

פרוטוקול מס' 28/ג

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, שהתקיימה ביום
ג', י"ג בשבט, תשי"ח - 3.2.58
בשעה 11.00.

ג. כ. ת.:

- חברי הוועדה:
- י. רפאל - היו"ר
 - ג. אזולאי
 - ע. איכילוב
 - א. אלטמן
 - ט. געין
 - ז. בן-רב-האי
 - ש. הלל
 - ז. ורהפטיג
 - ג. לוקר
 - ג. נטר
 - י. סרלין
 - ח. רובין
 - י. ש. רוזנברג
 - י. שופמן

מוזמנים:

- מר דונון - שר המשפטים
- מר כהן - היועץ המשפטי לממשלה
- מר ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
- מר אילון - נציג משרד המשפטים
- מר רוזנטל
- מר שלגי
- ד"ר אברם
- ד"ר ארהרד - נציגי איגוד (לסעיף א')
- מר צומבר - חברות הביטוח (בלבד)
- מר שלו
- מר שריר

סדר-היום:

- א. חוק לתיקון פקודת כלי רכב פצועי (ביטוח צד שלישי), תשי"ח - 1957.
- ב. חוק יסוד (הכנסת), תשי"ז - 1957.
- ג. חוק לתיקון פקודת הפרשנות (הצעת ח"כ שופמן).

=====

היו"ר י. רפאל:

אני פותח את הישיבה.

א. חוק-יסוד (כנסת), תשי"ז - 1957

היו"ר י. רפאל:

בהתאם להחלטת הוועדה באתי בדברים עם נשיאות הכנסת וביקשתי לקיים עוד שבוע את הקריאה השנייה והשלישית של חוק הכנסת. נאמר לי שמטעמים טכניים הדבר אינו אפשרי וכי הדיון יתקיים בשבוע הבא. ח"כ איכילוב צריך עוד להגיש את נוסח הסתייגותו לסעיף 4 וזה"כ שופמן רוצה להגיש הסתייגות אלטרנטיבית.

או.

י. סרלין:

הסתטיגותנו לסעיף 4 היא פדלקמן:

בחירות אזוריות-יחסיות - פשעונות:-

המדינה תחולק ל-30 אזורי בחירות, שונים במספר אוכלוסייתם; בכל אזור בחירות ייבחרו 3 צירים בבחירות יחסיות; הפדרל באזור יהיה 25% קולות מספר הקולות המצביעים; אדם לא יוכל להיות מועמד אלא באזור בחירות אחד.

נוסף על הרשימות האזוריות והיחסיות, רשימה ארצית, שלפיה ייבחרו 30 הצירים הנוותרים או יותר, כפי שהקרה יחייב; אם באזור אחד או יותר לא ייבחרו 3 צירים או פחות מזה, מפאת אי-השגת הסדר הנ"ל, הרי אותו מספר צירים אשר לא נבחר כנ"ל בבחירות האזוריות ייבחר על סמך הרשימה הארצית. כל מפלגה יכולה להגיש רשימה ארצית; מועמד באזור יכול להופיע כמועמד גם ברשימה הארצית; בחלוקת המנדטים על-פי הרשימה הארצית יוכלו להשתתף אך ורק רשימות שקיבלו לפחות 4 אזורים לפחות ציר אחד בכל אזור; חלוקת המנדטים לפי הרשימה הארצית תבוצע לפי יחס עודפי הקולות מכל אזורי הבחירות של אותן הרשימות הזכאיות להשתתף ברשימה הארצית. רשימה לא תוכל להעמיד באזור יותר משלושה מועמדים.

י. שופמן:

מכיוון שזו הצעה חדשה שלא נדונה בוועדה, אני מציע לקיים עליה דיון, ורק בסיומו ייקבע אם היא תוגש כהסתטיגות.

הי"ר י. רפאל:

קיום דיון בוועדה יעכב את הקריאה השנייה והשלישית של החוק במליאה.

י. ש. רוזנברג:

הוחלט כי רק אם יתקבל בקריאה השנייה העיקרון של בחירות אזוריות, רק בפרטי הפרטים. לכן אין צורך לקיים גם אני רוזה להגיש הסתייגות אלטרנטיבית במקרה שיתקבל העיקרון של בחירות אזוריות.

הי"ר י. רפאל:

אף אני סבור שהצעת חה"כ סרלין מחייבת דיון בוועדה. נדון בה בתחילת הישיבה הקרובה ביום ד'.

