

1066

פרוטוקול מס. 26/ב'

מישיבת ועדת הכלכלה

התקיימה ביום ג', ה' בניסן, תשי"ז - 2.4.57 בשעה 11.00

נ ר כ ה י ם

- חברי הוועדה: היו"ר ב. אבניאל
 ס. אולמרט
 ב. מזניה
 י. אלון
 א. וילנסקה
 י. כמיס
 י. ניצני
 ש. פרלשטיין
 ג. שוקן
 ש. רוזנברג
 י. דוקח

- סוזסנים: י. מינץ - היועץ המשפטי, משרד התחבורה.
 ד. רחמן מנהל מחלקת הספנות בפועל.
 סא"ל ח. רפאלי (מסעם מפקדת חיל הים)
 רס"ן קליין (מסעם משרד המשפטים)
 מר גלאס - עו"ד י. שפירא
 מר בקרמן - מסעם לשכת המסחר.

סדר-היום: חוק להארכת תוקף תקנות שעת חירום (פיקוח על אביות) (תיקון) תשי"ז - 1957.

חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (קיום האספקה והשירותים החיוניים), תשי"ז-1957.

היו"ר ב. אבניאל: אני פותח את הישיבה.

אנו נדון תחילה בחוק להארכת תוקף תקנות שעת חירום (פיקוח על אביות) (תיקון) תשי"ז - 1957. אנקש את מר מינץ להסביר בצורה מרוכזת מה מהות התקנות הללו ואילו שינויים מבקשים להכניס בהן.

מ. י. סיני: בשנת תש"ח (1948) חוקה מועצת המדינה הזמנית חוק - פקודת הארכת חוקי חקנות שעת חירום (פיקוח על אניות), תקנות שהותקנו בשעתו על-ידי שר התחבורה. זהו חוק שתקפו הוגדר ללא הגבלה בזמן, והוא העניק מסכויים מסוימות לשר התחבורה לתת הוראות לבעלי אניות להמיע אניותיהם, להטעין מטענים, לקבוע את תנאי ההובלה, את סוג המטענים וכדומה. מסכויים אלו נקבעו על דעת מועצת המדינה הזמנית. הוראות לפי תקנות אלו אפשר היה לתת לאניות ישראליות וגם לאניות זרות שכורות, היינו - אניות הנמצאות בארצה זו אחרת בשליטה ישראלית.

אני שמח שנכוח כאן עו"ד י. שמירא, אשר כיועץ משפטי ראשון לממשלה היה לו יד בנוסח התקנות המקוריות ובהעברת החוק במועצת המדינה הזמנית, אשר האריכה את תקפו ללא הגבלה בזמן.

תקנות אלו הטיבו להתקיים והן נשארו בחוק עד היום הזה. בינתיים בסוף ינואר, 1956, עם מבצע סיני, נוכחה הממשלה לדעת כי המסכויים שהיו כלולים בתקנות הללו לא הספיקו כדי לספק במצב מלחמתי מיוחד שצריך היה לספק בו עקב ותוך כדי המבצע. כידוע לחברי הוועדה, אישרה הממשלה מערכת תקנות מקיפה של תשי"ז (1956) שנועדה לספק הבעיות חירום בכל השטחים, בעיות שנתעוררו עם מבצע סיני, וזאת כדי להקנות מסכויים מסוימות הדורשות לשלמות. בין שאר תקנות שער חירום אלו היו גם הוראות מיוחדות לענין הסדרת ופיקוח בעיות הספנות, שהיו מקיפות בהרכב מסכויים תקנות שעת חירום, תש"ח. בתקנות אלו היו הוראות, בין השאר, המאפשרות לאסור הפלגת אניות אלא בהיתר מהרשות המוסמכת, לרתק ימאים לשירות באניות, הוראות שאפשרו לחייב השכרת אניות למי שיבקע בצוריים. היו הוראות שאפשרו להחרים ולהפקיע אניות וכן בענין אמצעי בטיחות ובטחון מתקנים וכיוצא באלה.

תקנות שעת חירום של תשי"ז מתקופת מבצע סיני הותקנו לשלושה חדשים ותקפן עמד לפוג בסוף ינואר, 1957.

כידוע לחברי הוועדה, הקימה הממשלה רשות מיוחדת לשימוש בתקנות הללו, וזו הרשות להובלה ימית לשעת חירום, בה השתתפו נציגי חיל הים ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר: משרדי הנוצר, התחבורה, המסחר והתעשייה וכן נציג לשכת הספנות הישראלית. רשות זו טיפלה בבעיות שונות וחשובות כמו - מניעת התייקרות קוניונקטורליים. בבטחת נפח האניות הדרוש לצרכי הובלה חיונית והובלת חירום, ריתוק ימאים ועוד.

