

עודפי חקיקה

מוגש לחבר הכנסת איתן גינזבורג, כחול לבן

1. פרק מבוא

מבוא:

תופעת "עודפי החקיקה", קיימת בכל מערכת משפט. תופעה זו נגרמת כיוון שברירת המחדל היא שמיום שחוקים נחקקו הם תקפים לעולם עד ביטולם או החלפתם, ולכן ספרי החוקים בכל מערכות המשפט בעולם מכילים בתוכם הן חקיקה עודפת, והן חקיקה מיושנת שאינה מותאמת למציאות החיים הנוכחיים. הוראות חוק אלו מעמיסות על המערכת ומייצרות חוסר ודאות עבור האזרחים בנוגע למצב המשפטי הקיים. חלקן מהוות "אות מתה בפסיקה" וחלקן מייצרות חוסר בהירות של ממש בנוגע למצב המשפטי הקיים בישראל. זאת בעוד שהחוק, לפי תפישתנו התורת-חקיקתית, צריך להבטיח ככלל יציבות, נגישות, ודאות ובהירות.¹

מטרת מסמך זה היא לאתר דברי חקיקה אשר לטעמנו יוצרים עודף חקיקתי משום שהם אינם רלוונטיים עוד למציאות החיים כיום, וכן להציע פתרונות למיגור התופעה. מסמך זה פותח בסקירה מפורטת אודות הרקע לתופעה, עובר למחקר משווה ולאחר מכן להצגת דברי חקיקה ממוקדים הנכנסים לקטגוריה לעיל. על סמך כל אלה, גיבשו חברי הצוות מסקנות והמלצות קונקרטיות.

תקציר מנהלים

במסמך זה סקרנו את סוגיית עודפי החקיקה והתמקדנו בשלושה פרקים מרכזיים:

← סקירת המצב הקיים – כיום, לא קיימת מערכת מוסדרת וספציפית להתמודדות עם התופעה. אגף יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הוא הגורם האחראי לליווי משפטי של הכנת החקיקה בממשלה ובכנסת.² כלומר, האגף עוסק באופן כללי ושוטף בתיקוני חקיקה אך בתוכו לא קיים בעל תפקיד שאחראי באופן ספציפי על בחינה מחודשת של חקיקה קיימת. במצב כזה, בגלל סדר העדיפויות ובגלל הקושי המערכתי, כאשר גוף אחד מופקד על כל סוגי החוקים, תיקוני חוק שנדרשים רק לשם הסדר והניקיון – ידחקו לשוליים, ויקבלו יחס רק אם קיים צורך ממשי.

← סקירה משווה – כל הבעיות שמתעוררות אגב הימצאותם של חוקים מיושנים ועודפי חקיקה, קיימות גם במדינות אחרות אשר נוסדו עשרות ומאות שנים לפני מדינת ישראל, ובעלות שטח ואוכלוסייה גדולים יותר. לפיכך, בחלק מן המדינות קמו במאה השנים האחרונות וועדות לתיקון חוקים (law revision commission), שתפקידן, בין היתר, הוא לבחון את חוקי המדינה הקיימים ולהגיש לפרלמנט המלצות בנוגע לעדכוני חוקים ותיקונם, ואף במקרים מסוימים מחיקתם מספר החוקים.

¹ איתי בריסמרטוב "דיני החקיקה" עיוני משפט 645, 693–694 (2016).
² LON L. FULLER, THE MORALITY OF LAW 79–80 (1969); Patricia Popelier, Legal Certainty and Principles of Proper Law Making, 2 EUR. J.L. REFORM 321 (2000)
https://www.gov.il/he/departments/legal_counsel_and_legislative_affairs/govil-landing-page

- ← מסקנות והמלצות פרודוקטיביות - בהתבסס על המצב המצוי כיום במדינת ישראל, דברי החקיקה שמצאנו, וכן בהסתמך על ממצאי הסקירה המשווה, דנו בהצעות שונות כדלקמן:
1. הקמת ועדה לאיתור חוקים ישנים תחת מחלקת ייעוץ וחקיקה של הכנסת.
 2. הקמת ועדת משנה לוועדת החוקה חוק ומשפט.
 3. הוספת סעיף תחולה עם אופציה להארכה לחוקים בתחומים שנמצאים בפיתוח מתמיד.
 4. תיקוף כלל הפקודות המנדטוריות.

מתודולוגיות החיפוש שנעזרנו בהם למציאת דברי חקיקה, הדורשים תיקון או מחיקה מספר החוקים:

1. מחקר איכותני- שיח עם מרצים ומנחים אקדמיים, וכן עורכי-דין העוסקים בתחום הרגולציה.
2. חיפוש אחר פקודות מנדטוריות שלא תוקנו.
3. חיפוש אחר חוקים שלא נאכפים.
4. חיפוש אחר חוקים שהענישה עליהם בלירות.
5. איתור מאמרים ופסיקה העוסקים ב"אות מתה", וחוקים מיושנים.
6. איתור וחיפוש ברשת אחר חוקים מיושנים, חוקים שאינם תואמים את מציאות ימינו.
7. איתור מאמרים ופסיקה עם הביטויים: "טכנולוגיה", "חוק מיושן", "אות מתה" ועוד.
8. התמקדות נושאית בחקיקה טכנולוגית ובתחומי התקשורת, המדע והכלכלה כמועדים ל"להתיישנות" בשל שינויים תכופים.
9. שימוש במאגר החקיקה הלאומי.

א. רקע מקדים לתופעה

התופעה בראי מערכת המשפט הישראלית

מדינת ישראל היא אומנם מדינה צעירה בהשוואה למדינות אחרות, ועם זאת גם בספר החוקים שלנו ניתן למצוא דברי חקיקה מיושנים ולא מעודכנים. חלק מדברי חקיקה אלו מצאו את מקומם בספר החוקים הודות לפקודת סדרי השלטון והמשפט, אשר קבעה כי "המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית, או על פיה ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה"³. מכוחה של הוראה זו המשיך לחול - גם לאחר קום המדינה - המשפט המנדטורי, כשמקור חלקו בדינים העות'מאניים. כך, למעלה משבעה עשורים לאחר סיום המנדט הבריטי, עדיין קיימות במשפט הישראלי לא מעט פקודות מנדטוריות.⁴

במהלך השנים חוקקה הכנסת חוקים חדשים תחת המשפט המנדטורי, הכניסה שינויים בחלק מן הפקודות ובחלקם אימצה נוסח חדש.⁵ יחד עם זאת, חלק לא מבוטל מהפקודות עדיין כולל סוגים

³ סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.
⁴ ורד דשא "פקודות מנדטוריות במשפט הישראלי: האם לא חלף זמנן?"
⁵ שם.

שונים של הוראות שאינן מתאימות למציאות חיינו, כדוגמת הוראות שאינן עולות בקנה אחד עם דברי חקיקה אחרים והוראות ארכאיות שאינן מתאימות לרוח התקופה.⁶

התייחסויות בפסיקה לתופעה

מסקירה שערכנו בפסיקה קיימת התייחסות לתופעה זו. נראה שישנן גישות שונות בנוגע להוראות חוק מיושנות. ואולם, הלכה היא כי אמנם קיימים חוקים ארכאיים הנחשבים לאות מתה, אך חקיקה לעולם לא בטלה מאליה ולפיכך בית-המשפט לבדו אינו יכול לבטל את סעיפי החוק הללו, ונרחיב.

בפס"ד מילשטיין נ' פקיד שומה תל אביב, טענה המדינה שיש להשקיף על סעיף 20 לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות),⁷ אשר מתייחס לזכותו של אב המשלם מזונות לנכות תשלומים אלו מהכנסתו החייבת במס, "כעל סעיף שאבד עליו הכלח ואשר הפך להיות למעשה אות מתה".⁸ השופט מצא קבע כי "אין בית המשפט מסיק מחקיקתו של חוק חדש את ביטולו מכללא של חוק ישן", וכן סומך את דבריו על פסק דינו של השופט ברק בבג"ץ חסן הקובע כי: "הפרשן מניח, כי המחוקק לא נתכוון לבטל או לצמצם חקיקה קודמת, שאילו עמד עניין הביטול או הצמצום לנגד עיניו, היה קובע בוודאי הוראה מפורשת בעניין זה. אכן, הפרשן מבקש להניח, כי מטרתה של החקיקה היא במציאתה של הרמוניה חקיקתית, אשר תאפשר קיום זה בצד זה של דברי החקיקה השונים, בלא שהאחד מבטל או מצמצם את האחר".⁹

לעומת זאת, בעניין אחר, כאשר טענה בדיון נסמכה על חוק המועמדים להתיישבות חקלאית,¹⁰ ביקר השופט עמית את עצם השימוש בידי מתדיינים על חוק שנחשב לאות מתה: "חוק ההתיישבות הוא כמעט בגדר 'אות מתה' בספר החוקים, ונראה כי נשלף מ'הביודים' על ידי חברי הקבוצה... לא נעשה בחוק זה שימוש מזה עשרות שנים..."¹¹ בפסק הדין ממשיך דיון בנושא תוקף החוק, ייעודו וסמכותו אל מול חוקים אחרים. שלושת השופטים בפסק הדין מסיימים דבריהם בקריאה למחוקק להסדיר את הסמכתה של ערכאה מתאימה לדון בעתירות לקיום ביקורת שיפוטית על החלטות רשם האגודות השיתופיות בענייני פירוק. למעשה, זו המחשה מדויקת לחוסר הבהירות והבעייתיות שחוקים מסוג זה יוצרים, ולצורך הממשי למציאת פתרון לתופעה.

בפס"ד ליבוביץ' נ' כץ, קבע השופט ברנזון, כי "יכול חיקוק להיות אות מתה במובן זה שאין מקפידים על ביצועו, או שאין הוא מתאים עוד לזמנים החדשים, אבל אין חיקוק עובר ובטל מעצמו. הוא ממשיך להיות ויש לקיימו במקום ובנסיבות אליהם הוא מתייחס. לא תמיד הוא כיון המשומר ההולך ומשתפר במרוצת הזמן, אך בשל כך בלבד לא פג תוקפו".¹²

המשמעות היא, כי קיימים חוקים אשר מהווים "אות מתה" בפסיקה, משום שאינם תואמים את המציאות כיום, אך אין הם בטלים מעצמם רק משום שאינם מותאמים למציאות החיים. **משכך, נראה כי המחוקק צריך לפעול לביטולם או להתאמתם למציאות החיים הנוכחית.** נראה כי חוקים מסוג זה, אשר מעמדם עלול להיות מוטל בספק, גורמים לחוסר בהירות בנוגע למצב המשפטי הקיים

⁶ שם.

