

פרוטוקול מס' 245

ועדת החוקה חוק ומשפט
יום שני, י"ט בתמוז התשנ"א (1 ביולי 1991), שעה 11:00

חברי הועדה:

נכחו:

א' לין - היו"ר
א' אבוהצירא
א' דיין
מ' וירשובסקי
יצחק לוי
י' צידון
א' רובינשטיין
ש' שטרית

מוזמנים:

מ' אגמון - משרד המשפטים
ש' גוברמן - " "
א' זיסבלט - " "
ט' שפניץ - " "
פרופ' י' זמיר
א' גבאי - משרד האוצר, עוזר החשב הכללי
ר' סגר - " "
נ' חסון - בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים
ו' לוסטהויז - " " - עוזרת היועץ המשפטי

מזכירת הועדה: ד' ואג

יועצת משפטית: ר' מלחי

קצרנית: א' אשמן

סדר היום: א. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
חוק יסוד: חופש העיסוק
חוק יסוד: חופש ההתאגדות
חוק יסוד: חופש הביטוי - הצעות ח"כ א' רובינשטיין

ב. חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 10), התשנ"א-1991

ג. חוק הערבות (תיקון - הגנת ערב יחיד), התש"ן-1990 -
הצעת ח"כ ש' שטרית

א. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
חוק יסוד: חופש העיסוק
חוק יסוד: חופש ההתאגדות
חוק יסוד: חופש הביטוי - הצעות ח"כ א' רובינשטיין

היו"ר א' לין:

אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט. על סדר היום ארבע הצעות חוק פרטיות של חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין. אני רוצה קודם כל לברך את חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין על כך שהוא ממשיך ללא לאות להלחם על חקיקת חוקי יסוד ועל הבטחת זכויות האדם במדינת ישראל. נדון בכל אחת ואחת מהצעות החוק, על פי הסדר שהן מופיעות בסדר היום. חבר-הכנסת רובינשטיין, אם אתה רוצה להעיר הערות כלליות לפני שניגש לדיון המפורט, בבקשה.

א' רובינשטיין:

הצעות החוק שלפני הועדה לקוחות מהצעת חוק יסוד: זכויות האדם, שהגיש שר המשפטים לממשלת ישראל, ומהצעת החוק שאושרה בקריאה מיקדמית בכנסת זאת. חוקים אלה נועדו לשריין בחוק יסוד אותם דברים שאינם שנויים במחלוקת פוליטית, והם כוללים גם אותן הסתייגויות שהוסכם עליהן בגלגולים קודמים של דיונים גם בועדה שהוקמה במיוחד לענין זה וגם במליאת הועדה, וגם את ההסכמה שהיתה בממשלה.

אני מציע להעביר את הצעות החוק לקריאה הראשונה תוך קבלת הצעתו של שר המשפטים לאחד את ארבע ההצעות בהצעת חוק אחת. אם יש הערות, הצעות לתיקונים או הסתייגויות, נדון בהן בהכנה לקריאה שניה ולקריאה שלישית.

היו"ר א' לין:

אתה מציע לאחד את ארבע הצעות החוק לפני הקריאה הראשונה?

א' רובינשטיין:

כן. שר המשפטים ביקש לאחדן להצעת חוק אחת. אין לי התנגדות לזה, אין לי גם התנגדות שיועברו ארבע הצעות חוק נפרדות. רציתי ללכת לקראת שר המשפטים במלוי משאלותיו כדי לזכות בשיתוף הפעולה של משרד המשפטים בענין החשוב הזה.

מ' וירשובסקי:

אם תוגש הצעת חוק אחת, עלולה להיות התנגדות לאחד מהפרקים בהצעת החוק וזה יעצור את כל העגלה.

היו"ר א' לין:

אינני רוצה סיבה לאחד את ההצעות בשלב זה. אינני רואה תועלת באיחוד ההצעות בשלב זה.

נקרא את הצעות החוק אחת אחת, נשמע הערות ונראה אם יש בהן דברים שאינם מקובלים עלינו.

(קורא הצעת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו)

בסעיף 2 נפלה טעות דפוס. הנוסח צריך להיות: "אין פוגעים בגופו של אדם ובכבודו באשר הוא אדם."

מ' וירשובסקי:

נדמה לי שסעיף 5 - חופש היצירה והמחקר המדעי - איננו במקום הנכון. מקומו הנכון בחוק יסוד: חופש הביטוי.

היו"ר א' לין:

ההערה שלך נרשמה. אני מסכים אתך, צריך להעביר את סעיף 5 לחוק המתאים.

אחרי שהתרשמנו מהחוק כולו, נעבור סעיף סעיף.

סעיף 1: קדושת החיים - "חיינו של אדם קדושים הם".

ש' גוברמן:

נראה לי שהסעיף הזה איננו רצוי, משום שאנחנו מדברים כאן בחוק ולא מדברים בנורמות דתיות. קדושה היא לא מושג של חוק. אני חושב שבחוק חילוני אי אפשר להשתמש במושג מתחום התיאולוגיה.

היו"ר א' לין:

אין לזה משמעות.

ש' גוברמן:

עלולה להיות משמעות גדולה מאד, למשל איסור הפלות. עלולות להיות השלכות שאני לא בטוח שהמציע התכוון להן.

פרופ' י' זמיר:

ארבע הצעות החוק בעצם חוזרות על הצעת חוק יסוד: זכויות האדם של משרד המשפטים, להוציא סעיף 1 שהוא לקוח מהצעת חוק פרטית של חבר-הכנסת רובינשטיין, שהוגשה קודם להצעת החוק של משרד המשפטים. אני חושב שיש מקום לדון בהוראה הזאת כאשר יידון חוק יסוד: זכויות האדם באופן כללי. נראה לי שכרגע אין הכרח בהוראה הזאת.

היו"ר א' לין:

אני מציע למחוק את סעיף 1.

מ' וירשובסקי:

המילה "קדושים" מפריעה גם לי, אבל צריך לקבוע את החובה לשמור מכל משמר על חיינו של אדם.

היו"ר א' לין:

הגשתי פעם הצעת חוק יסוד, שלדעתי היתה טובה מאד, אבל שר המשפטים התנגד לה. רציתי לקבוע בחוק את חובת המדינה להגן על חיינו של הפרט, לא רק דקלרציה. המדינה מטילה על האזרח חובות, האם למדינה אין שום אחריות כלפי הפרט, היא לא חייבת להגן על חיינו? לפי דעתי, המדינה חייבת להגן על הפרט. שר המשפטים התנגד להצעתי.

פרופ' י' זמיר:

הדברים החשובים נכללים בסעיף 2: "אין פוגעים בגופו של אדם ובכבודו באשר הוא אדם". אינני יודע מה מוסיפה הקדושה.

ועדת החוקה חוק ומשפט
01/07/91

מ' וירשובסקי:

אפשר להסתפק בסעיף 2.

היו"ר א' לין:

הוחלט למחוק סעיף 1.

סעיף 2: שלמות הגוף וכבוד האדם.

מ' וירשובסקי:

סעיף 2 מנוסח על דרך השלילה. אי אפשר לנסח אותו על דרך החיוב? הייתי רוצה שכן נאמר דבר פוזיטיבי.

היו"ר א' לין:

הנוסח שאני הצעתי היה: כל אזרח או תושב המדינה זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל רכושו. אפשר לקבוע בסעיף 2: כל אזרח או תושב המדינה זכאי להגנה על חייו ועל גופו.

מ' וירשובסקי:

צריך להוסיף: ועל כבודו.

היו"ר א' לין:

בהצעה שהגשתי היה עוד משפט: על רשויות המדינה מוטלת החובה לדאוג לקיומה של זכות זו. המשפט הזה הפריע לשר המשפטים.

ש' גוברמן:

כי לא ניתן לקיים את זה.

היו"ר א' לין:

על המדינה לא מוטלת חובה? לשם מה קיימת המדינה?

ש' גוברמן:

לא מוטלת על המדינה חובה לשמור על חיי התושבים. מוטלות עליה החובות הקבועות בחוק, היינו למנוע עבירה - - -

היו"ר א' לין:

על המשטרה לא מוטלת חובה לשמור על חיי האזרחים?

ש' גוברמן:

לא.

היו"ר א' לין:

אני חולק עליך.

ש' גוברמן:

יש עליה חובה לתפוס עבריינים ולמנוע עבריינות.

מ' וירשובסקי:

יש חובות לא רק על המשטרה אלא על כל רשויות המדינה ככלל, גם קופת חולים. לכל הרשויות והשירותים יש תפקיד אחד: לשמור על חיי אדם, על גופו ועל כבודו.

היו"ר א' לין:

ההתנגדות של שר המשפטים נבעה לא מהנימוק שהביא מר גוברמן. שר המשפטים התנגד משום שהשב שהוראה כזאת בחוק תיתן זכות תביעה לפרט. אדם הלך ברחוב, התנפלו עליו והכו אותו. הוא יתבע את רשויות המדינה ויטען: לא עשיתם שום דבר כדי להגן עלי. אני רוצה שאדם שנפגע יוכל להגיש תביעה, כי אני חושב שבמדינה מסודרת מוטלת חובה על המדינה להגן על הפרט. אם לא כן, בשביל מה קיימת המדינה? כדי שהפרט ישרת בצבא וייהרג למען המדינה? יש גם חובה על המדינה כלפי הפרט. אני לא מכיר חובה חשובה מחובת המדינה להגן על חיו של הפרט.

כדי לא לסבך את העניינים, אני מציע להוסיף לסעיף 2 רק את החלק הראשון של הצעת. נקדים את החלק החיובי ונאמר: כל אזרח ותושב זכאי להגנה על חיו, על גופו ועל כבודו; אין פוגעים בגופו של אדם ובכבודו באשר הוא אדם.

א' רובינשטיין:

אני מסכים לתיקון. אני מעוניין שהחוק הזה יעבור, אם התוספת עלולה לעורר התנגדותו של שר המשפטים - - -

היו"ר א' לין:

שר המשפטים התנגד רק לחלק השני של הצעתי: על רשויות המדינה מוטלת החובה... הוא לא התנגד לחלק הראשון.

ש' גוברמן:

החלק השני נובע מהחלק הראשון.

היו"ר א' לין:

אתה רוצה להגיד שהוא גם לא זכאי להגנה על חיו?

ש' גוברמן:

לא כזכות יסוד.

מ' וירשובסקי:

לדעתי, מדינה קיימת אך ורק למטרה זאת.

היו"ר א' לין:

בלי זה, איזה ערך יש בכלל למדינה?

ש' גוברמן:

אנחנו דנים כאן לא בחובות המדינה אלא בזכויות האדם.

היו"ר א' לין:

זכות היא סתם ענין דקלרטיבי? לדעתי, מדינת היהודים קיימת קודם כל למטרה הזאת.

פרופ' י' זמיר:

אני חושב שהשיקול של חבר-הכנסת רובינשטיין הוא חשוב, בענין זה חשובה עמדתו של שר המשפטים. כדאי לברר אם הצעת החוק הזאת עלולה להיתקל בהתנגדותו של שר המשפטים.

היו"ר א' לין:

אנחנו מכינים את הצעת החוק לקריאת ראשונה. אינני חושב שיש כאן בעיה. אמרתי שאני לא מתכוון להוסיף את החלק השני של הצעתי, שלו התנגד שר המשפטים. הסברתי את התנגדותו של השר. אני לא קיבלתי דעתו בענין זה. אני חושב שרשויות המדינה חייבות להגן על הפרט. אני רוצה שמשטרת ישראל ורשויות אחרות יידעו שאם הן לא ממלאות את חובתן הן צפויות לתביעה כספית. רק כך תהיה מודעות לחובה. אין כאן מודעות לחובה להגן על חייו של הפרט. אבל אינני מציע זאת עכשיו, כי אינני רוצה לטרפד את הצעת החוק של חבר-הכנסת רובינשטיין. הוספתי רק את החלק הראשון של הצעתי מאחר שחבר-הכנסת וירשובסקי הוראה על דרך החיוב ולא על דרך השלילה.

פרופ' י' זמיר:

בהצעת החוק מדובר על אדם. אתה מדבר על אזרח ותושב.

ש' גוברמן:

החלק הראשון שמוצע כאן מטיל חובה, שאני חושש שרשויות המדינה לא יוכלו לעמוד בה. אם אדם ייפגע בידי פושע, יראו בזה רשלנות של המדינה. המדינה לא תוכל לעמוד בחובה כזאת.

א' רובינשטיין:

אתה מעלה על דעתך שרצח יהיה עבירה על פי החוק הזה?

ש' גוברמן:

כך כתבתם. אם נותנים זכות, יש בצידה חובה.

היו"ר א' לין:

אני מאמין בכל מאודי שכל אדם זכאי להגנה על חייו. אם אתה אומר היום שאין אדם זכאי להגנה על חייו, אני המום.

הוחלט לקבוע בסעיף 2: כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו;
אין פוגעים בחייו, בגופו ובכבודו של אדם באשר הוא אדם.

סעיף 3: חירות אישית - "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם, אם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת". כאן נאמר "אין נוטלים ואין מגבילים". למעשה כן נוטלים וכן מגבילים את חירותו של אדם, כן שמים אותו במאסר.

אושר סעיף 3.

סעיף 4: חופש התנועה.

אין כאן שום הגבלות על חופש התנועה ועל כניסה לישראל.

א' רובינשטיין:

כל ההגבלות הן בסעיף 7.

מ' וירשובסקי:

כל ההוראות בחוק הזה הן קצרות. בסעיף 4 יש שני ענינים, במקום שני סעיפים קטנים אני מציע שני סעיפים נפרדים. בחוקים כאלה יפה שההוראות תהיינה קצרות ותמציתיות.

א' רובינשטיין:

בסדר. סעיף אחד יהיה בענין חופש התנועה, סעיף שני - זכות הכניסה לישראל.

פרופ' י' זמיר:

עם כניסתי לישיבה קיבלתי את הנוסח העדכני של הצעת החוק של משרד המשפטים, שנעשו בה שינויים מסויימים. כדאי שהועדה תהיה מודעת להצעה של משרד המשפטים.

א' רובינשטיין:

שר המשפטים הביא אותה בסקירתו על פעולות משרדו.

פרופ' י' זמיר:

בסעיף 6 להצעת משרד המשפטים נאמר: "(א) כל אדם הנמצא בישראל כדין חופשי לנוע בארץ כרצונו. (ב) לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראלי החופש לבחור את מקום המגורים בישראל. (ג) כל אדם חופשי לצאת מישראל. (ד) כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל".

א' רובינשטיין:

משרד המשפטים שיכלל את הנוסח שלו. אני מקבל את ההצעה הזאת ללא היסוס.

היו"ר א' לין:

הוחלט בסעיף 4 לקבל את הנוסח של סעיף 6 להצעת חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם שהכין משרד המשפטים.

על פי הצעת חבר-הכנסת וירשובסקי, החלטנו למחוק כאן סעיף 5. מקומו בחוק יסוד: חופש הביטוי.

הוחלט למחוק סעיף 5 ולהעבירו לחוק יסוד: חופש הביטוי.

סעיף 6: פרטיות.

סעיף זה לא יגביל את פעילות המשטרה ואת אכיפת החוק?

א' רובינשטיין:

בהצעת החוק שהכין משרד המשפטים יש הבדלים לשוניים שוליים, אבל אני מוכן לקבל אותם. משרד המשפטים הוסיף "שלא בהסכמתו". אמנם זה מובן מאליו, אבל זה יותר מדויק.

היו"ר א' לין:

לפי הצעת החוק שלפנינו, יש איסורים מוחלטים אפילו על מה שנעשה בהסכמתו של אדם. אם מוסיפים את הסכמתו, זאת אומרת שגם הסכמתו של אדם אינה מספקת והפעולה היא בלתי חוקית גם אם היא נעשית בהסכמתו. זה יוצר תקדים, מעתה ואילך נצטרך בכל מקרה להגיד שהמעשה אסור, אבל בהסכמתו של אדם הוא מותר, ובמקום שלא נכתוב את זה הדבר יהיה אסור אפילו אם הוא בהסכמתו.

א' רובינשטיין:

פגיעה בגופו של אדם אסורה גם בהסכמתו, פרט למקרים מעטים שמוגדרים בחוק. אני חושב שנכונה ההערה של היושב ראש. אם בחוק אחר אומרים שאין פוגעים בקניינו של אדם, גם שם צריך יהיה להוסיף "שלא בהסכמתו", כי הרי אדם יכול לוותר על רכושו. יש כללים מקובלים במשפט לענין הסכמה.

