

פרוטוקול מס' 48

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט  
מיום ב', כג' בתמוז תש"ל - 27.7.70, שעה 9.00

נכחו:

חברי הוועדה:

י. ש. בן-מאיר - היו"ד  
ש. ז. אנרמוב  
י. ארידור  
ב. הלוי  
ג. האוזנר  
ז. הרינג  
א. עופר  
ש. פרידמן  
י. ה. קלינגהופר

מוזמנים:

ס. שמגר - היועץ המשפטי לממשלה  
א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
מ. ארנובסקי - משרד המשפטים  
ש. ורהפטיג - משרד המשפטים  
ניצב-משנה קרתי - משרד המשטרה

מזכירת הוועדה: ד. מלחי

רשמה: ח. ביתן

סדר היום:

- א) חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4), תש"ל-1970 - נוסח לבן.
- ב) חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תש"ל-1970 (נוסח לבן, סעיפים 24, 25, 7(ב)).
- ג) חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשכ"ט - 1969 (סעיף 5).

- 220 -

(280770)

היו"ר י.ש. בן-מאיר: אני פותח את הישיבה.

**(א) חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד)  
(תיקון מס' 4), תשל"ו - 1970**

אני מביא לתשומת לבכם שהנוסח המופיע של חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4) נמצא בתיקים, ואם לא יהיו ערעורים, נביא אותו לקריאה שנייה ושלישית בכנסת.

**(ב) חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"ו - 1970**

היו"ר י.ש. בן-מאיר: ביקשנו את היועץ המשפטי לממשלה להתייחס

לשתי נקודות: נקודה אחת היא זו שהועלתה על-ידי חבר-הכנסת קלינגהוף בקשר לסימן 46 לדבר המלך במועצתו. אף-על-פי שיש להניח שאיננו חל על הקיקה מקורית המתקבלת בכנסת בשאלת השאלה אם בכל זאת אין זה רצוי שהדבר ייאמר במפורש לאור העובדה שיש חוקים, כגון חוק הירושה, בהם נאמר כבר הדבר במפורש. הנקודה השנייה היא מדוע לא להשאיר את העברת החוק שלפנינו לכנסת לקריאה שנייה ושלישית עד שיסתיים הדיון בחלק הכללי של חוק החוזים. אנו מבקשים לשמוע את חוות דעתו המוסמכת של היועץ המשפטי לממשלה ואני מניח שזה יהיה גם בשם שר המשפטים.

פ. שמגר: לגבי סימן 46 אומר תחילה מה אנו רוצים ואחר-כך נראה איך לבטא את זה בחוק. אין ספק שכוונתנו

היא שסימן 46 לא יחול, והשיטה שנקטנו עד כה היתה שנקודכסים גדולים, כגון חוק המקרקעין וחוק הירושה, כתבנו את הדבר מפורשות מתוך אותה מגמה לנתק את הקשר עם סימן 46 ובחוקים קטנים יותר, שבהם היתה קיימת למעשה אותה הכוונה; לא כתבנו את הדבר במפורש וזה אמור, למשל, לגבי חוק המכר ולגבי חוק המתנה. גם בחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), בו קבענו הסדרים שונים מהאקרויטי, כוונתנו היתה שסימן 46 לא יחול. כאן התעוררה השאלה איך לבטא את זה. נכון שהנחתנו היתה שגם אם לא נכתוב את הדבר מפורשות יהיה החוק שלפנינו חוק עצמאי, אבל אם ייתכן ספק, דעלול להיות ספק בגלל זה שיש קישור רב בין המסדרים הנדונים לבין הקומץ לזו והאקרויטי - אני חושב שאם יש מסדרים כלשהם שורשיהם נעוצים במשפט האנגלי הרי זו דווקא המסדרים של החוזים - אני מצדד בהחלט בהוספת סעיף 24 שאומר את הדבר במפורש כדי להסיר את הספק. זאת לדעת הכוונה וכדאי לומר זאת.

בנקודה השנייה שהיא מועד קבלתו של החוק בשאלה היא של חיסובי עתים כפי שהיו עושים המקובלים. אני יוצא מתוך הנחה שלא נסיים את הקריאה הראשונה בחלק הכללי של דיני חוזים הקיץ. אין להניח אחרת מסיבה פשוטה שטרם ניתנה תשובה של שר המשפטים לוויכוח והיות והוא יוצא לתופשה מחרתיים איני חושב שיתקיים הדיון של הקריאה הראשונה בטושב הקיץ. אם כן, הקריאה הראשונה תהיה בטושב התורף ונקודה שהיא תסתיים בתחילת הטושב, היינו בחודש אוקטובר. אני מניח שהדיון בחוק דיני חוזים (חלק כללי) יימשך לפחות שנה וחצי - שנתיים בגלל הנושאים הנדונים בו. זה חוק שהיקפו ניכר והוויכוח בו יהיה יותר ממנושך מאשר בחוק הדן בתרופות שהוא חוק פרוצדורלי. השאלה העומדת עכשיו לפנינו היא אם הצעת חוק זו של תרופות בשל הפרת חוזה, שהוועדה סיימה אותה בצורה מושלמת ושניתן להביא אותה לכנסת לקריאה שנייה ושלישית, צריכה להיות מונחת ללא טיפול במשך כשנתיים כדי שבסופו של דבר יובא לפני הכנסת משהו מושלם יותר. מה הנזימוק שמונח לפנינו בענין זה? אומרים לנו שמהיה בכך מעין חלמאות אם ננתק את הקשר בין החוק של התרופות לבין החלק הכללי של דיני חוזים כשיש עכשיו אפשרות להביא לכנסת את שתי הצעות החוק ביהוד, אפשרות שלא היתה קיימת ב-1965 כאשר הובאה הצעת החוק בענין תרופות לראשונה.

