

הצעת חוק לתיקון פקודת הנוזיקין (מס' 10) (אחריות עובדי הציבור), התשס"ג-2002

1. תיקון סעיף 6 בפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]¹ (להלן – הפקודה). בסעיף 6, המילים "או המחדל" – יימחקו, ובסופו יבוא "או שנעשה בתחום הרשאה חוקית או בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית; בסעיף זה, "מעשה" – לרבות מחדל".

דברי הסבר

מבוא

עובדי הציבור בכך שיעניקו משקל יתר לסיכון להיתבע בידי גורם מסוים, במקום לקבל החלטות בהתאם לענין החברתי; ריבוי תביעות כנגד עובדי הציבור עלול לגרום לשיבוש פעילותם; נימוק אחר נובע מהספק אם יש מקום להתערבות בית המשפט בדרך של ביקורת נזיקית בשיקול הדעת של המדינה או הרשות הציבורית: בהקשר זה נטען גם כי לא הוכח קשר בין הטלת אחריות רחבה על עובדי הציבור לבין התנהגותם בזהירות ראויה.

בהצעת החוק מוצע להרחיב את חסינותם של עובדי הציבור מנימוקים אלה: מוצדק להכיר במעמד המיוחד של עובדי ציבור מאחר שהם חשופים לסיכונים אחריות עקב אפשרות החיזוק הנרחבת של הרשות; עובדי הציבור חשופים ללחצים בדרך של הגשת תביעות אישיות בלתי מוצדקות או איום בהגשת תביעות כאלה, דבר העלול להשפיע על תפקודם ולשבש את פעילותה של הרשות הציבורית; מבחינת כושר הפיצוי, המדינה או הרשות הציבורית היא בעלת המשאבים הכספיים ובעלת היכולת לפזר את הנזק, והתביעה האישית נגד עובד הציבור אינה מוסיפה דבר לנפגע; נטל האחריות בנוזיקין מוטל, למעשה, על המעסיק, לא רק במגזר הציבורי אלא גם במגזר הפרטי, ולפיכך ההסדר המוצע הוא יותר בבחינת הכרה רשמית במציאות משפטית קיימת.

עם זאת לא ניתן להסתפק רק בהקניית חסינות לעובדי הציבור ויש להשלים את ההסדר משני היבטים: הראשון, דאגה לכך שהנפגע מפעולת עובד הציבור יזכה לפיצוי, והשני, מניעת אדישות של עובד הציבור לדרך פעולתו, לאחר שהוסר החשש מפני תביעה אישית בנוזיקין.

לענין ההיבט הראשון – על מעשה או מחדל של עובד הציבור תוך כדי עבודתו, מוצע להקנות לעובד חסינות דיונית. הסדר זה אינו גורע מאחריותה של המדינה או של הרשות הציבורית, והיא תפצה את הניזוק אם העובד ביצע עוולה; נשיאה באחריות על ידי המדינה או הרשות הציבורית יוצרת להן תמריץ לנקוט אמצעים שונים להבטחת פעילותם התקינה של עובדי הציבור.

ייחודה של הפעילות השלטונית של המדינה ושל רשויות ציבוריות (רשות מקומית ותאגידים מסוימים שהוקמו בחוק) מעלה את בעיית אחריותן ואחריות עובדיהן בנוזיקין; המדובר בשתי סוגיות – הסוגיה הראשונה עוסקת באחריות המדינה והרשויות הציבוריות עצמן, והסוגיה השנייה באחריות עובדיהן. הנושא נבדק במחקר מקיף שערך פרופ' ישראל גלעד, אשר כהן את הנושא בארץ ובכמה מדינות אחרות (ר' ישראל גלעד, האחריות בנוזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור, משפט וממשל ב' (התשנ"ה), 339, משפט וממשל ג' (התשנ"ה), 55).

