

תוכן

1	מבוא
2	חלק ראשון: הצ"ח דיני ממונות
2	החקיקה בישראל – היבט היסטורי
2	הקודקס
3	האם החקיקה הישראלית החדשה מהווה קודקס?
4	מטרת חקיקת הצ"ח דיני ממונות
5	מטרת הקודקס עפ"י הצ"ח דיני ממונות
8	חלק שני: חסינות עובדי ציבור
8	כללי
11	ההצדקה למתן חסינות לעובד ציבור
12	הדין הקיים
12	המבחנים למתן החסינות
16	חלק שלישי: עובדי ציבור – מקרים מיוחדים
16	חסינות שופט
17	האצלת סמכויות של עובדי ציבור לגורמים פרטיים
18	סיכום ומסקנות : הצ"ח דיני ממונות – בחינה בקורתית
20	מקורות:

מבוא

הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011 (להלן: הצ"ח הנ"ל) מדגישה בדברי ההסבר להצעה את אופייה הקודיפקטיבי. "הצעת חוק דיני ממונות נועדה להוות קודיפיקציה של המשפט האזרחי בישראל. אין היא אך צירוף של מספר חוקים בתחומי המשפט האזרחי; אין היא "קונפדרציה" של הוראות עצמאיות. הצעת החוק תוכננה, גובשה ונוסחה כקודקס אזרחי. היא שואפת להסדיר באופן שלם ומלא את היחסים המשפטיים בתחומי המשפט האזרחי, בלי להשאיר בו במתכוון תחומים בלתי מוסדרים. היא מהווה "פדרציה" של הסדרים, אשר בינם לבין עצמם קיימים יחסים הדוקים, המונחים על ידי מדיניות כוללת." ¹ (ההדגשות של הח"מ).

עניינה של עבודה זו היא נסון לבחון, האם הצ"ח דיני ממונות, אכן מקיימת את מטרתה המוצהרת הנ"ל. עניין זה יבחן בתחום אחד של החקיקה המוסדר בהצ"ח הנ"ל, הוא תחום חסינות עובדי הציבור. העבודה תנסה לברר האם הצ"ח הנ"ל מסדירה את התחום של חסינות עובד ציבור באופן שלם, והאם בהסדרים הקבועים בהצ"ח, המתייחסים לעניין החסינות הנ"ל, יש מענה מלא ומושלם, לסוגיות החסרות היום בחקיקה.

שאלת חסינות עובדי ציבור מתעוררת במקרים רבים ושונים. כך למשל בעניין פלונית ² דובר בתובעת שהייתה אחת משתי אחיות שאומצו עם לידתן. משנפטרו קרוב משפחתן ונעשה ניסיון לאתר את הורשים, מסרו רשויות האימוץ רק את שמה של אחת האחיות. אחות זו קבלה את כל הירושה. אחותה שדבר הירושה נודע לה רק בדיעבד, ורק לאחר העברת הירושה לאחותה, תבעה את מחצית הירושה מהמדינה בטענה שרשלנותן של רשויות האימוץ היא שגרמה לה להפסיד את ירושתה. האם יכולה הייתה התובעת לתבוע באופן אישי את פקיד האימוץ שהתרשל, ומסר לרשם הירושות רק את שמה של אחותה?

דוגמא אחרת עולה מפרשת ג"י בי אף. ³ באותו עניין טענה התובעת, כי המועצה המקומית ירוחם הפרה משיקולים זרים, הסכם שחתמה אתה, לקיום פרויקט של מחקר ופיתוח באתר הפסולת שבהחזקת המועצה ובשליטתה, וכתוצאה מכך נגרם לה נזק. האם יכולה התובעת לתבוע באופן אישי את ראש המועצה, ומנהל אגף שפ"ע במועצה, שהם האחראיים הישירים במועצה להפרת ההסכם.

בעניין יונה יהב ⁴ הטיח ראש העיר כלפי חבר המועצה בשיבת המועצה הערות פוגעניות. האם ניתן לתבוע את ראש העיר באופן אישי על הוצאת שם רע? שאלות אלה מתייחסות לשאלת האחריות האישית של עובד ציבור, ושאלת החיסיון הניתן בחוק לעובד ציבור.

