

פרוטוקול מס' 2

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט

ביום רביעי, כ"ב בטבת תש"ל (31.12.69) בשעה 8.30

נ כ ה ו:

חברי הוועדה:
היו"ר י.ש. בן-טאיר
ש.ז. אברמוב
מ. ניבי
מ. בן-פורת
ג. האוזנר
ב. הלוי
ז. הרינג
א. עופר
ש. פרידמן
ח.י. צדוק
י. קורן
י.ה. קלינגהופר

מזמנים:
מ. שמגר - היועץ המשפטי לממשלה
א. יריין - משנה ליועץ המשפטי לממשלה
מ. ארן - עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה
א. דמביץ - משרד המשפטים

מזכירת הוועדה: ר. מלחי

רשמה: ר. בלוסרוזן

ס ד ר - ה י ו ם: (1) החלטת ועדת הכנסת בנוגע לוועדת המשנה לחוקי יסוד.

(2) תכניות החקיקה של משרד המשפטים.

(3) תיקון טעויות בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968.

(4) חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשכ"ט-1969.

(050170)

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

החלטת ועדת הכנסת בנוגע
לוועדת המשנה לחוקי-יסוד

היו"ר י.ש. בן-מאיר: בשעתו קיבלה הכנסת החלטה על הקמת ועדת משנה לחוקי יסוד. בהתאם להחלטה זו של הכנסת יושבה ועדת הכנסת וקיבלה החלטה, שועדת המשנה לחוקי יסוד תהיה מורכבת מ-15 חברים. היא ממליצה על יושב-ראש ועדת המשנה וקובעת את ההרכב הסייעתי של ועדת המשנה.

ברשותכם אני מציע לא לפעול לפי החלטה זו היום ולתת לי שהות להתקשר עם יושב-ראש ועדת הכנסת ולערער על החלטה זו. לפי התקנון, הקמת ועדת משנה היא כסמכות מליאת הועדה. מליאת הועדה היא זו שבחרת את יושב-ראש ועדת המשנה ואת חברי ועדת המשנה. נכון הדבר, שנתקבלה החלטה סיועית בכנסת על הקמת ועדת משנה זו, אבל, החלטה זו רק קובעת, שחייבים להקים את ועדת המשנה. על-כן, אנו חייבים להקים אותה. לא נראה לי, לפי התקנון, שועדת הכנסת יכולה להכתיב לנו את ההרכב של הועדה. ייתכן, שמבחינה מהותית אין זה משנה, אבל, זה בכל-זאת משנה. בכל-אופן, ועדת משנה של 15 חברים מתוך 19 חברים היא גדולה מדי. יש בעיות נוספות הנובעות מכך: ההרכב הסייעתי של ועדת המשנה הוא כזה, שטיעה אחת הוצאה מן ההרכב הזה. לו היתה זו ועדה קטנה יותר, הייתי מבין זאת.

התייעצתי אתמול עם יושב-ראש הכנסת. גם

לו לא נראה היה הדבר.

ברשותכם, אבקש להשהות את הדבר עד השבוע הבא. בינתיים מתקשר עם יושב-ראש הכנסת ואבקש ממנו שועדת הכנסת תעביר את הענין לוועדת החוקה, חוק ומשפט ותשאיר אותו לסמכויותיה בנדון. תהיה, כסובן, הידברות בענין זה, אבל, הידברות צריכה להיות על-ידי חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך ועדת החוקה, חוק ומשפט.

לדחות את הקמת ועדת המשנה לחוקי-יסוד.

החלטת:

תכניות החקיקה של משרד המשפטים

נשמע סקירה של היועץ המשפטי על תכניות החקיקה, במיוחד כמה שנוגע לוועדת החוקה,

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

חוק ומשפט.

כראשית דברי, רצוני לברך את היושב-ראש להיבחרו ואת חברי הועדה ולאחל להם

מ. שמגר:

ולכולנו עבודה פוריה ושיתוף-פעולה.

אשר לתכניות החקיקה: כדי להסיר ספק, רצוני להבהיר, שהחוברת שהופצה ביניכם לא נועדה לוועדת החוקה, חוק ומשפט. זו תכנית עבודה פנימית של משרד המשפטים, שהוצאה לפני מספר חודשים. איני בא להסתייג מתוכן הדברים, אבל, לא הייתי רוצה לראות זאת אלא כחומר עזר. בדרך-כלל, תכניות מפורטות צריכות להגיע לאנשים שצריכים

לבצע את הדברים. להסביר ולפרט צריך בעיקר אחר הביצוע ולא כאשר חושבים על הדבר. לכן, אבקש לראות את הכתוב בחוברת זו כמסגרת שלדית בלבד.

אעבור למחשבות שלנו בתחום החקיקה בשנה הקרובה וקצת בריחוק יותר - בקדנציה כולה.

היעדים העיקריים שהצבנו לעצמנו מפורטים בעמ' 1. אמנה אותם בקצרה:

הנושא הראשון הוא ענין חוקי היסוד. הכנסת הזאת בשלה לכך שנגיע בה לגיבוש, אינני יודע אם סופי, אבל, קרוב לסופי, של הנושא של חוקי יסוד. בעבר נתקבל, למעשה, רק חוק יסוד אחד בכל קדנציה: המחשבה שלנו על יצירת החוקה באמצעות פרקים פרקים של חוקי יסוד התבצעה די בעצלתיים. עתה, עשרים ואחת שנה אחר קום המדינה, הניסיון שלנו נותן לנו אפשרות להגיע לסיכומים סופיים יותר. הדבר צריך ללבוש שתי צורות: ראשית, יש להשלים אותם חוקי יסוד שצריכים להיות נדבכים לחוקה השלמה. שנית, יש לתת את הדעת על הצורה שהחוקה כולה תלבש, על הכלי בתוכו ירוכזו כל חוקי היסוד. יש לחשוב על הכלי המשפטי שיינתן לחוקי היסוד לפיו יובן שהם עדיפים על חוקים אחרים. אפשר ללכת בדרך של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, הדורש רוב מיוחד. יכול להיות שבכלל דרושות הוראות מיוחדות. נושא זה מחייב מחשבה ובדיקה.