בענין אחריותן של המדינה ושל רשויות ציבוריות, מוצע לבטל כמה הגנות מיוחדות המוענקות להן בנוזיקין ואשר אין להן היום הצדקה, כמו ההגנה המיוחדת המוקנית למדינה בקשר להוצאת שם רע (סעיף 4 לחוק הנוזיקין האזרחיים (אחריות המדינה). התשי"ב-1952 (להלן – חוק אחריות המדינה)), וכן הגנות מיוחדות המוקנות למדינה, לרשויות ציבוריות ולמעבידים אחרים בקשר לעוללות של תקיפה, כליאת שווא ונגישה בסעיפים 25, 28 ו-61 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] (להלן – פקודת הנוזיקין).

בענין אחריותם של עובדי המדינה או עובדי רשויות ציבוריות (להלן – עובדי ציבור) קיימות גישות שונות: הגישה התומכת בהטלת אחריות רחבה על עובדי הציבור גורסת, כי אין מקום לסטות מהכלל של אחריות בנוזיקין רק משום שאדם פועל למען הציבור, הואיל ואין הצדקה להבחין בין עובד הציבור לבין כל עובד אחר, וכי קיים חשש להפסד ההיבט ההרתעתי של דיני הנוזיקין לגבי עובדי הציבור.

הגישה התומכת בהרחבת חסינותם של עובדי ציבור גורסת, כי אין מקום שעובדים אלה יישאו באחריות כאשר הם פועלים בתום לב במהלך עבודתם, בין השאר, משיקולים אלה: קיים חשש מפני הרתעת יתר של עובדי הציבור, שעלולה לפגוע, באופן משמעותי, בפעילות הרשות הציבורית או המדינה ועובדיה; הטלת אחריות בנוזיקין עלולה לעוות את שיקול הדעת של

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266; ס"ח התשנ"ט, עמ' 151.

"מעשה" - לרבות מחדל;

"עובד המדינה" - לרבות אורגן של המדינה וכל אדם הממלא מטעם המדינה תפקיד ציבורי על פי חיקוק, לרבות המשרתים בצבא ההגנה לישראל, במשרתת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הביטחון האחרים של המדינה, ולמעט בעל חוזה;

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצע לבטל את סעיף 3 לחוק אחריות המדינה, ולהשוות את ההגנה המוענקת למדינה להגנה המוענקת לכל מי שפועל על פי הרשאה חוקית או בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית.

מאחר שקיים ספק אם פעולה "לפי חיקוק" צרה יותר מפעולה שהיא "בתחום הרשאה חוקית" מוצע להרחיב את הגנת סעיף 6 לפקודת הנויקין כך שתחול גם על פעולה בהרשאה חוקית; זאת ועוד, העברת ההגנה על פעולה שנעשתה בתחום הרשאה חוקית או שנעשתה בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית מסעיף 3 האמור, שמוצע לבטלו, לסעיף 6 לפקודה, מרחיבה את תחולת ההגנה במובן זה, שקודם חלה ההגנה על המדינה בלבד, ועתה תחול על כל מי שעשה פעולה כאמור.

סעיפים מוצע לבטל את סעיף 7 לפקודה הקובע 2, 4 ו-1 לאמור:

"עובד ציבורי"

7. (א) עובד ציבורי אחראי לכל עוולה שעשה, ואם ייתבע לדין על כך, ייתבע אישית; אולם, בלי לגרוע מכוחן של הוראות סעיפים 6 ו-8 תהא לעובד הגנה בכל תובענה שאינה על רשלנות, אם המעשה היה בתחום סמכותו כדין או שעשהו בתום לב כסבור שהוא פועל בתחום סמכותו כדין.

(ב) עובד ציבורי לא יהיה אחראי לכל עוולה שנעשתה על ידי שלוח שמינה הוא או על ידי עובד ציבורי אחר, אלא אם הרשה או אשרר את העוולה במפורש.