העבודה תפתח בסקירת הצ"ח דיני ממונות ובמטרות שהתכוונו להשיג מנסחי ההצעה. החלק השני של העבודה יעסוק בדין הקיים ביחס לחסינות עובדי ציבור. החלק השלישי של העבודה יעסוק בשאלת

¹ הצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011 הצעות חוק הממשלה - 595, מיום 15.6.2011, עמ' 701 להלן: **הצעת**

החוק הנ"ל

² ע"א (מחוזי תל אביב-יפו) 2162/02 פלונית נ' מדינת ישראל - משרד העבודה והרווחה (פורסם בנבו, 01.06.2008)

³ ת"א (מחוזי ב"ש) 52113-02-18 ג"י.בי.אף ישראל בע"מ נ' מועצה מקומית ירוחם (פורסם בנבו, 03.02.2019)

⁴ ת"א (שלום חי) 23970-07-11 יונה יהב נ' יעקב בורובסקי (פורסם בנבו, 09.03.2012)

חסינות עובדי ציבור במקרים מיוחדים. לאחר שתפרש היריעה בעניין חסינותם של עובדי הציבור תידון בפרק הרביעי השאלה האם הצ"ח דיני ממונות, בכל הקשור לחסינות עובדי ציבור, אכן מסדירה עניין זה באופן שלם, כפי שהתכוונו מנסחיה.

חלק ראשון: הצ"ח דיני ממונות

החקיקה בישראל – היבט היסטורי

עם הקמת המדינה ב – 1948 הייתה בארץ חברה עם בעיות קשות מבית ומחוץ, ומערכת משפטית מוגבלת, שאינה יכולה לתת מענה לבעיות קשות אלה. המערכת המשפטית הקיימת התקשתה למלא את צרכי החברה בארץ מאחר והיא התבססה בעיקר על הלכות משפטיות, שהתקבלו מהעמים ששלטו בעבר באזור: האנגלים והתורכים, ללא כל ביטוי ייחודי לתרבות והשקפת העולם של העם היהודי.⁵

בנסיבות עובדתיות אלה, כאשר דובר במערכת ללא כל מסורת משפטית, שנאלצה לענות על בעיות בוערות, התפתחה שיטת המשפט הישראלית באופן שונה מרוב שיטות המשפט בעולם. ברוב מדינות המערב, התרבות המשפטית מאופיינת בהליך דיאלקטי, המבוסס על היסטוריה משפטית. לעומת זאת המערכת המשפטית בישראל, קלטה דין מנדטורי, ותוך התייחסות למשפט משווה, החלה בניסוח חקיקה ישראלית.⁶

עם הקמת המדינה החלו בשני מפעלים משפטיים: האחד במשפט הציבורי והשני במשפט הפרטי. במשפט הציבורי החלו בחקיקת חוקי יסוד. חוקי יסוד אלה חוקקו פרקים פרקים, במטרה שבסיום חקיקתם יתאחדו הפרקים הנ"ל לטקסט אחד, ויהיו את החוקה של ישראל. במשפט הפרטי הוחלט לבטל את המגילה, ולהחליף באופן הדרגתי כל אחד מהפרקים שלה בחוק ישראלי מקורי, כאשר בסוף ההליך יואחדו כל החוקים הנ"ל ויהיו קודקס אזרחי. מקורותיה של החקיקה האזרחית החדשה התבססו בעיקר על משפט משווה, על המשפט העברי ועל הניסיון שהחל להצטבר במשפט הישראלי. עד 1981 חוקקו 23 חוקים שהחליפו את פרקי המגילה השונים.⁷

הקודקס

שאיפת הריבון לאחד את החוק וליצור מערך שיציג תמונה שלמה וממצה של החוק, באה לידי ביטוי עוד במזרח הקדום, בחוקי אשנונה, חוקי חמורבי והקודקסים של המשפט הרומי. הקודקסים המודרניים נוצרו ברובם במהלך המאה ה – 18, כשהמפורסם שבהם הוא קוד נפוליון הצרפתי, שפורסם בשנת 1804, ותקף עד היום. הקודקס המודרני שיקף את האידאליים של תקופת ההשכלה, ואת האמונה שבכוחו של אדם ליצור קובץ חוקים שלם, שיתן מענה לכל בעיה משפטית. לאחר הקודקס של נפוליון נוצרו הקודקס האוסטרי, הבלגי, ההולנדי, האיטלקי, הקודקס של קוויבק, פורטוגל, רומניה ספרד והקודקס הגרמני משנת 1900. במאה העשרים נוצרו הקודקסים של שווייץ, של יפן (שהעתיקה את הקוד הגרמני), הקוד

⁵ ריקרדו בן אוליאל "על השיטה המשפטית הישראלית ועל תפקיד האקדמיה" משפט וממשל ד 349 (תשנ"ח)

⁶ שם, שם

⁷ אהרון ברק "מבוא להצעת הקודקס האזרחי הישראלי" משפטים לו 1 (תשס"ז)