

פרוטוקול מס' 233

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
מיום ב', ו' במנחם-אב תשל"ב - 17.7.72, שעה 9.00

נכחו:

חברי הוועדה:

- י. גולדשמידט - היו"ר
- י. אדלר
- א. אנקורי
- מ. ביבי
- ג. האוזנר
- ח. צרוק
- י. קורן
- י.ה. קלינגהופר

מזומנים:

- א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
- מ. שלי - המשנה של ניסוח החוק ועל הרשומות
- א. דמביץ - סגן המשנה על ניסוח החוק ועל הרשומות

- י. האוזמן
 - מ. לוי
 - עו"ד צוימן
- לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים

ח. ביתן

רשמה:

א) חוק הגנת הדייר (נוסח משולב) - סיכומי ועדת משנה ג'.

סדר היום:

ב) חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל ופקודת החברות - הצעת חבר-הכנסת שחל.

היו"ר י. גולדשמידט: אני פותח את הישיבה.

(א) חוק הגנת הדייר (נוסח משולב -
סיכומי ועדת משנה ג')

מ. ביבי: כשיבה הקודמת היתה הצעה של חבר-הכנסת ארידור למחוק את הסיפה בתוספת, כי לדעתו סיפה זו מיותרת ואין לה שום ערך.

מ. שלי: ביקשו בוועדה לברר במשרד המשפטים אם מסכימים למחיקת הסיפה בתוספת, ויגידו מסכימים לזה.

היו"ר י. גולדשמידט: חבר-הכנסת ארידור היפנה את תשומת לבנו לחלק האחרון בתוספת המתחיל במלים "אם הנך חולק". הערתו היתה שקביעת התקופה של 30 יום וכן האיום בהסרת ההגנה היו מבוססים על הוראה בחוק שנמחקה כבר בתיקון שנתקבל, ולכן הציע שכל הפיסקה הזאת או לפחות הסיפה האומרת "שם לא תעשה כן, ולא תשלם את דמי השכירות הנקובים לעיל במועדים, לא תעמוד לך הגנת החוק בפני תביעת פנוי" - תימחק. נאמר כאן שמוטב להשאיר את ענין ה-30 יום למען הסדר הטוב, אבל האיום בהסרת ההגנה אינו נחוץ, ואם ניתנה הודעה, היא תופשת לפי סעיף 157.

א. דמביץ: התייעצנו בענין זה עם מר נגבי, וכולם מסכימים שזה רעיון טוב ונכון. חבר-הכנסת אנקוריון ביקש שנברר ענין זה, ועל כן אנו חוזרים אליו עכשיו.

הוחלט: בתוספת, אחרי המלים "הודעה זו" שבחלק האחרון, תבוא נקודה במקום פסיק ויימחק כל מה שבא לאחר מכן.

מ. ביבי: בסעיף 153 לנוסח הלבן, בהערת השוליים, הוספנו לשם הבהרה את המלים "או פירוק", כי הסעיף מדבר לא רק על דמי מפתח של עסק בפשיטת רגל אלא גם על תאגיד בפירוק. כשהבאתי ענין זה בפני הוועדה בפעם הקודמת נשאלה השאלה מדוע לא לכתוב "תאגיד בפירוק".

היו"ר י. גולדשמידט: על כל פנים נשאלת השאלה אם אין לכתוב "או בפירוק" ולא "או פירוק".

הוחלט: בהערת השוליים בסעיף 153 יבוא "או בפירוק" במקום "או פירוק".

מ. ביבי: בסעיף 137 לנוסח הלבן נזכרות המלים "חיקוק עותמאני", ואחד מחברי ועדת המשנה עורר את השאלה אם אפשר להוציא מלים אלה הנזכרות במקור.

א. דמביץ: - או לומר במקום "בכל חיקוק עותמאני" "בכל דין".

היו"ר י. גולדשמידט: מה זה "חיקוק עותמאני", האם זה חיקוק שפורשו או מוצאו עותמאני? הרי אם זה נתקבל זה חיקוק ישראלי.

א. דמביץ: אני מבין שאתה מתנגד לביטוי "חיקוק" במקרה זה, וזה עוד יותר נכון.

היו"ר י. גולדשמידט: אין בכלל חיקוק עותמאני, ואם כי ביטוי זה מופיע במקור אנו רשאים להכניס שינויים הנובעים מייסוד המדינה ומוסדותיה בהתאם לסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט.

א. דמביץ:

חוק תשט"ו אמר בדיוק את המלים הנזכרות
בסעיף 137 שלפניו.

י. ארידור:

צריך לכתוב "בכל דין".

היו"ר י. גולדשמידט:

מה הפונקציה של סעיף זה ומה הצורך בו,
בין שכתוב "חיקוק עותמאני" ובין שזה לא

כתוב?

מ. שלי:

בעצם היה צריך לומר כאן "דין חקוק", כלומר,
הכוונה הייתה לא לדין עותמאני היכול
לכלול פסקי דין שונים, אלא להוראה כתובה, לחוק כתוב. כתבו "חיקוק
עותמאני", כי התכוונו למשהו חקוק.

י.ה. קלינגהופר:

אבל אין זה מתיישב עם ההגדרה של "חיקוק"
בפקודת הפרשנות.

מ. שלי:

זה שאני אומר. היה צריך לכתוב "דין חקוק".

א. ירדני:

כין והחוקים העותמאנים היה
חוק אחד של שכירות שאמר כי אפשר לעשות
שכירות בפני הנטריון. ואם עשו אותה והדייר לא יצא מהדירה בזמן,
אפשר היה להוציא ממנה על-פי החוק, בלי שהיה דרוש עוד משפט ופסק דין.
לא היה ברור אם דבר זה היה קיים עדיין בשנת 1956, ועל כל פנים כאשר
חוקקו את חוק הגנת הדייר עם הגבלות הפיננסי דצו להיות בטוחים שלא
תהיה עוד אפשרות להפעיל את הדברים האמורים באותו חוק, ועל כן נכתב
בסעיף זה "על אף האמור בכל חיקוק עותמאני", לא יוצע פיננסי של מושכר
אלא על פי פסק דין של בית משפט. כך שללו אפשרות אלטרנטיבית זו.