חוקים כאלה צריכים להיות קצרים, צריך לסמוך על היגיון בריא ועל פרשנות של בית משפט. את ההצעה הראשונה שלי ביססתי על אמנות בינלאומיות מקובלות, בעיקר אמנת רומא לזכויות האדם באירופה, ושם אין פירוט רב.

אני מציע לדבוק בהצעת החוק שהגשתי.

ש' גוברמן:

למרות ההיגיון באי הכנסת היסוד של הסכמה, לכתוב בחוק יסוד באופן סתמי שאין נכנסים לרשות היחיד - אני חושב שזה מעורר תמיהה. כל הרעיון הוא שאין נכנסים ללא הסכמתו של בעל המקום. כשמדובר על חיפוש אין צורך בסייג הזה. אבל לא יתכן לקבוע שאין נכנסים, כאיסור כללי.

היו"ר א' לין:

זה מתקבל על הדעת.

יצחק לוי:

אני מציע לדבר על פגיעה, כי יכולה להיות פגיעה ברשות היחיד גם ללא כניסה. לדוגמה, האזנת סתר. אני מציע לכתוב: אין פוגעים ברשות היחיד של האדם, בגופו, בכליו, בכתביו וברשומותיו. "אין פוגעים" זה ביטוי כולל יותר מ"אין נכנסים".

היו"ר א' לין:

אבל זה לא נותן ביטוי לזכויות שעליהן אנחנו רוצים לשמור. הביטוי אמנם יותר רחב, אבל פחות מדויק. יש דברים שהתגבשו בניסיון האנושי ובתורת המשפט, כמו כניסה לרשות היחיד שלא בהסכמתו, עריכת חיפוש בביתו או על גופו. אלה פגיעות ממשיות שכבר התגבשו להן הגנות.

יצחק לוי:

בהצעת החוק אין הוראה שאין פוגעים ברכושו של אדם.

היו"ר א' לין:

החוק הזה לא עוסק בזכות הקניין. בנושא זה נדון בנפרד כשנדון על הצעת החוק של חבר-הכנסת אורון. חבר-הכנסת אורון ביקש שלא נדון בהצעת החוק שלו ביחד עם הצעות החוק שלפני הוועדה, הוא רוצה שיהיה דיון נפרד בהצעת החוק שלו.

אם אומרים "אין נכנסים לרשות היחיד", זה פוגע במושג של הכנסת אורחים. הבית תמיד פתוח לאורחים, בהסכמת בעל הבית.

הוחלט בסעיף 6 ברישה לכתוב: אין נכנסים לרשות היחיד שלא בהסכמתו.

סעיף 7: סייגים. סעיף. קטן (א): "אין פוגעים בזכויות שבחוק יסוד זה אלא בחוק ההולם מדינה דמוקרטית ובמידה שאינה עולה על הנדרש".

האם סעיף קטן (א) נותן היום תשובה לכל החוקים הקיימים במדינת ישראל שנועדו להגן על בטחונה של המדינה? אני מדבר על אכיפת החוק ועל הגנת על בטחון המדינה. אם יתקבל סעיף זה, האם אין הוא עלול לגרום לכך שיבוטלו תקנות שעת-חירום כלשהן או חוקים אחרים שמאפשרים למשטרה ולכוחות הבטחון לעשות את עבודתם. לאחרונה העברנו חוק שמאפשר למשטרה לערוך חיפוש באדם החשוד בנשיאת סכין. חוק כזה ישאר בתוקף לאחר שנקבל את הסעיף הזה?

פרופ' י' זמיר:

אין לעיני כל ההוראות. אבל אני חושב שההוראה המוצעת היא נכונה וראויה, והיא בוודאי לא פוסלת באופן כללי תקנות לשעת-חירום, למשל, שפוגעות בצורה קיצונית בחירותו של אדם כדי להגן על בטחון המדינה, משום שבכל מדינה דמוקרטית יש הוראות מן הסוג הזה.

באופן תיאורטי, יכול להיות שהוראה מסוימת, בין בתקנות שעת חירום ובין בחוק אחר, איננה מתיישבת עם הוראת סעיף זה מפני שהיא במידה ש"עולה על הנדרש". אבל אם בית משפט חושב שהיא פוגעת במידה ש"עולה על הנדרש", אינני יודע אם היא ראויה להגנה.

אני חושב שההוראה של סעיף 7 היא גם נדרשת וגם מספיקה כדי להבטיח מצד אחד את החירויות, ומצד שני להבטיח את ההגנה על הבטחון ועל ערכים אחרים.

ש' גוברמן:

אני מבקש להזכיר את פסק הדין בענין שניצר. בית המשפט העליון קבע הלכה, שאת תקנות ההגנה שעת-חירום 1945 צריך לפרש על פי המתכונת המתחייבת מהיותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ולא על פי המלים הבוטות של מתקין התקנות המנדטורי.

פרופ' י' זמיר:

כדאי להזכיר גם את פסק הדין בענין "קול העם".

א' רובינשטיין:

זה לענין תקנות ההגנה שעת-חירום, לא לענין תקיקה.

ש' גוברמן:

אני רוצה להסב את תשומת לב הוועדה הנכבדה לשתי הוראות. האחת ב-CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS, שם הנוסחה היא כזאת:
"THE CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS GUARANTEES THE RIGHTS AND FREEDOMS SET OUT IN IT SUBJECT ONLY TO SUCH REASONABLE LIMITS PRESCRIBED BY LAW AS CAN BE DEMONSTRABLY JUSTIFIED IN A FREE AND DEMOCRATIC SOCIETY".
זהו הסייג.

הוראה שניה היא מה-DECLARATION OF RIGHTS AND FREEDOMS של הפרלמנט האירופי מ-1989, שם הסייג הוא בסעיף 26 וזו לשונו:
"THE RIGHTS AND FREEDOMS SET OUT IN THIS DECLARATION MAY BE RESTRICTED WITHIN REASONABLE LIMITS NECESSARY IN A DEMOCRATIC SOCIETY ONLY BY A LAW WHICH MUST AT ALL EVENTS RESPECT THE SUBSTANCE OF SUCH RIGHTS AND FREEDOMS".

א' רובינשטיין:

זה יותר מרחיק לכת. אני הסתמכתי על אמנת בית הדין האירופי לזכויות האדם.

היו"ר א' לין:

אני שאלתי שאלה משפטית ספציפית, וקיבלתי תשובה כמעט שלמה מפרופסור זמיר. אני מבקש לשמוע תשובה גם ממר גוברמן. נצא מהנחה שהחוקים הקיימים במסגרת הפרוצדורה הפלילית ובאשר לפעולה של המשטרה הם אכן נחוצים כדי להגן על החיים, ותקנות שעת-חירום אכן נחוצות כדי לשמור על בטחון פנים, האם סעיף זה עלול לגרום לביטולם?

ש' גוברמן:

זו שאלה שקשה לי להשיב עליה מראש. בית המשפט - ולפי הצעת החוק זה יהיה כל בית משפט, תהא דרגתו נמוכה ככל שתהא, הוא שיצטרך להחליט אם אותה הוראת חוק שנועדה לענין בטחון המדינה נוגדת את הכלל הזה אם לאו. על כן אציע, בבוא הזמן, לכוון את בית המשפט לחוקה שרק הוא יהיה מוסמך לקבוע. אם לא יהיה בית משפט לחוקה, כל בית משפט יצטרך למצוא את המאזן ולקבוע אם מדינה דמוקרטית יכולה לחיות עם חוקי ההגנה אם לאו. קשה לי לתת תשובה מראש על שאלה זאת.

מ' וירשובסקי:

הכלל הזה הוא חשוב מאד, אבל איך יהיה המימוש? נניח שהחוק הזה התקבל, איך יוכל אזרח לתקוף איזו שהיא הוראת חוק שלדעתו איננה מתיישבת עם הסייגים שנקבעו בחוק יסוד? הוא יוכל לפנות לכל בית משפט שלום בכל דיון שהוא, או שיצטרך לפנות לבית המשפט העליון בדרך מיוחדת?

היו"ר א' לין:

אדם דורש ממני משהו על פי איזה שהוא חוק, ואני אומר שאין לו סמכות. הוא מגיש תביעה. אני טוען: החוק שפעל לפיו הוא פסול.

מ' וירשובסקי:

המשטרה יכולה להעמיד אותך לדין. קודם כל יעמידו אותך למשפט, ובבית המשפט תטען שאותו חוק הוא לא קונסטיטוציוני.

היו"ר א' לין:

אפשר לתקוף בכל דרך שפתוחה היום במערכת המשפט. אין בזה שום חידוש. דוגמה פשוטה, אם אדם לוקח ממך נכס, מה אתה יכול לעשות? אתה יכול לקחת אותו בחזרה בכוח? לא. אתה צריך לפנות לבית משפט ולבקש להחזיר לך את החזקה. אותה מערכת משפט שקיימת היום היא שתהיה. לא יצרנו כלי חדש.

מ' וירשובסקי:

אנחנו קובעים כאן נורמות-על, בהעדרה של חוקה. איך יכול אדם לממש את הזכויות, רק בדרך של פניה לבית משפט בכל מקרה ומקרה? צריך לחשוב איך מאפשרים לאדם להעמיד למבחן את הכללים האלה.

א' רובינשטיין:

אני רוצה להפנות את תשומת הלב לסעיף קטן (ב) שמוציא את המשרתים בארגוני הבטחון מכלל התחולה של סעיף קטן (א).

תקנות לשעת-חירום תוקפן הוא שלושה חודשים, לאחר מכן יש חוק הארכה. לתקופה של שלושה חודשים יש היום מגבלות, שקבע בית המשפט העליון בפסק דין פורז, שתואמות פחות או יותר את הרוח של סעיף קטן (א).

בענין חוק הארכה של הכנסת פסק בית המשפט העליון שהוא חוק לכל דבר, ולפיכך יכולה בהחלט להתעורר שאלה אם חוק הארכה - לא תקנות שעת-חירום אלא חוק הארכה - עולה בקנה אחד עם סעיף קטן (א).

בענין הבקורת השיפוטית יש בעולם שתי שיטות. יש שיטה אנגלו-אמריקאית, שם אין צורך בהוראה מפורשת כדי לפנות לבית משפט על מנת לבטל הוראת חוק שנוגדת את החוקה. כל בית משפט שהענין מובא לפניו יכול לפסוק בענין חוקתיות ההוראה. כמובן שבסופו של דבר הענין תמיד מגיע לבית המשפט העליון. אני לא מציע לבחור בדרך הזאת בישראל. אני מציע את השיטה הקונטיננטלית, או השיטה של קהילת השוק המשותף.

מכיוון שנושא זה נוגע לכל ארבע הצעות החוק, לא כללתי אותו כאן. אחרי שארבע הצעות החוק האלה יעברו קריאה ראשונה, בהכנה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית צריך יהיה לאחד אותם להצעת חוק אחת ואז- נקבע הוראת אחת בענין פניה לבית המשפט העליון. אני מציע שרק בית המשפט העליון, בהרכב של חמישה שופטים לפחות, יוכל לקבוע שהוראת חוק נוגדת את החוקה. לא אציע את הגירסה של משרד המשפטים. אציע שההחלטה תהיה בבית המשפט העליון, בצורה זו או אחרת. דהיינו, גם אם דבר מגיע אגב ערעור פלילי או אזרחי, בית המשפט העליון, בהרכב מיוחד, יוכל להכריע בשאלות חוקתיות.

זוהי ההצעה שלי. לדעתי, זו הצעה טובה. דנים בה בהרבה מאד מקומות שמבקשים לעשות מעין פשרה בין הגישה האנגלו-אמריקאית ובין הגישה הקונטיננטלית. זו השיטה שנהוגה היום דה-פקטו בגרמניה, ומתחילה גם בצרפת. זה הפתרון המשפטי שאני דוגל בו, לא שבית משפט שלום יוכל לבטל חוק בגלל אי התאמתו לחוקה, אלא אך ורק בית המשפט העליון בהרכב של חמישה שופטים לפחות. אני חושב שזו הדרך המתאימה למדינת ישראל.

היו"ר א' לין:

אם אדם לא יציית להוראת חוק מסוימת ויטען שהיא לא חוקתית, טענה זו לא תעמוד לא, הוא יצטרך ליזום פניה מיוחדת לבית המשפט העליון כדי שיצהיר שהוראת חוק זו בטלה.

א' רובינשטיין:

או להגיע אליו בערעור, ואז הערעור הוא בזכות.

מ' וירשובסקי:

אדם עומד למשפט בבית משפט שלום והוא טוען שהוראת חוק מסוימת היא לא חוקתית, מה יהיה?

א' רובינשטיין:

בית המשפט המחוזי חייב להעביר את הענין לבית המשפט העליון. אני לא מוכן שבית משפט שלום יפסוק שחוק של הכנסת הוא לא קונסטיטוציוני.

מ' וירשובסקי:

הפתרון הזה מקובל עלי.

ש' גוברמן:

זה הפתרון של משרד המשפטים.

א' רובינשטיין:

אני דוגל בפתרון של משרד המשפטים, עם שינוי מסוים. המשפטים, עם שינוי מסוים.

ש' גוברמן:

לשאלה של חבר-הכנסת וירשובסקי איך יכולה השאלה הזאת להתעורר, אני רוצה להביא לדוגמה את סעיף 4, שם נאמר "לכל תושב החופש לנוע בארץ כרצונו". נניח, חלילה, שהמושל הצבאי מכריז על עוצר באזור מסוים של מדינת ישראל. יש בזה פגיעה בחופש התנועה. אדם מפר את העוצר ומובא לדין על הפרת העוצר. בבית המשפט הוא יטען שתקנות ההגנה פוגעות בזכות שלו.

היו"ר א' לין:

הפתרון הזה לא עומד לפנינו במסגרת הצעת החוק שאנחנו דנים בה. המצב עכשיו הוא כזה שכל בית משפט יוכל לקבוע שהוראת חוק היא לא תקפה משום שהיא פוגעת בזכויות יסוד שנקבעו בחוק זה. זה המצב המשפטי לפי ההצעה שלפנינו.

ש' גוברמן:

לא בדיוק. בכל הנוסחאות, החל בהצעה הראשונה משנת 1973 שועדת החוקה חוק ומשפט הניחה על שולחן הכנסת - חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח - היתה הוראה מפורשת שכל הוראה בחוק הנוגדת את חוק היסוד, בטלה. הוראה כזאת לא קיימת כאן. כך שהשאלה של המעמד העליון והעדיף של חוק יסוד זה על פני חוקים אחרים נשארת בלתי מפורשת בצורה חד-משמעית.

א' רובינשטיין:

אני התכוונתי לעשות את זה עם איחוד ארבע הצעות החוק לחוק אחד בקריאה השניה ובקריאה השלישית. אין לי התנגדות לעשות את זה עכשיו.

פרופ' י' זמיר:

הבעיה שעומדת עכשיו על הפרק היא שלפי ארבע הצעות החוק שלפני הועדה אפשר לפסול כל חוק בבית משפט שלום. את הטענה הזאת אפשר יהיה להעלות בכנסת כדי לעצור את התקיקה. כדאי לשקול הגשת הצעת חוק נוספת, חמישית, שתקים את המנגנון של בקורת שיפוטית.

א' רובינשטיין:

אפשר להוסיף את זה בכל אחת מארבע הצעות החוק בקריאה הראשונה.

פרופ י' זמיר:

יש יותר גמישות אם עושים את זה בהצעה נפרדת.

א' רובינשטיין:

הגשת הצעה נפרדת תסבך את הדברים. יהיה עוד עיכוב.

היו"ר א' לין:

יכול להיות שנפעל לאיחוד הצעות החוק האלה לאחר הקריאה הראשונה.

א' רובינשטיין:

אני מוכן לעשות דבר פשוט מאד לקראת הקריאה הראשונה. כדי שלא תישמע טענה שנותנים לכל שופט שלום סמכות לפסול חוק, כדי למנוע לזות שפתיים אולי נכלול את הצעת משרד המשפטים כמות שהיא בכל אחת מארבע הצעות החוק, כמו שעשינו בסעיפים 8 ו-9.