אעבור לפרטים: ידוע לכם, שטיפלנו בפרק הנוגע לשופטים ולבתי-המשפט. הכוונה שלנו הייתה להכניס תיקונים מסויימים לחוק השופטים ולחוק בתי-המשפט, תיקונים בדרך הרגילה העוברת בכנסת, ואחר-כך להשתמש בסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט ולייצר נוסח משולב וליצור חוק יסוד הדין בבתי-המשפט ובשופטים. לא הייתי אומר שהדבר חופשי מספק, מבחינתו המעשית.

תוך קבלת חוקי היסוד שטרנו על דיפרנציאציה מסויימת. חוק יסוד איננו נבדל רק בגלל המעמד המיוחד של אותם סעיפים להם דרוש רוב מיוחד, אלא, הגישה שלנו הייתה, שאנחנו כותבים רק עקרונות והפרטים יבואו אחר-כך במקום אחר. הפרטים, בדרך-כלל, אינם נקבעים בחוק היסוד. אם נקבץ יחד את חוק השופטים ואת חוק בתי-המשפט, אנחנו עלולים לחטוא בענין זה, כי יהיו שם גם פרטים וגם עקרונות. עלינו לתת את הדעת לענין זה.

אנחנו מסיימים עכשיו במשרד את עיבוד הנתונים הדרושים. הכנסת תקבל את הנתונים. לאחר-מכן ניתן יהיה להחליט אם להוציא רק את העקרונות או ליצור חוק מפורט יותר שיכיל גם את הפרטים, כגון: איך מתמנה שופט שלום ראשי ועוד. במקרה כזה יהיה פיצול לשני חלקים.

האם לא רצוי לכלול באותו פרק גם את השפיטה בבתי-דין רבניים?
הג'ור י.ש. בן-מאיר:

מ. שמגר:
לערכאות השיפוט הדתיות במדינת-ישראל יש מעמד מיוחד. לא מדובר רק על בתי-הדין הרבניים. המעמד המדיני והמשפטי של בתי-הדין של העדות הנוצריות, לדוגמה, איננו נושא שבא על פתרון הסופי, עדיין. לכן, לא הייתי מערבב מין בשאינו מינו והייתי משאיר את הדברים בנפרד.

יש לחשוב על המעמד שיינתן לבתי-הדין הדתיים במסגרת החוקה.

פרק שני בנושא זה של חוקי יסוד הוא הפרק שהיה כבר בפני הועדה. הועדה, מתוך יוזמתה היא - זאת-אומרת, זה יציר כפיה של ועדת החוקה, חוק ומשפט - בסיצע הנכבד של ד"ר ידין, יצרה את חוק יסוד: זכויות האדם. בקדנציה הקודמת הייתה החלטה, להכין חומר השוואתי, מעין חומר עזר, שבסיועו תוכל הועדה להשוות את המוצע עם המצב המשפטי בארצות אחרות. אני מקווה, שנוכל להיות מוכנים עם החומר ההשוואתי תוך זמן סביר. אני מקווה שנסיים זאת בהקדם וכך

החומר יחזור לוועדת המשנה והיא תוכל להמשיך לדון בו. לא אכנס
לפרובלמטיקה המיוחדת של נושא זה. היא באה לידי ביטוי ודין בוועדה
בקדנציה הקודמת.

חוק יסוד: החקיקה, יהיה הפרק הראשון
שנביא. החוק היה מוכן להגשה בסדר הקיץ. החלטנו להמשיך ולעבוד
על הנקודה הספציפית בחוק יסוד זה, זו בעייה שבאה לידי ביטוי בפסק-הדין
ברגמן נגד שר האוצר: יחסי הגומלין בין הרשות השופטת והמחוקקת
ובאיזו מידה ניתן להעביר תחת שבת הביקורת את פעולות הרשות המחוקקת.
אם חוק כזה מוגש, ראוי שבמבנה זה תבוא לידי ביטוי מובן, שהוועדה
תחליט מה שתחליט. ערכנו בנושא זה מחקר. עסק בזה גם מדען שנודמן
לביקור בארץ. הוא הגיש חומר די מעניין בנושא זה. פרט לנקודה זו,
החומר מוכן.

מ. בן-פורת:
האם היה איזה סקר או הוקמה איזו ועדה
בענין זה, מלבד עזרת המדען?

מ. שמגר:
היה מחקר במשרד. עזרת המדען היתה סקרית.
במסור לוועדה את תוצאות המחקר.

יוכן גם חוק יסוד שידון בתקציב המדינה,
הכנתו ומבנהו. ענין התקציב צריך למצוא את ביטויו מעבר למשפט הקיים
בפקודת סדרי השלטון והמשפט. גם חוקי התקציב שהכנסת מקבלת עברו
שינויים. בנקודה של בלילת הוצאות והכנסות היתה איזו מסמורפוטה
ברצועה. גם חוקי כולל להניא תוך זמן קצר.

נקודה נוספת, שכנוד הזכרת אותה, היא:
הלבוש הסופי של כל חוקי היסוד.

אעבור לענין ביטול המג'לה וחוקים עותומניים
אחרים. אלך לפי סדר חשיבות הנושאים: חוק החוזים (החלק הכללי). חוק
זה כולל את העקרונות של חוקי החוזים. הוועדה, בראשותו של פרופ' סדסקי,
שגם חבר-הכנסת הלוי חבר בה, הציעה בוסח של ~~אחד~~ חוק זה נמצא
כבר בתהליך של הפצת תזכיר במשרדים.