אני מצדד שיש דווקא משום ברכה בכך שהחוק בדבר תרופות בשל הפרת חוזה ייכנס לתקפו ויתחיל בהרצה שלו בשנתיים הקרובות. כל זמן הדיון בהצעת חוק זו הביטה הוועדה בחצי עין על הצעת החוק של דיני חוזים (חלק כללי) כך שגם לא יהיה כמעט צורך בהוראות התאמה. מה שכן יכול להיות הוא שתוך כדי ההפעלה יתברר שיש צורך בהוראות הבהרה, ולצורך זה יהיה מעיף התאמות בחלק הכללי ושני החוקים ישולבו ממילא ויהיה חוק שלם. הרי חוק זה שהוועדה סיימה את הדיון בו מבטא מדיניות

ס. שמגר:

שאנו מעוניינים בה וגיישה חדשה לטיפול בהפרת חוזים, וככל שגיישה זו תיכנס יותר מהר לחיי יום יום כן עדיף לנו. אם זאת הגיישה, צריך לדעת לקבל חוק זה עכשיו ולהתחיל לספל בחלק הכללי של דיני חוזים, ואיני רואה אפשרות לקבלתו לפני עבוד שנה וחצי - שנתיים. חבל שהעבודה שהסקיעה הוועדה תלך לאיבוד, מה גם שיש חשש שבמשך הזמן שיחלוף יתקיימו דינונים חדשים שאינם הכרחיים רק משום שיינתק חוט המחשבה שהיה עד עכשיו בנושא זה. לכן הצעת משרד המשפטים היא שהחוק יתקבל בכנסת ויופעל הלכה למעשה, ואם יהיו אי-התאמות בשתיים-שלוש נקודות - ויותר לא יכולות להיות - יבוא החלק הכללי עם הוראות התאמה.

איני מביא את הדבר שאני עומד להביא עכשיו כבקשה לרביזיה, אבל פשוט כדאי לחשוב עוד פעם על העניין. בסעיף 25 נאמר כי על חוזים שנכרתו לפני תחילתו של חוק זה יוסיף לחול הדין הקודם.

י. ארידור: בסעיף כתוב "שנעשו" וצריך לבוא במקום זה "שנכרתו".

ס. שמגר:

ההתיינות המשפטית עלולה להתקיים בעוד עשר או בעוד עשרים שנה. בינתיים יהיו הליכים משפטיים ויחסים קונטרקואליים נוספים. האם נראה לכם שכאשר יבוא אדם לבית המשפט בעוד עשרים שנה יעשה בית המשפט, נבואו לקבוע תרופות, מחקר הסטורי מה היו ההוראות בדבר תרופות בשל הפרת חוזה עשרים שנה לפני-כן? הלא חוזים אינם תמיד חוזים מצומצמים לרכישת מוצרים מסויימים בשוק, ואם ניקח לדוגמה את חברת החשמל, הרי החוזה שלה הוא תמיד לטווח ארוך של עשר-עשרים וחמש שנה, ואז יצטרכו בתי המשפט לעשות מחקר משפטי מה היה המצב ב-1970, ערב קבלת החוק.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

לגבי הנקודה הראשונה מציע היועץ המשפטי לממשלה לומר במפורש שסימן 46 אינו חל על החוק, ואני מניח שאין התנגדות ואנו מאשרים דבר זה. לגבי הנקודה השניה אמר היועץ המשפטי לממשלה שיהיה צורך לחכות לפחות שנתיים לקבלת החלק הכללי של דיני החוזים והוא מציע לא לחכות עד אז אלא להביא עכשיו את הצעת החוק בדבר תרופות בשל הפרת חוזה לקריאה שניה ושלישית. האם יש התנגדות להצעה של היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה?

י. ה. קלינגהופר:

לא הייתי אומר שיש לי ממש התנגדות בעניין זה, כי אני מבין שיש שיקול חשוב. השקענו לא מעט עבודה בהצעת חוק זו ובשעה טובה סיימנו את הדיון והצעת החוק עומדת כבר על סף הנחה על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית. אף-על-פי-כן איני רוצה לעבור בשתיקה על עניין זה, כי אני חושב שלא הרי חוק זה כהרי חוק המכר, חוק המסכון וכו'. חוק זה אינו חוק מיוחד באותו מובן, ואני רואה בו יותר את האלמנטים הכלליים של דיני החוזים ולא כל כך את האלמנטים הספציפיים של סוגים מסויימים. על כן מבחינה זו הייתי מקדם זאת בצרכה לו היו משלבים את שני החלקים מלכתחילה. אולם זו הערה תיאורטית ואני אשלים עם זה שחוק זה יוגש לקריאה שניה ושלישית.

ב. הלוי:

איני יודע אם הערכות הזמן אינן פסימיות מדי. כמובן, לא ידעתי ששר המשפטים ייצא מחר להופעה לקריאה הראשונה, ולסיום הקריאה הראשונה דרושה הדיון במליאה עוד לא הסתיים.

י. ש. בן-מאיר:

ס. שמגר:

לא זה היה הנימוק המכריע להערכת הזמן שנתיים. אני יוצא מהנחה שיבואו חוקים דחופים יותר לוועדה, כגון התיקון לחוק בטחון המדינה והחוק בדבר עבירות חוץ שהוא בעל משמעות חשובה יותר.

ב. הלוי:

לא מן ההכרח שזה ימשך שנתיים. לו היינו מעכבים את קבלת חוק זה ומשתדלים לסיים את הדיון בחלק הכללי באותו קצב בו טיפלנו בחלק שלפנינו, ייתכן שהיינו מסיימים את שני החלקים במשך שנה, ואני חושב שאם מדינת ישראל הייתה לחוק חוזים מקורי

ב. הלוי:

משלה במשך עשרים ושתיים שנה, היא יכולה לחכות עשרים ושלוש שנה ובלבד שהחוק יהיה אחיד ולפחות לא יהיו בו סתירות פנימיות. יש גם שיקול נוסף. חוק זה נוגע לדברים מאוד יסודיים והציתוק מסימן 46 הוא ניתוק מדיני הקומון לוו ומדיני היושר שהם כל כך חודרים לכל מסכת היחסים שבין בני האדם. צריך גם לראות את החלק של התרופות לאור החלק הכללי ולחת תוקף לדבר יותר מושלם. אני חושש שהמהירות היחסית שבה מגיעים אנו למתן תוקף לחלק זה של החוק תהיה על חשבון האיכות מפני שזה לא חוק סכני. איני חושב שענין התרופות הוא רק ענין פרוצדורלי. לדעתי, זה ענין היורד לשורשו של דבר. השאלה שנגע בה היועץ המשפטי לממשלה בחלק אחר של דבריו אם חוק זה יחול רק על חוזים שעתידיים להיכרת או שיחול גם על חוזים קיימים - מראה צד כמה הענין יורד לשורשם של דברים. הלא החוק החל עכשיו הוא למעשה הקומון לוו ודיני היושר ואלה עמדו במשך עשרות שנים בישראל ובמשך מאות שנים באנגליה. אמנם יש בהם פגעים, אבל איננו רוצים שבכל מחיר יהיה חוק ישראלי, בין לטובה, בין לדעה. טוב שיהיה חוק ישראלי, אבל צריך שיהיה חוק מתוקן וחוק טוב יותר מהקיימים, ובזה איני בטוח לגמרי אם לא נדרון בשני החלקים ביחד ובשיקול דעת מחודש. לכן אני מסתייג מהצעה זו של היועץ המשפטי לממשלה.

היו"ר י. ש. גן-סאיר:

בקריאה הראשונה הועלתה השאלה מדוע הובא חלק זה לפני החלק הכללי ושר המשפטים אמר שהוא ברעה שאפשר לקבל חוק זה קודם. חבר-הכנסת הלוי אמר, ובצדק, שחוק זה אינו רק פרוצדורלי אלא גם חוק המתייחס למהות הענין, אבל גם ענין הזמן קובע. אם ניקח לדוגמה את הסעיף האחרון, ברור לנו שאין יכולים להחיל מיד את החוק, אך אני הייתי מצמצם סעיף זה לארבע שנים, כלומר, לכתוב שהחוק אינו חל עד תקופה מסוימת על חוזים קודמים. מכל מקום ברור שאם מחכים עוד שנתיים גם על החוזים שייחתמו בתקופה זו יחול הסעיף האחרון של החוק ופירוש הדבר שגם עליהם לא יחול החוק בדבר תרופות בשל הפרת חוזה. על כן כל יום שמטהרים לקבל חוק זה מאפשר לפתור במקצת גם את הבעיה שהעלה היועץ המשפטי לממשלה לגבי הסעיף האחרון.

בענין משך הזמן של הדיון בחלק הכללי אני

יותר פסימי מהיועץ המשפטי לממשלה. אני מניח אבתחילה המושב החדש יבואו מיד חוקים פיסקליים ואחר-כך הדיון בתקציב. איני יודע מתי הסתיים הקריאה הראשונה של החלק הכללי של דיני חוזים, ואם דרושות לכך שעתיים-שלוש עלול להיות לנו קושי למצוא אותן בחודש נובמבר, כשייפתח מושב החורף. החוק שלפנינו, שבהשוואה לחלק הכללי הוא חוק קטן, סיפלנו בו במשך שנה ומספר חברים בוועדה התרעמו עלי על שזירזתי את קצב הדיון. אם כן, גם אם אני אומר שהדיון בחלק הכללי יימשך שנתיים, איני חושב צלל שזו הערכה פסימית.

פ. שגור:

אני רוצה שיתקבל הרושם כאילו איני שותף לחששות שהעלה חבר-הכנסת הלוי, אבל במאזן השיקולים השונים אני חושב שהשיקול שהבאתי מכריע.

ב. הלוי:

אני מבין שהנטייה/לחת מיד תוקף לחלק זה וברצוני להדגיש שוב שבמקרה זה יהיה החלק של התרופות מנותק מהדין האנגלי, ואילו החלק הכללי של החוק לא יהיה כלל חוק ישראלי כי אם החוק הקיים, היינו הקומון לוו והאקוויטי. איני חושב שהפתרון שעליו רמז היושב ראש יכול לצמצם את הפער אלא להיפך. אם נכתוב מאימת יחול החוק בדבר תרופות בשל הפרת חוזה, יהיו שלושה סוגי חוזים: חוזים שנכרתו לפני תחילת תקפו של חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה) שעליהם ימשיך לחול החוק האנגלי; חוזים שייכרתו מהיום ואילך שעליהם יחול החוק הישראלי בדבר תרופות בשל הפרת חוזה ולא יחול החוק הישראלי לגבי תוקף החוזים וחוזים מסוג שלישי שהתחולה לגביהם תהיה שונה. זה יהיה מסובך יותר.

א. אבקורירון:

אני מבין שכל בעל מלאכה רוצה לראות את הסחורה שלו בשוק כשהיא מוכנה. ייתכן שלולא היה החלק הכללי מוכן כבר היינו מגישים קודם כל את החלק שלפנינו, אבל הצעת החוק הדנה בחלק הכללי של דיני חוזים מונחת כבר על שולחן הכנסת והקריאה הראשונה תסתיים בתחילת המושב הבא. אני מסכים שהדיון בחלק הכללי עשוי להימשך

א. אנקוריון:

שנה-שנתיים, אבל איני רואה כל אסון בכך שחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה) לא ייכנס עכשיו לתקפו, כי בכל זאת יש קשר די אמיץ בין שני החוקים האלה וזו פרשה אחת. אני מעדיף ששני החוקים יבואו לכנסת ביחד. הרי איננו חיים בחלל ריק וההינתקות מהחוק האנגלי עוד יגיע זמנה. שום אסון לא יהיה אם הניחוק ייעשה בעוד שנה-שנתיים.

י.ה. קלינגהופר:

על אף התנגדותי העקרונית הבעתי נטייה להשלים עם כך שהחוק יתקבל עכשיו בכנסת, וזאת רק מתוך תחושה שאני בודד במערכה זאת, אך כיוון שאני רואה שיש חברים בוועדה שהם בדעתי אני חוזר בי מהבעת ההשלמה ואני תומך בהם.

