

בעניין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד צרויה מידד- לוזון ו/או נילי אבן חן ו/או
ו/או דניאל דושניצקי ו/או תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים
ו/או טליה יהודה ו/או איתמר שחר ו/או מיקה שינוק קרטן

מרח' יפו 208 ירושלים
ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 5000073 - 02; פקס: 5000076 - 02

המבקשת

ובעניין:

1. מר גולדנברג יצחק

משק 18, מושב גמזו

2. מר אלי מרגלית

קיבוץ עמיר

3. פורום קהלת, ע"ר

כולם ע"י עוה"ד אריאל ארליך ו/או מאיר בוחניק ו/או מאיר רובין
מרח' עם ועולמו 8, ירושלים
טל': 02-6312720, פקס: 077-3182028, נייד: 054-6891319

העותרים

- נ ג ד -

1. מדינת ישראל, משרד החקלאות והכפר

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טל: 02-6466590, פקס: 02-6467011

2. המועצה לייצור ושיווק דבש, חל"צ

ע"י עוה"ד גיל להב
מרח' מנחם בגין 56 ד' קריית אונו 5552381
טל': 03-6128040, פקס: 077-5558075

המשיבים

בקשה מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל

להצטרף להליך במעמד "ידיד בית המשפט"

מוגשת בזאת בקשה להצטרפות לעתירה שהוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק ביום 23/5/2017 על ידי העותרים, מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה" ו/או "המבקשת") במעמד של "ידיד בית משפט", מהטעמים אשר יפורטו להלן.

I. מבוא

1. עניינה של בקשה זו הוא בתקופת הביניים החלה בין מועד הכרת הרשות בעיוות חקיקתי הגורר אחריו אי צדק ופגיעה בזכויות חוקתיות, לבין מועד חקיקת חוק אשר יסדיר עיוות זה – עת הליך חקיקה מתנהל. השאלה היא כיצד על הרשות המינהלית לנהוג בתקופת ביניים זו.

2. המבקשת מעוניינת להביא בפני בית המשפט הנכבד עמדה עקרונית ולפיה הליך החקיקה המתקיים היום בנושא הסדרת משק הדבש, הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014 (להלן: "הצעת החוק"), אינו יכול לשמש הצדקה, והסכמה למעשה, להמשך קיומו של מצב בו נפגעות זכויות יסוד על ידי פעולות של גוף פרטי המתפקד כמאסדר ופועל במצב מובנה של ניגוד עניינים – עד אשר יושלם הליך החקיקה.

במצב הדברים הנוכחי מן הראוי להביא להפסקת פעילות האסדרה המבוצעת על ידי המשיבה 2 לאלתר.

3. עסקינן במקרה של הסדרה מעוותת, תוך ניגוד עניינים משווע, הפוגע בזכויות יסוד של דבוראים רבים כמו גם אזרחים המבקשים להיות דבוראים; בהתאם לדין הקיים היום אדם אינו יכול להחזיק בכוורות ולהפיק דבש ללא רישיון מהמשיבה 1.2 המשיבה 2, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, הינה גוף פרטי אשר בהנהלתו יושב רוב מכריע של ציבור דבוראים מיוחס, המחזיקים נתח שוק משמעותי ופועלים, באמצעות המשיבה 2, כדי למנוע כניסתם של מתחרים נוספים לשוק. ציבור מיוחס זה, אשר הינו חלק מציבור גדול יותר של דבוראים, אמור להיות מפקח על ידי המשיבה 2 עצמה – מחזיק, למעשה, בסמכויות מהותיות בקבלת ההחלטות של המשיבה 2.

4. נציגי המשיב 1 עצמם מכירים ומודעים לניגוד העניינים המובנה בפעילות המשיבה 2. הם מכירים בעובדה שהיא, הלכה למעשה, פוגעת בזכויות יסוד בסיסיות, כגון חופש העיסוק. הם מודעים לאבסורד שבפעילותה. כך, למשל, הבהיר מנכ"ל המשיב 1 לשעבר, מר רמי כהן בדיון בכנסת בנוגע לענף גידול הדבורים:

"הרעיון של חלוקת נקודות מרעה, שזה משאב במחסור, היא צריכה להיות חלוקה שמבוצעת על-ידי גורם ממשלתי ולא על-ידי גורם פרטי. זה שיש לי נציגים שם, זה עדיין לא אומר שזה בסדר. אני חושב שהחלוקה, כפי שהיא מתבצעת היום, היא לא חלוקה מספיק טובה. אני חושב שהממשלה שמסתכלת על סך המשאבים שהם משאבים במחסור – אם זה מים, אם זה עובדים, אם זה קרקע ואם זה הון – היא צריכה לעשות את המיטב כדי לחלק את זה נכון. לא צריך לקחת את הנושא הזה לפינה שהיא לא בסדר. אנחנו מסתכלים על זה בצורה עניינית ואנחנו חושבים שהחלוקה שאנחנו נעשה היא חלוקה טובה יותר, היא לא אינטרסנטית. יש היום מגדלים בינוניים, קטנים וגדולים – התחושה של חלק מהמגדלים, קיבלנו על זה הרבה תלונות בכתב ובעל פה, שיש מגדלים שלא מקבלים מספיק נקודות, יש מגדלים שמקבלים יותר מדי נקודות. החלטנו שאנחנו נעשה את זה בצורה הכי אובייקטיבית -".²

¹ סעיף 3 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977; סעיף 2(א) לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

² ראו דברי מנכ"ל המשיב 1 לשעבר, מר רמי כהן, פרוטוקול ישיבה מס' 213 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 12.2.2014).