ש' גוברמן:

ההצעה של משרד המשפטים כוללת בסעיף 26 תיקון סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, והסמכת בית המשפט העליון כבית משפט לעניינים חוקתיים: "(ד) בית המשפט העליון יישב גם כבית משפט לעניינים חוקתיים ובשבתו כאמור ידון בתשעה שופטים או במספר בלתי-זוגי גדול יותר, כפי שיורה נשיא בית המשפט העליון. (ה) כל אדם רשאי להשיג לפני בית המשפט לעניינים חוקתיים על תוקפו של חוק או על תוקפה של הוראה שבו, מן הטעם שהחוק או ההוראה לא נתקבלו ברוב הדרוש לקבלתם או שלא נתקיימו בהם כל הוראותיו של סעיף 2 לחוק-יסוד: זכויות האדם" - זוהי אותה הוראה שכלולה בסעיף 7 בהצעתו של חבר-הכנסת רובינשטיין, היינו ש"אין שוללים ואין מגבילים זכויות יסוד של האדם אלא מכוח הוראה בחוק החולמת מדינה דמוקרטית ושנועדה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש".

ובהמשך סעיף 15(ה): "לא ישיג אדם על תוקפו של חוק או על תוקפה של הוראה שבו אלא אם נפגע מהם במישרין". היום זה כמעט מיותר.

בענין רשות שיפוטית מוצא לקבוע בסעיף 15(ו): "רשות שיפוטית שבהליך שלפניה התעורר ספק בדבר תוקפו של חוק או בדבר תוקפה של הוראה שבו מאחד הטעמים האמורים בסעיף קטן (ה), ומצאה הרשות השיפוטית שאין בידה לפסוק בענין שלפניה בלי להכריע בשאלת תוקפו של החוק או תוקפה של הוראה שבו ושלא ניתן להסיר את הספק האמור ולקיים את תוקפו של החוק או את תוקפה של ההוראה שבו, תביא את השאלה לפני בית המשפט לעניינים חוקתיים".

היו"ר א' לין:

אני לא חושב שנכניס את זה כאן. עד כמה שאני יודע, זה אחד הסעיפים הפרובלמטיים.

יצחק לוי:

זה נושא חדש. מקימים אינסטנציה משפטים שאיננה קיימת היום - בית המשפט העליון יהיה בית משפט לעניינים חוקתיים. זה לא מופיע בהצעת החוק.

ר' מלחי:

פורמלית, בשלב שאחרי קריאה טרומית אין מקום לטענת נושא חדש.

היו"ר א' לין:

אני לא חושב שיהיה זה נכון בשלב זה לכלול את הדבר בהצעת החוק.

אני חוזר וקורא סעיף 7(א): "אין פוגעים בזכויות שבחוק יסוד זה אלא בחוק ההולם מדינה דמוקרטית ובמידה שאינה עולה על הנדרש". זה מעורר בעיות.

פרופ' י' זמיר:

הנוסח האחרון של משרד המשפטים הוא שונה קצת מבחינה לשונית. הוא אומר: "אין שוללים ואין מגבילים זכויות יסוד של האדם אלא מכוח הוראה בחוק ההולמת מדינה דמוקרטית ושנועדה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש".

היו"ר א' לין:

הנוסח הזה יותר מוצא חן בעיני. יש זכויות יסוד, אבל זכויות היסוד האלה הן לא אבסולוטיות. אם נאמר בהצעת החוק של חבר-הכנסת רובינשטיין ש"לכל תושב החופש לנוע בארץ כרצונו", זו הצהרה אבל ברור לנו שזה לא המצב האמיתי וזה לא יכול להיות מצב אמיתי. אומרים "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם, אם במאסר, במעצר...". אבל ברור שכן נוטלים את חירותו, אבל עושים את זה על פי חוק ולתכלית ראויה, כיאה למדינה דמוקרטית. אני חושב שאפשר לקבל את הנוסח של משרד המשפטים.

יצחק לוי:

בנוסח של משרד המשפטים נאמר שאין שוללים זכויות יסוד אלא בחוק, ויש שלושה אלמנטים: הוראת חוק ההולמת מדינה דמוקרטית, שנועדה לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. שלושת האלמנטים צריכים להיות, לא זה או זה. הדרישה הראשונה, שהוראת החוק תהיה הולמת למדינה דמוקרטית, מאחר שאין לנו בשום מקום הגדרה לענין זה, הדרישה אינה ברורה ואינה מוגדרת.

היו"ר א' לין:

אתה מציע לבטל את האלמנט "ההולמת מדינה דמוקרטית".

יצחק לוי:

זה דבר המובן מאליו מפני שהמדינה היא מדינה דמוקרטית. אין צורך לציין את האלמנט הזה. אם אומרים "ההולמת מדינה דמוקרטית" אפשר יהיה להתווכח מה הולם מדינה דמוקרטית, אם הולם מדינה דמוקרטית לאסור מפגשים עם אש"ף אם לאו. הרכב כלשהו של בית משפט יוכל לקבוע שחוק איסור המפגשים אינו הולם מדינה דמוקרטית, ובדרך עקיפה לבטל את החוק. אנחנו נוטלים את הסמכות מהכנסת.

א' רובינשטיין:

כל מדינות העולם נוהגות כך.

היו"ר א' לין:

אני מבין את דבריו של חבר-הכנסת יצחק לוי. כפי ששמעתם, היה לי חשש מסוים בענין סעיף זה והכוח שהוא יכול לתת לבתי המשפט, שיכולים להפגיע אותנו בהחלטות שלא תמיד ולא בהכרח יהיו לטובה.

כדי לחדד את הדברים, אני מציע להביא את ההצעה למליאה בשתי גירסאות, אחת עם "ההולמת מדינה דמוקרטית", וגירסה שניה בלי הביטוי הזה.

יצחק לוי:

אם חוק נישואין וגירושין יעמוד מול החוק הזה, אפשר יהיה לטעון שהוא לא הולם מדינה דמוקרטית. לאסור על אדם שהוא כהן נישואין עם גרושה, אילו הייתי שופט ואילו לא הייתי אדם מאמין, הייתי אומר שזה לא הולם מדינה דמוקרטית. הענין הזה יעלה להרכב של תשעה שופטים. זה יקעקע דברים שאנחנו רואים בהם יסודות של מדינה יהודית אף כי הינה מדינת חוק חילונית. אנחנו הולכים על חבל דק, יש לנו חוקים מסוימים שמתאימים למדינה יהודית וישראל היא מדינה דמוקרטית. אנחנו תמיד נעים בשני צירים - מדינה יהודית ומדינה דמוקרטית.

אפשר להוסיף ולומר: חוק ההולם מדינה יהודית ודמוקרטית. אם דעתי לא תתקבל, לקראת הקריאה השניה אולי אגיש הצעה זו כחסתתיגות.

היו"ר א' לין:

בשלב זה אני נוטה לקבל את עמדתו של חבר-הכנסת יצחק לוי, במובן זה שעדיף להביא את הענין למליאה בשתי גירסאות. הנימוק המרכזי שלי הוא החשש שכל בית משפט, על פי מתכונת הצעת החוק שאנחנו מעבירים היום, יוכל לבטל הוראת חוק זו או אחרת בטענה שאינה הולמת מדינה דמוקרטית.

א' רובינשטיין:

אנחנו מציעים לקבל את הצעת משרד המשפטים.

היו"ר א' לין:

אני לא מקבל את זה. זה יותר מדי מורכב. בשלב זה לא נרכיב את הצעת משרד המשפטים על ההצעה הזאת.

א' רובינשטיין:

לא עכשיו אלא בהכנה לקריאה שניה ולקריאה שלישית.

היו"ר א' לין:

אני חושש מאד מפני האפשרות שכל בית משפט יגיד שזה כן הולם, זה לא הולם. יש לנו מערכת של חוקים, יגידו שחוק זה וחוק אחר הוא לא טוב, ומכוח הוראת חוק זו ימוטטו את המערכת הקיימת שעליה המדינה מתפקדת. קיימנו בנושא זה דיונים רבים, נדמה לי שבחצת החוק הקודמת היתה גם הוראה מיוחדת בדבר חוקים קיימים.

אני מעדיף שבחוק יסוד ייאמר: אין שוללים ואין מגבילים זכויות יסוד של האדם אלא מכוח הוראה בחוק, שנועדה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. אני מציע להגיש את ההצעה למליאה בשתי גירסאות.

מ' וירשובסקי:

אם מחוק יסוד כזה נוציא את המלים "ההולמת מדינה דמוקרטית", לא עשינו דבר אלא רק השלינו את עצמנו כאילו קבענו עקרונות איתנים של נאורות.

אני חושב שמוטב להגיש למליאה הצעה אחת ולא שתי גירסאות. צריכה להיות הכרעה בענין זה, אין מנוס מזה.

אינני רואה מקום לחשש בענין נישואין וגירושין, אבל אינני רוצה עכשיו להאריך בענין זה.

אם מוחקים "ההולמת מדינה דמוקרטית" ומשאירים "לתכלית ראויה" - יבואו ויגידו שכדי לשמור על הסדר ולמנוע הפרעות לא צריכה להיות תחבורה ציבורית בשבת. גם זו יכולה להתחשב תכלית ראויה. אני רוצה שנחוקק חוק שיהיה חלק מחוקה, מפני שחלקים אחרים אנחנו לא יכולים היום לחוקק. אם רוצים סתם להצהיר הצהרות, אפשר להסתפק במגילת העצמאות.

כמובן שברגע שהצעת החוק תעמוד להצבעה, בצורה כזאת או אחרת, אני אתמוך בה כי אני רוצה שנתקדם. אבל אני חושב שלא נעשה דבר ממשי לביסוס זכויות האדם, זו תהיה טעות גדולה, זו תהיה השליית הציבור.

א' רובינשטיין:

אני רוצה קודם כל להגיד מה כוונתי, ואחר כך נדבר על ניסוח. כוונתי לאמץ את הצעת משרד המשפטים, לא משום שזו הצעת חוק אידיאלית בעיני, אלא מפני שבמציאות הפוליטית היא משקפת קונסנסוס חברתי.

היו"ר א' לין:

היא לא משקפת קונסנסוס. זו הצעת חוק שהוכנה על ידי שר המשפטים ומשרד המשפטים.

א' רובינשטיין:

אני חושב שהיא כן משקפת קונסנסוס, פרט לענין אחד. אנחנו יודעים מה היה בממשלה. לגבי הזכויות עצמן היא משקפת קונסנסוס, סעיף השוויון היה סלע המחלוקת ואותו לא כללתי בהצעתי.

אסור שנעוות את הקריאה הראשונה מפני שאיננו רוצים לכלול פרקים מסוימים מהצעת משרד המשפטים. מה מופיע בהצעת משרד המשפטים וגם בהצעה של ועדות החוקה בכנסות קודמות? קודם כל ברור שחוק היסוד לא חל על עניני נישואין וגירושין. אנחנו אומרים את זה במפורש.

יצחק לוי:

איפה זה כתוב בחוק הזה?

א' רובינשטיין:

הסברתי שאת הסעיפים הכלליים התכוונתי להוסיף בהכנת ארבע הצעות החוק לקריאה שניה ולקריאה שלישית.

היו"ר א' לין:

אי אפשר על סמך זה להעביר הצעת חוק לקריאה ראשונה.

א' רובינשטיין:

אני מציע עכשיו רשמית להוסיף גם את ענין בית המשפט לחוקה.

היו"ר א' לין:

אני לא מקבל את זה. לא נכנס דבר כזה במעבר מקריאה טרומית לקריאה ראשונה.

א' רובינשטיין:

אני מוכן להוסיף להצעת החוק את סעיף 21 להצעת החוק הממשלתית: "חוק יסוד זה אינו חל על דיני איסור והיתר לנישואין ולגירושין".

מה שלא בא בחשבון זה להשמיט את היסוד שהוא משותף היום לכל המדינות שיש להן חוקה - חוק ההולם מדינה דמוקרטית.

יצחק לוי:

יפריע לך אם נאמר דמוקרטיה ויהודית?

א' רובינשטיין:

לפי החלטות בית המשפט העליון, כל ענין הדמוקרטיה הוא במסגרת היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית. מה שיפריע בתוספת, מבחינת הצלצול, לא מבחינת התוכן, שאנחנו עוסקים בזכויות של כל התושבים וכל בני האדם בארץ ופתאום נראה כאילו זה חל רק על יהודים. אגב, עם התוספת הזאת אני יכול להיות יותר מאשר עם ההצעה למחוק "ההולמת מדינה דמוקרטית" ולהשאיר "לתכלית ראויה".

אני מציע שאם מגישים למליאה שתי גירסאות, האחת תהיה הצעת חבר-הכנסת יצחק לוי - מדינה יהודית ודמוקרטית, והשניה הצעת משרד המשפטים - "ההולמת מדינה דמוקרטית". אני מוכן להשלים עם הגשת שתי גירסאות, אבל לא יתכן למחוק את המושג מדינה דמוקרטית, שמופיעה גם בהצעת פרופסור קילנגהופר משנת 1964.

בחוקות ישנות באירופה נקבע שאין פוגעים בגופו של אדם ובכבודו, ואחר כך באו הסייגים, מתי מותר לפגוע. אמנת רומא חידשה את המושג הזה בלי סייגים ספציפיים, אלא רק סעיף-סל על מדינה דמוקרטית. האם אנחנו נוציא את עצמנו מכלל הנורמות הבינלאומיות המקובלות?

יצחק לוי:

אם נתקבל ההצעה לכתוב מדינה יהודית ודמוקרטית, זו תהיה לי הקלה גדולה אף כי אין בזה תשובה לכל השאלות. יש הרבה חוקים שנובעים מאופיה היהודי של המדינה.

א' רובינשטיין:

ישנו חוק השבות, שעליו אין איש חולק.

יצחק לוי:

אני יכול להזכיר גם את חוק הכשרות בצה"ל, שבלעדיו אני לא יכול לשרת בצבא, ועוד הרבה דברים אחרים. יכול לבוא משהו ולהגיד שזו פגיעה בחופש וכדומה.

א' רובינשטיין:

אני לא מתכוון לכך.

יצחק לוי:

אני בטוח שכוונותיך טהורות. על הכוונות אנחנו לא חלוקים, אני מדבר על השימוש שיעשה בהוראה כזאת.

א' רובינשטיין:

אני מבקש עוד לחשוב על זה ולהתייעץ.

מ' וירשובסקי:

בהצעת החוק הזאת אין בעיה, הרי כאן מדובר על הגנה על חיינו ועל כבודו של אדם.

יצחק לוי:

כבודו של אדם - גם נישואין וגירושין.

א' רובינשטיין:

אני מוכן להוסיף סעיף בעניין נישואין וגירושין.

יצחק לוי:

כבודו של אדם - גם מה שהוא אוכל ועוד כל מיני דברים.

א' רובינשטיין:

לא לפי פרשנות משפטית.

ש' גוברמן:

כדי להסיר כל ספק, החוק שבו אנחנו דנים מכוון בראש ובראשונה לכנס כמחוקק. לרשויות השלטון החוק הזה קיים כבר מקדמת דנא, בית המשפט העליון מקפיד על קיום המגבלות על רשויות השלטון.

אני חושב שחבר-הכנסת לוי צדק בעניין הקשר שיש בין דיני נישואין וגירושין והחוק הזה. אני לא יודע מה יחליט בית המשפט, אבל הטענה נשמעת מאד סבירה שאם יש חיוב שנישואין וגירושין של אזרחי ישראל יהיו בישראל אך ורק על פי דין תורה, יכול לבוא מי ולטעון שזה פוגע בכבודו כאדם.

הנוסח של משרד המשפטים מתחיל בעקרון יסודי: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך העדם, בקדושת חיינו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל" - כלומר, היות מדינת ישראל מדינה יהודית.

יצחק לוי:

בפעם ראשונה יכנסו בחקיקה העקרונות של ההכרזה על הקמת מדינת ישראל.

א' רובינשטיין:

זה עקרון פרשני שמקובל גם היום על בית המשפט.

ש' גוברמן:

נוסף להוראה שנאמרה במפורש, כדי למנוע צורך בפרשנויות ופירושים בדבר אי תחולה של דיני אישות ואיסור בנישואין וגירושין, יש ההכרזה על מדינת ישראל כמדינה יהודית, שזה עקרון-על שמונח על כל הזכויות האלה. לדוגמה, איסור התנועה שמוטל על האזרח בשבת, בגלל קדושת השבת, נובע בין השאר מחוק שעות עבודה ומנוחה. כדי שלא יוכל אדם לטעון למה קבעו את השבתון בשבת ולא ביום ראשון ולא ביום שני, או כל יום אחר, אם בכלל, באה ההוראה שאומרת שצריך לראות את כל הזכויות ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

יצחק לוי:

אין הוראה כזאת בהצעת החוק שלפני הועדה.