⁷ ס' 20 לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959.

⁸ ע"א 2704/99 מילשטיין נ' פקיד שומה תל אביב, פ"ד נו(5), 869 (2003).

⁹ בג"צ 85/174 חסן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד לט(3), 245, 248 (1985).

¹⁰ חוק המועמדים להתיישבות חקלאית, התשי"ג-1953.

¹¹ בג"ץ 1641/10 פלוטקין נ' רשם האגודות השיתופיות (נבו 11.10.2012).

¹² ע"א 398/63 ליבוביץ' נ' כץ, פ"ד יח(1), 384 (1964).

ולסרבול במערכת המשפט, ומשכך ראוי לפעול להסדרים באופן שיתאימו למציאות החיים העכשווית.

התייחסויות בספרות לתופעה

מהסקירה שנערכה על-ידי "המרכז למחקר ומידע של הכנסת" בעניין אי-אכיפת חוקים עולים מספר חסרונות הנובעים מקיומם של הוראות חוק מיושנות.¹³ חסרונותיהן של הוראות חוק אלה הן היותן למעשה "אות מתה" ושאינן בידי גורמי אכיפת החוק לקויה, ואף חסרה.

כותב הסקירה מציין מספר גורמים שיכולים לגרום לאי האכיפה, ובניהם:¹⁴ חוסר במשאבים שמביא לתיעדוף אכיפת חוקים אחרים, התפתחות מדיניות או פרקטיקה של אי אכיפה בשל סיבות שונות וביניהן כי החוק מיושן ואינו מתאים למציאות הקיימת או כי חוסר המשאבים מחייב להתמקד באכיפת חוקים חשובים יותר, חוקים הצהרתיים או יחצ"נים שלא נועדו או שאין עניין לאכוף אותם, מנגנון אכיפה לקוי אם משום שלא ידוע מי הרשות שצריכה לאכוף אותו, **ואם משום שמדובר בחוק אמורפי וכוללני שלא תואם למציאות העכשווית, אך עדיין בתוקף** ואכיפה סלקטיבית.

באופן ברור למדי, כל מקרה של אי אכיפה שנובעת מהתעלמות מהחוק, משיקולים זרים או מייחוס חוסר חשיבות לחוק, מוביל להחלשת שלטון החוק. הציבור הרואה כי חוקים מסוימים לא נאכפים, למרות שברור שהם חוקים ראויים ונדרשים, מפתח גישה לפיה רשויות האכיפה פועלות לפי שיקולים זרים ומאבד את אמונו בהן. ברגע שאמון הציבור במשטרה, בתביעה ובמערכת המשפט מתערער, מתערער בעקבותיו גם שלטון החוק, ומתפתחת תרבות בה במצבים מסוימים אזרחים עושים דין לעצמם בנושאים שאינם נאכפים. תוצאה דומה יש גם לאכיפה סלקטיבית של החוק. כאשר הציבור חש כי חוקים מסוימים נאכפים רק על קבוצות מסוימות, או רק בתקופות מסוימות, הוא מאבד את אמונו בשוויון לפני החוק. תוצאה דומה יכולה להיות גם ל"אינפלציה" של חוקים הצהרתיים או יחצ"נים. כאשר ספר החוקים מתמלא בחוקים שלא נועדו להיאכף, הציבור מאבד את אמונו במחוקק, שכן הוא נתפס כמי שפועל מאינטרסים צרים שלא נועדו לשרת את כלל הציבור.¹⁵

זאת ועוד, חקיקה מיותרת יכולה להשפיע רבות על הכלכלה. כך לדוגמה יזמים זרים שמבקשים להשקיע כספים בישראל עלולים להירתע מקיומם של חוקים ארכאיים שלא מותאמים לטכנולוגיה של היום ושמכבידים עליהם להוציא את היוזמות שלהם לפועל, וכתוצאה מכך להימנע מהשקעה במדינה.¹⁶

¹³ אלעד ואן גלדר **אי אכיפת חוקים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2001).
http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/0b641c34-9132-e811-80de-00155d0a0235/2_0b641c34-9132-e811-80de-00155d0a0235_11_6813.pdf

¹⁴ שם, בעמ' 4-6.

¹⁵ שם.

Adrian Moore, *Reason Foundation*, HOW TO GET DUMB, OBSOLETE LAWS OFF THE BOOKS (Apr. 27, 2015), https://reason.org/commentary/how-to-get-dumb-obsolete-laws-off-t/?fireglass_rsn=true#fireglass_params&tabid=a669483249e2657a&application_server_address=tie1.fg.gov.il&popup=true&is_right_side_popup=false&start_with_session_counter=1

ב. המצב המצוי כיום להתמודדות עם התופעה:

כיום, לא קיימת מערכת מוסדרת וספציפית להתמודדות עם התופעה. אגף יעוץ וחקיקה (במשרד המשפטים) הוא האגף שעוסק בליווי משפטי של הכנת החקיקה בממשלה ובכנסת.¹⁷ כלומר, האגף עוסק באופן כללי ושוטף בתיקוני חקיקה, ולא מצוין שבמסגרת הקיימת קיים בעל תפקיד שאחראי באופן ספציפי על בחינה מחדשת של חקיקה קיימת, ומכאן ייתכן שמתחילה הבעיה.

מכך, ניתן להבין שהבחנה בין תיקון חקיקה קיימת לבין תיקון חקיקה חדשה אינה משמעותית. משיחות מול גורמים בשטח, למדנו ש"רפורמה" לחוקים, יכולה להיות חקיקת חוק חדש או עדכון לפרק מודרני בחוק קיים. השאלה האם הרפורמה משנה מצב קיים או יוצרת הסדר חדש היא עניין טכני ותו לו. על מנת לעשות סדר בחוקים קיימים, ישנם לפעמים פרויקטים מסוימים שקוראים למשרדים "לנער אבק" מהחקיקה הקיימת ולחשוב מחדש (למשל כדי להפחית רגולציה). אלו יוזמות שונות בהנהגת משרד ראש-הממשלה או בהנהגת אגף יעוץ וחקיקה, הקוראות למשרדים לבחון כל אחד בתחום מומחיותו את המצב.

במצב כזה, בגלל סדר העדיפויות ובגלל הקושי המערכתי, כאשר גוף אחד מופקד על כל סוגי החוקים, תיקוני חוק שנדרשים 'רק לשם הסדר והניקיון' – ידחקו לשוליים, ויקבלו יחס רק אם קיים צורך ממשי.

מכאן למעשה נובע הייחוד ביוזמה זו: אפיון השוני בין תיקון הסדרים חדשים לחלוטין לבין התאמת/עדכון החוק הקיים. כאשר ישנה הבחנה בין סוגי תיקוני החוק, ניתן להפקיד מנגנונים וגופים שונים לתיקונים.

ג. סקירה משווה:

כל הבעיות שמתעוררות אגב הימצאותם של חוקים מיושנים ועודפי חקיקה, קיימות מקל וחומר גם במדינות אחרות אשר נוסדו עשרות ומאות שנים לפני מדינת ישראל, ובעלות שטח ואוכלוסייה גדולים יותר. לפיכך, בחלק מן המדינות קמו במאה השנים האחרונות **וועדות לתיקון חוקים** (law revision commission), שתפקידן, בין היתר, הוא לבחון את חוקי המדינה הקיימים ולהגיש לפרלמנט המלצות בנוגע לעדכוני חוקים ותיקונים, ואף במקרים מסוימים מחיקתם מספר החוקים. וועדות כאלו קיימות באנגליה, במדינות חבר העמים (Commonwealth) ובארצות הברית. נציגן בקצרה להלן:

❖ אנגליה

הוועדה הבריטית לתיקון חוקים קמה מכוח חוק בשנת 1965¹⁸ במטרה לקדם רפורמות חקיקה.¹⁹ הוועדה מורכבת מיו"ר, ארבעה חברים נוספים הממונים על-ידי שר המשפטים, מנכ"ל וצוות מחקר. הוועדה שייכת למשרד המשפטים הבריטי, ואינה מהווה גוף פוליטי. הוועדה בוחנת חוקים ומציעה

¹⁷ "יעוץ וחקיקה" **משרד המשפטים** (2021).

https://www.gov.il/he/departments/legal_counsel_and_legislative_affairs/govil-landing-page

The Law Commission Act 1965, c.22. ¹⁸

THE LAW COMMISSION, THE WORK OF THE LAW COMMISSION: INCORPORATING THE TWELFTH ¹⁹ PROGRAMME (Dec. 2015)

http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/12/Work_of_the_Law_Com_English_Dec_2015.pdf

המלצות לשינוי, במטרה לוודא שהחוק יישאר פשוט, נגיש, הוגן, מודרני וחסכוני ככל הניתן. כמו כן, הוועדה מסירה חריגות ומבטלת חקיקה מיושנת ומיותרת.

שיטת העבודה של הוועדה - מדי שלוש או ארבע שנים הוועדה מבצעת התייעצות רחבה ומחפשת אחר תחומים שזקוקים לרפורמה משפטית. אמנם על הוועדה לעקוב אחר כל תחומי החקיקה ולבצע בהם רפורמות, אך הקצאת המשאבים נעשית כך שהוועדה מקצה את המשאבים כל פעם עבור התחום שדורש את הרפורמה בצורה משמעותית ושהסיכויים להטמעת הרפורמה יהיו גבוהים. לעיתים, משרדי הממשלה פונים ישירות אל הוועדה בבקשה לתיקון חוקים מסוימים, דבר המאפשר לוועדה לטפל בנושאים דחופים גם מחוץ ל"מחזור העבודה" שלה. **עצם קיום הוועדה עוזרת לחסוך זמן ועלויות עבור מי שמתמשים בחוקים ומקלה על האזרחים את הגישה למשפט.**

הצעות החוק של הוועדה מובאות בפני בית הלורדים, ואחרי הקריאה השנייה החוקים נבדקים ע"י "הוועדה המשותפת לבחינת הצעות חוק". בנוסף לכך, הוקמה במיוחד וועדה נוספת אשר מטרתה היא בחינת הצעות חוק לפני החזרה לבית הלורדים עבור השלבים הנותרים.