לסעיף 7 המוצע בסעיף 2 ולסעיפים 4 ו-5:

להגדרה "עובד המדינה" - ההגדרה מונה את הזיקות השונות בין הנתבע לבין המדינה, המצריקות את הענקת החסינות.

להגדרה "עובד רשות ציבורית" - ההגדרה מונה את הזיקות השונות בין הנתבע לבין הרשות הציבורית, המצדיקות את הענקת החסינות.

להגדרה "עובד ציבור" - ההגדרה מבהירה, כי עובד הציבור הוא עובד המדינה או עובד הרשות הציבורית, כפי שהוגדרו.

לענין ההיבט השני - יש לציין, כי כבר כיום קיימות בדינים אחרים הוראות מיוחדות החלות על עובדי הציבור, כמו, למשל, במישור הפלילי (ר' למשל סעיפים 277 עד 280, 284 ו-285 לחוק העונשין, התשל"ז-1977), ובמישור המינהלי שבו קיים דין משמעותי מיוחד החל על עובדי ציבור, ומעבר לכך, עובד אשר התרשל באופן חמור, צפוי לפי החוק המוצע לכך שהמדינה או הרשות הציבורית, שפיצתה את הנפגע, תחזור אליו בתביעת שיפוי.

החוק המוצע דומה בעיקרו להצעת חוק לתיקון פקודת הנויקין (מס' 9) (אחריות עובדי ציבור), התש"ס-1999, שפורסמה בה"ח התש"ס, עמ' 146, וטרם עברה בכנסת בקריאה ראשונה. ואולם בחוק המוצע הוכנסו שני תיקונים עיקריים -

מוצע לתקן את סעיף 6 לפקודת הנויקין, כך שיחיל באופן מלא את ההגנה, הניתנת כיום למדינה על פי סעיף 3 לחוק אחריות המדינה, על כל מי שפעולתו נעשתה בהתאם להוראות סעיף 6 האמור בתחום הרשאה חוקית, או בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית. בהצעת החוק משנת התש"ס הוענקה הגנה זו רק ביחס לפעולה שנעשתה בתחום הרשאה חוקית.

בנוסף מוצע לקבוע מנגנונים שונים לטיפול בתובענה, שהוגשה נגד עובד המדינה, לעומת תובענה שהוגשה נגד עובד רשות ציבורית.

סעיף 1 סעיף 6 לפקודת הנויקין קובע לאמור:

"מעשה לפי חיקוק"

6. בתובענה שהוגשה על עוולה, חוץ מרשלנות, תהא הגנה שהמעשה או המחדל שמתלוננים עליו היה לפי הוראות חיקוק ובהתאם להן."

סעיף 3 לחוק אחריות המדינה, שמוצע לבטלו בסעיף 6 להצעת החוק, קובע לאמור:

"מעשה בתחום הרשאה חוקית"

3. אין המדינה אחראית בנויקים על מעשה שנעשה בתחום הרשאה חוקית, או בתום לב תוך שימוש מדומה בהרשאה חוקית; ואולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה."

"עובד רשות ציבורית" – לרבות אורגן של רשות ציבורית וכל אדם הממלא מטעם הרשות הציבורית תפקיד ציבורי על פי חיקוק, ולמעט בעל חוזה;

"עובד ציבור" – עובד המדינה או עובד רשות ציבורית, לפי הענין;

"רשות ציבורית" – רשות מקומית וכל תאגיד שהוקם בחוק המנוי בתוספת.

7א. (א) לא תוגש תובענה נגד עובד ציבור על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו במדינה או ברשות הציבורית, לפי הענין, המקים אחריות בנוזיקין; הוראה זו לא תחול על מעשה כאמור שנעשה בכוונת זדון תוך שימוש לרעה בסמכות.

חסינות עובד
הציבור

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מאחריותה של המדינה או של הרשות הציבורית, לפי הענין, לפי סעיפים 13 ו-14 ולפי כל דין.