ש' גוברמן:

אני ממליץ לכלול אותה.

א' רובינשטיין:

אני מוכן לכלול את ההוראה בנוסח של משרד המשפטים.

היו"ר א' לין:

השאלה היא לא רק אם הוראה כזאת עלולה לפגוע בחוקים דתיים. השאלה היא יותר רחבה, אם זה לא נותן סמכות כמעט בלתי מוגבלת לכל בית משפט, במבנה הקיים של החוק, לפסול הוראות חוק אחרות. זו סמכות די מופלגת.

אני שואל במה זה מפריע לכם שנגיש למליאה שתי גירסאות ונתמודד עם הנושא חזיתית, גם באשר לערכי הדמוקרטיה.

א' רובינשטיין:

אני מציע שהגירסה השניה תהיה הצעתו של חבר-הכנסת יצחק לוי. אני לא מציע שנרחיק מעבר לזה. השמטת המושג מדינה דמוקרטית היא פגיעה במהות החוק. הוספת המילה יהודית לא פוגעת במהות החוק, אם כי היא יוצרת אי הבנה מסוימת באשר למשמעותו האמיתית.

היו"ר א' לין:

אני מסכים. הגירסה השניה תהיה: מדינה יהודית ודמוקרטית.

מ' וירשובסקי:

זה לא פותר את החששות בענין חוק איסור מפגשים עם אש"ף.

היו"ר א' לין:

החששות שלי הם לא דווקא לגבי חוק המפגשים. יש לי חששות לגבי מערכת חוקים ותקנות שנחוצים לצורך בטחון הפנים. אינני יודע איך הוראה כזאת תשפיע עליהם, ולא קיבלתי תשובה מלאה על שאלה זאת.

א' רובינשטיין:

כשאני קורא את פסקי הדין של בית המשפט העליון לגבי תקנות הגנה שעת חירום וגם לגבי תקנות שעת חירום, אין לי כל ספק במה מדובר. בית המשפט העליון מכיר במצב החירום המיוחד של מדינת ישראל, במצוקות הבטחוניות שלה. יש אפילו טוענים שהוא מכיר בהם למעלה מן המידה הנדרשת, ויש עליו בקורת. יש רק מקרים בודדים שבית המשפט מתערב. למשל, לגבי תקנות שעת חירום קבע בית המשפט העליון שכאשר הכנסת עומדת לטפל בהצעת חוק לא יכולה הממשלה - - -

א' רובינשטיין:

היה גם פסק-הדין של השופטת פרוקצ'יה, שהיא שופטת שלום, ווהיא פעלה על פי השקפתה.

א' רובינשטיין:

אתה מכניס אותי למילכוד. אני אומר שאני לא רוצה שכל שופט שלום יחליט בזה, ואתה אומר שאתה לא מוכן להכניס את זה עכשיו בשלב של קריאה ראשונה.

היו"ר א' לין:

זה לא מילכוד. אנחנו צריכים להתייחס למבנה החוק כמות שהוא. אי אפשר להגיד: המבנה ישתנה בעתיד. אולי לא ישתנה?

א' רובינשטיין:

אני מציע לשנות אותו כעת. אין כאן מקום לטענת נושא חדש. טענה של נושא חדש עולה לאחר שמתפרסמת חוברת כחולה, הציבור יודע שהוגשה הצעת חוק מסוימת, ופתאום יש הצעת חוק אחרת.

יצחק לוי:

בין קריאה טרומית לבין קריאה ראשונה אפשר לעשות כל מה שרוצים? הכנסת דנה בהצעת חוק זו, אפשר להביא לפנייה לקריאה ראשונה הצעת חוק חדשה?

א' רובינשטיין:

התשובה המהותית לכך היא שהכנסת העבירה בקריאה מוקדמת - הכנסת הזאת - הצעת חוק של הממשלה בעניין זה.

היו"ר א' לין:

ההכרעה בשאלה אם זה נושא חדש אם לא צריכה להיות בוועדת הכנסת. אם עולה בוועדה טענה כזאת, אנחנו חייבים להעביר את העניין לוועדת הכנסת.

א' רובינשטיין:

הכנסת קיבלה בקריאה מוקדמת את ההצעה של משרד המשפטים.

היו"ר א' לין:

יש לפנינו הצעת חוק מסוימת.

א' רובינשטיין:

כולנו יודעים את הרקע להגשת הצעת החוק הזאת. הרקע הוא אי היכולת לסיים חקיקת הצעת חוק שהתקבלה, שכוללת גם את ההוראות בעניין בית המשפט לחוקה.

היו"ר א' לין:

יש לפנינו היום הצעת חוק מסוימת שהיא עומדת בפני עצמה. אם רוצים להוסיף בית משפט לחוקה, כהצעת משרד המשפטים, זה מחייב אותנו לדיון שונה מזה שאנחנו מקיימים כרגע. הכנסת הנושא הזה על כל משמעויותיו מחייבת מסגרת דיון שונה. אני חשבת שרוצים לקבוע כמה הוראות על דרך הצמצום, כדי לעשות צעד ראשון להתקדמות. אם רוצים להתמודד עם השאלות המבניות הקשות, זה מחייב צורת טיפול שונה.

נביא למליאה שתי גירסאות ושם נתמודד ונכריע.

א' רובינשטיין:

צריך להביא שלוש גירסאות, כי הגירסה שלך מרחיקה לכת הרבה יותר מהגירסה של חבר-הכנסת לוי.

היו"ר א' לין:

אני מוכן להביא שלוש גירסאות.

מ' וירשובסקי:

גירסה ראשונה - מדינה דמוקרטית; שניה - מדינה יהודית ודמוקרטית; שלישית - להשמיט בכלל את המילה דמוקרטית.

א' רובינשטיין:

אני חושב שהגירסה השלישית מיותרת, אבל אם היושב ראש עומד על כך - - -

י' לוי:

אני חושב שנכון יהיה להביא שלוש גירסאות לדיון במליאה, ואחרי הקריאה הראשונה נתמודד עם שלושתן.

א' רובינשטיין:

ההצעה להשמיט בכלל את המילה דמוקרטית לא עלתה אפילו בהתלבטויות בממשלה, אפילו איש מהסיעות החרדיות לא העלה את זה.

היו"ר א' לין:

הגירסה מדינה יהודית ודמוקרטית לא טובה בעיני, לא הייתי מציע אותה לחוק יסוד. לכן הצעתי גירסה שלישית.

י' לוי:

אני חושב מפני התמודדות יומיומית בבתי המשפט בכל הנושאים שמקורם בהלכה היהודית.

א' רובינשטיין:

אתה חושב שמשדר המשפטים היה ממליץ על דבר כזה?

י' לוי:

חבר-הכנסת רובינשטיין, אנחנו תמכנו בהצעה של משרד המשפטים בקריאה הראשונה, בניגוד לשאר המפלגות, ותמכנו גם בהצעתך זו, מתוך הבנה עם שר המשפטים שכאשר הנושא יובא לדיון נבדוק סעיף סעיף. היתה בהחלט נכונות כללית מצידנו לתמוך בחוק יסוד. היום צריך לברר את הדברים לפרטיהם, מה שלא עשינו כשתמכנו בהצעת החוק בקריאה הראשונה.

א' רובינשטיין:

גם אני רוצה לבוא לקראתכם. יש פסיקה של בית המשפט העליון, פסיקה עקבית, שאומרת שכל דבר מתפרש לאור היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.

י' לוי:

מה איכפת לך שזה יהיה בחוק?

א' רובינשטיין:

מהותית זה לא מפריע. אני רוצה להסביר במה זה כן מפריע. אנחנו עוסקים כאן בעניין של הגנה על אדם בפני מאסר, בפני עינויים וכדומה, ופתאום כאילו אומרים שזה לא חל על ערבים.

י' לוי:

לא, חס ושלום. העקרונות היהודיים מחייבים להגן גם על ערבים. המדינה היא מדינה יהודית והעקרונות היהודיים מחייבים להגן על כל אדם. אני לא מתכוון לרגע אחד לומר שלא צריך להגן על אדם שאינו יהודי.

א' רובינשטיין:

צריך יהיה להסביר את הדברים. אנחנו לא עוסקים כאן בנישואין ובגירושין, אנחנו אפילו לא עוסקים כאן בחופש הפולחן הדתי. אנחנו מדברים על הגנה על אדם מפני פגיעה בחייו ובגופו.

י' לוי:

ובכבודו. כבודו של אדם הוא להינשא לכל מי שהוא רוצה.

א' רובינשטיין:

אמרתי שאת הבעיה הזאת נפתור על ידי הוספת חריג לעניין נישואין וגירושין.

י' לוי:

זו רק דוגמה אחת מני רבות.

מ' וירשובסקי:

מבחינה קונסטитуציונית, לא טוב להגיד שחוק יסוד זה לא חל על ענייני נישואין וגירושין.

היו"ר א' לין:

אני מוותר על הגירסה שלי. נתמודד עם הבעיה בשלב מאוחר יותר. אציג במליאה את שתי הגירסאות: מדינה דמוקרטית, מדינה יהודית ודמוקרטית. אסביר את החששות שלי ואחר כך נתמודד עם הבעיות.

אנחנו עוברים לסעיף קטן (ב).

ש' גוברמן:

הנוסח של סעיף קטן (ב) בהצעת החוק שלפני הועדה הוא משובש כלשהו. לא נכון לומר כאן "מותר לפגוע". אני מציע את הנוסח הבא: "מותר לשלול זכויות יסוד של האדם מאת המשרתים בצבא-הגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הבטחון האחרים של המדינה, או להגביל זכויות אלה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה נקבעו בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות".

הסעיף הזה נחוץ. אם אומרים לחיילים שהם מרותקים למחנה, אין להם חופש תנועה.

האם סעיף קטן (ג) נחוץ?

פרופ' י' זמיר:

אני חושב שהכוונה היא שחופש ההתאגדות לא ישמש להקמת איגודים שמטרתם לפגוע בקיום המדינה או לדכא זכויות אדם.

היו"ר א' לינ:

אנחנו מדברים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אני מציע למחוק סעיף קטן (ג).

הוחלט בסעיף 7: א. להביא סעיף קטן (א) בנוסח של משרד המשפטים, ובשתי גירסאות; ב. לקבל נוסח משרד המשפטים לסעיף קטן (ב); ג. למחוק סעיף קטן (ג).

סעיף 8 - יציבות החוק: "אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים".

זו הוראה מקובלת בשורה של חוקי יסוד.

ש' גוברמן:

כן, אבל לא בכל חוק יסוד יש הוראה כזאת. יש הוראה כזאת בחוק יסוד: הכנסת ובעוד כמה וכמה חוקים.

פרופ' י' זמיר:

בהצעת משרד המשפטים הנוסח הוא שונה.

א' רובינשטיין:

אני העתקתי את ההוראה מחוק יסוד: הכנסת. אני חושב שצריכה להיות אחידות.

ש' גוברמן:

בנוסח של משרד המשפטים נאמר כך: "אין בכוחן של תקנות-שעת-חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף אכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, מותר להתקין תקנות-שעת-חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות יסוד לפי סעיפים 5, 6(א) עד (ג), 8, 10, ו-12 עד 15, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש". סעיף 5 - חירות אישית; 6 - חופש התנועה; 8 - חופש הדעה והביטוי; 10 - רשות היחיד, הפרטיות; 12 - הזכות לקנין. לא את כל הזכויות אפשר להגביל.

א' רובינשטיין:

העניין הזה קשור לאיחוד כל הצעות החוק בקריאה שניה וקריאה שלישית, ואז צריך יהיה לדון באופן יסודי בנושא כולו. זה קשור גם בבקורת השיפוטית. אני מוכן להתמודד עם הנושא הזה גם היום.

היו"ר א' לינ:

בהצעת החוק שלפנינו כתוב "אין נוטלים ואת מגבילים את חירותו של אדם". הסעיף הזה הוא מאד רלוונטי לעניין הגבלת החירות, חופש התנועה, הכניסה לרשות היחיד וכו'.

א' רובינשטיין:

אני מוכן לכלול את ההוראה בעניין תקנות שעת-חירום, כמו שנכללה גם בהצעה המקורית של ועדת החוקה בכנסות הקודמות, אבל צריך להכפיף אותה למצב חירום במדינה דמוקרטית. לצורך הקריאה הראשונה, אני מוכן לאמץ את גירסת משרד המשפטים.

י' לוי:

אני תומך בגירסת משרד המשפטים, כמובן עם התאמת הסעיפים. בהצעת משרד המשפטים יש סעיפים רבים שאינם מופיעים בהצעת החוק שלפנינו. אני חושב שהסעיף הרלוונטי בהצעת החוק הוא סעיף 4 - חופש התנועה. בסעיף 4 אימצנו את הנוסח של משרד המשפטים. ההגבלה של סעיף 8 בהצעת החוק, לפי נוסח משרד המשפטים בסעיף 23 להצעתו, צריכה לחול על סעיף 4.

ש' גוברמן:

זה הכרחי.

פרופ' י' זמיר:

זה חל ממילא. חופש התנועה מופיע בסעיף 6 להצעת משרד המשפטים.

ר' מלחי:

אני חושבת שלא צריך כלל לציין סעיפים. זה חל על כל הסעיפים שבהצעת החוק, אפשר לדבר על החוק כולו.

א' רובינשטיין:

ההגבלות של שעת חירום חלות על כל החוק. כשיש שעת חירום, אפשר להתקין תקנות שעת חירום. לקראת הקריאה השניה והשלישית אציע נוסח יותר טוב.

היו"ר א' לינ:

הוחלט בסעיף 8 לקבל את הנוסח שהציע משרד המשפטים.

סעיף 9 - נוקשות החוק: "אין לשנות חוק יסוד זה אלא ברוב של שני שלישים של חברי הכנסת". סעיף 9 הוא כהצעת משרד המשפטים.

י' לוי:

אני מבין שאין אחדות בחוקי יסוד בענין הרוב המיוחס הדרוש לשינוי החוק. אני מציע לבחון את הדבר בכל חוקי היסוד. ברוב חוקי היסוד אין צורך ברוב של שני שלישים של חברי הכנסת כדי לשנותם.

א' רובינשטיין:

אלה אינם חוקים שקובעים זכויות יסוד.

י' לוי:

אבל אלה חוקים שקובעים עניני יסוד של המדינה - הצבא, הממשלה, הכנסת, התקציב, החקיקה. בחלק מהחוקים יש דרישה לרוב מיוחס ובחלקם אין. אני לא יודע למה צריך דווקא כאן לדרוש רוב של שני שלישים ובחוק יסוד אחר די ברוב.

אני מציע לקבוע שהחלטה על שינוי בחוק יסוד זה תתקבל ברוב של חברי הכנסת, כמו שנקבע ברוב חוקי היסוד.

ש' גוברמן:

בחוק יסוד: החקיקה, שאנחנו מכינים במשרד המשפטים, וכבר בשנת 1978 היתה הצעה שניצח עליה מי שהיום נשיא בית המשפט העליון שמגר, נקבעה הוראה שחוקי יסוד דרך כלל יתקבלו וישונו ברוב של שני שלישים של חברי הכנסת. נאמנים לגישה זו, גם בחוק יסוד: זכויות היסוד של האדם אנחנו מציעים את הקביעה הזאת, שלא רק קבלת החוק אלא גם שכל שינוי ייעשה ברוב של שני שלישים.

י' לוי:

אני מציע שכאשר נסיים את הדיון בכל ארבע הצעות החוק, אז נקבע את השיריון. כרגע החוק שלפנינו הוא עדיין מצומצם.

א' רובינשטיין:

היום יש ארבעה דברים. בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת - רוב של חברי הכנסת, 61. יש הוראות שיריון נגד חקיקת שעת חירום - רוב של 80 חברי הכנסת. יש הצעה שלנו, שעליה היה קונסנסוס בועדה, רוב של 70 חברי הכנסת לתקופה מוגבלת. ויש רוב רגיל.

אני מוכן שלקריאה הראשונה נציע שהחלטה תהיה ברוב של חברי הכנסת - 61. אבל לדעתי זה לא מספיק, צריך יהיה עוד לדון בענין זה.