אני יודע מודע יש בכלל להציב סימן שאלה
לגבי המלים "בכל חיקוק עותמאני". המלה "עותמאני" נזכרת, כי מדובר
בתקופה העותמאנית, ואין אבו איטטנסיס כאלה שלא נאה לנו להשתמש בחוק
במלה זו. אשר לשאלה, אם יש להתייחס לחוק, לחיקוק או למשהו אחר, היה
כתוב בחוק מ-1956 "חיקוק", וכנראה, הכנסת מצאה לנכון לכתוב כך, ולכן
גם המנסח המשלב השאיר אותו נוסח. אני מציע להשאיר את זה גם עכשיו.

היו"ר י. גולדשמידט:

יש עוד פרקים וסעיפים רבים במג'לה שלא
הוחלפו. האם בכל מקום כותבים אנו "על
אף האמור במג'לה"? הרי החוקים קיבלו תוקף במדינת ישראל, ואיננו
מתייחסים למוצאם.

מ. נייבי:

השאלה היא אם אין זה מכסה גם את החוק
העותמאני אם כותבים "על אף האמור בכל דין".

א. ירדני:

אפשר לכתוב זאת, אלא שזה משנה את תוכן
הסעיף ויש ספק שמא יש דין אחר שלא הוצע

כאן.

מ. נייבי:

אני מציע להשאיר את המלים "חיקוק עותמאני".

י.ה. קלינגהופר:

יש הגדרה בפקודת הפרשנות האומרת: "חיקוק" -
כל חוק וכל תקנה בין שניתנו לפני תחילת
תקפה של פקודה זו ובין שניתנו לאחריה... אם כן, אפשר להשאיר "חיקוק",
כי זאת תקנה.

ג. האוזנר:

אבל זה חוק עותמאני על השכירות מ-1913.
אולי ניקח על עצמנו את הסיכון לכתוב

"בכל דין".

א. דמביץ:

חוק הוא רק פקודה או דבר חקיקה על הכנסת,
ותקנה זו תקנה לפי חוק דיוקא.

הי"ר י. גולדשמידט:

אני מבין שיש חוק עותמאני והוא בתקפו, ואין הסעיף בא אלא נגד החוק ההוא, ולא נגד שום חקיקה אחרת. אני סבור שיותר בטוח להשאיר את המלים "חיקוק עותמאני".

י. ארידור:

אני מציע שנקבל את הצעת מר שלי לכתוב דבר חקיקה עותמאני.

הוחלט:

בסעיף 137 יבוא על אף האמור בכל דבר חקיקה עותמאני במקום על אף האמור בכל חיקוק עותמאני.

מ. ביבי:

חבר-הכנסת אביזוהר הציע לכלול בגוף החוק עצמו אותה הערה המופיעה עכשיו בתחתית העמוד הראשון והאומרת אילו חוקים משלבים. התייחסנו להצעה זו והיא לא נראתה לנו, כי זה חידוש, אבל החלטנו להביאה להכרעת הוועדה. ייתכן שזה הגיוני, אבל מבחינה מעשית לא מצאנו לנכון לקבל את ההצעה.

הי"ר י. גולדשמידט:

כדי להשלים נקודה זו ברצוני להזכיר שהחלטנו לא לכלול בנוסח המשולב את חוק

הגנת החייל (דירה).

א. ירינו:

הוחלט לא להזכיר כאן את החוקים שלא שולבו.

כאמור, הצעת חבר-הכנסת אביזוהר היתה לכלול בגוף החוק סעיף שיאמר מה שכתוב עכשיו בהערה המופיעה בתחתית העמוד הראשון של הנוסח המשולב, ואת זה איננו יכולים לעשות, כי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט אינו מאפשר את הדבר, ומפני זה נתקבל כבר בהרבה נוסחים משולבים הנוהג להזכיר למטה אילו חוקים כולל הנוסח המשולב כדי שהמעיין יידע במקום אילו חוקים בא הנוסח המשולב.

אני חושב שהצעת חבר-הכנסת אביזוהר מאד מאד הגיונית לגופה, כי דווקא מפני שסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט אומר שאין נוסח אחר של החוק כדאי היה שהחוק עצמו יאמר אילו חוקים קודמים הוא כולל. אולם זה ענין שצריך להיות כתוב בסעיף 16, והייתי מציע שנוסח ענין זה לפנינו ונשאירו להזדמנות של תיקון ליקויים נוספים בסעיף 16. בשלב זה אין לנו אפשרות אחרת אלא להשאיר את מצב הדברים כמו שהוא.

י. ה. קלינגהופר:

סעיף 16(ז) לפקודת סדרי השלטון והמשפט מורה: "משנתפרסם נוסח כאמור בסעיף קטן (1) - והכוונה לנוסח חדש או לנוסח משולב שנקבע על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט - יהיה הוא, מיום הפרסום ואילך או מיום שקבעה הוועדה, החוק המחייב, ולא יהיה עוד תוקף לכל נוסח אחר של אותו חוק, ולא תישמע טענה שהנוסח משנה מתכנו של החוק המקורי". כלומר, הוראה זו דואגת כבר מכוח עצמה לביטול החוקים שנוסחו מחדש או שנוסחו בנוסח משולב, אלא שאין יודעים מה החוקים האלה אם אין הדבר נאמר במפורש, וזה ענין של פרשנות. אולם איני רואה קושי, גם לפי המצב החוקי הנוכחי, לפרט את החיקוקים האלה באופן דקלרטיבי, ואילו האפקט הקונסטטיוציוני כבר הושג על-ידי סעיף קטן (ז). אפשר לכלול בנוסח המשולב גם הוראה דקלרטיבית המפרטת, למען הבהירות, מה החיקוקים הללו, אבל לא הייתי מציע לכנות פירוט זה "ביטול", כי ביטול הוא כבר ענין של סעיף קטן (ז), אלא נאמר: הנוסח המשולב בא במקום חיקוקים אלה... כמוכח, אין זה סותר את דברי פרופ' ידין שאולי היה רצוי שסעיף 16 אף יחייב לעשות זאת, אולם לא הייתי אומר שהדבר אסור בשלב זה.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מבין שפרופ' ידין טוען כי אין לכתוב בנוסח החדש או בנוסח המשולב דבר שלא היה כלשונו או כרוחו בחוקים הקודמים. אם כן, סעיף דקלרטיבי, או סעיף אחר כפי שתכנה אותו, שלא היה יכול להופיע בחוקים הקודמים אינו יכול להיכלל בנוסח המשולב, ודומני שעל זה לא השיב חבר-הכנסת קלינגהופר, אלא התייחס לביטול חוקים קודמים. לא זאת הייתה ההצעה, אלא לכתוב בחוק את אשר כתוב עכשיו תחת הקו בעמוד הראשון של הנוסח המשולב.