עם תום שלושת החדשים, בסוף ינואר, 1957 היינו - מועד ביטול תקנות שעת החירום של תקופת מבצע סיני - וכאן אני מגיע לתקנות החדשות הנדרשות עתה בפני הוועדה - התברר שנוצרו צרכים ודרישות חדשות בתחום ההובלה הימית, בעקבות מבצע סיני, וכי שוב אי אפשר להסתפק במסכויים של תקנות תש"ח. חלפת סואץ היתה סגורה והיו קשיים עצומים להשיג אניות להובלת המצרכים החיוניים, ביחוד בתגלה הקשי בהשגת סנקרים להובלת דלק. היו גם משימות מיוחדות, שלא לי לחבר עליהן, שהוטלו על צי הסוחר הישראלי גם לאחר מבצע סיני. כל הדברים הללו חייבו התקנת תקנות חדשות אשר תבטחנה את המפשרות להטיל את המשימות הללו על אניות נושאות הדגל הישראלי ואניות הנתונות בפיקוח ישראלי.

התקנות הללו הותקנו ב- 28.1.57, לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט, והן בתוקף לשלושה חדשים ועומדות להסתיים בסוף אפריל. לכן הגישה הממשלה לכנסת חוק להארכת תקנות שעת חירום הללו.

במסגרת התקנות החדשות הללו לא כללה הממשלה כמה מהמסכויים הנדרשות שניתנו לשלמות על-פי התקנות מתקופת מבצע סיני. לא נכללו כאן מסכויים בדבר החרמת או הפקעת אניות, לא מסכויים לריתוק ימאים לשרת בימים וכדומה. המסכויים כאן הן יותר מוגבלות בשטחים רבים ושונים, אבל הן מסכויים לאפשר לממשלה גם היום - ואנו

עדיין איננו חיים במימון כתיקונם - להטיל על אניות ישראליות משימות חיוניות ולדאוג להבטחת אותם הדברים שהמדינה מבחינה בטחונות ומשקית זקוקה להם ביותר.

יש חידוש בתקנות החדשות שהממשלה הוציאה - נכללה כאן הוראה לפיה הנפגעים - אלה הרואים עצמם נפגעים - רשאים להגיש ערר לוועדת ערעורים שאליה אפשר לפנות גם על-פי תקנות פיקוח אחרות שהכנסת השאירה בתקפן.

בתקנות אלו יש הוראה, שאיננה בתקנות של תש"ח, לפיה אפשר לאסור הפלגה של כלי שיט. כן ישנה הוראה הסחייבת השכרתו של כלי השיט. גם בתקנות תש"ח יש הוראה דומה האפשרת לחייב בעל אניה להוביל ולקבוע את תנאי השכירות. אין פה חידוש מהותי, לא קביעת הסמכות בצורה יותר מפורשת.

תוספת אחרת היא האיסור להעסיק אנשים בלא בהיתר, היינו - איסור העסקת אלה אשר מטעמי בטחון המדינה ימצא שיש סכנה להעסיקם באניה.

גם בתקנה 3(א) יש תוספת, שאפשר לקבוע בהיתר ההפלגה תנאים וסייגים שונים.

כאשר ניתנת הוראה הסחייבת בעל אניה להשכיר אותה, יכול השר להוסיף הוראה הקובעת שהאניה מושכרת, היינו - מעין שכירות מכוח החוק, שכירות סטוטורית. יש כאן הוראה לגבי תחולת ההוראות הללו מחוץ לשטח המדינה. מי שטוען שיש בידו היתר לעשות פעולה מסוימת - עליו להציגו.

כל התקנות מ- 9 עד 15 הן תקנות חדשות.

יש תקנה המגדילה את העונש. במקום עונש שהיה קבוע בתקנות תש"ח, עונש של 1000 ל"י קנס, אנו מציעים להגדיל את סכום הקנס ל- 20,000 ל"י. יש גם רשות לצוות, בתורת עונש, על החרטת האניה.

בתקנה 15 יש הוראה על האפשרות להגיש ערר לוועדת העררים לכל מי שרואה עצמו נפגע על-ידי אחת מההוראות הללו.

מר גלאס: הקנס של 1,000 ל"י הנזכר בתקנות תש"ח הוא למעשה היום 5,000, כי בשנת 1953 הכפילה הכנסת את כל העונשים שהוטלו על-ידי המחוקק, ובשנת 1953 הגדילה אותם פי 5.

היו"ר ב. אבניאל: בשיחה שהיתה לי עם עו"ד שפירא על ענין מסוים בו נפגע אדם או חברה מהתקנות הללו, הועוררו כמה בעיות מהן הסתבר שהתקנות הללו - כך אני התרשמתי - אינן נותנות הגנה מספקת לאזרחי ישראל נגד פגיעה בלתי-מוצדקת. הזמנתי את עו"ד שפירא להופיע בפנינו כדי להצביע על הצד השני של המטבע, באילו נקודות התקנות הללו טעונות תיקון, כדי לערוב שלא תהיה פגיעה בלתי-מוצדקת גם במסגרת של רצון טוב לשמור על ענייני המדינה ובטחונה. בינתיים אותו ענין קונקרטי שהעלה בפני עו"ד שפירא סודר, כך שלמעשה נלמד היום מפיו אילו נקודות בחוק אינן עולות בד בבד עם האינטרסים הרחבים של הציבור והאזרח ויחד עם זה אינם מתכוונים לפגוע באינטרסים של המדינה ובטחונה.