5. המשיב 1 אינו יכול להיתלות בהליך חקיקה שנמשך למעלה משלוש וחצי שנים, בו טרם אושר ולו סעיף אחד מהצעת החוק בשלמותו, בכדי להימנע מלפעול כנגד פגיעה בזכויות חוקתיות ופעילות בחריגה מסמכות המתרחשות בעצם המשך פעילותה של המשיבה 2 במתכונת הנוכחית.
6. יתרה מכך, המבקשת סבורה כי דחיית העתירה או שהייתה עד להשלמת הליך החקיקה, היא בעלת השלכות דומות.
7. המבקשת סבורה כי למשיב 1 הסמכות והחובה לספק פתרון ביניים, אשר ירפא – ולו זמנית – את הפגיעות בזכויות יסוד של העותרים 1-2 ויסדיר – ולו במעט – את מצב הדברים המעוות שנוצר. למצער, למשיב 1 הסמכות להביא לכך שפעולות האכיפה של המשיבה 2 לא תתרחבנה בתקופת החקיקה, כפי שמתרחש בפועל.
8. כך למשל, המשיב 1 יכול להביא לביטול סמכויותיה של המשיבה 2 כמאסדרת ומפקחת ע"י ביטול של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן: "הצו") ושל סעיפים 1-7 לתקנות להשבתת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968 (להלן: "התקנות") ולאמץ מדיניות של רישום בלבד ללא צורך בהקניית רישיונות, כפי שנהוג בעולם. בהקשר זה נפנה למחקר משווה מקיף שנערך על ידי העותרת 3 בו נמצא כי הסדרי הפיקוח והבקרה במדינת ישראל מרחיקי לכת באופן החורג משמעותית מההסדרה המקובלת בעולם, אשר בעיקרה נשענת על מנגנון רישום וקיומה של רשות מוסמכת הרשאית לנקוט פעולות לבקרה, פיקוח ואכיפה.³
- למצער, יכול המשיב 1 גם לשנות ולשכלל את הוראות הצו באופן שיצמצם, באופן זמני ועד לחקיקת הצעת החוק, את סמכויות האכיפה והפיקוח שמצויות היום בידי המשיבה 2, באופן מעוות החורג מהסמכויות שהוקנו למשיב 1 מכוח חוק – כפי שיפורט בהמשך.
9. כפי שיובהר במסגרת בקשה זו, הסדריו של משק הדבש נעשו עד כה מכוח חקיקת משנה שחלקה הותקנה בחריגה מסמכות וחלקה נדונה לעבור מן העולם - בידי המשיב 1 לבטלה או למצער, לשנותה ולשכללה. ודוק, המבקשת אינה יוצאת נגד הסדרת תחום זה בחקיקה ראשית – המבקשת תומכת בכך וסבורה שכך ראוי. אולם, בעת ביניים זו, בה הוכר הצורך בתיקון המעוות ועד לתיקונו בפועל באמצעות חקיקה ראשית, למשיב 1 הסמכויות לבטל את הצו והתקנות, לשנותם או להוסיף עליהם באמצעות הנחיות ביחס לשקיפות, דיווח, קביעת אמות מידה וכדומה.
10. כידוע, מוסד "ידיד בית המשפט" משמש כסיוע לבית המשפט בהצגת גווניה השונים של סוגיה כלשהי, על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. ידיד בית המשפט הינו למעשה, מעין צד להליך, שאינו דווקא ניטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך ספציפי (ראו בהקשר זה: מ"ח

³ העתק המחקר צורף כנספח ד לעתירה וכן ניתן למצוא אותו בקישור הרצי"ב: <http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2016/03/%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A7%D7%94%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%9E%D7%A9%D7%A7-%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A9-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.pdf>

7929/96 אחמד קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ג (1) 529; בג"ץ 1119/01 אולנה זריצקיה נ' משרד הפנים, תק-על 2001(2), 649.

11. המבקשת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והטמעת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. **המבקשת עוסקת כארבע שנים בנושאים שונים הנוגעים להתנהלות המשיב 1 בכל הנוגע לפעילותה של המשיבה 2.** כך למשל, פנתה המבקשת למשיבים פעמים רבות ובאה עימם בדברים בסוגית מבנה הדירקטוריון של המשיבה 2 המייצר ניגוד עניינים מובנה בפעילותה. כך גם עסקה המבקשת בסוגיות הנוגעות להיתרי ייבוא דבש בלתי שוויוניים שהמשיבה 2 הייתה אחראית להם ובסוגיות נוספות.

12. לא תהיה זו הפעם הראשונה בה המבקשת מביעה עמדתה – בין אם באמצעות פניות לגורמים ממשלתיים ובין אם בפני המחוקק – לפיה יש לשנות את מבנה האסדרה בתחום החקלאות: **המבקשת סבורה כי יש להבטיח שהרגולציה תעבור לידי הרגולטורים, כלומר תבוצע בידי רשויות השלטון, ובוודאי שלא תישאר בידי גורמים פרטיים מפקחים באופן בו נוצר ניגוד עניינים אינהרנטי.**

13. המבקשת אינה מתיימרת לייצג עמדה ניטרלית, אלא מבקשת להביע בפני בית המשפט הנכבד עמדה עקרונית, אשר התגבשה נוכח העיוותים הקשים הנגרמים בניחול משק הדבש והימשכות הליכי החקיקה בתחום. הכל מהטעמים שיפורטו להלן.

II. ההלכה בדבר צירוף "ידיד בית המשפט" (Amicus Curiae)

14. ההלכה המנחה בנוגע לידיד בית המשפט, נקבעה על ידי כב' הנשיא ברק במ"ח 7929/96 אחמד קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ג (1) 529 (להלן: "פרשת קוזלי"), שם הוא קבע כי:

"המוסד "ידיד בית המשפט" מוכר בשיטות משפט שונות מזה מאות בשנים (ראו: S. Krislov, "The Amicus Curia Brief: From Freindship to Advocacy" 72 Yale L.J. 1962 694). עיקרו הוא סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצגת עמדה נייטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית המשפט. אך בהמשך התפתח מוסד "ידיד בית המשפט" כצד להליך, שאינו דווקא נייטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג - מתוקף תפקידו או עיסוקו - אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך ספציפי."⁴

15. בין היתר, נקבע בפרשת קוזלי כי על בית המשפט לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף כידיד בית המשפט, את מומחיותו, ניסיונו והייצוג שהוא יעניק לאינטרס בשמו הוא מבקש להצטרף להליך; סוג ההליך והצדדים לו ומהות הסוגיה העומדת להכרעה.⁵

⁴ ראו שם, בפסי' 42 לפסק הדין של הנשיא ברק; ההדגשות במסמך זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת.
⁵ שם, בפסי' 45 לפסק הדין של הנשיא ברק. ראו גם: דנ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית, [פורסם בנבו] פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא (בדימי) א' גרוניס (14.4.2015); ע"א 4223/12 המרכז למימוש זכויות רפואיות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין בישראל, [פורסם בנבו] פסקאות 27-34 לפסק דינה של השופטת (בדימי) ע' ארבל (25.6.2014); דנ"פ 9384/01 אל נסאסרה נ' לשכת עורכי הדין של מדינת ישראל, פ"ד נט(4) 637, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת (כתוארה דאז) ד' ביניש (2004).

