

הצעת חוק יסוד: חופש העיסוק (תיקון) (נוסח חלופי)

היו"ר ד' צוקר:

אני פותח את הישיבה. על סדר היום: הצעת חוק יסוד: חופש העיסוק (תיקון) (נוסח חלופי) - הצעת חוק ממשלתית. אנחנו מתחילים בדיון כללי. בשלב זה אנחנו שומעים משלחות ומקיימים דיון כללי. מהמשלחות שנמצאות כאן אבקש שאחרי הצגת השקפה כללית בענין החוק יתייחסו גם לסעיפים, ואם יש להם הצעות קונקרטיות לסעיפים יביאו גם אותן. סדר הדברים יהיה כדלקמן: ראשונה הממשלה מציגה את התיקון, נשמע את שר התקלאות ואנשי משרדו, המרכז התקלאי, מועצת החלב והבשר, ייבואני בשר - וויטהול ומיטראל, התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר. ננסה את שמיעת המשלחות למצות עד השעה שתים-עשרה וחצי או אחת, ואחר כך יתחיל הדיון בועדה.

אם כי החוק הזה רווי גם מרכיבים פוליטיים, והדברים ידועים לכל, אני מבקש שהדיון כאן יתנהל כראוי לדיון בחוק יסוד. אני מבקש מכל המשלחות לעשות מאמץ גדול לא להתייחס לענין הפוליטי, לא להתייחס למחלוקות המפלגתיות שסביב הענין הזה, ויש מחלוקות כאלה, אלא להתייחס לחוק היסוד שלפנינו. אנחנו מחוקקים לא עוד חוק אחד, אנחנו מחוקקים חוק יסוד ואני מבקש מכולם יחס ראוי לחוק מן הסוג הזה.

מר שלמה גוברמן, משנה ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה.

ש' גוברמן:

אדוני היושב ראש, הדברים שהביא שר המשפטים בדיון במליאת הכנסת בקריאה הראשונה פרטו את הצעת החוק פירוט ממצה, וכל ניסיון שלי להתחרות בשר המשפטים צפוי לכשלון. אני חושב שכל מה שאוכל לעשות עכשיו זה רק לתת כמה הסברים ממצים לסעיפים של החוק, ואני מתייחס לנוסח החלופי של הצעת החוק, משום שכל התייחסות קודם ולדיונים קודמים לא תקדם את הענין, כי הרי זה הנוסח אשר המליאה הצביעה עליו וזה הנוסח שהועדה מתבקשת לאשר.

סעיף 1 לחוק בא לקבוע תשתית אחידה לחוק יסוד: חופש העיסוק ולחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכיוצא בזה גם לשלושת חוקי היסוד אשר הועדה הנכבדה הזאת אישרה להנחה לקריאה ראשונה על שולחן הכנסת, כוונתי לחוקי היסוד זכויות במשפט, חופש הביטוי וההתאגדות וזכויות חברתיות, שגם בהן הסעיף הפותח, סעיף המטרה הוא באותה מתכונת. כאשר כל חוקי היסוד בנושא זכויות אדם יהיו במתכונת אחת, הדבר יאפשר פרשנות אחידה, הדבר יאפשר דין מהותי אחיד לחוקי היסוד, ובצורה כזאת יאפשר בבוא היום ראייה של כל זכויות היסוד כמקשה אחת לענין הפרשנות וכוונת המחוקק.

על כן מוצע בסעיף 1 לומר: "חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על חופש העיסוק כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".

יהיה זכור שהמשנה לנשיא בית המשפט העליון הציע בענין זה שהנוסח יהיה "מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו". בענין זה יש הבדלי גישה, ובעת הדיון אעמוד על כך.

היו"ר ד' צוקר:

זה נושא שיעמוד לדיון - אם ליצור רק מתכונת אחידה או ליצור נוסח אחיד לסעיף המטרה בחוקי יסוד. אתה מציע שנשאיר את הפולמיקה הזאת לשלב הבא בדיון.

ש' גוברמן:

סעיף 2 חוזר למעשה על ההוראה הבסיסית של החוק הקיים: "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד".

הדבר הזה פותח גם הוא הרבה שאלות. למשל השאלה אם הביטוי "כל אזרח או תושב" מתייחס גם לתאגיד. לדעת המשנה לנשיא השופט ברק החוק חל גם על תאגיד, אבל אני חושב שיש גם מקום להרהור אם אכן כך.

היו"ר ד' צוקר:

מדוע ראתה הממשלה לנכון לשנות את סעיף 2 במתכונת הקודמת?

ש' גוברמן:

בסעיף 2 אין שינוי לעומת הסעיף הפותח בחוק הקיים. הסעיף הפותח בחוק הקיים אומר: "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד;" ואחר כך באה פיסקת ההגבלה "אין מגבילים זכות זו אלא בחוק, לתכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל". את פיסקת ההגבלה אנחנו מציעים לכלול בסעיף 2א, שכותרת השוליים שלו היא "פגיעה בחופש העיסוק". אנחנו מציעים להפריד בין הקביעה הפוזיטיבית של הזכות, שהיא בסעיף 2, לבין פיסקת ההגבלה, שהיא בסעיף 2א, שתעמוד בפני עצמה.

סעיף 2א בא להעתיק, בשינוי מסוים שמיד אעמוד עליו, את פיסקת ההגבלה של סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כותרת השוליים של סעיף 8 היא "פגיעה בזכויות" והוא קובע: "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש."

אנחנו מציעים בסעיף 2א נוסחה במעט שונה, ואעמוד על השינוי. "אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק או בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחוק, ההולמים את ערכיה של מדינת ישראל, שנועדו לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש."

יש כאן תוספת "בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחוק". התוספת הזאת היא אחת הסיבות המרכזיות לתיקון שמציעה הממשלה בחוק הזה. התברר שבמצבאות, זה התברר עוד בתקיפת החוק המקורי, יש הגבלות על חופש העיסוק לא רק בתקיפה ראשית אלא גם בתקיפת משנה, ובהיקף גדול מאד.

נכון שעל הגבלה של חירויות ושל זכויות אדם בתקיפת משנה יש כבר פסיקה, כמעט הייתי אומר עתיקת יומין, של בית המשפט העליון אשר קבע שבחקיקת משנה אין לפגוע בזכויות יסוד של אדם אלא אם כן חקיקת המשנה הזאת נעשתה מתוך הסמכה מפורשת בחוק שמכוחו נעשתה אותה חקיקת משנה. פסק הדין הקלאסי בענין זה הוא פסק הדין בענין מיטראני, שהובא בדברי החסבר בחוברת הכחולה של הצעת החוק המקורית.

היו"ר ד' צוקר:

חבר-הכנסת גולדשמידט, אני מבקש שתחליף אותי בניהול הישיבה. תודה.

ש' גוברמן:

אני מברך את היושב ראש. הדגשתי את השינוי בסעיף 2א לעומת פיסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בזמן ששם פיסקת ההגבלה קובעת שמוותרת פגיעה אך ורק בחוק, אנחנו מציעים שלענין חופש העיסוק, אני לא רוצה להתייחס לזכויות אחרות, לענין חופש העיסוק אנחנו מציעים שתהיה מותרת פגיעה בחופש העיסוק לא רק "בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל" אלא "בחוק או בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחוק, ההולמים את ערכיה של מדינת ישראל". בזה אנחנו נותנים ביטוי למה שכבר קבע בית המשפט העליון בענין מיטראני בשנת 1981, אני מצטט: כבר לפי החוק הקיים מותרת פגיעה בחופש העיסוק ובזכויות יסוד בתקיפת משנה רק משהוקנתה לכך על ידי המחוקק הראשי סמכות ברורה, גלויה ומפורשת לטפל בסוגיה האמורה בדרך ההגבלה או האיסור, לפי הענין.

הצורך במתן אפשרות לפגוע בחופש העיסוק בדרך של הגבלה, שלילה או איסור, נובע מכך שהכמות של ההגבלות לחופש העיסוק היא עצומה. רק להזכיר את המיגזר החקלאי, גם ייצור וגם שיווק, את הייבוא והייצוא, חוק רישוי עסקים, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. ההגבלות על חופש העיסוק נקבעות רובן ככולן בתקיפת משנה.

נכון, יש לפעמים שתקיפת המשנה הקיימת אין לה הסמכה מפורשת בחוק. לחקיקת משנה כזאת אנחנו לא מציעים כרגע, בכפוף למה שאומר לענין סעיף 6, אנחנו לא מציעים שזה יהיה הכלל. הכלל שאנחנו מציעים הוא שכל הגבלה בחקיקת משנה צריכה להיות מפורשת, צריך שיהיה לה בסיס בחוק המסמיך.

אני עובר לסעיף 2 לחוק. כאן אנחנו מציעים את הנוסחה המאפשרת סטיה מפיסקת ההגבלה המוצעת בסעיף 2א. לאמור, אם יש צורך בסטיה מפיסקת ההגבלה, דהיינו אם יש צורך בפגיעה בחופש העיסוק שאינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל - יש לי קושי להגן על פגיעה בערכים של מדינת ישראל, אבל יכול להיות שיש ספק אם הפגיעה נועדה לתכלית ראויה, ובעיקר אם המידה עולה על הנדרש, אזי מוצעת אפשרות להוסיף בסעיף 5 סעיף קטן האומר "הוראת חוק הפוגעת בחופש העיסוק שלא בהתאם לסעיף 2א, לא תהא תקפה אלא אם כן נכללה בחוק" - כאן רק בחוק - "שנתקבל ברוב של חברי הכנסת ונאמר בו במפורש שתקפו הוא על אף האמור בחוק-יסוד זה". נוסף על כך יש עוד סייג גדול: "תקפו של חוק כאמור יפקע שישה חודשים לאחר הבחירות לכנסת שתכהן אחרי זו שחוקקה אותו, זולת אם נקבע בו מועד מוקדם יותר."

מכיוון שמדובר פה בחקיקה שהיא קשה, שהיא פוגעת בפיסקת ההגבלה של סעיף 2א, אזי מוצע שהדבר יתאפשר רק בתנאים מאד מאד מחמירים. אין זה סוד שהמתשבה שעלתה היא לאפשר תקיפה של חוק הקובע שייבוא של בשר יהיה ייבוא של בשר כשר. אם לומר שיש בזה משום פגיעה בחופש העיסוק, נכון שזו פגיעה מיוחדת במינה, כאשר החקיקה הזאת תידון הכנסת תאמר את דברה בענין זה, אבל הרעיון הוא שמין חקיקה שכזאת צריכה להיות הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, אבל היא לא עונה על הסייגים של פיסקת ההגבלה ועל כן תוקפה של חקיקה כזאת יהא תוקף מאד מאד מוגבל, ולקבלת חוק כזה יידרש רוב של חברי הכנסת.

היו"ר א' גולדשמידט:

המשמעות של דבריך היא שחוק שלא ייאמר בו "על אף האמור בחוק-יסוד זה", ייכנס למסגרת סעיף 2א; וחוק שייאמר בו "על אף האמור בחוק-יסוד זה" נכנס במסגרת סעיף 5(ב) החדש. כלומר, ברגע שייאמרו המלים "על אף האמור בחוק-יסוד זה", המחוקק אומר שאנחנו מסכימים שהחוק אינו תואם את ערכיה של מדינת ישראל.

ש' גוברמן:

לא. יכול להיות שהמחוקק קובע את המלים "על אף האמור בחוק-יסוד זה" כדי למנוע פרשנויות וויכוחים מיותרים. יכול להיות שאילו העמידו את הענין למבחן של בית המשפט, בית המשפט היה קובע שזה לא פוגע, אבל לשם יתר בטחון המחוקק אומר "על אף האמור", למרות שזה לא בהכרח נוגד את חופש העיסוק.

היו"ר א' גולדשמידט:

כאן כתוב במפורש "הוראת חוק הפוגעת בחופש העיסוק שלא בהתאם לסעיף 2א" ייאמר בה כך וכך. כדי שלא יהיו לנו אחר כך בעיות שנביא חוק לאיסור ייבוא בשר לא כשר ויאמרו שאם אומרים "על אף האמור בחוק-יסוד זה" איסור ייבוא בשר לא כשר נוגד את ערכיה של מדינת ישראל, הייתי מציע בסוף סעיף 5(ב) לומר שאין בעובדה שהוראת החוק קובעת שעל אף האמור... אישור שזה איננו הולם את ערכיה של מדינת ישראל. אני חושב שהדבר צריך להאמר במפורש כדי להסיר ספק.

ש' גוברמן:

כדאי לשקול את הדבר הזה. בעת שנדון בסעיפים אולי נתייחס לזה.

סעיף 3 בא לקבוע סדר מסוים, שהיום בית המשפט נוהג על פיו בלי הסמכה מפורשת. אם בית משפט מגיע למסקנה שחיקוק בטל מפני שהוא סותר את חוק היסוד, בעיקר משום שהוא סותר את פיסקת ההגבלה, מוצעים כאן שני כללים בשני מישורים. כלל אחד הוא שמי שיכול לקבוע שהחיקוק בטל הוא רק בית המשפט העליון ולא בית משפט אחר. הכלל השני הוא שמועד הביטול יהיה מיום פסק הדין ואילך ולא למפרע, וזאת כדי לא לפגוע במה

שנעשה לפני קביעת בית המשפט. יש לזכור שבית המשפט עשוי להידרש לאותו חיקוק זמן רב לאחר תקינתו, כי המציאות היא שמכתיבה לצדדים מתי לפנות לבית המשפט. יכול להיות שעברו הרבה שנים מאז תקינת החוק, נעשו עיסקאות, אנשים נהגו על פי אותו חוק, והנה בא בית המשפט היום וקובע שאותו חוק בטל. הכלל המוצע כאן שהביטול יהיה מיום פסק הדין ואילך, אבל מסמיכים את בית המשפט לקבוע גם הוראה אחרת, על פי הנסיבות המיוחדות של הענין. לאמור, שהביטול יהיה למפרע, למפרע ממועד מסוים שייראה לבית המשפט סביר כדי לא לפגוע בזכויות של אנשים.

ד' לחמן-מסר:

האם ההוראה הזאת מוסיפה משהו ולולא ההוראה המפורשת המצב היה שונה?

ש' גוברמן:

היא מוסיפה שני דברים. קודם כל היא מוסיפה בכך שהיא קובעת שרק בית המשפט העליון הוא שיכול להכריז על בטלותו של חוק ולא כל בית משפט.

ד' לחמן-מסר:

ההוראה אומרת שרק בית המשפט יכול להחליט על בטלותו של חוק כלפי אדם שלא היה צד להליך.

ש' גוברמן:

כשאני מדבר על בטלות כוונתי כלפי כולי עלמא.

ד' לחמן-מסר:

גם היום קביעה של בית המשפט מחייבת. לכאורה ההוראה לא מוסיפה כהוא זה.

ש' גוברמן:

לא הייתי אומר שהיא לא מוסיפה כהוא זה. זה מבהיר את הדברים. אכן בית המשפט העליון, לפחות בשתי הזדמנויות שאני זוכר ויתכן שהיו הרבה יותר, האחת בענין בחירות למועצות מקומיות, קבע בית המשפט מפי השופט ברק שביטול הצו שבו דובר יתחיל שישה חודשים מיום פסק הדין - פסק דין בענין בורשטיין.

הכוונה היא לאפשר למחוקק להתאים את הוראות החוק למצב המשפטי שקבע בית המשפט. נכון שהסעיף הזה לא מחדש חידוש גדול, אבל הוא מחדש בכך שהוא מסדיר את הנושא.

הסעיף האחרון, סעיף 6, בא להתאים חיקוקים, בעיקר תקיקת משנה אבל לא רק תקיקת משנה. הסעיף החדש המוצע בא להכשיר ולתת תוקף לחיקוקים אשר עומדים בסתירה לחוק היסוד החדש כפי שהוא מוצע והוא נותן אפשרות של שנתיים נוספות לתוקפם של אותם חיקוקים, וזאת כדי לתת שהות נוספת למחוקק ולמחוקק המשנה להתאים את החיקוק למצב המשפטי המתחייב מחוק יסוד: חופש העיסוק המתוקן. הכוונה היא למנוע ביטול המוני של דברי תקיקה, ובעיקר תקיקת משנה. החוק המקורי נתן תוקף לשנתיים לאותם חיקוקים שהיו בתוקף ביום קבלת חוק היסוד. לצערי הגדול, מעט מאד מהחיקוקים האלה הותאמו לחוק היסוד, ונמצא שאי המשך התוקף של אותם חיקוקים עלול לגרום משבר כלכלי חמור כמעט בכל מיגזרי החיים הכלכליים ואולי לא רק בהם.

אזכיר רק כקוריוז, לא שזה משנה הרבה במאקרו, בחוק לשכת עורכי הדין יש איסור על עורך דין לעסוק במקצועות מסוימים. למשל, בחוק נקבע שאסור לעורך דין לעסוק בראית חשבון, ונאמר שאפשר לקבוע עיסוקים נוספים וזה בחקיקת משנה, בתקנות. ואכן נקבעו תקנות שאוסרות על עורכי דין לעסוק בתיווך, אסור להם לעסוק כחוקרים פרטיים. התקנות האלה יצטרכו ליפול ב-12 במאסר, זה המועד האחרון לשנתיים שנקבעו בחוק המקורי.

הממשלה מציעה עכשיו להוסיף עוד שנתיים ולתת עוד שאנס למחוקק ולמחוקק המשנה להתאים את החיקוקים לחוק החדש, בתקווה שבמשך שנתיים אלה הדברים אכן ייעשו. תודה רבה.

א' זנדברג:

שתי שאלות למר גוברמן. במבוא להצעת החוק המקורית יש התייחסות לועדה של משפטים, שמיינה שר המשפטים, שהמליצה על תיקון חוק היסוד כמובא להלן. אחד הסעיפים שמציעים לתקן הוא סעיף 2, כלומר הוספת סעיף קטן (ב) לסעיף 5 לחוק המקורי. האם התיקון המוצע לסעיף 5 היה כלול בהמלצות של הועדה?

ש' גוברמן:

לא.

א' זנדברג:

איך התגלגלו הדברים?

ש' גוברמן:

אחרי שהועדה הגישה את הדין וחשבון לשר המשפטים, ושר המשפטים אימץ את המסקנות של הועדה, הוחל בהכנת הצעת החוק. תוך כדי הדיונים שקיים משרד המשפטים להכנת הצעת החוק, עלה הרעיון להוסיף את סעיף קטן (ב) לסעיף 5.

א' זנדברג:

במבוא להצעת החוק כתוב מפורשות: הועדה המליצה על תיקון חוק היסוד כמובא להלן. אני מבין שההמלצה היא למעט התיקון הזה.

שאלה שניה לגבי השנתיים שחלפו מאז נחקק החוק ועד היום. אני מבקש לדעת מה עשתה הממשלה במשך התקופה הזאת על מנת לבדוק את דברי החקיקה האחרים שעומדים בסתירה או עלולים לעמוד בסתירה לחוק יסוד: חופש העיסוק. אני יודע שאתה לא הנציג הפוליטי, ובכל זאת אני שואל אותך. היום באים ואומרים לנו שצריך עוד שנתיים כדי ללמוד את הענין. אם לא למדו בשנתיים שחלפו, מה הערובה שילמדו בשנתיים הבאות? אם נעשתה בדיקה משפטית ונמצא שהחוק הזה לא מתיישב עם חוק לשכת עורכי הדין, האם גובשה הצעה לתיקון חוק לשכת עורכי הדין? האם נעשתה עבודה בנושא הזה?

ש' גוברמן:

שר המשפטים הודיע מעל במת הכנסת, בוודאי שמעת את הדברים, שיוקם צוות מיוחד שיעסוק בבקורת של החקיקה הקיימת והתאמתה לחוק היסוד, דבר שלא נעשה עם קבלת החוק המקורי. אבל האחריות למעשה מוטלת על הממונה על ביצוע כל חוק, בכל משרדי הממשלה וברשויות הנוגעות בדבר.

היו"ר א' גולדשמידט:

נשמע עתה את המוזמנים. כיוון ששר החקלאות טרם הגיע, אבקש ממר שלמה לשם להציג את עמדת המרכז החקלאי. בבקשה.

ש' לשם:

חוק היסוד: חופש העיסוק, התקבל בימים האחרונים של הכנסת הקודמת, במספר קולות, להערכתנו כמעט מקריים, של חברי כנסת שנכחו במליאה, ללא דיונים מעמיקים וללא בדיקת ההשלכות החמורות שלו על המשק הישראלי בכללותו, ובעיקר העדר נימוקים כלכליים כגורם מגביל את חופש היסוד. די אם אציין נושאים כמו הפיקוח על הבנקים, רישוי הביטוח, סחר במטבע חוץ, הגבלות הקיימות כיום בכל מדינה נאורה כולל ישראל.

