הישיבה השבעים־וארבע של הכנסת השביעית

יום שלישי, כ"ז אייר תש"ל (2 יוני 1970)
ירושלים, הכנסת, שעה 16.00

א. מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת

היו"ר מ. ביבי:
אני מתכבד לפתוח את ישיבת הכנסת. ראשונה נשמע הודעה על המסמכים שהונחו על שולחן הכנסת.

מזכיר הכנסת ח. ליאור:
ברשות היושב־ראש, הנני מתכבד להודיע כי הונח היום על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, מטעם הממשלה: חוק להארכת תוקף של תקנות־שעת־חירום (ביטוח מתנדבים לעבודה בשעת חירום), תש"ל—1970.

כן הונחו מסקנות ועדת החוץ והבטחון בעניין יחסי ישראל עם הקהיליה הכלכלית האירופית.

ב. שאילתות ותשובות

היו"ר מ. ביבי:
אני מזמין עתה את שר המשטרה לעלות לדוכן ולהשיב על שאילתות של חברי הכנסת.

1. חקירת מותם של אסירים פלסטינים בכלא

חבר־הכנסת א. אבנרי שאל את שר המשטרה ביום י"ג באדר א' תש"ל (19 בפברואר 1970):

סוכנות הידיעות "רויטרס" מסרה לפירסום, כי הסהר האדום הפלסטיני פנה אל הצלב האדום הבין־לאומי וביקש ממנו שיחקור את נסיבות מותם של שלושה פלסטינים, שנכלאו בישראל. באיגרת נזכרו שמות האסירים: מוחמד חסן א־דבאס, מוחמד שאקס אל־חאראז וקאסם אבו־חאדרה.

הנני מבקש לדעת:

1. האם נכלאו האסירים הנ"ל בבתי־סוהר הנתונים לפקודתנו?

2. האם נפטרו הנ"ל, כולם או מקצתם, בהיותם בחקירה או במאסר?

3. האם נפטרו אסירים פלסטינים כלשהם בהיותם כלואים, ואם כן — מי הם הפלסטינים, אימתי נפטרו ובאילו נסיבות?

שר־המשטרה ש. הלל:
לשאלות 1—2: א. אסיר ושמו מוחמד חסן א־דבאס לא היה בבית־סוהר שבפיקוחנו.

ב. שכר מוחמד ג'בר ח'אראז נרצח ב־21 בינואר 1970, בהיותו עצור בבית־הסוהר בשכם, על־ידי כלואים מהשטחים המוחזקים שהיו עמו בתא. בעוון רצח זה נידונו אסירים אלה למאסר עולם על־ידי בית־משפט צבאי בשכם.

ג. לגבי קאסם אבו חאדרה הריני מפנה את חבר־הכנסת אבנרי לתשובותי מיום 4 במארס 1970 לשאילתה של חבר־הכנסת חביבי, ולשאילתות של חבר־הכנסת שלום כהן.

לשאלה 3: אני מניח שכוונת השואל הנכבד לאסירים ערביים מהשטחים המוחזקים. מבין אלה נפטרו במעצר חוקי מאז מלחמת ששת הימים האנשים הבאים:

א. קאסם א־תמימי: הריני מפנה את חבר־הכנסת אבנרי לתשובת שר המשטרה מיום 9 ביוני 1969 לשאילתה של חבר־הכנסת חביבי.

ב. יוסף אברהים ג'יבאלי: איבד עצמו לדעת בבית־הסוהר בשכם, ב־10 באפריל 1968. הוא תלה את עצמו בעזרת בד שקרע מבגדיו. רופא ממשלתי נקרא לבית־הסוהר וקבע את מותו.

ג. אנוור כאמל ח'מיס ג'בר: נפטר ב־4 בדצמבר 1968 בבית־הסוהר בג'נין. רופא בית־החולים הממשלתי בג'נין קבע, שהנ"ל מת מיתה טבעית ממחלה המכונה "קליניקל טיפואיד".

ד. נצאר נסראללה נצאר: תושב אל־עריש, סבל משחפת פתוחה ואושפז עקב כך בבית־חולים. נפטר ב־28 בפברואר 1969 בבית־החולים באר־יעקב מחמת דימום חריף מהריאות.

ה. אחמד מוסלים סלאמה אבו עמירה: הנ"ל מת מדלקת ריאות, ב־15 באוגוסט 1969, בבית־החולים אסף הרופא.

ו. ח'ליל סלאמה מנצור רשיד: מת מיתה חטופה בבית־הכלא בשכם ב־4 במארס 1970. הרופא התורן של בית־החולים בשכם, ד"ר איסמאעיל שאהין, נקרא אליו בדחיפות וקבע את מותו הטבעי. בתעודה הרפואית ציין, שלא נראו כל סימני חבלה על גופו של הנפטר.

2. נסיבות מותו של מנצור רשיד בכלא

חבר־הכנסת א. חביבי שאל את שר המשטרה ביום י"א באדר ב' תש"ל (19 במארס 1970):

חליל רשיד אבו־נסרה, בן 91, מבית־לחם, הובא למעצר לכלא שכם, לאחר שבנו, שהיה מבוקש על־ידי השלטונות, לא נמצא. חליל רשיד אבו־נסרה נפטר בכלא.

אבקש את כבוד השר להשיבני:

1. מדוע נעצר חליל רשיד אבו־נסרה?

2. כאשר מחפשים אדם ואין מוצאים אותו — האם עוצרים את אביו, מבלי להתחשב ב־91 שנותיו?

3. הנערכה חקירה בנסיבות מותו של חליל רשיד אבו־נסרה, ואם כן — מה העלתה?

שר־המשטרה ש. הלל:
1. אסיר, ששמו נזכר בשאילתה של חבר־הכנסת חביבי, לא היה בבתי־הסוהר שבפיקוחנו. מאידך גיסא,

משער אני שכוונת השואל לחליל סלאמה מנצור רשיד, אשר נעצר על־פי צו מעצר חוקי, שהוצא על־ידי המושל הצבאי של נפת בית־לחם ביום 17 בנובמבר 1969.

2. אין זוקפים עוון בנים על אבות, ואין עוצרים אב על שום שלא נמצא בנו, יהא גילו של האב אשר יהא.

3. כן. הנ"ל מת פתאום ב־4 במארס 1970 בבית־הכלא בשכם. הרופא התורן של בית־החולים בשכם, ד"ר איסמאעיל שאהין, נקרא אליו בדחיפות וקבע את מותו הטבעי. בתעודה הרפואית ציין, שלא נראו כל סימני חבלה על גופו של הנפטר.

3. ידיעה על מפגינים שמאלניים שהוכו בידי משמר הגבול

חבר־הכנסת א. אבנרי שאל את שר המשטרה ביום י"ט באדר ב' תש"ל (27 במארס 1970):

עתון "הארץ" מיום 25 במארס 1970 מוסר, כי בשעת פיזור קבוצת סטודנטים ירושלמיים חברי "שיח" (שמאל ישראלי חדש), שניסו להיכנס לחברון כדי להפגין שם נגד ההתנחלות, הוכו כמה מהם על־ידי אנשי משמר הגבול, ואחדים אף נחבלו. אחד המפגינים, ג'ורג קלונריקיס, סטודנט בחוגים לכלכלה ולסוציולוגיה, טען כי הוכה בראשו בתת־מקלע.

לפי עתון "הארץ" טענו אנשי הקבוצה, שאחדים מאנשי משמר הגבול, אשר ליוו אותם בשעת החזרתם לירושלים, עלבו בהם ואמרו מלות־גנאי לבנות שבקבוצה.

הנני מבקש לדעת:

1. האם נחקרו העובדות הנ"ל?
2. אם נחקרו — מה העלתה החקירה?
3. האם פגעו שוטרי משמר הגבול באנשי הקבוצה?
4. אם פגעו — האם פתחו נגד שוטרי משמר הגבול בהליכים משמעתיים כלשהם, ואם כן — מה היו ההליכים, ומה הם העונשים שהוטלו על השוטרים?

שר־המשטרה ש. הלל:

העניין נחקר, ושוכנעתי כי איש מאנשי משמר הגבול לא נגע במפגינים לרעה. בדרך חזרה לירושלים פתחו המפגינים במקהלה של גידופים וביטויים עולבים וגסים כלפי שוטרי משמר הגבול שליוו אותם. למרות ההתגרות גילו המלווים התאפקות רבה חוץ ממקרה אחד, כאשר בחורה קראה לעברו של שוטר "מלוכלך", והוא השיב לה באותו מטבע לשון.

רצוני להדגיש, כי אם יש לאחד ממשתתפי ההפגנה הנ"ל טענות ספציפיות, עליו להגיש תלונה למשטרה ולא לעשות זאת בעזרת סיפור בעתון. במקרה זה — אף־על־פי שלא הופנתה אלינו כל תלונה ספציפית — בדקנו ביזמתנו את העניין, כמפורט ברישה של תשובתי.

4. צילומי אסירים בבתי־הסוהר

חבר־הכנסת א. אבנרי שאל את שר המשטרה ביום י"ט באדר ב' תש"ל (27 במארס 1970):

ידוע לי, כי לפי ההוראות הנהוגות בבתי־הסוהר אסור לצלם אסירים לשם צרכים חיצוניים בשעה שהם כלואים בבתי־כלא; הדבר נעשה על־מנת למנוע זיהויים מחוץ לכלא. ידוע לי, כי לאחרונה התיר נציב שירות בתי־הסוהר לצלמי טלוויזיה לצלם חפשית את הכלואים ברמלה.

הנני מבקש לדעת:

1. האם הידיעה דלעיל נכונה?
2. אם נכונה היא — מדוע הותר לחברה הנדונה לצלם את הצילומים הנ"ל?
3. באיזו חברה מדובר?
4. האם אישר שר המשטרה את ביצוע הצילומים האלה?
5. האם החברה המצלמת היא חברה ישראלית או חברה זרה?
6. אם היא חברה זרה, — מי הם נציגיה בישראל?

שר־המשטרה ש. הלל:

לשאלה 1: קיים נוהג, שאין מצלמים אסירים לצרכים חיצוניים נגד רצונם. לפי הוראות נציב בתי־הסוהר, כל הבא לביקור או לסיור לא יצלם ולא ישדרטט בתחומי בית־הסוהר, אלא ברשות מיוחדת לכך מאת הנציב ובכפוף לתנאים שיקבע הנציב. נכון הדבר, שצוות טלוויזיה ביקר ביום 12 במארס 1970 בבית־הסוהר ברמלה וצילם בהתאם להוראות שצויינו לעיל.

לשאלה 2: הביקור אושר בהמלצת לשכת העתונות הממשלתית בירושלים.

לשאלה 3: הטלוויזיה המערב־גרמנית בהאמבורג.

לשאלה 4: אין צורך באישור מוקדם של השר לכל מקרה של צילום לצרכים חיצוניים.

לשאלה 5: חברה זרה.

לשאלה 6: אנא, הפנה שאלה זו ללשכת העתונות הממשלתית.

5. הריסת ביתו של סעיד ח'טיב

חבר־הכנסת ת. טובי שאל את שר המשטרה ביום כ"ג באדר ב' תש"ל (31 במארס 1970):

ביום 12 במארס 1970 הופיע בכפר דיר־חנא שבגליל כוח משטרתי גדול — כ־20 שוטרים — וניצח על הריסת ביתו של האזרח עאטף סעיד ח'טיב. פעולת ההריסה בוצעה למרות פסק־דינו של בית־המשפט בעכו, שדן את בעל־הבית, קנס אותו ב־450 לירות לפני חודש בערך, והורה לתת לו שהות של 3 חודשים כדי להשיג רשיון. בני המשפחה, שביקשו להסביר למשטרה, כי יש להם עוד חודשיים שהות על מנת להשיג רשיון, נתקלו בתגובת־כוח מצד המשטרה. כמה נשים אף אושפזו בבית־חולים.

הנני מתכבד לשאול:

1. מדוע הזדרזה המשטרה להרוס את ביתו של עטאף סעיד ח'טיב מדיר־חנא, ולא ניאותה לחכות עד תום תקופת השהות של 3 חודשים, שהוענקה לנ"ל על־ידי בית־המשפט?
2. האם לא היה כאן מצד המשטרה שימוש בלתי־מוצדק בכוח?
3. האם נערכה חקירה בעניין התנהגות השוטרים, שגרמה לאישפוזם של כמה נשים?
4. אם נערכה חקירה — מה העלתה?

שר־המשטרה ש. הלל:

אינני יודע מה מקור המידע שעליו מסתמך השואל הנכבד, אולם העובדות הבדוקות שונות לחלוטין, ואלו הן:

מר עאטף סעיד מוסטפה ח'טיב, תושב דיר־חנא,

הובא לדין על־ידי "הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה — הגליל המרכזי" באשמת בנייה בניגוד לחוק. דינו התברר לפני שופט השלום הראשי בעכו, ביום 14 בדצמבר 1969. השופט גזר עליו קנס 300 ל"י או 60 ימי מאסר; כמו כן חייבו בתשלום אגרת בנייה כפולה, ואף ציווה על התובעת (הוועדה לבנייה ולתיכנון — הגליל המרכזי) להרוס את מבנהו הבלתי־חוקי של מר ח'טיב, בתום שלושה חודשים מיום מתן פסק־הדין, זולת אם ישיג הנתבע (מר ח'טיב) רשיון בנייה כחוק.

מסתבר, כי הנ"ל לא השיג את הרשיון הדרוש, וביום 15 במארס 1970 פנתה התובעת (הוועדה הנ"ל) למשרה, הציגה את פסק־הדין של בית־המשפט והודיעה כי למחרת היום, 16 במארס 1970, ייצא נציגה עם פועלי מע"ץ לבצע את הוראת השופט. הוועדה חששה מפני התנגדות אלימה מצד הנתבע ומצד בני משפחתו, ולכן ביקשה אבטחה משטרתית לשם ביצוע תפקידה החוקי. המשטרה נענתה לבקשה זו, וביום 16 במארס 1970 יצאו שתי ניידותיה, ו־14 שוטרים בתוכן, כאבטחה לאנשי הוועדה ופועלי מע"ץ, שהביאו את הציוד הדרוש לביצוע צו בית־המשפט.

בהגיעם למקום נתקלו בכמה אנשים שניסו בצעקו־תיהם למנוע את הריסת המבנה. השוטרים הרחיקו את האנשים בלי להשתמש בכוח. איש אחד ושמו חסן סעיד מוסטפה ח'טיב התנגד לשוטרים, תקף אחד מהם וגרם לו פציעה קלה בנשכו את אצבעו. נגד איש זה נפתח תיק פלילי באשמת תקיפת שוטרים, והוא יובא — או אולי כבר הובא בינתיים — לדין.

הפעולה נסתיימה כעבור 20 דקות.

רצוני להדגיש, כי עצם ההריסה לא נעשתה ואינה נעשית על־ידי המשטרה, אלא על־ידי הגוף המוסמך לכך, והמשטרה חייבת להבטיח לו הגנה חוקית.

כפי שמסתבר מן העובדות הבדוקות, לא היה כל חריג בפעולותיה של המשטרה, ורוצה אני להאמין, כי חבר־הכנסת טובי לא היה מגיש שאילתתו זו אילו ידע את העובדות; וחבל, שלא טרח לבדקן תחילה.

6. שביתת רעב של עצורים מינהליים ערביים

חבר־הכנסת נ. אליעד שאל את שר המשטרה ביום כ"ה באדר ב' תש"ל (2 באפריל 1970):

הגיעו אלי ידיעות בדבר שביתת רעב, שהכריזו עו־ביים הנתונים במעצר אדמיניסטרטיבי.

אבקש את כבוד השר לענות על שאלותי הבאות:

א. האם נכונה הידיעה? אם כן —

ב. אימתי הוכרזה השביתה?

ג. מה מספר השובתים?

ד. האם ניתנו סיבות לשביתה זו?

ה. מה הצעדים שנעשו לשם חיסול השביתה?

שר־המשטרה ש. הלל:

א. מאחר והשואל הנכבד לא ציין תאריך מסויים, אני מניח שכוונתו לשביתת רעב שפתחו בה עצורים מינהליים בכלא דאמון, ביום 1 באפריל 1970.

ב. בתאריך הנ"ל פתחו כמה עצורים מינהליים בבית־הסוהר דאמון בשביתת רעב, שלא בעת ובעונה אחת.

ג. מספר השובתים — 17.

ד. השביתה פרצה כמחאה על מעצרם. השובתים דרשו להביאם למשפט או לשחררם.

ה. השביתה נסתיימה תוך יומיים ביום 3 באפריל 1970, מרצונם הטוב של השובתים, וללא נקיטת צעדים מצד שלטונות בית־הסוהר.

7. ידיעה על הסגרתו של ג'ורג' פאנאגוליס ליוון

חבר־הכנסת א. אבנרי שאל את שר המשטרה ביום כ"ה באדר ב' תש"ל (2 באפריל 1970):

ביום 28 במארס 1970 פירסם "לה־מונד" מכתב מאת עורך־הדין דניס לאנגלואה, פרקליט צרפתי ידוע, שעקב כמשקיף אחר משפטו של אלכוס פאנאגוליס באתונה. עורך־הדין לאנגלואה חיבר ספר על משפט זה, ותוך כדי כך הצליח לאסוף אינפורמציה על גורלו של ג'ורג' פאנאגוליס, אותו גולה שביקש מחסה פוליטי בישראל.

במכתבו טוען לאנגלואה, כי בסוף חודש אוגוסט 1967, זמן קצר אחרי ההפיכה ביוון, החליט סרן ג'ורג' פאנאגוליס בן ה־30, בעל דעות מתקדמות, לערוק מן הצבא היווני. כידוע הגיע ג'ורג' פאנאגוליס לישראל. עורך־דין הנ"ל טוען, כי מיד לאחר מעצרו של פאנא־גוליס על־ידי משטרת ישראל הודיעה המשטרה על כך לשירותים החשאיים היווניים. ממשלת יוון שלחה לישראל שניים מסוכניה כדי שיקבלו לידיהם את הסרן לשעבר. מאחר שאניית הנוסעים היוונית "אנה מריה" היתה אותה שעה בנמל חיפה, הועלה פאנאגוליס על סיפונה ונמסר דשמית לידי רב־החובל.

הנני מבקש לדעת:

1. האם הודיעה משטרת ישראל לממשלת יוון על הימצאו של ג'ורג' פאנאגוליס בישראל?

2. האם הגיעו לישראל סוכנים מטעם ממשלת יוון בעניינו של ג'ורג' פאנאגוליס הנ"ל?

3. האם נמסר פאנאגוליס לידי פקידי ממשלה או לידי סוכנים יוונים?

4. האם עזב ג'ורג' פאנאגוליס את ישראל באנייה הנ"ל, והאם נכון הדבר כי בעזבו את ישראל באנייה הנ"ל, שהו בה סוכנים של ממשלת יוון, ואם כן — ההיו אלה אותם סוכנים שהגיעו לישראל בעניינו של פאנאגוליס?

5. אם אמנם באו הסוכנים, האם דיווחה המשטרה על זאת למשרד החוץ?

6. האם קצין המשטרה, שנפגש עם הקונסול היווני או עם פקידי ממשלה יווניים כלשהם, עשה זאת על דעת משרד החוץ, ואם לא עשה זאת על דעת משרד החוץ — האם דיווח על כך אחר מעשה למשרד החוץ?

7. האם נפגשים שוטרי ישראל, למען מילוי תפקי־דם, עם נציגי מדינות זרות, ללא תיאום כלשהו עם אנשי משרד החוץ?

8. אם קיים תיאום — כיצד הוא נעשה?

9. אם קיים תיאום עם משרד החוץ ותיאום זה לא נעשה לגבי ג'ורג' פאנאגוליס — מדוע לא בוצע התיאום בעניין הנדון?

10. האם קיבלה משטרת ישראל ערובות מממשלת יוון, שלא תאונה כל דעה לג'ורג' פאנאגוליס, לאחר שיוחזר או יימסר לשלטונות יוון?

11. האם התעניינה משטרת ישראל מה עלה בגורלו של ג'ורג' פאנאגוליס לאחר שחזר או הוחזר ליוון, ואם כן — מתי התעניינה ומה העלתה הבדיקה?

12. האם העלתה המשטרה תוך כדי חקירתה, כי ג'ורג' פאנאגוליס שירת כקצין בצבא היווני עוד לפני ההפיכה שאירעה שם?

שר־המשטרה ש. הלל:

לשאלה 1: לא. פרט לשיחה עם הקונסול היווני בחיפה, כמפורט בתשובתי, מיום 4 במארס 1970, לשאילתה של חבר־הכנסת סנה באותו עניין.

לשאלה 2: לפי מיטב ידיעתי — לא.

לשאלה 3: לא.

לשאלה 4: הוא הפליג באנייה הנ"ל, ולא ידוע לי מי היו שאר הנוסעים. כאמור בתשובתי לשאלה 2, לא ידוע לי שום סוכן יווני שהיה באנייה.