ב. חוק לתיקון פקודת כלי רכב פנועי (ביטוח צד שלישי)

מר שריד:

אני מודה לחברי הוועדה שהסכימו לשמוע את הערותינו לחוק. לא אוסיף הרבה על הכתוב בתזכיר ואשתדל רק להרחיב במקצת את ההסבר.

הננו נציגי איגוד חברות הביטוח המבצעות ביטוח בכל השטחים. המצב בשטח הביטוח של כלי רכב הפך למסוכן למדי לחברות הביטוח בעשר השנים האחרונות. תשלומי הביטוח שאנו מקבלים אינם מכסים את ההפסדים שנגרמים לחברות הביטוח בגלל הצורך לשלם פיצויים במקרה של תאונות דרכים. יתכן שההפסדים הנגרמים לחברות הביטוח בגלל ריבוי התאונות נובעים גם מסיבות אובייקטיביות, כמו קיום כבישים צרים בארץ וריבוי כלי הרכב הנעים בהם. הצעת חוק זו מטילה על חברות הביטוח חובת ביטוח כלי רכב. יתכן שיש הסבר מתקבל על הדעת לחובה זו שהחוק מטיל, אך המקורים של ביטוח החובה אינם הולמים את המציאות. הדרך הלל בעלי מכוניות החייבים לביטוח חובה להגיש מכתב ביטוח חובה, כפי שבעבר היה, על ידי משרד הביטוח הלאומי, הרי בגלל הצורך להגיש את המכתב, הרי שהמכתב אינו מגיע לידים של הבעלים, אלא לידים של משרד הביטוח הלאומי, ולכן לא ניתן להגיש את המכתב לבעלים, אלא למשרד הביטוח הלאומי.

ד"ר שריר:

בדרך כלל בעלי מכוניות החייבים בניטוח מכוניותיהם מעונינים גם בניטוח פסוג

אחר. אם נמצאים בכל זאת אנשים שאינם רוצים כל ביטוח אחר פרט לביטוח חובה, הרי זה בגלל הפער שבין מחיר ביטוח חובה לכין מחיר ביטוח אחר. אין זה גם לשונת המדינה שאנשים אינם מנסים את רכושם,

מצד הדברים הגיע לידי כך שחברות

הביטוח אינן מעונינות לבצע רק את ביטוח החובה, בגלל המחסור הנמוך שנקבע לצורך, ומשתדלות להשפיע על הלקוחות שירחיבו את מסגרת הביטוח. היו מקרים שהלקוחות הבינו שזהו שאחצרות הביטוח מסרבות לבצע את ביטוח החובה של כלי הרכב, ופנו בתלונה לשלטונות.

כדי לפצוא פתרון לבעיה זו ייסדנו

מאגר של חברות ביטוח המוכנות לבטח ביטוח חובה באותם המקרים בהם שום חברת ביטוח אינה רוצה לעשות זאת. לא ייסדנו את המאגר כדי להתחרות בחברות ביטוח אחרות, אלא להיפך - כדי לשרת אותן ציבור שהברחת ביטוח אחרות אינן מעונינות לשרתו. עד כמה שאני מבין, דבר זה ידוע לשלטונות התחבורה.

בהצעת החוק נאמר שהמבטח חייב לבטח

ואינו יכול לסרב לעשות זאת. אין אנו מסכימים לנוסח זה. לדעתנו קיום מאגר חברות הביטוח פתר את השאלה הזאת. אם רוצים בכל זאת להסדיר את השאלה בחוק, יש לוותר שהמבטח חייב בעצמו לבטח או שיכול להפנות את הלקוח למאגר חברות הביטוח ועל-ידי כך יצא ידי חובת החוק. המאגר חייב לבטח בכל מקרה. אך אין אנו חושבים שאפשר להכריח את המבטח לקבל ביטוח בכל התנאים.

בעת ביטוח כלי רכב, שורשים אנו

בדיקת הפכונית וקבלת אכספרטיזה של פומחה כי הפכונית נמצאת במצב תקין. לפי הצעת החוק לא תהיה לנו רשות לדרוש בדיקה נגהיה חייבים כאילו לבטח גם ללא בדיקה מוקדמת. לפני הביטוח אנחנו גם מבקשים תשלום מן המבוטח. לפי החוק נהיה חייבים לבטח גם ללא תשלום.