החוק במתכונת שהתקבל יפגע בוודאות באורח אנוש בתקלאות ובתקלאים הפזורים בכל רחבי ישראל, וכל זאת החל ב-12 במאס 1994. אביא לדוגמה שלושה תחומים שהם אבני יסוד של המדיניות התקלאית אפשר להגיד של כל ממשלות ישראל. א. החוק יבטל כל אפשרות למנוע ייבוא מוצרים תקלאיים לישראל. ב. החוק ימנע את האפשרות הקיימת לרכז את הייצוא התקלאי מישראל בחטיבות ייצוא בסדרי גודל הכרחיים והגיוניים. ג. החוק יקעקע את התכנון התקלאי בענפי יסוד בהם הוא קיים.

כידוע, התקלאות בכל העולם זוכה להגנה ולהתערבות ממשלתית ברמות שונות. היא היתה הנושא המרכזי שעיבב שנים רבות את ההחלטות בהסכמי גאא"ט. שלושת התחומים שצינתי - הגבלת הייבוא, תמיכה בייצוא והגנה על התקלאים באמצעות מדיניות תקלאית הבנויה בין השאר על מכסות - היו נושאים מרכזיים בדיוני גאא"ט, סיבוב אורגואי שנמשך כמעט שבע שנים, ורק לאחר שהושגה הסכמה רחבה בין כל המדינות, שקבעה במפורש תקופת מעבר של עשר שנים או שש שנים, ישראל היא בין המדינות הזכאיות לתקופה של עשר שנים, בהן יחולו שינויים מבוקרים והדרגתיים במדיניות התקלאית של המדינות השונות, אושרו ההסכמים. בענין הייבוא, לאחר שבכל אחת מהמדינות בהסכם גאא"ט יהיה צילום המצב הנוכחי, תהיה ירידה בגובה המכסים בשעור 24% בעשר שנים, תוך מתן אפשרויות שונות להגן במיוחד על ענפים רגישים.

א. ייבוא. על פי חוק יסוד: חופש העיסוק במתכונתו הקיימת לא תהיה שום בעיה לייבא לישראל למשל מוצרי חלב, חמאה, אבקת חלב וגבינות במחירי היצר, ולהרוס במחי יד את ענף החלב, ממנו מתפרנסים בכבוד אלפי מתיישבים בכל רחבי ארץ-ישראל. אין אף מדינה בעולם המאפשרת בקלות-דעת כזאת לבצע את הייבוא.

ב. הייצוא הישראלי. כל מי שמכיר ומלווה מקרוב את הנושא הייצוא יודע להעריך את היתרון הגדול שיש לישראל ולחקלאיה בייצוא התוצרת הישראלית לשוק התחרותי באירופה ולשוקים אחרים באמצעות אגרקסו או על ידי גורם שמרכז לפחות 30% מהמגדלים באותו ענף - אנחנו עדיין לא בטוחים שהתיקון הזה היה נכון, אבל בענין אגרקסו אנחנו משוכנעים. מתן רישיונות ייצוא ללא שום מגבלה יפגע קשות בייצוא הישראלי ויגרום תחרות בלתי הגיונית בין התקלאים הישראליים, בין חברות שונות וגורמים שמייצגים אותם בחו"ל.

ג. חוק יסוד: חופש העיסוק כפשוטו יפגע אנושות בתכנון התקלאי הנהוג בישראל בענפי יסוד כמו חלב, לול, חלק מהירקות - גזר, בצל ותפוחי אדמה, בננות. ענף החלב, לדוגמה, מאורגן להפליא בתוקף חוק החלב. הוא מתבסס על שיטת המכסות ואיננו נהנה מתמיכה ממשלתית כלשהי, ולמרות זאת הוא מתפקד, מספק את התוצרת לציבור ושומר על רמה של רווחיות נאותה. מתן אפשרות לכל אחד להקים רפת או ליצר חלב ללא מגבלת מכסה, תהרוס בוודאות את הענף.

התקלאות בישראל כמו בעולם המערבי סובלת מעודפי ייצור, שבעקבותיהם באים משברים ונדרשת מעורבות ממשלתית. הריפורמות שנעשו רק לאחרונה בענפי הפטס והביצים מבוססות כולן על מתן הגנה כלשהי לבעלי מכסות בלבד. מושקעים בריפורמות האלה סכומי כסף גדולים, והכל במטרה לווסת את השוק ולהגן על התקלאי. בימים אלה מעבדים הצעה דומה גם לענפי הירקות. חוק יסוד: חופש העיסוק יהרוס בוודאות מתכונת בסיסית זו.

נציגי ישראל במשא ומתן עם הפלשתינים נאבקים על השגת איחוד מכס כתנאי ליחסי סחר פתוחים עם האוטונומיה, והריפורמות שמנתי לעיל באות להשלים את האפשרות להנהיג יחסי סחר כאלה. בחוק יסוד: חופש העיסוק, אם נפרוץ את הדברים לכל רוח, נתקע לעצמנו גול עצמי ונפגע בוודאות בתקלאות.

סעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע "אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק-היסוד". חלק גדול מההגבלות ומההגנות הקיימות לגבי התקלאות מוסדרות בתקיקת משנה, מכוח הסמכה של המחוקק הראשי. הגבלות אלה אינן מתבססות רק על בריאות הציבור, מוסר וכו', אלא מביאות בחשבון טעמים של מדיניות כלכלית ותקלאית.

חוק יסוד: חופש העיסוק בגירסה בה התקבל מתעלם מכך ואינו מאפשר לממשלה, לשרים, לכנסת, להערך לבחינת ההסדרים בתחום הכלכלי והחקלאי כדי שיהיו תואמים את עקרונות חוק היסוד. לכן טוב שהכנסת אישרה בקריאה ראשונה תיקונים בחוק יסוד: חופש העיסוק, והאריכה בשנתיים נוספות את האפשרות לבחון את הדברים ולהכניס תיקונים והתאמות, וכן להגביל את חופש העיסוק לא רק בחקיקה ראשית של הכנסת אלא גם בתקנות שיתקינו השרים בהסמכה מפורשת של החוק.

לשאלה ששאל בראשית הישיבה יושב ראש הוועדה חבר-הכנסת דדי צוקר, היינו מציעים לכלול בחוק יסוד: חופש העיסוק סעיף דומה לסעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ועוד היינו מציעים שהחקלאות תוכר כמיגזר שלגביו יש מגבלות, כפי שנהוג בעולם הנאור, באופן ישיר ולא באופן עקיף כמוצע כאן. אבל לחלופין נהיה מוכנים להסתפק בהצעת הממשלה שעברה בכנסת בקריאה ראשונה. תודה רבה.

היו"ר א' גולדשמידט:

נעשה הפסקה בנושא החקלאות עד שיבוא שר החקלאות. נעבור עתה למשרד התעשייה והמסחר ונשמע את מר מירון הכהן. בבקשה.

מ' הכהן:

חוק יסוד: חופש העיסוק עלול לפגוע בכמה דברים שראש וראשון להם הוא נושא הייבוא והייצוא, שמשרדנו מופקד עליו. יזמנו כבר הליך חקיקה, זו גם, תשובה לשאלתו של חבר-הכנסת זנדברג, יזמנו הליך חקיקה לתיקון פקודת הייבוא והייצוא על מנת שתעמוד בדרישות החוק. הכוונה היא לדרישות הטכניות. אין לנו בעיה עם העקרונות של חוק יסוד: חופש העיסוק אלא שיש בעיות טכניות מפני שיש דרישה שתהיה הסמכה מפורשת בחוק, וזה לא קיים בחלק גדול מהחוקים שמשרדנו מופקד עליהם.

פקודת הייבוא והייצוא היא ראשונה, יש גם הרבה מאד צווים מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, שמסדיר חלק ניכר מאד מהפעילות הכלכלית במשק, וגם שם יש בעיה של הסמכה מאחר שההגבלות מנוסחות בצורה של צווים ולא בחקיקה ראשית. העניין הזה יצטרך לבוא על תיקונו. כמובן שבנושא הזה הבעיה הרבה יותר גדולה מורכבת ומסובכת מאשר בפקודת הייבוא והייצוא שצריכה תיקון מקומי.

יש חוק נוסף, שעדיין לא הופעל מפני שאנחנו מחכים לראות מה יעלה בגורלו של חוק יסוד: חופש העיסוק, והוא חוק רישוי בעלי מלאכה. יש חוק שמאפשר רישוי של בעלי מלאכה, הטלת מגבלות והצבת דרישות מסוימות, וגם בעניין הזה יצטרכו לעשות שינויים.

יש הרבה מאד עבודה. אני מברך על הקמת הצוות של משרד המשפטים, כי מזה חודשים רבים מאד כבר ביקשנו, ביחד עם משרד החקלאות, שיוקם צוות כזה על מנת לעשות סקירה, כי מדובר במאות חוקים ובמאות צווים.

היו"ר א' גולדשמידט:

אם מותר לי כיושב ראש זמני, אני מבקש להביע תהיה איפה היו כל משרדי הממשלה בשלהי הכנסת הקודמת כשבאה הצעת חוק כזאת - - -

א' רביץ:

היתה ריצת אמוק לעשות את החוק.

היו"ר א' גולדשמידט:

אני יודע שיש בעיה, האנשים שיושבים פה לא ישבו אז - - -

א' זנדברג:

תשאל איפה היו מי שהיום שרים בממשלה ואז ישבו בוועדת החוקה ותמכו בהצעת החוק.

היו"ר א' גולדשמידט:

אתם מדברים על עשרות ומאות חוקים שצריך לתקן ולהתאים, והדברים עברו בממשלה הקודמת מבלי שמישהו בכלל הבחין בזה.

ד' דינאי:

זו היתה הצעת חוק פרטית. היא לא עברה מסלול של הצעת חוק ממשלתית.

י' כץ:

מר שלמה גוברמן התריע כמה פעמים, זה רשום בפרוטוקול. הוא ייצג את הממשלה.

היו"ר א' גולדשמידט:

כל הצעת חוק פרטית עוברת לוועדת השרים לענייני חקיקה. בוועדת השרים יש ייצוג לשרים הממונים על המשרדים העיקריים.

י' כץ:

הם לא הוזמנו.

היו"ר א' גולדשמידט:

אבל הצעת החוק היתה לפני עיניהם.

ע' כץ:

בפרוטוקול מצאתי שהיו רק אנשי משרד המשפטים.

היו"ר א' גולדשמידט:

כדי ביזיון וקצף.

א' זנדברג:

קיימו שבע ישיבות ולא הזמינו אף אחד? זה לא נראה לי הגיוני.

ש' ברלנד:

אפשר לבדוק בפרוטוקולים. אנחנו לא הוזמנו והעניין לא הובא לידיעתנו כלל וכלל.

א' זנדברג:

ומה עשיתם מאז נחקק החוק?

ש' ברלנד:

אנחנו התחלנו בפעולה. משרד החקלאות היה הראשון שהתחיל בפעולה. בתחילת הדברים פניתי ליועץ המשפטי לממשלה וביקשתי ממנו חוות דעת איך אפשר להתמודד עם החוק הזה לאור חיקוקי משרד החקלאות. בזה התחיל התהליך, שאמנם היה איטי למדי.

היו"ר א' גולדשמידט:

החוק עבר בקריאה שניה ובקריאה שלישית. היה דיון בוועדת החוקה, היו נציגי הממשלה. איך יכול לקרות דבר כזה?

א' זנדברג:

אולי ראוי להזמין למתן עדות את היושב ראש הקודם של הוועדה אוריאל לין, הוא היה פעיל מאד בחקיקת החוק הזה.

היו"ר א' גולדשמידט:

זה כבר חורג מסמכויותיו של יושב ראש זמני.

ש' ברלנד:

מענין מאד לעשות בדיקה, אולי לעשות דוקטוראט על תהליך של חקיקה קונסטיטוציונית. מענין מאד לבדוק איך התקבל החוק הזה. בכל אופן, כשאנחנו קיבלנו אותו זה היה לנו דבר חדש לחלוטין.

היו"ר א' גולדשמידט:

אני מעלה את התמיהה הזאת גם בקשר לשנים - שלושה חוקים נוספים שעברו בכנסת הקודמת, כמו למשל חוק חובת מיכרזים, שהיום אנחנו ממלאים כבר כרך שני של סייגים להוראות החוק. אבל מה, העברנו חוקים, איזה יופי...

מר מיכאל הילב, מהתאחדות התעשיינים, בבקשה.

מ' הילב:

אני רוצה לנגוע באספקט אחר לגמרי, לא האספקט הכלכלי. בענין זה אין לנו הערות להצעת החוק שלפני הוועדה.

אנחנו רואים תקלה חמורה מאד בחקיקת החוק. למען האחת, התעוררנו בדקה האחרונה. נדמה לי שבזמנו חבר-הכנסת פרופ' אמנון רובינשטיין היה יוזם החוק, מיד לאחר חקיקת החוק כתבנו לו מכתב, אבל לא נעשה דבר.

אנחנו מציעים, הגשנו לוועדה גם תזכיר בכתב בנושא זה, אנחנו מציעים לחוק ולקבוע באופן ברור וחד משמעי, שלא יהיה ספק שהחוק הזה חל רק ביחסים שבין ובין האזרח, והוא לא יחול ביחסים חוזיים, ביחסי עובד ומעביד, ביחסי קבלן ומזמין או סוכן ומי שהוא מייצג. אחרת עלולה להיות פגיעה חמורה מאד והדברים יגיעו לבית המשפט. בזמנו הערתי לענין זה את תשומת לבו של משרד המשפטים, וקיבלתי תשובה.

יש הרבה הגבלות בחוזים. אדם שעובד במקום מסוים מקבל על עצמו כל מיני הגבלות בעיסוק, אם זה שמירת סודות מסחריים, אם זו התחייבות לא לעבוד אצל מתחרה, אם זה לא לעבוד אצל מתחרה תקופה מסוימת גם אחרי גמר החוזה. כרוכים בזה אינטרסים כלכליים חשובים. יש הגבלות על עובדים במקום העבודה. לדוגמה, לעובד מדינה אסור לעבוד במקום אחר בתקופת שירותו במדינה. גם לאחר שהוא עוזב את שירות המדינה יש עליו כל מיני הגבלות.

היו"ר א' גולדשמידט:

אולי נשמע תשובה לנקודה הזאת.

ש' גוברמן:

יש לי תשובה, אני לא בטוח שהיא תשובה סופית. השאלה היא מה תחולתם של חוקי היסוד בעניין זכויות אדם, אם הם חלים אך ורק ביחסים שבין השלטון ובין האזרח או שמא יש להם גם תחולה ביחסים שבין אדם לחברו. נכון שהכלל הגדול הוא - זה נקבע בסעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק, ונקב גם בסעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - אני קורא מסעיף 3: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את חופש העיסוק של כל אזרח או תושב".

היו"ר א' גולדשמידט:

אבל סעיף 1 מדבר על הכל.

ש' גוברמן:

כותרת השוליים של סעיף 3 היא "תחולה". הרעיון שעולה מתוך הניסוח הוא שהחוק הזה חל רק ביחסים שבין השלטון לבין האזרח, ולא ביחסים שבין אדם לחברו. ואכן היחסים שבין אדם לחברו מושתתים לא על חוק יסוד: חופש העיסוק אלא הם מושתתים על חופש ההתקשרות החוזית. חוק יסוד: חופש העיסוק, וכמוהו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, יש להם השלכה על הקביעה מהי תקנת הציבור. כך נפסק למשל בפסק הדין בעניין חברה-קדישא - קסטנבוים, לענין הכיתוב על מצבה. נאמר שם שחוק היסוד קובע את המהות של תקנת הציבור לענין חופש ההתקשרות החוזית.

היו"ר א' גולדשמידט:

יגידו שחוזה שמגביל את חופש העיסוק בחברה מתחרה לשנתיים לאחר גמר העבודה הוא חוזה שמנוגד לתקנת הציבור.

ש' גוברמן:

לא, להיפך. בתי המשפט ובית הדין לעבודה אכן פסקו יותר מאשר פעם אחת שיש סייג עד כמה מותר לאדם לקבל על עצמו סייגים על חופש העיסוק שלו להבא. זו שאלה. אם אדם יתקשר בהסכם שכאשר יפרוש ממקום העבודה כל ימי חייו הוא לא יעסוק באותו תחום של העסק ממנו פרש, קרוב לוודאי שבית המשפט יאמר שזה לא תקין.

היו"ר א' גולדשמידט:

אבל אם ההגבלה היא סבירה מבחינת הזמן והנסיבות - - -

א' זנדברג:

מציגים את השופטים בבית המשפט העליון, שהכל מתנקז אליהם, כאנשים תלושים לחלוטין מן המציאות. הרי המטרה שלהם היא לא להחריב את ההסכמים ואת החוזים, הם ישקלו את הדברים בהיגיון.

י' קרפ:

יש כבר פסיקה מפורשת, אחרי חקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק. יש פסיקה של בית הדין לעבודה - - -

מ' הילב:

לא היו ערים לחוק הזה.

ר' גוברין:

בשנה האחרונה היו שני פסקי דין, גם בענין טלפון (?) וגם בענין פיינשמית נגד האיסי (?). הטענה עלתה שהגבלה על חופש עיסוק נוגדת את חופש העיסוק, ונדחתה מכל וכל על ידי השופט גולדברג. זה ענין לא רק של בית הדין לעבודה.

היו"ר א' גולדשמידט:

עם כל הכבוד לבית הדין הארצי לעבודה, הוא כפוף לבקורת של בג"צ. אם הענין הגיע לדיון בבג"צ לאחר שנחקק חוק יסוד: חופש העיסוק?

ש' גוברמן:

למיטב ידיעתי, לא.

היו"ר א' גולדשמידט:

עד היום אין לנו פרשנות משפטית של בג"צ לאחר קבלתו של חוק יסוד: חופש העיסוק. האם סעיף 1, האומר "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד", יעמוד מעל כל התנאה חוזית להגבלת חופש עיסוק? יכול מחר בג"צ להגיד: המצב המשפטי ערב קבלת החוק היה כזה, המצב המשפטי לאחר קבלת החוק השתנה.

חבר-הכנסת זנדברג, עם כל הכבוד, זאת לא שאלה של התייחסות לשופטי בית המשפט העליון. זו שאלת הפרשנות שלהם לחוק.

ד' לחמן-מסר:

גם בחוק המקורי נאמר "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד", ומעולם לא נטענה הטענה שכתוצאה מזה החוזים בין מעביד לעובד אין להם תוקף.

היו"ר א' גולדשמידט:

כי החוק התעכב שנתיים.

ד' לחמן-מסר:

גם לא במדינות אחרות.

א' זנדברג:

חבר-הכנסת גולדשמידט, גם אם נקבל את שיטתך, סעיף 2 המתוקן לא עוסק ביחסים בין עובד ומעביד. משמע שהחשש, לדעתי הוא לא קיים, אבל אם הוא קיים הוא נותר בעינו. התיקון לא יפתור את הבעיה שאתה מעלה. לדעתי, הבעיה בכלל לא קיימת, אם אנחנו רואים פסיקה עקבית - - -

היו"ר א' גולדשמידט:

פסיקת בג"צ לא עמדה עד היום מול הוראות חוק יסוד זה.

ד' לחמן-מסר:

יש פסיקה של מדינות אחרות שיש להן חוק יסוד זכויות האדם.

היו"ר א' גולדשמידט:

זה ענין של כללי פרשנות.

מ' הילב:

זה חוק חדש. לעניות דעתי, גם השופטים עדיין לא ערים למשמעויות ולתוצאות, שהן מעבר לכל מה שהתכוונו בחוק הזה. היתה הרצאה של המשנה לנשיא כבוד השופט ברק והוא נתן רמזים מסוימים. הוא אמר שהוא מדבר כמרצה, הוא לא יודע מה יהיה כשענין מסוים יגיע לפניו בבית המשפט. זאת בעיה חמורה הן במערכת יחסי העבודה, הן בחוזים המסחריים. זו לא רק בעיה של בתי הדין לעבודה, יש בעיה גם ביחסים בין קבלן ומזמין.

י' קרפ:

חופש העיסוק כשלעצמו הוא לא המצאה של חוק היסוד. חופש העיסוק קיים על פי פסיקה של בית משפט מאז הקמת המדינה. בתי המשפט חזרו ופסקו לא אחת, על יסוד קיומו של חופש העיסוק, שהסכמים שמגבילים את חופש העיסוק, במידה שהם סבירים ומתיישבים עם תקנת הציבור, הם תקפים על אף קיומו של חופש העיסוק.