היו"ר א' לין:

נקבל את ההצעה ונשאר העברת החוק לקריאה הראשונה.

הוחלט בסעיף 9 במקום "רוב של שני שלישים של חברי הכנסת" יבוא: ברוב של חברי הכנסת.

הוחלט להעביר לקריאה ראשונה את הצעת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עם התיקונים שהתקבלו.

בעתיד הקרוב נדון בהצעות החוק האחרות, וחבר-הכנסת רובינשטיין יחליט אם הוא רוצה להביא אותם למליאה ביחד או בנפרד.

א' רובינשטיין:

אני רוצה להביא את הצעת החוק הזאת לקריאה ראשונה, לא לחכות ליתר החוקים, מאותה סיבה שאתה העלית בתחילת הדיון. שיכנעת אותי, שבניגוד לעמדת שר המשפטים יתכן שיהיו עמדות שונות לגבי החוקים השונים.

היו"ר א' לין:

מקובל עלי שנגיש הצעות חוק נפרדות, אבל אפשר להביא אותן למליאה אחת או את כל הארבע ביום אחד.

א' רובינשטיין:

אני רוצה עוד להתייעץ אתך וגם עם שר המשפטים לפני שאחליט.

היו"ר א' לין:

בכל מקרה נשלב בסדר היום של הועדה את שלוש הצעות החוק הנותרות, שהן קצרות יותר מהצעת החוק שבה דנו היום, ואני חושב שהדיון בהן יהיה קצר יותר.

ב. חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 10), התשנ"א-1991

היו"ר א' לין:

בדיון בקריאה שניה בתיקון מס' 10 לחוק ההוצאה לפועל, בשבוע שעבר, התקבלה הסתייגות וביקשנו להחזיר את הצעת החוק לוועדה כדי להציע תיקוני נוסח הנחוצים. בגלל עומס העבודה, עוד לא הגענו לדיון בחוק הזה.

בהתאם לתקנון, אני מבקש להאריך בשבוע את הזמן להגשת הנושא להכרעה במליאה, כדי שיהיה סיפק בידינו להתעמק בנושא ולעשות את התיקון המתחייב מקבלת ההסתייגות.

ג. חוק הערבות (תיקון - הגנת ערב יחיד), התש"ן-1990 - הצעת חה"כ ש' שטרית

היו"ר א' לין:

הקדשנו זמן רב לתיקון חוק הערבות, והכוונה היא היום לסכם ולהעביר את הצעת החוק לקריאה ראשונה. אני מבקש מגב' מלחי להביא בקצרה את הערות המוזמנים שהשתתפו בדיון הקודם שלא נמצאים אתנו היום. לאחר מכן נשמע את הערותיו של חבר-הכנסת שטרית, את הערות משרד המשפטים, ואם ירצו נציגי בנק ישראל ואחרים להוסיף - בבקשה, נסכם ונעבור לסעיף הבא.

סעיף 1 - הגדרות.

ר' מלחי:

להגדרה של ערב יחיד היתה הצעה להרחיב את ההגדרה של בן הזוג לכל בן משפחה מדרגה ראשונה, בעיקר אב ובן. היתה הצעה להרחיב את ההגדרה של בעל ענין בתאגיד לכל בעל ענין עסקי. חבר-הכנסת שטרית הציע להגדיר בעל ענין בתאגיד כמי שיש לו זכויות של 10%, על פי ההגדרה בחוק ניירות ערך.

היו"ר א' לין:

אני רוצה שבעת הדיון יהיו לפנינו ההצעות של המוזמנים, נציגי המערכת הבנקאית וכו', ונזכור מה התיקונים שהם ביקשו. הם ביקשו להרחיב את ההגדרה של ערב יחיד, משום שהחוק הזה נותן הגנה בעיקר לערב יחיד, אם כי לא רק לו. הכוונה היתה שההגנה הזאת לא תתרחב למקרה שהערבות ניתנת מאב לבנו או מבן לאביו. הצעה נוספת היתה שלא ייחשב כערב יחיד גם מי שיש לו יחסים עסקיים עם התאגיד ויש לו אינטרס עסקי באותו תאגיד והוא נותן לו ערבות.

ר' מלחי:

היתה גם הצעה לקבוע את ההגבלה לא רק לענין תאגיד אלא גם לעסק בלתי מאוגד.

ש' שטרית:

אני רוצה להבהיר מה חשיבות ההגדרה הזאת. ההגדרה חשובה קודם כל לענין ערבות בלתי-מוגבלת. קבענו שערב יחיד לא נותן ערבות בלתי מוגבלת. היום יש ערבות כזאת והדבר גרם נזק רב ובמקרים רבים אפילו עושק. מטילים על הערב את עומס ההתמודדות, בדרך כלל אנשים לא יודעים להתמודד והם מוצאים עצמם בהוצאה לפועל ומשלמים בכל הכנסתם ובכל רכושם. זו תופעה חברתית קשה מאד.

אם אנחנו אומרים "למעט בן זוגו של החייב", זה בסדר, בן הזוג חי אתו. עכשיו מציעים להרחיב את ההגבלה גם לבן משפחה מדרגה ראשונה - בנים והורים. לדעתי, אין שום הצדקה להרחבה כזאת. אני לא חושב שיש לכך הצדקה לא לענין ערבות בלתי מוגבלת, זו התוצאה העיקרית, לא לענין ערבות למשכנתה. אם נאמר שלא יערוב ערב יחיד, כאילו במשכנתה אפשר לחייב להביא את האב או את הבן של החייב. לפי דעתי, אין לנו אינטרס חברתי בשני המצבים האלה להרחיב את ההגדרה. היו כל כך הרבה מקרים של התפוררות משפחות, מפני שלא נעים היה לסרב לחתום על ערבות. אם מרחיבים את ההגדרה מעבר לבן זוג, אנחנו לא עושים את הריפורמה שבכוונתנו לעשות.

היו"ר א' לין:

לנציגי משרד המשפטים יש בנקודה זו דעה שונה מדעתו של חבר-הכנסת שטרית?

ט' שפניץ:

הערה לסדר. אנחנו ברצון רב מסייעים לוועדה להכין את ההצעה הזאת, וזה גם תפקידנו. עם זאת, אנחנו מתנגדים להצעת החוק. יש לנו הצעת חוק מקבילה בחוברת הכחולה.

היו"ר א' לין:

הצעת הממשלה לא מקיפה את כל הנושאים שהצעה זו מקיפה. משום כך רצינו לדון בשתי ההצעות ביחד.

ט' שפניץ:

כשנגיע לאותו שלב, נביע דעתנו. בשלב זה אנחנו מסייעים לוועדה בעבודתה, בלי הסכמה להצעה. אנחנו לא רוצים לעכב. אין לנו הערה מהותית בענין קרובי משפחה.

היו"ר א' לין:

אם אין לאיש התנגדות, נקבל בנקודה זו את דעתו של חבר-הכנסת שטרית.

נקודה שניה. בהצעת החוק נאמר: "לא ייחשב כערב יחיד גם מי שיש לו במישרין ענין עסקי בתאגיד". היתה הצעה להרחיב את ההגבלה ליחסי מסחר בכלל.

ש' שטרית:

בענין הרחבת ההגדרה היה ויכוח עם בנק ישראל במשך חודשים ארוכים. אני הצעתי את הצעת החוק רק אחרי שניסיתי לשכנע את בנק ישראל שהוא יתן הנחייה. בנק ישראל התעקש להבחין בין הלוואה מסחרית ובין הלוואה אחרת. נדמה לי שההבחנה היא קשה מאד, קשה מאד להגדיר את המרכיבים ולקבוע מה מסחרי ומה לא מסחרי.

אנחנו יודעים שהיום דורשים לא רק ערבות אישית להלוואה אלא גם ערבות בלתי מוגבלת של אדם נוסף. אני חושב שאנחנו צריכים לתת לחיים העסקיים לפעול בלי להפעיל כוח שאינו ראוי, שלא קיים במקומות אחרים. אני מציע לא להרחיב את ההגבלה ליחסי מסחר בכלל. אני מסכים להגבלה באשר לענין עסקי מוגדר - 10%. לצורך מס הכנסה קבעו 5%, אבל זה לא רלוונטי כאן. מי שיש לו 10% בתאגיד יש לו אינטרס ממשי.

מ' אגמון:

לפי חוק ניירות ערך בעל ענין הוא מי שמחזיק ב-5% בתאגיד, ובחוק החברות, אחרי תיקון 4, בעל ענין הוא מי שמחזיק ב-10%.

היו"ר א' לין:

אני מציע שלא נציין אחוזים. נשתמש רק במונח בעל ענין בתאגיד, ונלך לפי התפיסה המינימליסטית - 5%. אני מבדיל בין אדם שיש לו אינטרס ממשי בתאגיד לבין אדם שיש לו יחסי מסחר עם התאגיד. אם בעל ענין בתאגיד חותם על ערבות, ערבותו צריכה להיות כמו התחייבות של התאגיד. לא יתכן שתהיה לו עדיפות מבחינה זאת. יש לו אינטרס ממשי בתאגיד, הוא בא לבקש הלוואה עבור התאגיד. אין הוא דומה לאדם שאין לו בעלות בתאגיד, אדם מבחוץ. לבעל ענין בתאגיד יש ענין בהלוואה, ואי אפשר לתת לו את ההגנות שניתנות לערב יחיד.

ו' לוסטוויז:

בתיקון מס' 4 לפקודת החברות יש הגדרה של נושא משרה, שכוללת גם בעל ענין. הזיקה לחברה היא לאו דווקא בדרך החזקת מניות. אם דירקטור או בעל תפקיד בכיר מאד בחברה חותמים, לדעתי, גם הם צריכים להיות מחוץ למעגל ההגנה.

ש' שטרית:

אנחנו מדברים לא על ניהול אלא על בעלות. אני מבין שהיושב ראש מדבר על בעלות. אני מוכן לקבל שבעל ענין הוא מי שיש לו 5% בתאגיד.

מ' אגמון:

ההגדרה בחוק ניירות ערך, שם קבעו 5%, כוללת גם מי שמכהן כדירקטור או כמנהל כללי. גם אלה כלולים באותה מסגרת ולא צריך להוסיף אותם.

ש' שטרית:

זה רלוונטי לענינים שם, לא לענין שלנו.

ט' שפניץ:

אם מדברים על אינטרס, החזקה ב-5% זה אמנם אינטרס בעלותי, אבל אין ספק שלדירקטור ולמנהל כללי יש אינטרס רציני מאוד בתאגיד. זה מקור הפרנסה שלהם.

ש' שטרית:

אינטרס של עובדים. למה לפתוח פתח לחייב אותם? למה ליצור לחץ חברתי על דירקטור או מנהל בחברה שיחתום על ערבות? הרי אנחנו מדברים בתופעה חברתית שרוצים לקצץ את כנפיה. אני מסכים להגבלה לגבי בעלות.

היו"ר א' לינ:

נראה לעינינו את המקרה שבו אנחנו באמת רוצים לתת הגנה. אדם מקבל הלוואה מבנק, הוא נהנה ממנה, הוא מניע את הבנק לתת את ההלוואה. הוא בא לחברו ומבקש שיהיה ערב, כי הבנק דורש ערב. אותו חבר אינו מניע את קבלת ההלוואה, אין לו שום אינטרס בזה, הוא לא שולט בדבר, הוא רק עושה טובה, לא נעים לו לטורב לחתום. זה מצב שונה מאשר אם מנהל כללי בא לבנק ומבקש הלוואה לחברה שלו, ומבקשים ממני כמי שמכיר את החברה שהוא יחתום על ערבות. נדמה לי שלמנהל הזה לא מגיעות אותן הגנות שאנחנו רוצים לתת לערב יחיד.

אני חושב שאנחנו יכולים לקבל את ההגדרה של בעל ענין כמו שהיא בחוק ניירות ערך, לא לשנות אותה. המנהלים הכלליים יודעים טוב להגן על עצמם. לא עליהם אנחנו רוצים עכשיו להגן. הרי אותו מנהל כללי הוא שביקש את ההלוואה.

ש' שטרית:

התופעה של מתן ערבות היא לא רק בחברות גדולות מסודרות ומאורגנות. יש הרבה חברות משפחתיות, חברות רשומות על הנייר, שמקימות קיוסק או חנות קטנה, והן לא מתנהלות כחברות. אנשים רשומים כדירקטורים, אבל למעשה אלה עקרות בית או סתם עובדים. אם אנחנו חושבים על חוק צרכני, אנחנו חייבים לקחת בחשבון את כל המיגוון של הפעילות הכלכלית. צריך אולי להבחין בין דירקטורים בחברות גדולות ובין דירקטור בחברת-קיוסק. נדמה לי שאי אפשר לקבוע הבחנה. אם אתם רוצים לקבוע שחברה שהונה מעל סכום כזה וכזה, אני מוכן לשקול. אם לא, אני מציע להסתפק בקריטריון הבעלות. החוק לא מבדיל בין הבעיה הכלכלית של חברה גדולה ובין הבעיה הכלכלית של חברה שרשומה רק לצורך מס הכנסה ולמעשה היא לא פעילה. יש מאות אלפי חברות קטנות כאלה.

קריטריון של בעלות - מוסכם. אם נרחיב את ההגבלה לנושאי משרה באופן פורמלי, אני חושש שנפגום קצת בהישג הגדול שבחיקה הזאת.

היו"ר א' לינ:

אני לא ראיתי בחוק הזה חוק שבא להתערב ביחסי המסחר, אלא חוק שבא להגן על יחידים. אני מציע שלא נתערב יותר מדי ביחסי המסחר. זה מסוכן גם מבחינת הפעילות העסקית וקבלת אשראי מבנקים. אם מנהל כללי בא לבנק למבקש הלוואה לחברה, הבנק נותן את האשראי גם משום שהוא יודע שהמנהל כללי, שיודע את מצבה של החברה יותר טוב מהבנק, נוטל סיכון גם על עצמו, זה במסגרת יחסים עסקיים.

אני מציע לא לשנות ממהגדרה של בעל ענין, ואינני חושב שבכך אנחנו פוגעים במשהו בכוונה המקורית של הצעת החוק.

נ' חסון:

אם תינתן הגנה מוגזמת לערבים, התוצאה תהיה שיירד שווי הערבות כבטחון, ואותם גופים שאתה רוצה להגן עליהם לא יוכלו לקבל אשראי, לאו דווקא אשראי מבנקים אלא מכל מקור שהוא, כי לא יהיה למלווה בטחון מספיק.

א' אבוחצירא:

חבר הכנסת שטרית, על מי אתה רוצה להגן? אם אתה רוצה להגן על הפרט, בעיקר בתחום המשכנתאות, תפסת מרובה - לא תפסת. אם אתה רוצה דרך הסעיף הזה לפלוש לענין חברות, מנכ"לים ודירקטורים ולשחרר אותם, במקום להשיג את המטרה שכולנו רוצים להשיג ולפתור בעיה חברתית, נכנס לענינים עסקיים שמהם לא נוכל לצאת, כי לא נוכל להפריד בין חברה גדולה לבין חברה קטנה, אי אפשר אפילו לקבוע סכום גג. חברה משפחתית או אחרת מגלגלת היום 100 אלף שקל, בשנה הבאה תגלגל 300 אלף שקל. אי אפשר להבדיל בין מנכ"ל חברת כלל ובין חברת-קיוסק. אלה ואלה עסקים, ואנחנו לא צריכים להתערב בעסקי הבנקים ובשיקול הדעת שלהם.

אני מציע שנתרכז במטרה העיקרית שלנו.

ש' שטרית:

השתכנעתי.

היו"ר א' לינ:

הוחלט בהגדרת "ערב יחיד" - בעל ענין יהיה כהגדרתו בחוק ניירות ערך.

ר' מלחי:

להגדרת ריבית היו הערות בענין איחור פרעון. היו מי שחשבו שזה בכלל לא נכון, אבל היתה גם הצעה מעשית להקביל את זה לריבית הפיגורים שהבנק נתבע לשלם לחשב הכללי. כלומר, במקום איסור לקבוע תיקרה. הבנקים לא ירוויחו אבל גם לא יפסידו.

היו"ר א' לינ:

הבנקים מבקשים להחזיר להם לפחות מה שהם נתבעים לשלם על גרעונות נזילות.