הזכרתי חוק זה בראשונה, אבל, פרק מאוחר
יותר כבר נמצא בוועדה: חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה).

הצעת התיקון לפקודת העדות באה לבטל
את סעיפים 80-82 לחוק הפרוצדורה האזרחית העותומנית. גם זה יעורר
לא מעט ויכוחים. כאן יסוד לויכוח עיקרון הנוקשות של הוכחה בכתב.
השאלה העיקרית היא אם לדרוש נוקשות בכל הנוגע להוכחת עסקות או לנקוט
גישה ליברלית יותר.

ועדה בראשות השופט ויתקון דנה בדיני
הביטוח, תוך מגמה להכין קודכס שלם של דיני ביטוח, שלא-רק יבטל אותם
סעיפים של החוק העותומני שעדיין בתוקף אלא יגבש כללים רחבים יותר.
הוועדה עדיין בעיצומה של העבודה. אינני יוכל להגיד סתי החומר יוגש.

הצעת חוק השכירות, שדר ידין בוודאי
יתיחס אליה, נמצאת בוועדת השרים לעניני חקיקה. גם חוק זה יבטל
פרק במג'לה. תוך כמה שבועות חוק זה יוגש לכנסת.

לגבי הצעת חוק חוזה עבודה יחול חוק רציפות
הדיון בהצעות-חוק. כך, הוועדה תוכל להמשיך לדון בחוק מן המקום
אליו הגיעה.

מר ארן בודק עדיין את השאריות של
המג'לה הפזורות במקומות שונים. תיבחן דרך החלפתן על-ידי חקיקה
ישראלית.

ועדת החקיקה המשרדית תדון בהצעת חוק
הנכסים (הוראות משלימות). אני מקווה, שגם חוק זה יובא בהקדם.

בחוברת המונחת בפניכם מזכרת "חקיקה בעת לחימה" (עמ' 3). כפי שאמרת, החוברת לא נועדה לועדה.

לענין חוק החברות - בעבר נעשו מסיונות להכין חוק חברות חדש. אנחנו פועלים כיום לפי הפקודה משנת 1929. בארץ האם מסנה שאבנו חוק זה חלו בו שינויים רציניים. גם אצלנו היו תיקונים. החלטנו עתה לבצע מתקר ימנדי, תג הממייעות במבון למחקר משפטי באוניברסיטה. הכנו תכנית מפורטת במגמה להכין תוך השנתיים הקרובות נוסף לחוק חברות חדש. המחקר בוודאי יקח זמן לא מועט. המחקר כולל מחקר שדה ומחקר עיוני.

בינתיים נגיש לכנסת מספר תיקונים, מצומצם ביותר, בתחום פירוק חברות ופשיטת רגל.

פרט לכך יש הוראות מיושנות המפריעות למינהל התקין של רשם החברות. אנחנו רוצים לעבור לשיטות מודרניות במינהל החברות, ויש הוראות המפריעות לכך.

דרושים תיקונים בנושא ראיית חשבון של חברות וכן בנושאים של דיווח וספרים. תיקונים אלה יבואו עוד לפני שיבוא החוק החדש.

הנושא של ניהול חשבונות, לאור הארועים הבלתי-נעימים שהיו בעבר בנושא זה, מן הראוי שימצא ביטוי מהר יותר. המגמה היא לקבוע נורמות של ראיית חשבון באמצעות תקנות ששר המשפטים רשאי להתקין לפי חוק רואי-חשבון, כדי שהשיטה של ראיית-חשבונות והנהלת חשבונות לא תהיה תלויה, כפי שזה כיום, בהנחיות פנימיות של לשכת רואי-חשבון. לשכת רואי-החשבון שואפת להפוך ללשכה עצמאית. התנאי לכך הוא, שהציבור בכללותו יגיע למסקנה שרואי-החשבון מנהלים עבודתם בצורה מתקבלת על הדעת. לשם כך עלינו לקבוע נורמות של התנהגות בראיית חשבון.

חוק חברות ממסלתיים נמצא כעת בדיון בוועדה שנתמנתה, בראשות פרופ' ברק. ד"ר ירין חבר בוועדה זו וכן נציגים של גופים ציבוריים וכלכליים. כיום, חברה ממסלתיית איננה שונה מחברה אחרת הרשומה לפי פקודת החברות. זה יוצר אנומליה מסויימת. לכן, יובא חוק מיוחד לנושא זה.

במה שנוגע לתאגיד צדקה, הינוך ותרבות - כיום, כל מוסד נוער לובש צורה של הקוש לצרכי צדקה או שנרשמים כחברות על פי פקודת החברות או כאגודה עותומנית. שלוש אפשרויות אלה אינן עונות לצרכים. לגופים כאלה, שאינם רווחיים, הנאים לשרת מטרות מסויימות, יש לתת מסגרת מסויימת.

גם נושא זה לא ימצא את ביטוי במסגרת פקודת החברות הרגילה.

לענין החוק הפלילי וסדר הדין הפלילי: החוק הפלילי יסודו בפקודה משנת 1936. מאז חל שינוי יסודי. מציבים רביט בחוק-הוחלפו. הפרק הכללי הדין באחריות לעבירה נמצא כעת בטיפול של ועדה בראשות נשיא בית-המשפט העליון.

החוק הפלילי, כידוע לכם, נמצא בהפעלת מתמדת. אין זה מתקבל על הדעת, שבת-המשפט יפעלו על-פני נוסח מיושן. נחכה זמן רב עד-אשר יהיה נוסח חדש. לכן, כפעולת ביניים כוונתנו לגבש את הפרקים של עבירות לנוסח חדש ומשולב. כלומר, ליצור נוסח חדש של הנוסח המנדטורי הישן ולשלב אותו עם התיקונים שכבר נתקבלו, כדי שיהיה קודם פלילי שלם.

את ענין האחריות לעבירה לא נסכם. נביא זאת כפרק נפרד.