7ב. (א) הוגשה תובענה נגד עובד המדינה על מעשה שנעשה בעת מילוי תפקידו במדינה, ימסור התובע הודעה על כך למדינה.

תובענה נגד
עובד המדינה

ד ב ר י ה ס ב ר

של הרשות הציבורית, ואף את אחריותה הישירה למעשה, אם קיימת אחריות כזו ממקור אחר.

סעיף 17 המוצע מקים למדינה או לרשות הציבורית תביעת פיצוי אם ביצע העובד עוולה כלפיה וכן תביעת שיפוי מיוחדת, נפרדת מהוראת השיפוי הכללית שבסעיף 84 לפקודה, אם יתברר בדיעבד כי העובד שמעשהו אומץ, פעל בסטייה חמורה מהתנהגות ראויה של עובד ציבור, כלומר, כאשר העובד פעל בתחום החסינות, אך בהתרשלות חמורה, או כאשר גרם נזק בזדון או חרג ביוזעין מסמכותו; הסדר זה משמר, כאמור במבוא, את ההיבט ההרתעתי.

לסעיף 7ב המוצע

כללי

בסעיף 7א המוצע מוקנית כאמור לעובד הציבור חסינות על פעולה שביצע תוך כדי מילוי תפקידו. סעיף 7ב קובע מנגנון מפורט למקרה שבו מוגשת תובענה נגד עובד הציבור שהוא עובד המדינה למרות חסינותו, ומטרתו לקבוע בתוך תקופה קצרה מיהו הנתבע המתאים בתובענה האמורה – עובד המדינה, המדינה, או שניהם יחד.

לסעיפים קטנים (א) ו-(ב)

בסעיפים קטנים אלה מוצע לאפשר למדינה "לאמץ" את מעשה עובד המדינה שבשלו הוגשה תובענה בדרך של הגשת הודעה, אם היא סבורה שמעשהו נעשה תוך ריזי מילוי תפקידו, או לקחת על עצמה את ניהול ההליך במקרה שעצם קיומו של המעשה מוכחש; הוראה זו תבטיח כי המדינה לא תעמוד מן הצד כאשר עובד המדינה שנתבע אישית טוען לחסינותו ולאחריות המדינה, או מכחיש את ביצוע

להגדרה "רשות ציבורית" – מוצע כי בגדר "רשות ציבורית", אשר על עובדיה חלה החסינות לפי החוק המוצע ייכללו רשויות מקומיות וכן תאגידים סטטוטוריים מסוימים שבתוספת, שלגביהם ייקבע כי יש הצדקה להחיל על עובדיהם חסינות; על פי סעיף 4 המוצע ניתן יהיה להרחיב את התוספת.

לסעיפים 7א ו-17 המוצעים

עובד הציבור חסין כיום רק מפני אחריות חמורה; סעיף 7א(א) המוצע מרחיב חסינות זו למעשים, לרבות מחללים, שנעשו תוך כדי מילוי התפקיד גם אם יש בהם התרשלות; על פי סעיפים 12 ו-13 לפקודה "מעשה שעשה" עובד הציבור כולל גם מעשה שציווה עליו, הרשה אותו או השתתף בו בכל דרך אחרת.

מוצע כי לעובד הציבור תוקנה חסינות ריונית מפני הגשת תובענה על מעשה המקים אחריות בנוזיקין, אשר תשתרע על כל תובענה, כולל תביעות שיפוי, מלבד החריג של תביעת השתתפות של המדינה או של הרשות הציבורית על פי סעיף 17 המוצע; החסינות תוקנה רק לגבי מעשה שנעשה "תוך כדי" מילוי התפקיד. משמעות המילים "תוך כדי" היא תחום המעשים שאותם כוללת האחריות השילוחית בדיני הנוזיקין (ר' סעיפים 13 ו-14 לפקודה). ואולם עובד הציבור לא יהיה חסין לגבי מעשה שנעשה בכוונת זדון תוך שימוש לרעה בסמכות, אף אם מעשה זה נופל לגדר מעשה שהוא "תוך כדי מילוי תפקידו ברשות הציבורית או במדינה".