לשאלה 5: ראה תשובתי לשאלה 2.

לשאלה 6: הקצין לא עשה זאת על דעת משרד החוץ, ואף לא דיווח למשרד החוץ.

לשאלה 7: כן.

לשאלות 8—9: ראה תשובתי לשאלה 7.

לשאלה 10: לא היה כל מגע עם ממשלת יוון בעניינו, פרט לאותה שיחה עם הקונסול היווני בחיפה, כמפורט בתשובתי לשאלה 1.

לשאלה 11: לא.

לשאלה 12: כפי שהודעתי בתשובתי, מיום 4 במארס 1970, לשאילתה של חבר־הכנסת סנה, מסר ג'ורג' פאנאגוליס בהודעתו למשטרה, כי היה סגן בצבא היווני וערק ממנו.

8. מעקב המשטרה אחר ילדות העוסקות בזנות, שגילן מתחת ל־17 שנה

חבר־הכנסת ג. אליעד שאל את שר המשטרה ביום ג' בניסן תש"ל (9 באפריל 1970):

בתכנית הטלוויזיה "בומרנג", שהוקדשה למצב הזנות במדינה, נמסרו פרטים, שנשמעו כמוסמכים, בדבר זנות של ילדות מתחת לגיל 17. הועלתה גם הטענה כי לא נעשה דבר מצד המשטרה בקשר עם ה"לקוחות" של קטינות אלה.

מאחר ובעילת ילדה מתחת לגיל 17 היא עבירה לפי החוק — גם אם נעשה הדבר בהסכמתה — אודה לכבוד השר אם ישיבני:

א. האם מקיימת המשטרה מעקב אחרי תופעת הזנות של ילדות מתחת לגיל 17?

ב. מה הוא המספר המשוער של ילדות העוסקות בזנות שגילן מתחת ל־17 שנה?

ג. האם הופעל במקרים אלה החוק האוסר על בעילת ילדה שגילה פחות מ־17 שנה, ואם כן — בכמה מקרים הופעל?

ד. אם לא הופעל החוק — מה היו הסיבות שמנעו את הפעלתו?

שר־המשטרה ש. הלל:

השואל הנכבד נגע בדבריו בשתי עבירות שונות. האחת — בעילה שלא כחוק, והשנייה — עבירות הקשורות בזנות.

באשר לראשונה: סעיף 152(3) של החוק הפלילי קובע כי כל הבועל נערה שגילה פחות מ־17 שנה עובר על החוק. לעבירה זו אין כל קשר עם זנות. ובאשר לעבירות הקשורות בזנות (כגון שידול או סידור) — הרי אין החוק מבחין בגיל.

לשאלה א: אכן מקיימת המשטרה מעקב אחר תופעת הזנות, ומבחינה בין בנות 18 ומעלה לבין בנות 18 ומטה.

לשאלה ב: המספר המשוער של נערות הידועות כעוסקות בזנות, וגילן פחות מ־18 שנה, הוא כ־140 — 150.

לשאלות ג—ד: בהחלט כן; בכל מקרה שנודע למשטרה. בשנה החולפת נרשמו 197 מקרים מסוג זה.

9. ידיעה על אסירים פליליים המועסקים כסוהרים בכלא באר־שבע

חבר־הכנסת א. חביבי שאל את שר המשטרה ביום ג' בניסן תש"ל (9 באפריל 1970):

ב"ידיעות אחרונות" מן ה־5 באפריל 1970 פורסמה כתבה על אודות קבוצה של אסירים פליליים מכלא מעשיהו. קבוצה זו הועברה לכלא שבבאר־שבע, מקום שם עצורים אסירים מן השטחים הכבושים, על מנת לשמש שם כסוהרים. בכתבה נאמר עוד, כי "הם מנהלים את קבוצות העבודה של האסירים הבטחוניים, וגם משגיחים עליהם".

הנני מתכבד לשאול:

1. האם נכונה הידיעה הנ"ל?

2. אם כן — האין סכנה לחייהם של האסירים מן השטחים הכבושים מצד המשגיחים־הסוהרים, שהם עצמם אסירים פליליים?

3. האם מוכן כבוד השר להורות על הפסקת עבודתם של האסירים הפליליים כסוהרים בכלא באר־שבע?

שר־המשטרה ש. הלל:

1. הידיעה הנזכרת בשאילתה אינה מדוייקת: אין אסירים המשמשים כסוהרים. נציבות בתי־הסוהר נוהגת לעתים למנות אסירים כראשי קבוצות וכמדריכים של קבוצות עבודה שונות, בתנאי שהאסירים המתמנים לכך הם בעלי־מקצוע כנדרש. מבין האסירים הישראליים שבבית־הסוהר בבאר־שבע מועסק אחד כנגר, ולו צוות מתלמדים, ואחד כבנאי, ואף לו צוות מתלמדים. לכל צוות מן הצוותים האלה צמוד סוהר, האחראי לקבוצה מבחינה בטחונית. רצוני להדגיש, כי בכל המקרים ממונה על הבטחון, על הסדר ועל המשמעת אך ורק סוהר במדים.

2. אין אסירים המשמשים כמשגיחים־סוהרים, וממילא אין נשקפת מהם שום סכנה לחיי שאר האסירים.

3. כאמור לעיל, אין אסירים פליליים מועסקים כסוהרים בכלא באר־שבע.

— הודעת הממשלה בדבר החלת דין רציפות על הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו) (ביבי, י. ש. שפירא); חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4) (ביבי, י. ש. שפירא) —

ג. הודעת הממשלה בדבר החלת דין רציפות על הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו), תשכ"ט—1969

היו"ר מ. ביבי:

אנו עוברים עתה לסעיף כ"א של סדר־היום: הודעת שר המשפטים בשם הממשלה על החלטת הממשלה בדבר החלת דין רציפות על הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וכהונתו), תשכ"ט—1969, בהתאם לסעיף 3 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה—1964. רשות הדיבור לשר המשפטים.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. בשנת תשכ"ה קיבלה הכנסת את חוק רציפות הדיון בהצעות חוק. זהו חוק קצר, ומוטב שאקרא אותו בשלימותו לפני שאמסור את ההודעה:

"1. הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה, רשאית הממשלה שנתכוונה נה בכנסת הנכנסת להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 3.

2. הודיעה הממשלה כאמור בסעיף 1, רשאית כל סיעה להציע תוך שבועיים שדין הרציפות לא יחול על הצעת החוק; הוגשה הצעה כזאת, ינמקה אחד מחברי הסיעה, הממשלה תשיב והכנסת תצביע על ההצעה.

3. לא הוצעה הצעה כאמור בסעיף 2 או שהוצעה ונדחתה על־ידי הכנסת, תמשיך הכנסת הנכנסת, בוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה ובמליאה, לדון בהצעת החוק מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת, ותנהג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה." עד כאן לשון החוק.

בישיבתה מיום כ"ה באייר תש"ל (31 במאי 1970) החליטה הממשלה להודיע במליאת הכנסת על רצונה שחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה—1964, יחול על הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וכהונתו), תשכ"ט—1969, לפי דין רציפות כאמור בסעיף 3 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה—1964.

ד. חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4), תש"ל—1970 *)

(קריאה ראשונה)

היו"ר מ. ביבי:

אנו עוברים לסעיף ד' של סדר־היום: חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4), תש"ל—1970, קריאה ראשונה, תשובת שר המשפטים. רשות הדיבור לשר המשפטים.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:

אדוני היושב־ראש, חברי הכנסת. לפני שאענה על ההערות והביקורת שנשמעו בדיון בקריאה ראשונה, עלי להתעכב על שתי הערות ושתי טענות, שחברי־הכנסת לורנץ ובדר מצאו לנכון משום־מה לשלב אותן בדיון זה.

חבר־הכנסת לורנץ רואה כמעשה שוחד, שצריך לה־חיל עליו את החוק, את סירובה של הסתדרות הכללית של העובדים בישראל לבוא לידי הסכם עם אגודת ישראל בדבר מתן שירות קופת־החולים לחברי אגודת ישראל. אינני יודע אם ההסתדרות צדקה או לא צדקה כשלא הסכימה לשתף את חברי אגודת ישראל בקופת־החולים; אבל מכאן ועד החוק שלפנינו מרחק של ת"ק פרסה על ת"ק פרסה, ואינני מבין מדוע הובא העניין לכאן. מוטב שחבר־הכנסת לורנץ ינהל משא־ומתן עם ההסתדרות וישכנע אותה כי ההצעה שהוא מציע לה היא הצעה מתקבלת על הדעת.

חבר־הכנסת בדר עשה דבר קצת יותר קשה מזה: הוא עקף את הדרך הפרלמנטרית של הצעה לסדר־היום, אם כי גם בה לא צריך היה ללכת אם רצה אינפורמציה על הנושא שעליו דיבר. האינפורמציה של חבר־הכנסת בדר לקויה, ואני מקווה בשגגה, והנידון הוא עניין קריית־מלאכי. הוא רמז, ויותר מאשר רמז, קצת בקריצת־עין, כאשר דיבר על עניין מתן שוחד והתעלמות המשטרה מתוך בטחון גמור שהעניין לא יגיע למשפט. מהי האמת? האמת היא שכל ההאשמות על מתן שוחד בקרית־מלאכי לא זו בלבד שנחקרו חקירה אינטנסיבית על־ידי המשטרה, אלא שהחקירה נעשתה בהשתתפותו הפעילה של פרקליט המחוז ובהשגחתו האישית של היועץ המשפטי לממשלה. אם היה מתן שוחד או לא היה בקרית־מלאכי, ואם כן — מי נתן ומי קיבל, עוד ייקבע הדבר. ואין להבין את להיטותו של חבר־הכנסת בדר לקבוע מראש את גורל הדברים. אמרתי שאין להבין את להיטותו, והאמת היא שיש להבין אותה. הפעם האינטרס המפלגתי, או מה שנראה בעיני חבר־הכנסת בדר כאינטרס מפלגתי שלו, העביר אותו על דעתו, והוא לא חס לא על כבודה של המשטרה ולא על כבודה של הפרקליטות, שאינן ראויות לטיפול כזה כפי שטיפל הוא בהן מעל במת הכנסת. אני מצטער שחבר־הכנסת בדר אינו נוכח באולם, אבל לא אני קובע את סדר־יומו של חבר־הכנסת בדר.

בוויכוח שאלו והקשו כמה חברי כנסת נכבדים על כך, שהבאנו בתוספת — וגם אמרנו זאת בדברי ההסבר — רשימה של מוסדות מסויימים. כללנו שישה מוסדות בתוספת להצעת החוק, וחברי כנסת אחדים הביעו את הסברה שכללנו אותם מפני שמוסדות אלה הסכימו להיות בתוספת. העניין נמסר קצת במקוטע. כאשר ניסחנו את הצעת החוק והחלטנו לצרף תוספת — ועוד אומר מדוע מצאנו לנכון לצרף תוספת מפורשת של מוסדות — פנינו ל־30 מוסדות בקירוב ושאלנו אותם אם יש בדעתם להיכלל בתוספת. אותם 30 מוסדות נבחרו

*) "דברי הכנסת", חוב' כ"ג, עמ' 1795.

כ"ז אייר תש"ל (2 יוני 1970)
— חוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4) (י. ש. שפירא, ביבי) ; התנגדות להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל (24 במארס 1970) בדבר החלת דין רציפות על הצעות חוק (ביבי, ש. כהן) —

למטרה זו לפי האינפורמציה שהיתה בידנו, שהם מסוג המוסדות המספקים שירותים שדיברתי עליהם. קיבלנו תשובה חיובית מ־6 מוסדות. מכל השאר לא קיבלנו כל תשובה. הכנסנו את ששת המוסדות לרשימה לא מפני שההכנסה לרשימה או ההוצאה ממנה תלויה ברצונם או בהתנגדותם של המוסדות המפורטים בתוספת, אלא מפני שסברנו שלפני שמכניסים מוסד לתוספת, מן הראוי לתת לו את ההזדמנות לחוות דעה אם הוא בעד או נגד, ואם הוא נגד — יגיד מדוע הוא נגד, ואז כמובן יישקלו הדברים לכאן או לכאן.

הסמכות השמורה לשר המשפטים בהצעת החוק, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט, באה להבטיח שעוד יוסיפו מוסדות לרשימה כהנה וכהנה, כמובן לאחר בדיקה של כל מקרה ומקרה. ואנו ממשיכים בפועל את הבירור עם שורה שלמה של מוסדות אחדים.

לשאלה, מדוע הלכנו בדרך של התוספת, שהרי למעשה השתמשנו בהגדרה כוללת, וכלום הגדרה כזו אינה מספיקה ? — התשובה היא, שהיה רעיון כזה והוא לא נתקבל. החוק האוסר שוחד ומעניש על שוחד נגע עד היום אך ורק בעובדי ציבור, באנשים העובדים בממשלה או בעירויות, או במוסדות כעין־ממשלתיים דוגמת בנק ישראל. חשבנו שאם אנו מרחיבים את היריעה במידה כזו שאנו כוללים גם מוסדות שאינם ממשלתיים כלל ועיקר, שאינם ציבוריים מבחינת ההגדרה של "עובד ציבור", — הרי מוטב שנעמיד את העובדים האלה על חומרת העניין, שמצבם איננו עוד כתמול שלשום ; אם הם נוטים לקבל מתנה, אין זה רק עניין של אתיקה, ואפילו פחות מזה, דוגמת אחות או רופא הזכאים לקבל מתנה מחולה. חשבנו שטוב שנעמיד את האנשים האלה על חומרת העניין לא רק על־ידי מתן הגדרה בחוק אלא על־ידי פירוט ברשימה.

במהלך הוויכוח הועלתה הצעה לכלול בחוק גם מקרים הקשורים בספורט. לדוגמה, מקרים של מתן תשלומים או שלמונים לספורטאי המשתתף בתחרות, כדי שלא יתאמץ יתר על המידה ובכך יבטיח כי מתנגדו הוא אשר יזכה בתחרות. לפי עניות דעתי ולפי דעת חברי בעבודה, עניין זה רחוק מאוד מן המושג של שוחד. לפי דעתי, אין קושי, לפי המצב הקיים, להביא ספורטאי המקבל את התשלום לדין לפי החוק לתיקון דיני עונשין (עבירות מרמה, סחיטה ועושק). בחוק נאמר כי המקבל דבר במרמה — דינו מאסר שלוש שנים. אדם המקבל תשלום על מנת שיעשה כמיטב יכלתו כדי לזכות בתחרות, והוא בכוונה ובזדון נמנע מלעשות את המאמץ, הריהו בגדר של עושה מעשה מרמה. אבל האמת ניתנה להיאמר, שמה שאני אומר עכשיו — וחברי סומכים ידם על כך, ועל כל פנים האחריות היא שלי — זוהי חכמה לאחר מעשה. האמת היא שבזמן שניסחו את הצעת החוק לא חשבו על ספורט, ואינני מציע שבוועדת החוקה, חוק ומשפט ידונו בנושא זה. אפשר שעניין זה שוכן אי־שם בגבול בין שוחד לבין מרמה, ומוטב שיטפלו בו בנפרד. אני חושב שהנושא ראוי לטיפול.

היתה טענה, ביקורת, על אשר איננו קובעים ככלל שאדם הממלא תפקיד של שלוחו, נאמנו של מישהו, כגון מנהל חברה, מנהל בנק, מנהל עבודה, והוא מקבל תשלום מאדם שלישי בעד מילוי או אי־מילוי של תפקידו, יהיה דינו כדין מקבל שוחד, כבמקרה של עובדי המדינה. נכון שהדבר הוא עבירה פלילית באנגליה. ייתכן שהנושא וזה — ולא רק ייתכן, יותר מאשר ייתכן — ראוי לטיפול בנפרד, לשם מניעת מעילה בתפקיד מצד אנשים שעובדים בשירותים פרטיים, ואין נפקא מינה אם זה עובד "כור" או "עלית", אם הוא פקיד או עובד, והוא מקבל שוחד כדי שימלא את תפקידו או כדי שלא ימלא את תפקידו. זו צורה של קורופציה, ומן הראוי להיאבק עמה בעזרת חוק.

רשמנו לפנינו את הדרישה הזאת, ונטפל בה לעת מצוא. כיום, בהצעת החוק הזאת, הסתפקנו במלחמה בקבלת שוחד על־ידי עובדי מוסדות בעלי אופי מדיני, כעין־ציבורי, כגון קופות־החולים וכדומה, שהם בעצם במצב של מעבר לקראת היותם מוסדות ממשלתיים או כעין־ממשלתיים.

נשמעה תביעה מפי חבר־הכנסת הראל, שהחוק יחול גם על אנשים העובדים במוסדות בעלי אופי של הקדש ציבורי. הטענה הזאת צודקת. אינני חושב שמקומה דווקא בחוק זה שטיפלנו בו. החוק הזה יאה לתפקידו, ואין צורך להרחיבו, כי הרחבתו עלולה לעקמו. אבל אני סבור בהחלט שההצעה היא הצעה הראויה לטיפול במשרד המשפטים, והוא יעשה את שלו ויגיש בעניין זה הצעת חוק לכנסת.

אני מבקש איפוא להעביר את הצעת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

היו"ר מ. ביבי :
אנחנו עוברים להצבעה.

ה צ ב ע ה

ההצעה להעביר את הצעת החוק לתיקון דיני העונשין (עבירות שוחד) (תיקון מס' 4), תש"ל—1970, לוועדת החוקה, חוק ומשפט נתקבלה.

ה. התנגדות להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל (24 במארס 1970) בדבר החלת דין רציפות על הצעות חוק *)

היו"ר מ. ביבי :
אנו עוברים לסעיף ה' בסדר־היום : הנמקת התנגדות להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל (24 במארס 1970) על החלת דין רציפות על חמש הצעות חוק. רשות הדיבור לחבר־הכנסת שלום כהן.

שלום כהן (העולם הזה—כוח חדש):
אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. בהסתמך על חוק רציפות הדיון בהצעות חוק מבקשת הממשלה להחיל את דין הרציפות על כמה הצעות חוק שהכנסת השישית לא סיימה את הדיון בהן, לאחר שאושרו בקריאה

*) "דברי הכנסת", חוב' י"ט, עמ' 1292.

— התנגדות להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל (24 במארס 1970) בדבר החלת דין רציפות על הצעות חוק (ש. כהן, א. עופר) —

ראשונה. פירוש הדבר למעשה, שבכנסת השביעית לא יהיה דיון של ממש במליאה בחוקים אלה. שוללים מאתנו, מחברי הכנסת החדשים בכנסת הזאת, את הזכות להביע את דעתנו במליאה לגבי החוקים הנידונים. מצויים בכנסת השביעית לא רק חברי כנסת חדשים, אלא גם סיעות חדשות. והדעות מכנסת לכנסת עשויות אף הן להשתנות. מה גם שמצעי הבחירות משתנים, לפחות מבחינה תיאורטית, מבחירות לבחירות. מדוע, אם כן, לא יקויים דיון מחודש במליאה, ואם תאשר זאת המליאה, אולי תוסמך הוועדה להמשיך, בהעדר התנגדות, מאותו שלב שאליו הגיעה בדיוק בהצעת החוק? שאם לא כן, הרי תפגע החלת הרציפות בתהליך הדמוקרטיה, הקובע שאין כנסת חדשה צריכה להיות כבולה על־ידי כנסת קודמת.

זהו קודם כל עניין של עקרון. גם אם נבחר חבר כנסת מחדש, אין הוא אותו חבר כנסת, באשר אין זו בכלל אותה כנסת. הוא נבחר מכוחו של אקט אחר לגמרי. בלעדי עקרון זה, אין כל משמעות לבחירות. חוק הרציפות מתעלם מכך שהכנסת מורכבת מחברים שווים, ויוצר מעמד של שני סוגי חברי כנסת — ותיקים וחדשים. לחברים הוותיקים היתה זכות להשתתף בקריאה הראשונה, ואילו לחברים החדשים אין זכות זו. אבל מה שמתירים לממשלה, אין מתירים לכנסת עצמה. אם למען יעילות העבודה מחליטים על רציפות, מדוע לא תונהג רציפות זו גם לגבי הצעות חוק פרטיות שהועברו לוועדה לשם הכנתן לקריאה ראשונה? כאן הרציפות ממש חיונית, מכיוון שמדובר בהצעות חוק שטרם עברו אפילו את שלב הקריאה הראשונה.

הוועדות נוהגות קודם כל לדון בהצעות חוק מטעם הממשלה, ולהשאיר את יזמת חברי הכנסת בשולי עבודתן. בדרך זו נקברות מרבית הצעות החוק הפרטיות. אם אין הבדל בין כנסת לכנסת — כגירסת הממשלה —, כי־אז יש לנהוג באותה שיטה גם לגבי חברי הכנסת. ואם מדובר ברציפות, מדוע לא יותר לחברי הכנסת לבקש מן הכנסת להחיל את הרציפות על הצעות חוק שלהם?