מ' הילב:

זה צריך להיות כתוב בחוק. אל נשכח שזה חוק יסוד.

י' קרפ:

חוק יסוד צריך להבין על יסוד המבנה שלו.

מ' הילב:

מי צריך להבין אותו, בית המשפט?

י' קרפ:

גם בית המשפט.

החוק הזה נוקט בלשון מוחלטת של זכויות, וההנחה היא, גם בגלל קיומה של פיסקת ההגבלה, שאנחנו מדברים באיזונים של זכויות, אנחנו לא מדברים בזכויות מוחלטות. אי אפשר לקרוא לא את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולא את חוק יסוד:

חופש העיסוק כחוק שבא להקנות זכויות מוחלטות שכל הזכויות האחרונות נסוגות בפניהן. זו קריאה שגויה של החוק. לא הכנסנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וגם כאן לא נכניס אמירה שהזכות הזאת נסוגה או שהיא צריכה להיות מאוזנת על ידי זכויות אחרות, משום שזה הבטיח להבנת החוק.

היו"ר א' גולדשמידט:

בהנחה שאת מדברת על התנגשות של זכויות, אם מחר בג"צ יתמודד עם הסכם בין סוכן ומזמין שמגביל את חופש הפעולה של אותו סוכן, השאלה היא אם חוק היסוד הזה כשלעצמו יגרום לבג"צ לפחות לפרש בצמצום את ההוראה הזאת.

י' קרפ:

בג"צ פרש בצמצום גם קודם לכך.

היו"ר א' גולדשמידט:

הוא פרש בצמצום, הוא קבע ענין של הגיון ושל נסיבות. השאלה אם קיומו של סעיף בחוק יסוד, שעדיין לא נבחן בבית המשפט הגבוה לצדק, לא יגרום לו לפרש את זה פרוש עוד יותר מצמצם.

ש' גוברמן:

זה מותר.

מ' הכהן:

החוק הזה נועד למנוע פגיעה בחופש העיסוק. חלק מחופש העיסוק של אדם הוא גם החופש שלו להתקשר בהסכם עבודה. משל למה הדבר דומה, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כתוב שלא פוגעים בקניינו של אדם, האם יעלה על הדעת שמי שמכר חפץ שלו לחברו והיום הוא נדרש למסור אותו לידי, הוא יוכל להתגונן באמצעות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולהגיד שלא פוגעים בקנין שלו? הוא הסכים למכור, הוא הסכים להעביר אותו חפץ. כמובן, הכל במסגרת של תקנת הציבור.

מ' הילב:

הערות השוליים בחוק הן לא חלק מהחוק.

ש' גוברמן:

זה חידוש. הערות השוליים הן בוודאי כלי פרשנות.

קריאה:

הכוונה לדברי ההסבר.

היו"ר א' גולדשמידט:

רבותי, אני קצת אשם בזה שהויכוח נפתח. אני סוגר בזה את הויכוח. נחזור למסלול. מר הילב, תסיים את דבריך.

מ' הילב:

אפשר יהיה להתערב, וזה כן ענין של בתי הדין לעבודה, בכל מיני הגבלות שאדם מקבל על עצמו תוך כדי עבודה. למשל, אסור לו לעבוד במקום עבודה אחר. יכול להיות שזה אפילו לא נקבע בהסכם אישי, זה נקבע בהסכמים קיבוציים. עובד מדינה, עובד בנק או עובד בכל מקום עבודה אחר, המעסיק לא רוצה שהוא יעבוד גם במקום אחר. חוק היסוד גובר על כל ההגבלות שיש בהסכמים קיבוציים.

אני בטוח שלא זאת היתה הכוונה. אני מקבל את ההנחה של המשנה ליועץ המשפטי. צריך להוסיף כאן דבר פשוט, אני לא חושב שיהיה עליו ויכוח פוליטי, שהחוק הזה חל רק ביחסים שבין המדינה לאזרח, ולא מעבר לזה.

היו"ר א' גולדשמידט:

מר אייל ארליך, חברת מיטראל, בבקשה.

א' ארליך:

אני מצר צער רב שרבים מחברי הועדה אינם נמצאים כאן.

א' רביץ:

מה עושה החברה שלך?

א' ארליך:

מייבאת בשר שאינו כשר.

א' רביץ:

מי חסר לך בוועדה?

א' ארליך:

חבר-הכנסת רביץ אתה לא חסר, אתה כאן.

היו"ר א' גולדשמידט:

מר ארליך, יש חזקה חלוטה שכל חבר ועדה קורא כל מה שכתוב בפרוטוקול.

א' ארליך:

נרגעתי.

לגופו של ענין, מי שקצת מצוי וחי את הנושא המשפטי, יודע ומבין שזה אחד הנושאים הכי חשובים בתחום התחוקתי בישראל. המהפכה החוקתית, כמו שהגדיר את זה כבוד השופט, שהחלה לפני שנתיים, התבטאה בזה שלראשונה בתולדות המדינה באה הכנסת כרשות מכוונת ונתנה מעמד על לזכויות אדם. בזה התחילה הכנסת לבנות את החוקה. עד אז לא היתה חוקה, וממאס 1992 יש חוקה. אמנם רק שני קטעים של החוקה, אבל זו התחלה חשובה מאד. רוב המדינות המערביות הדמוקרטיות החליטו שחוקה היא חשובה וחיונית.

חוקה, להבדיל מחוקים רגילים, באה להגן על זכויות האדם ולתת להן מעמד על, שלא ייפגעו בכל משב רוח פוליטי, בכל משבר קואליציוני בבית המחוקקים ובגלל כל לשון קואליציונית שמפעילה לחץ כזה או אחר. זכויות האדם - כך חושבות מדינות מערביות נאורות, בעיני - הן זכויות הראויות להגנה וראויות לעיגון חוקתי. זו המטרה של חוקה. ברוב שיטות המשפט, אם יש חוק שנוגד את החוקה, החוק הזה בטל. הדברים נאמרו במפורש על ידי השופט ברק בהרצאתו, והנחתי על שולחן הועדה את עיקרי הדברים.

כאמור, במארס 1992 לראשונה קבעה הכנסת זכויות אדם בחוקי יסוד. והנה לא עברו שנתיים והמשבר הקואליציוני הראשון כבר מפעיל את המכש הקואליציוני וכבר נשמעת הדרישה מצד הממשלה, כדי ליישב את המשבר הקואליציוני, לבטל למעשה את כל ערך החוקה על ידי השתלת סעיף 5(ב), שלדעתי הוא סעיף שחור, סעיף שמעקר ומסרס את החוקה.

י' לוי:

בניגוד לסעיף "הלבן" שלכם...

א' ארליך:

לדעתי, חוק היסוד במתכונתו הנוכחית הוא חשוב מאד. לא רק אני חשבתי כך, חשבו כך כל חברי הכנסת הקודמת שהצביעו בעדו.

א' רביץ:

שאלה. מר ארליך אומר שחברי הכנסת בהחלטתם הראשונה פעלו לפי מיטב מצפונם והבנתם, ובהחלטה השניה הם פועלים בגלל לחצים קואליציוניים. אני מבקש לדעת את מקור הידיעות שלו.

א' ארליך:

בתשובה לשאלתו של חבר-הכנסת הנכבד, אני יכול להגיד שמקור הידיעות הוא קודם כל תצהיר שהגיש שר התעשייה והמסחר לבג"צ בענין חברת מיטראל, שבמידה רבה באשמתה אנחנו יושבים כאן היום, או באשמת בג"צ שהחליט שהטענות שלנו צודקות ואיפשר את ייבוא הבשר שאינו כשר. שם נאמרו הדברים ברחל בתך הקטנה, שהפעולה של הממשלה לנסות לבלום את ייבוא הבשר שאינו כשר נובעת משיקולים קואליציוניים, ולא רק זה אלא שהזכירו גם את השם המפורש ש"ס.

אני מדבר כאן כנציג של חברה וכאזרח המדינה, ואני רוצה לומר שכאן הולכים להרוס את חוק היסוד, את החוקה. יכול להיות שציפיתם שהעסק הזה יעבור בשקט, ישמעו את נציגי החקלאים וכו' וכולם יגידו כן, ושלוש על ישראל. אני חושב שיש לי זכות להתבטא ולהשמיע את השגותי גם כייבואן שמלאכתו עומדת להפגע וגם כאזרח.

אני מבקש לקרוא לחברי הועדה, אלה שנמצאים ולרוב החברים שאינם נמצאים, לא להחפז בנושא הזה. כאן המהירות מהשטן. מדובר בעתידה של הדמוקרטיה הישראלית. השאלה שעומדת על הפרק היא אם מדינת ישראל מכאן ואילך, ולא לטווח של חודשיים או משבר קואליציוני זה או אחר, אם המדינה בעשרות השנים הבאות היא מדינה שתיתן לזכויות האדם מעמד על, אם לזכויות האדם יהיה מעמד כזה שלא כל משב רוח קואליציוני יוכל לפגוע בהם. חופש העיסוק הוא עוד הדבר הפחות חשוב, הדבר היותר חשוב הוא חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הצעת החוק שמביאים עכשיו בעצם מסרסת את חוק יסוד: חופש העיסוק על ידי הכנסת סעיף 5(ב), שקובע את ההיפך מחוקה. החוקה קובעת שלזכויות אדם יש מעמד על, ואם חוק רגיל פוגע בזכויות - החוק הזה בטל. זו המשמעות של חוקה. בא סעיף 5(ב) ואומר לא, יש חוק שסותר את החוקה, תסלחו לי על הביטוי, חוק שמצפצף על החוקה ועל זכות האדם, ויש לו תוקף חוקי.

אולי תגידו, חופש העיסוק מילא, לא תהיה פרנסה לטיפוסים כמו ייבואני בשר שאינו כשר. מחר אולי לא תהיה פרנסה לבעלי עסקים אחרים, עסקים שעובדים בשבת, כי בגלל המשבר הקואליציוני הבא יחוקקו חוק שבת ואי אפשר יהיה לפתוח בשבת מסעדות ובתי קולנוע או שמוניות לא יוכלו לנסוע בשבת. לא נורא, ייפגע חופש העיסוק של בעלי עסקים, בעלי מסעדות, בעלי מוניות, מילא.

אני אומר שאם יתקבל סעיף 5(ב) לחוק יסוד: חופש העיסוק, הסעיף המסרס, הסעיף שלא נותן עדיפות לחוקה, יכול לקרות שיבוא סעיף מסרס דומה, באותו נוסח, גם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ושם כבר לא מדובר בחופש עיסוק, שם מדובר כבר בחירות. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נותן הגנה כדי שהשלטון לא יחליט בצורה שרירותית להגביל את החירות. נניח לכבוד, נדבר על החירות שהיא הדבר המרכזי. נניח שמחר תחליט מפלגת השלטון, בחוק, להכניס למעצר בית את כל ראשי האופוזיציה.

י' לוי:

לכל חוק כזה יש סעיפים מגבילים, וכל מה שסביר הממשלה יכולה לעשות והחוק יכול לעשות.

ד' לחמן-מסר:

חוק בלתי סביר הוא לא בהכרח בלתי חוקי.

א' זנדברג:

הבעיה היא שאנשים מנסים לתת פה פרשנות הכי בלתי סבירה למה שעתידי בית המשפט לקבוע.

י' לוי:

הבעיה היא שהכנסת רוצה להיות הפרשנית, ושלא בית המשפט יהיה הפרשן.

י' קרפ:

אבל גם מה שלא סביר - - -

י' לוי:

מה שלא סביר בעיני מי? אם הכנסת מחוקקת, זה סביר.

א' ארליך:

אני פונה אל חברי הוועדה ואני קורא להם לא להחפז. מדובר בעתידה של הדמוקרטיה הישראלית. אסור לאפשר את ביצוע ניתוח הסירוס הזה בחוקה, שתהיה לו משמעות רחבה לטווח ארוך, לאיכות החיים של תושבי המדינה במאות השנים הבאות.

השאלה הבאה שאני רוצה להעלות היא אם יש בכלל אמיתי בשינוי דחוף בחוק. לעניות דעתי, דרך אגב, אני עצמי עורך דין בהכשרתי, ולפי ייעוץ משפטי שקיבלתי, אין שום צורת באותה פאניקה שנוצרת כאן, שהנה או-טו-טו מגיע ה-12 למארס ושואה צפויה לחקלאים ולחקלאות, אסון עומד לקרות. פסק דין איגלו שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון התייחס לראשונה לשאלה מה באמת יקרה אחרי 12 במארס. באותו ענין ספציפי דובר על ייבוא של ברגים מרוסיה. העתירה נדחתה, והשופטת דורנר התייחסה בדיוק לשאלה הזאת. היא לקחה את המונח "טובת הכלל" שמופיע בסעיף 1 לחוק יסוד:

חופש העיסוק, ונתנה לו פרשנות מאד רחבה. מן הסתם זה מה שיקרה בעתיד אם חוק היסוד הזה אכן יתקע בועדה ולא יבוא למליאה, ומטעמים של טובת הכלל יגנו על החקלאות, ומטעמים של טובת הכלל יגנו על התעשיינים, כשהדבר נחוץ. יכול באמת להיות שייבוא של מוצרי חלב הוא לא רצוי, ובית המשפט יחליט שצריך להגן על הענף.

לסיום דברי אני רוצה להקריא שתי פסקאות מדברים שאמר השופט ברק בערב עיון על חוק יסוד: חופש העיסוק, ב-26 בדצמבר 1993. השופט ברק אמר שהוא מודע לכך שב-12 במארס 1994 אכן עשויות להתעורר שאלות רבות הנוגעות לחוקיותם של הסדרים שונים שקיימים היום. אבל כאן בא השופט ברק בדברי הרגעה: במעבר למשטר חוקתי צפויות להתעורר בעיות, אבל זה טבעי לחלוטין. זו רק ההתחלה. אם הילד הקטן צורח בבית וקשה אתו, זה לא נורא, הרי זה תענוג לגדל ילד. זה הקטן גדול יהיה, ואנחנו סוף סוף נעבור למשטר חוקתי. אנחנו אחת המדינות הבודדות בעולם המערבי שאין להן חוקה, אנחנו וניו-זילנד, וגם הם קיבלו ב-1990 חוק יסוד זכויות אדם. אנחנו המדינה המפגרת בעולם המערבי. הגיע הזמן שנצטרף למספר הגדל והולך של מדינות דמוקרטיות נאורות שאינן רואות כל סתירה בין זכויות אדם לבין אינטרס הציבור והמקיימות משטר חוקתי המגן על זכויות האדם.

היו"ר א' גולדשמידט:

זה ציטוט מדבריו של השופט ברק, שאנחנו מדינה מפגרת?

א' ארליך:

כן. אם תרצו, אביא לכם את ההקלטה. זה נאמר במפורש במאמר שהוא פירסם.

היו"ר א' גולדשמידט:

שאנחנו מדינה מפגרת?

י' קרפ:

מפגרים בהקשר הזה.

א' רביץ:

מר ארליך, אתם מתכווננים לייבא בשר כשר לאחר שאנחנו נעשה את השינוי בחוק? יש לכם ארגון, מערך שיווק.

א' זנדברג:

אל יתהלל חוגר כמפתח, עוד לא העברת את החוק.

א' רביץ:

אני שואל מפני ששמעתי שזה מה שהם הולכים לעשות.

א' ארליך:

אם אכן יתקבל החוק הזה ואכן יוגבל חופש העיסוק, אני מציע להוסיף שאם יש חוק שנוגד את חוק יסוד: חופש העיסוק והוא פוגע בעיסוק של אזרחים ישרי דרך, לפחות יהיו פיצויים. אני חושב שזה סעיף מהותי. אם יש איסור של עיסוק, שהוא נוגד את חוק היסוד אבל הוא נכנס תחת המטרייה של סעיף 5(ב), לפחות יהיו פיצויים לנפגעים.

מ' הכהן:

מר ארליך ציטט את פסק דין איגלו, ולדעתי הדברים הוצאו מהקשרם. בבג"צ איגלו ישבו השופטים אור, בך ודורנר. השופט דורנר אמנם אמרה את דעתה, אבל שני השופטים האחרים חלקו עליה. אני מצטט מדבריו של השופט אור: כשלעצמי הייתי משאיר שאלה זו בצריך עיון, שכן ההכרעה בענין זה איננה נדרשת בעתירה. יש לי גם ספקות לגבי התוצאה וחלק מההנמקה בפסק דינה של חברתי. אם הפרשנות האפשרית שהזכרתי היא הנכונה, ההוראות בדבר הצורך בקבלת רישיון ייבוא וההוראות בדבר שלילת הזכות לקבלתו המצויות בצווים בהם עסקינן עומדות בסתירה לחוק היסוד בדבר הדרך המשפטית להגבלת חופש העיסוק ולשלילת הזכות לרישיון, כשהעיסוק מותנה בקבלת רישיון.

הסיבה היחידה לדחית העתירה היה אותו סעיף שדחה את התחולה של חוק יסוד: חופש העיסוק.

היו"ר א' גולדשמידט:

מר ארליך, כשאני הייתי מופיע בבתי משפט הייתי מצטט את כל השופטים, במיוחד אם היו דעות סותרות.

אדוני שר החקלאות, בבקשה.

שר-החקלאות י' צור:

אני רוצה להגיד דבר אחד כללי על היראה והמורא בנושא זכויות הפרט, חופש העיסוק. אני חושב שאנחנו חיים בחברה ואנחנו יודעים שלפעמים זכויות טוטאליות לא מרוסנות הן פרס לחזק. אנחנו יודעים שאחד הדברים החשובים בחברה הוא להבטיח איזונים. אם נבנה חברה שבה מותר לכל אחד לעשות מה שהוא רוצה, תהיה לחזק אפשרות ללא ריסון להשיג את הכל. אחת הבעיות שאני ראיתי בחוקים האלה היא שאין בהם מידת האיזון שמחייבת ריסון, כי מלבד זה שהחברה מבטיחה את החירות יש בה גם מימד האחריות. לא פעם האיזון בין אחריות וחירות מחייב בלמים וריסונים.

עכשיו לענין החוק ולענין של משרד החקלאות בחוק הזה. אני רואה את חובתה של המדינה בתחום החקלאות להסדיר את דרך עבודת המערכת החקלאית, שיש לה דרכים משלה בכל מקום בעולם. במערכת החקלאית יש צורך בהרבה איזונים ובהרבה שיקולים. למשל, יש יעד חברתי לאומי לקיים ישובים כפריים בגליל. קל יותר לגדל ביצים וחלב באזור תל אביב, יש לזה יתרונות. ובכל זאת המדינה והחברה הישראלית בסולם ערכיה, נוסף לערך המוחלט שכל אחד יכול לעשות מה שהוא רוצה, איפה שהוא רוצה ומתי שהוא רוצה, יש לה עוד כמה ערכים. היא החליטה ליישב יהודים בגליל, וכדי שיהיה להם ממה להתפרנס, היא אמרה שנותנים להם הקצבה לגדל כך וכך, כי הם לא חיים בגוש דן ואין להם אפשרויות תעסוקה אחרות. זה חלק מהמודל החברתי שבנינו, והוא לא עשה אותנו למדינה מפגרת. יש ערכים כאלה.

החלטנו על עוד כמה דברים שהם בתחום הערכים. למשל, החלטנו שאת רוב המוצרים החקלאיים ייצרו אלפי חקלאים ולא חברות גדולות של ביזנס. יכול להיות שזה פוגע בחירות הפרט, אבל החלטנו על זה במסגרת הערכים של החברה הישראלית. מתי? לאורך כל ההיסטוריה. ברגע שהחלטנו שיהיו 20, 30, 40 אלף יצרנים חקלאיים, התברר שאנחנו חייבים גם להסדיר כמה בעיות בתחום השיווק והייצוא. אילו היו כמה חברות עסקיות גדולות, יכול להיות שכללי השוק החופשי היו מספיקים.

מההחלטה הערכית שקיבלנו יש מסקנות. אם יש הרבה מאד יצרנים ולא מסדירים את מערכת הסחר באיזה שהם כללים מרסנים, מערכת השיווק משתלסת על היצרנים, כי מערכת השיווק היא יותר חזקה מאלפי יצרנים. יש כללים אחרים, והנאורות במדינות העולם מרבות עוד יותר מאתנו בכללים האלה.