למעשה מטילה עלינו הצעת החוק

חובות רבות יותר מאלו שהסכמנו להן. קיבלנו על עצמנו לכסות את הנזק הנפגע בתאונות-דרכים במקרה שהפוגע הוא דיפלומט בעל חסינות. אך לפי הצעת החוק חייבות חברות הביטוח לכסות את הנזק בכל מקרה בו אין מוצאים את הפוגע. זאת איננו מקבלים.

אנו מבקשים לקחת בחשבון בעת

הדיון בחוק, כי חברות הביטוח אף פעם אינן משתדלות לפרש את החוק לרעת הקהל.

ד"ר אגרום:

כל הנראה הבאה להרחיב את אחריותן של חברות הביטוח במקרה של ביטוח

חובה מהווה סכנה לעצם קיומן של החברות.

חוק זה מסובך למדי ונבא להרכיב

כמה טעיפות על בנין שלם וקיימת סכנה שהרכבה זו לא תשתלב יפה עם יתר חלקי החוק.

כל הדברים אשר הובאו בפני הוועדה

היו בדיון בין שטרך המשפטים לבין נציגי איגוד חברות הביטוח אך לא הובאה בפני הוועדה דרישת נציגי האיגוד לתקן את החוק בנקודה שהיא אפנים טכנית, אך חשובה למדי לחברות הביטוח.

המסדור הוא בזכותה החוקית של חברת

ביטוח כלפי הנפגע בתאונות-דרכים במקרה שחברת הביטוח ביטלה בינתים את הפוליסה. החוק משנת 1947, אשר הועמק לפעשה מהחוק האנגלי משנת 1930, העניק למבטח זכות לבטל את הפוליסה אף באמצע שנת הביטוח, תוך החזרת הלק מדמי הפרמיה. הביטול קיבל תוקף לעתיד ולא באופן רטרואקטיבי. זכות זו של ביטול פוליסה ניתנת לחברות הביטוח בעולם כולו.

מתעוררת השאלה באיזו מידה יש

לביטול הפוליסה תוקף כלפי איש שנפגע לאחר הביטול. המחוקק המנדטורי קבע באותו החוק שביטול האחריות כלפי הנפגע מותרת בהחזרת תעודת הביטוח על-ידי המבוטח למבטח. לא החזיר המבוטח את התעודה מרצונו הטוב - צריך המבטח לנקוט בפעולה מטויימת תוך תקופה קצרה מאד כדי לקבל את התעודה אף ללא רצון המבוטח. הפעולה הזאת נהנה משפט פלילי-צבד המבוטח. בגלל

אז.

ד. ר. אנרם:

באנגליה רשאות חברות הביטוח להגיש במקרה כזה תביעה פלילית נגד המבוטח, ללא כל אישור נוסף. גם בארץ היתה קיימת בעקביפין אפשרות כזאת, אם המשטרה הודיעה שאין לה ענין בהגשת המשפט.

חוק לתיקון פקודת בתי משפט השלום משנת 1954 ביטל את האפשרות של הגשת תביעות פליליות על-ידי אנשים פרטיים והשאיר סמכות זו רק בידי היועץ המשפטי לממשלה והמשטרה, פרט למקרים יוצאים מן הכלל המפורטים בתיקון. בין מקרים אלה לא מוזכרות חברות הביטוח. זאת אומרת, כי משנת 1954 נשללה מחברות הביטוח האפשרות להגיש מעצמן אחריות כלפי הנפגע לאחר ביטול הפוליסה.

פנינו בשאלה זו ליועץ המשפטי לממשלה, אך דעתו היא שאין להכיר בזכות בלתי-סובבלת של המבוטח לבטל את הפוליסה באמצע שנת הביטוח. לא באנו עדיין לכלל הסכמה עם היועץ המשפטי בענין זה. אנחנו בדעה שדווקא מטום שרוצים עכשיו להטיל על המבוטח את החובה לבטח, חשוב ביותר להחזיר לו את הזכות שנשללה ממנו על-ידי המחוקק ללא מסיים.

על-ידי התניית ביצוע ביטוח חובה בבדיקת כלי-רכב ולפעמים גם בתכונות אישיות מסויימות של המבוטח או של מי שצריך לנהוג בכלי-רכב במקומו תורמות חברות הביטוח חלקן למניעת תאונות בדרמים ויש להקל עליהן מלאכה זו. נהג היודע שיקרה אשר יקרה, חברת הביטוח תישא בהוצאות, ינהג בקלות דעת יתרה. אנו יודעים עובדה זו מתוך עבודתנו היומיומית. לכן צריך להטיל על נהגים כאלה מעמסה כספית כבדה יותר ואולי אף למנדע מהם במקרים מסויימים את הביטוח.