יורשה לי לצטט מדברי אחדים מחברי הכנסת בעת הדיון על חוק הרציפות בכנסת החמישית. אמר אז חבר הכנסת בדר: "פרלמנט אינו משרד ממשלתי. פרלמנט אינו מחלקת תקיקה או מחלקת תקיקת־משנה של הממשלה. כל פרלמנט נולד מחדש. לחברי כנסת אין רציפות, אין ותק ואין קביעות... האם יש בכך משם חינוך טוב ודוגמה לעם, כאשר אומרים שקיימת רציפות בין כנסת לכנסת?... כך מחנכים את העם לדמוקרטיה, לאמון בבחירות?" ובתשובה לקריאת־ביניים של חבר־הכנסת בן־אהרן, אמר חבר־הכנסת בדר: "כאשר אהיה אני ברוב, לא יישאר חוק כזה בספר החוקים". על כך השיב לחבר־הכנסת בדר חבר־הכנסת בן־אהרן: "אינך יודע מה הרוב עושה למוחו של מיעוט".

במענה לכך הצהיר חבר־הכנסת בדר: "אין לנו שתי לשונות. אולי אתה, חבר־הכנסת בן־אהרן הנכבד, רגיל לכך שלשון אחת באופוזיציה ולשון אחרת בקואליציה. אולי אתה רגיל לכך. סיעתך בוודאי רגילה לכך".

אברהם עופר (המערך, עבודה—מפ"ם):
היזהר שלא יצטטו גם אותך.

שלום כהן (העולם הזה—כוח חדש):
בינתיים אני מצטט אחרים. עדיין לא הגעתי לשלב שאהיה אפילו מועמד לתפקיד האופוזיציה בתוך הקואליציה. מעניין לדעת, לאור הצהרתו של חבר־הכנסת בדר, שהיה אז חבר כנסת מטעם סיעת תנועת החירות, מה תהיה הצבעתו האישית ומה תהיה הצבעת סיעתו היום לגבי החלת דין הרציפות.

חבר־הכנסת פרוש הצהיר אז: "דעתי היא שהצעה זו ביסודה פוגעת בריבונות הכנסת". מעניין לראות כיצד יצביע היום, אם יהיה כאן.

וחבר הכנסת אז, מר בגין, אמר: "אנו שללנו את עצם הרעיון של רציפות הדיון בהצעות חוק. טעמנו עמנו; יש אומרים כי רציפות זו תחסוך מזמנה של הכנסת. הנימוק נראה לנו מפוקפק, אבל אפילו היתה זאת אמת שנחסוך בזמן, סבורים אנו כי ישנם עקרונות בנוהל פרלמנטרי החשובים מן הקטיגוריה הזאת ששמה זמן". ובתשובה לקריאת־ביניים של חבר־הכנסת פנחס רוזן הוסיף חבר־הכנסת בגין: "חבר־הכנסת רוזן, אם לא נהיה באופוזיציה, אדוני מניח שנהיה בממשלה. פירוש הדבר, הרוב בבית יתמוך בנו. אני מבטיח לו שבמקרה כזה נציע לרוב בבית לבטל את החוק הזה כולו, משום שלפי תודעתנו הוא דע מיסודו".

זאת לגבי הגישה העקרונית להחלת דין הרציפות. אשר להצעות החוקים עצמן, שעליהן מבקשים להחיל את דין הרציפות:

א. חוק הבטיחות במקומות ציבוריים (תיקון), תשכ"ז—1967: — הוא נוגע לסדרנות באולמות ציבוריים, בבתי־קולנוע, במופעי בידור, כתוצאה ממקרים של הפרעות ועבירות על חוקי־עזר של רשויות מקומיות. החוק בא לאפשר ריסון של מפירי הסדר על־ידי סדרנים מיוחדים שיוסמכו לזהות ולנקוט אמצעים אחרים.

הנושא של בריונות במקומות ציבוריים הוא נושא נכבד. חברי, חבר־הכנסת אבנרי, הגיש עוד בתחילת הכנסת השישית הצעת חוק פרטית ושמה "חוק לפיצוי נזקי בריונות", שעניינה פיצויים לנפגעים כתוצאה ממעשי בריונות. אני מניח שלרבים מחברי הכנסת יש מה לומר בפומבי בנושא זה, וחבל שנשללת מהם עתה האפשרות לכך, מכיוון שהחלת דין הרציפות סותמת את פיהם במליאה. הנה, בזמן הדיון במליאת הכנסת העיר אחד המשתתפים, חבר־הכנסת צימרמן, כי החוק שמדובר בו אינו הולם מדינה דמוקרטית. כדאי היה שחברי הכנסת ישמעו שנית השגות והירהורים אלה.

ב. חוק חוזי עבודה, תשכ"ח—1968: — מדובר בחוק בסיסי בתחום מערכת היחסים החוזיים שבין העובד לבין המעביד — חוק הקובע את חובותיהם הבסיסיות של העובד והמעביד ביחסיהם ההדדיים. החוק אמנם חוק מסגרתי הוא, הבא להחליף את הוראותיה המיושנות של המג'לה, אך ראוי היה שנשמע דברים במליאה על כך. הכנסת אינה יושבת כוועדה פנימית מורכבת ממומחים של משרד המשפטים. היא חייבת לקיים את דיוניה בגלוי, מתוך השלכות ברורות לרוח הזמן.

היינו יכולים לתת במליאה את הדעת לדברים שחסרים בחוק המקורי, כגון הבטחת שכר מינימום לעובדים כעקרון חוקי הקבוע בחוק המדינה, ואשר

בשעת הדיון המקורי אולי לא צויין כדבר המחוייב לפי רוח הזמן.

ג. חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור ויצוא), תשכ"ט—1969: — חוק זה בא להסדיר את הייצור והשיווק של אחד מענפי היצוא החשובים — ענף שימורי הפירות והירקות. תעשיה זו היא אחת התעשיות הוותיקות ותורמת במידה לא־מבוטלת לשיפור מאזן התשלומים של המשק. אף־על־פי־כן סובל הענף מרווחיות בלתי־מספקת, ולפיכך החליטו כנראה לרכז את פעולות הענף במועצה מיוחדת, על מנת להוזיל ולחסוך. בשעתו נשמעו במליאה השגות על חוק זה. כבר אז התריע חבר־הכנסת אבניאל נגד הבאת החוק בדחיפות ובבהילות לכנסת. נמסר אז כי יוגוסלביה היא הארץ היחידה בעולם שבה קיים חוק כזה, והנה דווקא שם ירדו מחירי ההדרים. מובן שייתכנו גם מחשבות אחרות: האם רצוי לרכז במועצה אחת עשרות ואולי אפילו מאות מוצדים? האם טוב הוא להעניק סמכויות למכביר למנגנון המועצה, כשבמרבית המקרים אין אפשרות לערער על החלטות הפקידים? זהו לבטח חוק מורכב שצריך היה להביאו לעיון מחודש במליאת הכנסת השביעית. האם מאז אמר חבר־הכנסת אבניאל את דבריו אין עוד משיגים על הצעת החוק?

ד. חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 9), תשכ"ט—1969: עניינו של חוק זה — חלוקת הוצאות שיפוץ בתים מושכרים בין בעלי־בתים לבין דיירים. בשעתו לא נערך על חוק זה כל דיון במליאת הכנסת, מפני שהנרש־מים לבקש את רשות הדיבור ביטלו את השתתפותם בדיון. אין פירוש הדבר שבכנסת זו לא היה מה לומר בנושא זה; ייתכן שהסידור טעון עתה שיקול מחודש נוכח אימוץ המלצות ועדת רווה לביטול הדרגתי של חוק הגנת הדייר. ייתכן שלאור הביטול הצפוי יש למצוא דרך אחרת, חדשה. לגבי החייבים בנטל ההוצאה הנדונה, לפחות מאותו תאריך שבו יונהגו שינויים בדמי השכירות.

חוק המכר (דירות), תשכ"ט—1969: — הרי זה כשלעצמו חוק בעל מגמה חיובית, אשר נועד להבטיח קוני דירות. הוא מחייב קבלנים במתן מיפרט עבודתם כדי להבטיח את טיב הבנייה. יחסי לחוק זה הוא חיובי, אבל בשעתו הסתייגו אחדים מחברי הכנסת מתכנו של החוק או מאחדים מסעיפיו. מדוע אין לאפשר לנו לשקול שנית השגות אלה במליאה? מדוע לא ניתן להם ולאחרים אפשרות להתווכח עמנו כאן בהרחבה על הנושא של הצעת החוק?

לסיכום: התנגדותנו היא יותר מאשר לפרטי החוקים. אנו מתנגדים לעקרון הפסול, שהממשלה מפעילה אותו בהחילה את דין הרציפות בלי לאפשר למליאת הכנסת לקיים דיון רציני ומלא על החוקים שמדובר בהם.

היו"ר מ. ביבי:

רשות הדיבור לשר המשפטים, לתשובה.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. חבר־הכנסת שלום כהן אמר כי יותר משהוא מתנגד להחלת דין הרציפות על הצעות החוקים הנדונות, יש לו התנגדות כללית, עקרונית. הצרה היא שהנואם אינו מעריך נכונה כי חוק אשר מתקבל על־ידי הכנסת, גם אם אתה מתנגד לו, הוא מחייב את המדינה, מחייב את הכנסת. יש לנהוג לפי החוק כפי שנתקבל, מה גם שאין זה חוק היורד לשרשי אמונות ודעות, כי אם שאלה של נוחיות.

אני כשלעצמי אינני חושב שיש להרבות בהחלת דין הרציפות, וכפי שחברי הבית רואים, לעת עתה החליטה הממשלה להחיל את דין הרציפות על שש הצעות חוקים. אני חושב שיש עוד מקרה אחד שבוודאי נבוא לדון בשאלה אם יש להחיל או אין להחיל את דין הרציפות לגביו.

אשר להצעות החוקים עצמן, אני רוצה לומר שיש בכך קצת עשיית עוול לעבודתה של הכנסת ולמטרות אשר לשמן מציעים את החוקים האלה, אם מציעים כאן שלא להחיל את דין הרציפות עליהם.

אני רוצה לדבר על כל אחת ואחת מהצעות החוקים. אולי לא אדבר לפי אותו סדר שדיבר חבר הכנסת שקדם לי.

חוק המכר (דירות) בא להבטיח לקוני דירות אינפורמציה מלאה מצד המוצר על טיב הדירה הנמכרת. הדיון על חוק זה התקיים ב־23 ביוני 1969. בעד החוק דיברו שבעה חברי כנסת, אחד דיבר נגדו. כדי שלא תקופח סיעתו של הנואם, בין שבעת חברי הכנסת שדיברו בעד החוק היה חברו לסיעה של חבר־הכנסת שלום כהן. ובכן, אם מתייחסים לדבר הזה ברצינות, ורוצים שאדם הקונה דירה יהיה מובטח ביחס לטיבה — ויש עכשיו קניות מרובות של דירות, הדבר מגיע לאלפים —, הרי כל יום שעובר מבלי שהחוק הזה קיים מקפח את האזרח ההולך לקנות דירה. מה אנחנו מציעים לקבוע בחוק הזה? שהקבלן יתן מיפרט, פרטים, על מה שיש בתוך הדירה מאחורי הקירות המטוייחים. כל יום שנקדים את החוק הזה, הרי זה רק לתועלת הציבור.

הוא הדין לחוק חוזי עבודה. אם אנחנו באים לבטל את המג'לה — בקרוב נביא הצעת חוק המבטלת את המג'לה כולה —, הרי נשאר מקום ריק, כי המג'לה מטפלת קצת בחוזי עבודה, לפי המושגים שהיו קיימים בתורכיה לפני מאה שנה בערך. אנחנו עומדים לבנות קודקס אזרחי, דין חוזים מקיף. חוזי עבודה — חלק נכבד הוא, אם גם לא כל־כך מסובך. נעשתה בעניין זה עבודה; היה דיון; הדיון היה בכנסת בנובמבר 1968. הוועדה כבר התקדמה בדיוניה. כל הנואמים שהשתתפו בוויכוח — והשתתפו בוויכוח עשרה חברי כנסת, ביניהם חברו לסיעה של חבר־הכנסת שלום כהן — דיברו בעד החוק. החוק הועבר לוועדה. הוועדה דנה בו. האם צריך לוותר על כל זה כדי לקיים איזו מצווה ערטילאית? חשבתי, שבדרך כלל אנשים הקשורים לחוגים דתיים, לחוגים שמרחפת עליהם מין רוח מיסטית, קשורים לרוח ואינם שועים להגיון. פה עושים דבר מקודש מיוחד במינו. בקשר לחוק נאמו עשרה נואמים. רובם, חוץ משלושה, הם חברים בכנסת הזאת. מדוע נבזבז את הזמן? מדוע נעבור על "בל תשחית"?

חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור ויצוא): — כל הנואמים דיברו בעד החוק, חוק מחבר־הכנסת אבניאל שהיו לו פיקפוקים, אם כי לא הציע לא להעביר את החוק לוועדה.

אשר לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים (תיקון),

— התנגדות להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל (24 במארס 1970) בדבר החלת דין רציפות על הצעות חוק (י. ש. שפירא, ביבי); חוק החוזים (חלק כללי) (ביבי, הלוי) —

כל אחד ואחד מאתנו שיש לו פנאי או רצון ללכת לקולנוע יודע שיש עכשיו טיפול הרבה יותר גדול משהיה בזמנים כתקנם במוסדות ציבוריים אלה. מה טעם שית־מהמה החוק? חוק זה הועבר לכנסת ב־20 ביוני 1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים. האם כל המלאכה שהושקעה בזה תלך לאבדון? זו הצעה לא־נכונה.

הוא הדין לשיפוץ הבתים. זהו משק לאומי ראשון־במעלה. כאשר אתה הולך ברחוב הירקון בתל־אביב ורואה בית ששופץ, הרי זה בית. בית שלא שופץ — יש לו צורה של "סלאם", של חורבה שצריך להרוס אותה. יש בעיות. הוועדה מטפלת בזה. מדוע יש לחזור שוב על הדברים ולהמתין עד אשר יעבור החוק קריאה ראשונה ויועבר לוועדה?

אני מציע לדחות את הצעת חבר־הכנסת שלום כהן.

אני רוצה לומר, שרק זה עתה, בפתיחת הישיבה, הודעתי על הטלת הרציפות ביחס לבחירת ראשי הערים. זו היתה לאו דווקא הצעה ממשלתית. זו היתה הצעה של שני חברי כנסת — אחד שעתה איננו עוד חבר כנסת, מר פנחס רוזן שהיה שר המשפטים הראשון, והשני — מרדכי בן־פורת היושב אתנו כאן. הודעתי על החלת הרציפות על הצעת חוק זו, וזו לא היתה הצעת חוק ממשלתית, אלא פרטית. אי־אפשר איפוא לטעון שאנחנו מפלים בין הצעות חוק ממשלתיות להצעות חוק של חברי כנסת. מובן, שרוב ההצעות הן של הממשלה. כך זה בכל הפרלמנטים שיש שם צורה דמוקרטית של ממשל, וכך אצלנו.

היו"ר מ. ביבי:

חברי הכנסת, נעבור להצבעה. נצביע על הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה מיום ט"ז באדר ב' תש"ל, 24 במארס 1970, על החלת דין רציפות על הצעות החוק הנזכרות בסעיף ה' לסדר־היום.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:

אדוני היושב־ראש, מוטב להצביע על כל חוק לחוד.

הצבעה

הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה על החלת דין רציפות על הצעת חוק הבטיחות במקומות ציבוריים (תיקון), תשכ"ז—1967, לא נתקבלה.

הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה על החלת דין רציפות על הצעת חוק חוזי עבודה, תשכ"ח—1968, לא נתקבלה.

הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה על החלת דין רציפות על הצעת חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור ויצוא), תשכ"ט—1969, לא נתקבלה.

הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה על החלת דין רציפות על הצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 9), תשכ"ט—1969, לא נתקבלה.

הצעת ההתנגדות של סיעת העולם הזה—כוח חדש להודעת הממשלה על החלת דין רציפות על הצעת חוק המכר (דירות), תשכ"ט—1969, לא נתקבלה.

ו. חוק החוזים (חלק כללי), תש"ל—1970*)
(קריאה ראשונה)

היו"ר מ. ביבי:

חברי־הכנסת, עתה נעבור לסעיף ג' בסדר־היום: חוק החוזים (חלק כללי), תש"ל—1970, קריאה ראשונה. פתיחת שר המשפטים היתה לפני שבועיים. עתה אנו פותחים בדיון. הדיון בחוק זה יהיה אישי, במסגרת של 20 דקות. רשות הדיבור לחבר־הכנסת הלוי, ואחריו — לחבר־הכנסת אברמוב.

בנימין הלוי (גח"ל):

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. שר המשפטים הנכבד עמד בדברי פתיחתו על חשיבותו העקרונית של חוק החוזים (חלק כללי), שהוא מנתק את כל דיני החוזים של ישראל מציונור הטבור של המשפט המקובל האנגלי ודיני היושר של אנגליה, לפי סימן 46 של "דבר המלך במועצתו". זה קרה כבר בחוקים אחרים — חוק הירושה וחוק המקרקעין — אבל בדיני החוזים החידוש עמוק הרבה יותר, כיוון שחיי המסחר וחיי יום־יום של כל הציבור מבוססים על דיני החוזים, בין אם החוזה בכתב, בין אם הוא בעל־פה ובין אם הוא במעשה. המדובר בדברים יום־יומיים. מי שאינו משפטן אינו יודע אפילו שהוא עושה חוזה כאשר הוא קונה עתון וכיוצא בזה. מכאן ועד לעיסקות המקרקעין המסובכות ביותר — הכל מבוסס על דיני חוזים. וכפי שכבר הדגיש שר המשפטים, אף־על־פי שהיה לנו סעיף יחיד בחוק התורכי, שנשאר בתקפו עד ליטיולו על ידי הצעת חוק זו, ושעליו היו מבוססים דיני חופש החוזים — היות ולמעשה סעיף זה לא אמר כמעט כלום, לכן עורכי־הדין ובתי־המשפט חיים עד היום, למעשה, ממקורות המשפט האנגלי, שאלה מקורות מסועפים מאוד ומבוססים על פסיקה מפותחת ועמוקה. השאלה שעומדת לפנינו, לפני המחוקק, ושעמדה גם לפני מציעי החוק, היא: לאיזו שיטה משפטית ראוי לעבור מן השיטה הנהוגה במדינה?

שאלה זו התעוררה כבר בראשית הקמת המדינה. כבר אז ניסה משרד המשפטים להקים ועדה ציבורית,

*) "דברי הכנסת", חוב' כ"ג, עמ' 1761.

בראשותו של שופט בית־המשפט העליון, שתפקידה להציע חוק חוזים חדש. הדבר לא יצא אל הפועל מפני הקשיים המרובים. היו חילוקי דעות בציבור אם ללכת לפי השיטה האנגלית, הנהוגה למעשה בארץ והמושרשת כאן בחיי המעשה, זו שרוב עורכי־הדין התחנכו לפיה ומנוסים בה יותר משהם מנוסים בכל שיטה אחרת. לעומת זאת יש עורכי־דין שעלו מארצות הקונטיננט ושם התחנכו על ברכי השיטה הקונטיננטלית, שהיא זרה למשפט האנגלי. היו איפוא ניגודים וחילוקי דעות בציבור עורכי־הדין. עם זאת יש להזכיר גם אסכולה שלישית, או אם תרצו לומר: ראשונה במעלה, הלא היא האסכולה הלאומית הדוגלת במשפט העברי. אסכולה זו העלתה במשך כל הזמן את נסו או דגלו של המשפט העברי ואמרה: כפי שהחיינו את הלשון העברית כך עלינו להקים לתחייה את המשפט העברי — דבר שלא עלה בידינו עד היום.

עברו כ"ב שנים מקום מדינת ישראל וכל המומחים למשפט העברי לא הצליחו, או לא הספיקו מפני עומס התפקיד, לנסח הצעת חוק לדיני חוזים למדינת ישראל, או דברים מסוג זה — כרגע מדובר בחוזים — אשר תשקף את המשפט העברי. זה תפקיד קשה מדי והמחוקק מסתפק, איפוא, בכך שהוא מנסה להגשים פה ושם כמה רעיונות של המשפט העברי ולהטיל אותם או לשלב אותם במשפט שהוא מעובד, כלומר אקלקטי למעשה, מורכב מיסודות משפטיים שונים, ובעיקר מיסוד המשפט הקונטיננטלי שבא עכשיו להחליף את המשפט העברי. אני כשלעצמי מצטער על כך, שלא עלה בידי מומחים ויודעי דת ודין להציע לנו הצעת דיני חוזים המבוססת יותר — או בעיקר — על המשפט העברי. אך מה לעשות? אין ברירה. ואם אנחנו רוצים להנהיג שיטה ישראלית עלינו לעשות מה שבידינו לעשות כרגע.