עו"ד י. שפירא:

בקשתי את יו"ר הוועדה וחבריה לשמוע את הטבות שולחי על החוק העומד לדיון בפניכם מפני מעשה שהיה. תקנות אלו כאשר הותקנו, גרמו לשולחי הרגשה שהן מכוונות, אם לא כולן הרי ברובן, נגדם. היה סכסוך בין שולחי לבין הממשלה שעמד לדיון בפני בית-המשפט העליון, בית-המשפט לעניני מניות ובפני ועדת הערעורים. באמצעותו של הגידור הופיעה הצעת החוק, ואנו הרגשנו שאם החוק יאושר כפי שהוצע, הרי ענין שהוא מבחינת טוב-יה יצה ייגמר בדרך של תחיקה. בינתיים חוסל הסכסוך הבקר בדרך של פשרה, ולכן לשולחי אין ענין או אינטרס בזה.

י. רוקח: מי הם שולחין?

עו"ד י. שפירא:

לשאלתו של חבר-הכנסת רוקח מגיד, שישנה חברה בשם "מניות מיכל ומסע בע"מ", זוהי חברה חיפאית ש-95% מהונה שייכים ליהודי ירוני-ספרדי שהביא לארץ שתי מיכליות. כאשר יצאו תקנות מבצע סיני, הרי שתי המיכליות היחידות שהוחרטו היו המיכליות השייכות לחברה זו. הן בלבד היו הנפגעות, טבל צי הסוחר בארץ. זו היתה פגיעה קשה, מפני שיהודי זה העביר ארצה שתי מיכליות ויש לו עוד 13 - 12 מיכליות ו-10 מניות, וכונתו היתה להעביר פעם את הרכוש הזה ארצה. אני חוזר ומדגיש, שאין לשולחי שום אינטרס בחוק זה, טלבד במעיקף אחד עליו אדבר ואשר לשולחי, בתור בעלי מניות, יש ענין בו.

יו"ר הוועדה בקשני להעיר את הערותי לגוף החוק. אולם רצוני קודם כל להעיר הערה אחת כללית שלא חלה על חוק זה אלא על תקנות שעת חירום (קיום המספק והשירותים החיוניים) תשי"ז - 1957.

בצדק אמר סר מינץ, שעם פרוץ מבצע סיני פורסמו תקנות שעת חירום על-ידי ראש הממשלה ואשר נתפרסמו ב-31.10, תקנות כוללות ומקיפות מאד המשתרעות על-פני סעיפים רבים. ידוע לכם שתקנות אלה יכולות לקבל תוקף לשלושה חדשים, אם הכנסת איננה מאשרת אותן. הדבר ההגיוני שכל אדם המצוי בדברים אלה היה צופה, שמיד לאחר 31.10 תבקש הממשלה להאריך את תוקף התקנות. תקנות שעת חירום קיימות שלושה חדשים ברשות הממשלה, ומכאן ואילך - ברשות הכנסת. בתום תקופה של שלושה חדשים פורסמו תקנות חדשות ונדהמתי לראות שתקנות אלה - שהפעם הוצאו על-ידי שר הכסחון - אינן אלא מספר תקנות שהועתקו מהתקנות שהוצאו שלושה חדשים קודם לכן. כעבור יום-יומיים נוכחתי לדעת, שאותו דבר קרה לגבי התקנות של שר התחבורה. אם ללכת לפי שיטה זו, שהשר יכול להוציא תקנות שעת חירום לשלושה חדשים ואחר כך, בתום שלושת החדשים, להוציא אותן תקנות זו חלק מהן, בשינוי נוסח או צורה - הרי שעושים בזה את הפיקוח של הכנסת על התקנות לשעת חירום פלסטר. כי אתה יכול סדי עם לשנות את הנוסח או לתת לזה שם אחר - והנך שולט בתקנות. מה גם, לו היתה הממשלה רוצה בכך - היה זה רצון פסול. אבל אני מניח שלא היה רצון כזה. מבחינה קונסטטוציונית אין לעשות דבר כזה. חושבני שאם נוהג כזה ישתרש - תהיה בזה סטיה רצינית מאד מהסדר הקונסטטוציוני שהיה קיים עד למקרה הזה - ולא היה מקרה אחר. טרחתי ועשיתי השוואה של התקנות הללו עם התקנות הקודמות וחיפשתי גם השוואה עם התקנות שהוציא ראש הממשלה ב-30.10, והדמיון בתוכן - ובהרבה מקרים גם בסגנון - לא רק מפתיע, אלא כמעט אידנטטי. הממשלה התקינה עכשיו תקנות שהן בתוקף ל-6 חדשים. יכול להיות שהכנסת זכאית לומר, שמהיום התקנות תהיינה לא ל-3 חדשים אלא לשנה; אבל היא לא אמרה זאת. לדבר יש חשיבות גם לאזרח. אנו למשל סבלנו מהקמתו הראשונה של הלא מסרנו לעצמנו בתור אזרחים - במחין עד שהן תובאנה לכנסת, ואז נבנו לפני ועדת הכלכלה ונאמר, שסעיף זה או אחר איננו בסדר, ושאנו מבקשים לשקול אותו מחדש. במקום שנבנה לכנסת בסוף ינואר, אנו מוצאים את עצמנו כאן בתחילת אפריל, וגם זאת מפני שהכנסת יוצאת לפגרא.

א.ד.