נכון לשנת 2015, מאז קמה הוועדה, היא חוקקה 19 הצעות-חוק לביטול חוקים ארכאיים, והובילה לביטולם של מעל ל-3,000 חוקים בשלמותם ואלפים נוספים בחלקם. היתרון בביצוע רפורמות בצורה רחבה במטרה ליצור טקסט סטטוטורי אחד, המחליף בדרך כלל מספר חוקים שונים, אינו רק ביצירת טקסט מעודכן, אלא הדבר עוזר להסיר חומר מיושן, מחדש את השפה ופותר חוסר עקביות או חוסר בהירות שהתעוררו בחוקים.

דוגמא לרפורמה בחקיקה – The Bills of Sale Acts 1878 and 1882. שטרות מכירה הם שטרות שמביא א' ל-ב' ומעניק לב' את זכות הבעלות בנכס מסוים בתמורה או שלא בתמורה. החוקים הישנים מאוד מסובכים, ארכאיים ומיושנים. משכך, אין ביטחון לכותב השטר, וכן אין וודאות לצדדים שלישיים, זאת משום שאין מרשם מסודר של שטרות הבעלות ואדם שקונה נכס מסוים, עלול למצוא עצמו ללא הנכס כיוון שהנכס כבר הועבר באמצעות שטר שקדם לכך.

המורכבות של חוקים אלו וחוסר הוודאות שהם יוצרים פוגעים בעיקר בשכבות החלשות באוכלוסייה ובעסקים הקטנים בתור קבוצות שמתקשות לקבל אשראי. לצד זאת, השימוש בשטרות אלו גדל משמעותית בטווח קצר - מ-2,840 שטרות מכירה ב-2001 ל-38,000 ב-2008, והתחזיות עוד מנבאות גידול נוסף עם השנים. הוועדה לתיקון חוקים סקרה את החקיקה ואת משטר הרישום הקיימים, אשר הוגדרו על ידי לשכת הייעוץ לאזרח הבריטית כ"בלתי נסבלים". הוועדה הציעה רפורמה שמטרתה לחדש ולפשט את החוק כדי לספק ללווים את ההגנה הרבה ביותר ואכן הובילה לתיקונו.²⁰

❖ **ארצות-הברית**

הדיו הפדרלי - משרד הייעוץ המשפטי של בית הנבחרים (The Office of the Law Revision Counsel) הוא שאחראי על עריכת הקודיפיקציה מבחינת פדרלית. בין הסמכויות שלו, נמנית וועדה

אשר בוחנת מעת לעת את החוקים הציבוריים שחוקק הקונגרס, ומגישה לוועדה לענייני שיפוט בסנאט המלצות לביטול או עדכון הוראות מיושנות ומיותרות שנמצאות באותם חוקים.²¹

הדין המדינתי – ספרי החוקים בארצות-הברית מלאים בחוקים ארכאיים ולא רלוונטיים, כדוגמת החוק שמטיל קנס על הטלת סטיקרים מגונים על כלי רכב במדינת ניו ג'רזי. למרות זאת, חוקים אלה הם לא תמיד אות מתה, ולפעמים גורמי האכיפה משתמשים באותם חוקים מיושנים שהאזרחים לא תמיד מודעים אליהם, כדי לאכוף אותם בצורה בררנית. טענות אלו עולות כנגד שימוש בחוקים כאלו בעיקר מול אוכלוסיות אפרו אמריקאיות.²²

יש מעט מאוד מדינות שיש בהן וועדות לתיקון חוקים. 9 מדינות מפעילות וועדה כזו – ניו ג'רזי, קליפורניה, קונטיקט, לואיזיאנה, מישיגן, ניו יורק, אורגון, רוד איילנד וושינגטון. גם ברמה המדינתית, תפקידן של הוועדות הוא לאתר חוקים היסטוריים ולגבש המלצות בנוגע לחוקים הללו, האם לעדכן, למחוק וכיו"ב. אולם, יש להדגיש כי הוועדות לא יכולות למחוק את החוקים בעצמן, אלא תפקידן הוא להמליץ בעניין, והסמכות הסופית לכך נתונה למחוקק.²³

ראש הוועדה בניו ג'רזי מספרת כי איתור החוקים בוועדה מתבצע ע"י חיפוש בספרי החוקים, אך לעיתים הם מקבלים גם פניות מעורכי דין שנתקלים בחוקים מיושנים ומציפים אותם מול הוועדה. לדידה, מחיקת החוקים צריכה להיעשות לאחר בחינה מעמיקה ותוך הסתכלות רחבה על ספר החוקים, מכיוון שמארג החקיקה המדינתי הוא כמו "בית קלפים" ולפעמים חוקים ישנים משמשים כבסיס והצדקה לחוקים חדשים ורלוונטיים. ואולם, הוועדות המדינתיות לא זוכות לתקצוב ותמיכה, ופעילותן נמצאת בעדיפות נמוכה עבור המחוקק, אשר מעדיף להשקיע את מרצו בפעילות שתגביר את סיכוייו להיבחר מחדש. להערכת ראש הוועדה, רק כשליש מהצעות הוועדה עברו בפרלמנט בניו-ג'רזי.²⁴

2. פרק תוכני

בפרק זה יפורטו להלן דוגמאות של דברי חקיקה, שלטעמנו אינם רלוונטיים עוד כיום, הן בשל ההתפתחות הטכנולוגית, והן בשל העובדה כי חלקם אינם נאכפים עוד. כפועל יוצא מכך נוצר עודף חקיקתי ועומס על המערכת. מהמחקר שערכנו ניכר כי חוקים אלו מתחלקים ל-2 קטגוריות מרכזיות. הראשונה, דברי חקיקה שאינם נאכפים ונראים "כאות מתה", והשנייה, דברי חקיקה אשר אינם תואמים את המציאות המתפתחת ואת העידן הטכנולוגי.

חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה –²⁵ סעיף 2א(3) לחוק קובע כי דגל המדינה יונף על הבניין הראשי או בחזית הבניין הראשי של מוסדות החינוך. לטעמנו סעיף זה אינו רלוונטי עוד משום שבפועל ישנם מוסדות חינוך רבים, בעיקר ערבים וחרדים, שאינם מיישמים חוק זה, ובמקביל אינם מקבלים את

²¹ *About the Office*, OFFICE OF THE LAW REVISION COUNSEL - UNITED STATES CODE (2021), https://uscode.house.gov/about_office.xhtml

²² Michael Waters, *Vox*, Hundreds of wacky, obsolete laws still exist. Why don't more states remove them? (Dec. 6, 2019)

²³ https://www.vox.com/the-highlight/2019/11/18/20963411/weird-old-laws-historical-obsolete-laws:fireglass_rsn=true#fireglass_params&tabid=a6d38295668d8a06&application_server_address=tie1.fg.gov.il&popup=true&is_right_side_popup=false&start_with_session_counter=1

²⁴ ש.ם.

²⁵ ש.ם.

²⁵ ס' 2א(3) לחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התשי"ט-1949.

העונש הקבוע בחוק - שנת מאסר.²⁶ דהיינו, נראה כי החוק מהווה "אות מתה", ואינו נאכף באדיקות במציאות היום. לדעתנו, מוסדות החינוך הערבים והחרדיים לא מניפים את הדגל מסיבות אידיאולוגיות ולכן גם אם יגבירו את האכיפה בנושא, לא נראה תוצאות משמעותיות בפועל, שכן ככל הנראה אכיפה מרתיעה תיסוג מפני אידיאולוגיה נוקשה ורבת שנים. כמו כן, לטעמנו, הנפת הדגל הינה פעולה ייצוגית בלבד, שאינה טומנת בחובה מטרה נעלה. לכן, בבחינת עלות מול תועלת, **לטעמנו יש לבטל את החוק מאשר לאוכפו באדיקות**. משכך, אנו מציעים לבטל את הסעיף הקבוע בחוק.

חוק בתי המשפט-27 סעיף 71 לחוק קובע כי אסור לפרסם דברים אודות עניין פלילי שתלוי ועומד בבית המשפט וטרם הגיע לכדי סיום. לטעמנו סעיף זה אינו רלוונטי משום שבפועל אינו נאכף ואף לא מגיעות לבתי המשפט תלונות בעילה זו, זאת למרות שעבירה זו נעשית על-ידי התקשורת באופן תדיר. נראה כי גם בית המשפט התייחס לסעיף זה **בפרשת רמון** וקבע שמושג הסוביודיצה דורדר למקומות שלא הכרנו וכיום אין בו עוד שימוש.²⁸ זאת ועוד, אף נשיאת בית המשפט העליון, כבי השופטת אסתר חיות, הביעה את דעתה שאיסור זה הפך לאות מתה עקב העליונות הניתנת לחופש הביטוי.²⁹ בשנים האחרונות לאור התפתחות הטכנולוגיה נראה כי עולם התקשורת הולך ומשתנה, ועל כן חופש הביטוי מוכר כיום כבר כבעל מעמד שהוא מעין על חוקתי. לפיכך, נראה כי יש לאפשר לתקשורת לבטא את דעת הקהל ביחס להליך הפלילי. לא זו אף זו, אפילו השופטים עצמם מאמינים כי זה מה שיאפשר לצדק לצאת לאור, ובמספר פסקי דין אומרים מפורשות כי דעת הקהל היא זו שגרמה להם להגיע להחלטתם.³⁰ על כן, עולה כי התעלמות מדעת הקהל איננה רלוונטית עוד. **משכך, אנו מציעים לבטל את הסעיף הקבוע בחוק**.