י.ה. קלינגהופר:

אתייחס לסענה זו שאין לזה כיסוי בסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. ראשית, אין כאן שינוי מהותי; שנית, אצחנו יכולים לשלב חקיקה ישראלית, ובזה איננו פוגעים בסעיף 16. אולם אין זה ענין שהייתי עומד עליו, כי זה ממילא חידוש.

י. ארידור:

תיאורטית אפשר לתמוך בהצחת חבר-הכנסת קלינגהופר על סמך סעיף 16(ד) לפקודת סדרי השלטון והמשפט האומר: "... נוסח משולב יכיל את כל השינויים שחלו באותו חוק מכוח חקיקה. אחר השינויים שחלו בחוק מכוח חקיקה הוא העובדה שבא חוק אחר במקומו. מה שאנו עושים היום זה שינוי מכוח חקיקה. אם כן, אני חושב שעל סמך סעיף 16(ד) היינו יכולים לנהוג כפי שהציע חבר-הכנסת קלינגהופר, אולם אמרתי זאת באופן תיאורטי.

לעצם הענין אני שותף לדעת פרופ' ידין. אם הסתמכנו כל השנים על נוסח מסויים, על גישה מסויימת, הרי בלי תיקון החוק לא הייתי רוצה להבריל בין שני סוגים של נוסחים חדשים: נוסח חדש בו מופיעה הערה הנדונה כהערת שוליים, ונוסח חדש בו מופיעה הערה זו כחלק מהחוק. אני מעדיף לחכות לשינוי החוק.

מ. ביבי: הערתי זהה כמעט לזו של חבר-הכנסת ארידור ועל כן אני מוותר על דשות הדיבור.

י. קורן: אני מוכן לקבל גישה זו, אבל לא שוכנעתי לגבי השאלה היסודית שהצגתי בישיבה הקודמת. אם אנו רשאים לא לשלב חוק העוסק באותה מטרייה הנדונה בנוסח המשולב. ולהשאירו כחוק עצמאי.

א. דמביץ: ראשית, מבחינה משפטית יכול היה שר המשפטים להציע נוסח משולב של חוק אחד מכל ששת החוקים האלה, ובכל חוק בפני עצמו יש די עבודה - בחוק תשי"ד, בחוק תש"ו.

י. קורן: האם היה תקדים כזה בחקיקה?

א. דמביץ: התקדים הוא בזה שרק לפני שנתיים נתאפשר השילוב של יותר מחוק אחד. עד אז אי-אפשר היה לשלב יותר מאשר חוק אחד ולצרף חוקים שונים. הנוסח המשולב הראשון בו הלכנו בדרך זו היה הנוסח המשולב של חוק הבחירות לכנסות וחוק פנקס הנוחרים לכנסת.

שנית, לא רק חוק הגנת החייל (דירה), אשר הוצע תחילה לשלב אותו ואחר-כך הוצא מהנוסח המשולב כתוצאה מההחלטה כאן, לא נכלל בנוסח המשולב, אלא יש עוד חוקים, שכותרתם היא חוק הגנת הדייר (שכירות משנה, אירוח וחילופים), חוק הגנת הדייר (מוסדות ציבור), שאינם כלולים. כך שלדעתנו די שנכתוב בשוליים מה אכן כלול בנוסח המשולב, ואין אנחנו חוששים שמישהו ישאל מה לא כלול.

י.ה. קלינגהופר: לפי סעיף 16ה' הדין כיום הוא שמותר לצרף חוקים שונים בנושא אחד - מותר, אבל אין

חובה לעשות זאת. לענין צירוף חוקים שונים אין נפקא מיניה היום בין נוסח חדש לבין נוסח משולב, ועל כן אפשר להביא דוגמאות ממה שעשינו בקביעת נוסח חדש, כגון פקודת הראיות. יש הוראות הנוגעות לדיני ראיות הפזורות על פני חוקים לאין ספור. האם ריכזנו את כולל הנוסח חדש? או ניסח לדוגמה את פקודת הנזיקין. יש הוראות רבות בחוקים שונים על דיני

י.ה. קלינגהופר:

נזיקין, לרבות חוק הנזיקין (אחריות המדינה), אשר שקלנו את הכללתו בשלב מסויים ואחר-כך הוצאנו אותו מהנוסח המשולב. אם כן, אני חושב שסכנה זו שחבר-הכנסת קורן ער לה אינה צפויה.

הנחלט:

להשאיר את הצורה הקיימת של איזכור החוקים שהנוסח החדש בא במקומם.

מ. גיבני:

אנו צריכים להחליט על מועד ההדפסה ומועד התחילה בסעיף 162.

א. ידין:

בסעיף 1, סעיף ההגדרות, מובאות כסוף הגדרות של "תש"ו", "תשי"ח", "תשל"א", ואם לא די בכך הרי יש בתוך החוק עצמו כל מיני הגדרות מסוג זה. ברצוני לפנות למנסחים בבקשה לשקול אם לא לוותר על שכלול טכני ומתוחכם זה. החוק עצמו משתרע על 30 עמוד, ולו היינו מוותרים על קיצור מלאכותי זה וכותבים בכל מקום את התאריך המלא, לא היינו מוסיפים לחוק יותר מרבע עמוד, ויחד עם זה היינו מקילים על הקורא. איני רוצה להעמיד ענין זה כפרובלמה, ואם המנסחים יאמרו שזה טוב, לא אעמוד על כך, אבל זה קצת מפריע.