עוד אתייחס אחר-כך לנוסח חדש ונוסח משולב, אע"פ רק, שגישה זו של ביטוחו מחדש של חלק של חוק תחייב תיקון בחוק עצמו, כי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט אינו מאפשר דיון מחדש בחלק של חוק. החוק הפלילי זכאי לכך. לשם כך יתקבל חוק כהוראת שעה, שאפשר להכין נוסח חדש גם לגבי חלק של חוק.

לגבי הסעיפים הקיימים, משנת 1936, חל עדיין הסעיף הקובע שיפורשו לפי הפרשנות הבריטית שחלה על סעיפים אלה. אנחנו בשלים להשתחררות מכבלי סעיף זה. הועדה תחליט אם לבטל סעיף זה כליל או לצמצם פרשנות זו רק על סעיפים מסויימים בנוסח הישן. הייתי ממליץ על הדרך הראשונה.

לא אכנס לפרטים בקשר ליתר השטחים בתחום החוק הפלילי. חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), שועדה מסותפת תטפל בו, הוא חוק חשוב. הוא בא במקום הוראות בפקודה מיושנת למדי.

תיקונים נוספים הם תיקונים שוליים. לא אתייחס אליהם במסגרת הזמן שרצוי להקדיש לנושא זה.

במשרד המשפטים בגדקת הצעה שלמה של חוק ראיות. אנחנו מתכווננים להגיש הצעת חוק ראיות חדש, בלי קשר עם התיקונים המצומצמים שאנחנו מגישים מדי פעם. אנחנו מציעים תיקון חשוב בקשר להגשת הודעות לבית-המשפט. תהיה סטייה מן המקובל בכל הנוגע למשפט דוטא. זה נושא שבוודאי יעורר ריבוי.

אנחנו מתכווננים להביא חוק שדן ברישום הרשעות. החוק יקבע תחום מסויים של זמן, שלאחר שיחלוף, רישום הרשעה קודם ייעלם. אדם צריך בשלב מסויים, לפי סוג העבירה, להיות משוחרר מהכתם המלווה אותו עד סוף ימיו ~~לגבי עבירה שעבר~~. יש מקרים קיצוניים, שנער גנב קילו תפוחים והדבר נשאר רשום לגביו עד גיל 50. יש לקבוע איך מנהלים את רישום העבירות, אלו מוסדות עשויים להזדקק לרישום זה, מתי מגלים עבירה שאדם הורשע בה ומי מגלה זאת.

יש רצון לעבד השנה הצעה כוללת של חוק בתחום שירותי-הציבור. יש בנושא זה חוקים די מפורטים בארצות-הברית והנושא נמצא אצלנו במחקר ובדיקה. אני מקווה, שעד סוף השנה נגיש הצעה בנושא זה.

ליתר הפרטים - אני מפנה אתכם לחוברת עצמה.

אנחנו דנים עכשיו בקשר לכך שזכויות הפרט ינואו לידי ביטוי בחוק האומבודסמן. אינני יודע איזו ועדה תטפל בזה. זה נושא משפטי וציבורי. אני מקווה, שהצעה זו תובא לקריאה ראשונה בכנסת תוך שבוע-שבועיים.

אנחנו מעבדים חוק חדש בקשר לזכות יוצרים. אתמול הובא לקריאה ראשונה חוק יחסי סמון בין בני זוג. אני מניח, שגם נושא זה יועבר לוועדה.

אפסח על פרטים הנמצאים בחוברת. אעבור לנקודה אחת שהיא חשובה בעיניי: הנוסח החדש והנוסח המשולב. בפני הועדה נמצאים חמישה חוקים של נוסח חדש. נסיון העבר קלמר שנעשתה עבודה נאה ויפה על-ידי ועדת המשנה לנוסח חדש. ועדת משנה אחת אינה מספיקה. יש צורך להתקדם בקצב מהיר יותר. יש להחליף נוסחאות של הסנדט בנוסח עברי חדש. רצוי שתהיינה שתי ועדות משנה לנוסח חדש או שועדת המשנה לנוסח חדש תשב יותר.

זו התמונה העיקרית. מי שיקרא את החוברת יקבל תמונה מפורטת יותר.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

אני מודה ליועץ המשפטי על הסכמתו להעביר את החוברת לחברי הועדה. בכל תקופת היותי חבר כנסת, איני זוכר חומר כזה, הן מבחינת היקפו והן מבחינת תכנו. זה דבר ראוי לציון. החומר שבחוברת ישמש לחברי הועדה לא רק כחומר אינפורמטיבי, אלא גם לתוספת ידע השכלתי.

אני מודה ליועץ המשפטי גם על סקירתו.

א. ידין:

רצוני להזכיר ענין שהיועץ המשפטי כבר נגע בו, ענין האומבורדסמן. לפי הצעת-החוק המונחת לפני הכנסת, האומבורדסמן מתוכנן להיות במסגרת חוק מבקר-המדינה. טובן, שבתכנית כוללת של חוקי יסוד שחלק ממנה יגע ברשויות המדינה המרכזיות יהיה צורך למצוא פרק שידון במבקר-המדינה ובמשולב גם באומבורדסמן.

אשר לקבוצת החוקים המיועדים להחליף את המג'לה - הישיבה של היום מתאימה לסקירה על ענין זה, משני טעמים: קודם-כל, הועברה אתמול הנה הצעת-חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה). שנית, היום הוא היום האחרון שאנחנו עוד חייים בשטח דיני המקרקעין לפי החוקים העותומניים והמנדטוריים, כפי-כפי בינואר עומד להיכנס לתוקפו חוק המקרקעין.