תקנות בריאות העם (עוסקים בסיעוד בבתי חולים)-31 אלו תקנות שמתקין שר הבריאות בנושאים שונים מכוח סמכותו לפי פקודת בריאות העם.³² בעבר היה נהוג לחלק את מקצוע הסיעוד בין "אחות מוסמכת" ל"אחות מעשית". דבר זה התבטא, בין היתר, בהתייחסות שונה למקצועות אלו בחוק. כיום מוסד האחיות המעשיות אינו קיים. אין עוד מסלול הכשרה לכך, ואלו שכבר הוכשרו מחויבות להשלים לימודים בכדי להפוך לאחיות מוסמכות. לפיכך ישנם סעיפי חוק שאינם רלוונטיים עוד משום שהם יוצרים הבחנה בין אחות מוסמכת לאחות מעשית. דוגמאות לסעיפים אלו בחוק: **סעיף 2(ב)2** המקצה מדור לאחות מעשית בפנקס לרישום מורשים לעסוק בסיעוד או ביילוד בבית חולים (להלן: "הפנקס").³³ **סעיף 7** מצב תנאים לרישום בפנקס במדור אחות מעשית.³⁴ **סעיף 15** המאפשר, בתנאים מסוימים, לאחות הראשית לתת היתר זמני לעסוק בסיעוד כאחות מעשית.³⁵ **סעיפים 10(1) ו-24(א)** הקובעים הוראות לגבי זכאות להירשם בפנקס, והוראות מעבר בהתאמה, למספר בעלי תפקידים רפואיים.³⁶ **משכך, אנו מציעים לבטל את הסעיפים הללו**.

²⁶ ערוץ 7 "בתי הספר ערביים יניפו דגל ישראל!" **ערוץ 7** (26.06.2019) <https://www.inn.co.il/news/405784>.

²⁷ ס' 71 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

²⁸ ת"פ (תל אביב-יפו) 5461/06 **מדינת ישראל נ' רמון**, פס"י 96 לפסק הדין של השופט בארי (2007).

²⁹ יובל יועז "חיות: עבירת הסוביודיצה הפכה לאות מתה; יש לשקול לבטלה" **גלובס** (08.07.2013) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000860316>.

³⁰ בג"ץ 223/88 **שפטל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מג(4) 359 (1989).

³¹ תקנות בריאות העם (עוסקים בסיעוד בבתי חולים), התשמ"ט-1988 (להלן: "תקנות סיעוד בבתי חולים").

³² פקודת בריאות העם, התש"ח-1948.

³³ ס' 2(ב)2 לתקנות סיעוד בבתי חולים.

³⁴ ס' 7 לתקנות סיעוד בבתי חולים.

³⁵ ס' 15 לתקנות סיעוד בבתי חולים.

³⁶ ס' 10(1) ו-24(א) לתקנות סיעוד בבתי חולים.

”ביודעיני”- ס’ 99, 114, 116, 170, 199, 237, 238, 288א, 289, 313, 367, 413א, 424, 464, 479-477, 482, 486, 488, 497.49

לדידנו, חשוב לשים את הדגש על העובדה כי מונחים אלו מיותרים, במטרה להנגיש את חוק העונשין לכלל האוכלוסייה ככל שמתאפשר, תוך התערבות מינימלית. נגישות חוק העונשין חשובה במיוחד, שהרי על-פי עקרון החוקיות בחוק, ניסוח עבירה ברקמה פתוחה – לא ייחשב כעבירה ולא נעניש על כך, מעצם אי בהירות החוק.⁵⁰

משכך, ההצעה שלנו בפשטות היא להסיר את המונחים כאמור לעיל מלשון הסעיפים. לדידנו, אין צורך להתאים מונחים אחרים חדשים, שכן כפי שצוין, ברירת המחדל ליסוד הנפשי בעבירה שותקת היא מודעות.

זאת ועוד, ובשונה מהסעיפים כאמור לעיל, החוק סובל גם סעיפים שלא נאכפים. למשל, סעיף 492 לחוק.⁵¹ המחייב בעל מלון או אכסניה בהפעלת פנס חצר בשעות הלילה, הוא תנאי זניח, שנשמע מיותר מאוד להשקיע משאבים כדי לאוכפו. כמו כן, סביר שרוב בעלי המלונות והאכסניות מפעילים פנסים בלילות, כחלק משגרת פעילות המקום, גם בלי להכיר בכך כחובה שבהפרתה ניתן להיאסר עד חודש ימים. על כן, אנו מציעים לבטלו, ללא צורך בניסוח מחודש.

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי”ד – 1959-52 החוק עוסק במגבלות החלות על תעמולת הבחירות בתקופה שלפני הבחירות. מדובר בחוק שלא עודכן שנים ארוכות, מאז העידן שבו ערוצי השידור הציבוריים לפי חוק הרשות השנייה, היו הערוצים היחידים בעלי משקל עצום בתעמולת הבחירות. כך למשל החוק קובע שבשבועיים טרם הבחירות יוקצה לכל רשימת מועמדים זמן לתשדירי תעמולה, בלא תשלום, בתחנות הרדיו והטלוויזיה - הציבוריות והמסחריות. לטעמנו, החוק אינו תואם את המציאות הרווחת בימינו משום ששוק התקשורת והקמפיינים הפוליטיים השתנו, לאור עידן הגלובליזציה והשינויים הטכנולוגיים שחלים בשוק. ערוצי הכבלים והלוויין, כמו גם מתחריהם באינטרנט ובטלפון, לא מותירים עוד את הקהל שבוי בידי בעלי הזיכיון והשידור הציבורי.⁵³ בתקופת הבחירות כיום, המפלגות רוכשות פרסום פוליטי באתרי אינטרנט וברשתות החברתיות והשפעתם על דעת הקהל הולכת וגוברת.⁵⁴ לכן במציאות זו, שידורי התעמולה המסורתיים איבדו כמעט כליל את הרלוונטיות וההצדקה להם.⁵⁵

השופט חשין עמד על שוני זה בפרשת ש”ס, בה התבקש להכריע האם סעיף 5 לחוק, האוסר על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו 60 ימים לפני הבחירות, חל גם על תעמולת בחירות באינטרנט. בעניין זה קבע השופט חשין, כי חוק התעמולה, אינו קובע כל איסור או הגבלה על הפרסום באינטרנט ולכן אין לקרוא הגבלה זו לתוכו. כמו כן, הבהיר כי אין זה ראוי להחיל על דרך היקש

⁴⁸ סעיף 108 לחוק העונשין.

⁴⁹ סעיפים 99, 114, 116, 170, 199, 237, 238, 288א, 289, 313, 367, 413א, 424, 464, 479-477, 482, 486, 488, 497 לחוק העונשין.

⁵⁰ סעיף 1 לחוק העונשין.

⁵¹ סעיף 492 לחוק העונשין.

⁵² חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי”ד – 1959.

⁵³ גיא לוריא “ שידורי התעמולה מיושנים ולא רלוונטיים לעולם הדיגיטלי” (2019). שידורי התעמולה מיושנים ולא רלוונטיים לעולם הדיגיטלי - המכון הישראלי לדמוקרטיה (idi.org)

⁵⁴ גיא לוריא “ שידורי התעמולה מיושנים ולא רלוונטיים לעולם הדיגיטלי” (2019).

⁵⁵ שם.

את הכללים הרלוונטיים לרדיו ולטלוויזיה אל האינטרנט.⁵⁶ קביעה זו מבססת את טענתנו, כי החוק אינו תואם את המציאות בת ימינו ומחייבת שינוי.

נציין כי הפתרון כבר הונח על השולחן, כאשר ישנה ועדה ציבורית שעסקה בנושא, בראשות נשיאת בית המשפט העליון בדימוס כב' השופטת דורית ביניש, שהמליצה לבטל את תשדירי התעמולה במתכונתם הנוכחית, ולהחליפם בהצגת הרשימות לציבור במסגרת זמן מצומצמת בהרבה מהיום, תוך תשלום לערוצי השידור בטלוויזיה מתוך אוצר המדינה. זאת לצד האפשרות לרשימות לרכוש בתקופת הבחירות פרסומות פוליטיות בטלוויזיה וברדיו, תוך הגבלת אורכן וקביעת כללים שיבטיחו שוויון והגינות.⁵⁷ זוהי הצעה הגיונית שתשמור על התכליות של חוקי הבחירות, מבלי לפגוע בגורמים מסחריים. בנוסף הציעה הוועדה לבטל הסדרים ארכאיים כגון השימוש בכלי שיט ובכלי טיס,⁵⁸ הגבלת השימוש ברמקול,⁵⁹ איסור על נשיאת לפידים,⁶⁰ ועל זריקת אור.⁶¹

לסיכומו של עניין, אנו מציעים להסדיר את החוק מחדש כך שיתאים למציאות בעידן הדיגיטלי ויחיל את הוראות החוק המהותיות גם על האינטרנט.

חוק הדואר⁶² - חוק הדואר נחקק בשנת 1986, ותכליתו להסדיר מתן דואר של חברה ממשלתית ושל חברות פרטיות. החוק מסדיר את תחום הדואר, ואת הרגולציה על נותני שירות בעניין. החוק מפרט על האסור והמותר, מה פקיד דואר רשאי לעשות וממה עליו להימנע. נראה כי גם בחוק הדואר ישנם ממצאים של חוקים דרמטיים ונרחבים, אשר לא מתכתבים עם האכיפה בפועל בשטח. **בסעיף 105** לחוק מתוארת רשלנות של פקיד הדואר כמאסר של כששה חודשים, משתמע מלשון החוק כי אף רשלנות "פשוטה" עשויה לעלות במאסר בפועל. נראה כי במבחן המציאות, האכיפה של מקרים מעין אלו אינה מתבצעת, שכן לא נשמעו דיווחים כאלו על מאסר של פקיד דואר, למרות שאלו וודאי וקיימים. מאידך, נראה כי דווקא חוקים שנצרכים לענישה מחמירה יותר, בוחרים בענישה מקלה. **סעיף 98** הוא דוגמה יפה לעניין זה. האחרון מדבר על משלוח חומרים מסוכנים, והדרישה בחוק היא רק למאסר של שלוש שנים. אנו עדים דווקא לענישה מקלה, זאת למרות שהמדובר במשלוח חומרי נפץ שעשויים לפגוע באזרחים. **המלצתנו בעניין זה היא להתאים את רף העבירות למציאות הקיימת בשטח**. קרי, תיקון רף הענישה והתאמתו למתחם הענישה הקיים דה פקטו בישראל.