גם אנחנו יודעים שמה שהיה לפני שלושים שנה לא עומד היום, ושצריך בכל פעם למצוא איזון חדש בין הסדר המערכת לבין פתיחות ותחרות חופשית. אתן לכם דוגמה. עד לפני שלוש שנים ייצוא ההדרים היה ביד אחד. יום אחד זה שונה, אמרו: מי שרוצה - ייצא. אומר לכם את האמת, לנו אין ספק שזה הוריד מחירים של התוצרת הישראלית. עכשיו מסיימים מחקר אוביקטיבי בנושא זה, שעורך אחד הפרופסורים, נראה את התוצאות. לעומת זה אמרנו בתחום הייצוא החקלאי, בתקופת הכהונה שלי, יד אחד זה יותר מדי ריכוזי, אם 30% מייצואני האפרסמון יחליטו לא לייצא באמצעות אגרקסקו, ניתן להם, יהיו שתי חברות, אבל לא יותר מזה. תהיה פתיחה מבוקרת. אפשר להגיד שאני מגביל את חופש הפרט.

א' זנדברג:

אתה חושב שאתה מגביל אותו מטעמים לא הגיוניים?

שר-החקלאות י' צור:

אגיע לזה. אני רוצה לשכנע אתכם שאופי תהליך הייצור החקלאי והאופי החברתי שקבענו לייצור החקלאי יוצרים אילוצים שמחייבים להסדיר אותו, לא רק על פי כללים של תחרות חופשית. זה לטובת היצרן וזה גם לטובת הצרכן, בסופו של דבר. וזה מגביל את חופש העיסוק.

כשאני עוסק בחוק יסוד: חופש העיסוק במודל הראשון שלו, יש שתי אפשרויות: או שהיתה כאן טעות או שהיתה כוונה. אם זאת היתה טעות, צריך לתקן אותה. אם זאת היתה כוונה, צריך להלחם נגדה. אגיד מה הסכנה שבזה. הסכנה היא שהממשלה, כמי שקובעת את המדיניות החקלאית, תצטרך עכשיו להעביר את כל המערכת הזאת לשיפוט בלי שתהיה לה יכולת לקבוע מדיניות מראש ובצורה מוסדרת. קבענו מדיניות חקלאית, וב-14 במארס יהיו עשרים עתירות לבג"צ והכל יעבור לשיפוט. אני לא חושב שהממשלה והכנסת צריכים לוותר על סמכותם לקבוע מדיניות. גם היום המדיניות עומדת לבקורת בג"צ. יש לנו מספיק בג"צים בתחום החקלאות. ב-13 בחודש נעמוד במצב לא ברור, כאילו כל מה שעשינו בארץ הזאת בתחום החקלאות צריך לעבור שיפוט.

עכשיו בואו נראה לפי איזה קריטריונים. ראשית, בחוק המקורי נאמר "לתכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל". זה מושג מאד כללי. בעיה יותר גדולה יש בסעיף השני, שם נאמר "היה עיסוק מותנה בקבלת רישיון, - למשל מכסות, ייצוא, גם בדיני עבודה אבל בזה אינני עוסק - "לא תישלל הזכות לרישיון אלא על פי חוק" - כלומר לא בתקנות, נצטרך כל דבר לקבוע בחוק, "ומטעמים של בטחון המדינה, תקנת הציבור, שלום הציבור ובריאותו, בטיחות הסביבה, או הגנה על המוסר הציבורי". אדם סביר שקורא את הפירוט הזה, אני לא עורך דין, אומר שזה פירוט של מה שנקרא תכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל, כי זה הגיוני של הפירוט.

מה אין כאן? אין טובת הכלל מבחינה כלכלית, מבחינת תפיסת החקלאות כערך חברתי. האם אני צריך להתבייש בזה בפני משהו? אני צריך לדבר על זה בלשון סגיי נהור? כאילו איזה כוח עליון אוסר עלי לדבר בעברית פשוטה, להגיד: נכון, יש לנו מדיניות חקלאית בישראל, ואולי גם דיני עבודה, היו לנו ערכים נוספים ואנחנו רוצים לשמר אותם. אסור לכנסת הזאת להגיד את זה? אסור למדינה להגיד את זה? מה קרה לנו?

אילו לא היה הקטלוג הזה של עניינים, אפשר היה להגיד שהדבר אולי נשאר פתוח. אני לא הייתי מסתפק בזה. אבל מרגע שיש כאן פירוט ומתוך ההן אתה שומע גם את הלאו, אתה רואה מה אין כאן. לפעמים אני שואל את עצמי מה קרה לנו, לאיזה עולם נכנסנו, אני לא יכול להגיד שאני רוצה להגן על מי שיושב בדובב, במרגליות ובמנרה, שתהיה לו מכסת ביצים ומכסת חלב. כי אני רוצה שהוא יחיה שם. אני רוצה לדעת איפה זה מופיע בחוק.

א' זנדברג:

תכלית ראויה, טעמים של טובת הכלל, תקנת הציבור.

שר-החקלאות י' צור:

בסעיף 2 יש פירוט שאומר מה זה. את הכל תולים במושג "תקנת הציבור", שאף אחד עוד לא יודע איך יפרשו אותו, כל אחד מביא רמזים מה אמר השופט ברק באחד הנאומים או באחת המסיבות החברתיות שהשתתף בהן, ובוזה צריך לתלות את כל היכולת של הכנסת ושל הממשלה לקיים מדיניות חקלאית - על הביטוי "תקנת הציבור" שאיש עוד לא יודע איך יפרשו אותו.

א' זנדברג:

זה לא חוק יסוד: החקלאות. זה חוק יסוד שבא לטפל בנושאים רבים. אני שומע את דבריך ואני מבין שיש לך מדיניות. לכל ממשלה יש מדיניות, לכל שר חקלאות יש מדיניות מסוימות. אני נותן את הקרדיט, ואני חושב שהדברים שאמרת כאן מוכיחים את זה, שהמדיניות שלך נובעת משיקולים שהם לגיטימיים, הגיוניים וסבירים. אני לא מבין למה סביב השולחן הזה נקבצו אנשים החושבים שבית המשפט העליון תמיד יבחר בשיקול לא סביר, לא הגיוני. בכל ענין יש טעמים של סבירות, יש רמות של סבירות. אנחנו תמיד אומרים שבית המשפט מקובל עלינו וכו' וכו', פתאום בנושא הזה הכל נשבר ולא מוכנים אפילו לתת את הקרדיט.

א' רביץ:

תראה מה שעשה בית המשפט העליון בענין ייבוא בשר לא כשר.

צ' עמית:

למה לא לכתוב את המילה חקלאות בחוק, ועל זה תצביע הכנסת.

שר-החקלאות י' צור:

הצענו תיקונים יותר פשוטים. ראשית, הורדנו את הרשימה. הפירוט לא היה בהצעת החוק המקורית שחבר-הכנסת אמנון רובינשטיין הציע, הוא נוסף ברגע האחרון. הרשימה הזאת היתה לרועץ.

בסך הכל מה נאמר בסעיף 2א בתיקון המוצע? "אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק או בתקנות" - לא רק בחקיקה ראשית - "... שנועדו לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש". אין כאן פירוט, הדברים יוכלו לעמוד לשיפוט.

יש מדינות שבהן יש חוק יסוד לחקלאות. לשוק האירופי יש חוק חקלאות. אם יש חוק מיוחד לחקלאות, יש איזונים. כמו שיש חוק יסוד זכויות האדם, יכול להיות חוק מאזן - חוק יסוד זכויות חברתיות. אם אין חוק מאזן, אני מוכרח להבטיח שב-13 בחודש לא נכנס לבלתי נודע.

גם בפסקי דין שהיו במשך התקופה הזאת בנושאים שקשורים בפתיחת הייבוא והייצוא וכו', בחלק מפסקי הדין אמרו: נחכה ל-13 במארס. שמענו דוגמה של פסק דין שממנו לא ברור מה השופטים יחליטו. לפני שאני מחוקק אני רוצה לדעת מה רוצים. לכן אנחנו יזמנו את הדיון בחוק הזה לפני הסטייק, כלומר לפני שעלה נושא הבשר הלא כשר.

אם נאמר כאן לא להחפז, זו לא הצעה, זו הכרעה. לא להחפז פרוש הדבר שב-13 במארס חוק היסוד יכנס לתוקפו. זו לא הצעה, זו הכרעה. אני מאד מבקש שהכנסת תקבל החלטה.

ר' גוברין:

אני מייצג את חברת סטייקהואז וויטהול בע"מ.

א' רביץ:

מה זה?

י' לוי:

ווייט סטייק...

ד' לחמן-מסר:

לא. לא בשר לבן.

ר' גוברין:

צרפו אותנו באופן טכני אל חברת מיטראל כייבואנים. אנחנו איננו ייבואנים. אנחנו ייבואנים מכורח, לא מרצון. אנחנו חברה שיש לה מפעל בשר ורשת מסעדות, שמעסיקה היום 70 עובדים. באנו הנה כדי לתת דוגמה, מעבר לכל הערכים והאינטרסים, כיצד הופכים את הנוסח הנוכחי של חוק יסוד: חופש העיסוק, כפי שפורש בענין מיטראל ובענין אלמגור נגד מורו, לחוק יסוד: הגבלת חופש העיסוק. אסביר איפה המילכוד מבחינתנו; שהוא לחלוטין לא קשור לכל המחלוקת הפוליטית שסביב החוק הזה. אין לנו שום ענין להתקוטט עם אף אחד בנושא הזה.

חומר הגלם בעסק שלנו הם נתחים נבחרים בבשר בקר: פריים ריב, סינטה, פילה. בשרטוט שמסרתי לחברי הועדה החלקים האלה מסומנים במספרים 1, 11 ו-12. המפעל שלנו עושה עישון בשר בתהליך טבעי ייחודי, ויכול להשתמש לכך אך ורק בנתחים מובחרים של בשר טרי של בקר בן שנה.

משנת 1990 יש שתי מגמות בתחום שבו אנחנו עוסקים. מצד אחד, מספר העגלים שנולדים מדי שנה הוא פחות או יותר קבוע, מסיבות שקשורות במכסות חלב, באזורי מרעה, סיבות שונות שלא קשורות אלינו. לעומת זאת, הביקוש לבשר טרי גדל והולך מדי שנה. התוצאה החשבונית היא פשוטה, מתחיל להוצר מחסור. מחירי העגלים עלו בשלוש וחצי השנים האחרונות כמעט ב-500%. יש בידי גראף שממחיש את זה, אתם יכולים לראות את העליה הדרמטית. הנגזרת מכך היא עליה דרמטית במחיר חומר הגלם שלי.

העסק שלנו, מכיוון שהוא תלוי לחלוטין בחומר הגלם הזה, היה נכון לשלם מחיר יקר והולך עד שהרווחיות שלו נשחקה לחלוטין. יותר מזה, הגענו למצב שגם כשהיינו מוכנים לשלם - לא היה. זאת אומרת, כמות הנתחים המובחרים שהיתה בהיצע, במחיר שעוד מאפשר לקיים עסק של שבעים איש או יותר, לא היתה מספקת. בדלית ברירה פנינו למשרד התעשייה ומסחר בבקשה לייבא נתחים נבחרים בלבד. וכמובן נדחינו, לאור המדיניות הקודמת. עתרנו לבג"צ, צורפנו לעתירה של מיטראל. מכיוון שבג"צ קיבל את ההחלטה להפריט, נאמר לנו: בעיתכם נפתרה, צדיקים מלאכתם נעשית בידי אחרים, במידה שעדיין תישאר לכם בעיה, תבואו אלינו שוב, אנחנו תמיד כאן.

ד' לחמן-מסר:

למה חקלאים מקומיים לא הגדילו את הכמות?

ר' גוברין:

חלק מהפעילות של משרד החקלאות היא אמנם מדי פעם בפעם להגדיל, להביא עגלים חיים. אבל בעליות מחירים אדירות כפי שהיו יש רק מרוויח אחד, הציבור בוודאי לא, מגדלי הבקר בוודאי לא, כי הם משלמים מחיר יקר יותר - הגשתי לבג"צ תצהיר של מגדל מכפר-יהושע ושל שווק עגלים ושם הוסבר שאכן יש בעיה, המחירים עולים עד כדי כך שהמגדלים עצמם חוששים להכנס לעסק הזה.

לאור ההחלטה בבג"צ השני של מישראל, מראשית השנה הזאת יש ייבוא חופשי. התוצאה בשטח היתה דרמטית מבחינתנו. ראשית, מחירי הבשר לנו ולמי שאנחנו מוכרים בשר ירדו ב-30%. השוק מקבל בשר טרי זול יותר. הוא מקבל גם בשר טוב יותר. מדוע? כי בעת מחסור נוצר ואקום, והוא התמלא על ידי בשר רע, בשר ללא פיקוח וטרינרי, שהוברח מהשטחים. מדינת ישראל במדיניות שלה ממש עודדה הבאה של בשר לא טוב ורווחים בשוק שחור. עסק כמו שלנו חרת לעצמו עקרון שהוא בשר כזה לא קונה. התוצאה היא שאנחנו ממיטים על עצמנו כליה לעומת אחרים.

הפרשנות שניתנה בבג"צ לחוק יסוד: חופש העיסוק בהקשר שלנו, הצילה את העסק. יותר מזה, אנחנו עוסקים היום בתוכנית עסקית שהמשמעות שלה היא הוספת מסעדה לרשת בעוד שנה, בהגדלת המפעל כבר היתה השקעה של חצי מיליון שקלים. בכל מסעדה יש לפחות 25 או 30 עובדים, והרשת פרושה במקומות שונים בארץ.

א' רביץ:

כדי להבין, לכם לא איכפת שתהיה הגבלה שהייבוא יהיה רק של בשר כשר?

ר' גוברין:

אנחנו מוכנים שיספקו לנו בישראל את הבשר הדרוש. אנחנו ייבואנים מכורח, לא מרצון.

ד' לחמן-מסר:

עדיין לא הוסבר מדוע השוק המקומי לא סיפק את הבשר הדרוש?

היו"ר א' גולדשמידט:

צריך לשאול את משרד החקלאות.

ר' גוברין:

אני רוצה להסביר את הבעיות. הנתחים הנבחרים מהווים 6% בלבד מבשר העגל. אין כדאיות כלכלית לשחוט פרה שלמה בשל ביקוש רב לנתחים הנבחרים האלה, שבשבילנו הם חומר גלם. אפשר להבין את זה. לעומת זה כשמיבאים בשר מחו"ל, מייבאים רק את הנתחים הדרושים, לא דורכים על היבלות של היצרנים המקומיים. בדקתי ומצאתי שבעלי הרפתות הם היום המרוויחים מהמצב הקיים, והם הרוויחו בגדול. חייב להיות איזה שהוא איזון במשק כדי להגיע למחיר סביר.

היו"ר א' גולדשמידט:

עד כמה שאני יודע, יש סמכות למשרד התעשייה והמסחר ומשרד החקלאות להתיר ייבוא בשר בעת מחסור. אתה תמיד יכול לתקוף בבג"צ מדיניות שאיננה מדיניות נאותה לענין זה.

ר' גוברין:

זה במצב הנוכחי.

היו"ר א' גולדשמידט:

אם החוק מסמיך את שר התעשייה והמסחר ואת שר החקלאות להתיר ייבוא בשר בעת מחסור, זה יעמוד גם לאחר שיתקבל החוק החדש. האם אפשר יהיה לתקוף החלטה ולטעון בבג"צ ששיקול הדעת לא היה נכון?

ד' לחמן-מסר:

זאת שאלה קשה, אם יש חוק מאוחר שאומר - - -

ר' גוברין:

כשהוזמנתי לישיבה הזאת חשתי שאני צריך להביא לדוגמה עסק שכתוצאה, לא מחוק יסוד: חופש העיסוק אלא מהמשמעות הנלווית המידית שלו, שהיא השינוי בענין ייבוא בשר כשר בלבד, גוזרים כליה על העסק הזה.

א' רביץ:

הבינותי שלך לא מפריע שהייבוא יהיה רק של בשר כשר. אתה מדבר על פרות.

ר' גוברין:

הבעיה היא כזאת, שני החלקים של הרבע האחורי של הפרה מחייבים ניקור. הניקור הורס את חומר הגלם, הוא מונע שימוש בנתחים האלה בתהליך העישון המיוחד שלנו. לכן ייבוא הנתחים הדרושים לנו לא יהיה אפשרי.

אנחנו נמצאים בין הפטיש ובין הסדן. אין לנו שום ענין להלחם עם אף אחד, אבל המשמעות של קבלת התיקון לחוק היא גזירת כליה טוטאלית על העסק שלנו.

היו"ר א' גולדשמידט:

גם אם המשרדים יתירו את הייבוא הזה?

ש' ברלנד:

אני לא מבין מה הבעיה. משרד החקלאות נותן רשיונות, גם משרד התעשייה והמסחר נותן רשיונות.

ר' גוברין:

כרגע יש לנו פתרון. השינויים הנדונים כאן והמשמעות שתהיה להם בחוק שיאסור ייבוא בשר שאיננו כשר גוזרים עלינו כליה, כי לא יהיה לנו פתרון.

א' רביץ:

יש לי פתרון, אבל אני לא רוצה להגיד לך אותו. אגיד רק זאת, מרגע שהחלטה נתקבל ויביאו בשר כשר, ורק בשר כשר, זה ישפיע על השוק המקומי. יותר מזה אני לא רוצה להגיד לך.

ר' גוברין:

אני חושב שרצוי לקחת בחשבון את העסקים האלה. זכותו של אדם להתפרנס בכבוד, הוא לא פוגע באף אחד. כשהקשבתי לדיון כאן, מצד אחד שמעתי על ערכים מפי שר החקלאות, ומצד שני שמעתי על אינטרסים. אני חייב לומר, מאחר שהייתי קשור בבג"צ בענין אפרסמון, אני חייב לומר שאותם גורמים אינטרסנטיים התנגדו נמרצות גם למגמה שהשר הנכבד הציג לאפשר ייצוא עצמאי לקבוצה של 30%.

היו"ר א' גולדשמידט:

השר הוביל את המגמה הזאת.

ר' גוברין:

אני יודע. התכתבתי איתו, כי אני ייצגתי את מורו בעתירה של אלמגור נגד מורו. זו היתה עתירה של חקלאים, שמאחוריהם עמדו כפי הנראה גורמים הרבה יותר חזקים, נגד החלטת השר. העקרון המקודש של יד אחת היום הוא כבר לא כה מקודש.

ש' לשם:

לא אלף פרחים יפרחו...

ר' גוברין:

אני מסכים שלא צריך לעשות את ההיפך. נראה מחר אם הנכונות והליברליות הזאת תהיה גם באבוקדו.

היו"ר א' גולדשמידט:

תרשה לי להעיר שלפחות בהדרים, לאחר שהיתה הפרטה מוחלטת והשיווק הוא חופשי, כל הפרדסנים - על הפנים. אני יודע שיש הרבה שאלות, ויש היום ועדה שבודקת את הדברים.

ר' גוברין:

אני לא הצעתי צעד קיצוני. מה שרציתי לומר הוא שכפי שמוסד החקלאות מצא לנכון למצוא איזה שהוא איזון בין הצרכים של המרכזים החקלאיים ובין הצרכים של חברות השיווק ושל המגדלים עצמם שפנו לחברות השיווק וביקשו לייצא בעצמם, אני חושב שכך ראוי גם להתחשב בענין שאני עכשיו מייצג אותו, עסקים שחומר הגלם שלהם חסר בארץ. חוק בשר ימנע את הייבוא ויגזור כליה על עסקים. אפשר למצוא איזון.

היו"ר א' גולדשמידט:

תודה למר רובי גוברין.

אני מבקש ממוסד החקלאות תשובות על שתי שאלות שנשאלו כאן. האחת בענין מחיר הבשר. נאמר שמחיר הבשר עלה ב-500% תוך שלוש וחצי שנים.

ש' ברלנד:

מר רייך יוכל בוודאי להשיב.

צ' רייד:

אני לא רוצה להכנס כאן לדיון כלכלי, זה לא הפורום, אבל לא נכון שהמחיר עלה ב-500%. יש לנו מספרים מדוייקים ונוכל למסור אותם לועדה. בשלוש השנים האחרונות שבהן הענף התחיל להיות מסודר - לזה אנחנו שואפים, זה מה שאנחנו רוצים עבור ציבור החקלאים, אנחנו לא הולכים להקים מסעדות, אנחנו רוצים שהחקלאים יחיו ויתפרנסו בכבוד - בשלוש השנים האלה המחיר עלה ריאלית ב-50%. זה המספר שצריך להביא בחשבון. ואם המחיר עלה בשעור כזה, פרוש הדבר שבמשך שנים החקלאים הפסידו כסף וזו אחת הסיבות לכך שהענף הזה לא התפתח. עכשיו הענף עלה על מסלול מסוים, ואנחנו רוצים לשמור על המסלול, החקלאי המגדל מקבל היום מחיר ריאלי והוא מתפרנס בכבוד.