לאותם חברי הועדה שלא ליוו אותנו בכנסת הקודמת רצוני להזכיר את מקומו של חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה). במסגרת החקיקה הכוללת הזאת:

יש כבר שנים רבות תכנית לחידוש המשפט האזרחי במדינה. מבחינה הסטורית הדבר התחיל עוד לפני עשרים שנה, כאשר ועדה בראשות שופט בית-המשפט העליון לנדוי התחילה לדון בחוק המקרקעין. התוצאה המעשית של התכנית הכוללת היתה: קבלת חוקים שונים בשלבים שונים. זה התחיל עוד בשנת 1956 עם חוק השמות ונמשך אחר-כך ב-1962 עם חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות. כל ההליך הזה קיבל את התנופה הראשית בשנת תשכ"ה-1965, עם קבלת חוק הירושה. זה היה הקודם הראשון בשטח דיני המשפט האזרחי, דיני מסדרנות. לאחר-מכן באה שורה של חוקים בודדים, הנושאים של חוקים אלה אינם כל-כך רחבים ומקיפים כמו הנושא של חוק הירושה. בשנת 1965 היה חוק השליחות. לאחר-מכן באו חוקים בענין ערבות, משכון, שומרים, מכר ומתנה, ער-אשר בשנת 1969 נתקבל הקודם הזה של דיני המקרקעין.

בשורת החוקים האלה חסרות חוליות אחדות, ואלה החוקים שאנחנו מתכוונים להביא בפני הועדה.

הנושא הקרוב ביותר, כפי שכבר הוזכר, הוא: חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה). חוק זה חשוב כשלעצמו, כי הוא דן בסוגיה מרכזית של כל דיני המסוננות, והוא חשוב בעיקר מפני שהוא צריך להשלים את החוקים שכבר נתקבלו, כמו חוק המכר וחוק הערבות, שבלי ההוראות הכלולות בחוק זה אינם מושלמים.

היועץ המשפטי הזכיר חוקים נוספים שיש לדון בהם, כמו חוק השכירות, שלא בא להחליף את חוק הגנת הדייר. החוקים האלה, למרות קיומם הממושך, עדיין נחשבים לחקיקה זמנית ויוצאת דופן לעומת דיני המסוננות הבסיסיים. חוק השכירות ידון בדיני השכירות האזרחיים, מחוץ להגנת הדייר.

באותו יסוד עומד חוק חוזי עבודה; גם הוא מאותם טיפוסים החוזים שראוי שתתקדם לו חוליה נפרדת של הקודם האזרחי. גם כאן הכוונה לא להכניס לקודם האזרחי חקיקה מיוחדת בדיני עבודה כמו חוזים קולקטיביים וכד', כי אם לדון בחוק זה רק בחוזה העבודה הפרטי בין מעביד אחד ועובד אחד.

במקביל לחוק המקרקעין שדן בנכסי דלא-ביידי יש צורך בשורה של הוראות שיחייסו לדינים של נכסי דביידי, של מטלטלים.

גם בקשר לכך אנחנו עומדים להכין הצעת-חוק שתביא הוראות ~~מליטות~~,
במובן זה שישלימו את החוקים של השומרים, המקרקעין, בנוגע לדיני
המטלטלים.

לבסוף, רצוני להזכיר את החוק שהוכן
על-ידי הועדה בראשות פרופ' טדסקי, חוק דיני החוזים (חלק כללי).
הנושאים שלו נוגעים לעצם עשיית החוזה על-ידי הצעה דקטורל.

עם קבלת החוקים שהזכרתי נכסה את מרבית
השטח של דיני הממונות. קבלת החוקים שהזכרתי תאפשר לנו לבטל באופן
סופי, כולל וטוחלט את המג'לה.

גם לאחר-מכן שטח דיני הממונות יהיה
מפוצל. אמנם בחוקים של הכנסת, אך בשורה לא קטנה של חוקים שונים
שנתקבלו לא בעת ובעונה אחת, כי אם במשך השנים. ייתכן שיהיה צורך
אחר-כך לחשוב על מין נוסח משולב של כל החקיקה הזאת, לשלב אותה לקודם
אחד אחיד.

עדיין מוקדם לדבר על פרטים של תכנית
כזאת, כי אנחנו עדיין עסוקים בחקיקה הזאת שלבים שלבים. אבל, כבר
כיום, בלי שילוב כל החוקים האלה יחד לקודם אחד, יש לראותם לא
כחלקים נפרדים, אלא כחלקים של יחידה אחת כוללת. מתחילה השתדלנו
לנסח את החוקים בצורה כזאת, שיהיו מותאמים אחד לשני, גם בתקופה הזאת
של החקיקה שלבים שלבים.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:
אני מציע לא לקיים דיון. אני מרשה
שאלות להבהרה.

ד. ארזי:
אני מצטרף להבעת הערכה ליועץ המשפטי
ולד"ר ידין על האינפורמציה שקיבלנו.
הייתי מייגע, שלאחר לימוד החומר יהיו חילופי דברים בוועדה על תכניות
החקיקה.

משאלה אחת בפיו והיא: משרד המשפטים מכין
מחקרים. לאחרונה הופיעו שתי חוברות, אחת נוגעת לחוק יחסי מסון בין
בני זוג. ראיתי במספריה חוברת נוספת. אנקש שמשרד המשפטים, כאשר
הוא מוציא חומר מעין זה, ימציאו גם לחברי הועדה.