ש' שטרית:

זה מבוסס על הנחה שהחובות שמובטחים בערבים בהם אנחנו באים לטפל הם שיצרו את החריגה ואת גרעונות הנזילות. הבנקים צריכים לנהל את עניניהם כך שיוכלו לממן את הגרעונות מאותם קטעים שלא מכוסים בהגנה הצרכנית שלנו. המיגזר הצרכני, שהוא מיגזר חלש ועליו אנחנו רוצים להגן עליו, לא הוא בהכרח גורם לכך שהבנק גולש לגרעון. יכול להיות שיש חובות אחרים. למה להרכיב את גרעונות הנזילות דווקא על גבו של המיגזר הזה?

אני מציע להצמד לכתוב בהצעת החוק.

נ' חסון:

זה לא נראה לי סביר, כי משמעות ההצעה של חבר-הכנסת שטרית היא שהבנקים צריכים להחזיק כפל נזילות. אם הם נדרשים היום להחזיק נזילות מסוימת כדי לא להכנס לגרעונות, והם בונים על תזרים מזומנים מסוים, אם יהיו פיגורים בתשלומים הם יצטרכו ממקורות נזילים לממן את הגרעונות האלה. בסופה של דבר זו אותה עלות.

היו"ר א' לין:

מה הקנס המוטל על גרעון נזילות?

נ' חסון:

יש מדרגות שונות. אני לא יכול להגיד אחוז מסוים, אבל זה הרבה יותר גבוה מריבית השוק.

היו"ר א' לין:

כמה, 50%?

נ' חסון:

אני חושב שפחות.

היו"ר א' לין:

20%? אני רוצה לקבל מושג כמה זה.

נ' חסון:

יש מדרגות שונות. על גרעון בגודל מסוים הריבית תהיה איקס, על גרעון קטן יותר פחות מאיקס.

היו"ר א' לין:

נתחיל במדרגה הכי נמוכה. כמה זה?

נ' חסון:

אני לא יכול להשיב. זאת ריבית שבגבול שלה היא פרוהיביטיבית, לבנק לא כדאי בשום אופן להגיע אליה. היא גבוהה מאוד, בכוונה, כדי שהבנק לא יגיע אליה.

היו"ר א' לין:

יש תמיד שיעור מסוים של פיגור בתשלומים לבנק, לא כל האנשים פורעים חובותיהם בזמן. בנק לא יכול לרפד את עצמו בפני בעיות של גרעונות נזילות ולהגן על עצמו בצורה בנקאית סבירה?

נ' חסון:

בוודאי שהוא יכול. ככל שיש לו סנקציה יותר טובה כלפי החייב והערב, אם אלה נקנסים על פיגורים, הם יתאמצו יותר כדי להחזיר את הכסף. לכן כדאי שתישאר הסנקציה, כי היא מגינה על המערכת בכללותה.

היו"ר א' לין:

על פיגור בתשלומים מטילים גם הפרשי הצמדה וריבית. בדרך כלל אתה לא יכול לקבל תשואה כזאת כשאתה משקיע את כספך.

נ' חסון:

הריבית היום היא נמוכה מאד. הבנק נותן הלוואה לחמש שנים ולאחר שנתיים הלוואה מתחיל לפגר בתשלומים, יכול להיות שעד אז הריבית תעלה ותהיה גבוהה מהריבית הקיימת היום.

היו"ר א' לין:

אם אתה מדבר על ריבית וקנסות כתמריץ לפרעון בזמן, זה נושא בפני עצמו. אנחנו מדברים עכשיו על הערב, לא על הלוואה עצמו. כמה אפשר להטיל על הערב? כמה אפשר לקנוס אותו?

נ' חסון:

אולי צריך להבטיח שקנס פיגורים לא יהיה בלתי סביר, אבל שלפחות יכסה את הקנס הפרוהיביטיבי שבנק ישראל מטיל.

היו"ר א' לין:

מר חסון, מדריך אני משתכנע לא לשנות את ההגדרה. אי אפשר להטיל על הערב עול שבכלל לא יודעים מהו.

נ' חסון:

זה כתוב בחוזה שבין שני הצדדים.

א' רובינשטיין:

זה חוזה אחיד, שכבר הותקף לא פעם בבית המשפט.

ש' שטרית:

אנשים חותמים על החוזה שהבנק נותן להם. למי יש כוח לתקוף את החוזה?

מ' אגמון:

הבנקים העלו חשש שקל יהיה לעשות קנוניה בין ערב וחייב. אדם מקבל הלוואה וחברו חותם כערב, ובעצם הערב הוא מי שצריך את הכסף ומקבל אותו. מי שקיבל את הלוואה לא פורע מהתשלום הראשון, כי לא התכוון כלל להיות החייב. הבנק פונה לערב וזה משלם בשמחה רבה את הלוואה ללא ריבית פיגורים על הלוואה שהוא עצמו קיבל. צריכה להיות איזו שהיא הגבלה כדי למנוע ניצול לרעה.

ר' מלחי:

למה יפנה הבנק לערב לפני שהוא פונה לחייב, אם ההתחייבות של החייב היא יותר טובה, אם מהחייב אפשר לתבוע יותר.

מ' אגמון:

הבנק לא יצליח לגבות מהחייב. החייב יודע שאין לבנק להפרע ממנו והוא יצטרך לפנות לערב.

א' גבאי:

צריך לשים לב שהריבית בגין איחור בפרעון הלוואה תהיה גבוהה יותר מהריבית על אוברדראפט בבנק, אחרת אנשים ישקלו אם בחודש זה יותר כדאי לכסות אוברדראפט בבנק או להחזיר את הלוואה.

ש' שטרית:

יש לי חדשות בשבילך. אם אדם חייב בתשלום להחזיר הלוואה, אוטומטית הבנק משלם מחשבון עובר ושב שלו.

א' גבאי:

לא במשכנתאות. בבנק משכנתאות אין חשבון עובר ושב.

ש' שטרית:

אני לא מדבר על משכנתאות. לפי הגירסה שלי, למשכנתאות לא יהיו בכלל ערבים. בחובות אחרים הבנקים מחייבים מיד את חשבון העובר ושב, והחייב נכנס מיד לאוברדראפט. כשהבנקים באים הנה הם לא אומרים את זה. גם מר חסון, שאמרתי לו שהוא אפוטרופוס של הבנקים, גם הוא לא מזכיר דברים שנוגעים לצרכנים. מר חסון, אתה צריך לזכור שאתה גם נציג הציבור, לא רק נציג הבנקים.

נ' חסון:

אני גם לא נציג הבנקים.

ש' שטרית:

אני מקווה שלא. תחשוב על טענה אחת שתטען במהלך הדיון או שטענת בישיבות קודמות שהיא לטובת הצרכנים, ואז אוכל להגיד שהתיזה שכתבו בכל הספרים, שאתם הופכים לאפוטרופסים של המפוקחים, היא לא נכונה.

היו"ר א' לין:

מה שעור הריבית המקובל היום?

נ' חסון:

במשכנתאות - הריבית הממוצעת היום היא פחות מ-5%, היא נעה מ-3.5% עד 6%, לפי אורך התקופה.

היו"ר א' לין:

האם נראה לכם שריבית הפיגורים, התוספת לא תעלה על 2%?

נ' חסון:

אם קובעים קנס בשעור 2%, זה עדיף על הכתוב בהצעת החוק.

היו"ר א' לין:

יש משהו בטענה שלא צריך לעודד פיגורים בתשלומים, אבל אי אפשר להשאיר את הענין הזה פרוץ. אני מציע שהתוספת בגין פיגורים לא תעלה על 2%. יחשבו את זה כמו שמחשבים את הריבית. אי אפשר לקבוע צורת חישוב שונה. זה מקובל עליכם?

י' צידון:

חבר הכנסת שטרית מבקש להגן על אנשים שקשה להם לפרוע את חובותיהם. הריבית בהלוואות צמודות היא 4% - 5%, עוד 2% הם הוספה של חצי עד שליש. זה הרבה.

לדעתי, כל ריבית שיוצרת תמריץ לפרוע את החוב, רצויה. לצורך זה הריבית יכולה להיות גם קטנה יותר.

היו"ר א' לין:

הבדל באחוז אחד לא יעלה ולא יוריד.

י' צידון:

זה הבדל עצום.

היו"ר א' לין:

לחברה מסחרית, בתנאים מסוימים. לא לאדם פרטי.

א' גבאי:

תוספת של 2% על ריבית 10% אינה דומה לתוספת 2% כשהריבית היא 2%.

י' צידון:

במקום תוספת 2% אפשר לקבוע שהתוספת תהיה חמישית מהריבית המקובלת. זה יספיק כדי שאדם ירוץ לכסות את החוב.

היו"ר א' לין:

הלוואי שכך היה. הניסיון מלמד שזה לא כך. בחוצאה לפועל קבענו שעורי ריבית מיוחדים, זה עוזר במשהו אבל זה לא עשה מהפכה.

י' צידון:

מכל מקום צריך לקבוע את תוספת הריבית בשעור מהריבית, לא במספר מוחלט.

א' רובינשטיין:

תוספת הריבית צריכה להיות קשורה לריבית האפקטיבית. לפני שנים אחדות היתה כאן ריבית חולנית מטורפת של 13% - 12% על משכנתאות, שלא לדבר על הלוואות בנקאיות, נוסף להצמדה. במצב כזה תוספת ריבית בשעור 2% היא לא משמעותית.

זה קורה גם בחברות אחרות. באנגליה, שבה שעור האינפלציה לא כל כך גבוה, לפני שנה המריאה הריבית על משכנתאות ל-14% - 15%. יש תקופות של חוסר בטחון וחוסר יציבות במשק ואז שעורי הריבית ממריאים, גם ריבית על משכנתאות. הריבית על משכנתאות היא גם פונקציה של קשיי פינוי.

לכן יש טעם רב בהצעה של חבר-הכנסת יואש צידון, בתנאי שאנחנו קובעים שעור מינימלי של 2%, ובלבד שלא יעלה על חלק מסוים מהריבית הנהוגה. אני מציע מינימום 2% מפני שאינני חושב שאחוז אחד משפיע על אדם פרטי. אולי זה משפיע בשויץ, לא בישראל. המנטליות בישראל היא: מה יש, נשלם ריבית קצת יותר גבוהה. אנחנו רואים את זה בהרבה מאד תחומים, לדוגמה בעסקאות אשראי. קבענו בחוק שצריך להודיע מה שיעור הריבית האפקטיבי, ואנחנו רואים שאנשים קונים באשראי בשיעורי ריבית מדהימים. כדאי היה להם לקחת כסף בבנק ולא לקנות באשראי. דוגמה שניה - בחוק ההוצאה לפועל קבענו ריבית פרוהיביטית, האמנו שזאת תרופה אדירה, אבל למעשה זה עוזר רק בשוליים.

היו"ר א' לין:

אם יוסיפו לאדם אחוז אחד ריבית על שיעור הריבית שהתחייב בו, זה לא ישפיע עליו בכלל. אני לא בטוח אם תוספת של 2% תשפיע, אבל זה משהו לפיצוי הבנקים על גרעונות הנזילות.

ש' שטרית:

אנחנו לא צריכים לעסוק בעניין הריבית שבין הבנק ללווה. רק על הערבים אנחנו צריכים להגן. למה אנחנו צריכים להגן? מפני שהתופעות השליליות שמתלוות לפרקטיקה של הבנקים ממש זועקות לשמים. עכשיו אנחנו באים ואומרים: מהחייב תגבו כפי שסיכמתם אתו, בזה אנחנו לא מתערבים, אבל על הערב אנחנו רוצים להגן, כי עד עכשיו לא התנהגתם בצורה כזאת שנוכל לסמוך עליכם. אתם רוצים לגבות את היתרה, תיגבו מן החייב.

היו"ר א' לין:

לחייב אין כסף, אי אפשר לגבות ממנו. לבנק יש תביעה לגיטימית, לא תביעה שרירותית ונבזית אלא תביעה לגיטימית: לקבל הפרשי הצמדה וריבית מקובלת, ועוד תוספת של 2% בגין הפיגור. זה לגיטימי או לא לגיטימי?

י' צידון:

אני מציע שהתוספת תהיה בשעור רבע מהריבית.

היו"ר א' לין:

אין לזה משמעות מבחינת זירוז התשלומים.

אבל מאחר שאנחנו מביאים את החוק רק לקריאה ראשונה וזה לא סיום הדיונים בחוק, נדמה לי שאנחנו יכולים להחליט על תוספת 2%, זה לא פוגע יותר מדי.

ש' שטרית:

צריך לקשור את שעור התוספת לבסיס הריבית.

היו"ר א' לין:

שעור התוספת יהיה חמישית מהריבית המקובלת ובלבד שלא תפחת מ-2%, כפי שהציע חבר-הכנסת רובינשטיין. לתוספת של פחות מ-2% אין משמעות.

א' רובינשטיין:

רק כשהריבית עולה, תעלה התוספת. יש מצבים במשקים שהכל יוצא מהמסלול, ואז גם תוספת ריבית של 2% תהיה חסרת משמעות. אנחנו עוד זוכרים שהיתה ריבית צמודה 16%, זה לא היה מזמן, בשנת 1985.

היו"ר א' לין:

גם אחרי ניתוח מורכב כדאי להגיע לפתרונות פשוטים. ניתוח מורכב אינו מחייב פתרון מורכב.

נ' חסון:

ריבית הפיגורים צריכה להיות תוספת על הריבית הרווחת באותה עת, לא על הריבית המקורית בחוזה.

ר' מלחי:

לא זה מה שנאמר בנוסח ההצעה ולא זאת היתה הכוונה.

היו"ר א' לין:

אנחנו לא נוגעים בשעור הריבית החוזית, אותה צריך לשלם החייב.

ש' שטרית:

החוזה בדרך כלל מפנה לריבית המקובלת בשוק.

היו"ר א' לין:

החוק הזה לא בא להתערב בגובה הריבית שהבנקים מטילים על הלווה. לא זאת מטרת החוק. הלווה צריך לשלם כפי שמחייב החוזה. לא השעור המקורי שבחוזה, אלא הריבית שהוא צריך לשלם בהתאם לחוזה. בזה אנחנו לא מתערבים. כשמדברים על תוספת בגין פיגורים, הכוונה ל-2% מעל הריבית-אותה צריך לשלם על פי החוזה.

א' אבוחצירא:

אדם קיבל הלוואה בריבית 4%. אחרי שנתיים עלתה הריבית בשוק ל-8%. מר חסון אומר שחשוב הקנס יהיה על פי הריבית המקובלת באותה עת בשוק, כלומר 8%.

היו"ר א' לין:

אני מציע דבר פשוט: אנחנו לא מתערבים בריבית החוזית. אפשר להוסיף 2% בגין פיגורים.

הוחלט בסעיף 1, בהגדרת ריבית: לקבוע ששעור התוספת עקב איחור פרעון יהיה חמישית מהריבית החוזית ובלבד שלא יפחת מ-2%.

בענין הפרשי הצמדה לא היו שאלות או הערות.

סעיף 2: ערבות מוגבלת.

יש שאלה בענין רטרואקטיביות של הסעיף הזה. מה הדין בחוזים שנחתמו קודם שחוק זה נכנס לתוקפו? הלוואות לדיור ניתנות לתקופה ארוכה. האם אנחנו באים להחיל הוראות אלה באופן רטרואקטיבי או שיחולו רק על חוזים חדשים?

ש' שטרית:

לגבי ערבים, להבדיל מלווים, עומדת השאלה אם זו אמנם רטרואקטיביות. אני חושב שזה לא רטרואקטיבי. החוק התקבל ועכשיו תובעים ערב - הארוע הוא לאחר שהתקבל החוק. אמנם ההתחייבות המקורית של הערב ניתנה לפני מספר שנים, אבל הארוע שמפעיל את הערבות הוא לאחר שהתקבל החוק.

מ' אגמון:

הבנק כרת את החוזה על סמך חתימות הערבים.

א' רובינשטיין:

חבר-הכנסת שטרית יודע. הוא יודע מה שאנחנו יודעים.

ש' שטרית:

אני רוצה קצת להקל על הערבים.

היו"ר א' לינ:

זה רטרואקטיבי, ואנחנו צריכים לדון ולהחליט אם אנחנו רוצים שזה יהיה רטרואקטיבי. אילו היה מדובר בעסקות יחידות אקראיות, היינו אומרים שזה לא יהיה רטרואקטיבי. אבל מכיוון שיכול להיות שאדם חתם על ערבות לפני חודש וקיבל על עצמו התחייבות לעשרים שנים, צריך לדון ברצינות באפשרות של החלה רטרואקטיבית.