מעשה עתה השוואה של התקנות הללו עם התקנות שהוציא רגש הממשלה. אנו נפגענו על-ידי התקנות הללו קשות לא רק ביחס לעבר; אם הן תאושרנה כפי שהוצעו - ניפגע גם בעתיד. בתקנות הקודמות היה סעיף 9. הסטכוריות לפי התקנות האלו הן סטכוריות שעת חירום לענין פקודת הפיצויים (הגנה) 1940. ב-1939 הוצאו תקנות שעת חירום אשר פגעו באזרחים, אולם חשבו לנכון להוציא חוק על פיצויים שצריך לשלם לאזרח אשר נפגע מהתקנות. זוהי פקודת הפיצויים (הגנה) 1940. התקנות האלו לא קבעו לאנשים הנפגעים דבר מיוחד במינו. לגבי אניות נקבע שם, שאם לוקחים אניה בריקביזציה - צריך לשלם את הסחיר שיפטר היה לקבל בשוק, בתנאי אחד: שהבעלים אינם יכולים ליהנות מההגדלה שבאה כתוצאה משעת חירום, היינו - הבעלים יקבלו את הסחיר הרגיל.

בתקנות מבצע סיני היה סעיף בדבר פיצויים. בהחלט מבצע סיני החריטו את שתי האניות. מי קובע איפוא את הפיצויים? בענין זה התקדמה המדינה לעומת המצב שהיה בזמן המנדט: במקום שני שופטים של בית-המשפט העליון, שני שופטים מחוזיים עם איש נייטרלי, אולם על החלטתם יש ערעור לבית-המשפט העליון. אטרנו לעצמנו, שמצב זה יכול להניח את הדעת. גם לפי התקנות של מבצע סיני היתה ועדת עררים, אולם לוועדה זו אין ערך מעשי לגבי הרקביזציה, את הערעור הגשתי ב-12.2, והזמן לשמיעתו נקבע ב-9.6. הזכות לערער היא במשך 15 יום. הוועדה מורכבת משופט אחד, 2 פקידי ממשלה, האחד מתמנה על-ידי שר החקלאות, והשני - על-ידי שר המסחר הוותעשיה.

אשר לפיקוח על מזונות - אני מסיל ספק אם טוב להביא ערעור בפני ועדה המורכבת מפקידי ממשלה, אבל מה לאנשים אלה ולאניות - קצרה בינתי מהבין. בטכסוך בין הממשלה והאזרח בענין שכירות אניות - רצוני ללכת לבית-דין לעניני אניות. לבית-דין כזה יש מטת סידה לגבי המחיר. לוועדת העררים - אין מטת-סידה, החלטתה היא סופית והרכבה איננו מתאים. לגבי רקביזציה - אין לוועדת העררים כל ערך ותועלת.

הסעיף הדין בפיצויים הוכנס לתקנות שהוחקנו על-ידי שר המסחר, אולם הוא לא הוכנס לתקנות של שר החקלאות. אני בשם שולחי תובע שיהיה סעיף כזה בקשר לפיצויים.

אם התקנות הללו תוארכנה היום עד סוף השנה, עדיין לא ברור לי אם בתקופה שבין 28.1.57 ועד שהכנסת תאריך התקנות הללו היו בחוקף. הדבר מוטל בספק ביחס לתקופת הביניים.

בתקנות הללו יש הוראה מטחיבת השכרת כלי שיט בשכירות רישית וגם בשכירות משנה. הממשלה כמין נוטלת על עצמה אחריות רצינית, אם היא נוסרת לאדם: תשכיר את אנייתך לחברה אחרת. אמנם יכול להיות כמין שיקול אחד, כי הרי ממשלת ישראל איננה יכולה להרשות לעצמה מה שיכולה לעשות בריטניה, היינו - לרכוש את האניות ולהפעילן בעצמה. יתכן מאד שאין זה מתאים לתבאים שלנו. אבל בכל אופן יש להביא בחשבון שזוהי סמכות רצינית ביותר לחייב בעל אניה להשכיר את אנייתו לחברה אחרת.

כיצד הייתי מציע אני לנסח את התקנות? וודם כל, התקנות קיימות שלושה חדשים ואין להחריכן בשום הסוואה. אולם ניזון שהן דרושות, אפשר לעשות זאת בצורה של חוק. אני הייתי מכנה את החוק בשם: חוק לפיקוח על אניות, תשי"ז - 1957. אין לי ספק שזה מה שצריך לעשות, אם אין רוצים לגרום עוול לגעלי האניות לעובדים. שום שעת חירום איננה מחייבת שלא ישלטו פיצויים. כן אני סבור שעניינים כל-כך חשובים ורציניים מן הראוי שיקבעו על-ידי בית-דין נייטרלי שהו מקובל גם על המדינה וגם על האזרח.

טד.

י. אלון:

אני מבקש לדעת על-פי איזה תקדים או נוהל הוזמן לישיבה זו עו"ד שפירא כדי לחוות את דעתו או דעת שולחיו בדיון הכולל? והרי יש בארץ עוד חברות ספנות שגם להן דעה בענין.

היו"ר ב. אבניאל:

עו"ד שפירא לא הוזמן לישיבה בתור נציג של שולחיו. רציתי להביא בפני הוועדה את הצד השני של הבעיה כדי שהיא תלמד ותבחון את המצב באופן יותר ענייני. בוכחתי לדעת שיש כאן כמה גקורות תורפה שהוועדה חייבת לשמוע אותן וללמוד כמו - ענין מעיף הפיצויים, הארכה מעל למועד וכדומה.