חוק רישוי בעלי מלאכה⁶³ - חוק זה מסמיך את שר המסחר והתעשייה (מבלי לקבוע חובת רישוי כללית), באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע בצווים מלאכות הטעונות רישוי. זאת אם לדעתו הדבר דרוש מטעמים של בריאות הציבור מטעמי בריאות הציבור, בטיחות הציבור, או הגנת הצרכן. לפי הוראות החוק יש למנות מועצה על מנת להפעיל את החוק, ולקבוע

⁵⁶ תב"מ 16/01 ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה נ' ח"כ אופיר פינס, סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נה(3) 159 (2001).

⁵⁷ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת " הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959" (2016). [Interim-Report.pdf \(bechirot.gov.il\)](https://www.bechirot.gov.il/Interim-Report.pdf)

⁵⁸ ס' 3 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959

⁵⁹ שם, סעיף 4.

⁶⁰ שם, סעיף 8.

⁶¹ שם, סעיף 9.

⁶² חוק הדואר, תשמ"ו-1968.

⁶³ חוק רישוי בעלי מלאכה, התשל"ז-1977.

צווים. בפועל מעולם לא נתמנה כזאת מועצה, כך שהחוק נותר אות מתה.⁶⁴ בהיותו אות מתה, לא חל בחוק שום שינוי מאז שנחקק ומעולם לא הוצא צו מכוחו. **על כן, אנו מציעים לבטלו.**

הצעת חוק דיני ממונות- משנת 2011 ועד היום לא דנו בהצעת חוק דיני ממונות, ומאז הקריאה הראשונה בכנסת לא נרשמה התקדמות בנוגע אליה. אנו סבורים כי ראוי לקדם תיקונים שונים מהקודקס הואיל והזמן ממשיך לחלוף והחיים משתנים. משכך, העבודה עליה עמלו במשך שנים רבות מתיישנת. הרי, במידה וביום מן הימים ירצו להוביל מהלך כזה, הדבר יצריך השקעת משאבים מחדש וכן "עבודה כפולה" שתרוקן מתוכן את הפרויקט הקיים עליו עמלו מומחים רבים.

להלן מספר תיקונים מהצעת החוק אשר נוגעים לחקיקה שאינה תואמת את מציאות החיים המודרניים ולכן ראוי לקדם בהקדם:⁶⁵

- **סעיף 333 להצעת החוק בעניין חוזה הביטוח-** ההוראה המוצעת חוזרת על הוראת סעיף 46 לחוק חוזה הביטוח הנוכחי, בתוספת של שינויים אשר נועדו להתאים את החוק למציאות הקיימת.⁶⁶ בסעיף קטן (א) נמחקה הדרישה שהמבוטח ישלם בעד שנתיים לפחות ובסעיף קטן (ג) ישנם התאמות לקיים היום בנוגע לתשלום ערך הפדיון - בתוך שבעה ימים והוחל סעיף 317 המוצע, הנוגע לשערוך תגמולי ביטוח.⁶⁷
- **סעיף 601 להצעת החוק בעניין מקרקעין-** ההוראה המוצעת מרחיבה את ההסדר שמופיע בסעיף 600 להצעת החוק אשר נוגע גם לעניין החכירה לדורות, ומשווה את מעמדו של חוכר לדורות לזה של בעל המקרקעין - אלא אם כן, הפעלת הברירה בידי החוכר נוגדת את חיובי החוכר כלפי המחכיר. הוראת הסעיף שהוצע תואמת את המציאות שבה מרבית המקרקעין באזורים הבנויים מוכרים לתקופות ארוכות.⁶⁸
- **סעיף 697 להצעת החוק בעניין חוק הירושה-** עוסק בהורשה למי שנולד באמצעים טכנולוגיים לאחר פטירתו של המוריש (להלן - הורות טכנולוגית). על פי חוק הירושה, לא תיתכן הורשה למי שהורתו הייתה לאחר פטירת המוריש, גם אם נערכה לטובתו צוואה, שכן הוא נתפס כמי שאינו כשיר לרשת.⁶⁹ העת החדשה מחייבת התייחסות מודרנית לסיטואציות הוריות שהמדע מאפשר אותן. אמנם טרם גובש דין כולל בסוגיה, אשר נועד להסדיר את הדרכים ליצירת הורות טכנולוגית - את המותר ואת האסור בתחום זה - ואת ההשלכות המשפטיות של הענקת כשרות משפטית לצאצאים שנולדו בדרך זו. אך אין בכך כדי לסתור אפשרות להתייחס לתוצאות ההורות הטכנולוגית בדיני הירושה בלבד. הסעיף עושה איזונים בין שורה של אינטרסים. מצד אחד, טעמים המצדיקים מתן אפשרות להורשה טכנולוגית כגון הרצון להעניק למוריש שנוזק לאמצעים טכנולוגיים כדי להעמיד יוצא חלצים, אפשרות להוריש לילדו, גם אם זה ייוולד לאחר מותו. בכך יתממש עקרון יסוד בדיני הירושה שהוא עקרון "כיבוד רצון המת". טעם נוסף נעוץ בהפליה אפשרית של הירושה הטכנולוגית ביחס לאחיו שנולדו בדרך "ביולוגית רגילה".⁷⁰

⁶⁴ שר התמ"ת אינו ממלא חוק רישוי בעלימלאכה, דבר 30, בנובמבר 1979.

⁶⁵ הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011.

⁶⁶ ס' 46 לחוק חוזה הביטוח, תשמ"א-1981.

⁶⁷ הצעת חוק דיני ממונות, השתע"א-2011, עמ' 838.

⁶⁸ שם, עמוד 946.

⁶⁹ ס' 3 לחוק הירושה, תשכ"ה-1965.

⁷⁰ הצעת חוק דיני ממונות, השתע"א-2011, עמ' 993.

- סעיף 706 להצעת החוק בעניין חוק הירושה - מציע לבטל את ההתייחסות הארכאית שבחוק הקיים למכונת הנוסעים.⁷¹
- סעיף 794 להצעת החוק בעניין חוק הירושה - חוזרת על הוראה שקיימת בסעיף 115 לחוק הירושה,⁷² מוצע להשמיט את סעיף 115(ב) לאור היותה ארכאית.
- ס' 2 לפקודת הנזיקין - ההגדרות הושמטו כמיותרות.⁷³ בחלק מן המקרים מדובר בהגדרות מיושנות, כגון הגדרת "חיה" ו"ילד".

להלן שני דברי חקיקה בדמות פקודות, אשר לטעמנו נזקקות לתיקוף סעיפים ספציפיים, ובאופן רחב יותר וכפי שנציע בהמשך, לתיקוף הפקודה כולה.

פקודת הנזיקין - פקודת הנזיקין⁷⁴ הינה שארית מדבר החקיקה של המחוקק המנדטורי, אשר נקלט במשפט הישראלי כבעל מעמד שווה לחוקי הכנסת.⁷⁵ בתוך כך, החוק מותאם למציאות הבריטית ולא מותאם לחברה הישראלית. דהיינו, הפקודה היא תרגום של החוק הנזיקין הבריטי שנוצר על ידי המחוקק הבריטי לטובת החברה הבריטית. נציין, כי חוק זה עבר התאמות ושינויים, אך אין כיום חוק הנזיקין הישראלי אלא אנו עדיין מייבאים את החוק הבריטי לפקודה בארץ. ולמעשה, אין עדיין חוק הנזיקין במלואו פרי יצירתו של המחוקק הישראלי, אלא אנו מבססים ומוסיפים סעיפים על הפקודה שהיא נוסח בריטי מתורגם. אנו רוצים לעמוד על שלושה ליקויים אשר לטעמנו מופיעים כיום בפקודה.

ראשית, סעיף 1 לחוק סעיף הפרשנות, אשר קובע כי יש לפרש את הפקודה לפי הפרשנות המשפטית המקובלת באנגליה. אם כן, אנו לא באנגליה, וישנו שוני מסוים בין מערכות המשפט של אנגליה לישראל. כמו כן, בסעיף 90 לפקודה מצוין כי לא יראו כל חוק בפקודה כפוגע בדיני האדמירליות.⁷⁶ כלומר, פקודת הנזיקין הישראלית לא יכולה לפגוע בדיני האדמירליות, אפילו אם המחוקק הישראלי מעוניין לעשות כך. נראה כי הדבר לא מתכתב עם המציאות בארץ בה אין דיני אדמירליות. משכך, מוצע לבטל סעיפים אלו.

נוסף על כך, סעיף 89 לפקודת הנזיקין,⁷⁷ מפרט מהם המועדים שמהם מתחילה להיספר תקופת ההתיישנות בעוולות. למעשה, סעיף 89 מפרש את ס' 6 לחוק ההתיישנות,⁷⁸ הקובע כי "תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת התובענה". סעיף 6 לחוק ההתיישנות נוקט בלשון כללית, בעוד סעיף 89 נוקט בלשון ספציפית רק לעוולות נזיקיות. עפ"י ישראל גלעד במאמרו,⁷⁹ ההסדר הכולל מעלה שאלות בסיסיות באשר ליחס הקיים בין מערכות הדין השונות ותוכן ההסדרים. מחד, נראה כי לאור העובדה שפקודת הנזיקין הינה פקודה מנדטורית, הוראת סעיף 89 לפקודת הנזיקין מתייתרת נוכח הוראת סעיף 6 לחוק ההתיישנות. מאידך, נוכח העובדה כי לעיתים נזקים על העוולות מתגלים לעיתים מאוחר לעוולה; היותן של עוולות מתמשכות וכיו"ב, יש צורך

⁷¹ שם בעמוד 1000; ס' 11(א) לחוק הירושה, תשכ"ה-1965.

⁷² ס' 115 לחוק הירושה, תשכ"ה-1965.

⁷³ ס' 2 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש].

⁷⁴ פקודת הנזיקין [נוסח חדש].

⁷⁵ סעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981.

⁷⁶ ראה לעיל ה"ש 73 בסעיף 90.

⁷⁷ פקודת הנזיקין [נוסח חדש], נ"ח התשכ"ח 266.

⁷⁸ חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, ס"ח 112.

⁷⁹ ישראל גלעד "ההתיישנות בנזיקין: הצעה לשינוי החוק" משפטים י"ט, 81 (1989).

בהוראה ספציפית שתיצור וודאות עבור הניזוקים בדבר היום שממנו תקופת ההתיישנות מתחילה להיספר.