מהות הגוף המצטרף, מומחיותו, ניסיונו ואיכות הייצוג שהוא מעניק לאינטרס

16. המבקשת הינה עמותה הפועלת למעלה מ-27 שנים לקידום מינהל תקין ונורמות של איכות שלטונית כמו גם ביעור השחיתות. המבקשת הינה עותר ציבורי מוכר, אשר עשרות רבות של תקדימים והלכות נפסקו על ידי בית משפט נכבד זה במסגרת עתירות שהגיש לאורך השנים.

17. יצוין, כי המבקשת הוכרה לא פעם כגוף מומחה, שקול וענייני אשר האינטרס הציבורי בראש מעייניה, ואף צורפה כידיד בית משפט בהליכים שונים כגון: ת"א 16167/08 מועצה מקומית מבשרת ציון נ' כהן; מ (מרכז) 13028-04-09; סע"ש 13265-04-14 מורן גינוסר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ; עת"מ 2838-04-15 שלמה נ' מירון; עת"מ 30939-04-15 דרקן נ' מדינת ישראל ואח' וכן בעניין אליהו נ' עיריית טבריה (פורסם בנבו 11.3.2010), שם התייחסה השופטת אוהד לצירופה באמרה כי:

"התנועה לאיכות השלטון ידועה כגוף א-פוליטי הפועל למען שמירת טוהר מידות הממשל הציבורי, ולמען מנהל תקין, ואין יסוד לחשש כי צירופם של המבקשים להליך יביא לפגיעה של ממש ביעילות הדיון או, באינטרסים של המתדיינים"

18. המבקשת מכירה היטב את הסוגיות המונחות לפתחו של בית המשפט הנכבד בעתירה נשוא בקשה זו; היא החלה לקרוא להסדרת פעילות המשיבה 2 בנושאים שונים כבר במהלך שנת 2013. המבקשת נפגשה עם נציגי המשיבה 2, פנתה לגורמים שונים במשיב 1 ואף במשרד המשפטים בבקשה להסדיר שלל נושאים הקשורים לעיוותים בפעילות משק הדבש: בראש ובראשונה להוציא מידיה של המשיבה 2, גוף פרטי, את סמכויות האסדרה בתחום; בנוסף, עסקה המבקשת גם בנושא הסדרת מכסות ייבוא הדבש באופן שוויוני שלא ייטיב רק עם יצרני הדבש הגדולים; בנושא ניגודי עניינים בדירקטוריון המשיבה 2; בדרישה לאייש את נציגי משרדי הממשלה בדירקטוריון המשיבה 2; בבקשה להחיל על המשיבה 2 את חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. כמו כן, המבקשת השתתפה בכל הדיונים שנערכו בכנסת בנוגע להצעת החוק ואף קודם להנחתה, והגישה מטעמה ניירות עמדה בנושאים הנוגעים להסדרת משק הדבש.

19. יצוין, כי בעמדה לפיה ראוי לפרק את המשיבה 2 מסמכויותיה הרגולטוריות, נוקטת המבקשת גם ביחס למועצות הייצור החקלאיות האחרות, בין אם פעולתן מעוגנת בחקיקה ראשית בין אם לאו. ואולם, אסדרת משק הדבש בישראל והסמכויות השלטוניות הנרחבות המוענקות למשיבה 2, המאוגדת כחברה לתועלת הציבור, תוך שחובות שלטוניות אינן חלות עליה – הנה מקרה חמור ומדאיג במיוחד, חריג אף בנוף האסדרה הכללית של תחום החקלאות בישראל, אשר קיימת דחיפות יתרה להביא לסיומו המידי. דחיפות זו היא שהביאה את המבקשת אל בית המשפט הנכבד בבקשתה זו.

20. למבקשת היכרות רבה בנושא הסדרת משק הדבש ונקודת מבט ייחודית אשר מאפשרת לה לתרום להארת זווית אחרת וחשובה במסגרת הסוגיה המונחת לפתחו של בית המשפט הנכבד במקרה דנן.

מהות הסוגיה העומדת להכרעה

21. המבקשת תומכת בעתירה ובסעדים המבוקשים בה אולם מעבר לכך, המבקשת מעוניינת להביע בפני בית המשפט הנכבד עמדה עקרונית ולפיה הליך החקיקה המתקיים היום בנושא הסדרת

משק הדבש אינו יכול לשמש את המשיב 1 כהצדקה להמשך הפגיעה בזכויות חוקתיות ופעילות אסדרה מעוותת הנגועה בניגודי עניינים מובנים, המתרחשת בשל המשך פעילותה של המשיבה 2 במתכונתה הנוכחית.

יתרה מכך, המבקשת תביע עמדתה ולפיה דחיית העתירה או השתיית עד להשלמת הליך החקיקה, תוביל אף היא להמשך הפגיעה בזכויות חוקתיות ולפעילות אסדרה מעוותת ונגועה בניגודי עניינים מובנים, כאמור, וכפי שיפורט בהמשך הבקשה.

22. המבקשת סבורה כי על המשיב 1 לתת את הדעת ולפעול גם במסגרת "תקופת ביניים" זו, עד לחקיקת חוק אשר יסדיר את המעוות, אליו נקלעו העותרים 1-2, כמו גם דבוראים נוספים ואזרחים אחרים המבקשים להיות דבוראים אולם הדבר נמנע מהם.

23. בכדי להדגיש את האבסורד והעיוות שבפעילות המשיבה 2 המבקשת תביא להלן השלמת תמונה עובדתית ביחס לניגוד העניינים המובנה בו פועלת המשיבה 2, מעצם היותה גוף פרטי האחראי על אסדרה ומורכב מנציגי (חלק) מהמפוקחים על ידי אותה ההסדרה.