אני מביע את תודתנו לעו"ד שפירא על שנענה להזמנתנו לבוא לישיבה ולהצביע על אותן הנקודות שאנו חייבים לדעתן.

מבקש את נציגי הממשלה להשיב על השאלות הבאות: מדוע לא נמחק את סעיף 2 כדי למנוע עקיפת הסדר המקובל? מדוע לא נחזיר את סעיף 9 הקיים בתקנות שהותקנו על-ידי שר הבטחון? כיצד אפשר להסיר את החקלה לפיה יכולים לצוות על מישהו להשכיר אביו לחברה מתחרה?

ש. רוזנברג:

סעיפים ה' ו-ט' נותנים אפשרות לפטר עובדים, ואין כאן שום הגבלה לגבי זכותו של השר. הוא יכול לקבוע זאת בדרך שרירותית. בסעיף (ט) - לשם מה נחוצה המלה "לדעתו", האם פירוש הדבר שלבית-המשפט אין רשות לומר אחרת?

אני מבקש הסבר לגבי סעיף 5(ב)?

בסעיף 10 מה פירוש המלים "פורסמה

ברבים בדרך אחרת"?

האם סעיף 14 מקנה סמכות נוספת, ואם

כן - מה היא?

י. אלון:

אנשים ממקדת חיל הים הפנו את תשומת לבי לבעיה שבסתי לבררה עם משפטנים של משרד התחבורה, וזו הבעיה של התאמת כלי הרכב הימי או כלי השיט הימי לאזרחים לתפקידיהם של שעת חירום מלחמתית. כלי שיט, נוסף לחשיבותו המסחרית, יש לו חשיבות מסדרה ראשונה בזמן חירום, דבר המחייב לעתים שינויים מבנה. אי לזאת, התייעצתי עם היועץ המשפטי של משרד התחבורה וביקשתי שיכניסו סעיף מתאים ברוח הצעה זו.

אני מציע לכן להוסיף כאן מספר

סעיפים, שלדעתי הם חיוניים ביותר אשר יאסרו: לרבות גם אפשרות של סניעת או הפסקת בנייה של אניה עד שיותקנו בה התיקונים הדרושים. מסתבר שיש מקרים בהם נבנו אניות חדשות ולא הותאסו במידה מספקת לצרכי חיל הים. לדעתי יש לתת לכך ביטוי תחיקתי.

א. וילנסקה:

האם משמעותו של סעיף 5(ג) הוא פיטורי עובדים שעבדו באניות? בגלל אילו סיבות

אפשר לפטר עובדים?

מר גלאס:

לא ארחיב את הדיון על הפירוש הכללי של הארכת תוקף של תקנות שעת חירום. שאלה זו תתעורר מחדש בעת דיון על החוק השני שעוסד על סדר-יומם של ישיבת הוועדה.

א.ד.

בנקודה הספציפית שלנו השאלה איננה מתעוררת. אין זה אותו מצב חירום שהניע את ראש הממשלה בתחילת מבצע סיני להתקין תקנות. בשעת מבצע סיני תקנות אלו מטרתן היתה גיוס טוטלי של הרום והעמדת הפוטנציאל הכלכלי וכוח האדם לרשות הרשות המבצעת על-מנת לעמוד במבחן. בסוף ינואר היה שיקול אחר לחלוטין; בסוף ינואר עטרה הממשלה בפני מצב אחר שנוצר עקב סתימת תעלת סואץ והמצוקה אשר שררה בדלקן אמנם יש לדברים קשר היסטורי וגם עניני, אולם בכל-זאת השיקולים היו שונים. לכן אין לומר שאותו מצב חל לגבי הסדרה השנייה של התקנות.

אשר לשאלת הפיזויים - הרי פקודת הפיזויים (הגנה) 1940 מדברת על פיזויים המשתלמים על-ידי המדינה כאשר היא תופסת הן מקרקעין והן מטלטלין או דורשת שירותים. כאן המצב הוא אחר; כאן המדינה נוחתת הוראה לבעל אניה להשכיר את אניותו לאדם אחר על-מנת שהוא יפעיל את האניה. הצדדים לפי פקודת הפיזויים הם: המדינה מצד אחד, והאזרח הנפגע מצד שני, ואילו במקרה דנן אין המדינה צד בענין. הצדדים הם: בעל האניה החייב להשכירה מחד, ומצד שני - השוכר מכוח הצו. אינני נוקט עמדה לעצם הענין, אולם רצוני להסביר שאין להאשים את המחוקק של התקנות על שלא הכניס כגון את העיקף הדין בפיזויים.

אשר לתוקף הפעולות שנעשו בין 28.1 ועד ליום תחילתו של החוק - אני מסכים שרצוני יהיה, כדי להסיר ספק, אם הכנסו תקבל הוראה שהתקנות הותקנו כדין.