פקודת מס הכנסה – נראה כי פקודת מס הכנסה היא בדומה לפקודת הניזוקין.⁸⁰ גם היא שאריות מנדטוריות. בתוך כך, ישנם סעיפים רבים בהם השער המדובר בחוק הינו לירות. ניתן לראות זאת בסעיפים: 94א, 170, 240. לדידנו, האזרח הפשוט הבוחן את החוק, יבין כי המדובר בחוק נושן- שאינו רלוונטי למציאות כיום. נציין כי למרות שהמדובר בלירות, אין זה אומר שפקודת מס הכנסה רלוונטית פחות, אלא נראה כי לא בוצעה עבודה מקיפה על הפקודה, וישנה עדיין "שאריות" מן התקופה המנדטורית. שאריות אלו עשויים להוביל לציות מוגבל מצד האזרחים. נדגיש, כי ישנו צורך רק בתיקוף המילה עצמה, ולא בשינוי הסעיף עצמו מבחינה מהותית.

3. רעיונות נוספים בדבר עדכוני חקיקה

חוק הגנת הצרכן⁸¹ חוק הגנת הצרכן נוצר בעקבות פיתוח הצרכנות החדשה וחיי המסחר המפותחים בעולם. חוק זה, כשמו כן הוא, נועד להגן על הצרכן.⁸² אולם, לעניות דעתנו, חוק זה אינו מממש את מטרתו כיום, קיימות בו לקונות רבות אשר אינן מספקות הגנה ראויה לצרכן. כמו כן, ההגנות שכן קיימות בחוק, אינן תואמות את המציאות המתפתחת כיום.

ראשית, ההגנות על הצרכן הקיימות כיום בחוק, חלקיות – מטרת חוק הגנת הצרכן היא הגנה על ציבור הצרכנים מפני הטעיה וניצול מצד העוסקים.⁸³ בשורשי החוק, ניצב ניסיון לגשר על הפער שבין עמדת הנחיתות בה מצויים הצרכנים, לבין כוחם הרב של העוסקים. אולם, מטרת החוק נבלעת בין סעיפיו, שלא מייחסים חשיבות לשאלת פרסום סמוי, שקרי וכוזב העלול להטעות את הצרכן הסביר בשווקים הדיגיטליים, האישיים יותר. לדוגמא, אתרי ביגוד מחדירים אל תוך התוכן המערכתי המסוים שהם מספקים לצרכנים, פרסומות סמויות למכשירי סלולר, מבלי לגלות זאת לצרכן ומבלי שיחוש זאת.⁸⁴

בישראל היום, לא קיים חוק אחד אחיד המסדיר את נושא הפרסום הסמוי באופן מספיק מקיף וכלל.⁸⁵ העובדה כי פרסום מטעה בפרסומות הטלוויזיה או הרדיו מקבל יחס סלחני בפסיקה, משקף זאת. אנו סבורים כי פרסומות אלה, המועברות לקהל צרכנים לא מסוים שמודע לייעוד הרחב של הפרסום, לא מקבלות חשיבות אמיתית מצד צורכי הפרסומת. אולם, כאשר הפרסומת מועברת באופן סמוי, ממוקדת צרכן, בדרך שלא נגלית לעיניו, עלולה להיווצר הטעיה מצד הצרכן וניצולו על ידי העוסקים. פרסום כזה, לא מקבל התייחסות בחוק הגנת הצרכן, על אף שאנו חיים בעולם בו קיימת פעילות ענפה בעולם השיווק ופרסום התוכן הסמוי, לקהלי היעד השונים.

סעי' (4) לחוק הגנת הצרכן,⁸⁶ עוסק בחובת הגילוי המוטלת על עוסקים. הוראה זו אוסרת על עוסקים להטעות צרכנים אודות מהות, תכונות ופגמי המוצר אותו מפרסמים. אולם, אין התייחסות חד

⁸⁰ פקודת מס הכנסה[נוסח חדש].

⁸¹ חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981.

⁸² אמל גיבארין דיני מסחר אלקטרוני צרכני כרך ב פרק רביעי 1261, 1277 (2015) (להלן: "מסחר אלקטרוני").

⁸³ סעיפים 2-4 לחוק הגנת הצרכן.

⁸⁴ מסחר אלקטרוני, בעמ' 1261-1262.

⁸⁵ שם, בעמ' 1306-1307.

⁸⁶ סעיף 4 לחוק הגנת הצרכן.

משמעית לחובת גילוי כללית רחבה יותר, הכוללת בהוראותיה גם החדרת מסרים סמויים אל תוך פרסומי המוצר של העוסקים. כתוצאה מכך, נוצרת לקונה בחוק שמאפשרת לעוסקים לעקוף את הוראותיו, להטעות ולנצל צרכנים, בדרך זו מטרת החוק מתמוססת.

משכך, אנו מציעים לצרף רובד חקיקתי נוסף ורחב יותר לסעיף 4 לחוק, אשר יכלול התייחסות בחוק אל התחום הפרוץ – תחום הפרסומים הסמויים. אנו סבורים כי כך יהיה ניתן להתגבר על כשל המידע שנוצר במישור הסמוי דנו, וליצור הגנה על הצרכנים. אנו מציעים להוסיף עוד תנאי לסעיף 4, באופן הבא:

4" (א) עוסק חייב לגלות לצרכן –

- (1) כל פגם או איכות נחותה או תכונה אחרת הידועים לו, המפחיתים באופן משמעותי מערכו של הנכס;
- (2) כל תכונה בנכס המחייבת החזקה או שימוש בדרך מיוחדת כדי למנוע פגיעה למשתמש בו או לאדם אחר או לנכס תוך שימוש רגיל או טיפול רגיל;
- (3) כל פרט מהותי לגבי נכס שקבע השר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת;
- (4) **אודות פרסומת סמויה, העלולה להיבלע לעין או לאוזן הצרכן הסביר, בין תכני הפרסומת המרכזיים.**

שנית, מעבר לבעיה הממוקדת שנטענה לעיל, חוק הגנת הצרכן, באופן רחב וכולל יותר, לא תואם בהוראותיו למדיה החברתית המפותחת בימינו, משכך הוא פרוץ ומורכב לאכיפה, דהיינו כיום, החוק אינו תואם את המציאות הטכנולוגית המתפתחת.⁸⁷ קיימות בחוק לקונות רבות, המאפשרות לעוסקים לעקוף את הוראותיו בקלות. בשנים שחלפו מאז חקיקת חוק זה, פני המסחר והצרכנות בישראל ובעולם השתנו. חלו שינויים רבים בהיקף הצרכנות, אך גם באופן בו היא מתבצעת. אם בעבר עולם הצריכה היה בידיים קולקטיביות-מדיניות, כיום חל הליך של הפרטת עולם הצרכנות והמסחר לידי האינדיבידואלים.⁸⁸ דהיינו, קם עידן צרכנות חדש, צרכנות דיגיטלית, המכוונת לקהלים רבים. פרסומות ותוכן שיווקי מועברים במדיה החברתית – אינסטגרם, פייסבוק, טוויטר ועוד. פרסום זה, מועבר באמצעות יוצרי תוכן/ כוכבי רשת/ ידוענים, אשר צברו את קהל תומכיהם, טרם הפרסום. כלומר, הם אינם מומחים במוצרים אותם הם משווקים, על אף שהם משתקפים כדמות אמינה במסך. משכך, לעיתים הם מוסרים מידע כוזב, ללא ביסוס או בדיקה מקיפה על תוכן ומהות המוצר. ולמרות זאת, צרכנים משוכנעים שהמוצר טוב ורוכשים אותו. לאחר שימוש במוצר, הם מתאכזבים לגלות כי מדובר במוצר שאינו איכותי דיו כפי שהוצג לצרכנים, והם חשים מרומים וכי כוכב הרשת שלהם הטעה אותם.

כפי שצינו לעיל, החקיקה כיום כן כוללת בתוכה הוראות בדבר איסור הטעה בפרסום, אך חקיקה זו לא מופעלת באופן תדיר בתיקי צרכנות טיפוסיים, שכן מורכב למצוא פסיקה המתבססת עליה. לטענתנו, מצב זה נוצר כתוצאה מהיקף תופעת הצרכנות הרחבה ברשת החברתית, מודעות צרכנית נמוכה לקהל הישראלי – חסרונות היוצרים בעיית אכיפה.

לאור האמור לעיל, אנו מציעים להכניס לחוק תוספת של פרק המכיל הוראות המייחדות התייחסות אל הצרכן וזכויותיו, תוך התייחסות אל הפיתוחים החדשים של ימינו שהרחיבו את עולם הצרכנות,

⁸⁷ שמואל בכר "דיני הצרכנות - לאן 30 שנה לחקיקה הצרכנית" חוקים ה 5, 6-5 (אוגוסט 2013) (להלן: "דיני הצרכנות").
⁸⁸ שם, בעמ' 7.

ביניהם: צרכנות ברשת, שיווק מוצרים דרך ידוענים, פרסום סמוי ברשתות החברתיות. הנגשת החוק, ביאורו והתאמתו אל הרובד החדשני של עולם הצרכנות, עשויים להרתיע את המפרסמים, כמו גם להעלות את המודעות בדבר זכויות הצרכן כסופג הפרסומים ברשת. כתוצאה מכך, ניתן לשער כי רמת האכיפה בנושא תעלה, ובכך גם נאפשר התאמה של החוק למציאות החיים המשתנה.

חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981-89 החוק קובע בכללותו שלא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו. לדידנו, החוק אינו תואם את המציאות הרווחת כיום, זאת לאור השינויים הטכנולוגיים. חוק הגנת הפרטיות בישראל נחקק בשנת 1981. מאז 1996, לא בוצעו תיקונים נרחבים בחוק. החוק הישראלי זכה לביקורת רבה בהיותו מיושן ולא עדכני, באופן שאינו מסדיר את הזכות לפרטיות ביחס לאתגרים הטכנולוגיים הקיימים, במיוחד עם כניסתן של התקנות האירופאיות בנושא הגנת מידע אישי (GDPR).⁸⁹

ה-GDPR הן אוסף של הוראות מחייבות, אשר הוסדרו על ידי הפרלמנט האירופי, מועצת האיחוד האירופי והנציבות האירופית וזאת על מנת להגן על נושאי המידע בטריטוריית האיחוד האירופי בכל הנוגע לעיבוד נתונים אישיים שלהם.⁹¹

ישנה חשיבות רבה לעדכן את דיני הגנת הפרטיות לעידן הנוכחי ולסטנדרט שהתגבש ברחבי העולם הן לטובת ההגנה על פרטיותו של הציבור הישראלי והן לטובת שימור מעמדה של ישראל כמדינה שדיניה תואמים את ה-GDPR.

