, מחשש שטעות כלשהי תתגלה רק באיחור, אך אם יקרה כדבר הזה, הרי תמיד פתוחה הדרך לתיקון באמצעות חקיקה רגילה.

הימנעות המחוקק מלהגביל את הזמן שבין קבלת חוק לבין תיקונו בדרך מקוצרת, מאפשרת למעשה – כפי שאכן אירע בפועל – הכנסת תיקון לחוק בהליך מקוצר על-ידי כנסת שלא חוקקה אותו. גם זוהי אפשרות בלתי-רצויה לדעתי וטוב תעשה הכנסת אם תקבע שסמכות התיקון בדרך מקוצרת נתונה לכל כנסת רק לגבי החוקים שהוחקו על-ידיה באותה קדנציה⁷¹.

אמנם יש רציפות בין "כנסות" וכל כנסת רשאית לתקן, לשנות ולבטל חוקים שהוחקו על-ידי קודמתה הישירה או קודמותיה בכלל, אך יש עניינים שביחס אליהם הרציפות אינה אוטומטית. דוגמה בולטת לעניין זה מצויה בחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה-1964⁷², המתווה פרוצדורה מיוחדת להמשך הדיון בכנסת חדשה בהצעות חוק שעברו קריאה ראשונה בכנסת הקודמת⁷³ ושהועברו על-ידיה לוועדה, אך שהטיפול בהן לא הגיע לסיומו. החוק הזה יכול ללמד על כך שבענייני חקיקה

66 ס"ח התשמ"א 302, בעמ' 304 (15.6.81), והשווה עם סעיף 21 לפקודת הפרשנות [גת] ד"ר 1, עמ' 2.

67 ס"ח תשל"ו 6 (6.11.75).

68 ראה פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מלאה הכנסת באותו יום, בעמ' 8.

69 ס"ח התשמ"ה 60 (3.4.85).

70 ס"ח התשמ"ה 136 (30.6.85).

71 דוגמא נוספת לתיקון טעות שנעשה על-ידי כנסת אחת לגבי חוק שהחוקה קודמתה תא תיקון שנעשה ב-1982 (ס"ח התשמ"ב 40) על-ידי הכנסת העשירית לגבי חוק תזוזי הביטוח, התשמ"א-1981, שהוחק על-ידי הכנסת התשיעית (ס"ח התשמ"א 94). נראה כי בטעות צויינה בשולי התיקון (בס"ח התשמ"ב 40) הפנייה לפיה החוק המתוקן פורסם בס"ח התשמ"א עמ' 208. שם פורסם חוק בשם דומה: חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. החוק שהתיקון מכונן אליו פורסם בס"ח התשמ"א 94.

72 ס"ח תשכ"ה 2 (19.11.64).

73 "כנסת יוצאת" בלשון החוק.

אין הרציפות אוטומטית בכל מקרה. זאת ועוד: מסעיף 10א(א) ניתן להסיק שהמחוקק אכן ייחס חשיבות למיהותם של חברי ועדה של הכנסת שידונו בתיקון הטעות לקראת החלטה בנדרון במליאת הכנסת והעדיף שהטיפול בנדרון יהיה בידי אותם האנשים שטיפלו בהצעת החוק, אף שהסכים לכך שבמקרים מסוימים יועבר הטיפול האמור לוועדה אחרת. לי נראה, שלא רצוי לאפשר לחברי ועדה חדשה של כנסת חדשה ולמליאה חדשה להחליט על תיקון טעות בדרך מקוצרת בחוק שלא הם חוקקו אותו. שאלה נוספת היא כיצד על שר המשפטים ועל הכנסת לנהוג במקרה שטעות בחוק מתגלה תוך כדי דיון בו בבית-משפט. האם עליהם להימנע מלהשתמש בחוק מס' 12 במקרה כזה מאימת ה"סוב יודיצה" והלשאיר לבית-המשפט את הבעיה כיצד להתמודד עם חוק שבנוסחו נפלה טעות או שמא עליהם להזדרז ולתקן את הדרוש תיקון, אף שעלידי כך הם עלולים להשפיע על תוצאות המשפט. ככל שתקצר התקופה שבה מותר לתקן טעות בחוק למן קבלתו בכנסת בדרך מקוצרת, כן יקטן הסיכוי/הסיכון שבעיה כזאת תתעורר הלכה למעשה.⁷²

יא. תוך כמה זמן יש לפרסם תיקון טעות שנתקבל בהליך מקוצר?