טר.ד. רחמן:

רצוני למסור כמה פרטים על הובלת הדלק המיכליות שעומדות לרשות המדינה. רשומות 4 מיכליות: 2 של חברת "סחר וספנות"; אחת - בשירות צי"ם ואח - בשירות חברת "אל-יט". מיד עם התחלת הפעולות והמחסור החמור בדלק שנתגלה - החליטה הרשות להובלה ימית בשעת חירום לנצל את ארבעת האניות להובלת דלק. האניה של חברת "אל-יט" כבר פעלה בחכירתה של חברת הדלק בהובלת דלק מרוסיה לישראל. הואיל והמקור הזה נפסק - העבירו את האניה לקו אחר כדי שתמשיך בהובלת דלק. הרשות להובלה ימית התערבה רק בקשר לדמי ההובלה, המיכלית של צי"ם היתה מושכרת להובלת חיטה לחברה אמריקאית. הרשות החליטה שהאניה צריכה להפסיק פעולה זו ולהוביל דלק לישראל. המיכלית "חיפה" סיימה את תקופת החכירה שלה והיא היתה צריכה לעבוד בשביל חברת "של". לאור העובדה שהחברת "של" המשיכה להוביל דלק - החליטה הממשלה לשחרר את המיכלית חיפה מחובה להוביל דלק ישראלי ולהחכירה לחברת "של" על-מנת שתמשיך להביא דלק.

אשר לשתי המיכליות שהזכיר כאן עו"ד שפירא - הרי אחת היתה בחכירתה של חברת הדלק. העברנו אותה להובלת דלק מצרפת-הברית. התערבותנו היתה רק בקשר לקביעת דמי ההובלה. הרשות להובלה ימית יצאה מצותו העקרוני, שהחברה לא צריכה להפסיק ולא להרוויח מהמצב המיוחד הקניוונקוטורלי. המשא והמתן הארוך נסתיים בהצלחה הנוקד והוא היה מושגת על אותו עקרון.

כל ארבעת המיכליות נקראו להובלת דלק והן ממשיכות בכך, פרט למיכלית "חיפה" הממשיכה לעבוד אצל חברת "של".

מר סינר:

אסתפק באותן נקודות שיו"ר הוועד ציין אותן. אני רואה את נקודת הפיזויים כהשגה מרכזית בכל הדיון. הצעתו של עו"ד שפירא איננה עקבית מצדו. אנו מתקנים את תקנות משנת תש"ח שהותקנו בשעתו בהשתתפותו הפעילה של עו"ד שפירא. באותן תקנות הוא לא דאג להכניס הוראה כזו, ובצדק. בתקנות מבצע סיני היו הוראות מפורטות על החרמת מטלטלין והחרמת אניות. הוראות כאלו אינן בתקנות הטוגשות עתה להארכה. פיזויים משתלמים על תפיסה והחרמה, ואינם משתלמים במקרים בהם נוחתת הרשות המוסמכת הוראה להוביל מטען במחיר מסוים. אין אנו לוקחים את האניה בשביל המדינה בדרך תפיסה ולכן אין מקום לדרוש פיזויים. יש מקום להתמקח לגבי המחיר. כל אותן מסכוינות המפורטות כגון הן מסוג אותן המסכוינות, שאין פקודת הפיזויים (הגנה) בנויה כך שיכולה להעניק פיזויים על מקרים אלה.

אשר לערר - חושבני שהכנסנו כאן את ההוראה
המקובלת בתחיקת חירום לגבי עררים. לא אנו קבענו הוראה זו אלא הכנסת
ישנן תקנות פיקוח משנת 1939 ותקנות למניעת רווחים מופקעים משנת
1944 לפיהן רשאית הרשות המוסמכת לקבוע רגולציה של כל ענפי המשק
והכלכלה, לקבוע מחירים לגבי שירותים וכדומה. איננו רואים הגבל
עקרוני בקשר עם פיקוח על המחירים בין הובלה ימית לבין הובלה
ממכוניות משא.

בראש ועדת העררים עומד שופט בית-המשפט
המחוזי ועוד שני אנשים הממונים על-ידי שרי המסחר והתעשייה והחקלאות.
לבית-הדין לענייני ספנות אפשר לבוא ולבקש פיצוי לאחר ההחלטה, אבל
אין אפשרות לבקש את ביטול הצו וכדומה, ואילו ועדת העררים רשאית
לדון על הצו, אם היה מוצדק לגופו, אם דמי הובלה הם סתמיים
והוגנים וכדומה. העובדה שהוועדה קבעה תאריך כה מאוחר לשמיעה
היא מצערת. אולי מן הראוי היה שיו"ר הוועדה יטנה את תשומת-לב
מנהל בתי-המשפט לכך, שרצוי לקבוע את שמיעת הערר תוך 10 ימים,
בכל אותם המקרים שנזדמן לנו לפל בהם עכשיו בקשר לדמי הובלה,
האנשים לא יצאו מקופחים וסופו של דבר, גם מורשיו של עו"ד שפירא
קיבלו את דעתנו להסדר הוגן, כשם שקיבלו זאת בעלי ספינות אחרים.
ההנחה צריכה להיות שאין הסדינה או הממשלה מתכוונת לפגוע בעלי
אניות. אנו מעוניינים בפיתוח הספנות ובעידודה ולא בפגיעה בה.