מצאנו כי ישנם כמה ליקויים מרכזיים בחוק הקיים כיום. ראשית, הדין הקיים, לא מותאם לאתגרי הגנת הפרטיות של העידן הנוכחי הואיל וחובת אבטחת המידע נתקלת בקושי מובנה לאור שינויי הטכנולוגיה המהירים, אשר פוגעים בהגנה של אזרחי המדינה.⁹² שנית, החוק פוגע ביכולתם של עסקים וחברות ישראליות לפעול במרחב הכלכלי הגלובלי, המחייב עמידה בדרישות הגנת מידע אישי על מנת שניתן יהיה לאפשר זרימה של מידע אישי בין מדינות, שישראל בתוכן.

כיום, הרשות להגנת הפרטיות מהווה אלטרנטיבה לעדכונו של החוק, בשל היותה מפרסמת הנחיות ועדכונים, אשר מבהירים כיצד יפורש החוק. למשל, הרשות פרסמה כי כתובת דואר אלקטרוני היא "מידע אישי". החלטה זו מעניקה הגנה רחבה על האזרחים, היות שכתובות הדואר האלקטרוני משמשות בין היתר כמפתח להזדהות בשירותים דיגיטליים רבים והן אינן "רק פרטי התקשורת". נוכח כך, קמה חובת רישום במאגרי מידע.⁹³ אלא שכפייה זו אינה מהווה עיגון ובסיס חזק שיהווה חלופה ראויה ללשון החוק ומשכך יש לבצע תיקונים בחוק עצמו. כמו כן, עולים קשיים מהחלטותיה של הרשות המשמשות חלופה לתיקונו של החוק. כך למשל עולה קושי חוקתי, מפני שאין רשויות המדינה מחוקקות, אלא זה תפקידה של הכנסת. קושי נוסף, העובדה שהרשות מרחיקה את הסיכוי שהחוק יתוקן. אם ההנחיות פוטרות הליך ארוך ומייגע של חקיקה, הרי שאין טעם לטרוח רבות לשם כך. לבסוף, הדבר יוצר חוסר וודאות בנוגע למעמד ההנחיות שהרשות מפרסמת. כיצד עלינו לפעול, על פי הנחיות שאין להן יסוד חוקי או שמא ניתן להתעלם מהם.⁹⁴ בנסיבות אלה, גדל משמעותית פוטנציאל הפגיעה בזכות לפרטיות ולאנונימיות במרחב הציבורי.

⁸⁹ חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.

⁹⁰ המכון הישראלי למדיניות טכנולוגיה "סקירה של הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14), תשפ"ב-2021" (2021). [תמצית-תיקון-החקיקה-לפרסום-1 \(techpolicy.org.il\)](https://techpolicy.org.il/1)

⁹¹ GDPR – ויקיפדיה (wikipedia.org)

⁹² מיכאל בירנהק, [מרחב פרטי] הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה, פרק ט' 238 (תשע"א).

⁹³ הרשות להגנת הפרטיות "גילוי דעת: האם אוסף של שמות וכתובות דוא"ל מהווה "מאגר מידע?" (2018).

⁹⁴ חיים רביה "חוק הגנת הפרטיות הישראלי מיושן עד כאב" (2018). חוק הגנת הפרטיות הישראלי מיושן עד כאב - מיינד דה גפ - הארץ (haaretz.co.il)

נציין כי ישנה הצעת חוק שהוגשה ע"י משרד המשפטים בחודשים האחרונים, אשר מטרתה להביא לתיקון החוק להגנת הפרטיות, המנסה לתת מענה לקושי זה ע"י כך שמתבססת על הצעות קודמות (ובניהם דו"ח שופמן ב-2007),⁹⁵ שנוגעת בעיקרה לצמצום חובת רישום מאגרי מידע באופן התואם ככל הניתן את תקנות ה-GDPR. אך גם היא לא מספקת את המענה הראוי שיש לבצע בחוק.⁹⁶ כך לדוגמא, הצעת החוק אינה מתייחסת לסיכון שנוצר ביצירת מרשם, קיומו של מרשם אמור לכלול את כל המאגרים הגדולים והרגישים ויכול להיות מפתח עבור מי שמבקש לחפש מידע המסייע לזיהוי מאגרי מידע איכותיים לצורכי הונאה או פגיעה, גם אם אינו מכיר את השוק הישראלי.⁹⁷ דוגמא נוספת, באירופה בוטל כליל משטר רישום מאגרי המידע משום שמדובר בנטל בירוקרטי בעל תועלת פחותה, אך בהצעת החוק הוחלט לא לבטל חובה זו.⁹⁸ אמצעי נוסף למזעור הפגיעה הינו מחיקת מידע לאחר פרק זמן מסוים.⁹⁹ כלומר, הוספת מגבלה של משך הזמן שבו אפשר להחזיק במידע מסוים.¹⁰⁰ לפיכך אנו סבורים, כי יש לבצע **הסדר חקיקתי**, מטעמו של המחוקק באופן כזה שיתאים לדרישות הרגולציה האירופאית, ויכלול מנגנונים עקביים להתפתחות הטכנולוגית.

חוק הספאם - חוק הספאם אשר חוקק ברעש גדול אי שם בשנת 2008 אינו עומד במציאות של היום.¹⁰¹ מטרת החוק הינה להרתיע גופי פרסום מפני הטרדה במסרון/מייל טלפון של אזרחים בפני תוכן שיווקי ופרסומי. החוק יצר סערה משום שסוחרים רבים טענו כי לאחר יישום החוק, רק לסוחרים גדולים בעלי אמצעים יהיה את האמצעים לפרסם בפלטפורמות השונות. החוק מטיל קנס ללא הוכחת נזק על המטרידים. לטעמנו, החוק אינו רלוונטי עוד כיום משום שהלכה למעשה, החוק לא נאכף ולצרכנים אין את היכולת להימנע ממנו. בפועל ישנם שלל פרסומות שמגיעות לפתחנו במסרון או במייל או באמצעות מערכת חיוג אוטומטית, מספר רב של עסקים עדיין ממשיכים לבצע את הפרסומות הנ"ל. הדבר אף מודגם באופן דרמטי בשעות בחירות במדינה, בה אזרחים רבים מקבלים שלל מסרים אינסופיים במסרונים. זאת, למרות שאין אנו מעוניינים בהם בהכרח. אם כן, דווקא חוק הספאם שנחקק ע"י הכנסת, מופר על ידם של האחרונים. לטעמנו, ישנו צורך ליצור תיקון לחוק, תוך דגש על החמרת האכיפה והענישה. כך, גם במציאות של אכיפה מינימלית, עדיין שולח הספאם "יפחד" לשולחו, זאת מאימת הקנס/עונש.

חוק סדר הדין הפלילי-102 סעיף 125 סיפא לחוק קובע, כי כאשר החל שלב גביית הראיות בהליך הפלילי, המשפט ימשיך ברציפות יום יום עד לסיומו, אלא אם ראה ביהמ"ש שאין אפשרות לנהוג כך. לטעמנו סעיף זה אינו רלוונטי עוד מפני שבמציאות הנוכחית בתי המשפט עמוסים לעיפה ואין אף הליך פלילי שמתנהל מיום ליום או אפילו מתקרב לכך, שהרי במרבית המקרים יש אפילו מרווחים של שבועות ואף חודשים.¹⁰³ החריג בסעיף, המאפשר סטייה מהסדר זה, הפך למציאות הקיימת שנוצרה כיום מכורח הנסיבות. **משכך, הצעתנו היא לתקן את נוסח הסעיף ולהתאימו למצב הקיים בו הליכים משפטיים מתארכים ומתעכבים, ואינם מתקיימים יום לאחר יום, אך אין**

⁹⁵ הצוות לבחינת החקיקה בתחום מאגרי מידע (2007). [DochDB \(2\).pdf](#).

⁹⁶ הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון - דיווח על פריצה למאגר מידע), התש"ף-2020.

⁹⁷ המכון הישראלי למדיניות טכנולוגיה "סקירה של הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14), תשפ"ב-2021" (2021).

⁹⁸ תמצית-תיקון-החקיקה-לפרסום-1 (techpolicy.org.il).pdf.

שם.

⁹⁹ מיכאל בירנהק, [מרחב פרטי] הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה, פרק י' 251 (תשע"א).

שם.

¹⁰¹ סעיף 30א לחוק התקשורת (בזק ושירותים), תשמ"ב-1982.

¹⁰² ס' 125 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

¹⁰³ גלי אביב ודליה ארנטל, "עומס העבודה השיפוטית במערכת בתי המשפט בישראל", מחלקת המחקר של הרשות השופטת (07.2021).

בכך בכדי להוריד מרציפות הטיפול בהם, אלא הדבר הוא תופעת לוואי של מציאות החיים והעומס המוטל על בימה"ש.