א. דמביץ:

חשבנו שתאריכים אלה אינם משמעותיים אלא למיעוט מהמשתמשים בחוק זה. באותה שנה, כשהדבר מתקבל, יש, כמו כן, חשיבות - אולי גם מבחינה הסטורית - לתאריך, אבל אחרי שעברו שבע-עשרה שנה מאותו תאריך, בדרך-כלל מעטים מאד האנשים הנזקקים לו. הוא הדין לגבי "תשל"א". סוף כל סוף זה חוק שעוד יעברו עליו מספר שנים טובות, ותאריך זה לא יהיה משמעותי לאורך זמן. דברים אחרים נמצאים כל אחד במקומו, אבל את זה עשינו כמעט בכל המקרים שהתאריך חוזר, כי אמרנו שלא צריך להכביד על הקריאה. לפעמים הסעיף נעשה בעקבות זאת ארוך מאד וכבד לעיון. נראה לנו שזה הסדר טוב.

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מציע שהמנסחים ישקלו ענין זה ויחליטו.

א. דמביץ:

אני מציע שמועד ההדפסה יהיה עד 15 באוגוסט ומועד התחילה א' בחשון תשל"ג והתאריך

הלועזי המקביל.

הנחלט:

מועד ההדפסה עד 15 באוגוסט ומועד תחילת החוק א' בחשון תשל"ג תוך איזכור התאריך הלועזי המקביל.

היו"ר י. גולדשמידט:

בעבור להצבעה על הנוסח המשולב שלפנינו.

ה צ ב ע ה

הצעה לאשר את הנוסח המשולב עם התיקונים והשינויים שהוכנסו בו - נתקבלה

היו"ר י. גולדשמידט:

אין לי אלא לחזור ולהודות ליושב ראש ועדת המסנה ולחברי הוועדה על עבודתם.

(ב) חוק לתיקון פקודת הפשיטת הרגל ופקודת החברות - הצעת חבר-הכנסת מ. שחל

היו"ר י. גולדשמידט:

אני מקדם בברכה את באי כוח לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים הרוצים לחוות דעתם לגבי הצעת החוק שהוגשה על-ידי חבר-הכנסת שחל.

י. האוזמן:

אנו מבקשים להביע את הסתייגויותינו להצעה הנדונה בסעיף 33 בהצעת חבר-הכנסת שחל. כוונת התיקון להבטיח זכויות של עובדים לגבי שכר עבודה ופיצויי פייטורים במקרה של פשיטת רגל או של פירוק, ולעצם המטרה אין לנו מחלוקת.

י. האוזמן:

אנו מקכימים שיש להבטיח את זכויות העובדים במקרים אלה, ולמטרה זו גם העלינו הצעה שנדונה בין משרד העבודה, משרד המשפטים ומשרד האוצר, והצעה זו מהווה לדעתנו פתרון משביע רצון לבעיה. אולי אעמוד, ברשות היושב ראש, על ההצעה בדבר הקמת קרן להבטחת אותן זכויות במקרה של פשיטת רגל. זו קרן שתמומן מכספי מעבידים מכוח חוק ושממנה ישולמו לעובדים, במקרה של פשיטת רגל או פירוק, הסכומים המועדפים בשכר ובפיצויי פיטורים. הדעיון הוא שתהיה כעין קרן השוואה של מעסיקים שיהיו לה כספים בעין, ובמקרה של פשיטת רגל או פירוק יהיה זכאי העובד לקבל את הזכויות המגיעות לו ללא כל השהיה. קרן זו תיכנס, כמובן, לזכויות העובד ותוכל לתבוע מכונס הנכסים את אשר תוכל להשיג ולהחזיר לקרן את הזכויות ששילמה או חלק מהן.

ניסינו לעמוד על היקף הבעיה, והדבר הטוב ביותר שיכולנו להשיג היה מכתב אינפורמציה שקיבלנו מסגן כונס הנכסים, אשר הודיע לנו ב-1971, על-פי מקורות שהוא קיבל מהתסתדרות, כי סך הכל חובות השכר שנצטברו בפשיטות רגל היה כ-300 אלף ל"י, ואילו החוב לעובדים עבור זכויות סוציאליות הגיע ל-3/2 מליון ל"י, כשבזכויות סוציאליות הוא כלל גם חובות לקופות פנסיה, שלא הם נשוא הדיון. המכתב הוא מ-1971, אבל מדובר בסכומים שנצטברו, כנראה, עד סוף 1967, סכומים לא גדולים.

אנו מדברים על מימון קרן בסדר גודל של 1/10% מהשכר, קרי כ-8 מליון ל"י בשנה. זו לכל הדעות קרן שתספיק לכל מצב שאפשר לחזותו בעין.

אשר להצעה הנדונה, אנו מסתייגים ממנה מכמה נימוקים. אשר לסעיף (אא) האומר כי תינתן עדיפות ראשונה, לפני שעבודים ספציפיים, לחוב פיצויי פיטורים ולגובה השכר המועדפים, אני משוכנע שמיותר להסביר לוועדה זו איזו מהפכה יכניס סעיף זה, אם יתקבל, לחיי הכלכלה ולחיי האשראי. דבר זה היה הופך את חיי האשראי ואת כל מצב הפיננסים המניעים את המשק שלנו לבלתי אפשריים, ואין להעלות על הדעת שדבר זה יוכל להתקבל. קבלת חוק זה תגרום, לועתי, מקרים רבים של פשיטת רגל, תייקר בשיעור ניכר את האשראי, תקשה על מפעלים רבים להשיג בטוחות לקבלת אשראי ותעמיד את כללי השעבודים וכללי האשראי שלנו מחוץ למסגרת המקובלת בעולם המוכר לנו.

