



רשומות

הצעות חוק

8 ביולי 1996

2549

כ"א בתמוז התשנ"ו

עמוד

הצעת חוק-יסוד: חופש העיסוק (תיקון מס' 2) (שמירת דינים) 841

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק-יסוד: חופש העיסוק (תיקון מס' 2) (שמירת דינים)

תיקון סעיף 10

1. בסעיף 10 לחוק-יסוד: חופש העיסוק -

(1) במקום כותרת השוליים יבוא "שמירת דינים";

דברי הסבר

של חוק-יסוד זה יעמדו בתוקפן עד תום שנתיים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה, אם לא בוטלו קודם לכן; ואולם פירושן של ההוראות האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק יסוד זה.

תחילתו של חוק-היסוד הוא מיום 10 במרס 1994, ותקופת השנתיים הסתיימה איפוא ביום 10 במרס 1996. עם זאת, בשל התפורותה של הכנסת השלוש-עשרה, יש לראות את תקופת המעבר כנמשכת עד לתום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הארבע-עשרה, מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת.

"חוק-היסוד שבוטל", המוזכר בסעיף 10 הנ"ל, הוא חוק-יסוד: חופש העיסוק משנת התשנ"ב, אשר כלל אף הוא הוראה בדבר שמירת דינים לתקופה של שנתיים מיום תחילתו.

חוק-היסוד המוצע בא לקבוע בחוק-יסוד: חופש העיסוק הוראה בדבר שמירת דינים שקדמו לחוק-היסוד, על פי המתכונת הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

על פי ההצעה, הוראת דין אשר היתה בתוקף לפני חיקוקו של חוק-היסוד תעמוד בתוקפה כל עוד לא בוטלה, אך היא תפורש ברוח הוראות חוק-יסוד: חופש העיסוק.

סעיף 10 לחוק-יסוד: חופש העיסוק קובע:

"הוראת שעה

10. הוראות חיקוק שאלמלא חוק יסוד זה או חוק-היסוד שבוטל כאמור בסעיף 9, היו תקפות ערב תחילתו

¹ ס"ח התשנ"ד, עמ' 90.

(2) במקום "ער תום שנתיים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה, אם לא בוטלו קודם לכן" יבוא "כל עוד לא בוטלו".

דברי הסבר

בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבעה הוראה שונה בדבר שמירת דינים:

"שמירת דינים"

10. אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק-יסוד זה.

לחופש העיסוק ניתן מקום של כבוד בשיטתנו המשפטית (ר', למשל, בג"צ 1/49 בורנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב', 80, ובג"צ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לו (3), 337), אך אין חולק על כך כי זכויות יסוד אחרות, ובראשן עקרון כבוד האדם, הן בעלות חשיבות רבה יותר. בחוקותיהן של מדינות דמוקרטיות רבות וחשובות בעולם אין ציון מפורש של חופש העיסוק. נראה כי אין הצרקה עניינית לכך, שכוחו של חופש העיסוק יהיה רב יותר, ככל שמדובר בבדיקת תוקפה של חקיקה שקדמה לחוק-היסוד, מאשר כוחה של הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד האדם, והזכויות הנגזרות מהן.

יש טעם רב בקביעת אמת מידה אחידה בחוקי היסוד בכל הנוגע לשמירת דינים. ואכן, בנוסח של הצעת חוק-יסוד: החקיקה, אשר גובש בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אך טרם הובא לקריאה שנייה ושלישית, הוצע לקבוע הוראה בדבר שמירת דינים, לפיה חקיקה קיימת תעמוד בתוקפה, ללא הגבלת מועד, אף אם יש בה משום סתירה להוראה בחוק-יסוד.

גם חקיקה החוסה בצל קורת שמירת הדינים מושפעת מחוק-יסוד: חופש העיסוק. נקבע במפורש בסעיף 10 כי הוראות הדין הקיים יפורשו ברוח הוראות חוק-היסוד. בתי המשפט, ובראשם בית המשפט העליון, נותנים עתה משנה תוקף לעקרונות היסוד אשר הועלו לדרגה חוקתית על-ידי חוקית (ר' למשל דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל (טרם פורסם)). כאשר מדובר בחקיקת-משנה, הרי הוראת שמירת הדינים אינה מונעת מבתי המשפט לקבוע, כפי שהיו מוסמכים לעשות גם לפני חקיקת חוק-היסוד, כי הוראה הפוגעת בחופש העיסוק היא בטלה בשל תריגה מסמכות או אי-סבירות קיצונית. אין בהוראת שמירת הדינים כדי לפגוע בהלכה המורשת של בית המשפט העליון בפרשת מיטרני הנ"ל, העוסקת באמות המידה לבחינת תקפותה של חקיקת משנה המגבילה את חופש העיסוק.

על אף המאמצים להתאים את החקיקה הקיימת להוראות חוק-יסוד: חופש העיסוק, השיפתה של כלל החקיקה אשר קדמה לחוק-היסוד לתקיפה משפטית, בטענה כי הוראות שחוקקו בשנים עברו אינן עומדות במבחני חוק-היסוד, תיצור מצב של חוסר יציבות, במיוחד בתחומי המסחר והכלכלה, בהם עיקר השפעתו של עקרון חופש העיסוק. בשנים האחרונות, ניכרת מודעות רבה לעקרונות-יסוד חוקתיים בהליכי החקיקה. היום, למשל, נעשה שימוש מוגבל ומבוקר בסמכות לתת צווים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1958, לשם הסדרה של תחומי עיסוק, אך נותרו עשרות רבות של צווים אשר אין אפשרות, תוך זמן מוגבל, שיפוטית, ואם יש בהם פגיעה מהותית ובלתי מוצדקת בחופש העיסוק, מוסמך בית משפט לקבוע כי הם אינם תקפים, על אף הוראת שמירת הדינים המוצעת. אך השארת סעיף 10 לחוק-היסוד על כנו, בנוסחו הנוכחי, תפתח את הפתח, החל מחודש מרס הקרוב, לטעון כי ההסמכה אינה מפורשת דיה או שיש פגם חוקתי בחוק המסמך, על כל ההשפעות הנובעות מכך לגבי חקיקה ענפה ומסועפת זו.

חוק-יסוד: חופש העיסוק יצר את המודעות הרצויה לעקרון-יסוד זה, והעלה אותו למעמד חוקתי. המחוקק חייב עתה להנחות את עצמו על פי העקרונות שבחוק-היסוד, מתוך ידיעה כי מעתה, גם חקיקה ראשית נתונה לביקורת שיפוטית. מצב חדש זה, יחד עם העקרון הפרשני הקבוע בסיפה של סעיף 10, יש בהם כדי להשיג את המטרה שביסוד חוק-היסוד, מבלי ליצור מצב בלתי-רצוי של אי ודאות לגבי חקיקה שחוקקה לפני שחוק-היסוד חוקק והגיע לתודעת הציבור והמחוקק.

על כן מוצע כי תוקפו של הדין הקודם ימשיך להישמר, והעקרון אשר חל בענין זה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו יחול גם לגבי חופש העיסוק.

מוצע כי נוסח סעיף 10, יהיה שונה מנוסח סעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הן בשל ההוראה הפרשנית בסיפה לסעיף, אשר לא התקבלה בעת חקיקתו של חוק-היסוד: כבוד האדם וחירותו, והן בשל המצב המשפטי השונה שנוצר עקב החלפת חוק-יסוד: חופש העיסוק המקורי משנת התשנ"ב בחוק-היסוד משנת התשנ"ד.

[[הח"מ/א (1732-2)]]