שעה שלגבי חוקים נקבע שיש לפרסמם בתוך 10 ימים מיום קבלתם בכנסת⁷³ ורק במקרים יוצאים מן הכלל נקבע בחוקים מסוימים שפרסומם ייעשה תוך תקופה אחרת, הרי שלגבי תיקון טעות, כאמור בסעיף 10א, לא נקבע תוך כמה זמן מקבלתו יש לפרסמו. קרוב לוודאי שכעת חלה על פרסום תיקונים כאלה ההוראה הכללית שבסעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981.⁷⁴ מכל מקום, דומה שאם לגבי חוקים נקבע כי יש לפרסמם תוך 10 ימים מקבלתם בכנסת, הרי שלשם פרסום תיקון דאי שתקופה כזאת צריכה להספיק. אכן תיקונים רבים התפרסמו בסמוך לאישורם במליאת הכנסת אך היו גם חריגות מתקופה כאמור.⁷⁵

יב. תיקון טעויות לפני פרסום החוק המתוקן ב"רשומות"

תיקונים הנעשים עוד לפני פרסום החוק המתוקן מהווים מעין "קבוצת סיכון" מיוחדת, וזאת לאור הוראת סעיף 10א(ג) לפקודה לפיה יש במקרה כזה לפרסם את החוק כמתוקן. לכאורה אין טוב מאשר לפרסם חוק בלא שיבושים, אלא שיש לזכור שעלידי התיקון מתקבל בעצם נוסח חוק שונה מזה שנתקבל בכנסת בקריאה השלישית ואם החוק מתפרסם כשהתיקון משולב בו בלא סימון, בבחינת ולא נודע כי בא אל קרבו, הרי שלא ניתן לגלות מתוך הנוסח שפורסם כי הוכנס לתוכו תיקון לאחר שהחוק אושר

72 ראה דיון בנושא "כיצד תנהג הכנסת לגבי עניין התלוי ועומד להכרעה בבית המשפט" שהתפרסם בספר ברקת (האגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריות, ירושלים, תשל"ו), עמ' 201-235.

73 ס' 2(ד) לחוק המעבר, תש"ט-1949, ס"ח תש"ט 1.

74 ראה לעיל, הערה 66.

75 ראה, למשל, ס"ח תשל"ד 78 (30.5.74), שם פורסמו תיקונים שנעשו ב-27.3.74 וב-3.4.74.