בוועדה הזאת, שהיה לי הכבוד להיות חבר בה, הובעו גם דעות לטובת המשפט האנגלי דווקא, ואני זוכר ששר המשפטים הקודם בעצם דגל יותר במעין קודיפיקציה של המשפט האנגלי, תוך כדי תיקונים. ואילו הוועדה דהיום, בראשותו של הפרופסור טדסקי, שהוא חניך האסכולה הקונטיננטלית — חניך מובהק שלה — העדיפה למעשה וביססה את הצעת החוק שלה בעיקר על החוק הקונטיננטלי, כנגד דעתם של חברים אחדים, ביניהם עורכי־דין ותיקים כעורך־הדין אברהם לוין, שלא כל כך ברצון השלים עם זה, או השופט צלטנר, שדעתו גם היא היתה קרובה יותר למשפט האנגלי. אבל הכיוון ניתן על ידי היושב־ראש, ואולי גם על־ידי היועץ המשפטי לממשלה ויועציו הקבועים, ואנחנו נכנסנו למעשה למישור החוק הקונטיננטלי. אולם השיטה היא השוואתית, אם אפשר לומר כך, כלומר מתוך השוואה בין חוקים שונים בוחרים במה שנראה לנו כטוב לכל עניין ועניין. אפשר, כמובן, ללמד סניגודיה על השיטה, אבל שיטה אחידה לא תוכל לצמוח מזה, ויהיה קשה מאוד לאחות את הסדקים בין חלקיו השונים של אותו חוק המוצע עכשיו.

אם נתחיל בעניין הראשון של ביטול התמורה, ה"קונסידריישן" של המשפט האנגלי, הנה אנחנו נתקלים בכך שביטול הדבר הזה אינו מצויין במפורש בשום סעיף, חוץ מאשר סעיף 66, שמנתק אותנו מן המשפט האנגלי. אבל באופן חיובי או שלילי לא נאמר בפירוש שאין צורך בתמורה בחוזה. זה היה, אולי, טובעי בשיטה שלא היתה מבוססת עד היום על המשפט האנגלי ובשיטה שאינגה ממשיכה להיות מבוססת בחלקה על המשפט האנגלי. אך הנה, בפקודת השטרות, למשל — השטרות הם הלא חלק נכבד ביחסי המסחר שלנו, ורוב העיסקות מלוות אצלנו שטרות ושקים — שם דווקא המושג של תמורה לא רק שלא בוטל אלא קיים ומשתקף בסעיף חשוב. כל אותה פקודה תמשיך להתפרש לפי עקרונות הדין האנגלי, ולאור זה ייתכן שלא יהיה כל כך קל לבתי־המשפט לפרש עכשיו את חוק החוזים החדש השולל, על־ידי חוסר הסכמה, את האינסטיטוציה של תמורה, שולל את הנחיצות בתמורה, ויישובו של דבר זה עם דיני השטרות בהחלט יעודד בעיה. כי שטר שניתן בין שני צדדים ללא תמורה זוהי הגנה טובה, לא צריך לשלמו, וגם לגבי צד שלישי חשוב אם ניתנה תמורה או לא. זה יטיל על בתי־המשפט נטל נוסף של תיאום בין שיטות שונות של החוק.

מצד שני, החוק הקונטיננטלי, שעכשיו אנו מנהיגים כאן, אמנם מבוסס לא על תמורה; אבל גם הקאוזה, העילה, כפי שגם הוסבר במבוא להצעת החוק, גם בקאוזה אין מכירים אחר־כך, אין צורך בעילה מיוחדת, מפני שאין לפי חוק זה מה שנקרא בחוק הקונטיננטלי "סינה קאוזה", ובעיבת קאוזה; כלומר אם משהו ניתן בלא קאוזה זוהי עילה טובה לתבוע אותו בחזרה. זאת אין אנו מסבירים בהצעת חוק זו, וייתכן שהחלל הריק אשר נוצר יתמלא לעת עתה מתחולתו של המשפט האנגלי, ששם התורה הזאת כלולה במה שנקרא מעין־חוזים, "קוואזי קונטרקטס" או התקשרויות שלא כדין, שזה רעיון לגמרי אחר. הוועדה הצביעה על כך שבעקבות הצעת החוק הזאת צריך למלא חלל ריק זה וצריך גם להחליט אם נמשיך לחיות על־פי דיני אנגליה בנוגע לחוסר קאוזה או בנוגע לעילת התביעה, שאדם מקבל נכס או כסף מחברו ללא עילה חוקית, אם זאת עילה לתביעה בחזרה או לא. זהו דבר שלא נאמר בחוק הזה, ואולי לא התכוונו לומר זאת. אבל אני דק מצביע על כך שאם הדבר לא ייאמר — הוא ימשיך להיות נדון כנראה על־פי סימן 46 של "דבר המלך במועצתו", דבר לא רצוי, לא מתאחה ולא מתיישב היטב עם השיטה הקונטיננטלית הזאת. אם הדבר לא יתווסף בתור אחד הסעיפים, או בפרק נוסף בהצעה זו, הוא יצריך הצעת חוק נוספת בעניין זה.

לכן לא קל כל־כך להינתק משיטה אחת ולעבור לשיטה אחרת בלי להבהיר היטב את כל ההשלכות. זוהי בדרך כלל עבודה הדורשת זמן רב, וההוועדה הזאת לא עבדה זמן ניכר. אני חושב שאני מביע את דעתם של אחדים מחברי הוועדה כשאני אומר שלא היינו שבעי רצון מתוצאות עבודתנו. היינו צריכים לעיין בהצעה של עצמנו שנית ושלישית, לעיין בה מחדש לאור חשיבות הדבר, לפני שהעברנו זאת למשרד המשפטים. הדבר לא היה מושלם. ואמנם משרד המשפטים הוסיף כמה תיקונים חשובים, אבל עדיין נדמה לי שלאור היסודיות של השינוי הזה תהיה לוועדת החוקה, חוק ומשפט עבודה רבה לעשותה. לא יהיה די בעבודה רגילה, לעבור כאן סעיף־סעיף ולהתווכח על ניסוחו של הסעיף, אלא ייתכן שוועדת משנה מיוחדת תצטרך לעשות כאן עבודה ממושכת יותר. אפשר לומר, שזה חוק־יסוד, אם כי לא במובן הטכני של המלה.

אם אפנה עכשיו עוד לכמה סעיפים — כמובן בלי למצות את הדברים — כבר אמר כבוד שר המשפטים שכאן חידוש שהוא באמת חיובי מכל הבחינות. הוא חיובי מבחינת מגמת המשפט העברי שניתן לה פה תוקף לאו דווקא מילולי, כפי שנעשה לפעמים בתחיקתנו, שאנו משתמשים במלים עבריות או מלים שאובות מהמקורות, אבל לא במובנן המקורי ולא במשמעותן המשפטית. כאן, דווקא בעניין החוזה הבלתי חוקי, עברנו מן השיטה האנגלית הנפסדת באמת, שגונתה גם על־ידי בתי־המשפט האנגליים שלא יכלו להשתחרר ממנה, לשיטה משובחת יותר, ודווקא לאור מגמות המשפט העברי. ואולי מותר יהיה לי להביא מדברי השופט זילברג, ממלא־מקום קבוע של נשיא בית־המשפט העליון, שאמר בנוגע למגמה הזאת באחד מפסקי הדין: "המגמה בדיני ישראל היא להפריד ככל האפשר בין הצד האיסורי והתוצאה המשפטית של המעשה. מהו המוצא ואיפה שביל־הזהב — אינני יודע. אך שומה עלינו לחפש אותו, ו'יגעת ולא מצאת — אל תאמין'; לשם כך כתבתי מה שכתבתי בפסקה אחרונה זו". הוא נאלץ לכתוב דברים לשם שמיים, אם אפשר לומר כך. אבל עכשיו זכה באמת, והמחוקק — אם יאשר זאת — יתן תוקף הלכה למעשה לדבריו על־ידי אחד הסעיפים החשובים של הצעה זו, שיתן חופש גמור לבית־המשפט לפסוק לפי שיקול דעתו מה צודק בכל מקרה של חוזה בלתי חוקי או חוזה הנוגד את תקנת הציבור או המוסר. זוהי התקדמות עניינית, גם מודרניזציה. פה החדש והעתיק נוגעים זה בזה.

אם אנו משתדלים להחיות, לפחות מבחינה לשונית, את מקורותינו — הייתי שמח אלמלא היינו חדשנים יותר מדי בטרמינולוגיה המשפטית. למשל, אזני עדיין נצרמת למקרא הסעיף הראשון: "חוזה נכרת בדרך של הצעה וקיבול לפי הוראות פרק זה". אולי לפי פקודת השטרות, שבה כבר תירגמו את המלה "Acceptance" ל"קיבול", אנו חייבים להתרגל למלה "קיבול" במקום "קבלה". אבל אין אנו אומרים "קיבול שבת" ולא "קיבול פנים", אלא "קבלת שבת" ו"קבלת פנים". ולמה לא "הצעה" ו"קבלה", כפי שאומרים הבריות? וכיוצא באלה ביטויים רבים. בכלל, הצד הלשוני קצת צולע. אנו מוצאים כאן ביטויים שונים, שאינני רוצה להתעכב עליהם; רשמתי לעצמי כמה מקומות של עברית לא יפה ולא מושלמת.

בסעיפים הראשונים אנו מוצאים גם את המושג העברי של "גמירת דעת", וזהו באמת חידושו של פרופסור אילון, שמצא כי תורת הקניין של המשפט העברי היא בעצם סמלית ומדאה לגבי מי שעשה קניין, שהצורות השונות של קניין מבקשות בעצם לתת ביטוי לכך שהדעה להביא את העסק לידי גמר גמורה בהחלט, ולכן קוראים לזה "גמירות דעת" או "גמירת דעת". אבל שוב, דרך ההבעה הלשונית של הדבר הזה בסעיפי החוק לא נראה מוצלח: "פנייתו של אדם לחברו היא בגדר הצעה אם היא מראה גמירת דעתו של המציע להתקשר אתו", וכו'. "גמירת דעתו של המציע", ואחר־כך שוב: "גמירת דעתו של המקבל". גמירת דעת זהו הדבר ההדדי. כאן שונה הדבר מנוסח הוועדה. כל המושג הזה של גמירת דעת הוכנס בסעיף הראשון לפי נוסח הוועדה, כאשר נאמר שחוזה נכרת כשהצדדים גמרו בדעתם להתקשר. לזה יש צליל: "גמרו בדעתם להתקשר". אבל לפנות לאדם בהצעה שמראה גמירת דעתו של המציע — זה כבר לא כל־כך מוצלח. ויש עוד שאלה משפטית. היאך מכירים בעצם את גמירת דעתו של אדם בהצעה ובקבלה (ב"קיבול")? אין בחוק שום סימן־היכר לגמירת הדעת, אלא זה כנראה לפי אומד הדעת, שגם הוא בא בסעיפים אחדים. זאת אומרת: כאן אין למלים "גמירת דעת" שום משמעות אחרת מאשר כוונה גמורה או כוונה ברורה ליצור יחסים משפטיים.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:
או החלטה.

בנימין הלוי (גח"ל):
החלטה משותפת של שני הצדדים; כן. וזה בעצם צריך להיות המבחן. באחד הסעיפים נוגעים גם בחוזה למתן ציונים — סעיף 34: "חוזה שלפיו ניתן ציון, תואר או פרס וכיוצא באלה על־פי הכרעה של אחד הצדדים — אין הכרעה לפי חוזה נושא לדיון בבית־המשפט". מצוטט פה פסק־דין של בית־המשפט העליון. שם נאמר בין שאר הנימוקים שיש דברים שנראים כחוזים אף־על־פי שהצדדים לא התכוונו בכלל לתוצאות משפטיות. למשל, יכול אדם להזמין את חברו להיפגש במקום מסויים או לארוחת צהריים בלי להזמין אותו, רק לקבוע אתו פגישה, ואם הוא לא בא — ודאי שהוא אינו חייב לו פיצויים. זה לא חוזה, לכן כל התוצאות של הפרת חוזים אינן חלות במקרה זה.

ההבדל בין חוזה למה שאינו חוזה — קשה לבטא אותו במלים "גמירת דעת". הייתי אומר כאן: אם ניכר הרצון ההדדי ליצור ביניהם התקשרות משפטית.

בדבר אחד מתקן החוק המוצע את סעיף 64 של החוק העותומני — בנוגע לפרטים שאפשר למלא. ובזה הוא מרחיק לכת. זה עניין לשיקול דעת ונכבד אם להרחיק לכת עד כדי כך. הצעת החוק מבטלת את ההבדל בין פרטים עיקריים ופרטים טפלים. לפי החוק העותומני, וגם לפי חוקים אחרים המקובלים בעולם, די להם לצדדים שיגיעו לידי הסכם על התוכן העיקרי של החוזה ואז בית־המשפט ישלים את הפרטים הטפלים החסרים לפי אומד דעתם של הצדדים, לפי רצונם המשוער של הצדדים, או לפי הנוהג. אצלנו מוצע עכשיו לפי סעיף 26, שדי בזה בכלל שהיה לצדדים רצון להתקשר, שיש גמירות דעת כזאת, ואז פרטים שלא נקבעו בחוזה — פה לא נאמר פרטים טפלים, אלא כל הפרטים שלא נקבעו בחוזה — יהיו לפי אומד דעת הצדדים. זה דבר הרבה יותר מרחיק לכת ממה שמקובל, והשאלה היא אם לא צריך לצמצם את זה. אבל זו שאלה לגיטימית, שאנחנו משתדלים פה לתת תוקף מרחיק לכת לחוזה, אם גם מחוסר פרטים עיקריים ניכר שבכל זאת היה להם רצון להיות קשורים. אבל אפשר לומר שעצם המחסור בפרטים עיקריים מעיד לעתים קרובות על כך שזאת לא גמירות דעת ביניהם.

העירותי על העניין הלשוני. למשל, בסעיף 3 נאמר: "המציע רשאי לחזור בו מן ההצעה בהודעה לניצע,..." — אני מבכר את המלה "ניצע", זה בכל אופן קיצור של המלים "מקבל ההצעה" — "...ובלבד שההודעה נמסרה לניצע לא לאחר ששלח הודעתו על קיבול ההצעה". גם בסעיף נוסף באות המלים "לא לאחר שהיא נמסרה".

בסעיף 6(ב) נאמר: "קביעת המציע ששתיקת

הניצע משמעה קיבול, אין לה תוקף". רוצים לומר שאני אינני יכול להכתיב למישהו אחר, לשלוח לו הצעה ולומר לו: אם אתה תשתוק, תיחשב כמקבל ההצעה. זה ודאי צודק ונכון. אבל לפי דעתי אין לומר "אין לה תוקף". אני הייתי אומר: אינה מחייבת, אבל היא מזכה. כמו שיש בסעיפים אחרים. זכין לאדם שלא בפניו. אני יכול להציע למישהו, לכתוב בפירוש, שאם לא אקבל תשובה במשך שלושה ימים, אני רואה אותו כמקבל ההצעה הזאת, ואז תהיה לו הברירה לומר: הלא אתה כתבת לי כך, אני האמנתי לך שהתכוונת למה שכתבת, ושתיקתי היא לגיטימית, בהתאם לה־צעתך. אני רק הייתי אומר, כפי שגם כתבנו בוועדה: קביעת המציע ששתיקת הניצע משמעה קיבול אינה מחייבת את הצד השני, אבל היא מחייבת את המציע. לא שאין לה תוקף. אבל אלה דברים צדדיים שבקלות אפשר לתקן אותם.

יש פה חידוש חשוב אחד שמתבטא גם הוא על־ידי העדר סעיף אחד. מקובל היה דווקא בחוק הקונטינג־טלי לומר שחוזה, שבזמן כריתתו הוא בלתי־אפשרי, ביצועו הוא בלתי אפשרי מלכתחילה, הוא בטל. דבר כזה אינו מצויין בהצעת חוק זו, אף־על־פי שכתבנו את זה בוועדה. הרעיון הטמון בו הוא שוב רעיון מתקדם. הרעיון הוא שלא צריך להיות הבדל בין אי־אפשרות הביצוע מלכתחילה ואי־אפשרות הביצוע בדיעבד, שת־בוא אחרי כריתת החוזה. ובנוגע לאי־האפשרות השנייה, יש לנו סעיף בהצעת חוק, שמונחת עכשיו בוועדת החוקה, חוק ומשפט, על תרופות להפרת חוזים. אבל הניסוח שם אינו מתאים לכך שהוא יכלול גם את אי־האפשרות מלכתחילה, שכן שם נאמר: אם קרו נסיבות שאי אפשר היה לראותן מראש. ובכן הכוונה היא לעתיד. אם כן, צריך במקביל להצעה זו להרחיב גם את הניסוח בהצעה השנייה, או להכניס כאן סעיף שמפנה להצעה השנייה. וזאת, למען הקיצור, העצה הכללית היעוצה בעניין זה. כמובן, אנחנו צריכים לראות את שני חלקי הצעת החוק כשני חלקי חוק אחד, ואולי גם באופן דיוני לנהוג כך. אינני יודע אם צריך לעכב דווקא את הצעת חוק התרופות עד שנדון בחוק החוזים (חלק כללי), אבל בכל אופן לא להעביר אותה לקריאה שנייה ושלישית באופן סופי בלי לשים לב להצעת חוק זו. טוב מאוד שהצעת חוק זו תועבר, אם ירצה השם, לוועדת החוקה, חוק ומשפט, עוד לפני שתסיים הדיון בחוק תרופות החוזים, כדי שיהיה לפניה החומר השלם, שלא ניצור עוד בשלב מאוחר זה סתירות שאחר כך נצטרך לתקן אותן. יש כאן דברים שהם שלובים בהצעה השנייה.

זמני חלף, לכן לא אגע בכל הנקודות החשובות האחרות.

היו"ר מ. ביבי:

רשות הדיבור לחבר־הכנסת אברמוב, ואחריו — לחבר־הכנסת נחושתן.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. החוק המוצע הוא אחד החוקים החשובים שהונחו אי־פעם על שולחן הכנסת, ובלי ספק זהו הפרק החשוב ביותר בקודקס האזרחי. חבל שהחוק הזה לא הוגש ולא חוקק לפני שהתחלנו לעסוק בחוקים ספציפיים הנוגעים לחוזים, כגון חוק המשכון, חוק המתנה, חוק המכר, חוק הער־בות, וחוק תרופות להפרת חוזים שאנו עוסקים בו עכשיו. מבחינה הגיונית רצוי היה שחוק זה, שהוא חוק החוזים הכללי, היה מקבל תוקף ובהתאם לחוק הכללי היינו מחוקקים ומתאימים את החוקים הספ־ציפיים.

שר־המשפטים י. ש. שפירא:

אני אינני אשם בזה.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):

אדוני שר המשפטים, אני מניח שלא רק שאינך אשם, אלא אילו היה הדבר בידך, היית הופך את הסדר. אינני אומר זאת כביקורת. אבל לאחר הערה זו, אני שמח שאנו דנים עכשיו בחוק זה, כי אי־אפשר להשאיר את המגילה בחלקה, והגיע הזמן לבטלה. אני מקווה שהכנסת הזאת תספיק לחוקק חוק זה, שבלי ספק יעסיק זמן ממושך את ועדת החוקה, חוק ומשפט.

אני מצטרף לדברי הנואם הנכבד שקדם לי, שאמר שחוק זה הוא במידה רבה אחד החוקים המהפכניים שהוגשו אי־פעם לכנסת. כי המשפט הארץ־ישראלי, ועכשיו המשפט הישראלי, מעוגן, זה קרוב לחמישים שנה, אם לא בחוק האנגלי, הרי באסכולה של ה"קומון־לו", של החוק המקובל באנגליה. ההצעה שלפנינו באה, בבת אחת, לנתק אותנו מקשר זה עם אחת האסכולות העשירות והמודרניות שבעולם. אכן, זה אחת האסכולות וכמה סוגיות בחוק האנגלי היו טעונות שינוי, והן שונו בהצעת חוק זו, כמו ההוראות החדשות לגבי המסקנות הנובעות מאי־חוקיות של חוזה, ובכך נעשה צעד מה־פכני. אני מניח שגם שופטי ישראל וגם עורכי־הדין, שהתחנכו במשך עשרות שנים על ברכי האסכולה של החוק האנגלי המקובל, לא בנקל יינתקו ממנה, כאשר החוק המוצע יקבל תוקף.