נשאלו כאן שאלות בקשר למעוף 2, ורצוני
להסביר את הטעם. תקנות מבצע סיני היו בתוקף לשלושה חדשים
ועטרו באופן טבעי להסתיים ב- 28-29.1.57. כאשר החליטה הממשלה על
התקנת התקנות החדשות היא כללה בתקנות החדשות סעיף המבטל את
תקנות של מבצע סיני, תקנות שר הבטחון פרסם רק ב- 19.1 אבל ניתן
להו תוקף רטרואקטיבי מ- 28.1. אנו פעלנו על-סמך העובדה שהתקנות
הן בתקפן ופרסמנו צוויים. סעיף 2 בא לומר, שאותם צוויים שהיו
ב- 28.1 הם בני תוקף והם ניתנו כדין. דעתו של משרד התחבורה איננה
נוחה מההכרח לפרסם תקנות אלה כתקנות חדשות. אנו דרשנו חוק להארכת
תוקף של תקנות שעת חירום של מבצע סיני, אמנם לא כולן אלא בצורה
טכניקלית. אולם היתה על כך דעה שלילית. לא יכולנו להשגיר בחלל-ריק,
ומבחינה זו נצטוו להתקין תקנות אלו. כאשר התקנו אותן - הרי גם
מבחינה עניינית לא התקנו תקנות זהות או שוות לתקנות מבצע סיני. יש
הבדלים יסודיים מאד בין תקנות שר התחבורה לבין תקנות שעת חירום
של מבצע סיני. הסמכויות לפי תקנות אלו נתונות לרשות אחרת - לשר
התחבורה ולא לרשות המוסמכת, והוא רשאי להשתמש בהן לשתי מטרות
מוגבלות: הגנה על בטחון הסדינה וקיום מספקה ושירותים חיוניים.
אילו היינו צריכים להתדיין על-כך בפני בית-המשפט אני חושב שלא
היה כל ספק שבענין זה על-פל-פנים, בקשר לתקנות אלו של שר התחבורה,
לא היה פה מקרה של החקנת תקנות דומות או זהות במקום תקנות שפג
תקפן.

לשאלתה של חבר-הכנסת וילנסקה - הכוונה
היא בעיקר לימאים זרים ויתכן שגם למקרים אחרים, כאשר הענין נוגע
להגנה הסדינה, כי המדובר הוא בהובלת מטענים הדרושים לצרכי חירום,
דברים העלולים להיות סחוייבי המציאות.

מ"ל רפאלי: בהמשך להצעתו של חבר-הכנסת אלון רצוני
להביא את נוסח התקנות לגבי שינוי המבנה
והמתקנים:

שר התחבורה רשאי, אם ראה צורך בכך, לשם הגנה הסדינה או
לשם קיום מספקה ושירותים חיוניים, ליתן הוראות לחזרה
או לחושב ישראל -

(א) המחייבות למסור למי שייקבע בהוראה פרטים וחכניות
על כל כלי שיט הנבנה או העומד להבנות על ידין או
בשבילן, וכן על כל שינויים הנושאים או שעומדים לעשותם
בכלי שיט הרשום בשמו או השייך לו;

ב) המחייבות לשנות את מבנהו של כלי שיט הרשום בשטר או השייך לו, או להוסיף בו הוספות וחידושים בהתאם לתכניות ולמיפרטים שפורטו בהוראה;

ג) המחייבות לצייד את כלי השיט בטבנים, אביזרים, סיתקנים, מכשירים וכלים שפורטו בהוראה, ולהתקינם בהתאם לפירוט שבהוראה;

ד) האוסרות את כנייתו ואת המשכת בנייתו של כלי השיט, אלא תוך ביצוע ההוראות שניתנו לפי תקנה זו;

ה) האוסרות הפלגת כלי שיט, אלא אם קויימו לגביו ההוראות שניתנו לפי תקנה זו.

רס"ו קליין:
ביצוע דברים אלה יהיה גם לטובת בעלי האניות הי הכוונה לסנוע נזק סכלי השיט על-ידי הפעלת נשק עליו. הדבר הוא חיוני לבטחון האזניה בשעת חירום, והוא חשוב גם למדינה כדי לנצלה למטרות שונות בימי מלחמה. עד כה היו התקנות אלו תלויות ברצונם הטוב של חלק מבעלי האניות, אולם לא היתה לנו כל אפשרות לחייבם לעשות זאת.

י. אלון:
ההצעה שהעליתי כאן היתה לאחר התייעצות עם נציגי חיל הים ונציגי משרד החבורה.

מר סינר:
תקנה זו באה כהרחבה לתקנות שלנו. בדוחק אפשר היה להשיג אותה תוצאה גם במסגרת התקנות של המשרד.

היו"ר ב. אבניאל:
הדיון על הצעה זו והתקנות יתקיים בשבוע הבא.

חוק להגרכת חוקי של תקנות יצאת חירום
(קיום היס קה והשירותים החיוניים) תשי"ז - 1957.
=====

היו"ר ב. אבניאל:
אנו נשמע עתה את השגות נציגי לשכת המסחר להצעת החוק.

מר י. בקרמן:
ביום 31 באוקטובר, 1956, כלומר - ערב מבצע סיני, התקין ראש הממשלה תקנות שעת חירום תשי"ז - 1956. התקנות האלה העניקו לממשלה סמכויות רחבות ביותר לשעת מלחמה, כולל פיקוח חסור על כל ענפי המשק.