א' דיין:

אני בעד רטרואקטיביות בנושא הזה, כיוון שאנחנו מחוקקים כאן חוק שבסך הכל בא לעשות סדר. הוא לא בא לפגוע בזכויות מוקנות של הבנקים. אני רואה את הערבים שחותמים על משכנתאות, אלה חותמים לאלה. חמישה ערבים חתמו ללווה אחד, והוא חייב לחתום ולערוב לחמישה. המעגל הולך ומתרחב. הבנקים מקבלים את הערבים בדרך שיגרה, לא בודקים את הערבים. החוק הזה אומר לבנקים שקודם כל יפנו לחייב. החייב קיבל את ההלוואה, הוא בעל הדירה או בעל העסק, ממנו צריך להפרע. ואם כבר פונים לערב, יגבו ממנו את החוב עם ריבית והפרשי הצמדה, וגם ריבית פיגורים בשעור 2% די והותר.

החוק הזה בא לעשות סדר, שלא יהיה בידי הבנקים כוח להחתים אנשים על מה שהם רוצים. אין כאן שום פגיעה בזכות מוקנית של הבנקים. לא היתה להם שום זכות לעשות מה שעשו. אני לא יודע מה היו פוסקים אילו היו תוקפים בבית המשפט את כל ההסדר שאדם חותם על הלוואה מסוימת והוא ערב לכל החובות של הלווה. אדם חותם על ערבות להלוואה לדירה, למחרת הבנק נותן ללווה הלוואה אחרת, שהערב כלל לא ידע עליה, והוא ערב לכל חובותיו של הלווה.

היו"ר א' לינ:

מה יהיה בערבויות שלא נקוב בהן סכום? אי אפשר לדבר על רטרואקטיביות באופן כללי. סעיף 2 להצעת החוק אומר "ערב יחיד חב רק לחיוב שסכומו נקוב בחוזה הערבות". אם נאמר שההחלה היא רטרואקטיבית, משמעות הדבר שכל הערבויות האלה פוקעות מאליהן. את זה אנחנו לא מתכוונים לעשות.

מה שאנחנו כן מתכוונים לעשות זה לקחת הוראות מתוך חוק זה ולקבוע ספציפית שהוראות מסוימות הן רטרואקטיביות. למשל, הדרישה קודם כל לגבות את החוב מן החייב, הגבלת קנס הפיגורים ב-2%. הוראות אלה יכולות להיות רטרואקטיביות, שכן מידת הצדק גוברת על עקרון אי הרטרואקטיביות. אבל לא בכל דבר ודבר צריכה להיות רטרואקטיביות.

אני מציע שנביא בחשבון שהערבויות כולן נשארות תקפות ואינן מתבטלות, אבל הוראות מסוימות שנוגעות לערב תהינה רטרואקטיביות, כלומר, יחולו על ערבים שדרישת התשלום מהם היתה לאחר שהחוק הזה נכנס לתוקפו.

י' צידון:

אני תומך בהצעת היושב ראש.

א' רובינשטיין:

אין לי שום בעיה עם הקביעה שהבנק חייב קודם כל לפנות ללווה. בזה אין פגיעה בזכויות מהותיות ואין חשש לרטרואקטיביות. אם לעשות אנאלוגיה לבתי משפט, שינויים פרוצדורליים יכולים להיות גם רטרואקטיביים, לא שינויים מהותיים.

יש לי בעיה עם גובה ריבית הפיגורים. אני מפחד מתקדים של רטרואקטיבית בתחום זה. אנחנו יכולים ליזום שיחה עם ראשי הבנקים, וכדי למנוע פגיעה בעקרון של אי רטרואקטיביות מהותית, להגיע אתם להסדר רצוני. אני חושב שאפשר לעשות את זה. ליצור תקדים שאנחנו מתערבים בחוזים בענין גובה ריבית, זה דבר מסוכן מאד ליציבות העסקית.

ט' שפניץ:

למען הפרוטוקול, היום הקובע הוא יום כריתת החוזה. אני לא חושבת שצריך להרחיב בענין זה.

בהצעת החוק שלנו בחוברת הכחולה, אולי מישו יחשוב שאפשר להעזר בזה, כתבנו: אם לא גילה הנושה לערב את הפרטים האמורים - אחד הדברים המרכזיים הוא, כמובן, גובה הסכום - ימלא הערב את ערבותו לפי אומד דעתו בעת כריתת החוזה, אלא אם כן הוכיח הנושה שהערב ידע אותם.

התכוונו לערבויות הבלתי מוגבלות. בערבות מוגבלת הוא יודע את הסכום.

ש' שטרית:

את רוצה להטיל על הערב לבוא לבית משפט, לשלם לעורך דין, להוכיח. זה לא הוגן. החוק שאתם מציעים הוא לא חוק צרכני. החוק שלכם מנוסח על ידי משפטנים ועל ידי הבנקים. תחשבי על האיש המסכן שלא רוצה ללכת לבית משפט, הוא רוצה שהמחוקק יסדיר את הדברים מראש ושהוא לא יצטרך לתבוע בבית משפט ולהוכיח את אומד דעתו. למה להטיל עליו את נטל הראיה להוכיח את אומד דעתו?

אתם צריכים לגשת לחוק גם בגישה צרכנית אקטיבית. נציגי משרד המשפטים אמורים לייצג את הצרכנים. לצערי הרב, הצרכנים לא באו. שאלתי את הצרכנים למה לא הלכו לוועדת ברנזון כשדנה בנושא. אמרו לי: לא הזמינו אותנו. אמרתי להם: מה זאת אומרת שלא הזמינו אתכם, כל העולם ידע שפועלת ועדת ברנזון, למה לא פניתם לוועדה? הצרכנים במדינת ישראל לא מאורגנים טוב. ההצעה שלנו צריכה להיות מהותית, ולא להטיל על מישהו להוכיח את אומד דעתו.

ערבות בלתי מוגבלת היא רעה חולה. בזמנו הצעתי הוראת מעבר בענין ערבות בלתי מוגבלת, היא לא כלולה בהצעת החוק שלפני הועדה, אבל היתה בהצעה שגב' מלחי הכינה על פי בקשתי: ערב יחיד שערב לפני תחילתו של חוק זה לחיוב בלתי קצוב, לא יחוב ביותר מחיובו המקורי של החייב - החיוב המקורי ביום כריתת החוזה - בתוספת הצמדה וריבית כאמור בסעיף 1, ובלבד שלא יהיה בכך כדי לחרוג מסכום העולה ביותר ממחצית על סכום החיוב המקורי, בניכוי כל סכום שפרע החייב.

אני לא משאיר את זה לאומד דעתו. אני מציע שהמחוקק יקבע שאם ערב שחתם ל- 10,000 שקל - הסכום יהיה 10,000 פלוס 5,000. זה הגיוני.

היו"ר א' לין:

עם הבנקים נשב לאחר שהצעת החוק תעבור בקריאה ראשונה. הדיון עם הבנקים יהיה יעיל יותר לאחר הקריאה הראשונה.

א' רובינשטיין:

את ההוראה בענין רטרואקטיביות לא מוכרחים להכניס לפני הקריאה הראשונה. אפשר לכלול אותה לקראת הקריאה השניה והקריאה השלישית.

היו"ר א' לין:

אני רוצה להציע פתרון פשוט, שלא יסבך את הדברים ללא צורך. אינני יכול לקבל את הצעתו של חבר-הכנסת שטרית, משום שהבנק נתן כספים ללווה על סמך ההנחה שיש ערבים. אפשר לקבוע תחולה רטרואקטיבית, אבל אנחנו צריכים להגביל ולרסן את עצמנו בענין זה.

קודם כל, הערבויות שניתנו הן תקפות, הן לא מתבטלות. הוראות החוק הזה יחולו על כל תביעה חדשה שתוגש נגד ערב. יבואו עכשיו לתבוע ערב למימוש ערבותו, כל הכללים שנקבעו בחוק זה, כמו החובה לתבוע קודם כל את החייב, הגבלת ריבית פיגורים, היחסים בין הערבים, כל אלה בתוקף מיום שחוק זה נכנס לתוקפו.

ההוראה בענין ערבות בלתי מוגבלת לא תהיה רטרואקטיבית. הוראה זו תחול רק על ההסכמים שייעשו בעתיד. אם לאחר קבלת החוק הזה יכרתו חוזה ובו ערבות בלתי מוגבלת, הוא לא יהיה תקף.

ש' שטרית:

ערבויות בלתי מוגבלות שקיימות היום ימוצו עד הסוף, או שנגביל אותן?

היו"ר א' לין:

ימוצו.

י' צידון:

אחרי הקריאה הראשונה כדאי לדון בזה עם הבנקים, נראה מה תוספת הסיכון.

היו"ר א' לין:

הייתי אומר שהוראות החוק הזה כן יחולו על ערבויות בלתי מוגבלות אם ירצו הבנקים לתת כספים נוספים לחייב לאחר שהתקבל חוק זה.

ש' שטרית:

זו תוספת שאני מקבל אותה בברכה.

בסיטואציה הקיימת, כשאדם חותם על החלק, לא כתוב כלום, או שכתוב ערבות בלתי מוגבלת בסכום, על פי הדין הקיים יש פסקי דין שבהם אנשים זכו משום שהוכיחו שכאשר החתימו אותם על הערבות והם שאלו למה אין סכום, השיבו להם שזה כדי לחסוך בביל... אמרתי שבהחלט הוראות החוק הזה אין רטרואקטיביות במובן המהותי, לא במובן הטכני, כי מדברים על רטרואקטיביות כאשר שוללים ממישהו זכות.

היו"ר א' לין:

יש כאן רטרואקטיביות גם במובן המהותי. הבנק נתן כספים ללווה כי באותה שעה היתה ערבות של שלושה אנשים. מה שאני מציע הוא שאם הבנק יתן לאותו לווה כספים נוספים לאחר שהתקבל חוק זה, הערבות של השלושה לא תהיה בתוקף לגבי הכספים הנוספים. בדרך זו אין אנחנו מפירים את הכלל שאין לשנות יחסים רטרואקטיבית באופן מהותי, ויחד עם זה עושים להגנת הערבים.

א' רובינשטיין:

הגבלת ריבית פיגורים לפי ריבית שהיתה מקובלת - - -

היו"ר א' לין:

זאת לא בעיה.

הוחלט א. הוראות מסוימות בחוק זה יחולו גם על חוזים קיימים אם הדרישה למימוש הערבות הוגשה אחרי כניסת החוק לתוקפו - תביעה תוגש קודם כל נגד החייב, הגבלת ריבית פיגורים, יחסים בין ערבים.
ב. בערבויות בלתי מוגבלות יחולו הוראות חוק זה רק על סכומים שנתן הבנק לחייב אחרי שחוק זה נכנס לתוקפו.

ש' שטרית:

הצעתי תוספת: עובד לא יערוב למעבידו. יש תופעה שעובדים מוחתמים על ידי מעבידים. זה קרה גם כאן, בכנסת. בעל המזנון הקודם החתים עובדת על ערבות בלתי מוגבלת.

היו"ר א' לין:

איך יידע הבנק שפלוני הוא עובדו של אלמוני?

ש' שטרית:

כמו שהוא בודק גילו של ערב, מקום עבודתו ושכרו.

היו"ר א' לין:

היום יש מקרים שהבנק לא רואה כלל את הערבים. מחתימים אותם על טופס ונותנים אותו לבנק.

א' דיין:

ערבים צריכים לבוא לבנק, להציג תלוש משכורת.

ר' מלחי:

אם הבנק יידע שערבות של עובד למעבידו לא תופסת, הוא יבדוק.

היו"ר א' לין:

אם כל ערב יצטרך לבוא לבנק ולהזדהות, אני לא מתנגד, אני רק אומר שיהיו הרבה פחות ערבים. אמנם לא יהיו ערבים, אבל בנקים גם לא יתנו הלוואות.

א' דיין:

כשלא יהיו ערבים, הם יתנו הלוואות בלי ערבים.

ש' שטרית:

הבנקים ימשיכו לפעול בלי ערבים. ימצאו דרכים יותר טובות. אפשר להסתפק בכך שיהיה כתוב בטופס שפלוני שחוטם על ערבות איננו עובד של החייב. הבנק לא צריך יותר מזה.

א' רובינשטיין:

אתה מבקש לא איסור מוחלט בחוק אלא הצהרה.

ר' מלחי:

אם הבנק יידע שערבות של עובד למעבידו לא תופסת, חזקה עליו שהוא כבר ידאג להחתים על טפסים באופן שזה יבטיח את ההלוואה.

לחשוש שכל מוסד הערבות יתמוטט ולא יהיו ערבים בגלל איסור ערבות של עובד למעבידו, נדמה לי שזה מוגזם. ידועים לנו מקרים קשים מאד של ערבות למעביד.

א' רובינשטיין:

אם קובעים בחוק איסור מוחלט, בנק לא יכול להסתפק בהצהרה, כי עלולה להיות הצהרת שווא.

ש' שטרית:

נוסיף: למעט אם נתן הצהרת שווא.

א' רובינשטיין:

אני מסכים שעובד לא צריך לתת ערבות למעבידו.

היו"ר א' לין:

גם אני מסכים. אבל מה הדין אם מנכ"ל חברה חותם על ערבות לחברה שהוא עובד בה, הערבות שלו לא תהיה תקפה? אנחנו יודעים על מי אנחנו רוצים להגן - לא על מקרים כאלה.

א' רובינשטיין:

זה צריך להיות רק למשכנתאות.

ש' שטרית:

לא. רק לערבות בלתי מוגבלת. אדם פותח עסק, מחתים את העובדים שלו.

א' רובינשטיין:

יש עובדים שחותמים על ערבות לחברה. זה מקובל בחברה משפחתית.

ש' שטרית:

אפשר להכפיף את זה לסייג של "ערב יחיד". מנהל ודירקטור אינם כלולים בהגדרה הזאת.

א' רובינשטיין:

צריך להוציא גם שותפות.

ש' שטרית:

נשאר את העניין בצריך עיון.

היו"ר א' לין:

עוד נשקול את העניין הזה. יש כאן בעיה אמיתית.

סעיף 3: קביעת מספר הערבים.

ר' מלחי:

איגוד הבנקים ביקש להגביל את ההוראה לדירת מגורים של החייב.

א' רובינשטיין:

זו היתה הכוונה. הכוונה לא היתה להלוואות עסקיות.

א' דיין:

הערה נכונה. הכוונה היתה רק למשכנתה על דירת מגורים.

ר' מלחי:

הבעיה היא בהגבלה שמדובר בדירה של החייב. יש מקרים שהדירה היא של בן משפחתו של החייב, אב לוקח הלוואה לרכוש דירת מגורים לבנו.

ש' שטרית:

אני הצעתי לחזור לנוסח המקורי, שלא יוכל ערב יחיד לערוב לחיוב. זאת אומרת שאם יש משכנתה, אין ערבים. נגיד בנק ישראל הודיע שהוא חושב שצריך חמישה ערבים, ועכשיו הוא רוצה שלושה ערבים. לא עושים ריפורמה.

צריך לקבוע בחקיקה הנחיות לגבי הוצאה לפועל. אם החייב לא משלם, ימכרו את דירתו. הוא יעבור לגור בשכירות או יקנה דירה זולה יותר. לא בהכרח יישאר ברחוב. הוא קנה דירה ב-100 אלף דולר, ימכרו אותה, בניכוי הוצאות מכירה ישארו לו ביד 80 אלף דולר. יקנה דירה ב-70 אלף. הוא לא יישאר ברחוב.

נ' חסון:

הבעיה לא עם אלה שקונים דירה ב-100 אלף דולר אלא ב-30 אלף דולר.

ש' שטרית:

ואז מוצדק להוציא את הערב מדירתו?

נ' חסון:

לא מוציאים לרחוב. זה מפעיל לחץ על החייב.

ש' שטרית:

הדבר העיקרי הוא להסיר את המעמסה שכדי לקבל הלוואה אחת צריך אדם לחתום על ערבויות לחמש הלוואות. עכשיו אומרים שלא יחתום על חמש אלא רק על שלוש הלוואות. זה לא פותר את הבעיה, עדיין צריך אדם שרוצה לקבל הלוואה לקבל על עצמו שלושה סיכונים של ערבות.