היו"ר א' גולדשמידט:

אני שואל שוב את משרד החקלאות ומשרד התעשייה והמסחר, במצב של מחסור - מה המדיניות לייבוא בשר על פי התקנות הקיימות?

ש' ברלנד:

זה נגזר מפקודת הייבוא והייצוא. אגף הכלכלה במשרד החקלאית ביחד עם הממונים על הנושא במשרד התעשייה והמסחר מוציאים את הרישוי כמתבקש, בכל מקרה לגופו של עניין. ידוע לנו שלא פעם ניתנים רישיונות. יכול להיות שיש גם בעיה של כשרות, אני לא מכיר את הסוגיה. יכול להיות שאי אפשר לייבא בשר מהסוג שהוא גם מתאים למבקש הזה וגם עומד בדרישות כשרות. אני לא יודע. אבל כשיש מחסור, ניתנים רישיונות לפי החקיקה הקיימת.

ד' לחמן-מסר:

כשיהיה חוק שיאסור ייבוא בשר לא כשר, האם תוכל מכווח סמכות כללית של חוק לאפשר ייבוא של בשר לא כשר? לא. יהיה חוק ספציפי מאוחר שיאסור ייבוא בשר לא כשר לישראל כדי למלא מחסור.

א' רביץ:

אני הבינתי שמדובר בבשר כשר.

ד' לחמן-מסר:

לא. מדובר בחלקי בשר שניתן להכשירם.

ר' גוברין:

מדובר בנתחים מובחרים. סינטה ופילה הם חלקים ברבע האחורי של הפרה ועל כן הם מחייבים ניקור, גם בשחיטה כשרה למהדרין.

א' רביץ:

זו תהיה בעיה משפטית מעניינת. אנחנו נחוקק את החוק, החוק יאמר שאפשר לקבל החלטה אבל רק בתנאי שהבשר יהיה כשר. יבוא מר גוברין ויאמר: אני מייבא בשר כשר, אני קונה בשר משחיטת סטמר בניו-יורק, את הניקור אעשה במפעל שלי, אם ארצה. השאלה היא מה תעשה הרבנות במקרה כזה. הוא יכול לומר להם שזה עומד בגבולות החוק. הוא לא רוצה לנקר, לא רוצה להמליח, לא רוצה להכשיר. הבשר כשר, אבל עדיין אינו כשר לאכילה, צריך לעשות בו עוד משהו. מה יעשו? יכול להיות שהוא יוכל להמלט דרך סדק בחוק, הוא יוכל להסתדר.

היו"ר א' גולדשמידט:

איפשרתי את הדיון כאן כדי להבהיר את ההשלכות של חוק יסוד: חופש העיסוק.

מר צבי עמית, מנכ"ל איגוד לשכות המסחר. אני מבקש שתתיחס גם לעמדה שהציג כאן נציג התאחדות התעשיינים בענין הגבלה על התקשרויות. בבקשה.

צ' עמית:

היועצת המשפטית שלנו, שנמצאת כאן, וכן עורכי דין בתחום משפט העבודה שאתם התייעצנו, חושבים שאין בעיה כזאת. ההתקשרות החוזית אינה נופלת בגדר חוק היסוד.

י' רביב:

יחד עם זאת אין לנו ספק שהחקיקה של השינוי בחוק תחלחל לרבדים של ההסכמים. מרגע שיש חוק יסוד: חופש העיסוק אין ספק שתהיה יותר מודעות ציבורית לנושא הזה, למרות שההסכמים הם הסכמים והחוק פוגע בהם.

י' קרפ:

יש מחלוקת באיזו מידה חלים חוקי היסוד על הפרט, בהבדל מרשויות המדינה. יש דעה שחוקי יסוד נועדו לחול רק על רשויות המדינה. גם הדעה המרחיקה לכת ביותר, והיא דעתו של השופט ברק, היא לא שחוקי היסוד חלים באופן ישיר על הפרט אלא שהם חלים בעקיפין מכוח פרשנות של מושגים כלליים, כמו תום לב, טובת הכלל, שדרכם נכנסים העקרונות של חוקי היסוד. אין שום גירסה, למיטב הבנתי, שאומרת שחוקי היסוד האלה חלים באופן ישיר על הפרט.

צ' עמית:

אני רוצה להתייחס דווקא לקטעים אחרים בחוק ולצאת מנקודת המוצא של הדברים של מר גוברמן. הוא תאר לנו תמונת מצב שיש עשרות ואולי מאות, ואם לכלול חקיקת משנה בוודאי אלפי דברי חקיקה שיעמדו בסכנה אם יישאר החוק במתכונתו הקודמת. לדעתי, היא הנותנת. המציאות הכלכלית של מדינת ישראל היא כזו שמגבילה את חופש העיסוק. מדינת ישראל, אני מצטער על ההקצנה בביטוי, היא במידה מסוימת עדיין מדינה בולשביקית, שבה פקידים חושבים מה טוב ומדינה מחליטה במידה רבה מה תעשה ואיך תעשה ומדוע תעשה. את הדברים האלה מתכוון החוק למנוע.

היו לי שיחות ארוכות עם יוזמי החוק, במיוחד עם היושב ראש הקודם של ועדה נכבדה זו חבר-הכנסת לשעבר אוריאל לין. הדברים נשקלו, נשקלו לעומקם, נדונו על כל השלכותיהם, והכוונה היתה ברורה: להוציא מידי המדינה את האפשרות להגביל, ולא לתת בידיה אותן אפשרויות, שכדוגמה, שר החקלאות מבקש מכם להעניק לו.

לכן אני מאד מאד תומך בחוק המקורי. אני חושב שהחוק כמות שנתקבל נותן אפשרות להגביל מסיבות סבירות, בדברים שהם בטובת הכלל, בתקנת הציבור, והוא מסלק ושומט את השטיח, ובצדק, מתחת לכל מעשי החקיקה האחרים. ודווקא הדוגמה שהביא מר גוברמן היא הנותנת. מה איכפת לנו אם יעסוק עורך דין גם בראיית חשבון? מה יקרה? במי זה יפגע? איזו סבירות יש כאן ומהי תקנת הציבור?

היו"ר א' גולדשמידט:

ומה יקרה אם אדם שישב עשרים שנה בבתי משפט והקשיב למשפטים ירצה לעסוק בעריכת דין בלי אישור של לשכת עורכי הדין?

צ' עמית:

לצורך זה יהיה רישיון. אני דיברתי על הגבלה של עורך דין מלעסוק בראית חשבון. אם תסבור המדינה, ובית המשפט יאשר, שתקנת הכלל מחייבת שעורך דין צריך רישוי, יהיה רישוי. אם יחשבו שאין צורך ברישוי, אני לא רואה שום אסון בכך שלא יהיה רישוי לעורך דין. אני אחליט אם אני רוצה לפנות לפלוני שלמד והורשה, ואחר יחליט שדי לו באלמוני שלא למד ולא קיבל רישיון אבל הוא טוען מצוין והוא מבין את החוק. מה קרה? לא קרה כלום?

היו"ר א' גולדשמידט:

אני רק מקווה שלא תעשה את זה ברפואה.

צ' עמית:

זה בדיוק ענין של רישוי לתקנת הכלל. נתתי רק דוגמה, אינני מחווה דעה בשאלה הזאת. קטונתי מלקבוע אם עורך דין צריך רישיון אם לא. על פניו אני לא רואה אסון אם לא יהיה רישוי, כמו במקצועות אחרים שהיום אין בהם רישוי. חוק רישוי שהתייחס אליו היועץ הנכבד של משרד התעשייה והמסחר מדבר על רישוי לסנדלר. למה צריך רישוי לסנדלר? אם הוא לא מתקן טוב את הנעלים, לא אלך אליו. ספר צריך רישיון? מתקין וילונות, שרברב ועוד בעלי מלאכה צריכים רישיון? אפשר להביא את הדברים עד אבסורד. יתכן שבאמת צריך רישוי לעורכי דין, ישקלו את הדבר, הענין בוודאי יבוא לוועדה מכובדת זו והיא תחליט.

היו"ר א' גולדשמידט:

לא לוועדה מכובדת זו, צריך יהיה ללכת לבית המשפט העליון.

צ' עמית:

קודם כל יהיה חוק, החוק יבוא לפני הוועדה הזו, או ועדת כנסת אחרת, ישקלו חברי הכנסת ויחליטו.

ד' דינאי:

כבר יש חוק. הענין לא יגיע לוועדה המכובדת.

י' קרפ:

כמי שתומך בחוק כפי שנחקק, האם אתה חושב שבשינוי פיסקת ההגבלה או בפירוט עילות אחרות שמתאימות לעילות של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בזה יש שוני לעומת ההסתמכות על טובת הכלל? האם בזה נפגם התיקון?

צ' עמית:

אינני משפטן, אבל אני רוצה לומר שלא זה הסעיף נגדו אני יוצא. שמעתי חוות דעת שהקטע הזה לא משנה מהותית את הענין. אני מבקש להציג את הצורך בחקיקה שתמנע את הגבלת חופש העיסוק. אני רוצה עוד להתייחס לדוגמה אחת ספציפית, אליה התייחס גם השר בדבריו על יבוא תוצרת חקלאית, חלילה וחס, ואליה רמז גם היועץ המשפטי של משרד התעשייה והמסחר, ולדבר על אותו סעיף שעל פיו מוסדרים נושאי סחר החוץ במדינת ישראל.

על פי פקודת הייבוא והייצוא יש צו מתן רישיונות ייבוא, והוא אומר כך: בכפוף להוראות צו זה, אסור לייבא כל סחורה לישראל. כלומר, הכל אסור אלא מה שהותר במפורש. דרך אגב, הצו הזה נקרא צו ייבוא חופשי... הגדרה מתאימה ל-1984, ואנחנו כבר ב-1994.

בבג"צ מישראל התייחס השופט חשין לענין הזה. הדיון היה בענין בשר, אבל כמובן שזה נוגע לכל ייבוא. אמר השופט חשין: הכלל הוא שאסור לייבא בשר לישראל והרשות המוסמכת רשאית לסרב ליתן רישיון אף בלא שתיתן טעם בצידו של סירוב. אכן כך נקבע דין בתקופת מלחמת העולם השנייה ואף בשנותיה הראשונות של המדינה, בשנות החמישים והשישים. באותן שנים של רזון במצרכים ובמטבע חוץ, נקבעה הלכה על פי מטרותיה המקוריות של פקודת הייבוא והייצוא, אז פקודת הסמכויות... השופט חשין סוקר דברים שאמר השופט אגרנט ואז הוא אומר: דברים אלה נשמעים באוזנינו כמו באו מעולם אחר, ואכן מעולם אחר באו. כך היה בשכבר הימים, בימי מלחמת העולם השנייה ובשנים הקשות שלאחר קום המדינה, בימים של צנע וקופה ריקה. האמנם ניתן לטעון כך כיום? והרי אסמינו ומחסנינו מלאו כל טוב, החנויות גדושות בשפע מן המיטב בעולם כולו. אכן קונסטרוקציה זו של איסור והיתר, איסור ככלל והיתר כיוצא מן הכלל, אבד עליה הכלח והרי היא כלא היתה. הצו על מכונו עומד.

נדרשתי לדברים אלה כדי להצביע על אותן תופעות ועל אותם מעשי חקיקה, שזו רק דוגמה אחת להם, שאבד עליהם הכלח, כלשונו של השופט, ושעל פיהם סבור מאן-דהוא שהוא זה שצריך לקבוע לאחרים מה לעשות וכיצד לעשות.

דבריו של השר צור יכולים אולי להמחיש את הענין. בא השר צור ואומר: אנחנו חושבים שצריך להושיב אנשים בגליל, אנחנו חושבים שהם צריכים לעסוק בחקלאות, אנחנו חושבים שהם צריכים לייצר ביצים, ולכן ניתן להם מכסת ביצים. זוהי פטרונות, שאני חושב שאין לה עוד מקום. אם המדינה חושבת שצריכים אנשים להתיישב בגליל, אולי תקים להם וילות ויעסקו דווקא בייבוא בשר לא כשר. מי אמר שאדם שחי במושב בגליל לא יכול לייבא בשר לא כשר? הם יכולים לעסוק בכל עיסוק אחר. בשורש הדברים האלה עומדת התפיסה: אנחנו יודעים מה טוב לך, אנחנו יודעים מה תעשה, אנחנו נחליט, אנחנו ניתן. את הדברים האלה בא החוק לסלק.

א' רביץ:

אני מוכרח לצאת להגנת השר. השר בטיעונים שלו לא אמר מה טוב לי ומה טוב לך. הוא דיבר על האינטרסים הבטחוניים והיישוביים של המדינה, והוא אמר שצריך להושיב שם ישובים ולתת להם להתפרנס בכבוד. נכון שנגזר מכך שמגדלי ביצים במרכז הארץ אולי לא יקבלו סובסידיה.

צ' עמית:

למה דווקא ביצים? אולי ירצו לייצר רהיטים.

א' רביץ:

צריך לדייק. השר צור לא דיבר כפטרון עלינו. הוא דיבר על ערכים מאז הקמת הישוב היהודי המתחדש. הוקמו ישובים בגליל ובנגב וצריך לדאוג להם לפרנסה.

צ' עמית:

אני רוצה לצטט את שר החקלאות הקודם כץ-עוז, שאינו חשוד בשנאת חקלאים, והוא אמר שיש יותר מדי חקלאים. הגענו ליעילות כזאת שהחקלאים הקיימים מייצרים יותר מכפי הצורך, וצריך לצמצם את מספר החקלאים.

הקשר בין החקלאות ובין הבטחון הוא מן הפרות הקדושות שעדיין חיות אצלנו. הזיקה שיצרו בין גידול ביצים ובין צרכי הבטחון היא מסוג הדברים שנועדו לעורר את הרגש הפטריוטי של כל אחד מאתנו ולהעביר דברים שאין ביניהם ובין בטחון ולא כלום.

א' רביץ:

יש תפיסה של אזורי פיתוח, אזורים מועדפים, והמדינה מסבסדת תעשייה - - -

היו"ר א' גולדשמידט:

חבר-הכנסת רביץ, זאת השקפתו של מר עמית. אתה בוודאי מניח שגם אני לא כל כך מסכים, אבל כל אחד והשקפתו. מר עמית, תהיה לך בעיה כשתבוא לבדוק את הנעשה במדינות הנאורות, לא במדינה בולשביקית כמו שלנו, כשתבדוק איך מתייחסים שם לחקלאות תצטרך לקבוע שמרבית מדינות העולם המערבי הן בולשביקיות. אבל יכול להיות שגם שם צריך לבטל את שלטון הפקידות.

צ' עמית:

נכון שבכל מדינות העולם החקלאות היא פרה קדושה, ויש לך סיבות.

היו"ר א' גולדשמידט:

ואתה מציע שקודם כל נשחט אותה כאן בישראל.

צ' עמית:

אני מוכן לקבל ולשלם את המחיר שבין מטרות חוק היסוד תהיה שמירה על החקלאות, ונוציא מזה את כל השאר.

היו"ר א' גולדשמידט:

אני מחזיר את ניהול הישיבה לידי יושב ראש הועדה.

צ' עמית:

כבוד היושב ראש, ניסיתי לטעון שבמדינת ישראל יש עשרות או מאות, ואם לכלול את חקיקת המשנה יש אולי אלפי הוראות שמגבילות את חופש האזרח לעסוק במה שלבו חפץ. בין השאר התייחסתי לדברים שאמר כאן שר החקלאות כדוגמה לך שמנימוקים של בטחון וציונות וכו', המדינה מנסה בתחום החקלאות כמו בתחומים אחרים לומר לנו מה נעשה ואיך נעשה וכמה נעשה. מבחינה זו החוק כפי שחוקק בזמנו עונה על הבעיות, וזו אכן היתה הכוונה של המחוקק, וההזדעקות היום אין לה מקום, לפחות לטעמי.

הוא הדין גם בהארכת תוקף ההוראות הסותרות בשנתיים נוספות. החוק נתן תקופת מעבר של שנתיים מאחר שהיה ער לבעיות, הדברים נאמרו במפורש גם בדברי ההסבר, גם במאמרים שנכתבו, בין השאר על ידי היושב ראש הקודם של ועדה זו חבר-הכנסת לשעבר אוריאל לין. אם יאריכו את התקופה בשנתיים נוספות, אנחנו עלולים גם לאחר שנתיים אלה לעמוד באותו מצב שאנחנו עומדים היום, כלומר שלא עשו כלום. נדמה לי שצריך לקבוע גבול ולקצוב זמן.

אני רוצה להתייחס במיוחד לשני סעיפים. סעיף 5(ב) הוא סעיף המקלט שמאפשר לכנסת לחוקק חוקים בניגוד לחוק היסוד. ההזדמן לי לשמוע את הרצאתו של השופט ברק בנושא זה, הוא הזכיר את קנדה שבה יש סעיף כגון זה, ומאז נחקק לפני כעשור שנים הוא תוקן פעם אחת בלבד.

י' קרפ:

הוא לא תוקן. השתמשו בו פעם אחת, ולא במישור הפדרלי.

צ' עמית:

במדינת ישראל יש אצבע קלה על הדק החקיקה. יש לנו ניסיון בחקיקות חירום למיניהן, שתוקנו במשך עשרות שנים, אחת לחצי שנה לתקופה של חצי שנה. הייתי מציע לרשות המכוננת - זה המעמד של הכנסת בחקיקת חוק זה - להמנע מהתיקון הזה ולא לתת למחוקק של היומיום את ההזדמנות ואת הכלים לשנות חוק יסוד בכל יום ויום.

הסעיף השני שאני רוצה להתייחס אליו הוא 2א, בענין התקנות. תקנות הן חקיקת משנה שנעשית בידי שר, ולפעמים בלחץ האירועים היא מוכתבת על ידי דרג הפקידות. בעצם מעבירים כאן סמכות לפגוע בחוק יסוד לדרג השני, ואם מדובר בחקיקת משנה מקומית - לרמה של רשות פלונית ואלמונית. נדמה לי שאין הדבר הולם רוחו של החוק.

לסיכום, אני מבקש להציע שהחוק הקיים יישאר כמות שהוא. אם בכל זאת תיווצר סיטואציה שבה הצעת התיקון תתקבל ותאומץ על ידי הכנסת, הייתי מציע להכניס את המגבלה לענין תקנות, שחקיקת משנה כזאת תיכנס לתוקף אך ורק באישור מוקדם של ועדה מועדות הכנסת, אולי ועדה זו שהיא ערה לזכויות היסוד.

ש' גוברמן:

שאלה אחת לענין חקיקת משנה. כידוע, תוכניות בנין ערים מקצות את האזורים בהם מותר להקים חרושת, מגורים וכו'. תוכניות בנין עיר מדורגת כחקיקת משנה, לא בחוק כותבים איפה יוקמו בתי חרושת. לפי השקפתך, אי אפשר להגביל את חופש העיסוק, כלומר כל אחד יכול להקים בית חרושת בכל מקום אלא אם כן החוק יקבע איפה יהיו איזורים להקמת עסקים למיניהם?

צ' עמית:

מר גוברמן, אני בטוח שכשם שנתת את הדוגמה הזאת אתה תיטיב ממני לתת דוגמאות שבהן חקיקת משנה מגבילה דברים אחרים, שאתה מתנגד להם ולא היית מפקיד אותם בידי מחוקק משנה. אתה תקפת אותי בנושא משפטי טהור, ואני הצהרתי על עצמי שאינני משפטן. אני לא בטוח שמה שאומר הוא הפתרון המשפטי הנכון, אבל אולי הייתי מגדיר בחוק התכנון והבניה שתקנות מהסוג הזה יאושרו על ידי הרשות המקומית. אני לא יודע ואני לא יכול לתת תשובה משפטית בענין זה.

י' רביב:

הכוונה שלנו היתה פחות או יותר למה שהתקבל בנוסח החלופי בענין ההגבלה של חקיקת המשנה.

היו"ר ד' צוקר:

מר צבי רייך, מנכ"ל מועצת החלב והבשר. בבקשה.