עליי מליאת הכנסת בקריאה השלישית. לדעתי, היה רצוי לקבוע כי במקרים כאלה יצוין דבר התיקון לפחות בהערה בשולי החוק עם התאריך שבו בוצע התיקון. יש לזכור שהחלטה לתיקון טעות שנתקבלה לאחר פרסום חוק כלשהו חייבת להתפרסם בחתימת יו"ר הכנסת ושר המשפטים⁷⁶ וכי כל חוק צריך לקבל חתימות של ראש הממשלה ושל השר או השרים הממונים על ביצועו⁷⁷ ובדרך כלל גם את חתימתו של נשיא המדינה⁷⁸. רק לגבי החלטה על תיקון טעות בחוק שנתקבלה לפני פרסום החוק המתוקן ברשומות לא נקבע מי חייב לחתום עליה. ייתכן שבהוראה כי במקרה כזה "פורסם החוק כמתוקן" הכוונה היתה לכך שיתקבלו קודם לכן החתימות הדרושות לפי חוק המעבר, תש"ט-1949, וחוק יסוד: נשיא המדינה, אך הדבר לא נאמר במפורש. לכן, במקרה שחוק נחתם לפני שתוקן ותוקן לפני שפורסם, אין זה ברור אם במקרה כזה צריך הנוסח המתוקן להיחתם גם הוא. בעניין זה רצוי שהמחוקק יקבע פרוצדורה שתבטיח בקרה. גם במקרה שהתיקון נעשה לפני שהחוק נחתם והחוק הוגש לחתימה ולפרסום בצורתו המתוקנת, ונחתם כשהתיקון שולב בו, חסרה הוראה שתדרוש סימון אשר יאפשר להבחין בספר החוקים בעובדה שמדובר בנוסח מתוקן. להלן דוגמא של תיקון טעות שנעשה בהליך מקוצר (אמנם מבלי שבמליאת הכנסת נאמר שהדבר נעשה לפי סעיף 10א(ב) לפקודה⁷⁹) לפני פרסום החוק שתוקן. התיקון הנדון תובא לאישור מליאת הכנסת עליידי אחד מחבריה בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט. בעקבות דבריו קיבלה מליאת הכנסת את ההחלטה בדבר התיקון הנדון, והוא נבלע בנוסח החוק כפי שפורסם⁸⁰.

מקרה דומה אירע לגבי תיקון טעות בנוסח חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 27), התשמ"ו-1986, שאושר במליאת הכנסת ב-31.3.86⁸¹. גם חוק זה פורסם כמתוקן⁸². בשולי החוק צוין שהוא נתקבל בכנסת ב-24.3.86, כך שהמעיין בו אינו יכול כלל לדעת שהנוסח שנתקבל ב-24.3.86 תוקן לאחר מכן ב-31.3.86. בהעמידו את נוסח התיקון להצבעת הכנסת ציין יו"ר הישיבה, שהדבר נעשה לפי סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

אולם, היו גם מקרים חריגים, בהם בוצעו תיקוני טעויות בחוקים בסמוך לאחר קבלתם וזאת שלא בדרך חקיקה רגילה ושלא לפי סעיף 10א. לדעתי יש מקום לערער על תקפותם של תיקונים אלה.

בשני מקרים שבהם ידובר להלן שולבו התיקונים בניסח החוקים לפני פרסומם באופן שלא ניתן להבחין בכך שהחוקים שהתפרסמו תוקנו לאחר שנתקבלו, ועוד בדרך שאינה מעוגנת בחוק.

- | | |
|----|--|
| 76 | סעיף 10א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט. |
| 77 | סעיף 2 לחוק המעבר, תש"ט-1949, ס"ח תש"ט 1. |
| 78 | סעיף 11 לחוק יסוד: נשיא המדינה, ס"ח תשכ"ד 118. |
| 79 | ראה בפרוטוקול הסטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מליאת הכנסת ב-31.1.79, עמ' 49. |
| 80 | חוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס' 12), תשל"ט-1979, ס"ח תשל"ט 47 (מ' 1.2.79). |
| 81 | ראה פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) מליאת הכנסת ב-31.3.86, עמ' 174. |
| 82 | ס"ח התשמ"ז 136 (1.4.86). |