סוג ההליך, הפרוצדורה הנוהגת בו והשלב בו מוגשת בקשת ההצטרפות

24. בענייננו, אין כל מניעה לצרף את המבקשת להליך דנן במעמד של ידידת בית המשפט.
25. לאורך השנים הכירו בתי המשפט במוסד ידיד בית המשפט, ובזכותו של העותר הציבורי להצטרף להליכים שונים. ראו למשל: עת"מ (ת"א) 2498-09 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתו"ב ת"א (פורסם בנבו, 20.1.2010), שם קבעה השופטת אגמון-גונן כי "יש חשיבות לקבלת עמדתם של גופים ומוסדות שיש בידם כדי לסייע לבית המשפט בבירור ההשלכות הרחבות של העתירה על הסביבה והציבור".

26. יצוין, כי צירוף המבקשת להליך במעמד של ידיד בית המשפט לא יסרבל או יעכב את ליבון השאלות המונחות לפתחו של בית המשפט. צירוף המבקשת צפוי אך לחשוף בפני בית המשפט הנכבד נקודת מבט שונה ולהביא לידיעתו זוויות ראייה נוספות, שאינן מצויות בפניו כיום, כבר בשלב זה של ההליך.

27. ודוק המבקשת מגישה בקשתה זו למעלה מחודשיים ימים קודם לדיון הראשון שעתידי להתקיים במסגרת הליך זה ביום 4/12/17.

28. עוד מעוניינת המבקשת להדגיש כי אין בבקשתה כדי להכביד על ניהול ההליך. יתרה מכך, בית המשפט הנכבד יכול לווסת את מעורבותה של המבקשת כפי שיראה לנכון, כך שיהא במעורבותה אך תרומה להליך ולליבון השאלות המרכזיות המונחות על הפרק.

29. לסיכום חלק זה, צירוף המבקשת כידידת בית משפט עשוי לסייע לבית המשפט להכריע בשאלות שלפניו, ובד בבד לא יגרום לעיכוב ההליך או לסרבולו, שכן מידת מעורבותה של המבקשת בהליך נתונה בידי בית המשפט הנכבד.

III. רקע עובדתי קצר

30. כפי שפורט בעתירה נשוא בקשה זו, העותר 1 עומד בפני החרמת כוורתיו, אשר נועדו להאבקת גידולים, בהליך שניקיון כפיים הוא ממנו והלאה, והוא אף מנוגד למדיניות קודמת של המשיבה

2 בנוגע להיעדר דרישה לרישיון בהצבת כוורות לצרכי האבקה. בכך נפגע לא רק קניינו של העותר 1, אלא אף יכולתו לעסוק במשלה ידו, הכל כפי שפורט בעתירה. בהקשר זה ראו סעיפים 8-9, 16-22 לעתירה.

31. המשיבה 2 לקחה מהעותר 2 היתרי רעייה שהיו בידו והעבירה אותם לדבוראי אחר ואף הטילה על העותר 2 קנסות. בכך מונעת המשיבה 2 מהעותר 2 לפתח את עסקו ופוגעת בחופש העיסוק שלו. בהקשר זה ראו סעיף 10 לעתירה.

32. הסדרת משק הדבש באמצעות היתרים ורישיונות מלכתחילה חשודה ככזו העלולה לפגוע בזכות לחופש העיסוק כהגדרתה בחוק.⁶ בית המשפט הנכבד כבר קבע כי משטר של רישוי פוגע בחופש העיסוק.⁷

33. בעניינינו עסקין בפגיעה המתבצעת על ידי גוף פרטי, מנוגד עניינים ושלא מכוח הסמכה בחוק, אלא מכוח חקיקת משנה, כפי שיפורט בהמשך.

34. העובדה כי המשיבה 2 הינה גוף מנוגד עניינים באופן מובנה, כפי שיפורט בהמשך – יש בה כדי להעיב על טענה כי הפגיעה נעשית לתכלית ראויה ובמידה שאינה עונה על הנדרש, בהתאם להוראות פסקת ההגבלה.

35. המבקשת והעותרים אינם היחידים אשר סבורים כי הסדרת משק הדבש במתכונת הנוכחית מהווה פגיעה קשה בחופש העיסוק; בשנת 2010 כתב היועץ המשפטי של המשיב 1 דאז, עו"ד ערן אטינגר, חוות דעת אשר נועדה לבחון את הצו מכוחו פועלת המשיבה 2. בחוות הדעת מצביע עו"ד אטינגר על כך שהגבלה על עיסוק מתקיימת בישראל בשני ענפים בלבד – החלב והביצים, ואילו "דבש אינו מוצר יסוד" הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי צריכה אחרים בשוק. דבש אינו דומה לחלב וביצים לפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה.⁸ הדבר מוביל אותו לקביעה לפיה מתעורר ספק בשאלה האם מתקיימת הצדקה "לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק"⁹ באמצעות קביעת חובת רישוי בענף הדבש.

• העתק המכתב מאת עו"ד ערן אטינגר מיום 9.11.2010 מצורף ומסומן כנספח ב/1.

36. המשיבה 2, פוגעת בהתנהלותה אף בקניינים של העותרים 1-2, כפי שפורט לעיל, ולמעשה בקניינים של חקלאים נוספים, כאשר היא מגבילה הצבת כוורות בקרקעות פרטיות. גם פגיעה זו נעשית מכוח חקיקת משנה בלבד, אשר בחלקה נעשתה בחריגה מסמכות (כפי שיפורט בהמשך) ובחלקה ארכאית ובלתי רלוונטית, באופן לא מידתי ושלא לתכלית ראויה, כמובהר לעיל ביחס לפגיעה בזכות לחופש עיסוק.¹⁰

37. המשיבה 2 היא הגוף האמון על אסדרת משק הדבש בישראל. המועצה התאגדה כחברה פרטית בשנת 1969, ובשנים האחרונות שונה מעמדה לחברה לתועלת הציבור.¹¹ מייסדי החברה היו

⁶ סעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק.

⁷ בג"ץ 2921/03 רונית קאופמן נ' ד"ר אמיר שנון - מנהל האגף למקצועות רפואיים (פורסם בנוב 2004).

⁸ עמ" 3 למכתבו של עו"ד ערן אטינגר, ראו נספח ב/1.