צ' רייד:

אני מייצג כאן כחמשת אלפים חקלאים, מהגולן עד אילת, שהם מתפרנסים ומקיימים את עצמם מענף החלב. ברור שאני לא יכול להסכים עם חלק מהדוברים כאן, ובוודאי לא עם מר ארליך. לפי דעתי, צריך להזדרז ולקבל מוקדם ככל האפשר את התיקון שמציעה הממשלה.

אני רוצה להביא לפני הוועדה את דאגת החקלאים. האוטונומיה עומדת בפתח, יש הסכמי גאא"ט, ויש גם חוק יסוד: חופש העיסוק, ואלה בעיות קשות מאד בשביל החקלאים. כל אחד שואל את עצמו מה יהיה. על מנת שלפחות בתחום אחד אוכל להבטיח שניתן לחקלאי את הכלים להמשיך לעבוד ולגור במקומו ולשמור על המדינה, אחר כך אגיד משהו גם בענין זה, צריך לקבל את התיקון לחוק יסוד: חופש העיסוק.

אתחיל בענין החלב. ענף החלב הוא אחד הענפים האחרונים שהם עדיין מסודרים במדינת ישראל. ענף החלב פועל ללא סיבסוד. לפני שלוש שנים בוטלו הסובסידיות, והענף הצליח להתארגן, לבנות לו מערכות פנימיות, והוא שומר על עצמו ומקיים את עצמו. חוק היסוד הזה בנוסחו המקורי עלול להרוס את הענף הזה.

כל מי שמתעניין בנעשה בעולם יכול לדעת שבכל מקום החקלאות מסובסדת. יש מדינות בהן הסיבסוד מגיע מעל 50%. במיוחד בענף החלב, שהוא ענף חיוני ובסיסי, יש תמיכה בכל העולם, בכל המדינות הנאורות. מישהו פה אמר שאנחנו מדינה מפורת, אני לא יודע למה התכוון. כל המדינות הנאורות בעולם תומכות בחקלאות ובוודאי בענף החלב.

חשוב לנו שענף החלב ימשיך לפעול באופן מסודר. הענף הזה הוא דוגמה ומופת. ענפים אחרים, שהם הרוסים בגלל כל מיני החלטות ומגמות שהתקבלו בשנים האחרונות, יכולים לקחת את ענף החלב לדוגמה, ללמוד ממנו ולבנות את עצמם ולשקם את עצמם כדי שיוכלו לפעול באופן מסודר כמו בעבר. אנחנו לא מדינה בולשביקית. לפחות חצי העולם עושה מה שאנחנו עושים.

בתחום הבשר, אני לא מדבר לא על כשרות ולא על דברים אחרים, אני מדבר שוב על החקלאים. יש כאלפיים חקלאים שעוסקים ומתפרנסים בתחום הבשר. אם ישאר החוק המקורי, גם כאן יהיה הרס. למי שלא יודע, תרשמו את המספר, אלפיים החקלאים האלה שומרים על כ-1.5 מיליון דונם קרקע של מדינת ישראל. אני לא חושב שמישהו אחר בתל-אביב או בכל מקום אחר יעשה את זה במקומם. הם עושים את זה בגולן, בגליל, בגליל התחתון, בנגב ובכל מקום. הם שומרים על אדמת מדינת ישראל.

היום יש מגמה להרחיב את הענף הזה על מנת לצמצם את הייבוא. מאחר שהמדינה לא מסוגלת לספק לעצמה את כל תצרוכת הבשר, יש ייבוא. זה מספר שנים שגם בענף הזה הצלחנו לבנות מערכת כלים, ואחרי הרבה שנים בהן חקלאים עזבו את הענף הזה, היום אנשים מתפרנסים בו בכבוד ואנחנו רוצים לאפשר להם את זה. אני חושב שאלה הדברים שהשר דיבר עליהם. אני מייצג כאן לא רק אינטרס כלכלי, אני מייצג כאן גם אינטרס ערכי. חשוב מאד שהאנשים האלה יחיו בכפר.

שני הענפים - החלב והבשר - הם ענפי יסוד של מדינת ישראל והם משרתים את המטרות שלה, ואסור לתת יד להרס הענפים האלה. תודה רבה.

ר' גוברין:

אף אחד לא חולק על הזכות והמגמה של מדיניות ממשלתית להגן על יצרני בשר, לפחות לא על מה שאמר כאן השר. אבל אין הכרח שההגנה הזאת תעשה בדרך דרקונית כמו הגבלת חופש עיסוק. כאשר יש תחרות האיכות עולה ויצרנים מקומיים חייבים לקבוע לעצמם סטנדרטים שיעמדו בתחרות. אפשר בדרכים שונות לתגמל את מי שמגינים

על הקרקעות, ולא בהכרח בדרך שפוגעת בעסק כמו שלנו או הרבה עסקים אחרים. מפני שלעומת אלפיים החקלאים שעוסקים בענף הבשר בעסק שלנו לבדו יש 120 אלף לקוחות בשנה. 120 אלף לקוחות אלה זכאים ליהנות מבשר מעולה במחיר סביר. אין הכרח למנוע מהם את זה כדי להגן על אלפיים החקלאים. ניתן למצוא דרכים אחרות להגן עליהם מבלי להגביל את חופש העיסוק.

צ' רייד:

חצי מבשר הפרה הוא בשר לא כשר, וזה בשר טוב. זאת אומרת שמי שרוצה לעסוק בזה יכול לעשות בשר כשר מאותם חלקים שהחברה של מר גוברין מחפשת. רוב הבשר הזה הולך לשוק הערבי, אבל אין שום סיבה שלא יופנה גם לשוק היהודי. אלפיים החקלאים בענף מייצרים כ-25 אלף טון בשר בקר. חצי הכמות הזאת, 12.5 אלף טון הם הבשר הלא כשר שנמכר בשוק ערבי, בישראל וגם בשטחים.

אחת הסיבות לעלית המחיר בשנים האחרונות היא שהמיגזר הערבי קנה כמויות גדולות של הבשר הזה. הוא יעלה באופן קבוע את המחיר. אם יש בעיה בשוק הזה, המחיר נופל.

אפשר להתארגן להשתמש בחלקי הבשר האלה, לנקר אותם. לא צריך לייבא. צריך לדעת שאותו בשר איכותי שמדברים עליו הוא מסובסד בחו"ל ב-50%, ולכן ייבוא בשר כזה הוא סכנה ופגיעה ביצרנים מקומיים.

א' בנאי:

כשאנחנו מייבאים היום בשר מארצות-הברית, אנחנו יד שניה. כשאנחנו קונים בשר בארץ - אנחנו יד חמישית. קצת ייעול... בארצות-הברית אין שום סיבסוד לבשר, ומחירו חצי מהמחיר בארץ.

צ' רייד:

יש שם סובסידיה גדולה מאד לגרעינים.

ד' דינאי:

אשתדל לא לחזור על דברים שנאמרו, ולכן ההערות שלי יהיו יותר במישור עקרוני משפטי מאשר במישור הקונקרטי של החקלאות, למרות שזה העניין שלשמו באתי לכאן. אנשים שאומרים, ובצדק, שחוקה היא דבר חשוב, שצריך להתייחס אליה בדחילו וברחימו, בעיקר כשבאים לתקן אותה, צריכים גם לזכור שאותם דחילו ורחימו צריכים לכוון אותנו גם כשיוצרים את החוקה. גם שיוצרים חוקה מלכתחילה ראוי היה לשקול את הדברים באותה זהירות ובאותה יסודיות שבה דנים היום בתיקון. נדמה לי שלא צריך לנבור יותר מדי בדברי הכנסת כדי לראות שחוק יסוד: חופש העיסוק לא התקבל במידת הזהירות והיסודיות שהיתה צריכה לאפיין חוקה. אם הכנסת, שעוסקת בזה כאסיפה מכוונת, רוצה שיתייחסו למעשה חקיקה שלה בחוקה בכבוד הראוי ויקנו לו את העליונות הראויה, להבדיל מחוק רגיל, נדמה לי שגם אינטרס של הכנסת צריך להיות שחוקים כאלה לא יתקבלו אגב אורחא.

אני מצטער להגיד שחוק יסוד: חופש העיסוק, עם כל הכבוד שאני רוחש לחלק מיוזמיו, לא התקבל בדרך שהיה צריך להתקבל חוק יסוד. זאת עובדה. רוב הגורמים המקצועיים שעסקו בו, להבדיל אולי מהגורמים הפוליטיים, יסכימו עם זה. עברה תקופה קצרצרה ביותר מאז הוצגה הצעת החוק בכנסת ועד שהחוק עבר. החוק עבר - בכך מודים כולם - בלי תשומת הלב הראויה מצד חברי כנסת.

אין שום בושה בכך שהאסיפה מכוננת מתקנת מה שהיא עשתה. כולנו בני אדם. חוק היסוד הזה לא ירד עם לוחות הברית. כל ההקצנה בדברים, כאילו חס וחלילה לגעת בדברים שמא הורסים את החוקה של מדינת ישראל, היא לא במקום. ההקצנה הזאת מיותרת, היא רק תפריע לשיקול ענייני. גם בית המשפט העליון טועה ומודה בזה. לא רק בכך שהוא עורך דיון נוסף ומבטל הלכות קודמות אלא גם בפסיקה רגילה הוא לפעמים משנה פסיקות קודמות שלו. אין בזה שום בושה. מה האסון הגדול אם היום נבדוק את עצמנו ואולי נגלה שיש כמה דברים שראויים לתיקון?

היו"ר ד' צוקר:

גם היום יש איזה שהוא לחץ, מגורמים שאתה מכיר, שנעשה דברים באותה חופזה.

ד' דינאי:

עם כל הכבוד, נדמה לי שאת החופזה הכנסת עצמה יצרה בכך שקבעה לעצמה תאריך סופי ב-12 במארס. עכשיו אין ברירה - - -

היו"ר ד' צוקר:

אני רק מציע לדבוק בקו. אם אומרים לעשות דברים ביסודיות, גם כשמתקנים צריך לעשות ביסודיות.

ד' דינאי:

אני מעז לומר שהתיקון המוצע היום לא נעשה בחופזה. שנתיים עובדים עליו. נכון שלאחרונה נוצרו נסיבות שהוסיפו בהילות מיוחדת. אבל בניגוד לרושם שעלול להוצר בציבור, על התיקון הזה עובדים כבר שנתיים. היושב ראש הנכבד בוודאי יודע את זה. חופזה זה הדבר האחרון שאפשר להגיד על התיקון הזה. מאז התקבל חוק היסוד המקורי החלו לעבוד על התיקון, כי כבר אז היה ברור שיש צורך בתיקון.

היו"ר ד' צוקר:

אמת ויציב. אני התכוונתי לעבודה של הכנסת.

ד' דינאי:

חבל שלאחרונה הצטרפו כל מיני שיקולים שהם לא בהכרח ענייניים, והם גורמים הקצנה פוליטית מיותרת שקצת מעוותת את השיקולים הענייניים שתייבים להנחות אותנו.

מי שמעמידים מול התיקון הזה את כבודה של החוקה והדמוקרטיה הישראלית עושים, לדעתי, עוול לחוקה ולדמוקרטיה הישראלית, שכבודה במקומו מונח והיא לא צריכה את מליצי היושר האלה.

מוטב היה שיסתכלו בחוק יסוד אחר, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהוא לדעת כולי עלמא הרבה יותר חשוב ויסודי מחוק יסוד: חופש העיסוק, ודווקא שם משום מה הכנסת דיברה בקול ענות חלושה. ראשית, היא מאשרת את כל הדינים הקיימים ולא נוגעת בהם, מאשרת אותם בסעיף 10 לחוק. כלומר, חוק היסוד הזה מתייחס רק לדינים שמכאן ואילך. כל אותם דינים בעייתיים, תקנות ההגנה וכו', כולם מוגנים בפני החוק הזה. שנית, חוק היסוד לא משוריין בפני חוק רגיל. דווקא אותן זכויות אדם, שלכאורה צריכות להיות החשובות ביותר בחקיקה הישראלית, דווקא הן לא זכו כמעט לשום הגנה. ואילו חופש העיסוק, זכות שברוב ארצות העולם כבר ירדה מסדר היום משום שהיא נחשבת זכות שולית יחסית, בעיקר במדינות הרווחה שמתערבות בכלכלה על ימין ועל שמאל, דווקא היא זכתה פתאום להגנה דיספרופורציונית והיתה למוקד הדין.

נדמה לי שבענין זה קצת מתבלבלים ומכניסים פנימה גם חירויות אחרות שלא קשורות לחופש העיסוק, למשל החופש מדת. הדבר הרלוונטי ביותר לנושא של ייבוא בשר כשר הוא דווקא החופש מדת ולא חופש העיסוק. אבל החופש מדת עוד לא זכה עד היום להגנה בחוק הישראלי. החופש מדת או חופש הדת, חופש האמונה הדתית לא מופיעים בכלל בחקיקה הישראלית. לעומת זאת חופש העיסוק זכה להתייחסות אולי קצת מופרזת, מי שדואגים לאלמנטים דתיים מוטב שירכזו את מאמציהם בחקיקת חוק יסוד שיבטיח את החירות מדת, שהיא לא מוגנת היום.

העובדה שיש כמה דינים שאולי הם לא תעודת כבוד למחוקק הישראלי בשנות התשעים, כגון כמה דברי חקיקה מנדטורית, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים ועוד כמה חוקים, שאני מודה ומתוודה שיש בהם אלמנטים קצת רגרסיביים שלא מאפיינים דמוקרטיה בשנות התשעים, היא כשלעצמה אינה מחייבת לעשות בשיטת זבנג-וגמרנו איזה מין חקיקת-על כזאת שהנשורת הרדיואקטיבית שלה תיפול על תחום רחב מאד, שאף אחד עוד לא יודע מהו, בעצם אף אחד עוד לא ישב לבדוק מהו, ובין השאר אולי גם יטפלו בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, פקודת הייבוא והייצוא ועוד כמה דינים שאולי ראוי היה היום לחוקק אותם אחרת.

אבל העובדה שהמחוקק - הכנסת - לא רוצה להטריח את עצמו לבדוק אחד לאחד כל אותם דינים שאולי צריכים תיקון, והם צריכים תיקון, אבל תיקון נקודתי, היא כשלעצמה לא סיבה לעשות את זה בשיטה קלה, לזרוק איזה חוק יסוד, יהיה מה שיהיה ונראה. בעצם מה שקורה הוא שבמקום שהכנסת תעשה את העבודה שהיא היתה צריכה לחוקק, והיא לחוקק מחדש את חוק הפיקוח או את דיני הייבוא והייצוא, אם באמת יש מקום לעשות זאת, וכמובן שלא אני אחליט על זה, במקום שתעשה טיפול נקודתי, שהוא טיפול זהיר יותר, נבון יותר וענייני יותר, עושים משהו כללי ואגב אורחא במשיכת קולמוס גורפת מערערים מן היסוד מערכות דינים אחרות, שלא היתה שום כוונה לערער אותן. אם נלך היום ונשאל, אם כי אולי זה לא רלוונטי מבחינה משפטית, אם נשאל אותם חברי כנסת שהצביעו במליאה, ועשרים וכמה חברי כנסת שהצביעו בשעתו על אותו חוק יסוד שעבר בחופזה, אם נשאל אותם אם היו מודעים לכך שבחקלאות יקרה כך וכך, ובתעשייה ובמסחר יקרה כך וכך, וביחסי עבודה יקרה כך וכך, אני מעז לומר שבכנות חלק גדול מהם יגידו שלא היו מודעים וגם לא התכוונו לזה.

נכון שבדיעבד כשקורה משהו יש תמיד מי שמנסים להיבנות ממנו. זאת עובדת חיים. גם כשעושים שגיאות משפטיות או או אחרות תמיד יש כמה אנשים שיפיקו רווח מהשגיאות האלה וינסו להנציח אותן, יאחזו בהן כבקרנות המזבח וכבר ימצאו סיבות להגיד למה טוב שהשגיאות האלה יישארו בספר. אבל זה לא צריך להיות השיקול העיקרי שבגללו לא נשקול את השיקולים הרחבים יותר.

אסתפק בדברים האלה, לא התרכזתי בענין החקלאות מאחר שאת הדברים הספציפיים בענין זה כבר היטיבו להסביר קודמי.

א' ארליך:

כמה משפטים להשלמת דברי. אדוני היושב ראש, להערכתך אתה היום שומר החותם. אתה היום יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט. לראשונה בתולדות הבית הזה מגיע תיקון לחוקה.

ש' גוברמן:

ומה בדבר חוק יסוד: הכנסת?

א' ארליך:

אני מדבר על זכויות אדם שקיבלו ביטוי בחוקי יסוד. זכויות אדם זה הפרק המרכזי בכל חוקה. בארצות הברית במשך מאתיים שנה היו בסך הכל 26 תיקונים לחוקה. תיקון לחוקה לא עושים בקלות ראש, לא תיקון-אינסטנט.

אני מתרגש במעמד הזה. אני נלחם כאן ממש על פרנסתי. היו כאן ששה או שבעה נציגים של החקלאים, כל אחד קיבל עשר דקות ובסך הכל שומעים מאזן מסוים. ועוד נשמעו נציגים של התעשיינים ושל משרד התעשייה והמסחר. אני מבקש סבלנות וסליחה על כך שאני מרשה לעצמי לגלוש ולהוסיף עוד כמה משפטים.

פרט לסעיף 5(ב), להערכתי, התיקון המוצע לא צריך לעורר בעיה גדולה לכל שוחרי הדמוקרטיה והחוקה, יש כאן דברים שהם יותר בבחינת תיקונים קוסמטיים, שאולי באו להפיס דעתם של החקלאים שיוכלו לישון טוב בלילה. לעומת זאת סעיף 5(ב) הוא סעיף שמסרס את החוקה, זה סעיף שנותן מעמד חוקתי לחוק בסתירה לחוקה. זה סעיף שלא מצוי בחוקה של אף אחת מהמדינות. מביאים לדוגמה את קנדה, ושמענו מגב' קרפ שבמשך עשר שנים לא נוצל הסעיף הזה ברמה הפדרלית. פעם אחת הסעיף הופעל ברמה המקומית, לקחו פסק דין של בית המשפט העליון ונתנו לו מעמד של חוק. אין משטר חוקתי בעולם שבו אפשר שחוק רגיל יסתור את החוקה. אין דבר כזה. בישראל חוק חוק היסוד לפני שנתיים, סוף סוף חוקק, והנה במשבר הקואליציוני הראשון כבר רצים להרוס את כל החוקה על ידי השתלת סעיף 5(ב).

סעיף 5(ב) הוא מסוכן במיוחד מפני שאם יכניסו סעיף כזה בחוק יסוד: חופש העיסוק, מחר אפשר יהיה להכניס סעיף כזה גם בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

אני חושב שיש שתי אפשרויות. אפשרות אחת היא שהחוק יישאר בועדה לעיון וללימוד רציני של הנושא, ואז לנציגי החקלאים תהיה תקופה מסוימת לברר שאלות, מה יקרה אם יהיו עתירות לבג"צ נגד תקנות ספציפיות. היועצת המשפטית לועדה היא עורכת דין מצוינת, היא מכירה את פסק דין איגלו, והיא תוכל להסביר שכבר היום בג"צ אמר את דברו, לפחות השופטת דורנר, השופטים האחרים לא רצו להתייחס לנושא, השופטת דורנר נכנסה לנושא הספציפי והתייחסה למושגים של תכלית ראויה וטובת הציבור ונתנה להם פרשנות רחבה. כך שאין דחיפות בענין הזה.

אני מזדהה עם החקלאים, אבל אני חושב שהנוסח של החוק הקיים מגן עליהם. גם הם אומרים שיכול להיות שהוא מגן עליהם, אבל הם לא יודעים מה יקרה.

אם תשנו אפילו פסיק אחד בחוק המקורי ותעבירו את הצעת החוק למליאה, זה מזמין את הכנסת סעיף 5(ב) שמשמעותו הרס החוקה.

עוד משפט אחד בענין עיסקת החבילה לגבי חוקי היסוד.

היו"ר ד' צוקר:

ביקשתי בתחילת הדברים לכבד את הדיון הזה ולא להכנס למימד הפוליטי. זה לא בענינו של אף אחד מהיושבים בחדר זה.

א' ארליך:

בסדר. עוד הערה עניינית לגבי סעיף 5(ב). זה הסעיף שנגדו יוצאים חוקה-לישראל וכל מי שהחוקה חשובה לו, זה הסעיף שהוא הסכנה הנוראה, זה הדגל השחור. אם כבר מכניסים את סעיף 5(ב), בצורה כזאת או אחרת, המשמעות היא פגיעה בפרנסתו של אדם שהוא נקי כפים ושומר חוק, ולכן ההגינות מחייבת להוסיף סעיף פיצויים. אם יש חקיקה שמגבילה עיסוק של אדם, בגלל לחץ קואליציוני, צריך לפחות לפצות אותו.