מקרה אחד כזה אירע לגבי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון מס' 2), תשל"ט-1979⁸³, שלאחר שאושר כדברי יו"ר ישיבת המליאה ב-26.6.79 "לפני דקות מספר"⁸⁴ נתבקשו חברי הכנסת (מבלי שהיתה הסתמכות על חוק מס' 12) להצביע על החלטה בדבר תיקון טעות בחוק הרציפות הנ"ל, והחלטה אכן נתקבלה. מקרה נוסף כזה אירע ביחס לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12)⁸⁵, אלא ששם רק נמסרה הודעה על התיקון לבית ואפילו לא העמידו אותו לחצבנה. לפנינו עניין עקרוני הקשור בהליכי חקיקה ויש להקפיד על תקינותם לאורך כל הדרך. גם טעויות הנראות כקלות ערך צריכות לבוא על תיקונן בדרך שנשללה לכך בחוק, ורק בדרך הזאת. כל עוד לא נקבעה בחוק "תקופת צינור" המאפשרת תיקון טעויות בחוקים שזה עתה נתקבלו – ויש לקוות שקביעה כזאת לא תיעשה – אין להסכים להכנסת שום שינוי לנוסח של חוק שנתקבל במליאת הכנסת בקריאה שלישית שלא בדרך המוטווית לכך בחוק מס' 12 או על-ידי חקיקת חוק מתקן בהליכי חקיקה רגילים. משך הזמן שעבר למן קבלת החוק במליאת הכנסת ועד לגילוי ותיקון טעות בו, אם קצר ואם ארוך הוא, אינו רלבנטי לעניין הדרך הנאותה לביצוע התיקון הדרוש.

יג. פרסום חוק שלא נתקבל בכנסת

כבר תיארתי בתמצית את שאירע לחוק מס הכנסה (מיסוי בתנאי אינפלציה), התשמ"ב-1982, שפורסם בטעות בנוסח שונה מהנוסח שנתקבל בכנסת⁸⁶. לאחר מכן, בשנת 1985, אירע מקרה מדהים עוד יותר. בספר החוקים⁸⁷ פורסם חוק לתיקון חוק הספנות (הגבלת אחריותם של בעלי כלי שיט) (תיקון), התשמ"ה-1985 (שיכונה להלן: חוק הספנות הנ"ל), ובשוליו צוין תאריך קבלתו בכנסת. זה כשלעצמו נשמע כדבר שיגורתי. אולם, לא נקפו ימים רבים ובספר החוקים⁸⁸ פורסמה "הודעה מאת מערכת רשומות" (בלא חתימה) כלהלן:

"בספר החוקים 1139 בעמ' 77 ו-78 פורסם 'חוק לתיקון חוק הספנות (הגבלת אחריותם של בעלי כלי שיט) (תיקון), התשמ"ה-1985'. הפרסום נעשה בשגגה מאחר שחוק כאמור לא נתקבל בכנסת. לפיכך הפרסום האמור בטל ומבוטל"⁸⁹.

למי שמתעניין במה שעלה בגורלו של חוק הספנות הנ"ל אפשר לבשר שבעת כתיבת הדברים האלה – ביוני 1987 – עדיין רשומה על סדר היום לישיבות הכנסת

83 ס"ח תשל"ט 116.

84 ד"כ 86 (תשל"ט) 3179.

85 ראה פרטים על מקרה זה להלן בפרק יר.

86 ראה לעיל בפרק ב.

87 ס"ח התשמ"ה 77 (3.4.85).

88 ס"ח התשמ"ה 106 (16.5.85).

89 תשומת-לב מופנית לסעיף 34 של פקודת הראיות (נוסח חדש), התשל"א-1971, שהוסף לפקודת הראיות על-ידי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (ס"ח התשמ"א 302, 305), שבירשאו שלו נקבע: "דבר שפורסם ברשומות" חוקה שנעשה כראוי".

(לקריאה שנייה ושלישית) הצעת חוק בשם המלא של חוק הספנות הנ"ל וממתינה להיגאל מהסבך שאליו נקלעה⁸⁹.

שני המקרים האלה הם בבחינת הבוק של אור אדום הקורא להקדיש תשומת-לב רבה יותר לכל הקשור בחקיקה ובשלב של הכנת חוקים לפרסום ולפרסומם בספר החוקים. עצם פרסום חוק בשונה משהחוק, ופרסום חוק שלא הוחק וצורת הביטול, מעידים על ליקוי הטעון תיקון⁹⁰.