הציבור אינו מרגיש עדיין כי עבירה חמורה מאד היא לנהוג בכלי רכב ללא תעודת-ביטוח. גם המשטרה ובתי המשפט אינם מתיחסים לכך בחומרה יתרה. המחוקק יקל על הנהגים בביצוע עבירה זו אם יכריח את חברות הביטוח לבטח בכל מקרה, ללא סייג.

י. שופמן:

אנו רוצים להכריח את הנהגים לבטח את כל כלי הרכב. מצד שני, אם חברות הביטוח יחליטו על דעת עצמן לא לבטח נהגים מסויימים, הרי שהן למעשה מונעות מהם את רשיון הנהיגה. היינו - חברות הביטוח למעשה דורשות לעצמן את הזכות לבטל במקרים מסויימים רשיונות נהיגה. לא שמענו מכס תשובה כיצד אפשר ליישב את הבעיה הזאת, מבלי שתהיה טחירה בין סמכות המשרד הממשלתי הנותן את הרשיון לבין סמכות חברות הביטוח לבטל את הפוליסות.

בחוק התעבורה אנו מחמירים מאד בדין על אי-החזקת תעודות-ביטוח. אם נסע נהג ללא תעודת-ביטוח, חייב בית-המשפט במקרה כזה - חייב ולא רשאי - לשלול את רשיונו למשך 3 חדשים.

י. ש. רוזנברג:

מה הן הסיבות המביאות בדרך כלל לביטול הפוליסה?
האם חברות הביטוח היו מסכימות לכך שהסמכות לבטל פוליסות תסוייג בתנאים מסויימים שייקבעו על-ידי שר המשפטים בתקנות?

מר ה. כהן:

אפילו בחוק עצמו אפשר לעשות זאת. זו היתה דרישת.

י. ש. רוזנברג:

האם בהוצאת תעודות-הביטוח מתנים גם מי רשאי לנהוג בכלי הרכב? אם כן - כיצד מבטיחים קיום התנאי הזה?

ש. הלל:

האם חברות הביטוח מסתפקות באישור של משרד הרישוי שאוצא חדשים מספר לפני בקשת הביטוח, והמעיד כי המכונית נמצאה באותו זמן במצב ראוי לתנועה?

מר שריד:

לא.

או.

ש. הלל:

אני מסכים שזהו הדין לגבי אישור שהוצא
חדשים מספר לפני הביטוח. מה ויצו של
אישור שהוצא על-ידי משרד הדישוי יום לפני הביטוח?

ב. לוטר:

אם הביטוחי כהלכה, הרי חברות הביטוח
מבקשות את הזכות לסרב לתת ביטוח
בהתחשב במצבו הפסיכולוגי של מבקש הביטוח. כיצד הן רוצות לבדוק את
מצבו הפסיכולוגי של המעוניין?

ד"ר ארהרד:

אם ישנו ענף אחד בארץ בו הוכיחו חברות
הביטוח שהן מוכנות לשרת את הציבור,
הרי הוא ענף ביטוח כלי הרכב, שבו הגיעו ההפסדים בשנים 1952 - 1956
ל-8 מיליון ל"י. ההפסדים נגרמו כבר במצב החוקי הקיים. עכשיו רוצים
לתקן את החוק ולהטיל על חברות הביטוח חובות נוספות. אפשרות לעשות
זאת, אבל פירושו הטלת הפסדים נוספים על החברות. במחיר הריסת חברות
הביטוח אי-אפשר לחוקק אפילו את החוק הטוב ביותר, כי שכרו יצא בהפסדו.

לכן מבקשים אנו לקיים תאום בין משרד
המשפטים לבין המפקח על ביטוח במשרד האוצר, אשר יכול באופן אוניקסטיבי
לקבוע אם מסוגלות חברות הביטוח לשאת בעול הנוסף הזה.