חוק שעות עבודה ומנוחה¹⁰⁴ זהו חוק הקובע את הזמנים בהם מותר למעביד להעסיק את העובד, את זכות העובד למנוחה שבועית, ואת הגמול שיש לשלם בעד עבודה נוספת. ("שעות נוספות") לדידנו, חוק זה הינו חוק מיושן שאינו מתאים למציאות העכשווית. בחוק ישנם סעיפים רבים שאינם נאכפים בפועל ונראים כאות מתה, וכן סעיפים אשר אינם תואמים את המציאות כיום. לדוגמה - **סעיפים 2-3** לחוק קובעים הגבלת שעות ליום ולשבוע עבודה.¹⁰⁵ לפי החוק יום עבודה לא יעלה על 8 שעות, בעבודת לילה וביום שלפני המנוחה השבועית וביום שלפני חג שהעובד אינו עובד בו יום עבודה לא יעלה על 7 שעות ושבוע עבודה שלם לא יעלה על 45 שעות. כמו כן, **סעיף 4** על חלקיו השונים, מאפשר לשר העבודה לקבוע תקנות לשינוי ההגבלה על יום ושבוע עבודה. **סעיף 5** על חלקיו השונים, מאפשר לשר העבודה לקבוע תקנות לשינוי ההגבלה על יום ושבוע עבודה בהסכם קולקטיבי.¹⁰⁷ **סעיף 6** קובע שאסור להעסיק עובדים בשעות נוספות אלא אם כן הותר לפי סעיפים 10, 11 ו-13, אשר מונים נסיבות מסוימות בהם מותר להעסיק עובד בשעות נוספות.¹⁰⁸ לטעמנו סעיפים אלו אינם רלוונטיים עוד מפני שבמציאות הנוכחית ולאור התפתחות הטכנולוגיה אנשים עובדים הרבה יותר שעות מהשעות המותרות בחוק. נציין תופעה זו רחבה ורווחת בשלל ענפי התעסוקה ולא רק בענפים ספציפיים.¹⁰⁹

לטעמנו, יש צורך לבצע עדכון בסעיפי החוק היוצרים הגבלה על מספר שעות העבודה משום שהדבר אינו תואם את העידן והמציאות כיום, ואף קשה לאכוף הגבלות אלו בעיקר בענף העבודה מהבית, שבשנתיים האחרונות בעקבות משבר הקורונה צבר תאוצה יותר מאי פעם. כמו כן, לטעמנו ראוי לאפשר לאנשים לעבוד שעות נוספות, ולתגמלם בהתאם, במידה והם רוצים או זקוקים להכנסה גבוהה יותר. על כן, הצעתנו היא, לבצע עדכון אשר מחד, ישמור על מטרת החוק ועל זכויותיהם הסוציאליים של העובדים, ומאידך יתאים עצמו למציאות החיים המפתחת עקב שינויים טכנולוגיים.

4. פרק סיכום והמלצות

בפרק זה נציג מספר חלופות, אשר לטעמנו עשויות לשפר את המצב הקיים ו/או להביא למיגור תופעה זו. כפי שעולה ממחקרנו לעיל, קיימים חוקים רבים בספרי החוקים אשר אינם מותאמים למציאות החיים כיום, וכמו כן חוקים רבים אשר אינם נאכפים עוד, משכך אנו מציעים להלך:

1. הקמת וועדה לאיתור חוקים ישנים תחת מחלקת ייעוץ וחקיקה של הכנסת

¹⁰⁴ חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן: "חוק המנוחה").

¹⁰⁵ ס' 2 ו-3 לחוק המנוחה.

¹⁰⁶ ס' 4 לחוק המנוחה.

¹⁰⁷ ס' 5 לחוק המנוחה.

¹⁰⁸ ס' 6, 10-11 ו-13 לחוק המנוחה.

¹⁰⁹ עו"ד רעות שגיב-גרטר "עבודה מרחוק: דרושה הסדרה רגולטורית בשביל כל הצדדים" גלובס (15.02.2021) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001360660>

כיום בישראל אגף ייעוץ וחקיקה, הוא האגף שעוסק בליווי משפטי של הכנת החקיקה בממשלה ובכנסת. נראה שבשיטת העבודה הקיימת של משרד המשפטים אין הבדל מהותי בין תיקון הסדרים חדשים לבין שינוי והתאמת החוק הקיים. והרי ברור שבמצב כזה, בגלל העומס בו הם מצויים, סדר העדיפויות והקושי המערכתי, תיקונים שנדרשים 'רק לשם הסדר והניקיון' ידחקו לשוליים ויקבלו התייחסות רק אם קיים צורך ממשי. משכך אנו סבורים כי ראוי להקים תחת גוף זה וועדה מקצועית קבועה אשר תפקידה יהיה איתור חוקים ישנים ולא רלוונטיים, חוקים אשר אינם נאכפים, כפל חקיקה וכיוצא בזאת. עוד נציע לבצע פיצול במתווה של תיקון חקיקה קיימת, בתוך הוועדות הללו, בין חקיקה המוגדרת כ-"אות מתה" משום שהוראותיה לא נאכפות מכל מיני טעמים ולכן נדרשת רק ביטולה בחוק, לבין חקיקה מיושנת שאינה תואמת את התפתחויות העולם ונדרשת הצעת חוק לתיקונה והתאמתה למציאות העכשווית. לטעמנו לחלוקה פנימית זו יתרונות שכן הדבר ייצור מסגרת עובדה ממוקדת, יעילה ומקיפה יותר. לדידנו, השאלה המרכזית בבחינת החוקים צריכה להיות האם החוק עוד ראוי ורלוונטי. מנגנון כזה, מתמודד באופן שוטף ומקיף עם התופעה.

לאור הקושי לעקוב אחרי כל החוקים, אנו מציעים לוועדה לפעול בדומה לוועדה הבריטית¹¹⁰ ולהתמקד כל תקופה מסוימת בנושא מסוים ולאתר את כשלי החקיקה והעודפים הקיימים באותו תחום חקיקתי. בתום אותה תקופה, הוועדה תגיש המלצות לתיקון ועדכון חקיקה, ככל ויהיו, לוועדת חוקה חוק ומשפט שתחליט האם להעבירן להצבעה במליאה, כאשר ההעברה להצבעה במליאה תהיה בדרך של הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוקים.

היתרון בקיומה של וועדה כזו הוא מבחינת יעילות, כיוון שיהיה גוף אחד מרוכז בעל תפקיד מוגדר ושניתן לפנות אליו במידה ומעוניינים להלין על חוקים מיושנים / לא מעודכנים וכו'. כמו כן, תיקוני חקיקה שיגיעו ממחלקת ייעוץ וחקיקה יקבלו מעמד של הצעת חוק ממשלתית, וכתוצאה מכך ייהנו מפרוצדורה מקלה.¹¹¹ נציין, כי חסרון מובנה בוועדה מעין זו, הוא העובדה כי זהו מנגנון מורכב המצריך מעקב שוטף בידי מספר גורמים.

2. הקמת ועדת משנה לוועדת החוקה חוק ומשפט

ועדה זו תפעל תחת וועדת החוקה חוק ומשפט. תפקיד הוועדה יהיה לאתר בכל פרק זמן שייקבע מהם החוקים שעתידיים להיות לא רלוונטיים בשל ההתפתחויות והתקדמות הטכנולוגית. הוועדה תפעל מבעוד מועד לקידום תיקופם, תיקונם או ביטולם של דברי חקיקה אלה. תפקידה יהא זהה לתפקיד הוועדה הפועלת תחת אגף ייעוץ וחקיקה כפי שהצענו לעיל. היתרון הגלום בוועדה פרלמנטרית זו, שבניגוד לגוף בהצעה הקודמת, וועדה זו מורכבת מחברי הכנסת עצמם מה שעשוי לזרז ולייעל את קידום הצעות החוק או את ההתאמות הנדרשות.

3. הוספת סעיף תחולה עם אופציה להארכה לחוקים בתחומים שנמצאים בפיתוח מתמיד

סעיף תחולה כזה נועד להתמודד עם הפיתוחים בתחום שבו נחקק החוק. דוגמה טובה לכך הם חוקים בעלי אופי טכנולוגי או בעלי אתגרי מדיניות מסוגים שונים. הצעתנו בפשטות היא שחוקים מסוג זה יחוקקו מלכתחילה כהוראות שעה, עם מנגנון פנימי של מחקר מלווה שיבדוק אם החוק

¹¹⁰ http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/12/Work_of_the_Law_Com_English_Dec_2015.pdf
¹¹¹ להרחבה בהבדלים שבין מסלול הצעת החוק הפרטית להצעת החוק הממשלתית ראו: איתי בר סימן טוב "דיני החקיקה" עיוני משפט 645 (2016).

רלוונטי כל תקופת זמן. למעשה, המנגנון יהווה מנגנון הערכה, של יצירת מדיניות מעקב מושכלת לקביעת משכה של תקופת התוקף שהוגדרה מראש. כמו כן, יכלול המנגנון פירוט של מטרות החקיקה ושל המידע שצריך להיאסף. סעיף כזה יתגבר על הקשיים שבדמות הפרדת הרשויות של הוועדה לתיקון חוקים שעלו בהצעה הקודמת והקשיים שעוברת כל הצעת חוק. החיסרון בפתרון זה הוא חוסר ביעילות, וכן העובדה שהוא עשוי ליצור אי ודאות עבור האזרחים, כיוון שהם לא יוכלו לדעת כיצד לתכנן את צעדיהם לטווח הארוך, והרי שאנו מעוניינים להגביר את הוודאות עבור האזרחים.

4. תיקוף הפקודות המנדטוריות

לטעמנו ישנו צורך בתיקוף כלל הפקודות המנדטוריות. הפקודות המנדטוריות הן שאריות ממערכת המשפט הבריטי, ומשכך מתאימות למציאות ששררה בישראל של אז, ולא של זו הקיימת כיום. כיום, הפקודות הללו עברו שינויים והתאמות למציאות כיום. אך הלכה למעשה, ההתאמות והשינויים של הפקודה יצרו פקודה ארוכה ולא קוהרנטית המכילה תיקוני חקיקה רבים ומסורבלים. משכך, מוצע לתקן את הפקודות המנדטוריות ובתוך כך לבצע אדפטציה של הסעיפים הקיימים בתוכם בהתאם למציאות הנהוגה כיום או לחילופין לחוקק חקיקה ישראלית ספציפית לכל פקודה מנדטורית אשר אינה רלוונטית. לדידנו, הפקודות המרכזיות אשר נזקקות לעדכון כזה הינן פקודת הנזיקין; פקודות העיריות; פקודת מס הכנסה ועוד.

מסמך זה נכתב על ידי: ראש הצוות דינה קופייצקי; אלינור מוסה-זדה, יולי קפלן, שרון מרגוליס, עדן דהן, לביא ניסנהולץ, דניאל שריקי.
נערך על ידי: חבר צוות המחקר - אביתר אברהמי.
נבדק על ידי: ראש סניף "עומק בר אילן" - אופיר לדרהנדלר.
אושר על ידי: מנכ"ל "עומק" – אור שלהבת.

אנו מודים לליוויה ולהערותיה המועילות של ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן מאוניברסיטת בר אילן.

בברכה,

מרכז "עומק" – עיצוב ומדיניות חקיקה