י. סורן:
כאשר עוקבים אחר החקיקה הישראלית רואים
חיוב ושלילה. ירשנו ירושה משפטית
רב-גונית - עותומנית, אנגלית וצרפתית. יש לי הרגשה, שיש דבקות
רבה בקונצפציה האנגלו-סכסית. ~~כש~~ ~~ש~~ ~~ה~~ ~~ח~~ ~~ת~~ ~~ר~~ ~~נ~~ ~~ו~~ ~~ה~~ ~~ח~~ ~~ל~~ ~~פ~~ ~~ת~~ ~~ה~~ ~~ח~~ ~~ל~~ ~~פ~~ ~~ת~~ ~~ה~~ ~~מ~~ ~~ש~~ ~~פ~~ ~~ט~~ ~~ה~~ ~~ע~~ ~~ו~~ ~~ת~~ ~~ו~~ ~~מ~~ ~~נ~~ ~~י~~
יש לחזור להחלפת המשפט האנגלי. לשם מה התלות הזאת במשפט האנגלי?
לאחר 21 שנות חקיקה ופסיקה האם לא הגיע הזמן לקבוע מדיניות שתשים
קץ למשפט האנגלי? אני מציע להקדיש שיחה לנושא זה.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:
נקיים שיחה על-כך. לא על-חשבון הזמן
הקבוע של הועדה.

ב. הלני:
לא ברור לי ההבדל בין ועדת המשנה לחוקי
יסוד ומליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט.
דרכי החקיקה של חוקי יסוד זהים לדרכי החקיקה של חוקים אחרים. קראתי
את חומר הדינים בוועדה הקודמת. כל ההבדל יהיה בכך שלא מליאת הועדה
תדון בחוקי היסוד, אלא הרכב הועדה יהיה קצת יותר מצומצם. התפקיד
המהותי איננו שונה. נוסף לכך יש טרבוול, שועדת המשנה כפופה לוועדה
העיקרית. אם כך, מה הועילו חכמים בתקנתם?

דבר נוסף. הבנתי שהיוזמה לחוק זכויות
האדם תצא כביכול מועדת המשנה. ועדת המשנה תיעזר על-ידי חומר השוואתי
שמשרד המשפטים מכין. הייתי רוצה לשמוע הסבר מהיועץ המשפטי והמשנה
ליועץ המשפטי מדוע לא תוצא הצעה משלתית בענין חוק זכויות האדם.

הי"ר י.ש. בן-טאיר:
ועדת המשנה לחוקי יסוד הוקמה לפי החלטת הכנסת. יש לה סטטוס מיוחד. הכנסת לא החליטה להקים ועדה מיוחדת לחוקי יסוד; למעשה, זו ועדת החוקה, חוק ומשפט.

ח.י. צדוק:
הייתי יושב-ראש ועדת המשנה בכנסת הקודמת. ועדת המשנה לחוקי יסוד לא הוקמה ביוזמת ועדת החוקה, חוק ומשפט אלא על-פי הסדר שנקבע בראשית כינונה של הכנסת, עם קביעת סדרי העבודה של הכנסת. הנוהג היה, ישהצעות החוקים היו עוברות ישירות לוועדת המשנה. ועדת המשנה לחוקי יסוד הייתה מטפלת בהם כמו שועדה זו מטפלת בכל שאר החוקים. כאשר הייתה מסיימת עבודתה, הייתה מביאה את פרי עבודתה למליאת הועדה, תוך הסדר, שמליאת הועדה לא נכנסה לפרטי פרטים אלא הכריעה בסוגיות עיקריות שהיו שנויות במחלוקת בוועדת המשנה. אני ממליץ לנהוג כך גם להבא.

מ. שמגר:
לגבי בבקשה לקיים דיון כללי יותר על המגמות - אני סוכן לדיון כזה בכל מועד שהיושב-ראש יחליט עליו. אני מציע לקיים דיון כזה כאשר חברי הועדה יהיו מוכנים עם כל שאלותיהם בקשר לחקיקה.

אשר לחוקי זכויות האדם - הועדה יזמה חקיקה בנושא זה.

הי"ר י.ש. בן-טאיר:
את חוק הנוטריונים רצוני להעביר לוועדת משנה. ביום שני נחליט על-כך.

ח.י. צדוק:
בחוק הנוטריונים יש הוראות משפטיות טכניות ויש אחת או שתיים שאלות עקרוניות לגבי המוסר החדש שעומדים ליצור. כדאי להקדיש דיון והכרעה בשאלות היסודיות בטרם נעביר את הענין לוועדת משנה.

הוחלט:
ביום רביעי, 7 בינואר 1970, יקויים דיון כללי בחוק הנוטריונים. לאחר-מכן יועבר החוק לוועדת משנה.

תיקון טעויות בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968

י.ה. קלינגהופר:
בדקתי ומצאתי שהתיקונים הם של טעויות שהן בבחינת טעויות סופר.

- 1 טע"ב - נתקבל.
- 2 טע"ב - נתקבל.
- 3 טע"ב - נתקבל.

תיקון טעויות בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח-1968
נתקבל

חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשכ"ט-1969

ר. ארזי:
אבקש לקיים את הדיון בחוק רק לאחר שנעייין בפרוטוקול של הדיון במליאת הכנסת.

הי"ר י.ש. בן-טאיר:
הפרוטוקול של הדיון במליאת הכנסת יימסר לחברי הועדה בתחיל-לדיון בחוק. מי שירצה לערער, לאחר עיון בפרוטוקול של מליאת הכנסת, על החלטה שנתקבלה, יוכל לעשות זאת.

סעיף 1

בהגדרה של "הפרה יסודית" יש לדון רק כאשר ניתקל במושג "הפרה יסודית" בחוק.

פ.י. צדוק:

גם בהגדרה של "נזק" יש לדון רק לאחר שניתקל במלה זו בהצעת-החוק.

מ. בניני:

לדון בסעיף הגדרות לאחר הדיון ביתר סעיפי החוק.

הנחלט:

סעיף 2

התרופה העיקרית של אכיפת החוזה או קיום החוזה איננה צריכה להיות תוצאה של הפרת החוזה אלא של כרימת החוזה. אם שני אנשים מתקשרים בחוזה מחייב, זכאי, לא הנפגע, אלא כל צד, כל מתקשר, לתבוע את אכיפת החוזה.