יש לקדם בברכה שחוק זה הולך במידה מסויימת בעקבות החוק הבין־לאומי, שהוא נספח לאמנת האג משנת 1964. אני מתכוון לחוק חוזי המכר (טובין) הבין־לאומי. על־ידי כך אנו יוצרים קשר עם העולם המודרני — דבר העשוי לסייע לנו לפתור בעיות שאולי יתעוררו במרוצת הזמן.

כמה וכמה מהחידושים בחוק זה הם רצויים, וטוב שבאו. עם זה, אינני יודע אם הביטול הטוטלי של המושג תמורה — קונסידריישן — הוא בכל תנאי רצוי ומועיל. שכן המושג תמורה מעיד על הדדיות. ומהו חוזה אם לא יצירת קשרים על בסיס של הדדיות? כשמשמיטים את המושג תמורה, ייתכן שאנו עלולים לגלוש למצבים שאינם רצויים תמיד. אינני מתעלם מכך שעניין התמורה נעשה בכמה מקרים לפיקציה, כלומר, רושמים בחוזה תמורה, למרות שאינה מבטאת היקף העיסקה. אבל ייתכן שעצם הזכרת התמורה — גם אם התמורה היא נומינלית — יש בה כדי להזכיר לצדדים שהחוזה מבוסס על הדדיות, והתמורה היא הביטוי המוחשי למושג זה.

כפי שאמר חברי המלומד שקדם לי, אי־אפשר להקיף את החוק בשלימותו. לכן אסתפק בהערות אח־דות, תוך תמיכה כללית בו.

חידוש מעניין בחוק זה, חידוש שאין לו דוגמה בחוק המקובל באנגליה, ועד כמה שאני יודע אינו

מקובל בחוק הקונטיננטלי, הוא סעיף 7, היוצר אינסטיטוציה חדשה הידועה במשפט העברי במושג "זכין לאדם שלא לפניו". כלומר, שני צדדים מתקשרים בחוזה, ובו מתנים כי אדם שלישי, אשר אינו צד לחוזה, ואשר אינו נוטל על עצמו שום התחייבות, נעשה צד לחוזה ורוכש זכויות כתוצאה ממנו. לפי הצעה זו רשאים שני צדדים לעשות חוזה ביניהם על יסוד התחייבויות הדדיות וגם לכלול הוראה על הענקת טובת הנאה לצד שלישי. ומשקבעו הוראה כזאת, הצד השלישי, אשר אף לא ידע שמוכים אותו בטובת הנאה, נעשה צד לחוזה ורוכש זכויות. אינני רוצה לומר שצריך לשלול כליל את האינסטיטוציה הזאת, אבל אינני בטוח אם יש להעניק לה את המעמד המקיף והמלא כפי שחוק זה נוטה להעניק לה. יכולות להיות תוצאות בלתי צפויות שלא תמיד הן רצויות. למשל, בסעיף 7 יש מידה רבה של הפלגה כאשר נאמר: "הצעה שאין בה אלא כדי לזכות את הניצע" — כלומר, מעניקים לאדם שלישי טובת הנאה — "חזקה שקובלה, זולת אם הודיע הניצע תוך זמן סביר על דחייתה."

סבורני שאם רוצים ליצור אינסטיטוציה זו, יש להכניס את האיש השלישי יותר קרוב ולחייבו, שמיד לאחר שנודע לו כי מוכים אותו בטובת הנאה יודיע שהוא מקבל אותה, ובכך כאילו נעשה צד לחוזה. אבל לא ייתכן לעזוב אותו, אולי לתקופה של שנים רבות, מבלי שאמר דבר, ובבוקר בהיר יקום ויאמר: אני צד לחוזה ותובע טובות הנאה שהחוזה מעניק לי.

בסעיף 8(ב) יש סטייה מסויימת מהחוק המקובל והנהוג אצלנו, שלפיו השולח הודעה הוא האחראי למשיו של השליח. כלומר, כשאדם שולח הודעה בדואר, אזי הדואר הוא סוכנו של השולח ולא של המקבל. סבורני שזה כלל שאסור לסטות ממנו אפילו כמלוא הנימה. ואילו בסעיף 8 המוצע נאמר: אם אדם הציע הצעה לרעהו, והצד השני, המקבל את ההצעה, שלח מכתב ובו הודיע על קבלת ההצעה, ובגלל ליקוי בדואר לא הגיע המכתב לתעודתו אלא באיחור זמן, נכרת החוזה. יכול להיות מקרה שהמציע קובע בהצעה, שאם לא יקבל תשובה עד תאריך מסויים, ההצעה בטלה אוטומטית. והנה בגלל ליקויי הדואר, או כלי תקשורת אחרים, ההצעה הגיעה מעבר לתאריך שהתנה המציע בהצעתו. נאמר שאם קיבל את ההצעה באיחור זמן, לאחר המועד, בין שידע על ליקוי התקשורת ובין שלא ידע — הוא חייב למהר להודיע שאיחר לקבל אותה ולכן הוא דוחה את קיבולה. עלינו לעמוד על הכלל, שהשולח מכתב לוקח על עצמו את הסיכון המלא לכלי התקשורת שבחר לעצמו, בין שזה היה מברק, או מכתב בדואר, או מכתב באמצעות שירות אחר. השולח אחראי במלוא האחריות, ואי־אפשר להטיל על הצד שכנגד איזו חובה שהיא.

אחד הסעיפים החשובים בהצעת החוק הוא סעיף 19, הדן באדם שבגלל מצוקה או בגלל כפייה אנוס היה לחתום על חוזה הכולל תנאים גרועים במידה בלתי־סבירה מן המקובל. מוצע כי אדם זה רשאי לבטל את החוזה. זוהי כמובן הוראה חשובה מאוד. כן חשובה ההוראה בסעיף 20, הקובעת שחוזה כזה ניתן לבטלו בחלקו או בשלמותו. אדם האנוס בגלל מצוקה לחתום על חוזה הכולל תנאים בלתי־סבירים, — ייתכן שייקלע למצב שיחייב אותו להעדיף קבלת התנאים הבלתי־סבירים ובלבד שלא לבטל את החוזה בשלמותו. לכן חשובה ההוראה שבסעיף 20, האומרת שניתן לבטל חוזה בחלקו, היינו שאפשר לבטל אותם חלקים שאינם סבירים שגורמים עוול למתקשר בחוזה.

אולם בסעיף 21 יש הוראה שכמעט מבטלת את ההוראה בסעיף 20 המאפשרת ביטול חלקי. כי בסעיף 21 נאמר: "הרוצה להשתמש בזכותו לבטל חוזה, עליו להודיע לצד השני על הביטול תוך זמן סביר מהיום שעמד על עילת הביטול, ובמקרה של כפייה לפי סעיף 18 — מהיום שעמד על הפסקת הכפייה." לפי ניסוח זה, הרי אדם שבגלל מצוקה אנוס היה לחתום על חוזה מסויים, רשאי לבטלו מהיום שעמד על עילת הביטול. הוא עמד על התנאים הגרועים במידה בלתי־סבירה ברגע שחתם על החוזה; כי חתם עליו בגלל מצוקה, ולא היתה לו ברירה אלא לקבל תנאי חוזה גרועים. לא ייתכן איפוא להציע להכליל בסעיף 21 את ההוראה שהביטול יכול להיעשות רק מיד לאחר שעמד על העילה. יכולים להיות גם מצבים שבהם הוא יכול באופן מעשי לבטל את התנאים הגרועים האלה רק אם הצד שכנגד יתבע את מילוים. סבורני שיש לנהוג בליברליות־יתר, כדי לאפשר לאדם לבטל חוזה אם התקשר וקיבל על עצמו תנאים גרועים מטעמי מצוקה או מצב כלכלי.

בסעיף 14 נמצא חידוש שיש לברך עליו. סעיף זה מחדש הלכה, והיא: עד כה ידענו שאם אחד משני הצדדים המתקשרים עשה טעות לגבי עובדה, הרי זוהי עילה לביטול חוזה, ואילו אם טעה טעות לגבי החוק או מתוך אי־ידיעת החוק — אין זו עילה לביטול החוזה. החוק האנגלי היה נוקשה, אולם בתי־המשפט באנגליה נהגו לתת אפשרות של ביטול חוזה במקרים מסויימים גם כאשר אחד הצדדים לא ידע את החוק. לפי החוק המקובל היתה אבחנה מסויימת, אם כי לא אבחנה חדה. רצוי, לדעתי, לתת בסעיף 14 הנחיה לבתי־המשפט לגבי הפעלת סמכותם לביטול חוזה בגלל טעות לגבי החוק. למשל, אם אחד הצדדים יטען: תתמתי על חוזה מפני שהפירוש החוקי שנתתי לסעיפיו היה מוטעה, הרי טעות מסוג זה איננה יכולה לשמש עילה לביטול חוזה. זוהי גם ההלכה לפי החוק הקיים באנגליה. אמנם אני מניח שגם במדינת ישראל, אם יטען צד לחוזה טענת טעות לגבי פירוש החוזה, הרי בתי־המשפט שלנו לא ייעתרו לטענה זו. בכל זאת רצוי שבסעיף 14 תינתן הנחיה לבתי־המשפט לגבי טענה מסוג זה הנותנת את האפשרות לבטל את החוזה.

ומכאן לסעיף חשוב אחר, הוא סעיף 31. בו נאמר: "חוזה שכריתתו או מטרתו היא בלתי־חוקית, בלתי־מוסרית או נוגדת את תקנת הציבור — בטל." העקרון הוא חשוב, ובטוחני שאיש לא יחלוק עליו. אבל הצעה זו מכניסה חידוש שיש בו משום סטייה מהחוק האנגלי, סטייה מבורכת, לפיה מוסמך יהיה בית־המשפט, גם במקרה שחוזה נעשה למטרה בלתי־חוקית, לעשות צדק בין הצדדים, אם לדעתו הדבר מחייב זאת. אבל חוששני שהניסוח של הסעיף עשוי לגרום לתקלות רציניות. איזה חוזה בטל לפי האמור בסעיף זה? — חוזה שמטרתו היא בלתי־חוקית. ומה המצב לגבי חוזה שמטרתו היא חוקית, אבל יש בו סעיפים הנוגדים את טובת הציבור, את המוסר, והם בלתי־חוקיים? יוצא איפוא שסעיפים שהם נוגדים את תקנת הציבור יהיה להם תוקף, כיוון שמטרת החוזה היא חוקית. לדוגמה:

החכירו לאדם דירה לארבעים־ותשע שנים. זה אחד הדפוסים המשפטיים הנפוצים לגבי מכירת דירה. המטרה של החוזה היא, לכל הדעות, מטרה חוקית. אבל בחוזה יש סעיפים הנוגדים את תקנת הציבור. למשל, אם נאמר בו שבתקופת החוזה חייב אדם להשתייך לאידגון מסויים, או לשבות ביום מסויים בשנה, שהוא איננו אחד החגים הרשמיים לפי חוקי המדינה, או לשמור על דינים מסויימים או לנהוג לפי אורח חיים מסויים. לאמור, הטלת חובות הנוגדות את תקנת הציבור.

יעקב נחושתן (גח"ל):
זו נקראת אחת המטרות של החוזה.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):
מטרת החוזה יכולה להיות קניית דירה או מכירת דירה.

יעקב נחושתן (גח"ל):
לא מטרה יחידה. יש עוד מטרות.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):
מהותו של החוזה מתבטאת במטרה. שאר הסעיפים הם סעיפי לוואי, שאין להם קשר מטריאלי למטרה העיקרית, שהיא, למשל, מכירת דירה. ייווצר מצב שהחוזה יהיה כביכול חוקי, כיוון שמטרתו היא חוקית. בהקדמה לחוזה ייאמר במפורש: הצדדים רוצים להתקשר לשם קניית דירה ומכירת דירה, וזאת היא המטרה המוצהרת בחוזה. יוצא שחוזה, בגלל היות מטרתו חוקית, גם הסעיפים שהם לכל הדעות בניגוד לתקנת הציבור יהיו חוקיים.

אני סבור שיש לתת את הדעת על זה ולומר בסעיף זה במפורש, שיכול חוזה להיות חוקי מבחינת מטרתו המוצהרת, אבל אותם מסעיפיו הנוגדים את תקנת הציבור, ניתן לבטלם.

יעקב נחושתן (גח"ל):
סעיף 35 מגדיר גם התנייה כחלק מהחוזה.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):
ודאי שזה חלק מהחוזה, אבל התנייה אינה מטרת החוזה. מטרה אינה התנייה.

אני מקווה שבוועדה ניתן דעתנו להוראה זו. עם כל ההערות האלה, אני מחייב את החוק ומקווה שהכנסת תזכה לחוקק אותו.

היו"ר מ. ביבי:
רשות הדיבור לחבר־הכנסת נחושתן, ואחריו לחבר־הכנסת אנקורין.

אסתר רזיאל־נאור (גח"ל):
זה דיון אישי. מדוע כולם מסיעה אחת?

היו"ר מ. ביבי:
כך רשומים לפי הסדר, ואין בכך פגם.

שניאור זלמן אברמוב (גח"ל):
זו לא אפליה. זו העדפה.

צבי צימרמן (גח"ל):
עוד מעט גם היושב־ראש בישיבה יהיה מאותה סיעה.

יעקב נחושתן (גח"ל):
כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה. אני מצטער שחברת־הכנסת רזיאל־נאור רואה פגם בכך שכולנו מאותה סיעה. הנושא הוא מקצועי ואין כאן עניין לפוליטיקה בכלל.

רבותי חברי הכנסת, אין ספק שהחוק המוצע יהיה אחד מעמודי התווך של הקודקס האזרחי הישראלי, כמו בכל קודקס אזרחי. הפרק הכללי שבחוק הזה, שעניינו דיני החיובים, הוא אחד החשובים בכל מערכת משפטית של חברה מתוקנת, והוא יעמוד, כמובן, במרכז החיים המשפטיים שלנו, במרכז היחסים המשפטיים בין בני אדם בארצנו. כאשר עיינתי תחילה בהצעת החוק היתה לי הרגשה שהוועדה שהכינה אותה, וגם אנשי משרד המשפטים שניסחו אותה, לא עשו עבודה כל כך יסודית ולא התעמקו יותר מדי בסוגיה, ושמעתי מפי חבר־הכנסת הלוי שגם לו יש ידיעה או הרגשה שכך היה.

החוק המוצע הוא חשוב מאוד, ואין ספק שהוועדה השקיעה בהכנתו עבודה רבה. הוא יציר של כמה וכמה שיטות משפטיות, ובסופו של דבר עשויה עובדה זו להכניס קצת מבוכה בקרב המשפטנים בארץ, שבדרך כלל הם חניכי האסכולה האנגלית. הצעת החוק מכילה בחלקה משהו מן המשפט העברי, כגון עניין גמירת הדעת. כנראה נעלם מעיניהם של מחברי הצעת החוק, שמונח זה לא יפורש על־פי המשפט העברי, אלא על־פי פקודת הפרשנות, כשם שהחוק כולו יפורש על־פי פקודת הפרשנות, וזו, כידוע, אינה דואה במשפט העברי מקור לפירוש מונחים משפטיים.

יש בהצעת החוק גם משהו מן המשפט הרומאי; ויש בה כמה הוראות, שלגביהן חלוקות הדעות, אם הן רצויות במשפט אזרחי של מדינה מתוקנת ובחברה כשלנו, שכן בהיותן בגדר חידוש עשויות הן להביא לידי אי־ודאות לא מועטה בקרב השופטים ועורכי־הדין בארץ.

יש בהצעת החוק גם משהו מן המשפט הקונטיננטלי. בסופו של דבר קשה להתמצא בבליל כזה של חוקים או של שיטות משפטיות.

משה נסים (גח"ל):
אולי לא בליל, אלא תרכובת.

בנימין הלוי (גח"ל):
שעטנז.

יעקב נחושתן (גח"ל):
אינני אומר שהשיטה הנוכחית היא יותר טובה. המשפט האזרחי שלנו, או פרק החיובים שבו, מורכב אצלנו בחלקו מן המשפט העותומני, בחלקו מן המשפט התורכי, ובחלקו מן המשפט הקונטיננטלי. חלק ממנו מקורו במשפט האנגלי, וחלק אחר מקורו במשפט הצרפתי, שהגיע באמצעות קוד נפוליון למשפט העותומני ומשם הועבר אלינו. המצב הזה גם הוא לא הגיח את הדעת, והרבה זמן חלף עד שהשופטים יצרו בפסיקתם דפוסים שיכלו פחות או יותר להדריך ולהנחות את המשפטנים בעבודתם.

והנה לפנינו הצעת החוק הזאת, שבאה לקבוע שוב תרכובת של כמה וכמה שיטות, ובתי־המשפט יתחילו מחדש לחפש את שביל־הזהב או את הפשרה בין כל

השיטות האלה, כיצד ליישב שיטה משפטית פלונית עם שיטה משפטית אלמונית.

עם זה, אי־אפשר להתעלם מכך שהצעת החוק הזאת מביאה לנו מספר חידושים שבחלקם הם קיצוניים, ובחלק ניכר גם טובים מאוד, חידושים שעד עכשיו לא ידענו אותם בארץ, חידושים שהיו חסרים במשפט האנגלי, ומיד אעמוד על החשובים שבהם ואגסה להסביר מה יתרונם ומה חסרונם.

הצעת החוק הזאת מביאה לנו את החידוש של עניין הפרת הסכם תוך כדי משא־ומתן, מה שנקרא Culpa in contrahendo במשפט הרומאי. הפרה זו היא זרה לנו. אנחנו היהודים בדרך כלל איננו אוהבים חידושים מסוג זה. אמנם עניין זה טומן בחובו דבר שהוא כשלעצמו חיובי מאוד — ניהול משא־ומתן בדרך המקובלת, ביושר ובתום־לב — אך אני חושש מאוד שהציבור שלנו לא יבין את ההלכה הזאת. מה פירוש הדבר — ניהול משא־ומתן ביושר ובתום־לב? כל זמן שלא התקשרו בחוזה, כיצד יכולים הסוחרים להתנהג? למשל, אסור לסוחר להגיד שיש לו הצעות אחרות, אם זה לא נכון, כי זה עלול להתפרש כמשא־ומתן שלא בתום־לב, ואם על־ידי כך נגרם נזק לצד השני, הרי אפילו לא נכרת חוזה, חייב אותו סוחר לפצות את הצד השני בעד הנזק. נושא זה לא זכה לתשומת־לב מספקת ומעמיקה מצד המציעים, וועדת החוקה, חוק ומשפט תצטרך לדון בו בצורה הרבה יותר מעמיקה.

חידוש אחר הוא מה שנקרא במשפט הרומאי jus tertii — הזכות המוענקת לצד שלישי. מושג זה אינו ידוע בדרך כלל במשפט האנגלי, חוץ מחריגים מעטים, והנה רוצים להכניס אותו לתוך החוק שלנו במלוא ההיקף — לתת זכות מלאה לצד השלישי לתבוע את טובת ההנאה המוענקת לו על־פי חוזה. אין ספק שזהו חידוש גדול, חוק זה הוא חלק מדיני החוזים, והוא קשור עם כמה חוקים ועם כמה הצעות חוק המונחות על שולחן הכנסת. למשל, כאשר באו לפתור את הבעיה של צד שלישי בחוק הזה, לא ראו כיצד מתקשר נושא זה עם חוק אחר — חוק המתנה. כידוע, בחוק המתנה יש סעיף בעניין התחייבות לתת מתנה. סעיף זה קובע כי מי שהתחייב לתת מתנה, רשאי לבטל את התחייבותו בתנאים מסויימים. והנה בהצעת החוק שלפנינו, בפרק הדן על זכותו של צד שלישי בחוזה, יש סעיף בעניין דומה, אבל הוא שונה מאותו סעיף בחוק המתנה. הכוונה היא לסעיף 38, האומר: "כל עוד לא נודע למוטב על זכותו לפי החוזה, רשאים הצדדים לחוזה לשנותה או לבטלה על־ידי שינוי החוזה; והוא, כשאין כוונה אחרת משתמעת ממנו." ואילו סעיף 5 של חוק המתנה, תשכ"ח—1968, אומר: "(א) התחייבות לתת מתנה בעתיד טעונה מסמך בכתב. (ב) כל עוד מקבל המתנה לא שינה את מצבו בהסתמך על ההתחייבות, רשאי הנותן לחזור בו ממנה." ברור שיש כאן סתירה; לפי סעיף 38 לחוק החוזים הכללי הוא אינו רשאי לחזור בו מההתחייבות אם נודע למוטב על ההתחייבות הזאת. לפי חוק המתנה הוא רשאי לחזור בו מההתחייבות אם המוטב לא שינה את מצבו כתוצאה מההתחייבות.