יד. תיקון טעויות בחוקי יסוד

בחוק מס' 12 אין התייחסות מיוחדת לחוקי-יסוד⁹¹. לכן, לדעתי, ניתן לתקן טעויות בהם לפי – מלבד אולי בסעיפים משוריינים – בדיוק כמו בחוקים אחרים. קיים ספק אם ניתן להיעזר בהליך מקוצר לתיקון טעות בסעיף "משוריין" שלשם שינוי דרוש רוב מיוחד של חברי הכנסת⁹². השאלה היא אם תיקון טעות לפי חוק מס' 12 בסעיף משוריין הוא בבחינת "שינוי" לעניין השריון. תהא התשובה לכך אשר תהא הצעתי היא להעניק לחוקי היסוד, לעניין תיקון טעות בהם, מעמד מיוחד, ולאסור על תיקונם בדרך מקוצרת, בין אם מדובר בסעיף רגיל שבחוק יסוד ובין אם מדובר בסעיף משוריין בו. לפיכך גם אינני מצדדת באפשרות תיקון טעות בסעיף "משוריין" בדרך מקוצרת, אפילו אם ייעשה ברוב מיוחד. מאז שהוחק חוק מס' 12 הוא גוייס לצורך תיקון בחוקי-יסוד רק פעם אחת. זה היה בשנת 1976 כאשר תוקנה טעות דפוס, לפי סעיף 10ב לפקודה, בחוק יסוד: הצבא⁹³. אולם כאן המקום להצביע על עוד "תיקון טעות" שנעשה בחוק יסוד בצורה כמו "מאולתרת" ומבלי להסתמך על חוק מס' 12: ביום שבו נתקבל בכנסת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12)⁹⁴ ולאחר קבלתו, הודיע יו"ר הכנסת לאמור:

"חברי הכנסת, לפני שאנחנו עוברים לסעיף הבא אני מבקש להביא לתשומת לבכם את ההודעה הבאה:

חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12) שנתקבל כאן היום צריך לשאת את המספר 9, ולא 12, בסדרת התיקונים לחוקי היסוד שנתקבלו. בשל שיבוש לא תוקן הרבך במועד, ואני מודיע עכשיו מעל במת הכנסת על התיקון הזה, ואני מבקש שיירשם בפרוטוקול"⁹⁵.

89 בינתיים, בס"ח התשמ"ז 133 (28.6.87) פורסם חוק הספנות (הגבלת אחריותם של בעלי כלי שיט) (תיקון), התשמ"ז-1987, שלפי האמור בשוליו נתקבל בכנסת ביום כ"ה בסיון התשמ"ז (22 ביוני 1987).

90 יש לשים לב לכך שבמקרה של חוק הספנות הנ"ל אין תחילה לסעיף 10א.

91 על השאלה אם יש או אין לחוקי יסוד מעמד מיוחד קיימים חילוקי דעות בין משפטנים, אך לצורך העניין שלפנינו נוכל להשאיר את השאלה הזאת ב"צריך עיון".

92 הפרטים המלאים הנוגעים לסעיפים משוריינים אינם מעניינינו כאן.

93 התיקון פורסם, בלי חתימה, בס"ח תשל"ז 241 (15.7.76).

94 ראה פרוטוקול סטנוגרפי (נוסח לא מתוקן) משיבת מליאת הכנסת כ"ג.7.85, עמ' 229.

95 שם, בעמ' 254.

כך! מסתבר, שההודעה לא רק נרשמה בפרוטוקול אלא שאכן מצאה את דרכה לספר החוקים והחוק שנתקבל בכנסת ב-31.7.85 כחוק יסודי: הכנסת (תיקון מס' 12), פורסם ב"רשומות" כחוק יסודי: הכנסת (תיקון מס' 9)⁹⁶. פשוט, עליידי הודעה לחברי הכנסת ובקשה "שיירשם בפרוטוקול", בלא ציון אסמכתא לצורה זו של תיקון מזוהזז בחוק לאחר שכבר נמסר בכנסת כי התקבל "ברוב של 66 מצביעים ללא התנגדות"⁹⁷ נעשה התיקון⁹⁸.