במקביל להרחבת חסינותו של עובד הציבור, כדי להבטיח שהנפגע מפעולת עובד הציבור יזכה לפיצוי, מוצע בסעיף קטן (ב) לקבוע במפורש כי חסינות העובד אינה שוללת את אחריותה השילוחית של המדינה או

(ב) (1) הוגשה תובענה כאמור בסעיף קטן (א), תירחה התובענה נגד עובד המדינה אם התקיימו שניים אלה:

(א) המדינה מסרה הודעה לבית המשפט, בתוך התקופה הקבועה להגשת כתב הגנה, כי היא מכירה בכך שמעשה עובד המדינה נושא התובענה נעשה תוך כדי מילוי תפקידו במדינה, או כי ביצוע המעשה מוכחש;

(ב) המדינה ביקשה בהודעה לפי פסקת משנה (א) לדחות את התובענה נגד עובד המדינה.

(2) דינה של הודעה לפי פסקה (1)(א) כדין כתב הגנה, והיא לא תימסר אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה, או מי שהוא הסמיכו לכך.

(3) על אף הוראות פסקה (1) לא תירחה התובענה נגד עובד המדינה אם קבע בית המשפט בהליך מקדמי, לבקשת התובע, כי מעשה עובד המדינה נושא התובענה נעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו.

(ג) (1) מסרה המדינה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב)(1)(א), יראו את התובענה כאילו הוגשה נגד המדינה מכוח אחריותה למעשהו של עובד המדינה לפי סעיפים 13 או 14, ואת מעשה עובד המדינה כאילו נעשה תוך כדי מילוי תפקידו.

ד ב ר י ה ס כ ר

תוכל המדינה לאמץ את מעשהו בשלב מאוחר יותר של הדיון. לפיכך מוטל עליה לברר את הענין בשלב הראשוני של התביעה, זאת כדי למנוע אי בהירות ואי ודאות באשר לזהות הנתבע ולעובדות הטענות הוכחה, שינוי צדדים "וחזית" בהליך כאשר הדיון כבר מצוי בעיצומו, ואת הצורך להתדיין בשאלה "מקדמית" של מעמד העובד בשלב מתקדם של המשפט. במקרה שהמדינה תרצה, בכל זאת, "לאמץ" את מעשה העובד בשלב מאוחר יותר של ההליך - יהיה הפתרון לכך במסגרת שיפוי העובד על מה שיהויב לשלם לתובע.

לסעיף קטן (ג)

הסעיף המוצע קובע כי במקרה שהמדינה מסרה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב)(1)(א), בין אם ביקשה לדחות את התובענה נגד עובד המדינה ובין אם לא, יראו את התובענה כאילו הוגשה נגד המדינה מכוח אחריותה השילוחית למעשי העובד ואת מעשה עובד המדינה כאילו נעשה תוך כדי מילוי תפקידו; החזקה לפיה רואים את מעשה עובד המדינה כאילו נעשה תוך כדי מילוי תפקידו, מטרתה למנוע מצב שבו ייקבע בסופו של ההליך המשפטי, כי העובד לא פעל תוך כדי מילוי תפקידו, כך שהמדינה אינה אחראית. בעוד שכנגד העובד נדחתה כבר התובענה; משאימצת המדינה את מעשה העובד והתובע לא התנגד לכך, על המדינה לשאת בנזק התובע אם העובד ביצע עוולה, גם אם התברר בדיעבד כי לא פעל תוך כדי עבודתו; המדינה

המעשה; באימוץ התובענה נגד עובד המדינה על ידי המדינה, היא מקבלת על עצמה את התביעה על כל הכרוך בה.