⁹ שם, בעמ" 4; ראו נספח ב/1.

¹⁰ הפגיעה החוקתית בזכויות יסוד פורטה בהרחבה בסעיפים 41-46 לעתירה והמבקשת מצטרפת לדברים שם.

¹¹ החברה שינתה מעמדה לח"צ ביום ה-23.11.2015; כך על פי עמוד החברה באתר רשם החברות, בכתובת

<https://havarot.justice.gov.il/CompaniesPetitionStatus.aspx?companyNumber=510514318>

מדינת ישראל וארגוני עובדים וחקלאים נוספים.¹² המשיבה 2 פועלת כמאסדר של משק הדבש בישראל.

38. הבחנה בסיסית ויסודית ביותר בדיון על רגולציה היא ההבחנה בין הגוף המפקח, המחזיק בסמכויות השלטוניות – לבין הגורמים המפוקחים, שהינם גורמים פרטיים. סמכויות האסדרה אשר הוענקו למשיבה 2 (באמצעות חקיקה משנית וללא הסמכה מפורשת בחוק) מערערות הבחנה זו. משמעות הדבר הוא כי **סמכויות פיקוח מוענקות בעניינינו לגורמים שהינם מפוקחים בעצמם**. עובדה זו מעלה **פוטנציאל חריף לניגוד עניינים מובנה** – ניגוד עניינים בין פעילות הפיקוח לבין אינטרסים אישיים-כלכליים עסקיים של הגורמים המפוקחים שהינם גם מפוקחים.

39. שני המוסדות המרכזיים של המשיבה 2 הם האסיפה הכללית ומועצת המנהלים (הדירקטוריון). לפי תקנון ההתאגדות של החברה, מועצת המנהלים מונה 14 חברים, מתוכם אמורים לכהן 4 נציגי הממשלה ויתר הנציגים הינם נציגי ארגונים שונים בעלי אינטרסים בתחום הדבש והחקלאות.¹³

40. דירקטוריון המשיבה 2, בהתאם לקבוע בתקנונה, אמור להיות מורכב כמפורט להלן:

- א. **ארבעה חברים מטעם המדינה** הממונים על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה, מתוכם שניים על פי המלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר (אחד מהם משמש כיושב ראש), אחד על פי המלצת שר הכלכלה (משמש כסגן יושב ראש) ואחד על פי המלצת שר האוצר;
- ב. **שלושה חברים** ממונים על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה **לפי המלצת ארגוני משווקי דבש**;
- ג. **חבר אחד** ממונה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה **לפי המלצת ארגוני צרכנים**;
- ד. **ארבעה חברים** ממונים על ידי **התאחדות חקלאי ישראל** הפועלת בשם המרכז החקלאי;
- ה. **חבר אחד** ממונה על ידי **האיחוד החקלאי**;
- ו. **חבר נוסף** ממונה על ידי **התאחדות האיכרים**.

• **העתק תקנות ההתאגדות של המשיבה 2 מצורף ומסומן כנספח ב/2.**

41. נזכיר כי הכלל האוסר על ניגוד עניינים הוא כלל מניעתי, ואין נדרש להוכיח כי התקבלו במועצת הדבש החלטות הנגועות בניגוד עניינים. הכלל אוסר **מראית עין**.¹⁴ הקפדה **מיוחדת** נדרשת בגופים אשר מבצעים תפקידי פיקוח, אשר תכליתם במידה רבה היא הגברת אמון הציבור במערכות הציבוריות.¹⁵

42. ראוי לציין כי הטענה לפעילות בלתי תקינה של המשיבה 2, הובאה כבר בפני ערכאות ואף נמצאה כצודקת. כך למשל, בת"א (חד") 1038/02 **יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש (להלן- נמצאה כצודקת)**.

¹² משרד מבקר המדינה **דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990 חלק א' 463-466** (1992); במסגרת פעילותה, עוסקת המועצה בקביעת סטנדרטים, רישוי ופיקוח על אריות הדבש; מסייעת במתן שירותים למגדלי דבורים; פועלת למען "יציבות הענף", ובתוך כך דואגת לאספקה שוטפת של דבש לשווקים ולאיוון בין הצריכה להיצע הדבש בשוק; מייצגת את ענף הדבש למול משרדי ממשלה ורשויות, ועוד. ראו "תמצית הפעילות של המועצה", מתוך אתר האינטרנט של מועצת הדבש. זמין בכתובת <http://www.honey.org.il/about.php?id=3>

¹³ סעיף 21 לתקנות ההתאגדות של המועצה לייצור ולשיווק של דבש (1969).

¹⁴ בג"ץ 8192/04 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד נט(3) 145, 165 (2004).

¹⁵ טנה שפניץ **ניגוד עניינים במגזר הציבורי הלכה למעשה** 231-236 (2013).

"עניין יעקב", קבע בית המשפט כי פעילות הפיקוח מטעם המשיבה 2 היתה נגועה בניגוד עניינים. פסק הדין בעניין יעקב עסק בהחרמת כוורות של דבוראי פלוני, בית המשפט מתאר שם את מסכת פעולות ה"פיקוח" שמפעילה המשיבה 2 וקובע כי פעלה בחוסר תום לב:

"מתוך העדויות שבאו לפניי, ומתוך אלה שלא באו לפניי, נראה גם כי שיקולי הנתבעת בבואה לתפוס את הכוורות היו נגועים בחוסר תום לב והיו מעורבים בהם שיקולים זרים שאין ביניהם ובין הצורך בפיקוח על הכוורות דבר וחצי דבר."¹⁶

43. בפעילות המשיבה 2 כפי שתוארה בעניין יעקב יש כדי להעיד על ההשלכות של מבנה האסדרה המעוות שמתקיים במשק הדבש. הדברים ממחישים שהחשש מניגודי עניינים ופעילות שרירותית בה שיקולים זרים – אינו חשש בעלמא.