ג. האוזנר:

אין לפנינו פתרון שכולו טוב. ודאי שכל ברירה יש בה מקצת מן השלילה והשאלה היא רק מה פחות גרוע. כבר היו דברים כאלה שבעת דיון בחוק מאוחר היינו צריכים להכניס תיקונים באותה הזדמנות, וההכרח לא יגונה. ייתכן שיהיו דברים שאיננו רואים אותם ברגע זה ושיכריחו אותנו להכניס תיקונים פה ושם, אבל אם נגנוז את החוק ואם נלך לפי הערכות פסימיות אלה, מי יודע מה יגיע החוק בכלל לכנסת. המלאכה בעשתה והסתייגויות אין או כמעט שאין. יש לי הרושם שלפנינו חקיקה טובה. מדוע אנו צריכים לעקב את קבלתה רק מפני שאולי נקבל עקרונות אחרים ונצטרך להכניס תיקונים בעוד שנתיים? מה האסון בהכנסת תיקונים? וכי יש חוק רציני שלא הצטרכנו לתקן אותו הדרך מהלך החיים? להיפך, לאחר שנתיים של הרצה נראה מה אומר חוק זה בחיים, והנסיגון תמיד מפתיע. תוך שנתיים נראה מה לא חזינו, איזו פרצה לסתום. אני בדעה שיש להעביר את החוק לקריאה שניה ושלישית.

מ. שמגר:

למעשה מה שמוצע כאן, היינו להעביר לקריאה שניה ושלישית את החוק כפי שנתקבל בוועדה, זאת שיטת העבודה בוועדה זו מאז ומתמיד. אפשר היה לומר שלא נקבל את חוק יסוד: הכנסת, את חוק יסוד: הממשלה, את חוק הידושה עד שלא נשלים את יתר הפרקים הנוגעים בדבר. כל ביטול המג'לה נתקבל לפי השיטה של פרקים פרקים ולא של חוק שלם, כי אילו הלכה הוועדה בדרך אחרת, היינו פועלים עדיין לפי המג'לה כולה. לכן ההצעה כאן היא רק ללכת לפי אותה גישה שהיתה מקובלת בוועדה ושהנסיגון הראה כי היא המעשית ביותר.

הי"ר י.ש. בן-מאיר:

יש הצעה של חבר-הכנסת הלוי בתמיכה של חבר-הכנסת אנקוריון האומרת שיש לחכות עד לקבלת החוק בדבר החלק הכללי של דיני חוזים ולא להביא ביצמ"ם את החוק שלפנינו לקריאה שניה ושלישית.

ה צ ב ע ה

ההצעה הנ"ל של חבר-הכנסת הלוי - לא נתקבלה

הי"ר י.ש. בן-מאיר:

אנו עוברים למעיף 25 בדבר תחילה והוראות מעבר. מקריאות ביצ"ם של חברי הוועדה אני מבין שרוצים להשאיר את המעיף כמות שהוא למרות ההערה של היועץ המשפטי לממשלה. אגב, בהצעת בנדון התכוונתי לכן שלגבי חוזים שנעשו קודם תחילת חוק התרופות ייכנס החוק לתוקפו רק בעוד ארבע שנים. אולם למעשה זאת לא היתה הצעה כי אם רק הרהור. אם כן, אנלי מבין שאנו טשאיבים כמות שהוא את העיקרון שהחוק אינו חל על חוזים קודמים.

מ. שמגר:

לגבי תחילתו של החוק אני מציע את התאריך 1 בינואר.

א. אנקוריון:

לאור הדיון הקודם אני מציע שתחילתו של החוק תהיה ב-1.7.71.

ג. הלוי:

אני מציע שזה יהיה ששה חודשים אחרי פרסום ברשומות או אחרי קבלתו.

הי"ר י.ש. בן-מאיר:

אני מציע שהחוק ייכנס לתוקפו ב-2 בניסן.

הוחלט:

תחילתו של חוק זה ביום א' בניסן תשל"א (ליד התאריך העברי ייכתב התאריך הלועזי המקביל).

י. ארידור:

אני מציע שייכתב "שנכרתו" במקום "שנעשו" כפי שסיכמנו בכל הסעיפים.

הוחלט:

בסעיף 25 במקום "שנעשו" יבוא "שנכרתו".

סעיף 7(ב)

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

בשעתה עלתה השאלה אם הארכה זו הודעה על הארכה, וכחוק נאמר כיצד נותנים הודעה.

א. ידין:

בדקנו שאלה זו ושאלנו את עצמנו אם צריך לכלול גם יעניץ זה בסעיף 21 הקובע הוראות בדבר מתן הודעה. בסופו של דבר הגענו למסקנה שאין צורך בכך ושזה גם לא רצוי מפני שאי-אפשר לתת ארכה בלי לשלוח הודעה בה אומר צד אחד לצד השני שהוא נותן לו ארכה לקיום החוזה.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

העניין הוא שהארכה יכולה להיות גם פסיבית.

א. ידין:

אני שולל זאת כי כל הסעיף מדבר על ארכה נוספת לקיום דבר מה. אם הנפגע נותן ארכה, הוא צריך להודיע לצד השני שהוא מחכה עד תאריך מסויים, שהרי אם אינו מודיע עד מתי הוא מחכה, אין לדעת מתי תמה ארכה זו. נראה היה לנו שבדבר זה משתמע בצורה כל כך ברורה מההקשר שאין טעם להתייחס אליו.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

האם יש חברים בוועדה החושבים שצריך לכתוב זאת במפורש?

י. ה. קלינגהופר:

אני דיברתי על עניין זה, אבל מה שאמר פרופ' ידין בעניין זה נראה לי.

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

אני נותן ארכה עד יום ד' בשבוע הבא להגשת המתייגויות ונוכל להביא את החוק לקדימה שניה ושלישית. בזה סיימנו את הדיון בחוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה).

ג) חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשכ"ט - 1969

סעיף 5

היו"ר י. ש. בן-מאיר:

סיימנו את הדיון בסעיף זה ואנו מבקשים לשמוע דעתו של פרופ' ידין. הבעיות שהתעוררו הן אלה: התעוררה השאלה אם אין לנקוט את הנוסח בחוק השליחות או בחוק לשכת עורכי-הדין, היינו "בנאמנות" או "בנאמנות ובמסירות" והועלתה גם השאלה אם לצמצם את הסעיף ללקוח בלבד או להתייחס לכל אדם.