לפי ההוראה המוצעת יכולה המדינה לבקש את דחיית התובענה נגד עובד המדינה ובכך תיוותר כנתבעת יחידה, ואם לא ביקשה כאמור, אך אימצת את מעשה עובד המדינה, יהיו הן עובד המדינה והן המדינה נתבעים.

הודעה כאמור בסעיף קטן (ב)(1) המוצע תמסור המדינה באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיכו לכך, ודינה כדין כתב הגנה.

בסעיף קטן (ב)(3) מוצע כי החלטת המדינה לאמץ את מעשה עובד המדינה או שלא לאמצו, תהיה כפופה לביקורת הערכאה הדנה בתובענה במסגרת של הליך מקדמי ולא לביקורת בג"צ, כדי למנוע כפל דיין בשתי ערכאות באותה שאלה, ומכיוון שהשאלות ששיוודנו במסגרת התובענה, ואופי הביקורת בהליך זה, אף שהוא מתנהל במסגרת תביעה נזיקית, יהיה מינהלי במהותו, כמתחייב מהעובדה שמדובר בביקורת על החלטה של המדינה; נטל ההוכחה בענין כגון זה יוטל על הטוען נגד החלטת המדינה.

הברור במסגרת ההליך המוצע יתבצע בשלב ראשוני של התביעה; החלטת הליך מקדמי כי המעשה בוצע שלא תוך כדי מילוי תפקידו של עובד המדינה, לא

(2) נותר עובד המדינה כצד לתובענה ובית המשפט קבע כי המעשה נושא התובענה נעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו, לא תחול הוראת פסקה (1).

(ד) (1) לא מסרה המדינה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב1א), וטען עובד המדינה לאחריות המדינה, תצורף המדינה להליך כנתבעת, ובית המשפט יקבע, בהליך מקדמי, האם מעשה עובד המדינה נושא התובענה נעשה תוך כדי מילוי תפקידו.

(2) קבע בית המשפט, בהליך המקדמי, כי עובד המדינה עשה את המעשה תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התובענה נגדו ויחולו הוראות סעיף קטן (ג1). ולענין כתב הגנה תחל התקופה להגשתו ביום רחיית התובענה נגד עובד המדינה; קבע בית המשפט בהליך המקדמי, כי עובד המדינה עשה את המעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התובענה נגד המדינה.

77. (א) הוגשה תובענה נגד עובד רשות ציבורית על מעשה שנעשה בעת מילוי תפקידו ברשות הציבורית, ימסור התובע הודעה על כך לרשות הציבורית.

תובענה נגד
עובד רשות
ציבורית

(ב) (1) הוגשה תובענה כאמור בסעיף קטן (א), וטען אחד הצדדים לתובענה או הרשות הציבורית, לאחריות הרשות הציבורית, תצורף הרשות הציבורית להליך כנתבעת, ובית המשפט יקבע, בהליך מקדמי, האם מעשה עובד הרשות הציבורית נעשה תוך כדי מילוי תפקידו.

(2) קבע בית המשפט, בהליך המקדמי, כי עובד הרשות הציבורית עשה את המעשה תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התובענה נגדו ויחולו הוראות סעיף קטן (ג1). בשינויים המחויבים, ולענין כתב הגנה תחל התקופה להגשתו ביום רחיית התובענה נגד עובד הרשות הציבורית.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 77 המוצע
כללי

סעיף 77 המוצע קובע מנגנון למקרה שבו מוגשת תובענה נגד עובד הציבור שהוא עובד רשות ציבורית, למרות חסינותו, ומטרתו לקבוע בתוך תקופה קצרה מיהו הנתבע המתאים בתובענה האמורה – עובד הציבור, הרשות הציבורית, או שניהם יחד.