44. מבנה הדירקטוריון המשיבה 2, כפי שהובא לעיל, יוצר הרכב המנוגד בהגיונו להבחנה הבסיסית הנדרשת בהפעלת רגולציה מדינתית: הבחנה בין מפקח למפוקחים. אף שמרבית הנציגים ממונים על ידי השרים, בפועל, מרבית חברי הדירקטוריון הינם פעמים רבות נציגי מגדלים המחזיקים באופן מסורתי נתח גדול מהשוק ומבקשים להגן על האינטרסים שלהם ולמנוע תחרות. עניינם של העותרים 1-2 הוא המחשה מצוינת למצב דברים בו נציגי יצרני הדבש החזקים מונעים ממתחרים נוספים להיכנס לשוק הדבש. ארבעת נציגי משרדי ממשלה אמורים להוות גורם מאזן אולם הם, כבר כנקודת מוצא, במיעוט. נציגי הארגונים השונים מהווים רוב משמעותי בדירקטוריון מועצת הדבש – עשרה מתוך ארבעה עשר החברים.

45. אם בכך לא די, במסגרת תשובה לבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע") אשר נתקבלה אצל המבקשת ממשרד החקלאות בחודש יולי 2016, נודע למבקשת כי מכהנים במועצה מטעם המדינה רק שני נציגים, אשר מונו בהמלצת שר החקלאות. למיטב ידיעת המבקשת הדברים נכונים גם נכון למועד כתיבת שורות אלה. משמעות הדבר היא כי דירקטוריון המשיבה 2 פועל בהרכב חסר, כאשר הרוב המוחלט של חבריו הינם נציגים בעלי אינטרסים מובהקים וללא נציגות מאזנת מטעם המדינה.

• העתק תשובת המשיב 1 מיום 14/7/2016 מצורפת לבקשה זו כנספח ב/3.

46. המבקשת קיבלה לידיה את שמות חברי הדירקטוריון המכהנים בפועל לאחר שהגישה בקשה על פי חוק חופש המידע למשיב 17.1 בין היתר, הובהר לה כי מטעם המדינה מכהנים מזה זמן מה שני דירקטורים בלבד. זאת, בנוסף לכך שמינוי שני החברים הקיימים לא חודש על ידי השרים, כנדרש על פי התקנון.¹⁸

47. העובדה כי ישנם רק שני נציגי ממשלה בדירקטוריון המשיבה 2, אשר גם מינויים טרם חודש, מחזקת פי כמה את השפעתם וכוחם, החזקים ממילא, של גורמים פרטיים, אשר חלקם מפוקחים ישירים של המשיבה 2, היושבים בדירקטוריון הגורם המפקח.

¹⁶ ת"א (חד) 1038/02 יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש, פס' 14 (פורסם בנבו, 17.12.2002).

¹⁷ בקשה על פי חוק חופש המידע מיום 16.6.16.

¹⁸ סעיף 29 לתקנות ההתאגדות של המשיבה 2 קובע כי "מנהלים מטעם המדינה ימונו מדי פעם לתקופה שלא תעלה על שנתיים" (ראו לעיל בנספח ב/1). נציין כי פניותיה של המבקשת מיום 25.4.17 ומיום 21.8.17 בקריאה לביצוע המינויים הנדרשים ולתיקון הקיימים, אשר נשלחו אל השרים השונים (שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר) טרם זכו למענה.

48. המבקשת פנתה פעמים רבות אל המשיב 1 והמשיבה 2 והצביעה על כהונת דירקטורים מסוימים במשיבה 2, אשר בעניינם ניגוד העניינים זועק לשמיים. כך באשר לכהונתו של מר אריה טנדט, אשר כיהן בעבר כדירקטור במועצה מטעם המדינה, וככל הידוע למבקשת ולאחר פניותיה בנושא, פקעה כהונתו. מר טנדט מכהן כשותף, כבעל מניות מרכזי¹⁹ וכדירקטור ב"מכוורת עמק חפר בע"מ"²⁰, המהווה חברת שיווק דבש השנייה בגודלה בארץ. מכוורת עמק חפר בע"מ היא גוף פרטי-עסקי העוסק בייצור ושיווק של דבש. מעיון באתר האינטרנט של "מכוורת עמק חפר בע"מ" עולה, כי מר אריה טנדט הוא גם דבוראי מסחרי.²¹

• העתק מכתב בנושא הרכב דירקטוריון מועצת הדבש מאת מר הרצל אבידור, מנכ"ל המשיבה 2 לשעבר, מיום 29.12.2014, מצורף כנספח ב/4.

49. ודוק – מר אריה טנדט לא מונה לדירקטוריון מועצת הדבש כנציג מגזר הדבוראים או לחלופין כנציג מגזר משווקי דבש, אלא כנציג המדינה, בכדי לדאוג לטובתה וענייניה ולקדם את ייצוגו של האינטרס הציבורי. כהונתו כנציג המדינה בדירקטוריון לצד עיסוקיו המסחריים, הביאה להפרת איזון האינטרסים בין נציגי המגזר החקלאי לבין נציגי המדינה בדירקטוריון. על אף שמינויו תם, העובדה כי כיהן בעבר בדירקטוריון המועצה מעידה כאלף עדים על כך שמבנה המועצה הינו כר פורה להיווצרות ניגודי עניינים.

50. חיזוק לטענתנו זו, מצאנו גם בכהונתו של חבר דירקטוריון נוסף במועצת הדבש אשר אף הוא מכהן במקביל כשותף, בעל מניות מרכזי ודירקטור במכוורת עמק חפר בע"מ, מר אברהם נבו.²² אך בניגוד למר אריה טנדט, אשר מונה כנציג מדינה בלתי תלוי, מר נבו מונה כנציג המדינה בהמלצת משווקי הדבש, דבר העולה בקנה אחד עם עיסוקיו בחברת שיווק הדבש "מכוורת עמק חפר בע"מ". (ראו לעיל נספח ב/3).

51. כפי שיפורט להלן, סמכויות המועצה הן רבות, ולשם הדגמת פוטנציאל השפעתו של ניגוד העניינים דנן, נביא לדוגמא אחת מהן: אחת מהסמכויות המהותיות ביותר לעניין עצם היכולת לעסוק בתחום גידול הדבורים הינה הענקת היתרים לנקודות מרעה. מדובר במשאב הקריטי ביותר לאפשרות לגדל דבורים, ובלעדיו אין ביכולתו של דבוראי לקיים מכוורת מסחרית פעילה ומניבה.