אשר להצעת חבר-הכנסת שחל בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), הבאה לשריין כספים שהופקדו בקרנות פיצויים פיטורים במקרה של פשיטת רגל או פירוק, כאשר ידוע שקיימות קרנות או הפקדות בהן יש למעשה שליטה למעביד, והוא רוצה להוציא אותן משליטתו במקרה של פשיטת רגל או ששה חדשים לפני פשיטת הרגל - אף מזה אנחנו מסתייגים, וזאת מכמה נימוקים: ראשית, לא כל המפעלים מפקידים כפסי פיצויים. מי שמפקיד זה בן יחול עליו. ההשלכה של עניין זה תהיה, ראשית כל, שכל המפעלים יידרשו להפקיד כספים אלה, וזאת לא-מכוח החוק, אלא מכוח החיים, כי אינני מעלה על הדעת, שאם אמנם תתקבל הצעת החוק, יישאר ציבור עובדים שלא יאבק קשות על הפקדה, וייתכן אף הפקדה מראש בעד כל תקופת העבודה של העובדים או מעבר לתקופה שהמחוקק בא לשריין. הדבר יגרום לסכסוכים או לשאיבת סכומים ניכרים מאד מהמחזור במשק ולהפקדתם כאבן שאין לה הופכין מול זכויות שלא גובשו, או שגובשו בחלקן, ובחלקן לא גובשו. פירוש הדבר שיישאבו כספים רבים מהפעילות הכלכלית ויופקדו במסגרת זו, והדבר יכביד מאד וישפיע בצורה שלילית מאד על המשק.

לעומת הצעה זו עומדת הצעתנו לקרן, ולמחוקק או למחוקק המשנה תהיה בהחלט שליטה על גורלה, והם יוכלו להתאים את שיעורי התשלומים לצרכי השעה, ואין לי ספק שגם יצטברו רוזנות במשך הזמן. הצעתנו זו היא העונה לעניין, בלי הכבדה יתרה על הכלכלה והמשק, והיא משיגה את המטרה שרוצים להשיג בצורה יעילה ביותר וללא השהיה, וכאן יש חשיבות לגורם הזמן מבחינת העובד אשר יישאר ללא הסכונות וללא עבודה במקרה של פשיטת רגל. המהירות שבה תוכל הקרן לפעול - עדיפה. הקרן מבטיחה שהכספים ימצאו. החוק המוצע עדיין אינו מבטיח זאת, והוא למעשה נשען על כך שהאיגוד המקצועי יגרום שאמנם יהיו כספים. פירוש הדבר שההצעה המונחת לפני הוועדה אינה בגדר חוק מושלם, אלא

י. האוזמן:

יש כאן אפשרות לגורמם במשק להשתמש באמצעי משא ומתן, ואיני רואה שום עדיפות להצעה זו לעומת ההצעה שהצענו, ולכן אנו מבקשים להסתייג מהתיקון המוצע.

ז. שר:

מר האוזמן, יש כיום במשק שלוש דרכים בהן אדם חוסך לפיצויי פיסורים: הדרך האחת היא שהוא מקבל אישור משר העבודה לשלם לצורך פיצויי פיסורים לקופת תגמולים, לקרן פנסיה או לקרן אחרת לפי סעיף 14. אם מתקבל אישור כזה, כי אז הסכומים ששולמו לאותה קרן באים במקום חובת המפעל לשלם פיצויי פיסורים. הדרך השנייה היא שאנשים משלמים לקופת גמל המאושרת לפי פקודת מס הכנסה. הדרך השלישית היא שבהסכם קיבוצי נקבע הסדר לפיצויי פיסורים לפי סעיף 20, ואז קובע החוק שאותם פיצויים אינם ניתנים לשעבוד, עיקול או העברה ואינם מהווים חלק מנכסי המפעל במקרה של פשיטת רגל או פירוק. שאלתי היא אם יש לכם התנגדות שגם אותם סכומים ששולמו - בין לפי סעיף 14, היינו מכח אישור של שר העבודה, בין לפי קרן מוכרת על-פי פקודת מס-הכנסה - יחולו עליהם אותם הכללים הקבועים בסעיף 26, דהיינו שכספים שמעביר קבע מראש כי הם מיועדים לפיצויי פיסורים אכן יועדו למטרה זו ולא יהיו נתונים לשעבוד או לעיקול.

שאלתי השנייה נוגעת ליחס בין ההוראה שבסעיף 26 לבין הקרן. בסופו של דבר באה הקרן לסייע בכל אותם המקרים בהם המעביד לא הפקיד כספים, ואנחנו רואים שלמרות שהאפשרות להפקדת כספים קיימת במשך הרבה שנים, עד היום לא באו העובדים בכל מקרה ודרשו להפקדה, אם כי יש דרכים שונות להפקיד כספים. הקרן באה למעשה לכל אותם המקרים בהם אין הפקדה. למקרים שאין למעביד אמצעים לשלם אני חושב שיש צורך בקרן, אבל איני רואה את הסתירה בין הקרן, מצד אחד, שהיא למעשה קופת הציבור, עם גביה מקופת הציבור או מצד המעבידים, לבין ההוראה שסכומי ההפקדה אינם ניתנים לעיקול וכיוצא בזה.

ג. האוזמן:
באיזה שלב נמצאת ההצעה בדבר הקרן מבחינת הביצוע?

ז. שר:
- בשלב של הצעת תזכיר.

מ. שחל:
אני משוכנע שמר האוזמן ער לעובדה כי סעיף 20 לחוק פיצויי פיסורים מדבר למעשה בצורה ברורה על כך שבמצב הקיים מוטב שההסכם הקיבוצי יקבע את השיטות לתשלום פיצויי פיסורים. למרות שזה קיים אנו עדים לכך שיש מקומות עבודה בהם לא הפרישו המעבידים כספים לקרן, והתיקון המוצע, במיוחד בחלק ב' של הצעת, אינו בא אלא להבטיח שסכומים אלה שהופקדו - וגם היום רשאים העובדים לקבוע את דרך הפקדתם - לא יעוקלו ולא ישתמשו בהם לצרכים אחרים. אני מרגיש זאת, כי במקרה זה מקבל המעביד פטור ממס-הכנסה על קופות אלה. המציאות הוכיחה שמעבידים מסויימים ניצלו את הקופה הזאת, בניגוד לחוק, לשעבודים מסויימים בינם לבין הבנקים. הקרן הזאת, כפי שהסביר מר שר, באה לענות על המקרים בהם לא הפקיד המעביד כספים למטרה הנדונה. עובדה היא שלמרות שהחוק הקיים איפשר לעובדים לתבוע שיפרישו פיצויי פיסורים, הם לא עשו זאת. שאלתי היא מה ההנדל בין מה שאני מציע לבין המצב הקיים.