חוקים הדומים לחוק המוצע כאן קיימים
כבר בארצות אחרות. אומרים לנו שאין להעניק לחברות הביטוח את הסמכות
לסרב לבטח לקוח או לדרוש בדיקות נוספות. בחוק ארצות-הברית כתוב
במפורש גאלו מקרים הזכות בידי חברות הביטוח לסרב לבטח או להוסיף
על הפרמיות הנהוגות ומהו גובה התוספת. המשווק בארצות-הברית קבע
זאת, כי ידע שאין להטיל על חברות הביטוח חובת ביטוח אם המבוטח
סבורה סכנה לציבור בנהגו בכלי-רכב ובכל זאת הצליח להשיג רשיון נהיגה.
אני רוצה לציין שחברות הביטוח הישראליות לא יכלו עוד לשאת בכל
ההפסדים של תאונות-הדרכים והן נעזרו על-ידי חברות ביטוח זרות. אבל
גם אלו אינן מוכנות לעשות זאת לאורך ימים.

אשר לביקורת כלי הרכב המבוצעת

על-ידי משרד הדישוי, רוצה אני לציין כי מנהל חברת ביטוח זרה אשר
לי שהוא רואה בכבישי הארץ כי 30% - 20% מכלל המכוניות אינן במצב
ראוי לשימוש והוסיף כי אחת הסיבות, אולי החשובה ביותר, לריבוי
תאונות-הדרכים בארץ הינה ביקורת בלתי-מספקת של כלי הרכב. על-ידי
דרישת ביקורת נוספת כתנאי לביטוח אנו עוזרים למניעת תאונות בדרכים,
ואין לראות בכך אי-התחשבות מצדנו באישור שהוצא על-ידי משרד משלתי.

בארץ אחריות חברות הביטוח לנזקים

הינה בלתי-מוגבלת. אפילו במדינת ניו-יורק מוגבלת אחריות חברות
הביטוח ל-10,000 דולאר במקרה של נפגע אחד ול-20,000 דולאר במקרה
של נפגעים מספר. לכן גם ההפסדים של חברות הביטוח מביטוח כלי רכב
גדולים כל-כך. לא ברור לי גם קדוץ הפיצויים הנפסקים על-ידי בתי
המשפט בארץ לנפגעים גבוהים כל-כך. נאמר כי הדבר נעשה למען יראו
הנהגים וייראו. כנראה לא לקחו בחשבון שלא תהג כי אם חברת הביטוח
משלמת את הפיצויים. הנימוק השני לפסיקת פיצויים גבוהים הוא כי גם
בארצות אחרות ניתנים פיצויים נוספים. זה אמנם נכון, אבל רמת החיים
בארצות אחרות גבוהה משלנו.

כל עוד רב יהיה מספר תאונות-הדרכים

בארץ והפרמיות התייבה כפי שהן כיום, לא יוכלו חברות הביטוח לספק
את השירות הטל, כפי שהן רוצות וכפי שנדרש מהן על-פי החוק.

ד"ר אברם:

אילו למחרת בדיקת המכונית במשרד
הדישוי הייה בעל המכונית גם מבטח
אותה - הייה הכל כשורה. אבל אין הוא עושה זאת בסמוך לבדיקת המכונית
ותוקפן של האישור פג למעשה תוך חדשים מספר. לכן יכול אדם לנהוג
במכונית בלתי-ראויה לתנועה במשך חדשים מספר, מבלי שאיש ירגיש בזה.
כאשר אדם פונה לחברת ביטוח לעשות ביטוח מתברר בדרך כלל שהמכונית
אינה במצב תקין. אין חברות הביטוח רוצות להיות רשות נוספת מעל
לרשות המשלתית. הן דורשות מהלקוח שיבדוק את המכונית שנית במשרד
הדישוי או יתקן את הפגם שנתגלה בבדיקה על-ידי חברת הביטוח.

או.

ד"ר אברם:

אשר לבדיקת מצבו האישי של המבוטח - אדם המקבל רשיון נהיגה מחזיק בו

כל עוד בית-המשפט לא שלל אותו סמנו.

ישנם אנשים חולים שאסור להם, מבחינת הבטחון ברכבים, לנהוג בכלי רכב. חידוש הביטוח רוצות לעזור לשלטונות בהורדת אנשים כאלה מהכבישים, כדי להקטין את מספר התאונות.

נכון שמטרת סעיף 1 של החוק היא לאסור על המבטח להתנות את ביטוח החובה בביטוח אחר. אבל הסעיף נוסח כך שהוא מטיל על המבטח חובה ביטוח ואינו מפרש כי הכוונה לאסור רק את התנאת התנאי הזה. יתכן שקשה למצוא נוסח אשר יבטא בדיוק את מטרת המחוקק, אבל מוכרחים לעשות זאת, כדי לא להטיל על חברות הביטוח חובות יתרות.