52. על פי נהלי מועצת הדבש המפורסמים באתר האינטרנט של המועצה,²³ הפורום המוסמך להקצות נקודות מרעה מורכב ממנכ"ל וסמנכ"ל המועצה. על החלטותיהם הראשוניות ניתן להגיש הסתייגות. על החלטות המנכ"ל והסמנכ"ל ניתן להגיש ערעור אל "ועדת הנדידה".

"ועדת הנדידה" הינה פורום המונה שמונה חברים בסך הכל, מתוכם חמישה נציגים של ארגון מגדלי הדבורים.²⁴ כלומר, מי שהינם נציגי ארגון מגדלי הדבורים – ארגון גג של הגורמים

¹⁹ אריה טנדט החזיק ב%16.667 ממניות חברת "מכוורת עמק חפר בע"מ", כך עולה מנסח החברה שבידי רשם החברות אודות מכוורת עמק חפר בע"מ (נכון ליום 04.06.2015).

²⁰ כך לפי רשם החברות - רשם החברות, נסח חברה אודות מכוורת עמק חפר בע"מ (4.6.2015).

²¹ http://www.emek-hefer.com/%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%95%D7%A8%D7%AA_%D7%A2%D7%9E%D7%A7_%D7%A4%D7%A8.aspx

²² ואף הוא עוסק ישירות בגידול דבורים; ראו שם.

²³ זמין בכתובת http://honey.org.il/download/Israeli_Honey_Board_Procedures17.pdf?dl=0.

²⁴ מבקר המדינה זיח לשנת 1991, לעיל ה"ש 12, בעמ' 464. נהלי מועצת הדבש (נובמבר 2012) כפי שהם מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה, זמינים בכתובת <http://www.honey.org.il/flowers-and-honey.php?id=46>.

המפוקחים – יושבים בגוף המפוקח, ערכאת הערעור העליונה, ומעניקים היתרים שמאפשרים או מונעים מאדם לעסוק בתחום זה.

53. הדברים פורטו בכדי להמחיש בפני בית המשפט הנכבד את האבסורד שבהפעלת סמכויות אסדרה על ידי המשיבה 2. הכרה בעיוות שבמצב זה ניתן למצוא בדברי החסבר של הצעת החוק כמו גם בהצעה עצמה, אשר בנוסחה הנוכחי נועדה לרפא עיוותים אלה. אולם, כאמור עמדת המבקשת נוגעת לתקופת הביניים עד להשלמת חקיקת הצעת החוק.

פגיעה בזכויות חוקתיות מכוח חקיקת משנה ובחריגה מסמכות

54. המבקשת סבורה (כפי שאף נטען בעתירה בסעיפים 46-41) ואף הביעה הדברים בפני המשיב 1, כי סמכויות המשיבה 2 לפעול כמאסדר, מלבד היותן אבסורד, ניתנו בחריגה מסמכות ונשענות על הסדרים שיש להביא להם סוף, כפי שיפורט בקצרה להלן;

• העתק פנייתה של המבקשת למשיב 1 מיום 5/6/2017 מצורף כנספח ב/5.

55. המשיבה 2 שואבת סמכויותיה משני דברי חקיקה משניים: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 ("הצו") ותקנות להשבתת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968 ("התקנות"). המשיבה 2 נתמנתה כ"רשות מבצעת" לצורך ביצוע דברי חקיקה אלו.²⁵

56. דברי החקיקה מעניקים, לכאורה, למשיבה 2 סמכויות נרחבות לאסדרת הענף – בין היתר, מתנים הם גידול, הפקת דבש, הקמה או החזקה של כוורת בקבלת רישיון ייצור מהמשיבה 2; מחייבים את העוסק בפעולות שיווק וסחר בדבש לקבל אישור "משווק מורשה"; ומתנים רעיית דבורים בקבלת "אישור מרעה" מטעם המשיבה 2. הווה אומר, המשיבה 2 כרשות מבצעת היא הגורם אשר מנפיק רישיונות לכלל העוסקים בתחום. כמו כן, דברי החקיקה מקנים לה סמכויות אכיפה משמעותיות, כגון הסמכות לתפוס כוורות.

57. הצו שואב סמכותו מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק הפיקוח") המקנה סמכות למשיב 1 להתקין תקנות או להוציא צווים מכוחו של החוק. סמכות זו מוגבלת להסדרה במקרים "חיוניים", כעולה מדרישות סעיף 3 לחוק הפיקוח:

"לא ישתמש שר בסמכותו לפי חוק זה, אלא אם היה לו יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, למניעת הפקעת שערים וספסרות או למניעת הונאת הציבור."

58. חוק הפיקוח מעניק סמכויות חקיקה רחבות לרשות המבצעת ובכך הוא פוגע הן בעקרון הפרדת הרשויות והן בעקרון שלטון החוק. בית המשפט הנכבד תההיר כי בשל כך ראוי לפרש הוראותיו והוראות הצווים שניתנו מכוחו באופן זהיר ומצומצם ולאור הוראות חוק יסוד חופש העיסוק וחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.²⁶

59. הצו שהוצא בענייננו עוסק בהסדרת המסחר בדבש, החזקתו, שיווקו וייצורו. נדמה כי אין ספק כי דבש אינו מוצר יסוד חיוני – בהקשר זה נפנה לדבריו של עוה"ד אטינגר, אשר שימש כיועץ

²⁵ ס' 1 לתקנות; ס' 2 לצו.

²⁶ בג"ץ 2740/96 שניסי נגד המפקח על היהלומים, פ"ד נד(4) 481 (1997).

המשפטי של המשיב 1, אשר קבע כבר בשנת 2010 כי "דבש אינו מוצר יסוד" הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי צריכה אחרים בשוק".²⁷ יתרה מכך, את ההוראות השונות ביחס להסדרת משק הדבש יש לבחון היום לאור חוקי היסוד כשלנגד עינינו הפגיעה הקשה בזכויות יסוד של העותרים 1-2 ופגיעה פוטנציאלית אפשרית בדבוראים נוספים נוכח המבנה המוסדי של המשיבה 2 כפי שפורט לעיל.

60. הסדרת העיסוק בדבש מכוח הסמכות שבחוק הפיקוח, איננה חוקית ועולה לכדי חריגה מסמכות.