א. ידין:

אדבר תחילה על יחס החוקר הפרטי לא כלפי לקוח כי אם לגבי צד שלישי, היינו כלפי בחקרים או כלפי הציבור. הסעיף אינו מציג שום דבר בהקשר זה ואני מציע להשאיר אותו כמות שהוא. ההנמקה פשוטה ביותר - כשם שלחוקר פרטי אין זכויות ומסכנויות מיוחדות נוספות לאלה שיש לכל אדם אין לו גם חובות נוספות לאלה המופלות על אנשים אחרים. מה שאנו אומרים כאן הוא שאסור לחוקר לעסוק במקצוע זה בלי רשיון, אבל על-ידי מתן הרשיון רק עושים את העיסוק שלו למורשה ואין מקבים לו זכויות שאינן נתונות לאדם אחר. בחוק זה אנחנו קובעים ארגון סטטוטורי של מקצוע זה ואנו אומרים שיש עבירות משמעותיות, כלומר יהיו כללים גם לגבי התנהגותו של חוקר כלפי חוץ, ואם הוא ספר אותם, הוא עשוי להיחבץ לפני בית דין למשמעת. זה הדבר שהמתווסף ושנא בתור אלמנט ארסן לגבי פעולה של החוקר הפרטי כלפי חוץ, ואני חושב שאין צורך בהוראות נוספות.

א. ידין:

אשר ליחס החוקר ללקוחו, כתוב בסעיף "במהימנות, בנאמנות וביושר" בשעה שבחוק השליחות מופיעה דק המלה "בנאמנות" ובחוק לשכת עורכי-הדין - "במסירות", והשאלה היא אם אפשר להתאים את הנוסח לאחד החוקים האלה. ענין נוסף הוא שעיינו בהוראות חוק השליחות ומצאנו שבסך-הכל הקשר הפנימי בין חוקר ללקוחו די-דומה לקשר בין שולח ושלוח לפי חוק השליחות, אלא שחוק השליחות אינו מעצמו על חוקר פרטי כיוון שהוא מדבר רק על אדם העושה פעולה משפטית בשביל חברו, ואם כן, זה לא ייתפש על-ידי ההגדרה של "שליחות". אבל עדיין נשאלת השאלה אם במקום לכתוב באופן סתמי "נאמנות" או "נאמנות ומסירות" יש מקום להביע את זה על-ידי התייחסות לחוק השליחות. אם היינו כותבים "דינו של חוקר פרטי כלפי לקוחו כדין שולח כלפי שולחו", היינו מכניסים לכאן את הדינים האלה של חוק השליחות, שלגופם מתאימים כנראה לענין הנדון אבל אינם חלים מבחינה טכנית אלא אם תהיה הוראה מקשרת כזאת. למעשה סעיף 5 אינו כל כך הכרחי במסגרת חוק זה, כי חוק חוקרים פרטיים אינו חוק המסדיר את המקצוע מבחינת הפיקוח הממשלתי עליו ומבחינת היחסים הפנימיים בין החוקר לבין לקוחו, אבל דנו ביחסים פנימיים גם בחוקים אחרים, כגון חוק לשכת עורכי-הדין, כך שיש מקום להתייחס לזה. כאן הייתי מעלה את השאלה אם במקום הדברים הנזכרים בהצעה הכחולה צריך להתייחס באופן כללי לחוק השליחות ולכתוב שעל החוקר לפעול בנאמנות, לתת ללקוחו חשבונות, להעביר לו מסמכים הנמצאים בידו, ואם לא קיבל את שכרו, יש לו זכות לעכב מסמכים. זה מושך אחריו מסכת שלימה של הוראות בחוק השליחות, ואם נמצא שהיחס הוא אמנם מקביל, יש לקשר את שני הדברים האלה על-ידי הוראה כללית.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

לגבי היחס בין חוקר ללקוחו פרופ' ידין מציע להפנות לחוק השליחות ולומר שדין חוקר פרטי בביצוע שירותיו כלפי לקוחו כדין שולח כלפי שולחו.

א. ידין:

אפשר לכתוב גם "יפעל בנאמנות ודינו...".

א. אנטוריון:

אני מסתייג מההיקף הרחב שבהפניה לחוק השליחות בכללותו. אני חושב שאנו יכולים להיות מעוניינים כרגע דק בהפניה לסעיף 8 לחוק השליחות המדבר באופן כללי על נאמנות ואחר-כך נותן פירוט של דברים. הצעתי היא שנסתמך בפירוש דק על סעיף 8.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

תחילה נחליט אם נפרט בסעיף 5 את הדרכים בהם יפעל חוקר פרטי או שנפנה לחוק השליחות, ואחר-כך נדון בשאלה אם תהיה זו הפניה כללית או לסעיף 8 בלבד.

ה צ ג ה

ההצעה להפנות לחוק השליחות במקום לפרט את הדברים בסעיף - נתקבלה.

א. אנטוריון:

אני מציע להפנות לסעיף 8 בלבד ולא לחוק כולו (קודא את סעיף 8 לחוק השליחות).

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

אני מבין שכוונתו של פרופ' ידין היתה לסעיף 8 בלבד ולא לחוק השליחות כולו.

א. ידין:

כוונתי היתה לסעיפים הקובעים את היחס הפנימי בין השולח לשלוח, היינו סעיפים 8-13.

היו"ר י.ש. בן-מאיר:

אקרא את הסעיפים 8-13 כדי שחברי הוועדה יידעו במה מדובר (קודא את הסעיפים). נראה לי שאין צורך להסתמך על כל הסעיפים האלה כי אם דק על סעיף 8.

ג. האוזנר:

אני מסכים עם היושב ראש שאין להסתמך על כל הסעיפים האלה, כי מה שאנו רוצים בעצם הוא תיאום הכתוב כאן מחמת נוחיות משפטית למה שאמור בחוק אחד כדי שתהיה אחידות בכיוון משפטי ואולי גם נוכל ללמוד מהפסיקה. אבל סעיף 5 אינו בא לפסוק בענין תשלום, עכנון, קיזוז וכן הלאה.