הסיבה הבולטת ביותר לביטול הפוליסה בטרם פג תוקפה, היא במקרה של אי-תשלום הפרמיה. אך יש גם סיבות אחרות, כגון כאשר נודע לחברת הביטוח כי המובטח אינו שומר על מצב תקין של המכונית או מעסיק אנשים שאינם שומרים על כלי הרכב וצורמים לתאונות, או שמסתבר לחברת הביטוח כי המבוטח אינו בעליה האמיתי של המכונית.

אשר לשאלה מי רשאי לנהוג במכונית, הרי ישנן פוליסות ביטוח, שהן הזולות ביותר, המגבילות את רשות הנהיגה למבוטח בלבד; ישנן פוליסות המתירות נהיגה במכונית ליותר מאדם אחד ושמות כל הרשאים לנהוג מפורטים בפוליסה; ישנה גם פוליסה, והיא המקובלת ביותר, לפיה רשאי כל אדם בעל רשיון נהיגה לנהוג במכונית.

מר שלון:

המחשבה כי רבים הם אנשים בעלי רשיון נהיגה שאינם יכולים להשיג יש אנשים הנתקלים בסירוב מצד חברת ביטוח בודדת, אך יש להם אפשרות לפנות למאגר חברות הביטוח ולבטח שם את כלי הרכב. בשנת 1957 היו 157 מקרים כאלה.

ש. הלל:

האם הביטוח במאגר חברות הביטוח הוא באותם התנאים כמו בכל חברת ביטוח אחרת?

מר שלון:

כן, וזהו באמת עסק העובד בהפסדים.

היו"ר י. רפאל:

אני מודה לנציגי חברות הביטוח, החומר שנתקבל מכם נמצא לפני חברי הוועדה, אשר בוודאי ישימו לב לו בדיון בחוק.

ג. חוק לתיקון פקודת הפרשנות (הצעת ח"כ שופמן)

פרופ' קלינגהופר:

יש לקדם בברכה והערכה חיובית את הרעיון של קביעת הסדר כללי המטיל על הרשויות המינהליות חובת הנמקה בקשר להחלטותיהן. השיטה של הסלת חובה כללית כזאת על האורגנים המינהליים מקובלת ברוב ארצות העולם ואין בה כל דבר יוצא דופן. ישנן מדינות אשר חוקקו חוקים של פרוצדורה אדמיניסטרטיבית המטילים חובה כזאת על הרשות האדמיניסטרטיבית.

ניקח לדוגמה Administrative Procedure Act של ארצות הברית משנת 1946. זהו חוק פדרלי המסדיר את הפרוצדורה האדמיניסטרטיבית של הרשויות הפדרליות. חוק זה היווה מעין אבטיפוס לחקיקה פנימית של חוקים דומים במדינות השונות של ארצות הברית.

סעיף 8(ב) של חוק זה מדבר על

החלטות שחובה לנסמן. אולם אין סעיף זה כולל את כל ההחלטות הניתנות על-ידי הרשות המינהלית, אלא רק אותן החלטות שיש לקבלן לפי הפרוצדורה של שמיעת הצדדים. החוק עצמו אינו קובע באלו מקרים חייבים לנהוג לפי הפרוצדורה של שמיעת הצדדים ומשאיר את הדבר הזה להסדר מיוחד של המחוקק, פרט למקרה אחד: הוצאת רשיונות. לגבי אקט מינהלי זה קובע החוק בעצמו את החובה לקיים שמיעת צדדים ובעקבות זה גם לנסק את ההחלטה הניתנת על-ידי הרשות.

ועלת החוקה, חוק ומשפט,
3.2.58

או.

שר המשפטים:

החובה של שמיעת הצדדים היא רק
במקרה שאישות רוצה לסרב לבקשה?

פרופ' קלינגהופר:

במסעף המדבר על הוצאת רשיונות לא
מצוי כל סייג.

י.ש. רוזנברג:

בדרך כלל שומעים את הצדדים קודם להחליט
שלא יוצא רשיון בשל פרוטקציה שיש למבקש.

שר המשפטים:

האם כוונה זו קיימת ביחס לכל האקטים
של הרשות המינהלית או רק ביחס

לרשיונות?

פרופ' קלינגהופר:

לא מצאתי כל הוראה בקשר לזה.

בין ארצות אירופה ברצוני לציין את
אוסטריה, אשר בשנת 1925 חוקקה שורת חוקים בדבר פרוצדורה אדמיניסטרטיבית,
המסדירים פרטים רבים לפיהם צוהגות הרשויות האדמיניסטרטיביות.