יומיים לפני פרסום התקנות הנ"ל, ביום 29 באוקטובר 1956, פורסמה הצעת חוק הפיקוח על סצרכים ושירותים, תשי"ז - 1956, הנמצאת כעת בשלב של דיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת.

ביום 8 בינואר ש.ז. היה לי הכבוד להביא בפני בוועדה את ההערות וההצעות של לשכת המסחר למעייפים השונים של הצעת חוק זו, תוך השוואה עם המצב החוקתי הקיים במסגרת תקנות ההגנה, 1939.

ביום 21 במרץ ש.ז. פורסמה הצעת חוק להגרכת חוקי של תקנות שעת חירום (קיום המספקה והשירותים החיוניים) תשי"ז - 1957, הנמצאת על סדר יומה של ישיבה זו.

א.ד.

בדברי ההסבר להצעת החוק, הטופיעים ברשומות, נאמר כי "לאחר גמר מבצע סיני לא ראתה הממשלה עוד צורך בקיום ההסדר המקיף כפי שהונהג בתקנות שעת חירום, תשי"ז - 1956, והחליטה לחזור בשטח הפיקוח על שירותים ומצרכים למצב שהיה קיים ערב מבצע סיני". כן נאמר להלן כי "תקנות אלה משקפות את המצב המשפטי, כפי שהיה קיים ערב מבצע סיני, מכוח תקנות ההגנה 1939".

אנו מוצאים בכל זאת כי התקנות שלפנינו משנות בכמה עניינים חשובים את המצב המשפטי, כפי שהיה קיים מכוח תקנות ההגנה 1939. יתר על כן, התקנות שלפנינו כוללות כבר חלק מאותן הסמכויות החדשות שהממשלה מבקשת ומסגרת הצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ז - 1956, והלא הצעת חוק זו נמצאת עדיין בדיון הוועדה. אנו חוששים שאישור התקנות לשעת חירום בנוסח המונח לפנינו, יהווה מעין תקדים לאישור סעיפים מסויימים, כפי שנוסחו על-ידי הממשלה בהצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

אי לזאת אנו סבורים כי יהיה זה צודק ונכון אם עד לאישור חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ז - 1956, יקויימו תקנות ההגנה, 1939. אולם אם הדבר אינו ניתן לביצוע, אנו מבקשים לענות ולתקן מספר סעיפים בתקנות שעת חירום (קיום האספקה והשירותים החיוניים) תשי"ז - 1957, ברוח ההצעות שהגשנו ביחס לסעיפים דומים בהצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

בסעיף 1 (הגדרות) אנו קוראים: "פעולה נדרשת" פעולה הנראית לשר כדרושה להגנת המדינה, לבטחון הציבור או לקיום האספקה שהיא חיונית לדעת השר, או לקיום שירותים שהם חיוניים לדעתו".

אנו מציעים לשנות את ההגדרה הזאת כדלקמן:

"פעולה חיונית" - פעולה הנראית לשר כחיונית להגנת המדינה, לבטחון הציבור, לקיום אספקה סדירה או שירותים סדירים".

בסעיף 9(א): בסוף המשפט, במקום הנקודה יבוא פסיק, ואחריו אנו מציעים להוסיף את המלים הבאות: "בתנאי שיובטח שכר או ריווח סביר לבעל המפעל".

סעיף 9(ג)(2): אנו מבקשים להשמיט לחלוטין את סעיף המשנה הזה, המכוון להענקת הסמכות לשר להטיל מסים על מצרכים ושירותים ללא אישור ועדת הכספים והכנסת. סמכות זו נזכרת בסעיף 35 של הצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ז - 1956, והטענות שהשמענו בפני הוועדה ביום 8 בינואר ביחס לסעיף ההוא, כוחן יפה ביחס לסעיף המשנה הנדון כרגע.

סעיף 10: סעיף זה תואם בדרך כלל ברוחו ותכנון לסעיף 9 בהצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, והנני מפנה את תשומת לב הוועדה להצעות השינויים והתיקונים לסעיף הנ"ל שהבאנו בישיבה מיום 8 בינואר, ונתזכירנו מיום 14 מינואר ליו"ר הוועדה. הצעותינו התכוונו לשני תיקונים עיקריים:

(א) השר יהיה רשאי למנות מפקח במפעל רק במקרה שבעל המפעל נמנע מלמלא אחרי הוראות השר לביצוע פעולה חיונית, ללא סיבה המצדיקה הימנעות זו;

(ב) לאפשר לבעל המפעל לפנות לוועדת העררים בבקשות לבטל את המנוי של המפקח או להחליפו באחר, מתוך נימוקים מתקבלים על הדעת.

לסעיף 19: אנו מבקשים להוסיף את המשפט הבא:

"סכום האגרה יהיה נחיד עבור אותו סוג של היתר או כל מסמך אחר הניתן לענין תקנות אלה."

הנמקה מפורטת להצעת תיקון זו מסרתי לוועדה ביום 8 בינואר במסגרת הערותינו לסעיף 35 של הצעת חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, והדברים רשומים בוודאי בפרוטוקול.

אנו בקיים ישיבה סחר ונמשיך בדיון על שני החוקים הללו.

היו"ר ג. אבניאל:

הישיבה נבעלה בשעה 14.15