ג. הלוי:

הקונצפציה, כפי שמתקפת בסעיף 2, איננה נכונה. הדברים שאני אומר יכולים להשפיע על הכותרת של החוק. אבל, לא בסמנטיקה אנחנו עוסקים. לפי סעיף 2, כל זמן שלא הופר החוזה אין זכות תביעה. הקונצפציה צריכה להיות, שעצם כרימת החוזה מזכה כל צד לתבוע מילוי החוזה או הפרת החוזה. מה שאני אומר זו הקונצפציה הקונטיננטלית. זה נובע בעיקר לחלק של עקרונות החוזה, שעדיין לא הגיע לוועדה. בהצעה זו יש שרידים של הקונצפציה הבריטית. זה כלל לא ענין של תרופה. זה דבר יסודי יותר. לכל אדם המתקשר בחוזה נובעות מעצם החוזה, זכויות. הזכות האלמנטרית ביותר היא לדרוש קיום החוזה. אם תשאלו: למה לפנות לבית-המשפט אם תל בסדר - זו לא טענה סובסטנטיבית אלא פרוצדורלית. נכון, שביית-המשפט ישאל: למה אתה תובע קיום החוזה אם לא היתה הפרה. במקרה כזה אפשר לומר, שלתובע אין סיבה מספקת להטריד את בית-המשפט.

לעתים קשה להוכיח אם הופר החוזה. שאלת התביעה היא שאלה פרוצדורלית. אפשר להגיד, שאין זכות לתבוע קיום החוזה כל זמן שלא הופר. סעיף זה הוא לפי הקונצפציה האנגלו-סכסית, שאצלה העיקר היה תביעת פיצויים הנובעים מהפרת החוזה.

אם אנחנו רוצים להיות עקביים ולהשליך את הקונצפציה האנגלו-סכסית, הרי זה לא מתחיל בפיצויים אלא באכיפה, לא בהפרה אלא בכרימת חוזה.

פ.י. צדוק:

חבר-הכנסת הלוי היה צודק לו היה זה חוק החוזים הסובסטנטיבי. שם יהיה סעיף שיאמר, ששני הצדדים המתקשרים בחוזה חייבים לקיים אותו. נדמה לי, שיש כאן ערעור מושגים הנובע מזה שאיננו מחוקקים בבת אחת גם את הפרק הסובסטנטיבי וגם את הפרק על התרופות. באחד הימים נצטרך לקבץ זאת בחוק חוזים אחד. החוק הזה הוא, למעשה, לא הפרק הראשון, אלא השני או השלישי בחוק חוזים רחב יותר. משגזר עלינו לספל בחוק זה כבחוק נפרד, הרי איננו בקראים לדטר-שחזרה מחייב. זה ייאמר. כאשר בחוק את חוק החוזים שלנו, זה ייאמר במפורש. אנחנו עוסקים אך ורק בתרופות. התרופות הן תרופות על הפרה. צריך להיות ברור, שאין מקום להגשת תביעה לתרופה בשל הפרת חוזה בטרם היתה הפרת חוזה. התרופה לא יכולה להיות קודמת לעילה והעילה היא ההפרה.

ש.ז. אברמוב:

הדברים הנשמעים פה מוכיחים עוד פעם באיזו מידה חקיקה מקוטעת מעמידה את הכנסת והוועדה הזאת במצבים לא נוחים, כי לו היינו עוסקים קודם בחוק החוזים הכללי, הפרק הזה של הפרת חוזים היה פרק אחרון ואז הדיון היה יכול יותר.

י.ה. קלינגהופר:

ההערה של חבר-הכנסת הלוי מעניינת. המושג של אכיפה טומן בחובו את האלמנט ההכרחי של שימוש בכפייה. אינני מוסחה בדיני החוזים, אבל, לפי שורת ההיגיון, השימוש בכפייה הוא תוצאה הנדרשת על-פי הדין למשהו אחר מאשר הפרת החוזה. אני נשאר פה לגסרי בתחום המשפט המובסטרטגיבי. מה האלטרנטיבה לכפיית חוזה? ביצוע החוזה.

השימוש בכפייה הוא מאוד רציני. השלטון, על-ידי האמצעים הכפייתיים שלו בא להכטיח לאחר הצדדים להתקשרות החוזה את הסיוע באמצעים הכפייתיים. באילו מקרים ניתנת לשלטון אפשרות כזאת? זו שאלה מאוד טובסטנטטיבית. אי-אפשר לתת בידי השלטון את האפשרות להעמיד אמצעים כפייתיים לרשותו של אדם פרטי נגד זולתו אם אין קובעים, כי אלמנט הכרחי לכך הוא שהחוזה הופר.

ח.י. צרוק:

אני מערער אחר שני ביטויים בסעיף זה: לבטל את החוזה ו"התרופה". אני מבין את הסעיף כך: הוגש חוזה והיתה הפרה, יכול כל צד לומר: אני תובע אכיפה ובנוסף לכך פיצויים. הוא גם יכול לומר שאינו תובע אכיפה, אבל, רוצה, גם סצידו, להשתחרר מכל התחייבות שנופלת עליו ותובע פיצויים בלבד.

אינני חושב שהמלה "תרופה" הולמת ביטול חוזה. תרופה היא סעד הניתן על-ידי בית-המשפט. ביטול חוזה פירושו שאדם שהופר חוזה על-ידי הצד שכנגד אינו תובע מאותו אדם לקיים את החוזה אבל, טוען, שגם הוא לא יקיים, ותובע פיצויים. פעולה זו אינה תרופה. ביטול חוזה איננו תרופה.

יש לחלק את הסעיף לשניים. יש לדבר על אכיפה ועל פיצויים כתרופה נוספת לאכיפה. אלטרנטיבה היא זכותו של הנפגע להשתחרר מהתחייבויותיו הוא, והתרופה שלו היא פיצויים.