א. אנקורינג:

אם יש הטכמה שיחול כאן הכתוב בסעיף 8, אני מציע שלא נעשה זאת בצורת הפניה לסעיף 8 אלא נעתיק לכאן את הכתוב בסעיף זה כדי שחוקר פרטי לא יצטרך לבדוק מה כתוב בחוק השליחות.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

השאלה הראשונה היא אם אנו מצמצמים את ההסתמכות על חוק השליחות לסעיף 8 בלבד, ואני מבין שיש הטכמה לכך. השאלה השנייה היא אם להעתיק לכאן את סעיף 8 או להפנות אליו.

ה צ ב ע ה

ההצעה להפנות לסעיף 8 לחוק השליחות - נתקבלה

י.ה. קלינגהופר:

אני מציע לא להזכיר את מספר הסעיף בחוק השליחות כי אם לכתוב שחוקר פרטי חייב לפעול כלפי לקוחו בנאמנות כמו שלוח כלפי שולחו.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

בכך אתה מקשה יותר, כי אינך מפנה לסעיף מסויים אלא לחוק השליחות כולו ואז יצטרך החוקר לברר מה דין שליחות.

י.ה. קלינגהופר:

אבל אם כותבים "בנאמנות" מה הבעיה?

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

אני מוכן להעמיד את הענין להצבעה חוזרת.

י.ה. קלינגהופר:

אין צורך בכך.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

אם כן, החלטנו להפנות לסעיף 8 לחוק השליחות ועכשיו אנו עוברים לשאלה אם להוסיף סעיף המדבר על חובותיו של חוקר פרטי כלפי כל אדם ולא רק כלפי לקוחו.

י.ה. קלינגהופר:

אם לא היינו כותבים דבר לא ביחס ללקוח ולא ביחס לנחקרים והיינו משאירים זאת לדשות המוסמכת לקבוע את כללי האתיקה ואת דיני המסמעת, אייתי מבין זאת, אבל היות ואנו קובעים כאן כלל של נאמנות כלפי הלקוח נראה לי שהחוק יהיה לוקה בחסר אם לא נקבע גם חובה כלפי אלה הנחקרים, היינו צודים שלישיים. לא ניתן לומר בוודאות שמסילא מצבו המשפטי של חוקר פרטי הוא כמצבו של כל אדם, כי זאת פריבילגיה להיות חוקר פרטי. כל זכות המנוססת על ושיון היא מעין פריבילגיה, כי לאנשים אחרים אסור לעסוק במקצוע. אנשים יכולים אולי לעסוק בחקירה פרטית במקרה בודד, אבל אם הם עוצרים לעיסוק פרופסיונלי בחקירה, הם עוברים על איסור, ולעומתם חוקר פרטי רשוי מותר לו לעסוק בכך עיסוק פרופסיונלי. על כן אין לומר שמצבם של שני סוגים אלה זהה אלא ההיפך הוא הנכון. אם אדם שמנהל חקירה באופן חד-פעמי צוהג שלא בהגינות, זכרון שהוא חזטא, אבל זה מקרה בודד, ואילו לגבי חוקר פרטי יש ענין לקבוע חובה של יחס הוגן כלפי הנחקרים, כי הוא עוסק במלאכה זו בדציפות, ומטתיה שהגינות היא הרבה יותר חסודה מאשר אצל אדם שאינו חוקר פרופסיונלי. אני סבור שהציבור זקוק להגנה יותר גדולה מאשר לקוח, כי הלקוח הוא שוב איזה אינדיבידום שפנה לחוקר פרטי ועשה אתו חוזה מיוחד שיחקר עבורו ענין מסויים. בצבור הרבה מאוד בני-אדם ועל כן גם סמחינה זו נראה לי שרצוי לקבוע בחוק חובה מסויימת כלפי הציבור. אין צורך בפירוט בחוק עצמו, כי הפירוט ייעשה בקטלוג של כללי האתיקה שהוא ענין למחוקק המשנה, אלא די באמרה מתמית כדי שיהיה איזון בין שני הצדדים שליפעילות החוקר. הייתי מסתפק בפורמולה של הגינות.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

למעשה סעיפים 11 ו-17 מדברים על אותו נושא וחבר-הכנסת קלינגהופר מציע לכתוב זאת גם בסעיף 5.

י. ארידור:

סעיף 17 היה יכול לפתור את הבעיה אילו לא היינו מטילים חובות מיוחדות כלפי הלקוח, אך כיוון שכתבנו זאת בסעיף 5 יוצא שאנחנו כאילו מעדיפים בנושא זה את החובה כלפי הלקוח על החובה כלפי הציבור. לדעתי, צודק חבר-הכנסת קלינגהופר

י. ארידור:

האומר שאם כבר יש מקום להעדפה ההעדפה צריכה להיות לציבור ולא ללקוח.

ברצוני להדגיש שאין להסתפק בענין של עבירה פלילית או עוולה אזרחית. אדם יכול לפעול שלא בהגינות בחקירה פרטית בצורה חמורה ביותר וזה לא יהווה לא עבירה פלילית ולא עוולה אזרחית. נניח שאדם חוקר בדברים של מה בכך ודרך אגב נכנס לשכנים ושואל אותם שאלות כאלה שמערערות את שמו של השכן. הצגת שאלה אם אשתו של פלוני בגדה בו או מנין יש לו כספים אין בה הוצאת דיבה אבל יש בה כדי להטיל חשד באדם שאודותיו חוקרים ואף להרוס חיי משפחה. צתקלתי במקרים מסוג זה בעבודתי ואני חושב שנוכח סכנה זו של חוסר הגינות בפעילות של חוקר פרטי יש לקבוע בפירוט חובת הגינות בסעיף 5. אני מצטרף להצעת חבר-הכנסת קלינגהופר בנדון.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

השאלה היא אם לכתוב את הדבר בסעיף 5 או להשאירו לסעיף 17 עם תיקונים לפי הצורך.