יש הרבה דוגמאות כאלה של סתירות בין החוקים — בין חוק המכר לבין חוק החוזים (חלק כללי), בין חוק המתנה לבין חוק החוזים (חלק כללי), ובין החוק הדן בתרופות בשל הפרת חוזה לבין החוק שלפנינו. כנראה נובעות הסתירות מכך שלא כל החוקים האלה עובדו על־ידי אותה ועדה, אלא על־ידי ועדות שונות, שיצאו מתוך אספקטים שונים והציעו פתרונות שונים לבעיות המשפטיות. לכן אין אחידות בשיטה. למשל, חוק המכר אינו מבוסס על אותן שיטות משפטיות שעליהן מבוסס חוק החוזים הנוכחי. שם יש קונצפציות אחרות.

חידוש נוסף, שהוא בוודאי חשוב מאוד, הוא הפרק הדן על ריבוי חייבים ונושים, שבא על־פי עקרון די יפה, אם כי עדיין יש מחלוקת בסוגיה זו בין המשפטנים בארץ ובאנגליה. לא אכנס לפרטים ולא אנתח את כל הסעיפים בעניין ריבוי נושים. גם בפרק זה כמה דברים הטעונים תיקון, ואילו היו מפנים את תשומת־לב הוועדה לכך, היא היתה משנה אותם.

אחד החידושים החשובים, לא רק בדיני החוזים, אלא בתחיקה בארץ בכלל, הוא עניין החלת פקודת הפרשנות על פירוש החוזים. זהו דבר שלא היה עד עתה בשום חוק. פקודת הפרשנות היא כידוע יציר אנגלי שעבר אצלנו ניסוח מחדש. יש נוסח עברי מחייב, ורוצים להחיל אותו, על־פי הצעת החוק הזאת, על חוזים. אותה פקודה חלה רק על חיקוקים ולא על מסמכים פרטיים.

בנימין הלוי (גח"ל):
הוועדה לא הציעה זאת.

יעקב נחושתן (גח"ל):
אני מתכוון לסעיף 27(ד) של הצעת החוק, המחיל מספר סעיפים של פקודת הפרשנות גם על חוזים. לו היו אומרים שאותם סעיפים שבפקודת הפרשנות יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על חוזים, היה הדבר ברור יותר. אולי כדאי היה לציין כי בכל מקום שכתוב "חיקוק", יש לקרוא "חוזה" או "חיוב". מוצע להחיל את סעיף 9(א) לפקודת הפרשנות על חוזים. סעיף זה אומר: "מלים וניבים שהוגדרו בחיקוק, ופקודה זו בכלל, משמעותם כהגדרתם כל עוד אין בגוף העניין, או בהקשר, דבר הסותר אותה משמעות או שאינו מתיישב עמה; וכל שינויי צורה דקדוקיים שלהם וכל ניב כיוצא בהם יתפרשו על דרך זו." אני חושב שסעיף 9(א) בעצם מחיל על פרשנות של חוזים וחיובים את כל פקודת הפרשנות, מא' עד ת', כי כתוב בפירוש: "מלים וניבים שהוגדרו בחיקוק, ופקודה זו בכלל". אני בטוח שלא לכך התכוון מציע הצעת החוק.

לא ברור גם מה הכוונה בהחלת סעיף 36 לפקודת הפרשנות על פירוש חוזים. נאמר כי הודעה שנשלחה בדואר, יש להניח כי נמסרה תוך זמן מסויים. היום אין הדבר הזה כל כך בטוח, מה גם שמדברים על שביתה חדשה של דוורים. דרך אגב, הניחו למתקשרים בחוזה אפשרות לשנות את הסעיף הזה. יש חובה להחיל את פקודת הפרשנות על כל הסעיפים המנויים כאן.

פרק זה על פירוש חוזים חל גם על מה שאיננו חוזה, היינו על חיובים והתחייבויות. בסעיף 64 נאמר, שפרק ג' יחול גם על "פעולות משפטיות שאינן בבחינת חוזה". צריך לבחון את העניין בצורה יסודית, כדי למנוע תקלות בעתיד.

בין החידושים בחוק הזה יש כמה וכמה חזקות — פרזומציות — חשובות מאוד. לדוגמה: תנאי דוחה, המצויין בסעיף 28 של הצעת החוק. יש כאן דברים

יפים. יש צורה מעניינת של פתרון בעיות משפטיות, שעד עכשיו התקשו בהן. יש גם חזקות של "גמירת הדעת" ופתרונות משפטיים אחרים.

חידוש נוסף — חבר־הכנסת הלוי כבר הזכיר אותו — הוא בנוגע לאומד דעתם של הצדדים. זה הרבה יותר מאשר כוונת הצדדים, ולא כל כך מוגדר.

ויש בחוק זה דבר החורג ממה שהיה מקובל עד עכשיו: השלמת חוזה או חיוב — לא בצורה הידועה לפי החוק העותומני בעניין הפרוצדורה האזרחית. לשופט מותר היה להוסיף את הדברים הטפלים. כאן אין סייג להשלמת החיוב או החוזה. אף החידוש הזה, לדעתי, דורש עיון הרבה יותר מעמיק ומקיף כדי לדעת לאן הדבר יכול להביא ומה למעשה נקרא כריתת חוזה, בדברים עיקריים, ומה נחוץ לכריתת חוזה — אם מספיק לומר "גמרתי" ואז הכל יהיה בבחינת השלמה.

בסעיף 48 להצעת החוק נאמר: "חיוב לתשלום שלא הוסכם על שיעורו, יש לקיימו בתשלום של סכום ראוי". מה פירוש "סכום ראוי"? מי יקבע מה זה סכום ראוי? אם אתחייב לשלם סכום מסויים, מי יקבע מה הסכום הראוי? הרי להתחייבות לא צריכה להיות תמורה. אם אני מתחייב לשלם כסף, איך אפשר לקבוע את הסכום הראוי? אני מבין מה זה שכר ראוי, או מה זה מחיר ראוי, אבל סכום ראוי לגבי חיוב לתשלום — זה חידוש מהפכני. אני חושב שיש למחוק זאת.

בדרך כלל הצעת החוק הזאת חשובה מאוד. הושקעה בה עבודה רבה. אני מצטרף לדעתו של חבר־הכנסת הלוי, שיהיה צורך, בוועדת החוקה, חוק ומשפט, להשקיע הרבה מחשבה כדי לתקן את הצעת החוק ולהוציא ממנה דבר מושלם.

היו"ר צ. צימרמן:

רשות הדיבור לחבר־הכנסת ארי אנקוריון, ואחריו — לחבר־הכנסת גדעון האוזנר.

ארי אנקוריון (המערך, עבודה—מפ"ם):

אדוני היושב־ראש, חברי הכנסת הנכבדים. קדמו לי בוויכוח שלושה חברי כנסת, משפטנים. נושא זה איננו קונטרוברסי בין הסיעות. יש לי הרגשה של תמימות דעים גדולה ביחס להרבה הערות שנשמעו לפני. החוק הזה מהווה רפורמה שהגיע זמנה. הגיע הזמן להשתחרר מהזיקה של החוק האזרחי בארץ לדיסציפלינות משפטיות שונות — החוק העותומני, כללי המשפט המקובל האנגלי ועקרונות דיני היושר האנגליים.

החוק הזה, שהוא החלק הכללי של דיני החוזים, הוא צעד גדול קדימה בכיוון של התעצמות החוק הישראלי. מגיעה הערכה לחברי הוועדה הציבורית וליושב־ראש המלומד שלה, פרופ' טדסקי, שטרחו ועיבדו הצעה המהווה את היסוד להצעת חוק זו. אולם בעוד שהחוק, כפי ששמו מעיד עליו, מטפל בעקרונות הכלליים של דיני החוזים, הרי הפרק השישי, שהוא חלק מדיני החיובים ומטפל בבעיה המיוחדת של ריבוי חייבים ונושים, איננו שייך לנושא הנדון ולא ברור למה הכניסו אותו למסגרת של הצעת החוק שלפנינו. ההגיון אומר, שחלק זה של חוק החוזים, שהוא במהותו המבוא הכללי לפרק על החוזים, היה צריך לבוא לדיון לפני הסוגיות המיוחדות, כגון מכר ומתנה, ערבות, משכון וכו', שכבר עברו את כור ההיתוך של החקיקה בכנסת.

מבחינת שלבי התיכנון זוהי טענה מוצדקת, אולם מה לעשות? החיים דורשים שנתקדם, ואין גם כל אסון אם הסוגיות באות לפנינו כפי שהן מוגשות לנו על־ידי משרד המשפטים. אולם חובה מיוחדת תהיה מוטלת על הוועדה שתטפל בניסוחו הסופי של החוק, ועדת החוקה, חוק ומשפט, לדאוג להתאמה בין החלק הכללי והסוגיות המיוחדות, והחברים הנכבדים שקדמו לי העידו על כמה אי־התאמות שעמדו עליהן. הנה, למשל, מטפלת ועדת החוקה, חוק ומשפט כעת, בקשר לחוק אחר, בשאלת הדרך והמועד למסירת הודעה לפי החוק הדן בתרופות בשל הפרת חוזה. גם החוק הכללי שלפנינו מטפל בסוגיה זו. אמנם כאן מדובר על הודעה בקשר להצעה ולקיבול ושם על הודעה בטרם הפרה, אבל העניינים דומים. אנחנו מדברים באופן מהותי על הודעה וקשה להניח שההגדרות צריכות להיות שונות.

פרק א', הדן בכריתת החוזה, הוא הגיוני ועקבי. מובן שאין חידוש בכך שאומרים שחוזה נכרת בדרך של הצעה וקיבול. שימת הדגש על גמירת דעתם של הצדדים להתקשר בחוזה חשובה ביותר.

הצעת החוק מאפשרת גם הצעה על־ידי פנייה לציבור. בהחלט אפשר ללמוד מהסייגים או מהנסיבות אם ההצעה היא הצעה מחייבת שיש בה משום גמירת דעת להתקשר בחוזה או לא. למשל, הצגת מוצר או מצרך בחלון ראווה, עם מחיר, יש לראותה כהצעה מחייבת; מה שאין כן הודעה בעתון על הצעה למכור מכונית, האומרת בפירוש שאין המוכר רואה עצמו קשור בהצעות לקנות שתבואנה מצד קונים פרוספקטיביים.

ביטול הצורך בתמורה — "קונסידריישן" בלעז — שירשנו מהחוק האנגלי הוא בוודאי לגבינו עניין מהפכני. יש בשאלת הצורך בתמורה פנים לכאן ולכאן. אני סבור שהשאלה הזאת ראויה לדיון מעמיק ומפורט בוועדה. בצדק העיר חבר־הכנסת הלוי על המשך קיומו של מוסד התמורה בחוק השטרות. הנה לפנינו דוגמה חותכת לבעיית ההתאמה ומציאת איזו לשון אחידה, מושגים אחידים, בחוק שלנו בכללו.

הדיון המדוקדק של הצעת החוק בדרכי ההצעה והקיבול, במועדים המחייבים, באפשרות החזרה מן ההצעה ומן הקיבול והסייגים להם — כל זה ראוי לשבח. אולם יש פרטים חשובים המעוררים ספיקות רציניים. לדוגמה, איננו בטוח אם מות הניצע או המציע, כאמור בסעיף 4, הוא נימוק מספיק בכל מקרה לפקיעת ההצעה. מה, למשל, אם נשלחה ההצעה לבית מסחר שבעליו מת לאחר שנשלחה ההצעה והבן היורש, הממשיך בעסקי אביו, מקבל את ההצעה? האין בכך משום הפרעה לחיי מסחר תקינים, שבהם הפירמה המסחרית היא הקיימת בפועל, גם אם בעליה הפיסיים נפטר ויורשיו באו במקומו?

כן איננו בטוח שיש לקבוע נורמה מיוחדת למקרה שהשינוי המוצע על־ידי הניצע אינו מהותי, נורמה שונה מהכלל שבהצעת החוק, בסעיף 11, שקיבול שיש בו תוספת, הגבלה או שינוי אחר לעומת ההצעה, כמוהו כדחיית ההצעה וכהצעה חדשה. יש כאן פתח לחילוקי דעות בין הצדדים לגבי השאלה מה זה "שינוי שאינו מהותי", וממילא פתח לסיכסוכים ומשפטים בין הצדדים.

בקשר לתורת culpa in contrahendo שבסעיף 12 מכניס לדיני החוזים אצלנו, הייתי מבחין בין חוזה

שנכרת והיתה בו הטעיה בגלל חוסר תום־לב לבין חוזה שטרם נכרת והיה בו משא־ומתן שלא הגיע לכלל כריתת חוזה. נדמה לי שהחיוב בפיצויים לא רק בעד הנזק שנגרם עקב כריתת החוזה, אלא גם בעד הנזק שנגרם לצד השני עקב כניסתו למשא־ומתן, הוא מרחיק לכת מדי.

מוצא אני סתירה בין הכלל שבסעיף 14(ב), המאפשר לבית־המשפט לבטל את החוזה לפי בקשת צד שהתקשר בחוזה מתוך טעות גם כשהצד השני לא ידע ולא היה עליו לדעת על כך, לבין ההוראה המאפשרת לבית־המשפט לחייב את הצד שטעה בפיצויים בעד הנזק שנגרם לצד השני עקב הביטול. ממה נפשך: אם טעות היתה כאן, ובית־המשפט מתחשב בה ומבטל את החוזה — מה עניין כאן לפיצויים שיוטלו על הצד שטעה?

לעומת זה, האין ההצעה מרחיקה לכת כאשר בניגוד לכלל הידוע שאי־ידיעת החוק אינה פוטרת מעונש, מציעה היא דין אחד לטעות בעובדה ולטעות בחוק?

יעקב נחושתן (גח"ל):
זה במשפט פלילי.

ארי אנקוריון (המערך, עבודה—מפ"ם):
כן, במשפט פלילי, אבל הרעיון הוא אותו רעיון, ובמהותו זה אותו דבר.

סעיף 33, המתייחס לחוזים של משחק, הגרלה והימור, אינו ברור. הסעיף קובע שחוזים כאלה, שלפיהם צד עשוי לזכות בטובת־הנאה על־פי ניחוש, יותר מאשר על־פי הבנתו, אינם עילה לתביעת אכיפה או לפיצויים. האם המלים "תביעת אכיפה" כוללות גם תביעה כספית שהובטחה למהמרים? אם כן — למה זה לא נאמר בשפה ברורה ופשוטה?

נכון שסעיף 34, הדן בחוזה למתן ציונים, תואר או פרס, ניתן בעקבות פסק־דין של בית־המשפט, אבל האם המסקנה הגורפת שבסעיף זה היא צודקת?

שר המשפטים צדק בהדגישו את חשיבותו של פרק ד', המטפל בחוזה לטובת אדם שלישי. ואמנם זכויות לפי חוזה כזה הן שכיחות למדי — בפוליסות ביטוח או בקופות תגמולים וכיוצא בזה — וטוב שיינתן מעמד משפטי מוצק למוטב שהוא צד שלישי. אשר לסייגים שבהם רשאי הצד המתקשר לבטל את זכותו של המוטב, מן הראוי שהוועדה אשר תטפל בחוק תבדוק בקפדנות את הסייגים האלה.

אדוני היושב־ראש, סעיף 50 מבטל את כל הערך של נובציה כאשר החייב מתחייב בחיוב חדש כלפי הנושה לשם קיומו של חיוב קודם, או שהעביר לו לשם כך זכות כלפי אדם אחר. הייתי סבור, שכדי למנוע סיכסוכים יתרים, מוטב כי החזקה תהיה שהחיוב החדש או הזכות המועברת מבטלים את החיוב הקודם, אלא אם כן הסכימו הצדדים ביניהם אחרת; במלים אחרות: ההיפך ממה שמוצע בסעיף הנדון בהצעת החוק.

לא ברור לי מדוע באין הסכמה בין הצדדים על סולידריות בין מספר חייבים, החזקה של החוק, לפי סעיף 57, צריכה להיות על קיום סולידריות ביחס לחיוב אחד על־ידי החייבים.

לבסוף, אדוני היושב־ראש, רצוני להעיר שלא נראית לי ההוראה הכללית הגורפת בעניין החלת פרקים שלמים של חוק זה גם על פעולות משפטיות שאינן בבחינת חוזה, וכן על חיובים שאינם נובעים מחוזה. דברי ההסבר שבהצעת החוק מביאים כדוגמאות הצהרות משפטיות חד־צדדיות, אופציות, הודעות ועוד, ונשארת הפירכה בנוגע ל"קוואזי קונטרקטס", כפי שהעיר חבר־הכנסת הלוי. אם כוונת המחוקק היא להחיל את החוק או פרקים ממנו על עיסקאות מסויימות שאינן בגדר חוזים, מוטב שייאמר הדבר במפורש, ואז נראה לאילו עיסקאות זה מתאים ולאילו לא.

ברור שהערותי הן חלק מזער ממה שאפשר להעיר על הצעת החוק. אבל ההצעה היא תורה שלמה, ואני משאיר לעצמי את הזכות להעיר על סעיפי ההצעה בעת הדיון בוועדה.

אדוני היושב־ראש, אני מצטרף להצעת שר המשפטים להעביר את ההצעה לוועדה, להכנתה לקריאה שנייה ושלישית, ואני מרשה לעצמי לנבא, שיעבור זמן רב עד שהחוק יחזור למליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

היו"ר צ. צימרמן:
רשות הדיבור לחבר־הכנסת האוזנר, ואחריו — לחבר־הכנסת ארזי.

גדעון האוזנר (המפלגה הליברלית העצמאית):
אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. במלאת עשור להקמת המדינה נערך בירושלים כנס משפטנים בין־לאומי ובו עלה ויכוח בשאלה אימתי נוכל לנתק את עצמנו מעקרונותיו של המשפט האנגלי לגבי יסודות משפטיים עקרוניים. היו בין המתווכחים שיעצו לנו להו־סיף ולהחזיק בעקרונות ההם ובלקחם לפחות עוד כ־25 שנה. והנה עברה כמחצית התקופה מאז ואנו מרגישים כי הנסיון המשפטי שנצטבר, ועמו הלקח שלמדנו בינ־תיים מן הדינאמיות של חיינו, מאפשרים לנו כבר היום להציע, לדון ולקבל את החלק הכללי של חוק החוזים שלנו, כלומר: שיטה משפטית אשר יונקת ממקורותינו, מבוססת על נסיוננו וחותרת לתפיסה ישראלית חדשה. המשפטנים יצטרכו להיפרד מספרי המשפט האנגליים ומן הפרשנות הבריטית — גם האמריקאית — ולהטות כתף יחד עם השופטים כדי שהקודקס הזה ילבש עור וגידים, לפי נסיוננו וצרכינו.

יש הבדלי גישה עקרוניים בדבר חובות צדדים במשא־ומתן ובביצוע חוזה בין שיטות משפט שונות. יש שיטת משפט המטילה על הקונה את חובת הזהירות, לפי הכלל הרומי המפורסם "ייזהר הקונה" (Caret Emptor). על כלל זה ועל מה שמשתמע ממנו נכתבו ספרי פרשנות מרובים, הייתי אומר נכתבו ספריות של־מות. מה שמוצע לנו כיום הוא גישה רעננה במחשבה ובביטוי, תוך ריצון לתת בידי המשפטן והאזרח חוק בסיסי הכתוב בלשון שכל אדם יכול להזדקק לה, שהיא מובנת, מפני שחוק איננו מוכרח דווקא להיות מסובכל ומסובך עד כדי כך שאי־אפשר להבינו. והנה ההצעה הזאת תוכיח.

כמובן, יהיה צורך לתאם עכשיו אותם החוקים בקודקס האזרחי, שכבר קיבלנו בינתיים, אל היסודות אשר נאמץ לעצמנו כעת עקב הצעת החוק הזאת. אם מדובר בעניין התמורה — הרי כשלעצמי אני מחייב את ביטול התמורה כדרישה חיונית בכריתת חוזה. בלאו הכי כבר כירסמו ההלכות הפסוקות בתקיפותה של התמורה

בשטחים רבים. וגם באנגליה, מולדת השיטה עצמה, הוצע לבטל את התמורה, ואינני סבור שאנו צריכים להחזיק עוד בעקרון המיושן.

אבל עיקר העיקרים אני רואה פה בשני סעיפים בחוק — הסעיפים 12 ו־41 — לגבי הצורך בתום לב במשא־ומתן ובתום־לב בביצוע. זהו קו ההנחיה הראשי שלנו, אשר יגובש בוודאי לאוסף תקדימים ברבות הימים. כי משא־ומתן בין צדדים, העומדים להיכנס לחוזה, איננו הזדמנות להערכה או למשחק־מחבואים הדדי. צריך שיהיה תום־לב. ואילו ביצוע חוזה איננו זירה לשנינות פרשניות ולמערכת התחמקויות, אלא לביצוע בתום־לב. והעקרונות האלה שניהם, כשהם חלים על שתי התקופות הקובעות בעניין חוזים — על תקופת המשא־ומתן ועל תקופת הביצוע — הרי הם תמרורים חשובים בחקיקה הישראלית. גם הרעיון שהצדדים חזקה עליהם שנתכוונו לדברים המקובלים והסבירים, ודיברו בלשון בני אדם, הוא עקרון סביר וטוב. כי הרי אם לא התכוונו לכך, ואם ביטוייהם יוצאי דופן, אם הם מתכוונים לאו דווקא לדברים המקובלים והרגילים שכל הבריות מתכוונים אליהם — כי אז יאמרו־נא זאת בלשון ברורה. היוצא־דופן המיוחד הוא הטעון התנייה מפורשת.