בחוק הפרוצדורה האדמיניסטרטיבית

האוסטרי בקבעה החובה לנסק את החלטות הרשות המינהלית, אך בסייג
כי ההחלטה היא שלילית. מהי הנמקה לצורך חוק זה? - בנימוקים צריך
לציין את השיקולים הרלבנטיים, את הערכת ההוכחות, ואת המסקנות הנובעות
מכך ואת הנקודות המשפטיות.

לא הרי חובת הנמקה באוסטריה כהרי

חובת הנמקה באנגליה או בארץ. הדבר תלוי בנעיית שיקול-הדעת כפי
שתופשים אותה בקונצטיננט. שם בתי-משפט המשגיחים על פעולות האדמיניסטרציה
אינם בודקים את השיקולים והפניעים שהדריכו את הרשות המינהלית בהחלטתה.
אם אנדבן מינהלי פעל תוך שימוש בשיקול-דעת שהחוק מקנה לו, הרי לפי
התפיסה הקונצטיננטלית די לציין בנימוקים כי הרשות המינהלית פעלה על-יסוד
שיקול-דעת שנמסר לה על-פי אחד החוקים. זהו הפירוש שניתן שם על-ידי
בית המשפט האדמיניסטרטיבי העליון.

כמה ארצות אירופה הלכו בעקבות התחיקה

האוסטרית. פולין הוציאה בשנת 1928, בדרך תחיקת משנה, חוק של
פרוצדורה מינהלית. חוק זה קובע, בדומה לחוק האוסטרי, את חובת הנמקה.
אך בקבע בו סייג שאם ניתן לרשות מינהלית שיקול-דעת בלתי-מוגבל, אין
צורך לציין בנימוקים להחליטה, אלא מספיק לציין את קיום שיקול-הדעת
הבלתי-מוגבל תוך איזכור החוק המעניק אותו לרשות המינהלית.

בצרפת לא קיים חוק של פרוצדורה אדמיניסטרטיבית

ואין אף חוק מיוחד המטיל על רשות מינהלית חובה לנסק את החלטותיה.
היות ואין כל חובה סטטוטורית כזאת, נשאלת השאלה אם אין היא קיימת
על-יסוד הפסיקה של בתי-המשפט האדמיניסטרטיביים. לדעת המשפטנים הצרפתיים
אין חובה כזאת, אלא אם חוק מיוחד קבע אחרת לצורך ענין מסויים. בית-המשפט
האדמיניסטרטיבי בצרפת דן על-פי התקיים הטובאים בפניו ואין הוא מקיים
שמיעה, כפי שעושה זאת הבג"צ.

בשנת 1950 פסק בית-המשפט האדמיניסטרטיבי

בצרפת על ביטול החלטה מעין שיפוטית, מפני שהרשות לא סרחה נימוקים
להחלטתה. משפטנים מסויימים בצרפת תלו תקוות בפסק-דין זה כי הוא יהווה
ספנה וישמש יסוד יודיקטורי לחובת הנמקה של החלטות מעין שיפוטיות. אך
סברות אלו לא נתמלאו.

שר המשפטים:

האם חובת הנמקה בארצות-הברית חלה גם על
המשטרה?

פרופ' קלינגהופר:

חובת הנמקה חלה ביחס לכל אותן ההחלטות שכדי
לקבלן צריך לנהוג לפי הפרוצדורה של שמיעת

צדדים.

או.

פר. ח. כהן: האם ידוע לפחות על חוק אחד בעולם שלא חוקק אלא למטרה זו בלבד? להטיל על האדמיניסטרציה חובת הנסקה?

פרופ' קלינגהופר: לא. הרובמאות שהבאתי מצביעות על כך כי הוראה זו נמצאת בחוקים המסדירים את הפרוצדורה האדמיניסטרטיבית כולה.

י. שופמן: האם יהיה זה פאר יוצא דופן אם נקבל את ההוראה הזאת בדבר חובת הנסקה בטרם יחוקק אצלנו חוק כללי לפרוצדורה האדמיניסטרטיבית? האם יהיה בכך משום פגם מבחינת מדע המשפט המינהלי?

פרופ' קלינגהופר: אינני יכול להביע דעה על כך, באשר החלטה בענין זה היא בידי הפחוקק. אבל בדמה לי שהכללת הוראה מיוחדת כזאת בחוק במסגרת פקודת הפרשנות היא מבחינת הטכניקה התחיקתית דבר נאה למדי, באשר פקודת הפרשנות מכילה גם הוראות הנוגעות לפרוצדורה האדמיניסטרטיבית-למשל סעיף 16 המסדיר את אופן התקנת התקנות.