מוצע לקבוע כי אם הוגשה תובענה נגד עובד הרשות הציבורית, ואחד הצדדים לתובענה או הרשות הציבורית טען כי מעשה העובד נעשה תוך כדי מילוי תפקידו, יקיים בית המשפט הדין בתביעה הליך מקדמי כדי להחליט אם מעשה עובד הרשות הציבורית נעשה תוך כדי מילוי תפקידו ברשות הציבורית. קבע בית המשפט כי אכן מעשה עובד הרשות הציבורית נעשה תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התביעה נגד עובד הרשות הציבורית, ויראו את התובענה כאילו הוגשה

נתפסת על הודאתה, והפתרון למקרה זו מצוי בהוראת ההשתתפות המוצעת בסעיף 77.

עם זאת מוצע בפסקה (2), כי במקרה שבו לא ביקשה המדינה את רחיית התובענה נגד העובד כאמור בסעיף קטן (ב1א), ובית המשפט קבע, כי מעשה העובד נעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו, לא תהיה המדינה אחראית למעשה העובד.

לסעיף קטן (ד)

סעיף קטן (ד) מאפשר לעובד המדינה הטוען לאחריות המדינה, במקרים שבהם המדינה החליטה שלא לאמץ את מעשהו, לצרף את המדינה כנתבעת; במקרה כאמור יקבע בית המשפט בהליך מקדמי מיהו הנתבע המתאים.

לענין מהותו של ההליך המקדמי ראה דברי ההסבר לסעיף קטן (ב3).

(3) קבע בית המשפט, בהליך המקדמי, כי עובד הרשות הציבורית עשה את המעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התובענה נגד הרשות הציבורית.

77. עובד ציבור רשאי להצטרף כנתבע לתובענה שהוגשה נגד המדינה או נגד הרשות הציבורית, לפי הענין, בשל מעשה שהיה אחראי בשלו אלמלא הוראת סעיף 7א(א), או לשמור, על אף הוראות סעיפים 7א עד 7ג, על מעמדו כנתבע בתובענה שהוגשה נגדו.

הצטרפות עובד ציבור כנתבע לתובענה

78. שר המשפטים רשאי להתקין תקנות לביצוע הוראות סעיפים 7ב עד 7ד, לרבות סדרי דין ומועדים מיוחדים.

תקנות

79. (א) פעל עובד ציבור בסטייה חמורה מהתנהגות ראויה של עובד ציבור, זכאית המדינה או הרשות הציבורית, לפי הענין, על אף הוראות סעיף 7א –

פיצוי ושיפוי המדינה או הרשות הציבורית

(1) אם ביצע כלפיה עובד הציבור מעשה המקים אחריות בנוזקין – לפיצוי ממנו;

(2) אם נמצאה אחראית למעשה שעשה עובד הציבור – לשיפוי ממנו.

(ב) בהליכים על שיפוי לפי סעיף זה יהיו דמי השיפוי בסכום שיקבע בית המשפט על פי הצדק והיִושר.

ביטול סעיפים 25, 28 ו־61

3. סעיפים 25, 28 ו־61 לפקודה – בטלים.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 3 סעיפים 25, 28 ו־61 לפקודת הנוזקין, שמוצע לבטלם קובעים לאמור:

“אחריות לזולת

25. על אף האמור בפקודה זו, לא יהיה שולח או מעביד אחראי לתקיפה שתקף שלוהו או עובדו אלא אם במפורש התיר את התקיפה או אשרר אותה.”

“אחריות לזולת

28. על אף האמור בפקודה זו, לא יהיה מרשה או מעביד אחראי לכליאת שווא שביצע מורשהו או עובדו, אלא אם במפורש התיר את הכליאה או אשרר אותה.”

“סייג לתובענה על נגישה

61. על אף האמור בפקודה זו לא יהיה שולח או מעביד אחראי לנגישה שהתחיל בה שלוהו או עובד, אלא אם במפורש הרשה או אשרר אותה.”