ב. הלוי:

אני מסכים עם חברי-הכנסת קלינגהופר וארידור ואף הייתי צותן לדבר יחד הדגשה על-ידי הפיכת המדר, כלומר, הקדמת החובה כלפי קרבן הביטוח לחובת הציבור לקוח, כפי שנאמר בחוק השליחות. ברצוני לערוך את השאלה איך לנסח את ענין ההגנה על הנחקר. אין להשאיר את הענין כל כך מעורפל ולדבר על הגינות או חובת אתיקה מקצועית אלא צריך לקבוע מבחן להגנת צד שלישי העלול להינזק קשה מאוד ובכל אופן להיפגע על-ידי החקירה. איני יודע אם מבחן ההגינות מספיק. בוודאי לא מספיק המבחן של כללי אתיקה מקצועית שהוא כאילו בינו ובין המפקח עליו. אני מציע, כפי שנאמר כבר, לכתוב מעיף מהותי שיקבע חובה של החוקר הפרטי כלפי האדם שבנוגע אליו הוא חוקר ושידבר על גבולות חקירתו ויאמר איך לנסח אותו. הייתי מבקש לשמוע הצעה יותר קונקרטית מאשר ענין ההגינות. צריך שייכתב משהו שיאסור על חוקר פרטי לפגוע באדם שלישי על-ידי חקירתו. אולי זה הסעיף החשוב ביותר בחוק והוא חסר כאן.

י. ארידור: אפשר לכתוב - הגינות ויחוד.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

כולנו רוצים להחמיר. אני חושב שבמה שמתקשה חבר-הכנסת הלוי יתקשה ודאי גם בשרד המשפטים, כי כל ניסוח שנבחר - בין שנתייחס להגינות ובלד ובין שנדבר על הגינות ויחוד כפי שמציע חבר-הכנסת ארידור - לא יאמר ולא כלום.

י.ה. קלינגהופר:

אם כן, למה קבענו את החובה כלפי לקוח?

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

אני יכול להבין ניסוח כללי שיאמר כי חוקר חייב לפעול בהגינות כלפי כל אדם וכלפי לקוחו יחול סעיף 8 לחוק השליחות, אבל אני מתקשה מאוד בפירוש, כי פירוש פירושו הוא שמה שהושמט בו אינו נכלל. על כן חשבתי שמעייף 17 יפתור את הבעיה. ייתכן שצריכים לחזק סעיף זה ולדבר בפירוש גם על חובתו של חוקר פרטי כלפי כל אדם וגם כלפי לקוחו כדי להוציא ספק. אני מסכים עם מה שנאמר כאן שהחובה כלפי כל אדם היא הרבה יותר רצינית מאשר החובה כלפי הלקוח ומשום כך אני חושב שכל פירוש עלול לצמצם יותר.

א. אנטוריון:

לגבי חובותיו של חוקר פרטי כלפי לקוחו נראה לי שחובה אחת אינה באה לידי ביטוי בסעיף 8 בחוק השליחות והיא חובת שמירת אסודיות. לדעתי, זו אחת החובות העיקריות והיא לא באה לידי ביטוי מפורש בסעיף 8.

היו"ר י.ש. בן-טאיר:

אני מסכים אתך בענין זה, אבל מדוע זה צריך להאמר רק לגבי הלקוח?

ב. הלוי:

אני מפנה את תשומת לבך, חבר-הכנסת אנטוריון, לאמור בקייסקה (5) של סעיף 8.

א. אנטוריון:

לא די בכך.

החשש העיקרי הוא של סחטנות. גניח שחוקר פרטי מתבקש לחקור את מעמדו הפיננסי של פלוני כדי לדעת אם הוא ראוי לקבל קרדיט ותוך כדי חקירה מתברר שלאחר אדם יש פילגש. זה ענין שלא נתבקש לחקור אודותיו, אבל הוא יכול להליות מכרה זהב לחוקר, והחוקר עלול לגצל אותו לסחטנות. לדעתי, אין להסתפק בחוק הכללי אלא צריך שייאמר במפורש שאסור לחוקר להשתמש בידיעות שהוא אסף אגב חקירתו שלא לצורך הלקוח שבשירותו עשה את החקירה. אפשר גם שהחוקר הפרטי ימסור את הידיעה ללקוח והלקוח יעשה מעשה סחטנות, אבל אז יחול החוק הכללי.

א. עופר:

לעתים קרובות שואלים מדוע התעוררו בכלל להביא חוק מסויים ואיני חושב שהצעת חוק זו הובאה בגלל בעיית המהימנות בין החוקר הפרטי לבין הלקוח. ייתכן שיש מקרים בהם מתעוררת בעיה זו, אבל לא בזה הענין, כי חזקה על אדם שהוא בוחר לו את האיש המתאים לתפקיד זה. מה שחשוב הוא שיש אנשים שמשתמשים במכשירי האזנה ונכנסים לרשות הפרט, ודווקא בשאלה איך מבצע בכלל החוקר הפרטי את עבודתו לא נאמר דבר בחוק. נאמר בחוק באיזה גיל הוא צריך להיות, איזו השכלה צריכה להיות לו, אבל לא נאמר איך הוא צריך לפעול, ולדעתי, דרוש פרק שלם בענין זה. הכוונה העיקרית היא להגביל חוקר בפעולתו, וענין היוצאת דשיון וכו' הוא חשוב אם התמצית ישנה, אך לדעתי התמצית חסרה. אני מציע להקדים את סעיף 17 להתחלת החוק ולהרחיב אותו כך שיהיה קודמם שלם בענין התנהגות במקצוע ובעיקר בשאלה מה מותר ומה אסור בחברה.

גיצב-משנה קרת:

כמי שמייצג כאן את המשטרה ברצוני לומר שהגיבו את החוק והיינו שותפים גם לניסוחו. אני רוצה להצביע על כך שאולי התעלמתם מהמטרה של החוק שעליה דיברתי בהקדמה שלי. מוסר זה של חקירות פרטיות או של מתן אינפורמציה הוא מוסר הקיים בעולם כולו והוא קיים גם בישראל במשך שנים. לא היו דברים מעוזעים עד היום בתחום זה. לא נאמר שאנו מתיימרים לדעת הכל, אבל לא נתקלנו בדברים איומים הנעשים על-ידי אנשים הפועלים באותו נושא.

י. ארידור:

לפני חודש הבאתם בלשית צעירה לויין.