ח. צדוק:
לא ברור לי מה בגדר סיבה ומה בגדר מסובב בסעיף 26. מדברי מר האוזמן הבנתי שאם סעיף זה יתקבל הוא ידרבן מאבק מקצועי להפקדה מצד העובדים. אבל מאבק זה קיים והוא יכול להתנהל ללא כל קשר עם סעיף זה. סעיף זה נא להשלים את המאבק המקצועי על-ידי קביעת דינים, אשר באים לשריין את הכספים האלה לאחר הצלחת המאבק ולאחר שהולכים בדרך ההפקדה. כלומר, לא כל כך ברורה לי הטענה שסעיף זה הוא סיבה או גורם שידרבן את המאבק המקצועי. נדמה לי שהוא נא להשלים את המאבק המקצועי על-ידי שריון הכספים שהמאבק המקצועי גרם להפקדתם.

גב' כהנא:
אינני מתייחסת להצעה הראשונה כי גם אנחנו סבורים שהצעת הקרן עונה על הצעיה והיא עדיפה על הצעת חבר-הכנסת שחל בנושא פשיטת הרגל. אני מתייחסת להצעה

גב' כהנא:

השניה. כידוע, שר העבודה מאשר את ההפקדה בקופות רק אם יש הסכם שהמעביד אינו רשאי למשוך כספים מהקופה. אם אין הסדר כזה, אין השר מאשר את הצו. האם זה לא ייראה מוזר שכל זמן שהמעביד אינו פושט רגל או שהתאגיד אינו מתפרק, אין המעביד רשאי להוציא כספים מהקופה, אבל לאחר שקורה מקרה של פשיטת רגל או של פירוק תאגיד אין הכספים מונבטים דווקא לאותה מטרה שהיו מיועדים לה, כי אז הנושה או הנאמן או כונס הנכסים יוכלו לבוא במקום המעביד, לקחת את הנכסים ולחלק אותם בין נושים לא מונבטים? האם זה לא מצב מוזר?

י. האוזמן:

לא יכולה להיות מחלוקת שהפקדה מכוח סעיף 14 או מכוח סעיף 20 משרתת את המטרה.

י. שר:

כלומר, גם לפי סעיף 14 היית מכיר בכספים בכספים שהופקדו.

י. האוזמן:

- כן.

גב' כהנא:

יש מחדל בחוק. לא הכניסו את סעיף 14.

י. האוזמן:

לא הייתי ער ללאקונה זאת.

ג. האוזמן:

ואז אין לך התנגדות לתיקון.

י. האוזמן:

אם זה מכח הסכם קיבוצי, הרי זאת הייתה לפחות הפרת ההסכם כשהמעביד שלט בכספים אלה לצרכיו. אינני בא להגן על אינטרס של נושה שלישי, כי אם על אינטרס של מעביד, ובמקרה של תחרות נושים עדיפה במקרה זה זכותו של העובד, שלמטרתה הסכים המעביד בחוזה להפקיד תשלום פיצויי פיצורים. אם כן, לא מקרה זה מטריד אותי, כשם שלא מטריד אותי ענין קופת פיצויים שעל-פי חוק הסכים המעביד להפקיד.

מטרידה אותי הבעיה של אותן קרנות או אותם חסכוניות בנזקים שיש למעביד שליטה עליהם ועצם קיום השליטה עליהם, בתוספת הניכוי לצרכי מס-הכנסה, הם שעודדו את המעביד לשריין את הכספים, אם כי לא שיריון גמור, ומועטים המקרים בהם זה נעשה תחת לחץ של העובדים. זה נעשה מתוך שיקולים, בין פיסקליים, בין של רזרבות המיועדות בראש וראשונה למטרה זו, אבל לא בצורה אבסולוטית. מובן שבעזרת חוק אפשר להפוך הכל, ואני אומר שאין די משאבים כספיים במשק שלנו ובמפעלים שלנו כדי לקיים כל דבר, ואפילו הוא רצוי. קצר המצע והוא צריך להשתרע על הרבה דברים, ובעיני עדיף דבר המבטיח זכויות מסויימות, ואינני חובע את זכות הממציאים לגבי ההצעה בדבר הקרן, אלא אני מצטרף ליוזמה של משרד העבודה ומשרד המשפטים. הקרן עדיפה כי היא דואגת לא רק לפיצויים אלא גם לשכר והיא צוברת את הכספים הדרושים ממש בעין. החוק המוצע אינו יוצר קרנות, אלא רק שולל גמישות מסויימת של קרן על-פי סעיף 26, כשאותה גמישות דווקא מעודדת יצירת קרנות, ואינני חושב שהיה יותר מקרה אחד של פשיטת רגל בו נשאבו הכספים. היה לא מזמן מקרה אחד בו נשאבו הכספים. באותם מקרים בהם נכנס מפעל לפשיטת רגל נמצאת בכל זאת עדיפות כלשהי לעובדים באותה קרן, ואפילו תוך משא ומתן עם נושים אחרים.