מוצע לבטל את הסעיפים האמורים המגבילים את הטלתה של האחריות השילוחית בעוולות התקיפה, כליאת השווא והנגישה, זאת מאחר שאין הצדקה להגבלת אחריותם השילוחית של מעבידים בכלל ושל המדינה והרשויות הציבוריות בפרט בעוולות אלה.

נגד הרשות הציבורית מכוח אחריותה השילוחית למעשהו של העובד; אם, לעומת זאת, קבע בית המשפט בהליך המקדמי, כי עובד הרשות הציבורית עשה את המעשה שלא תוך כדי מילוי תפקידו, תידחה התובענה נגד הרשות הציבורית.

לענין מהותו של ההליך המקדמי, ראה דברי ההסבר לסעיף 7ב(ב3).

לסעיף 7ד המוצע

בסעיף זה מוצע כי עובד ציבור המעוניין בכך, יוכל להצטרף לתובענה שהוגשה נגד המדינה או הרשות הציבורית, לפי הענין, בשל מעשה שהיה אחראי בשלו אילולא סעיף 7א, או לשמור על מעמדו כנתבע בתובענה שכבר הוגשה נגדו; האפשרות הניתנת לעובד לוותר על חסינותו, באה כדי לאפשר לו להגן על שמו הטוב בעצמו אם הוא מעוניין בכך.

לסעיף 7ה המוצע

סעיף זה מסמין את שר המשפטים להתקין תקנות לביצוע הוראות סעיפים 7ב עד 7ד המוצעים, לרבות הוראות לענין סדרי דין מיוחדים, למשל בהליכים המקדמיים, לענין מועדים מיוחדים, ולענין נוהל מתן ההודעה על ידי המדינה באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו לפי סעיף 7ב(ב) המוצע.

החלפת סעיף 92 4. במקום סעיף 92 לפקודה יבוא:

"שינוי התוספת 92. שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי בצו, לשנות את התוספת."

החלפת התוספת 5. במקום התוספת לפקודה יבוא:

"תוספת"

(סעיפים 7 ו-92)

המוסד לביטוח לאומי

בנק ישראל

שירות התעסוקה"

6. בחוק הנוזקין האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952², סעיפים 3 ו-4 - תיקון חוק הנוזקין האזרחיים (אחריות המדינה) בטלים.

7. (א) תחילתו של חוק זה תשעים ימים מיום פרסומו. תחילה והוראות מעבר

(ב) חוק זה יחול על תובענה שהוגשה ביום תחילתו או לאחריו.

ד ב ר י ה ס ב ר

הוצאת שם רע

4. אין המדינה אחראית בנוזקין על הוצאת שם רע."

לענין ביטול סעיף 3 לחוק אחריות המדינה ראה דברי ההסבר לסעיף 1 להצעת החוק.

מוצע לבטל את סעיף 4 לחוק אחריות המדינה משום שהחסינות הרחבה המוקנית למדינה מפני תביעות לשון הרע, אינה עולה בקנה אחד עם פרק ג' לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, הקובע הסדרים מפורטים בענין זה; נוסף על כך, הפטור חל על המדינה כלבר ואילו עובר הציבור אינו נהנה ממנו.

כמו כן לאור ההוראות המוצעות המרחיבות את חסינותם של עובדי הציבור יש לבטל את ההגנות האמורות, כדי למנוע מצב שבו הנפגע ייוותר בלא אפשרות לתבוע את נזקו לא מעובר הציבור ולא מהמדינה או מהרשות הציבורית.

סעיף 6 סעיפים 3 ו-4 לחוק אחריות המדינה, שמוצע לבטלם קובעים לאמור:

"מעשה בתחום הרשאה חוקית

3. אין המדינה אחראית בנוזקין על מעשה שנעשה בתחום הרשאה חוקית, או בתום לב תוך שימוש מרומה בהרשאה חוקית; אולם אחראית היא על רשלנות שבמעשה."

² ס"ח התשר"ב, עמ' 339; התשמ"ט, עמ' 16.