פר. ח. כהן: האם לדעת פרופ' קלינגהופר דרוש בישראל חוק כללי המסדיר את הפרוצדורה האדמיניסטרטיבית?

פרופ' קלינגהופר: אני מקווה כי יהיה פעם דרוש. אבל מסופקני אם מבחינת התפתחות המשפט המינהלי בשל המצב הנוכחי די הצורך לחקיקת חוק כזה עכשיו.

ש. הלל: בהנחה שיש צורך בתיקון המוצע לפקודת הפרשנות, מה הם הסייגים המתקבלים על הדעת במצבנו הנוכחי להגבלת חובת הנסקה?

פרופ' קלינגהופר: לדעתי צריכים להיות כמה סייגים. ראשית, גם בוויכוח במליאת הכנסת לא היו חילוקי-דעות על כך שאין להטיל חובת הנסקה במקרים בהם סייבות בטחונות אוטרות זאת.

הסייג השני הוא טכני: יש חוקים אשר במפורש משחררים את הרשות האדמיניסטרטיבית מסתן ניסוקים, כמו למשל צווי הייבוא והייצוא הפוטרים את הרשות מסתן ניסוקים בהחלטותיה ביחס לרשימות יבוא ויצוא. הוא הדין ביחס לרשימות לפקדת משקאות מסכרים לפי פקודת משקאות מסכרים, 1935.

הסייג השלישי - נשאלת השאלה אם לא נדאי להגביל את חובת הנסקה רק למקרים של החלטות מעין שיפוטיות. לדעתי, הוראה הסתייגת פתן ניסוקים בכל החלטות של הרשות המינהלית תהיה מרחיקת-לכת.

פר. ח. כהן: כיצד ניתן להגדיר החלטה מעין שיפוטית?

פרופ' קלינגהופר: אפשר להעזר בזה בסעיף 7 לחוק בתי המשפט החדש. גם הפסיקה שלנו בכל הנוגע להגדרת פונקציות מעין שיפוטיות מפותחת מאד, אם כי התפתחה בדרך אינדוקטיבית.

י. שופמן: האם לדעת פרופ' קלינגהופר הנוגת חובת הנסקה במקרה של סירוב עשויה למפר את היחסים בין האזרח לבין האדמיניסטרציה, בפרט האדמיניסטרציה המוניציפלית?

י. ורהפטיג: האם יש נתונים על כך באיזו מידה תגדל המעמסה הכספית המוטלת על הפדינה במקרה של חובה לתת תשובות בכתב?

או.

פרופ' קלינגהופר:

נתונים כאלה אינם ידועים לי. אני חושב שהנהגת החובה של מתן תשובות נכתב תכניד במידה מסויימת על המגנרון. אבל השאלה היא אם הדבר בכל זאת אינו כדאי.

י.ש. רוזנברג:

האם יש הבדל בדרגת החשיבות בין מתן הנמקה במקרה סדור לבין מתן הנמקה האם הנימוקים הם רק מענינו של הצד הנזע בדבר או גם של צד שלישי?

פרופ' קלינגהופר:

זה תלוי ציבינו ומהותו של הרשיון. בארצות הקונטיננטל מתן רשיון לבניית את הרשיון לבין המבקש, אלא בותנים לכל השכנים מעמד של צד בענין.

י.ש. רוזנברג:

האם במקום לחייב את הרשות המינהלית במתן הודעה למבקש לא היה רצוי יותר להחזיק את ניטוקי ההחלטות בתקנים הפתוחים לעיון הציבור?

פרופ' קלינגהופר:

לא שמעתי עדיין הצעה כזאת.

ז. ורהפטיג:

במדינות בהן קיימת חובת הנמקה, מה הן הדרכים הנהוגות שם כדי לספור שהנמקה לא תיפך לדבר שבשגרה?

פרופ' קלינגהופר:

באוסטריה לגבי סוגים מסויימים של בקשות היו קיימים טפסים מוכנים מראש לשם הנמקת ההחלטה.

היו"ר י. רפאל:

אני סודה לפרופ' קלינגהופר על הסבריו. הדיון בחוק זה יתקיים באחת הישיבות הקרובות. בדיום ד' נדון בחוק הכנסת.

הישיבה ננעלה בשעה 13.00