החשש שהדבר יגרום ללחצים אינו חשש בתחום המשפטי, אלא בתחום הפסיכולוגי. במידה שאני מתמצא בתחום הפסיכולוגי ביחסי עבודה, אני צופה שזה יגרום להתעוררות רבה וללחצים מעבר למה שמתכוון המחוקק. זה עלול לגרום לפעמים מצוקה כספית למפעל אשר ימצא לפתע בלחץ של הפקדה. כשמכניסים שינוי במצבים קיימים, זה עלול לזעזע את המצב הקיים ולתת דחיפה, ומדחיפה זו אני חושש במיוחד בתקופה זו, כשיש אי-שקט רב וכשלא קיימת מידת המתינות הדרושה במערכת יחסי העבודה ובמערכות הפענסיות והכלכליות במדינה. זו הסיבה שאנו חוששים מפני התיקון. איני יכול להתעלם שיש בו מידה מסויימת, או אפילו מידה רבה, של הגיון. זה נראה הגיוני, שאם אדם מייסד קרן, אפילו יש לו שליטה עליה הרי לפחות במקרה של פשיטת רגל היא צריכה להיות משוריינת, ואיני יכול להתווכח עם ההגיון שבהצעה. אנו חוששים, ויותר מאשר חוששים,

י. האוזמן:

מפני ההשלכות של הצעה זו שהן מעבר למטרת החוקק. אנו חוששים שההשלכה הכלכלית תהיה הרסנית ואנו חוזרים ומדגישים שהפתרון הרציונלי הרצוי והמהיר הוא אותה קרן, שאני חושב כי אפשר להפעילה ללא עיכובים, פרט לעיכובים תחיקתיים רגילים.

גכ' כהנא:

אין קשר בין שני הדברים.

ט. לוי:

אגע במספר נקודות בלי לענות באופן ישיר על השאלות שהוצגו. קודם כל אנחנו בעד הבטחת זכויות של עובדים במקרים של פשיטת רגל, פירוק, חיסול מפעל או בכל מקרה דומה לזה בו יכולות להיפגע זכויות של עובדים בעקבות זאת. חשבנו שדבר זה בא על פתרונו על-ידי הקמת הקרן אשר תבטיח את כל הזכויות האלה, ובצורה המהירה והיעילה ביותר. לכל הפחות כך קיבלנו אנחנו את הדבר. המגמה היא להוציא את הכספים המגיעים לעובדים מתוך המפעלים. פעם זה היה בקופות תגמולים ואחר-כך בקופות פנסיה למיניהן, וזה תהליך ההולך ומתקדם יותר בכל פעם. אנחנו גם הלכנו צעד קדימה ונכנסנו למשא ומתן על פנסיה מקיפה, הצריכה בעצם לפתור את בעיית חוב הפיצויים באופן כללי, אבל בגלל חידוש ההסכמים וכל המתלווה לזה מוקפא ענין זה. מצידנו אנו מוכנים לזה, ובכך היינו פותרים בעיה מאד מאד חשובה.

אולם קיימת מציאות שאיננו יכולים להתעלם ממנה. קופות הפיצויים במפעלים שונים אין בהן כדי לכסות ב-100% את החוב. יש מפעלים - ולשמחתנו הם מעטים - שבכלל אין להם קופת פיצויים מחוץ למפעל עצמו. הקופה נמצאת בנית-החרושת עצמו, והמפעל מותר על זכות הניכוי ממס-הכנסה, ולא תמיד אותו מפעל אינו בריא. יש הרבה מפעלים בריאים שאין שום סכנה סבירה פי יגיעו לפשיטת רגל ובכל זאת הם מחזיקים את כספי הפיצויים בתוך המפעל. אינני אומר שזה טוב; בהחלט לא. לרוב אין הקופה מכסה את כל חוב הפיצויים כיוון שכל שנה עולה השכר וצריך לשלם לא רק את הסכומים השוטפים, אלא גם סכומים הנוגעים לעבר, ולא תמיד אפשר למלא כבת אחת את החוב הישן. לכן ענין זה אינו עונה על הכל. בחדשים האחרונים היינו עדים לכך שחוב הפיצויים משכועיים קפץ לשלושה-ארבעה שנועות, וברור שהקופות אינן עונות באותו רגע על המצב.

כמו כן ברור לנו שיבוא לחץ כבד מאד - ולא צריכים להזמין אותו באופן מיוחד - למלא את הקופות האלה כיוון ששם יהיו הכספים בטוחים. יש לזכור כי במציאות שלנו מפעל הבא לקבל הלוואה מבנק, דורשים ממנו ערבויות החורגות בהרבה מהתחום הסביר; המפעל נדרש להבטיח הכל, ובעקבות הצעה זו יתערערו הבטחות שישנם, וברור שלחץ הבנקים יהיה כבד יותר. כלומר, מצד אחד יידרש יותר כסף לקופות אלה, ומצד אחר, יהיה קשה יותר להשיג כספים, וברור שבדרך זו עלולים להביא למשברים קשים מאד בתוך המפעלים, וכל זה בעצם למטרה תיאורטית, כיוון שאת זכויות העובדים אנו מבטיחים על-ידי הקרן. הרי העובד לא יסבול מפגיעה כלשהי, ולמה לנו להעלות דבר שאין בו צורך חיוני לעובדים ושיהיה לרעת המעסיקים ועל-ידי כך גם לרעת המשק?

היו"ר י. גולדשמידט:

נניח שהצעת החוק בדבר יצירת הקרן תובא לכנסת ותתקבל ושהקרן תוקם עוד בתקופת הכנסת השניעית. תהיה ודאי תקופת מעבר מסויימת עד שהסכומים שבקרן יהיו ערוכה לזכויותיו של המשק כולו. האם אין הצדקה לתיקון זה, הבא לתת תרופה ללאקונה בחוק, כפי שהתברר קודם, לפחות למשך תקופת הביניים? הלא קופות אלה לא ייעלמו מיד עם יצירת הקרן החדשה, אלא תהיה תקופת מעבר. הקרן תתחיל לפעול, אבל החברות והמפעלים לא יורשו לחסל ענין זה מיד, כך שלדעתי אין לדחות הצעה זו בעיקר מהסיבה שתבוא קרן.

ח. צדוק:

יכול הייתי להבין טענה שהקרן הנדונה היא תחליף להצעת חבר-הכנסת שחל ב(אא), היינו בחלק הראשון; כלומר, במקום לערער את מערכת היחסים בין מעסיקים לווים ובין מלווים, בנקים ומוסדות כפסיים, ולפגוע בכושר הלווים האלה לתת בטחונות על-ידי הכנסת החיוב לפיצויים לפני דברים אחרים - אנו באים ואומרים: איננו משנים דבר בסדר העדיפויות הקיים. אנו יוצרים קרן

ח. צדוק:

על-ידי זה שציבור המעסיקים לוקח על עצמו תשלום בשיעור של פרומיל, ושום דבר מסדר העדיפויות אינו משתנה. אם כן, אני מוכן לקבל במכת ראשון את הצעת הקרן במקום ההצעה של חבר-הכנסת שחל בחלקה הראשון.