בדברי המבוא להצעת החוק נאמר: ועדה של משפטנים שמינה שר המשפטים לענין חוק יסוד: חופש העיסוק, המליצה על תיקון חוק היסוד כמובא להלן. מכאן אפשר היה להבין שועדת המשפטנים הכניסה גם את סעיף 2 להצעה, הוא סעיף 5(ב) לחוק. חבר-הכנסת זנדברג שאל את מר גוברמן אם ועדת המשפטנים בעבודתה התייחסה גם לסעיף 5(ב). ומר גוברמן בהגינותו הרבה אמר: לא, אנחנו לא התייחסנו. זאת אומרת שמשרד המשפטים בעצם מטעה את חברי הכנסת בדברי ההסבר. אדוני היושב ראש, לדעתי אסור לעבור בשתיקה על כך שהכנסת מקבלת דברי הסבר שבהם יש דבר שהוא לחלוטין לא נכון.

היושב ראש הקודם של הועדה, חבר-הכנסת לשעבר אוריאל לין התייחס לדברי ההסבר להצעת החוק, ודבריו צורפו לעתירה לבג"צ: "נראה לי כי נעשה מעשה של חוסר אחריות הגובל בהטעיה בדרך שבה נוסחו דברי המבוא להצעת החוק. מה שנעשה כאן הוא דבר תמוה, מוזר ובלתי תקין. לא פחות משישה שרים המכהנים כיום בממשלת ישראל היו חברי ועדת החוקה חוק ומשפט והם השתתפו בדרגות שונות של מעורבות בעיצובו וניסוחו של חוק יסוד: חופש העיסוק הקיים. דברי המבוא רוצים לשכנע את הקורא כי לחוק יסוד: חופש העיסוק לא ניתנה תשומת לב נאותה למבנה, כי החוק לוקה בחוסר הגיון וכי יש בחוק זה עקרונות אשר אינם ניתנים להסבר. רזכם ואומר כי חוק יסוד: חופש העיסוק נעשה על ידי הכנסת בזהירות רבה, לתכליות מוגדרות ועל פי מחשבה תחילה. קוימו שבע ישיבות במליאה ובוועדת החוקה. מה שנאמר בדברי המבוא פוגע בכנסת ישראל, ולדעתי גם בממשלת ישראל עצמה. זוהי דרך בלתי הוגנת. לא יתכן שכך יירשם בדברי הסבר שכל דברי הסבר הם מסמך רשמי, חלק ממעשה חקיקה, ויש בהם להשפיע על הכנסת ועל הציבור הרחב."

לדעתי, צריך לזמן את מר אוריאל לין כדי שישמיע את דבריו בפני הועדה.

היו"ר ד' צוקר:

תודה רבה.

ד"ר יפה זילברשץ, מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. בבקשה.

ד"ר י' זילברשץ:

הקונוטציה של האינטרסים שהובאו כאן היתה בשני היבטים: ההיבט של החקלאות וההיבט המסחרי, וההיבט של הכשרות. הנושא הכללי של חופש העיסוק ובכלל הרעיון של חופש העיסוק כזכות משלב בתוכו בעיות רצינית מבחינת זכויות האדם. אנחנו מתייחסים לשני סוגים של זכויות אדם: זכויות פוליטיות, חירויות, חופש הביטוי, חופש הדת והחופש מדת וכדומה; והסוג השני הן הזכויות הכלכליות - זכות של אדם לחינוך, זכות לעבודה וכדומה. מהו חופש העיסוק? זאת זכות או חירות שלי לעסוק בכל מה שאני רוצה וזאת יכולה גם להיות הזכות שלי לעבודה, כלומר לדאוג לאינטרסים, כמו האינטרס של חקלאים שתהיה להם עבודה, וגם במובן המסחרי לתת לכל אדם אפשרות לצרוך, לעסוק וכדומה.

זכות חופש העיסוק היא בעייתית, ושלוש הבעיות שעולות היום הן עדיין לא סוף פסוק לבעיות שהזכות הזאת תעורר, כי היא מעצם טיבה וטבעה זכות קשה ובעייתית, מעצם היותה בלתי מוגדרת ונושקת בשני תחומים שמתערבות בהם תפיסות פוליטיות וכלכליות שונות. מצד אחד בשם חופש העיסוק אתה יכול לבוא עם תפיסה מאד סוציאליסטית, מצד שני בשם חופש העיסוק אתה יכול לבוא עם תפיסה מאד קפיטליסטית, ושני הדברים ייחשבו חופש העיסוק. זאת זכות שרק עכשיו מתחילה הבעיות בה, ואנחנו צריכים להבין שהדיון עכשיו רק מתחיל את הפרשה ולא מסיים אותה. זאת הערה כללית בתגובה לדברים ששמעתי. לכן אני לא אכריע ולא אנסה להביע דעתי בענין הזה, כי הוא סבוך גם מעבר לכל מה שנאמר כאן. אני אתייחס למבנה הקונסטיטוציוני של החוק, בעיקר לאחר שנזדמן לי בשנה שעברה להשתתף בדיוני ועדת החוקה בנושא הכללי של חוק זכויות האדם.

ראשית, אני מברכת על התיקון של סעיף 1. אני חושבת שהתיקון של סעיף 1 מעלה את נוסח החוק לתיאום עם עקרונות של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. יש לנו גם הקדמה לחוק בסעיף 1, העיגון של "ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", שתואם לנוסח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אני חושבת שגם התיקון "אלא בחוק או בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחוק" הוא מבורך, במיוחד לאור הדוגמה שניתנה כאן מחוקי התכנון והבניה, כי יש דברים שהמחוקק לא יכול לתת עליהם את הדעת. על הדברים האלה אני מברכת.

מה שלא ברור לי הוא מדוע מסתפקים, כדי להשיג את התוצאות לבעיות הספציפיות היום, בתיקונים לסעיפים 2 ו-3. סעיף 2 מדבר באופן כללי על הדרך לשינוי חוקי היסוד. החוק המקורי אמר שאת חוק היסוד לא ניתן לשנות אלא באמצעות תיקון לחוק יסוד זה שיתקבל ברוב של 61. כלומר, שינוי חוק יסוד באמצעות תיקון חוק היסוד עצמו. כאן יש הצעה אחרת, ששינוי חוק היסוד ייעשה בחקיקה רגילה תוך כדי ציון העובדה שנעשה שינוי בחוק יסוד.

היו"ר ד' צוקר:

לא. סעיף 5 לחוק המקורי נשאר.

ד"ר ז' סגל:

יש כאן המצאה חדשה, אפשר גם לשנות וגם לפגוע.

י' קרפ:

אני מבקשת להבהיר. יש סעיף אחד שמדבר בשינוי חוק היסוד. שינוי במשמעות של שינוי העקרונות שלו, קביעת עקרונות אחרים, קביעת סייגים אחרים, קביעה של דברים יסודיים שהחוק עוסק בהם. לזה נקבעה דרך - השינוי יהיה רק בחוק יסוד.

יש סעיף אחר שמאפשר לפגוע בחוק יסוד, בלי לשנות את העקרונות של חוק היסוד. אפשר לפגוע באופן נקודתי בזכות יסוד שלא לפי הפרמטרים שחוק היסוד קובע. זה עדיין לא משנה את הפרמטרים של חוק היסוד ולא משנה את העקרונות של חוק היסוד, זה רק לא מתאים לעקרונות של חוק היסוד. ולזה נקבעה דרך של חוק אחר או תקנות מכוח הסמכה מפורשת.

ד"ר י' זילברשץ:

לא ברור לי למה יש צורך לעשות קונסטרוקציה כל כך סבוכה, ולא לקבוע את הדברים בצורה מפורשת ולא כעקרון כללי. אם הבעיה היא אד-הוק, למה לא מתייחסים לבעיות שהן אד-הוק בשמן ולא מכניסים אותן כתיקונים או כחקיקה ספציפית.

ש' גוברמן:

חוק יסוד עצמאי?

ד"ר י' זילברשץ:

לא חוק יסוד עצמאי.

ש' גוברמן:

אין דרך אחרת.

י' קרפ:

איך אפשר בחוק רגיל לחרוג מעקרונות של חוק יסוד?

ד"ר י' זילברשץ:

אולי בתיקון לחוק יסוד כדי לא לקבוע עקרון - -

ש' גוברמן:

בדיוק את זה רצינו למנוע.

ד' דינאי:

את כל סעיף 5(ב) אפשר להעיף החוצה בתיקון לחוק היסוד, ואז נשאלת השאלה מה הטעם בהגבלה נוספת בחוק יסוד נוסף.

ד"ר י' זילברשץ:

לא ברור לי למה נבחרה החלה כללית לגבי צורת הבקורת השיפוטית. אנחנו יודעים שכל הנושא הזה שנוי במחלוקת גדולה, הן לגבי חוק יסוד זכויות האדם והן לגבי חוק יסוד: החקיקה. השאלה שלי אם אמנם השינוי הזה עומד בתיאום למה שהיום מתגבש בעקרונות של חוק יסוד: החקיקה, כדי שלא יוצר מצב שמשנים את חוק יסוד: חופש העיסוק ברוח כזאת, ולאחר זמן קצר יתקבל חוק יסוד: החקיקה, שקובע עקרונות שונים בענין בקורת שיפוטית על חקיקה.

ש' גוברמן:

הפרק שהיה בנוסחים הקודמים בענין בית משפט לחוקה, הושמט.

ד"ר י' זילברשץ:

השאלה היא אם חוק יסוד: החקיקה לא יקבע שום דבר לגבי בקורת שיפוטית. אם אין עוד חיקוק בענין בקורת שיפוטית, וזה יהיה החיקוק היחיד בנושא.

ש' גוברמן:

התיקון שהיה בנוסחים הקודמים היה תיקון-אגב לחוק יסוד: השפיטה. התיקון בא במסגרת חוק יסוד: החקיקה, אבל הוא תיקון לחוק יסוד: השפיטה. זה הוכנס כאן מפני שזה עכשיו אימננטי.

ד"ר י' זילברשץ:

השאלה היא אם יש סיכוי שזה יפגע בחוקי יסוד אחרים, ואם מבינים שאם זה לא יופיע בחוקי יסוד אחרים תהיה לכך השפעה גדולה מאד בנושא הבקורת השיפוטית על חקיקה, שהוא הנושא השנוי במחלוקת.

ש' גוברמן:

זאת לא בהכרח סתירה.

ד"ר י' זילברשץ:

אני מעלה את זה כשאלה. הבעיה היא חוסר אחידות.

אני חוזרת להערתי הקודמת. אנחנו צריכים להבין שאנחנו מכניסים כאן מסגרות שהן חסרים רציניים בחקיקת יסוד אחרת, ואנחנו צריכים להביא בחשבון שבית המשפט ישתמש בהן כדוגמאות לדברים חסרים, ולתת את המשמעות של סעיפים 2 ו-3 לתיקון מבחינה קונסטיטוציונית במשפט הישראלי.

אני מגדירה את עצמי כאדם די פרגמטי, אבל אני לא רואה את הבעיה הגדולה בדיון הכללי. אני רוצה לנסות להציע פתרון יותר פרגמטי. סעיף 4 הוא סעיף שמירת דינים. נתנו פבחוק המקורי נתנו פסק זמן של שנתיים להתאמת החקיקה הקודמת למצב החדש. אולי זה פסק זמן קצר מדי. אני לא רוצה להכריע לכאן או לכאן מה טוב, כי יש בעיות מאד רציניות. בשעתו דובר על תקופה של חמש שנים לשמירת דינים, ואולי זו תקופה יותר סבירה להתאמת החקיקה הקודמת למצב הנוכחי. כדי לא לעשות דברים בחופזה ולקבוע קביעות כמו סעיפים 2 ו-3, שיוצרים תקדימים קונסטיטוציוניים מאד משמעותיים, אולי אפשר לקבל החלטה שתהיה תקופה של חמש שנים להתאמת החקיקה הקודמת לעקרונות של חוק היסוד. זה ירגיע קצת את הרוחות ואת המערכת.

ד' דינאי:

לחלוטין לא. כבר היום יש בעיות.

ר' גוברין:

מערכות יקרו.

ד"ר י' זילברשץ:

אני לא מכריעה שהתקופה צריכה להיות חמש שנים אלא מנסה להציע פתרון שיכולה להיות תקופה יותר ארוכה שתיתן מקום למחשבה.

היו"ר ד' צוקר:

גם בהצעות חוקי יסוד אחרים התקופה היא חמש שנים.

ש' גוברמן:

יש חוקים ותקנות שחוקקו כבר אחרי 12 במארס 1992 והם סותרים את חוק היסוד.

ד"ר י' זילברשץ:

צריך לחשוב מה לעשות בקשר להחוקים האלה.

ש' גוברמן:

חוק הסדרים במשק המדינה קבע הסדר לשיווק ביצים. החוק הזה התקבל כשבועיים או שלושה שבועות לאחר קבלת חוק יסוד: חופש העיסוק, ולכאורה זה חוק בלתי חוקתי.

ד"ר י' זילברשץ:

על זה עוד לא דיברתי.

יש לנו שני מצבים בחקיקת יסוד. באופן אופטימלי צריך היה להיות מצב אחד, יש לנו חוקה וכל המערכת צריכה להתאים את עצמה לחוקה. דובר רבות על כך שמערכת לא יכולה להתאים את עצמה ביום אחד וצריך פרק זמן לעשות התאמות. לגבי חוק יסוד: חופש העיסוק, שוב כחוק יחיד, בחוקים אחרים זה לא נזכר, נקבע פרק זמן של שנתיים. בחוק יסוד: כבוד אדם וחירותו נקבע עקרון של שמירת דינים. כשדובר על חוק יסוד זכויות האדם דובר על תקופה של חמש שנים.

מתברר שעד 1992 נתנו תקופה של שנתיים, ואני מבינה שהתקופה הזאת היתה קצרה מדי, עדיין לא התאימו את החקיקה הקודמת. אפשר קודם כל לומר שניתן יותר זמן להתאמת החקיקה שעד 1992, ארבע או חמש שנים. לכן מה שמוצע בענין זה בהצעת התיקון מקובל עלי.

לגבי חקיקה עתידית, אני חוזרת על מה שאמרתי קודם, אם קיימת בעיה ספציפית כמו בנושא החקלאות או בנושא אחר, שיכריעו בענין והוא ייקבע במפורש בחוק היסוד, גם אם זה נראה לא אלגנטי ואולי לא מקובל. כי מה שיכול לקרות בגלל סעיפים 2 ו-3 שהם כלליים ושתהיה להם השפעה קונסטיטוציונית רחבה הוא אולי חמור יותר מאשר קביעה מפורשת בנושא ספציפי שידונו בו.

י' קרפ:

ציינת בצדק בפתיחת דבריך שיש הבדל בין העקרון של חופש העיסוק לבין קביעת מדיניות שמזינה אותו ושיכולה להיות בכיוון זה או אחר. מה שאת מציעה למעשה אומר לקבע בחוק יסוד את המדיניות, בהבדל מהעקרון של חופש העיסוק.

השאלה היא אם במדינה כמו ישראל, כשאנחנו עדיין מעצבים את המדיניות הכלכלית, החקלאית וכו', יש מקום לקבוע בחוק יסוד מדיניות מסוג כזה? הדברים זורמים, משתנים. מדוע למרות הפגם האסתטי, ולמרות נימוקים נגד עיגון הסטיות בחוק היסוד עצמו, מדוע ובשם מה את טוענת להעדיף את הדרך הזאת על הדרך של תיקון בחוק.

ד"ר י' זילברשץ:

לו הייתי משוכנעת ששני העניינים שמדובר בהם היום הם היחידים ובהם גמרנו, בוודאי עדיפה הדרך של תיקון מפורש בחוק. ברגע שיש סעיף כללי זה פותח פתח להמון תיקונים, והשאלה מה עדיף. אני לא קובע, אני רק מעלה את הבעיה.

היו"ר ד' צוקר:

אני רואה לעיני קואליציה וראש ממשלה שצריכים לתקן חוק כזה פעמיים בקדנציה, ואחרי כן הם מתאשפזים... אני רואה את הקשיים בתיקון הזה. אני לא חושב שיהיה ראש ממשלה שיסכים לתקן פעמיים בקדנציה. פעם אחת ואחרי כן יבין שיותר הוא לא עושה מהלך כזה.

ד' לחמן-מסר:

הסעיף של אובררייד לכאורה מגלה מטרה של קביעת הסדר זמני שיש בו כדי לפגוע בחוק היסוד. האם את רואה קושי קונסטיטוציוני במבנה של סעיף האובררייד שהוצע לנו על ידי הממשלה, ואם את מכירה סעיפי אובררייד שונים בתפיסתם.

ד"ר י' זילברשץ:

מבחינה קונסטיטוציונית, אני חושבת שאם עושים את השינוי במפורש בתוך חוק היסוד זה בולם במידה רבה שינויים בחוק היסוד. אם יש צורך חזק מאד, תבוא הכנסת כרשות מכוננת ותאמר את דברה. אני חושבת שבדרך אחרת יהיו שינויים רבים יותר.

מ' הילב:

האם החקיקה של חוקי יסוד וסעיף ההגבלה, שאי אפשר לשנותו אלא ברוב חברי הכנסת, היינו ברוב של 61, שעה שהחוק עצמו מתקבל ברוב של שנים נגד אחד, האם זה חוקתי? אני מעלה את השאלה גם לענין חוקי היסוד שנמצאים על שולחנה של ועדת החוקה.

ד"ר י' זילברשץ:

זאת בעיה כללית שחורגת מהדיון הזה. זה נושא לדיון במסגרת חוק יסוד: החקיקה.

ד' דינאי:

פרט לחוקה הקנדית, שהיא חריגה, האם לא יהיה זה נכון לומר שברוב מדינות העולם המערבי - א. אין איזכור ספציפי לחופש העיסוק בתור שכזה; ב. הוא לא יותר מאשר השתקפות רגילה של עקרון החוקיות, האומר שכל מה שלא הוגבל בחוק רגיל הוא מותר; ג. אין צורך באובררייד, משום שמקובל כבר בחקיקה רגילה להגביל אותו, וכך זה אמנם נעשה, כולל בארצות הברית.

ד"ר י' זילברשץ:

לא באתי לכאן כמגינה על השיטה. השיטה היא נתון. באופן כללי אני יכולה להגיד שזה המבנה בכל המשפט הבינלאומי.

ר' גוברין:

לפי תפיסת עולמי אני מתנגד לכל השינוי. רציתי לשאול מדוע מבחינה אוביקטיבית ומבחינה אקאדימית לא שמענו הצעה לסייג את הסמכות לקבוע חוק זמני אף זאת רק לנושאים ספציפיים שהם חיוניים, שהם חשובים מאד לבטחון המדינה וכו'.

ד' דינאי:

זה לא אובררייד. זה כבר במסגרת העקרונות הקיימים.

ר' גוברין:

על פי הנוסח המוצע, גם אם רוצים לחוקק חוק סנדלרים, או חוק אחר בנושא שולי, ניתן לעשות את זה. למה אין הגבלה בענין זה?

ד"ר י' זילברשץ:

אני מסכימה אתך. לכן אני חושבת שאם משאירים את המתכונת של החוק המקורי, רק אם יצליחו לשכנע את הכנסת שחשוב מאד לעשות תיקון יעשו שינוי בחוק היסוד עצמו.

היו"ר ד' צוקר:

תודה רבה.

ד"ר זאב סגל, בבקשה.

ד"ר ז' סגל:

אני לא רוצה לעסוק כאן במה שפרנקפורטר קרא אנליזה של החוק ולא בפסיכואנליזה של המחוקקים. קראתי את מכתבו המעניין של השופט ברק ליושב ראש הועדה. אני רוצה להסתפק בהערות מקצועיות לנוסח החוק, בלי שום קשר לדעתי בעניין בשר כשר, זה בכלל לא רלוונטי.

בשלהי הכנסת השתיים-עשרה קרתה תקלה, התקבל חוק דרמטי שהפך את חופש העיסוק - וזה קצת מגוחך - למלכת הזכויות, כפי שקורא לזה השופט מנחם אילון. אף אחד לא שם לב, אני מבין שגדולי מקבלי החוק, דוד ליבאי ואמנון רובינשטיין, לא חלמו שדרך חופש העיסוק תתעורר הבעיה של הבשר הכשר, והם ביושר - - -

א' רביץ:

הם מודים בכך.