כשאני מקבל בברכה את העקרונות הללו הרי בוודאי דואג אני גם לכך שהחוק שנקבל יתן מעתה הדרכה מספקת למתקשר בחוזה, לעורך־הדין ולשופט. ובאן אעיר מספר הערות לפרטים.

בסעיף 2 נאמר כי מספיקה הצעה כשהיא מסויימת כדי שתהיה כריתת חוזה. המלה "מסויימת" משאירה מקום לספיקות. שהרי נאמר עוד בהמשך הצעת החוק, בסעיף 26, שאפשר להשלים את ההצעה והקבלה לפי אומד דעתם של הצדדים. אבל, אדוני היושב־ראש, השלמה אפשר לתת למה שהוא בכל זאת מושלם כשהוא לעצמו. כשאין לך דבר שלם, כשאין לך עדיין חוזה שהוא שלם ולא רק מסויים, כשהוא לא רק מגדיר את הנושא אלא גם מקיף את הבעיות השונות המצריכות תשובה באותו חוזה — השלמה לפי המוצע כאן מה תועיל?

לפיכך הייתי מציע שבסעיף חשוב ובסיסי זה ייאמר כי ההצעה צריכה להיות מסויימת ושלמה, כדי לרמוז שרק דבר המושלם בגדר עניינו הוא המסויים שאפשר לקבל אותו ולקשור את החוזה על פיו.

בנימין הלוי (גח"ל):
שיהיה גם מוכר.

גדעון האוזנר (המפלגה הליברלית העצמאית):
אני רואה שקשה לחבר־הכנסת הלוי להינתק מהגדרות פוליטיות לגבי נושא גבולות המדינה.

בנימין הלוי (גח"ל):
לא, זוהי האנלוגיה.

גדעון האוזנר (המפלגה הליברלית העצמאית):
על האנלוגיה — תודה. אני מקבל את הרעיון שיהיה גם מוכר.

העירו כאן על סעיף 4, לגבי מותו של אחד מבעלי ההצעה. כאן מוצע להשתמש בביטוי "ניצע". אולי זה שוב, אם תשתמש באנלוגיה, קצת מלשון "נץ", גם הוא ביטוי שהיום משתמשים בו. אני יכול להבין את הרעיון הטמון בהצעה, שמותו של הניצע, לפני שההצעה נתקבלה, מפקיע את ההצעה. אבל הרי הכל תלוי בנסיבות. יכול להיות שאין כל צורך לבטל, אפילו במקרה כזה, את ההצעה, מפני שייתכן ויורשיו יוכלו לבוא במקומו.

נאמר כאן כי שתיקה אינה בגדר קבלה. אני רוצה להעיר על מנהג שנעשה רווח, שמציעים לאנשים הצעות על־ידי כך ששולחים להם ספרים או טובין אחרים, לפי כתובתם, לבתיהם, ואומרים להם: בבקשה, אם אינכם חפצים בטובין הללו, אינכם חייבים לקבלם, אבל אתם יכולים להחזיר אותם. כלומר נעשית איזו מין הצעה שהצד המקבל את ההצעה חייב לנקוט עמדה לגביה. אם ישמור את החפץ אצלו — הרי הוא חייב לשלם תמורתו; אין רצונו לשמור — הוא חייב לעשות איזה דבר. אני חושב שאנחנו צריכים לגדור את הגדר הזאת, שכופים עלינו לנקוט עמדה לגבי הצעות שלא ביקשנו.

לכן לא די במה שנאמר בסעיף 6(ב) לגבי שתיקת הניצע, אלא צריך לומר שהצעה כזאת לאו הצעה היא בכלל, ושאין האדם המקבל טובין כאלה חייב בכלל לעשות איזה דבר כדי שיצא ידי חובתו.

נעשה נסיון להגדרה פשוטה ומובנת של המונח המשפטי "טעות". אבל הכדיכה יחדיו של שני סוגי הטעויות, של טעות בחוק וטעות בעובדה, עם אותן המסקנות ועם אותן ההגדרות — אינני חושב שהיא מוצלחת. כבר נאמר כאן בוויכוח: אנחנו נזקקים להנחה משפטית, לצורך החוק הפלילי לפחות, שחזקה על כל אחד שהוא יודע את החוק, שאם לא כן לא נוכל לבצע את דיני העונשין במדינה. אמנם לא חזקה על כל אדם המתקשר בחוזה שהוא יודע את החוקים כולם; אין אדם שיכול להתיימר כי אכן הוא יודע את כל החוק, אבל חזקה עליו שהוא יתעניין בדברים הבסיסיים הנוגעים לאותו עניין.

אם אדם קונה חלקת קרקע, והוא מאמין שיוכל להקים עליה בית רב־קומות מפני שחלקת קרקע זו מסווגת באזור מתאים, ותוך כדי הדברים הצד האחר, המוכר, אינו קובע בדיוק את האזור שבו מסווגת אותה חלקת קרקע — האם באמת מן הדין לאפשר או לקונה להסתלק ממקח זה ולומר: אני חשבתי שהחוק החל על המקרה הוא כך וכך, אני טעיתי, מקחי מקח טעות, אני רוצה להסתלק מן החוזה? בכל זאת חובת בדיקה איזו שהיא חלה גם על הקונה; חובת בירור של הצד המשפטי בכל זאת חלה עליו.

בוודאי הטעיה בזדון מצד המוכר היא עילה טובה לביטול החוזה. אבל שכל טעות בחוק תאפשר לאדם להתנער מהתחייבותו, בכל מקרה שבו היה על הצד השני לדעת את הטעות הזאת — זה מדחיק לכת. גם אינני יודע איך יפורש הענין הזה, שהצד השני היה עליו לדעת עליו. מה צריך לדעת מוכר אותה חלקת קרקע לגבי טעותו של הקונה? הייתי מציע שננסה לקבוע את אפשרות ביטול החוזה עקב טעות בחוק לגבי הדברים הבסיסיים, ונשמור על אבחנה בין טעות בחוק לטעות בעובדה.

ועוד דבר: אפשר לבטל חוזה אם יש להניח שלולא הטעות לא היה האדם מתקשר בחוזה. חושבני שאנחנו משתמשים בנוסחה משפטית רופפת מדי. לא

די בכך שאפשר להניח, צריך שתהיה אפשרות להוכיח, שעל כן לפי כל הנסיבות, אילו ידע הצד האחר מה הם הדברים הנכונים, לא היה נכנס לחוזה. לא הנחה סתם בעלמא, אלא בגדר הוכחה מוכחת.

לא ברור לי סעיף 7, הדן באפשרות לזכות אדם שלא בפניו. מזכים אדם שלא בפניו על־ידי מתנה. יש לנו חוק מתנה. אם צריך להכניס לתוכו גם הצעה של מתנה — ניחא, נעשה זאת שם, שם מקומו. גם מתנה יכול מקבל מתנה לדחות. קבענו כך בחוק המתנה. נראה לי שההצעה של סעיף 7 כאן אינה במקומה.

לגבי העושק, בסעיף 19 — לית מאן דפליג שאין צד רשאי לנצל חולשה שכלית או מצוקה של הצד האחר. אבל מה פירוש שאי אפשר לנצל חוסר נסיון של אדם? בא איש והוא מוכר מחפצי ביתו או תכשיטיו; הוא אינו יודע את המחירים ומוכר בזול, והצד השני קנה אותם באותו מחיר; אחר כך יבוא המוכר, לאחר שיברר את המחירים, ויאמר: אני מצטער, אינני סוחר תכשיטים, אינני בעל נסיון, אינני רוצה במקח הזה, בבקשה לבטל את החוזה. אינני חושב שאנחנו צריכים לאפשר לאנשים, בגלל חוסר נסיון מסחרי, להסתלק מעיסקות שעשו. זה לא עושק. אדם צריך לדעת מה הוא עושה.

הצעת החוק שלפנינו אינה קובעת איזה עיסקות אפשר להוכיח גם כשהן נעשות בעל־פה, והיכן יש חובת הוכחה בכתב. נכון באמת שעניין החוזה הכתוב שייך יותר למערכת דיני ההוכחה. אבל יהיה מוזר אם אנחנו כבר עושים את הרפורמה המפליגה בעקרונות המשפטיים, ואילו לגבי בעיה חשובה ומרכזית זו — על מה צריך לעשות חוזה בכתב — נשאיר איזה סעיף 80 של הפרוצדורה העותומנית שדן בעניין של הוכחות בכתב על עיסקות של למעלה מעשר לירות. לכן עניין זה מצריך כעת השלמה דחופה, דווקא לאור הרפורמה הרחבה שנעשית.

מעשה בעתו הוא החלת כללי פרשנות גם על חוזים. ודאי, אם כללי פרשנות של פקודת הפרשנות כוחם יפה לפרש חוק — מותר להניח שכוחם יפה גם למטרות של מסמכים פרטיים. אבל צריך לבדוק יפה את כל הסעיפים שאנחנו רוצים לאמץ לעצמנו לצורך תודת החוזים. נראה לי שיש כאן כפילות מסויימת, ואעיר רק הערה אחת בעניין זה. החלת סעיף 6 לפקודת הפרשנות פירושה, שעכשיו מעשה שלא נקבע זמן לעשייתו בחוזה יש לעשותו בכל המהירות הראויה. ואילו לפי סעיף 43 בחוק, אם לא הוסכם על מועד קיום החיוב יש לקיימו זמן סביר לאחר כריתת החוזה במועד שיקבע הנושה. כלומר אנו מפעילים שתי הוראות לגבי הביצוע, פעם אחת בחוק עצמו ופעם אחת דרך האשנב של פקודת הפרשנות, כאשר משתמשים בשני ביטויים שונים ומרבים אי־ודאות.

החוק משחרר את בתי־המשפט מן האינסטנסיות היתירה של טיפול בחוזה בלתי חוקי. עד היום היה השופט מצווה לדחות מעליו חוזה כזה, ואפילו אם צריך היה מבחינת עשיית צדק לצוות על השבת כסף או החזרת זכויות. גם אם הצדדים הסתבכו בעיסקה בלתי־חוקית, קצרה ידו של השופט מלעשות זאת. אני חושב שטוב שבתי־המשפט יטפלו גם בחוזה כזה ויראו מה ניתן לעשות כדי לעשות דין צדק לצדדים.

סעיף 34 דן בענייניים, שלפי הגדרת השופט האמרי־קאי פרנקפורטר אינם שפיטים. אינני בטוח אם לא הרחקנו לכת בסעיף זה. נאמר שחוזה שלפיו יינתן פרס אינו ניתן לשפיטה. אם אדם נכנס למוסד אוניברסיטאי, המודיע כי מי שיזכה לציון גבוה ישוחרר משכר לימוד, ואדם הבוטח בכשרונו, בכוחו ובשקידתו נרשם למוסד כזה, מדוע לא יוכל לעמוד על זכותו לקבל אותו פרס בדי שנה בשנה, אם יעמוד בתנאי הקבלה של המוסד?

אני מסכים שחוזה, לפיו מוענקים תוארים, ואינני יודע איזה תוארים מוענקים במדינת ישראל...

בנימין הלוי (גח"ל):
תואר "חתן התנ"ך".

גדעון האוזנר (המפלגה הליברלית העצמאית):
אני יודע. אבל אינני יודע אם בגללו בא סעיף זה. על כל פנים הרחקנו לכת בעניין הפרסים. אם מישהו מתייצב לתחרות שנקבע שבסיומה, אם יצא מנצח יוענק לו פרס, מדוע לא יוענק לו הפרס ומדוע לא יוכל לתבוע אותו?

החידוש שבפרק ד' — חוזה לטובת צד שלישי — בולט מאוד. זה נושא שהיה כאוב בהיעדרו, ובתי־המשפט היו נזקקים למעשי לוליינות משפטית כדי לאפשר למוטב של חוזה כזה לקבל זכויותיו. אבל אני חושב שכל הבעיה של חוזה כזה אינה מתמצית באותם 5 סעיפים, וצריך יהיה להשלים את הפרק הזה בכמה הוראות חדשות.

בבעיית דחיית קיומו של חיוב חוזי דן סעיף 45 להצעת החוק, בלי — כפי שנאמר בדברי ההסבר — לאמץ את התורה המשפטית הכרוכה בכך. ספק רב בלבי אם הדבר ניתן. יש תודה שלמה ובה הלכות מפורטות מתי אפשר להתיר לדחות קיומו של חיוב בלי שעל־ידי כך מתבטל החוזה ובלי שניתן לצד השני לתבוע פיצויים. הרצון לקבל חלקה של שיטה על־ידי סעיף זה לבדו, חוששני שלא יעלה יפה. ומה יהא על עניין הדחיות והארכות שהצדדים נותנים זה לזה? הבעיה שהועמדה לפנינו בהצעת החוק — וכבר הזכירו אותה קודמי בוויכוח — מקומה בהצעת חוק התרופות על הפרת חוזה. אם בכלל, הרי סעיף זה מקומו בסוגיה שעוסק בה חוק התרופות על הפרת חוזה. כי אימתי יש לתת תרופה על הפרת חוזה? כאשר נדחה קיומו של החיוב.

הצעת החוק בכללותה מקדמת את המשפט הישראלי והיא בוודאי תעשיר את ספר החוקים שלנו. עלינו לתת דעתנו על כך שתהיה שלמה וטובה, שהרי אם יש שטחים שבהם מדינת ישראל לא תוכל להתחרות עם מדינות עשירות וגדולות, — והיא בוודאי לעולם לא תהיה המדינה העשירה ביותר, ואולי גם לא החזקה ביותר — אין כל סיבה שבשטח המשפט ועשיית צדק לא תעמוד מדינת ישראל בשורה הראשונה, בפסגה של אומות תבל.

היו"ר צ. צימרמן:
רשות הדיבור לחבר־הכנסת ארזי.

ראובן ארזי (המערך עבודה—מפ"ם):
אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. ראויים לברכה כל אלה שנתנו ידם להכנת חוק החוזים, שאנו דנים בו היום. העקרונות שעליהם מבוסס החוק הם סבירים ומתקדמים. החוק בהיר בניסוחיו ועיקר מעלתו שהוא בא במקום הדינים העותומניים והאנגליים, אשר סירבלו את הנושא ויצרו קשיים בהחלת הדינים. החוק מכיל כמה

חידושים חשובים חיוביים, ולא נותר אלא להביע תקווה כי שאר החלקים הדרושים לשם יצירת קודקס אזרחי כולל יושלמו בהקדם האפשרי.

הקשיים הנגרמים למחוקק בגלל הטיפול בחלקים־חלקים של הקודקס האזרחי בולטים, אם ניקח לדוגמה את הצעת חוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), הצעה הנמצאת כעת בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ונשווה אותה להצעת חוק החוזים הנדון כיום. אם נבחן, למשל, את שאלת המינוח נראה שבהצעת חוק התרופות נמצא המונח "ביטול" במשמעות אחרת מאשר בהצעת חוק החוזים. לפי הצעת חוק התרופות רשאי הנפגע לבטל חוזה עקב הפרה יסודית על־ידי הצד שכנגד. לכן הביטול הוא תרופה של חוזה בר־תוקף, נוסף לתרופות אחרות. ואילו ביטול בהצעת חוק החוזים הוא ביטול מסוג אחר, שבשבילו הונהג בזמן האחרון המונח "איון", מלשון "אין". הביטול עקב הפרת חוזה אינו מבטל את החוזה מתחילתו, אלא מזמן הפרתו. אבל הביטול לפי החוק הנדון כעת מבטל אותו מתחילתו, בהתאם לסעיף 13, בו נאמר: "חוזה שנכרת למראית עין בלבד — בטל". ביטול, או יותר נכון, "איון" כזה, כבר אינו מאפשר החלת חוק התרופות, שלפיו תנאי מוקדם להחלתו הוא חוזה בר־תוקף בהתאם להגדרה שבסעיף 1 של חוק זה. לכן מתייחס סעיף 23 מהצעת חוק החוזים לתרופות שאינן כלולות בהצעת חוק התרופות.

הנני מציע איפוא שוועדת החוקה, חוק ומשפט, העומדת לסיים את דיוניה בחוק דיני החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשהה את סיום הדיון, כדי שתינתן האפשרות לבחון כמה בעיות, ולא רק בקשר למינוח, המתעוררות מההוראות הכלולות בחוק הכללי.

שאלת מינוח אחיד בכל החוזים העשויים להתאחד במשך הזמן לקודקס אזרחי מתעוררת גם בסעיף 24, בו נאמר: "חוזה יכול שייערך בעל פה, בכתב או בצורה אחרת, זולת אם החוק או הצדדים התנו תקפו בעריכתו בצורה מסויימת". בחוק המקרקעין, שנתקבל על־ידי הכנסת לפני שנה, נאמד שחוזה בקשר למקרקעין טעון מסמך בכתב. כדאי לאחד את המינוח בשני החוקים האלה ולהוסיף בהצעת החוק הנדונה כעת הוראה בקשר לתוצאת חוסר צורה נכונה. האם חוזה המקרקעין, המחוסר צורה לפי סעיף 8 מחוק המקרקעין וסעיף 24 מחוק החוזים, הוא בטל, או אולי הוא רק לא ניתן לאכיפה בדומה לסעיף 33 של חוק החוזים? במקרה שהוא בטל מעיקרו, חייבים הצדדים להשיב מה שקיבלו על סמך החוזה. ואם הוא לא ניתן לאכיפה, אבל הצדדים כבר קיימו את החוזה בחלקו או בשלמותו — מה יהיה הדיון? בנקודה זו יש להשלים את החוק. למעשה מצביע הדיון בשאלה זו על ליקוי בחוק הקיים ולא רק על החסר בחוק החוזים.

בעיה אחרת הראויה לדיון היא, האם אין להשלים את חוק החוזים בהוראות על מעין־חוזים, או כפי שנהוג לכנות פרק זה של מערכת הדינים "עשיית עושר שלא כחוק". אמנם בסעיף 22 של החוק נאמר: "משבוטל חוזה, חייב כל צד להשיב לצד השני מה שקיבל על־פי החוזה, ואם ההשבה היא בלתי־אפשרית או בלתי־סבירה — לשלם לו את שוויו של מה שקיבל." אולם נשאלת השאלה, אם הוראה זו חלה גם על חוזים שביטולם נובע מסעיף 24 של הצעת החוק. ברור שהוא חל על כל מקרי ביטול לפי פרק ב', אבל סעיף 24 אינו נכלל בפרק זה של הצעת החוק, אם הוא מקרה של ביטול. צריך להחיל עליו סעיף 32 של החוק.

אם בית המשפט הוא בר־סמכא לתת תרופה בגלל אי־חוקיות ואי־מוסריות, דורש הצדק שתרופה דומה תינתן גם במקום של חוסר צורה. במקרה של חוסר צורה אין להאשים את הצדדים לחוזה בהפרת חוק או במעשה בלתי־מוסרי. לכן מצבם לא צריך להיות גרוע ממצב מפירי החוק ועושי מעשים בלתי־מוסריים. מכאן שרצוי במקום ההסדר הקסואיסטי של מקרי ביטול חוזים להוסיף פרק של עשיית עושר שלא כחוק. נדמה לי שמי שמעיין בספרו החדש של זאב צלטנר, חלק ג', באותו הפרק על מעין־חוזים, יגיע למסקנה שגם דעת המחבר הנכבד היא, שראוי היה בחלק הכללי להוסיף פרק על מעין־חוזים.

שאלה נוספת הטעונה הבהרה היא הגבלת חופש ההתקשרות בחוזים. בהצעת החוק קיימת הגבלה הכלולה בסעיף 31, בו נאמר: "חוזה שכריתתו או מטרתו היא בלתי־חוקית, בלתי־מוסרית או נוגדת את תקנת הציבור — בטל." רצוי לשקול אם לא כדאי לאסור איסור מוחלט כמה מהתנאים המגבילים, הנזכרים בסעיף 15 לחוק החוזים האחידים משנת 1964.

הצעת החוק אינה מכילה סעיף המחיל את החוק גם על המדינה. אמנם התשובה לכך ניתנה בפקודת הפרשנות. אולם לא אחת כללנו בחוק הוראה מפורשת בנושא זה, ומכל שכן רצוי הדבר בחלק הכללי של חוק החוזים.