אולם נראה לי שהקרן המוצעת והצעת חבר-הכנסת שחל בחלקה השני הן במישורים שונים ואינן באות לענות על אותה בעיה. לפי החלק השני בהצעת חבר-הכנסת שחל, זה כאילו בא ציבור העובדים אל המחוקק ואומר לו: איננו מבקשים ממך שתחייב את המעבידים להפקיד כסף בקרנות. זה מאבקנו, ומאבק זה יתנהל במידה זו או אחרת של הצלחה, תוך התחשבות כזאת או אחרת ביכולתם של המעסיקים להפקיד את הכסף, כפי שנצליח להשיג במאבק חופשי. מה שאנו מבקשים ממך, המחוקק, הוא, שאם נצליח במאבק שלנו, מטרת ההפקדה לא תושם לאל על-ידי שהכספים המופקדים לא יהיו משוריינים. אינני רואה איך יכולים אנו להשיב את פני העובדים ריקם, כשזו בקשותם, וכך אני מבין את החלק השני בהצעת חבר-הכנסת שחל.

גב' כהנא:

לשאלת היושב ראש - לא תהיה כאן תקופת מעבר, כי נתבקשנו על-ידי לשכת התיאום שבמשך שנתיים המוסד לביטוח לאומי הוא שיממן את תשלומי הקרן, הוא אשר יממן כל תביעה, ואחר-כך ייעשה חשבון ויוחזרו הכספים. אבל יחד עם זאת, כפי שהסביר חבר-הכנסת צדוק, אין בכלל קשר בין הקרן לבין תיקון סעיף 26 לחוק פיצויי פיסורים. בסעיף 26 נאמר כי אלה שהסדירו את העניין בהסכם קיבוצי, לשלמו להם במקרה של פשיטת רגל את השכר ופיצויי הפיסורים. מה שרוצים להסדיר אלה אותם הסדרים שלא נקבעו באמצעות הסכמים ציבוריים, אלא באמצעות הסכמים אינדיבידואליים משולשים - בין הקופה, העובד והמעביד. יש כאן פשוט מחדל. ברור שהקרן לא באה לפצות אותם העובדים המקבלים כסף מהקופה שתהיה משוריינת. היא באה לפצות את אלה שאינם מקוסיים, כשם שאינה באה לכסות מעביש שיש לו כסף לשלם.

ז. שר:

מר האוזמן, אני מבין שעכשיו אתם מבקשים להכניס שינוי בקרן המוצעת. ההצעה דיברה על סכום של 3,150 ל"י. היא לא דיברה על פיצויי פיסורים, ולכן היא באה להשיב רק על אותם סכומים שלהם נדרשה זכות קדימה לפני השעבודים הספציפיים.

גב' כהנא:

קבענו את הסכום ל-2,000 ל"י.

ז. שר:

אם אתם מדברים על כלל פיצויי הפיסורים, כי אז הייתם צריכים להסכים שהקרן תכסה הכל, וברור שבמקרה כזה יהיו ההפרשות לקרן הרבה יותר גדולות. לכן צריך להיות ברור שכרגע מדברים על סכום של 2,000 ל"י ולא על מכלול פיצויי הפיסורים.

גב' כהנא:

וזה כולל גם שכר, לא רק פיצויי פיסורים.

מר האוזמן:

אני מסכים עם הנחתו של חבר-הכנסת צדוק ששני הדברים אינם בדיוק באותו מישור, פרט לסעיף (אא). למעשה הדאגה העיקרית, גם של המחוקק וגם שלנו, היא למקרה של פשיטת רגל או פירוק, ולכן אין זה מפליא שאני מתייחס בעיקר לאותם האירועים בהם קבע המחוקק עדיפות לחובות שכר ופיצויים. נכון שהצעת חבר-הכנסת שחל בסעיף 26 (א) ו-(ב) מרחיקת לכת. היא באה לשריין הפקדת פיצויי פיסורים בפשיטת רגל, לאורך כל התקופה שבעבורה הופקדו הכספים. אני מסכים שאין חפיפה בין סעיף 26 המוצע לבין הקרן המוצעת, ואיננו מציעים קרן שתרכז במרוצת הזמן את כל כספי הפיצויים או כל הזכויות שיתגבשו לפיצויים, כי במקרה כזה תהיה הקרן גדולה ותהיה כפילות עם הסדרים אחרים. אני מציע שנהיה דבקים ב-"RAISON D'ETRE" של הצעת החוק, וזו הבטחה למקרה של פשיטת רגל.

אני מסכים שהמחוקק אינו מציע להטיל חובת הפקדה, אלא רק אומר שאם הופרשו כספים הרי הם משוריינים למרוע מסויים או למטרה מסויימת, אבל כפי שכבר אמרנו במציאות היום יומיים לא בחחום של חקיקה ומשפט, הדבר יגרום ללחצים לכיוון של הפיכת כספים לאותה מטרה, כשהקרנות הללו יהיו מלוות באיזו זכות יתר.

אבל האם אתה מתנגד שקרנות אלה, במידה
שהן קיימות, יהיו משוריינות?

ג. האוזנר:

התנגדותי מתבססת לסוג קרנות שהוא
לגמרי וולונטרי ואינו פרי כל משא ומתן,
ויש חופש שימוש בכספים אלה, וזה לגיטימי.

י. האוזמן:

איננו מונעים את זה. אנו אומרים שבמקרה
של פשיטת רגל וכשיש כסף הנושה יהיה אותו

גב' כהנא:

עובד.

אני מודה לאנשי המשלחת.
נמשיך בנושא זה בישיבה שתקבע לכך.

הי"ר י. גולדשמידט:

הישיבה נבעלה בשעה 11.00.