גיצב-משנה קרת:

איני אומר שלא היו מקרים שעברו עבירות. היו גם עשרות אנשים שלא היו חוקרים פרטיים שעברו עבירות. כאשר הגשנו את הצעת החוק ראינו שירות זה כשירות הניתן לציבור על-ידי אנשים שאין כל פיקוח על סומחיותם ועל הסתבנותם למקצוע, והסכנה הגדולה היא שיעסקו במקצוע אנשים שידוע מראש כי הם טיפוסים שליליים או שאין להם הכישרונים המינימליים לביצוע עבודה זו בצורה סבירה. עכשיו יידע אזרח הפונה לחוקר פרטי שהחוקר עונה לפחות לאותם קריטריונים שהחוק קובע.

כשעבדנו על חוק זה התלבטנו בנושא שנקרא התנהגות או דרכי חקירה. דרכי חקירה זה ענין של מקצוע. יש אנשים האומרים - ואיני שולל דעתם - שזו אמנות, ולבוא לקבוע לאמן או לבעל מקצוע כיצד לנהל חקירה זה קשה מאוד. אני חושב שאי-אפשר לצאת מזה. חקירה פרטית אינה מכוונת תמיד לגלות מוסיו של אדם. רוב החקירות הן חיוניות. אדם הרוצה להתקשר בשותפות בעסק מבקש לדעת פרטים על מצבו הכספי של אותו עסק וזה דבר לגיטימי הנעשה במסגרת חקירה פרטית. אם נבק רוצה להלוות כסף ללקוח הוא רוצה לדעת מה מצב העסקים של אותו אדם ומה היקפם.

י. ארידור:

מדוע לא תוכל חקירה זו להתנהל בהגינות וביושר?

גיצב-משנה קרת:

איני אומר שזה לא יהיה כך אלא שהגבלה זו של הגינות ויושר אינה אוטמת ולא כלום, כי כאשר הולך חוקר ושואל את השכנים על מצבו הכלכלי של אדם מה נותנת הגבלה זו של הגינות? אם חוקר פרטי שואל אדם מה ידוע לו על שכנו, מה אינו הגון פה? הדבר שאנו חוששים ממנו הוא שאותו חוקר יתיימר להיות בעל זכויות יתר לעומת כל אזרח אחר. אדם המופיע כחוקר פרטי ונושא אתו אישור שהוא חוקר פרטי עלול להטעות את האזרח ולתת לו הרגשה שהוא חייב להשיב על שאלותיו. זו סכנה מוחשית שמפניה אנו חוששים, ושאיפתנו שבכללי האתיקה ייקבעו גם

ניצב-משנה קרתי:

צורת התעודה ואולי גם דברים מסויימים שהחוקר יהיה חייב לומר לאיש, כגון שהוא חוקר פרטי ושאינן הוא חייב להשיב לו על שאלותיו, אבל זה ענין של ועדה מקצועית שתשב יחד עם החוקרים הפרטיים ותקבע כללים למניעת סכנה של שימוש בסמכות שאינה שייכת לחוקר פרטי. אולם אם מדברים על עניינים ערטילאיים של הגינות ויושר כשמדובר בדברים שאינם פטורים איני רואה כיצד זה יגביל את האיש, כי כל שאלה עלולה לפגוע באיש שאודותיו חוקרים, אבל השאלה עצמה יכולה להיות תמימה.

י. ארידור: למה צריך לפקח רק על רישוי?

ניצב-משנה קרתי: הלא אין כוונה לאסור על חוקר דברים האסורים לכל אזרח.

היו"ר י.ש. בן-מאיר: מה שאומר ניצב-משנה קרתי הוא שיש דברים העשויים להביא למסקנות בלתי רצויות אבל הם הגונים ביותר.

י.ה. קלינגהופר: אני הבינותי מדברי ניצב-משנה קרתי שאי-אפשר לעסוק במקצוע אם קיים איסור להפר את ההגינות. אם כך הדבר, נותר על כל החוק.

היו"ר י.ש. בן-מאיר: לא זאת הוא אמר.

א. ידין: לדעת מספר חברי ועדה צריך פשוט לאסור מקצוע זה, כי כל חקירה פוגעת בזכויות האדם.

מ. ביבי: עם כל הסעלות שעשויות להיות לחוק זה אני חרד מאוד מהנזקים שהוא עלול לגרום בייחוד שאדם כזה יוכל להציג תעודה חתומה לפני איש שאינו מבחין בין חוקר פרטי לבין חוקר של המשטרה, של שירות הבטחון, ואנו יודעים מה מספר האנשים האלה בציבור הישראלי. אני יכול להעריך שחוקר פרטי יכול לגרום נזק במקרים לא מעטים. הרי חוקרים אלה משתמשים באמצעי של האזנה. אם שירות הבטחון מאזין לשיחה של אדם, אפשר עוד להבין את זה, אבל אי-אפשר לסלוח לכך שחוקר פרטי יאזין לשיחות סלפון של מישהו.

ניצב-משנה קרתי: זה אסור לפי החוק.

ב. הלוי: אם כן, אולי נכתוב את זה.

מ. ביבי: הדבר אסור גם לגבי צילום ובאיזה זכות יוכל חוקר פרטי לעשות זאת?

היו"ר י.ש. בן-מאיר: את זה אפשר לעשות גם בלי החוק שלפנינו.

ב. הלוי: השאלה היא אם אנו רוצים לאסור את זה.

מ. ביבי: איני יודע כמה חוקרים פרטיים מסוגלים לעסוק בענין זה בהתנדבות. לרוב עושים זאת במטרה להשיג רווחים ולפעמים זו מטעם ירידה לחיי אדם, ואת זה ברצוני למנוע. צריך לפרט מה כן מותר לחוקר פרטי לעשות ומכלל ההן ישמע גם הלאו, היינו מה אסור לו לעשות.

היו"ר י.ש. בן-מאיר: אני מבקש גם את נציג המשטרה וגם את נציגי משרד המשפטים לומר לנו בישיבה הבאה מה לדעתם צריך להיקבע בתקנות לאתיקה מקצועית. זה לא דבר מחייב אלא דבר ראשוני.

ניצב-משנה קרתי: כשיבואו להתקין תקנות אלה יהיו שותפים גם משרדי חקירות שחיים את החיים האלה.

היו"ר י.ש. בן-מאיר: אני שואל מה היו מציעים ניצב-משנה קרתי, פרופ' ידין וד"ר שלגי לגבי תקנות, וזה דבר שאינו מחייב כלל.