הינ"ר י.ש. בן-מאיר:

אני מציע לשנות את הסדר בסעיף ולכתוב: "הדבר-החוזה, זכאי הנפגע לבטל את התחייבויותיו בחוזה (אפשר לחפש מלה אחרת במקום המלה "לבטל"), או לתבוע את אכיפתו. המלים "זכאי הוא לסיפויים" פירושו, שבכל מקרה הוא זכאי לפיצויים. יש לכתוב: זכאי הוא לתביעה לפיצויים. כך יהיו מקרים שיקבל את הפיצויים ויהיו מקרים שלא יקבל את הפיצויים.

ג. ארזי:

רצוני להגן על נוסח הסעיף. מהי התרופה? התרופה היא אכיפה והתרופה היא ביטול. הפיצויים כשלעצמם אינם תרופה. הפיצויים יכולים להיות כדבר נוסף הן לאכיפה והן לביטול.

י. סורן:

מה זו אכיפה? אכיפה היא המשך של החוזה. אם מקדימים את הביטול, הרי זה כאילו אומרים שהביטול הוא תרופה ראשונה. האכיפה היא המשך החוזה. מי שאיננו מעוניין באכיפה, יש אלטרנטיבה - ביטול. לכן, איני מקבל את הצעת היושב-ראש.

הינ"ר י.ש. בן-מאיר:

יש לכתוב: הופך חוזה, רשאי הנפגע לתבוע אכיפת החוזה, לא רש זאת, רשאי לבטל את החוזה ולתבוע פיצויים.

ב. הלוי:

עצם המלה "תרופה" איננה ברורה. בדרך-כלל חושבים תרופה לסעד, פנייה לבית-המשפט. כאן משתמשים במלה "תרופה" לא כפנייה לבית-המשפט אלא כהודעה על ביטול חוזה.

כאשר הועדה בראשותו של פרופ' טומקי התכנסה לישיבה ראשונה, עוררנו, יושב-ראש הועדה, אני ואחרים, את השאלה מה יהיה היחס בין נושא הועדה על עקרונות החוזה להצעות חוק הנמצאות כבר בשלב מתקדם יותר. אז הכטיח ד"ר ידין לענב את הצעת-החוק הזאת של תרופות בשל הפרת חוזה ולא להביאה לכנסת, אמרת-י זאת בכנסת.

שר המשפטים נתן הסבר. הכנסת החליטה להעביר את הצעת-החוק לוועדה. אין טעם להתוכח על ההסבר. לעניות דעתי, ההסבר צולע. הוא אמר שאי-אפשר לחכות שנים רבות, אבל, הוא ידע, שהועדה כבר סיימה עבודתה לפני הקריאה הראשונה, ומשרד המשפטים, עם ד"ר ידין בראש, כבר הכינו הכל. הכל היה מוכן לכנסת. בחפזו להגיש את ההצעה הזאת, בעיקר בגלל שלכנסת לא היה מה לעשות בימים הראשונים לכהונתה. אם אנחנו במצאים כבר בתוך הענין, עלינו לדעת שזה לא ענין שבעתיד הרחוק. בעוד הדיוש ימים לערך, נקבל את הצעת חוק החודשים (החלק הכללי). אפשר לדון בשני החוקים האלה בעת ובעונה אחת.

המלים "הופר חוזה" מצמצמות את הזכויות של הנפגע. עליו להוכיח שהופר החוזה. בסעיף 16 נאמר: "גילה צד לחוזה את דעתו שלא יקיים את החוזה, או שנסתבר מנסיבות הענין שלא יוכל או לא ירצה לקיימו, זכאי הצד השני לתרופות לפי חוק זה גם לפני המועד שנקבע לקיום החוזה, ובלבד שבית-המשפט לא יורה שיש לבצע חיוב לפני המועד שנקבע לקיומו". זאת-אומרת, יש מקרים שגם בתקופת הכינייים יש מקום לתביעה.

בדברי ההסבר לסעיף 1(ב) נאמר: "בהפרת

החוזה אין הכוונה דווקא להפרה מוחלטת של כל החוזה, כגון אי מסירת המסכר על-פי חוזה מכר; גם הפרת חיוב מחיוביו במשמע, כגון: מסירת המסכר באיחור. בנוגע לאיחור, יש, בדרך-כלל, בדיני חוזים הוראות מפורטות מאוד. אי-אפשר לדון בסעיף 2 בפני עצמו. כל ההצעה הזאת היא חלק מדבר הרבה יותר רחב ומפורט. בחוק המכר יש דיפרנציאציה בין איחור לבין הפרה סופית ומוחלטת. פה אינני רואה שגם איחור במשמע. מן הראוי לעיין בהוראות המפורטות. הדברים לא כל-כך פשוטים. איחוד ליחוד והפרה מוחלטת ליחוד. בסעיף 16 דאגו צורך לתת תרופה של אכיפה כבר לפני הפרת החוזה. לכן, אני חוזר לשאלה העקרונית.

הפרת החוזה לא צריכה להיות נקודת המוצא.

מצד שני, הפרת החוזה לא תמיד קיימת. לעתים יש למפר סיבות טובות להפר את החוזה, כגון: אונס. אונס איננו הפרה. אם אונס איננו הפרה, לא הופר החוזה. התובע לא זכאי לשום דבר. למה זכאי התובע במקרה של איחור - גם לא נאמר 2 לא נאמר דבר. לכן, אני אומר, שהקונצפציה הטובה ביותר היא זו הנהוגה בקונטיננט. החוזה מזכה כל צד לתבוע. גם למלה "לתבוע" שני מובנים. לתבוע הוא תרגום של *claim* וכן פירושו להגיש תובענה. לתבוע יכול גם להתפרש כלדרוש. לדעתי בסעיף 2 צריך להאמר: כאשר נעשה חוזה, כאשר התקשרו צדדים לחוזה, זכאי כל צד לתבוע מחברו את מילוי התחייבויותיו. אין זה אומר שעליו לפנות לבית-המשפט.