יש לזכור גם בקשר לעניין זה את האמור בסעיף 34 לפקודת הראיות⁹⁹. מקרה דומה אירע ביחס לתיקון טעות בחוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון מס' 2), תשל"ט-1979¹⁰⁰, אלא ששם היתה טעות בסעיף מסעיפי החוק הנוגע והתיקון המזוהזז, אף שלא נעשה בהסתמך על סעיף 10א, הובא להצבעה במליאת הכנסת.

טו. סיום

הנושא של טעויות בחוקים ותיקונייהן הוא רחב הרבה יותר משנראה במבט ראשון, וניתן היה לכתוב עליו עוד. אולם, להנחתי די באמור לעיל כדי להצביע על כך שהנושא ראוי לתשומת-לב רבה יותר משזכה לה בעבר, שכן השימוש בדרך המקוצרת לתיקון טעויות בחוקים קנה לו שכיחה נרחבת מדי בספר החוקים שלנו והוא טומן בחובו סכנה כי באמצעותו תיעשה חקיקה ראשית שלא בהליכי חקיקה רגילים. סכנה מיוחדת נעוצה בסעיף 10א(ג) הקובע שאם נתקבלה החלטה לתיקון טעות לפני פרסום החוק ברשומות, "יפורסם החוק כמתוקן". במקרה כזה על התיקון להיבלע בפרסום החוק ולהתמזג בו מבלי שניתן לגלות את דבר התיקון מתוכו.

ייתכן שהמציאות אכן מכתובה את הצורך בקיומו של מכשיר המאפשר לתקן טעויות מסוימות בחוקים בהליך מקוצר, אולם יש מקום לשקול שינויים בחוק מס' 12 בכיוון לצמצום האפשרויות של תיקון טעויות בחוקים שלא בהליכי חקיקה רגילים וקביעות ברורות בעניינים נוהליים הנוגעים לכך. גם הליכי הפרסום של תיקונים בספר החוקים, ובכלל זה הקפדה של חתימה נאותה עליהם כדרישת החוק וציון דבר החתימה בספר החוקים, ראויים לתשומת-לב מלאה, כדי למנוע ככל האפשר שגיאות גם בשטח זה.

96 ס"ח התשמ"ה 196 (7.8.85).

97 ראה לעיל, הערה 94.

98 גם אם בוודאי יימצאו מליצייושר לתיקון הזה ולדרך שבה בוצע בנימוק שהתיקון הגרונ מתייחס רק לשמו של החוק ולא לאחר מסעיפי, נראה שמנקודת ראות משפטית מן הראוי להקפיד בכל הקשור בחקיקת חוקים בקלה כבחמורה. נוסף על כך, קיימת סכנה שאם איש לא יצביע על מקרה כזה לפחות כחריג בלתי רצוי, עלולים לבוא בעקבותיו באין מפריע מקרים דומים נוספים, אולי אפילו קשים יותר.

99 ראה לעיל, הערה 89.

100 ראה לעיל, הערה 83 (זה אינו חוק יסודי).

כצעד ראשון וחשוב בכיוון הרצוי מוצע להקפיד הקפדת יתר בעת החקיקה, על כל שלביה, במגמה למנוע טעויות ולחסוך בכך את הצורך לתקנן¹⁰¹. ככל שיִפְנו ק"כ חברי הכנסת פניהם לחקיקה במגמה הנ"ל, כן ייטב לספר החוקים של מדינת ישראל.

101 עשיתי מאמץ שהרשימה הזאת תצא לדרך בלא שגיאות, אבל מלווה אותי חשש שמרוב ריון בטעויות – אף שבטעויות בחוקים מדובר לעיל – עלול רוגזן של טעויות לקפוז גם עלי ולהשיגני בקריהסיום. אם כך יקרה – והלוואי שלא – אבקש לראות נסיבה מקלה בכך שטעויות שעליהן כתבתי רצדו לפני בלי הרף בעת הכתיבה.