ד"ר ז' סגל:

אמרו חברי-הכנסת עזרן ואחרים: לא הבינונו ששם מסתתר העניין. וגם אמנון רובינשטיין ודוד ליבאי לא הבינו את זה.

התקבל חוק שהפך את חופש העיסוק לזכות החזקה ביותר. למה? כי בחוק יסוד: חופש העיסוק יש שיריון שמעולם לא נקבע בשום מקום: "אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת". כמובן ששאלה היא ועיון היא צריכה האם ראוי חופש העיסוק להגנה כזאת.

היו"ר ד' צוקר:

עשו את זה והזכות הזאת הפכה למלכה מאחר שנפל השיריון המקביל בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ד"ר ז' סגל:

נכון. החוגים הדתיים עמדו על הדבר, בצדק מבחינתם, והשיריון נפל ברוב של 10 נגד 9.

י' קרפ:

מבחינת התפיסה, הצעת החוק באה לכנסת עם סעיף של שיריון. סעיף השיריון נפל.

ד"ר ז' סגל:

אני מפנה אתכם למאמרה של יהודית קרפ ב"משפט ומימשל", ותראו שם את כל המאבקים על קבלת החוק.

אני רוצה להוריד דבר אחד מהשולחן. מהלכים על חברי הכנסת אימים ב-12 במארס. אין לזה יסוד. זו הטעית הציבור.

ש' גוברמן:

אתה צריך להתמודד עם הפסיקה בעניין איגלו ובעניין מיטראל, ותראה מי מהלך אימים.

ד"ר ז' סגל:

מר גוברמן, המכתב שלך ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 17 בנובמבר 1993, מונח לפני, עם כל הפיתולים. עשיתי את שעורי הבית. באתי לעזור לוועדה כדי שלא תקבל רק את משרד המשפטים כמומחה חיצוני.

מהלכים עליכם אימים ב-12 במארס ורוצים חקיקה מהירה בלחץ ה-12 במארס. מדוע? אפילו תשאר המציאות הקיימת, שלא מוצאת חן בעיני, שכל בית משפט יוכל לבטל חוק, מה יקרה ב-12 במארס? מכסימום, בית משפט במקום כלשהו יקבל החלטה שתהיה מתאימה רק למקרה שלפניו, או מישהו יגיש עתירה לבג"צ, וכפי שאתם יודעים, עד שבג"צ יכתוב החלטה ויפסול חוק של הכנסת יעבור מספיק זמן. אני מציע לא להכנס פה להתרגשות.

ש' גוברמן:

ומה בדבר עקרון החוקיות?

ד' דינאי:

וצווי ביניים?

ד"ר ז' סגל:

השאלה היא מה האלטרנטיבה. אם צריך לחוקק עד 12 במארס, השעון רץ, רבותי, תקבלו מה שלא תקבלו והעיקר שזה יתקבל, או שהמדינה תבוא לבג"צ ותבקש לעכב - - -

ש' גוברמן:

עקרון החוקיות, אדוני.

ד"ר ז' סגל:

הבעיה מתחילה להתעורר לאחר שהעתירה נכנסת בגדר חופש העיסוק. ראה מאמרו החדש של ברק, ב"משפט ומימשל" ב'. כאשר אתה מגיש עתירה לבג"צ וטוען שפגעו בחופש העיסוק, קודם כל צריך להחליט שאכן זה כלול בחופש העיסוק. ויש שאלה אם גם חופש העיסוק של גנב, ראה דוגמאות במאמרו של ברק. אחר כך יש שאלה אם זה לא נעשה לתכלית ראויה או מטעמים של טובת הכלל.

אדוני היושב ראש, עד שתקבל החלטה של בג"צ שיבטל חוק - יש לך חצי שנה. לא להתרגש מ-12 במארס. זה דבר אחד.

דבר שני בענין הנוסחה. קראתי את כל מכתבו של השופט ברק, ואני מדבר כאילו כולם מכירים את הרעיון. אני לא בטוח שצריכה להיות אותה נוסחה לגבי כל החוקים. מבחינה חוקתית, נוסחה אחת מקובלת בצ'רטר הקנדי, ובמקומות אחרים יש נוסחאות שונות. אני מדבר על פיסקת הגבלה על זכויות יסוד, באמנה האירופית על זכויות אדם לוקחים זכות זכות וקובעים לה פיסקת הגבלה.

י' קרפ:

זה לא סעיף מטרה.

ד"ר ז' סגל:

אני יודע. התחלתי בפיסקת הגבלה. בספר החוקים של מדינת ישראל יש עשרים אלף חוקים, אני לא יודע כמה, בחמישה חוקים יש סעיף מטרה. תבינו שהמצאה הזאת לא מדאורייתא. לא מוכרח להיות סעיף מטרה. פתאום באו והרביצו סעיף מטרה.

י' קרפ:

לא פתאום.

ד"ר ז' סגל:

אני מתכוון להגיד שזה כמו אבן אחת שזרק מי שזרק. היום נדמה כאילו כבר בתורה כתוב שצריך להיות סעיף מטרה, היום כבר נראה שבלי סעיף מטרה חקיקה לא יכולה להתקיים. והנה כל חוקי המדינה שלנו, בלי חמישה, שישה או שבעה, חיים בלי סעיף מטרה.

נכון שאדוננו השופט ברק חושב שצריכה להיות פורמולה אחת. אני חושב אחרת. אני חושב שהפורמולה בחוק יסוד: חופש העיסוק - "ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" - הוכנסה מטעמים שהוכנסה. אומר השופט ברק שהוא היה רוצה שייאמר: חוק יסוד זה מטרתו להגן על כבוד האדם, וכבוד האדם זכות על. אני לא בטוח בזה. אני נוטה כאן דווקא לדעת ועדת השרים שהכריעה נגד זה. אני לא בטוח שצריך לשים את כבוד האדם כזכות על. שימו לב שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חירות האדם לא מובטחת בהוראה ספציפית. יש כאן אלף ואחת בעיות שיום אחד יתעוררו. רציתי לומר בקצרה שאני לא בטוח שאנחנו זקוקים לפורמולה הזאת.

בטרם אנחנו באים לתקן את חוק יסוד: חופש העיסוק, להרוס אותו כחוק יסוד ולהרוס את יסודותיו, אנחנו צריכים לחשוב על דבר נוסף. קודם כל בענין החקלאים וכל הלובי למיניהם, הלגיטימיים כמובן. אם נשארנו נוסחת המטרה הקיימת בחוק יסוד: חופש העיסוק - "לתכלית ראויה ומטעמים של טובת הכלל", נכון אומר אדוננו גוברמן במכתב שהגיש ליועץ המשפטי לממשלה, שאם אכן נכתוב טובת הכלל, וטובת הכלל פירושה טובת כל הציבור, אז מיגזרים שונים ייפגעו, חקלאים, ייבואנים וכדומה. אני הייתי אומר: טובת הכלל או חלק ממנו. נקודה. במילת קסם קטנה כזאת פתחתי פתח לחקלאים, לדוגמה. אני לא חייב מזה להגיע לדברים אחרים. זה יענה על כל הבעיות שמעלה מר גוברמן במכתבו ליועץ המשפטי לממשלה.

דבר נוסף. אני רוצה לעמוד ממש בקצרה רק על כמה דברים שנראים בעיני מקצועיים. התקבל כאן חוק יסוד שקבע שיריון, שנראה כמו חוק יסוד. חוק יסוד צריך להראות כמו חוק יסוד. נאמר בו "אין לשנות חוק-יסוד זה...". שיריון אמיתי, שיריון כפול: אתה רוצה לשנות, אתה צריך לעשות זאת רק בחוק יסוד ורק ברוב של חברי הכנסת. מדינה ישראל היא מדינה יהודית. לי אין שום בעיה עם ההגדרה הזאת. אני מסתכל כרגע במציאות. אני לא חושב שצריך לפתור את בעיות הכשרות ובעיות דת ומדינה דרך חוק יסוד: חופש העיסוק. לא זה המקום. אף אחד לא התכוון לזה. לא בחוק הזה צריך לעצור את שינוי הסטטוס-קוו. לא לכך היתה כוונת המחוקק. אבל נניח שבמדינת ישראל יש מציאות מסוימת, מקוצר זמן לא אכנס לניתוח, אבל נניח שהרוב במדינת ישראל, ופה אתם ריבונים, הרוב אומר שמכיוון שהמדינה היא מדינה יהודית לא צריך לייבא בשר בלתי כשר לציון. אני מעדיף דיבור ישיר, בזה אני מסכים עם ד"ר יפה זילברשץ.

מה אומר מר גוברמן בתזכירו? עם כל ההערכה שלי את משרד המשפטים, אין חשוב מכך שאתם תשמעו דברים גם מפי אחרים ונתווכח. הוא אומר במשפט זהיר מאד, וביושר, יושר רב יש לו, הוא אומר בחצי משפט מובלע: זה לא יפה, זה לא אסתטי שבספר החוקים של מדינת ישראל פתאום יהיה כתוב 'חוק יסוד: חופש העיסוק (תיקון)' (היתר לייבוא בשר כשר'. כלומר, לשנות את חוק היסוד ולהגיד דבר במפורש.

דעתי כאן לא משנה. בכלל לא משנה מה אני חושב בנושא הזה, זו דעתי כשאני בא לועדה הזאת. זה בכלל לא רלוונטי. אני אומר שאם עושים ביושר ואם רוצים לשמור על חוק יסוד, על זה אני מנסה כרגע לדבר, לא על דת ולא על מדינה, אני רוצה להפנות אתכם למה שהיה באמריקה. שם החליט רוב של חמישה נגד ארבעה, בפסק דין טקסט ורסוס ג'ונסון, ביוני 1989, שחופש הביטוי כולל גם חופש לשריפת הדגל הלאומי. זה מאד לא מצא חן בעיני הנשיא בוש, והוא ניסה, ולא הצליח, להעביר חקיקה שתתקן את התיקון הראשון המפורסם ותגיד שחופש הביטוי לא כולל שריפת הדגל. אני לא הייתי מתעלף מזה. 70% מהאוכלוסיה האמריקאית היו נגד הפסיקה שהתקבלה ברוב של חמישה נגד ארבעה.

במדינה שבה אתה יכול להנשא רק בנישואים דתיים, אם אתה יהודי, לא יקרה שום דבר אם דבר כזה ייכתב. אני לא מתעלף מזה. אני לא חושב שכדי לפתור את בעיית הברש הכשר - זה דבר פנטסטי, הרי אחרת לא היה קורה כלום, רבותי, אחרת היו ב-12 במארס מתחילות חגיגות. אני יודע שהיתה ועדת גוברמן, אני יודע שישבתם, אני יודע... למדתי את הנושא, אני לא מעז לבוא לפני ועדה נכבדה זו מבלי להתכונן.

הי"ר ד' צוקר:

אתה יוצא מהנחה שגויה שהלובי החקלאי יותר חלש מהלובי הדתי בכנסת. אתה טועה לגמרי. לכן הטענה שלך שהעניין לא היה בא לכנסת היא שגויה לגמרי.

ד"ר ז' סגל:

למדתי משהו. אני אינני מתבייש ללמוד. יכול להיות שהיו באים החקלאים כמיגזר אחד, אולי נפגעים עוד חמישים מיגזרים, ובזכות החקלאים העסק הזה היה מתעורר.

אם יש בעיה מיידית של ייבוא בשר, שהיא בעיה נפרדת שעומדת בפני עצמה, כי לבעיה השניה יש לי פתרון אחר, אני לא הייתי מתעלף אילו היו מחוקקים חוק יסוד (תיקון). נקודה. הציבור החילוני משלים גם עם נישואים דתיים.

אשר לבעיה השניה, אמרתי שאפשר להשאיר את הפורמולה טובת הכלל או חלק מהציבור. אבל עובדה היא ששנתיים לא נעשה דבר, יש בכל זאת סכנה, אני לא מתעלם מזה, שיגיש משהו עתירה לבג"ץ ב-12 במארס. אמרתי שיש לכם עוד תקופה של חצי שנה, אבל אם חוששים, נאמר שלושה חודשים. אני חושב שיש כאן בעיות רבות, ואולי שינוי הפורמולה לא מאבטח, והכל יודעים, והיושב ראש ראשון בהם, שעם פורמולה כזאת או אחרת בסוף יגיעו לבית המשפט. אפשר לתת עוד שנתיים או שלוש, אבל יש לי כמה הערות ספציפיות חוקתיות.

משרד המשפטים חושב אולי להקים יחידה שתבחן את החוקים הקיימים. אין להם תקנים, צריך לכך כספים. צריך לעשות עבודה שלמה בנושא הזה. לא היה מפריע לי אילו המחוקק היה מעורב בעבודה. לצערי, ועדת החוקה לא יכולה להעזר באופן רציני בצוותים חיצוניים. אבל הייתי אומר שתהיה הוראה בחקיקה שתחייב, או שתקבע תקציב, כדי שיהיה ברור שצריך להקים גופים לעניין זה, או ועדה ציבורית, מנגנון שלם נוסח LAW COMMISSION באנגליה, כדי שיעברו על כל החקיקה ויעבדו עליה שנה - שנתיים. זה פתרון אחד. אחרת הדבר לא ריאלי.

הי"ר ד' צוקר:

אני מפנה אותך לדברים של השר במליאה. הוא נתן תשובה לשאלה המוצדקת שלך. השר הודיע במליאת הכנסת שהועמדו לרשות משרד המשפטים המשאבים שיאפשרו לעשות בדיוק מה שאתה אמרת. היה סיכום מעשי בעניין זה.

ד"ר ז' סגל:

היות שיש כאן רעיון של ארגון החקיקה מחדש, והיות שאנחנו יודעים שהצעות חוק פרטיות של חברי כנסת עוברות מסלול קשה, והיות שאנחנו יודעים שועדת החוקה לא יכולה ליזום כל תיקון אלא תיקון שנוגע לחוק יסוד, לא היה מפריע לי אם ימצאו איזו שהיא פורמולה שאפשר יהיה דרך הועדה ליזום תיקון שיבוא לקריאה ראשונה. לא הייתי רוצה להשאיר את הכל למשרד המשפטים. אני הייתי רוצה למצוא דרך, זה נושא ממש מקצועי, שאפשר יהיה לקחת חקיקה, למצוא לה הסדר אלטרנטיבי, ולדאוג לכך שהדברים האלה יבואו לא אך ורק ממשרד המשפטים אלא גם מגופים אחרים, ולא להשאיר את זה רק להצעות חוק פרטיות.

ש' גוברמן:

כמשרד משפטים ב'?

ד' לחמן-מסר:

סמכות חקיקה לציבור.

ד"ר ז' סגל:

זה שנים אני רוצה שיהיה משרד משפטים ב', אבל לשכת עורכי הדין מתנהלת כמו - לא אגיד מה.

יש כאן הערה אחת לחלוטין מקצועית. בהצעת החוק של הממשלה התקבל הרעיון "אלא בחוק או בתקנות מכוח הסכמה מפורשת בחוק". לא לזה התכוון השופט ברק במכתבו אל יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט.

ש' גוברמן:

נכון.

ד"ר ז' סגל:

"הסמכה מפורשת בחוק" מוגדרת, אין בזה צורך, יש לנו בג"צ מיטראני. סתם כותבים משהו. הכוונה היתה, לאור סעיף 80 לחוק היסוד הגרמני, ליצור מצב שאותו חוק שיגביל את חופש העיסוק יצטרך לקבוע מה שנקרא הסדר ראשוני. ולכן אני מציע לפרוטוקול ניסוח חדש לסעיף 2א: אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק או בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחוק, שקבעה תוכן, היקף ומטרה לפגיעה האמורה, ההולמים את ערכיה...

היה כאן אולי קצר. הממשלה כתבה בדברי ההסבר להצעת החוק שאת זה מקבלים "בשילוב עם השינויים שעליהם החליטה הממשלה עקב הערותיו של כב' השופט א' ברק, המשנה לנשיא בית המשפט העליון". יכול להיות, פה אין לי מידע, יכול להיות שבתמימות חשבו שהולכים בכיוון. אבל התוכן, ההיקף והמטרה זה הסדר ראשוני. לזה יש חשיבות רבה מאוד. זו עבודה למחוקקים לקבוע את ההגבלות ולא להשאיר את זה לכל שר.

מה שהכי קשה וכואב לי, כתבתי על זה ואכתוב על זה בכל מקום אפשרי, זה שבגלל צרכים נסיבתיים ספציפיים, שאני הייתי מוכן לענות עליהם בתיקון חוק יסוד מפורש, בנו כאן איזה המצאה נהדרת שאפשר לשנות את חוק היסוד רק בחוק יסוד וברוב של 61, אבל אפשר לשמור על התוקף החוקתי עם ההגדרה המדוייקת של חוק אחר אם הוא התקבל - שימו לב, אפילו הניסוח נשמע כמו פיליטון, כי אין דרך לנסח את זה יותר פשוט - "לא תהא תקפה אלא אם כן נכללה בחוק שנתקבל ... ונאמר בו במפורש..." ותוקפו של חוק כזה רק לשישה חודשים.

יש סוברים, כמו מכובדי גוברמן, שלחוק כזה אפשר לקרוא חוק זמני. אני חושב שיש גבול גם לאורולזים של מילים. הרי דבר ראשון בהסכם קואליציוני יבקשו מיד לקבל את החוק הזה. שימו לב, לפי הניסוח כאן, התכנסה כנסת וקיבלה את זה אחרי חודשיים, כיהנה ארבע שנים, יש עוד חצי שנה. הפורמולה הזאת יכולה להגיע לחקיקה של ארבע וחצי שנים. אני בדקתי את זה, אולי אני טועה בחודשיים. לקרוא לחקיקה כזאת חקיקה זמנית... יש שאלה אם אפילו חוגים דתיים שהם בעד חקיקה כזאת רוצים להתחיל את הענין בכל פעם מחדש, עם הזעם הציבורי המתלווה. אני חושב שזה לא רציני. זאת נקודה קונסטיטוציונית. הפתרון שאני מציע הוא לתקן את חוק היסוד ולקבוע שהוא לא חל על בשר כשר.

י' קרפ:

הנימוק השני שלך מדבר נגד הנימוק הראשון.

ד"ר ז' סגל:

לא. גם חוקת ארצות-הברית, עשרת התיקונים הכי חשובים התקבלו ארבע שנים אחרי שהחוקה התקבלה. ב-1787 התקבלה חוקה, התיקון הראשון - BILL OF RIGHTS - התקבל ב-1791.

יש פה ענין של יושר אינטלקטואלי. כשקיבלו את חוק יסוד: חופש העיסוק אף אחד לא חשב שהוא נוגע בסטטוס-קוו אנטה. אגב, יש דבר נהדר, לחברת מיטראל יש היום רישיון, מי שקיבל את הרישיון לפני התיקון יהיה בסדר, פתאום אחרי התיקון זה כבר לא יהיה בסדר. יכול בהחלט להיות מצב שבנסיבות מסוימות, כמו שריפת הדגל בארצות הברית אילו היה הנשיא מצליח לגרוף את הקולות שהיו חסרים לו, מחליטים שעם כל הכבוד לחופש הביטוי אבל הוא לא חל על שריפת הדגל.

אני פונה ליושב ראש הוועדה. אני מזכיר לפרוטוקול שזו ועדת החוקה חוק ומשפט. אני לא עוסק כרגע לא בהשקפות הפוליטיות של היושב ראש הזה או בהשקפות ובאידאולוגיה של חבר-הכנסת רביץ. אני עוסק בנושא החוקתי. אפשר להכניס שינוי, אבל לא להכניס סעיף של אוברריידינג. אנחנו יודעים שיש אוברריידינג, מצאו את הדוגמה הקנדית. פתאום כל אחד נעשה קנדי... יש אוברריידינג בקנדה, אבל זה נולד במשטר פדרטיבי, זה נולד כדי שקוויבק תצטרף, זה נולד על רקע פוליטי שונה לחלוטין מאשר אצלנו. זה לא נוצל. אני חושב שסעיף אוברריידינג עושה צחוק מחוקי היסוד ומציב את חוקי-היסוד כחוקים שאין להם יסוד. אם יש סעיף כזה, מצידי אל תחוקקו חוקי יסוד. אפשר גם לבטל את חוק יסוד: חופש העיסוק שהתקבל. חיינו עד היום בלי שחופש העיסוק יעוגן בחוק יסוד, ואפשר לבטל אותו.

היו"ר ד' צוקר:

תודה רבה. אני מודה לכל המשלחות.

הוועדה תחדש את הישיבה שלה בשעה 14:30.

(הישיבה ננעלה בשעה 13:45)