רצוני להסתפק בהערות כלליות אלה, מאחר שבוודאי תינתן לנו בוועדה אפשרות לדון על פרטים רבים אחרים שעמדו עליהם קודמי והם חשובים כשלעצמם. אני מחייב את העברת הצעת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

היו"ר צ. צימרמן:

אנו מצפים לבואו של שר המסחר והתעשיה ולא הייתי רוצה שנמשיך עכשיו בדיון ותהיינה לאחר מכן הפרעות. אני מכריז על הפסקה של חמש דקות.

(הישיבה חודשה בשעה 19.08)

היו"ר צ. צימרמן:

אני מחדש את הישיבה. נמסר לנו ששר המסחר והתעשיה אינו חש בטוב ולא יגיע בזמן לישיבת הכנסת. לכן אני מוסר את רשות הדיבור לחבר־הכנסת שלום כהן, אחרון המשתתפים בוויכוח היום על הצעת החוק.

שלום כהן (העולם הזה—כוח חדש):

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. בראשית דברי אני רוצה להודיע שאנו תומכים בכל לב בהצעת החוק ובימה ליצירת קודקס ישראלי מקורי, המבוסס על המציאות והתפיסה שלנו.

אין ספק שמגיעה גם הוקרה לוועדה אשר הכינה את הטיוטה של ההצעה לחוק החוזים (חלק כללי). בוודאי שוועדה זו ועבודתה יירשמו — אם לא בספר החוקים, הרי לפחות בתודעת יודעי החוק בישראל.

המגמה המונחת ביסוד ההצעה היא פישוט ההליכים והשמטת החלק המלאכותי שבדיני החוזים. מבחינה זו יש לקדם בברכה את התפיסה הקובעת כי חוזה נכרת בדרך של הצעה וקבלה, ללא צורך באלמנטים מן הסוג של "התמורה" האנגלית או "הקאוזה" הקונטיננטלית.

קיים אצלי היסוס לגבי סעיף 12 המאמץ את תורת "ההפרדה תוך כדי התקשרות". מה אומר הסעיף? "חייב אדם לשאת־ולתת בדרך מקובלת ובתום־לב בכל שלבי כריתת החוזה ועריכתו. צד שלא קיים חובה זו חייב בפיצויים בעד הנזק שנגרם לצד השני עקב כניסתו למשא־ומתן או עקב כריתת החוזה...". אין ספק שמשא־ומתן בין אדם לחברו יש לנהל לפי מידת ההגינות המקובלת, אך אני חושש שסעיפים מסוג זה יגבירו את ההתדיינות בין הצדדים למשא־ומתן, דבר שלא יהיה תמיד לתועלת הצדדים. במהלך המשא־ומתן נאמרים דברים שהם בגדר הגזמה. המוכר רוצה להשיג מחיר גבוה יותר וכך הוא טוען שהחפץ שהוא מוכר שווה יותר מערכו, תוך הנחה שהקונה יתמקח אתו ויעמוד על ערכו הריאלי של החפץ. אין ספק שהגזמה זו איננה אמת; אבל אם היא נאמרת בתום־לב, האם היא תוכר כעילה או כהוכחה לחוסר תום־לב? נשאלת השאלה, שמא על־ידי השארת הסעיף בנוסח המוצע ניטול אחד מיסודות המשא־ומתן והמקח־וממכר.

נושא אחר הטעון לימוד הוא עניין ביטול חוזה מחמת טעות. החוק המוצע מאמץ אמנם הבחנה פשטנית בין טעות יסודית וטעות לא־יסודית במקום התסבוכת הקיימת כיום בסוגיית הטעות. אך בכל זאת אני חושש מביטול חוזה מחמת טעות שבחוק. אחרי הכל, לעניין המצב החוקי יכולים וצריכים הצדדים להיות ערים. ומה יהיה המצב כאשר צד שהיה ער לחוק טעה בפירושו?

אמנם נכון שהמשפט האנגלי יצר באופן מלאכותי את התרכובת הקשה לעתים להבחנה בין טעות חד־צדדית, על כל סייגיה והיוצאים מהכלל, ובין טעות משו־תפת. אך פרקטיקה זו אינה חסרת ערך לחלוטין. ספק בעיני אם פישוט פורמלי של הליכי הביטול יביא בפועל לפישוט ההתדיינויות המשפטיות.

מה שמוצע כאן הרי זה שההכרעה בחוזים רבים תימסר לבתי־המשפט. כל צד מפר יאמץ לעצמו טענת הגנה של טעות. מכאן פתח לתסבוכת אין־סופית, שקשה לראות היכן בה השביל המנחה והקובע.

גם אני מצטרף לאלה שקידמו בברכה את ביטול הפרקטיקה המקובלת של אי־ביצוע חוזה בלתי־חוקי. ציין שר המשפטים — ובצדק רב — כי הוראות אלה גרמו עוול רב, ואולי צריך היה לשקול כאן הרחבה, היינו חיוב ביצוע גם אם טרם בוצע החיוב של הצד שכנגד, אם כולו ואם מקצתו. מכל מקום, אם הצד שכנגד ביצע מקצת מהתחייבויותיו, ייתכן שגם אז צריך לתת לבתי־המשפט אפשרות לחייב את הצד המפר בביצוע.

ההכרה בחוזים לטובת צד שלישי הונהגה במרבית מדינות העולם, וטוב אנו עושים במגמתנו להעניק הכרה זו גם אצלנו.

יש לי גם הערות מספר לפרטים מסויימים בהצעת החוק. מדוע, למשל, תפקע ההצעה במות המציע, כפי שמוצע בסעיף 4(3)? ייתכן שעל סמך ההצעה פעל כבר הניצע. ומה במקרה של הצעה שהיא ללא חזרה? מדוע אז צריכה לפקוע ההצעה? אחרי הכל, כשהמציע הציע, הציע על מנת שהצעתו לא תפקע אם תתקבל.

שאלה נוספת: נוכח מסורת "התמורה" הקיימת אצלנו, מדוע מסתפק סעיף 1 בציון העובדה כי חוזה נכרת בדרך של הצעה וקיבול, ללא ביטול מפורש של מסורת התמורה? מאחר שהצעת חוק היא כה מרחיקת לכת וממש מהפכנית לעומת הגישה היסודית של החוק האנגלי, מדוע נסתפק רק בחצאי דברים ולא נאמר בפירוש שאנו מבטלים את המסורת של התמורה — נושא מרכזי בכל מסכת החוזים?

למרות החיוב שבחוק והפשטנות שבו, אין אנו חיים בחלל ריק. יש זיקה בנושאי המסחר בין חוזים לבין חוקים מסחריים. הנה בשטר אנו זקוקים לתמורה. שטר ניתן על יסוד חוזה, ניתן על יסוד מתנה. האם החוזה או המתנה יהיו כאן התמורה? האם בכל מקרה ייקבע שהם מספיקים? אני משמיע הערה זו כדי לזרז את משרד המשפטים להחלפת חוקים, להנהגת שיטה אחידה, לפחות בתחום המסחרי.

יש לשקול אם החוק הזה, כשיתקבל, אינו מצריך תיקונים בחוקים ספציפיים שנתקבלו, ואולי יש להכניס תיקונים אלה מיד לאחר קבלת החוק, או במהלך התקדמות העבודה בוועדת החוקה, חוק ומשפט.

אם מאורות גדולים במשפט החליטו שלא להרחיב את הירושה על כל סעיפי החוק, כיוון שזו ירושה רחבה מאוד, שבוודאי תעסיק במשך זמן רב את הוועדה, וודאי שגם אני — שנדמה לי שאני היחיד מבין המשתתפים בדיון שאינו משפטן — לא ארחיב את הירושה. אבל אינני יכול שלא לחזור ושוב להביע את הערכתי על עצם אומץ־הלב של הוועדה ומציעי ההצעה הזאת, לקפוץ את הקפיצה הנחשונית של פריצה מעגלת החוק והמסורת הבריטיים, מתוך ידיעה שהם נכנסים למערבולת וזרם סוחף, שבהם יצטרכו לדון ולקבוע תקדימים ופירושים. בוודאי יהיו שגיאות, יהיו השגות ועידעורים, עד שתיקבע המסכת הזאת של הקודקס הישראלי, ואני משוכנע כי בבוא הזמן, לאחר שנים ואולי דורות, תהיה זו ודאי מסכת מפוארת, שתביא תועלת וצדק לא פחות מאשר מערכת החוקים האנגלית.

ז. חוק התקנים (תיקון מס' 2), תש"ל—1970 *)
(קריאה ראשונה)

היו"ר צ. צימרמן:

אני שמח ששר המסחר והתעשיה הגיע לכנסת.

אנחנו עוברים לסעיף ז' של סדר־היום: חוק התקנים (תיקון מס' 2), תש"ל—1970, קריאה ראשונה. רשות הדיבור לשר המסחר והתעשיה.

שר־המסחר־והתעשיה י. ספיר:

כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה. הצעת החוק שלפניכם באה לתקן את חוק התקנים, תשי"ג—1953, לפיו הוקם מכון התקנים הישראלי, שתפקידו העיקרי הוא לקבוע תקנים, "סטנדרדס" בלעז, למוצרי תעשיה ולתהליכי

*) רשומות (הצעות חוק, חוב' 878).

עבודה בה, להגנת הציבור מפני ירידת טיבם של מוצרים ולמניעת התחרות בלתי־הוגנת.

שניים הם התיקונים העיקריים המוצעים בהצעת חוק זו: 1) לאפשר למכון לקבוע תקן זמני לתקופה של שלוש שנים. תיקון זה מטרתו היא החשת הליכי התקינה במדינה, החשה הדרושה במיוחד לאור ההתפתחות המהירה של התעשיה בשנים האחרונות. עד כה נקבעו תקנים לגבי 800 מצרכים בקירוב, ביניהם 133 תקנים שהוכרזו על־ידי שר המסחר והתעשיה כ"תקנים רשמיים", כלומר, תקני חובה בהתאם להוראות המיוחדות המפורטות בחוק. אם כי מספר זה אינו מבוטל, הרי אין בו כדי לענות על צרכי המשק בתחום זה, ועובדה היא שלגבי מרבית המצרכים עדיין אין תקנים. הסיבה לכך היא, שההליכים לקביעת תקנים, לפי דרישות החוק הקיים, הם איטיים מדי, מכיוון שהם כרוכים בבירורים ממושכים ובדיונים חוזרים ונשנים בוועדות שונות, מכיוון שהם מותנים בהסכמתם של גורמים שונים.

קצב התקינה כיום אינו מדביק איפוא את צרכי המשק להבטחת רמה נאותה של ייצור מצרכים. לפיכך מוצע לתקן את החוק הקיים על־ידי הוספת הוראה המאפשרת לקבוע תקנים זמניים בהליכים מקוצרים ובקצב מתאים.

יצויין כי קביעת תקנים זמניים מקובלת גם בארצות אחרות, ביניהן ארצות־הברית, איטליה, צרפת ועוד. התקן הזמני יהיה בתוקף, כאמור, במשך תקופה של שלוש שנים, ותוך פרק זמן זה ניתן יהיה ללמוד מן הנסיון אם הוא תולם את צרכי המשק. בעת ובעונה אחת אפשר יהיה להמשיך בהליכים הרגילים לקביעת תקן קבוע, ובגמר כל שלבי הבירורים והדיונים יוחלט אם יש להפוך את התקן הזמני לתקן קבוע, או לבטלו. יש להניח כי קיומם של תקנים זמניים ישמש גם גורם לזירוז ההליכים הרגילים לקביעת תקנים קבועים ולהחשת התקינה בכלל.

2) התיקון השני המוצע בהצעת החוק שלפניכם מטרתו לתת למכון סמכות מפורשת בחוק לערוך מחקרים וסקרים בכל הנוגע לשיכלול הליכי הייצור ולשיפור איכותם של מצרכים, ובמיוחד לתת למכון סמכות מפורשת לקיים השגחה על ייצור מצרכים, במפעלים ישסכימו לכך, בהתאם למיפרט שיאושר על־ידי המכון, ובעקבות השגחה זו להתיר לאותם המפעלים סימון מיוחד של מצרכים, סימון המעיד על קיום אותה ההשגחה.

הכוונה היא לאפשר למכון להגיע לידי הסכמים עם מפעלי תעשיה בדבר השגחה בהם על ייצור מצרכים שטרם נקבע תקן לגביהם. בחוק הקיים אין הוראה המסמיכה במפורש את המכון לערוך מחקרים וסקרים, או לקיים השגחה על הייצור ולהתיר סימון מיוחד של מצרכים המעיד על קיום אותה השגחה. יש סבורים כי בהעדר הוראה מפורשת כזאת אין המכון מוסמך לכך. התיקון המוצע בת איפוא להסיר כל ספק בעניין.

עלי עוד לציין, כי פעולות ההשגחה של המכון על ייצור מצרכים, שטרם נקבע תקן לגביהם, יש בהן כדי להכשיר את המפעלים, מבחינת הרגלי ייצור ואמצעי ייצור מתאימים, לייצור בהתאם לתקנים שייקבעו בעתיד על־ידי המכון. אין ספק שבכך תודמת ההשגחה של המכון גם בתקופת המעבר לשיכלול דרכי הייצור ולשיפור איכות המצרכים.

אני מציע איפוא להעביר את הצעת החוק לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת.

היו"ר צ. צימרמן:
רשות הדיבור לחבר־הכנסת אמראי.

עדי אמוראי (המערך, עבודה—מפ"ם):
כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה. דומני שלא יימצא חולק על מידת החשיבות שבפיתוח פעולת התקינה בארץ. מטרתה של זו היא להשיג חסכון מירבי, להגן על האיכות של הצרכן, להרבות בטיחות ולהגן על הבריאות ועל החיים. כל הוראה בחוק הבאה לתת משקל־יתר ומעמד איתן לתקנים ועל־ידי כך לגרום להקפדה על סדרי ייצור מתוקנים, ובלבד שיהיו בגדר גזירה שהציבור יכול לעמוד בה — תבורך.

אולם נדמה לי שהצעת התיקון, שאני תומך בה, לוקה בחסר. בתיקון לסעיף 1 לחוק הקיים מובאת הגדרה חדשה ל"מיפרט", המשמש נושא לפעולת התקינה. מיפרט, בהצעה זו, מתייחס לתיאור תכונות של מצרך. אולם כנושאים לפעולת התקינה משמשים בדין — ויש לנו עניין רב שכך זה יהיה — גם נושאים כלליים בהחלט, כגון: הגדרת יחידות המידות, שירטוטים, הגדרת מונחים, וכיוצא באלה נושאים שאינם כלולים בהגדרה המוצעת של "מיפרט", כפי שהובאה לפנינו, ואף לא במונח "כללים טכניים של תהליך עבודה", כפי שאנו מוצאים בסעיף 6 לחוק העיקרי.

אביא לכך כמה דוגמאות: תקן ישראלי שמספרו 22 קובע את הצורה של הקיצורים ליחידות המידה והשימוש בהם; תקן ישראלי 127 מתייחס לפרטי הבחינות לרתכים בעלי מקצוע; תקן ישראלי 163 מתייחס לצורה ועובי הקווים המשמשים בשירטוטים טכניים וקובע את שימושם; תקן ישראלי 165 מתאר את שיטות הבדיקה של מוצרי חשמל, ותקן ישראלי 622 מתאר את שיטות הבדיקה לקביעת נקודת הקפאון בחלב וכיוצא באלה. והייתי יכול להביא דוגמאות נוספות. אני מציע איפוא לדאוג לכך שהתיקון יתייחס לכל נושאי התקינה, ותימצא הוראה המסמיכה את המכון לקבוע הסדר בכל התחומים האמורים על־ידי פעולת התקינה.

ליקוי דומה מצוי גם בסעיף 3 להצעת התיקון, סעיף הכולל התייחסות למטרות המכון. בהתייחסות זו נשכחה המטרה העיקרית שלשמה הוקם המכון, והיא התקינה עצמה. פעולת התקינה היא פעילות העומדת בזכות עצמה, ולה מטרות שונות, שהאיכות היא רק אחת מהן. בכלל המטרות יש לכלול ביטחות, סטנדרטיזציה של מידות, סוגים ושיטות בדיקה, הגנה על הצרכן, חסכון והפחתת עלות, מה שקוראים: הוצאות הייצור. נראה לי שיש לתקן סעיף זה ולהרחיבו, למען תושג המטרה המירבית של פעולת התקינה.

אשר להצעה לאפשר למכון להכין תקינה זמנית בתהליך מזורז — דומני שיש לברך על כך. אולם הואיל ותהליך ההכנה המוצע יפטור ודאי את המכון מהזדקקות לוועדות המייצגות את רשויות המדינה, התעשיינים והצרכנים, בנוגע לתהליכים שקיבלו את אישור שר המסחר והתעשיה, והוא יימסר, קרוב לוודאי, לשלושה—ארבעה מומחים אובייקטיביים — הנני מציע לא לוותר על הצורך באישור סופי מצד הוועדה המרכזת הנוגעת בדבר, כפי שזה קיים בתהליך התקינה הרגיל. עובדה היא שתהליך התקינה הנוכחי הוא תהליך ממושך, ולעתים נוצרת אף סתבת מצד אינטרסנטים מסויימים. כל צד מבקש להזמין מומחים רבים ובסופו מתקיים מה שנאמר "תפשת מרובה

— לא תפשת". ובכל זאת יש להקפיד שהתקן הסופי, אפילו תקפו יהא זמני לשלוש שנים, יהיה מתואם עם התעשיה, ואת ניתן להשיג, לדעתי, על־ידי אישור הוועדה המרכזת.

ולבסוף, בהזדמנות שאנו עוסקים בנושא תקינה, אני רוצה לפנות להנהלת מכון התקנים, למרכז הבנייה ולאירגוני הקבלנים והבונים השונים, לעשות מאמץ מירבי על מנת שבתחום חמרי בנייה, שהוא אולי המפגר ביותר בשטח התקינה, יוחל בתהליך מזורז לתיקון המעוות. מי שרוכש היום בית ועושה זאת על־ידי השקעת כל החסכונות ועוד מתחייב לשנים רבות, הוא בבחינת קונה חתול בשק. כדי למנוע זאת עלינו להגיע לסטנדרטיזציה ולחסכון כלכלי וגם להבטיח את הקונה. הייתי רוצה לפנות מעל במה זו לכל הגופים האלה, על מנת להחיש את פעולת התקינה בתחום חיוני זה.

היו"ר צ. צימרמן:

רשות הדיבור לשר המסחר והתעשיה, לתשובה.

שר־המסחר־והתעשיה י. ספיר:

אדוני היושב־ראש, כנסת נכבדה. ביחס להערה הראשונה, בעניין ההגדרה, המוצעת למונח "מיפרט", אמנם הייתי יכול לנסות להוכיח שגם בהגדרה זו יש למעשה מכלול של כל האפשרויות, כל הבחינות, אבל יחד עם זאת אינני רואה שום סיבה שלא להניח שכאשר החוק יובא לדיון בוועדה, היא תעמוד על כל הפרטים ותוכל גם להוסיף, כדי שלא יהיה מקום לומר שמכון התקנים אינו יכול לתת את דעתו בעניין זה מפני שה־דבר אינו כלול בהגדרה. שהרי מכון התקנים הוא הקובע לגבי הטיב, האיכות או כל הליך אחר הקשור־בייצורו של מצרך מסויים.

אני קצת מפקפק אם חבר־הכנסת אמוראי צודק בהערתו לעניין אישור הוועדה לגבי תקן זמני. כל עניין התקן הזמני לא בא אלא כדי למנוע אותה סחבת, שאף הוא ציין אותה. תקן זמני אינו סופי. הוא בא רק כדי להכניס למסלול של תקן מספר הרבה יותר גדול של מצרכים, מבלי לתת לו מלכתחילה את הגושפנקה הסו־פית. לתקן זמני תהיה בוודאי גם צורה מסויימת, כדי שיהיה ברור שזה אינו התקן הסופי.

אני מצטרף לפנייתו של חבר־הכנסת הנכבד לגורמי הבנייה לשפר ולתקן ואף להחמיר בכל הנוגע לחמרי בניין. נתגלו מקרים רבים שבהם קרו גם תקלות, שאף אם לא גרמו לאסונות, הרי גרמו לנזקים לרוכשי דירות או לדיי־רים. לפיכך אני מצטרף לפנייה הזאת.

היו"ר צ. צימרמן:

אני מודה לשר המסחר והתעשיה. תם הדיון בהצעת חוק התקנים (תיקון מס' 2), תש"ל—1970, ונעבור להצבעה. יש רק הצעה אחת — להעביר את הצעת החוק לוועדת הכלכלה.

ה צ ב ע ה

ההצעה להעביר את הצעת חוק התקנים (תיקון מס' 2), תש"ל—1970, לועדת הכלכלה נתקבלה.

היו"ר צ. צימרמן:

הישיבה הבאה תתקיים מחר בשעה 12.30. ישיבה זו נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 19.39.