אנחנו באים להגן על הערבים וגם להגיד לבנקים שהם לא לבנות על הערבים את כל הבסיס להחזר ההלוואה. אם הבנקים צופים שהערבים הם הדרך היחידה להחזר ההלוואות, סימן שכל ההלוואות שלהם מפוקפקות. אני כבר לא מדבר על אי צדק חברתי שיש בפגיעה באיש הלא נכון, אבל איפה ההיגיון כלכלי אם הבנקים נותנים הלוואה לאדם שלו עצמו לא היו נותנים הלוואה, והוא יקבל אותה רק בזכות הערבים. הבנקים טוענים שאלמלא הערבים לא היו נותנים את ההלוואה. איפה ההיגיון הכלכלי? אנחנו לא צריכים לעודד תופעה כלכלית פסולה.

א' רובינשטיין:

בכל העולם יש ערבות.

ש' שטרית:

הפרקטיקה היא שהבנק נותן הלוואה אף כי הוא יודע שהלווה לא בטוח. הבנק יודע, הערבים לא יודעים. אבל מכיוון שיש חמישה או שלושה ערבים, הבנק נותן את ההלוואה בהנחה שהערבים ישלמו. זה לא הוגן, זה גם לא כלכלי. אנשים נאנקים ונעשקים וזועקים. אם מתקנים קטע אחד זה לא אומר שלא צריך להתמודד במישרין עם הבעיה האמיתית.

היו"ר א' לין:

יש בארץ בעיה במימוש משכנתה. ביקשתי להכין הצעה שתאפשר מימוש משכנתאות, אבל זה מחייב תיקונים בחוק. מצד אחד אנחנו מעבירים חוק חברתי, ומצד זה ייאלץ אותנו לעשות תיקונים שנראים בלתי חברתיים - לתת אפשרות לפנות אדם מדירת מגוריו. אין חכמות, אם אומרים לבנק שזו בטוחה להלוואה - זו בטוחה. משנים את כללי ההוצאה לפועל, החייב יצטרך לשלם ואם לא ישלם - יוציאו אותו מדירתו. זה אומר שבעל המשכנתה יכול לפנות את החייב, הוא לא יהיה דייר מוגן. אני רוצה שיובן שהדבר כרוך בבעיות חברתיות בעלות אופי אחר. אסור לנו להתעלם מכך. אני מתאר לעצמי איזו זעקה תקום כשיזרקו את המשפחה הראשונה מביתה, ואני יכול כבר לשמוע מה יגידו חברי הכנסת שמעון שטרית ואלי דיין. הם ישכחו מה שאמרו בדיון הזה. אני לא רוצה להכשיל אותם, עכשיו יגידו שהם מסכימים לתיקונים האלה ומחר יגידו להם: אתם אשמים.

במדינות אחרות בעולם שבהן אפשר לממש משכנתה ולפנות את הדייר, שם מחתימים ערבים?

א' זיסבלט:

בדרך כלל לא מחתימים ערבים אלא מסתפקים בבטוחה של הדירה. בחלק מהמדינות שבסקנו, אפשר להוציא את החייב מדירתו תוך 90 יום.

היו"ר א' לין:

אבל גם שם מותר לדרוש ערבים, אין איסור.

א' רובינשטיין:

אפשר להוציא אדם מביתו בלי פסק דין. באים עם פקידי הוצאה לפועל וזורקים את המשפחה מהבית. אולי זה פתרון יותר צודק מבחינה חברתית מאשר לפגוע בערבים, אבל לא נוכל לעמוד בזה.

היו"ר א' לין:

אני מציע שזכות החייב על פי חוזה תכלול גם התחייבות להקנות לחייב זכות במקרקעין, או לגרוס שתוקנה לחייב זכות, ואפשר יהיה לעשות הסכם משכון גם על זכויות חוזיות לקבלת דירה. אני מציע לקבוע בסעיף 3 שאם היה החיוב מובטח במשכנתה או שנרשם הסכם משכון, לא יחתים הבנק יותר מאשר שני ערבים.

היו כאן שתי תפיסות. האחת - שאנחנו רוצים את ההוראות האלה רק להלוואות לדירות מגורים. התפיסה השנייה היתה שאפשר לקחת הלוואה אחרת ודירת המגורים תהיה בטחון. אם אנחנו רוצים לצמצם את העניין רק למי שמקבלים הלוואות לרכישת דירות מגורים, אנחנו צריכים להגיד שאם ההלוואה ניתנה לרכישת דירת מגורים, הבנק קיים לרשום משכנתה או הסכם משכון על הזכויות החוזיות, ואז לא יוכל לדרוש יותר משני ערבים.

א' רובינשטיין:

אפשר לתת אופציה לבנק.

היו"ר א' לין:

הבנק יוכל לתת הלוואה לרכישת דירה בלי לרשום משכנתה, ואז ידרוש חמישה ערבים. אבל אני מניח שאם אפשר לרשום משכנתה, הוא יעדיף לרשום משכנתה. השאלה היא עד כמה אנחנו רוצים להתערב.

א' אבוחצירא:

ההגבלה צריכה להיות לא רק למשכנתאות אלא גם לסכומים מסוימים. אדם הולך לקנות וילה בסביון במיליון שקלים - גם עליו אתה רוצה להגן?

היו"ר א' לין:

כן. לא נעשה הגבלה בסכומים. לא כדאי.

א' אבוחצירא:

אנחנו צריכים לדעת על מי רוצים להגן. לאדם יש דירה ששווה רבע מיליון דולר והוא רוצה לקנות דירה בחצי מיליון דולר. אנחנו צריכים לקבוע בחוק כל מיני הוראות כדי להגן על מי שרוצה לקפוץ מרבע מיליון לחצי מיליון דולר? אנחנו צריכים להגן על הזכאים.

כפי שהציע היושב ראש, צריך לתת לבנקים את שתי האופציות. האפשרות להחתים שני ערבים עוזרת לזוג הצעיר. כשהבת שלי מתחתנת, אני אחתום על ערבות ואביו של החתן יחתום. אבל היא לא תצטרך להתרוצץ להשיג חמש חתימות ולחתום ערבות לחמישה אנשים.

היו"ר א' לין:

בחוק הזה נתנו הגנות לערבים. עכשיו אנחנו אומרים שהבנק לא יוכל גם לרשום משכנתה או הסכם משכון על זכויות במקרקעין וגם להחתים חמישה ערבים. אם רושמים משכנתה - רק שני ערבים. אם לא רושמים משכנתה - אפשר לדרוש ערבים.

א' דיין:

הצעה אחרת. יש חוק הלוואות לדיור, שהיום הוא אמנם מוקפא, ושם יש הגדרה של הלוואה לדיור - הלוואה לזכאים. אני הצעתי להכניס הוראה באותו חוק, אבל לא קיבלו את הצעתי, אמרו שזה נושא חדש. הבעיה החברתית היא בדרך כלל בקשר לזכאים. בשלב זה אני רוצה להגן רק על אלה.

הרי רוב האנשים משלמים ופורעים חובותיהם, יותר מ-90%.

נ' חסון:

99.3%.

א' רובינשטיין:

משלמים גם בגלל הלחץ החברתי של הערבים.

א' דיין:

אם נגביל את ההגנה רק לזכאים לפי חוק הלוואות לדיור, אני מציע לבטל גם את הדרישה לשני ערבים.

א' אבוחצירא:

צריך לתת לזוג הצעיר את האופציה או להביא שני ערבים או למשכן את הדירה.

א' דיין:

לזה אני מסכים - או משכנתה או שני ערבים.

מי שנופל היום בפח הוא דווקא הלווה הטוב, שכדי לקבל הלוואה לדיור הוא נאלץ לערוב לכל מיני אנשים בלתי אחראיים. לעתים הוא ערב לשמונה או לעשר הלוואות, לחברים במקום העבודה, ידידים, בני משפחה. אומרים לו: אתה לא סומך עלי... אם לא יחתום להם, לא ידברו אתו.

צריך לתת את ההגנה רק לזכאים לפי חוק הלוואות לדיור, אנשים שמקבלים 40-50 אלף שקלים.

א' רובינשטיין:

זה יפגע בזכאים. לא ירצו לתת הלוואות בלי ערבים.

א' דיין:

את ההלוואות האלה חייבים לתת על פי חוק.

היו"ר א' לין:

אנחנו צריכים לזכור שהחוק שלפנינו בא קודם כל להגן על הערבים. עכשיו עברנו לבעיה של מי שרוכשים דירות ומקבלים הלוואות-משכנתה. הסעיף הזה קשור לנושא משום שהוא עוסק בהלוואות השכיחות, כמו טפחות, שגם בהן צריך ערבים. כאן הקושי הוא גם בצד מקבל ההלוואה וגם בצד הערב. אנשים נתונים ללחץ לחתום על ערבויות.

אם נקבע שבנק הנותן הלוואה לרכישת דירה חייב לרשום משכנתה או הסכם משכון, וזו תהיה בטוחה, אנחנו מתערבים בשיקול דעתו של הבנק. האם זה מה שאנחנו רוצים?

ש' שטרית:

זה מה שאני רוצה.

היו"ר א' לין:

אני מטיל בזה ספק. אני חושב שאנחנו לא רוצים לצמצם לחלוטין את שיקול הדעת והבחירה. בנק שיכול לרשום זכויות קנייניות או משכון על זכויות קנייניות, בדרך כלל יעדיף לעשות כן. אם העדיף את זה, אנחנו אומרים שלא ייהנה מעודף בטחונות.

א' גבאי:

אסור להגביל את זה לזכאים, כ- התוצאה תהיה לא רצויה. ההלוואות מתקציב המדינה יהיו בלי ערבים, להלוואה המשלימה שנותנים הבנקים יהיו ערבים. הבנק יקבל את כל כספו בחזרה, המדינה לא תקבל את כספה. לאחר הריפורמה שעשינו, חצי מהכסף נותן הבנק. לא יתן הלוואות בלי ערבים. יהיו רק הלוואות מתקציב המדינה, המשכנתאות יירדו. אם קובעים שיהיו ערבים, זה צריך להיות לכל אורך הקו באופן שווה. אחרת אם החייב לא ישלם, הבנק יגבה את חלקו מן הערבים, המדינה לא תקבל כלום.

י' צידון:

אפשר לפנות חייב מדירה, וצריך להתחיל לעשות פעולות כאלה, אפילו אם צריך יהיה להעביר אנשים לקראוונים. תראו מה אנחנו עושים בגלל אחוז אחד של אי תשלום חובות, משגעים את הערבים ואת כל המדינה.

ש' שטרית:

על פי דו"ח בנק ישראל, מחלקת מחקר, זה פחות מאחוז.

נ' חסון:

בזכות הערבים.

א' דיין:

שמים יד על המשכורת שלהם במקום העבודה. אני מעדיף שימכרו מהר את הדירה של החייב ושלא יסתבך יותר. הבנק לא מתאמץ למכור את הדירה כי יש לו ערבים טובים, עובדי מדינה שאפשר לשים יד על המשכורת שלהם. אגב, יש אלפי שוטרים שחתמו על ערבות, והם נתונים לסחיטה. מפכ"ל המשטרה הוציא עכשיו הוראה שלשוטר אסור לחתום על ערבות.

ש' שטרית:

גם לעובדי בנק ישראל אסור לחתום על ערבות. הם דאגו לעצמם. מר חסון, תגיד את זה לפרוטוקול.

היו"ר א' לין:

זה נכון?

נ' חסון:

נכון. למעט ערבות לבני משפחה ולעובדי בנק ישראל.

א' אבוחצירא:

השוטר זקוק לחמישה ערבים, הוא פונה לאנשים ברחוב, לא די בבני המשפחה. הוא עלול להסתבך.

ש' שטרית:

התפרסמה בעתון מודעה שתמורת תשלום אפשר להזמין ערבים. הקמנו תעשיית ערבים.

א' דיין:

עולים חדשים מזייפים תלושים. עולים חותמים תמורת 300 שקל.

ש' שטרית:

אני מציע לראות את הסוגיה החברתית והכלכלית הרחבה ולשחרר אותנו מן המועקה הזאת. אם הלווה יבחר להביא שני ערבים, לאו דווקא אבא ואמא, בבקשה. אם לא יביא ערבים, ירשמו משכנתה.

היו"ר א' לין:

היום הבנק דורש ערבים, ואין הגבלה על מספר הערבים. אני הצעתי שאם הבנק רשם משכנתה או הסכם משכון על הזכויות החוזיות של רכישת דירה, לא יוכל לדרוש יותר משני ערבים. אם נאמר שאם הבנק רשם משכנתה הוא לא יוכל בכלל לדרוש ערבים, התוצאה תהיה שהוא לא ירשום משכנתה ויבקש הרבה ערבים, אלא אם כן נחייב את הבנק לרשום משכנתה. אני לא בטוח שאנחנו יכולים היום לחייב את הבנק לרשום

משכנתה ולהגיד לו שבזה הוא צריך להסתפק. אני לא בטוח שאנחנו יכולים היום לעמוד על ההשלכות של צעד כזה על המערכת הבנקאית בכל הנוגע להלוואות דיור. אסור לנו לשכוח שאנחנו דנים בשירות חשוב. נכון שהשירות הוא מקולקל, אבל אין זאת אומרת שהשירות הוא בלתי נחוץ.

אני מציע שלא נרחיק לכת יותר מדי. הבנק יוכל לרשום משכנתה או הסכם משכון ואז יוכל לדרוש לא יותר משני ערבים, או להחתים ערבים בדרך הרגילה. אני מניח שהבנקים יעדיפו משכנתה פלוס שני ערבים. תהיה בזה הקלה. אני לא מציע שנעשה היום דבר קיצוני. אסור לנו לשכוח שמדובר בשירות בסיסי ואנחנו עדיין לא יודעים איך השינוי ישפיע על המערכת. בדבר כזה דרושה זהירות.

ט' שפניץ:

אם לוקחים משכנתה בלי ערבים בכלל, אם הבנק לא בטוח בתשלומים אפילו חלקיים הוא יעמיד את כל הסכום לפרעון וימכור את הנכס. וזה חבל. אם האיש מפגר בתשלום אלף או אלפיים שקלים, בעיה כזאת יכול הערב לפתור.

ש' שטרית:

ההנחה הבסיסית שלכם היא שצריך להשען על הערב. למה צריך להשען על הערב?

מ' אגמון:

אחרת ימכרו את הדירה בגלל חוב של אלף שקלים.

ש' שטרית:

משחררים את הלווה מהלחץ, ומרגילים את הבנק. לפנות כל הזמן רק לערב.

ט' שפניץ:

אם עושים שיחת חינוך לבנקים ולערבים, אין לי התנגדות, אני בעד. אבל אם בגלל פיגור של אלף או אלפיים שקל צריך למכור דירה, זה חבל.

ש' שטרית:

לפי דעתי, לא צריך יהיה למכור דירה. חייב שיידע שיוציאו אותו מהדירה, יקפיד לשלם.

ט' שפניץ:

אם הוא יכול לשלם.

אם מקטינים את מספר הערבים, מגדילים את הסיכון שלהם. גם זה צריך להיות ברור.

אם יש רק ערבים ואין נכס, יכול להיות שמסיבה זו או אחרת זה יהיה כדאי לבנקים, לא יהיה שום דבר שיוכל לחזור לערב. זאת אומרת שהערבים יישארו בלי שום דבר, כי הנכס עלול להיות משועבד למישהו אחר או שהפסידו גם אותו.

היו"ר א' לין:

הבעיה בערבות היא לא רק הסיכון שאנשים לוקחים על עצמם אלא גם הטרדה של אוכלוסיה גדולה מאד שנדרשת לחתום על ערבויות.

השעה מאוחרת ואנחנו צריכים להעצר בסוגיה זאת. קיוויתי שנוכל לסכם את הדיון היום. נשוב לדון בנושא השבוע או בשבוע הבא.

יש לפנינו סוגיה שאנחנו צריכים להחליט בה החלטה ברורה וחדה: אם רושמים משכנתה או הסכם משכון - אין ערבים; אופציה שניה לבנק - שני ערבים. אנחנו צריכים לשקול את הדברים בזהירות. אנחנו רוצים לתקן שירות אבל לא לגדוע אותו.

נ' חסון:

צריך להביא גם בחשבון את אחוז המימון שהבנקים מוכנים יהיו לתת לרכישת דירות. ככל שהבטחון יירד, הבנקים יהיו מוכנים לממן אחוז קטן יותר.

י' צידון:

אני חושב שהבטחון יעלה ולא יירד.

היו"ר א' לין:

תודה. הישיבה נעולה.

(הישיבה ננעלה בשעה 14:10)