61. התקנות הותקנו מכוח חוק להשבתת הייצור החקלאי (בעלי חיים), תשי"ב-1952. החוק עוסק כולו בנושא רבייה של בעלי חיים לצורך השבתתם (להלן: "חוק ההשבחה"). לעומת זאת, התקנות, אשר הותקנו מכוח חוק ההשבחה, עוסקות בשלל נושאים נוספים מלבד רבייה, ביניהם הקמת מכוורת והחזקתה²⁸ או הסדרת שטחי מרעה לדבורים.²⁹ כלומר, למעשה, סעיפים 2-7 לתקנות הותקנו בחריגה מהוראות החוק המסמיך את השר להתקינן.

62. קרי, נקודת המוצא החוקית לפעילות מועצת הדבש הינה בעייתית בלשון המעטה. על כך יש להוסיף את העובדה כי עסקינן במאסדר פרטי; גוף המפעיל סמכויות אסדרה שונות, כולל היתרים ורישיונות אולם הוא אינו זרוע ממשלתית, אלא גוף פרטי אשר פועל מתוך מצב מובנה של ניגוד עניינים, כאשר מי שיושב בהנהלתו הם אותם נציגי מגדלים המחזיקים באופן מסורתי נתח גדול מהשוק ומבקשים להגן על האינטרסים שלהם ולמנוע תחרות, ואמורים להיות מפקחים על ידי המשיבה 2 עצמה.

63. הסדריו של משק הדבש נעשו לכאורה עד כה מכוח חקיקת משנה, אשר בידי המשיב 1 לבטלה בשל כל הטעמים שמפורטים בבקשה זו וביתר הרחבה בעתירה עצמה. ודוק, המבקשת אינה יוצאת נגד הסדרת תחום זה בחקיקה ראשית – המבקשת תומכת בכך וסבורה שכך ראוי. אולם, בעת ביניים זו – בה הוכר הצורך בתיקון המעוות ועד לתיקונו בפועל באמצעות חקיקה ראשית, ראוי כי המשיב לא יעלים עין מהפגיעה ומהעיוות שבהמשך פעילותה של המשיבה 2 במתכונתה הנוכחית.

64. כך למשל, המשיב 1 יכול להביא לביטול סמכויותיה של המשיבה 2 כמאסדרת ומפקחת ע"י ביטול של הצו ושל סעיפים 1-7 לתקנות ולאמץ מדיניות של רישום בלבד ללא צורך בהקניית רישיונות, כפי שנהוג בעולם. בהקשר זה נפנה למחקר משווה מקיף שנערך על ידי העותרת 3, בו נמצא כי הסדרי הפיקוח והבקרה במדינת ישראל מרחיקי לכת באופן החורג משמעותית מההסדרה המקובלת בעולם, אשר בעיקרה נשענת על מנגנון רישום וקיומה של רשות מוסמכת הרשאית לנקוט פעולות לבקרה, פיקוח ואכיפה.³⁰

²⁷ סעיף 19 למכתבו של עוה"ד אטינגר, נספח ב/1.

²⁸ סי 2-4 לתקנות.

²⁹ סי 5-7 לתקנות.

³⁰ העתק המחקר צורף כנספח ד לעתירה וכן ניתן למצוא אותו בקישור הרצי"ב:

<http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2016/03/%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A7%D7%94%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%9E%D7%A9%D7%A7-%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A9-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.pdf>

למצער, יכול המשיב 1 גם לשנות ולשכלל את הוראות הצו באופן שיצמצם, באופן זמני ועד לחקיקת הצעת החוק, את סמכויות האכיפה והפיקוח שמצויות היום בידי המשיבה 2 באופן מעוות החורג מהסמכויות שהוקנו למשיב 1 מכוח חוק.

המשיב 1 מודע ומכיר בבעיות השונות הקיימות בפעילות המשיבה 2

65. בהצעת החוק, אשר הדיונים בעניינה החלו לפני כשלוש שנים, הובהר בדברי ההסבר כי המשיב 1 מודע לבעייתיות הרבה הגלומה באסדרת תחום בידי גורם פרטי, אשר מורכב מבעלי אינטרסים בתחום:

"בביצוע האסדרה על ידי חברה פרטית טמון קושי משמעותי. מצב שבו מוענקות סמכויות סטטוטוריות לגוף פרטי שאיננו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת או כזו שכוונה על פי דין, הוא בעייתי. בנוסף, כתברה פרטית, עובדיה של מועצת הדבש אינם נחשבים עובדי המדינה או עובדי ציבור מסוג אחר, והם אינם כפופים לתחולת כללי משמעת כלשהם. על פי הצעת החוק, יועברו סמכויות האסדרה בענף ממועצת הדבש אל משרד החקלאות ופיתוח הכפר..."³¹

66. מהצעת החוק ניתן ללמוד עוד כי המשיב 1 מודע לפגיעה האפשרית בקניינו של אדם, נוכח התנהלות המשיבה 2 בכל הנוגע למתן היתרים להצבת כוורות במקרקעי ציבור:

"לפי הדין הקיים, היתרים להצבת כוורות ניתנים על ידי מועצת הדבש לגבי מקרקעין מכל סוג, בלא הבחנה בין מקרקעין ציבוריים למקרקעין פרטיים. בהצעת החוק מוצע לצמצם את האסדרה על מקרקעין פרטיים כך שהצבת כוורות במקרקעין אלה לא תהיה טעונה היתר, וזאת כדי לתת ביטוי למעמדה החוקתי של זכות הקניין במקרקעין אלה לגבי מקרקעין שאינם מקרקעי ציבור, והם מוחזקים בבעלות פרטית, מוצע לקבוע משטר אסדרה מרוכך שבמסגרתו לא יידרש היתר פרטני לצורך הצבת כוורות מאוכלסות."³²

הדברים חוזרים על עצמם גם בהמשך הצעת החוק בכל הנוגע לסעיף העוסק בהצבת כוורות במקרקעין שאינם מקרקעי ציבור:

"מוצע לצמצם את האסדרה שחלה כיום על מקרקעין פרטיים כך שהצבת כוורות במקרקעין אלה לא תהיה טעונה היתר, זאת במטרה לתת ביטוי למעמדה החוקתי של זכות הקניין במקרקעין אלה."³³

67. ודוק, למבקשת אין כל טרעוניה על כך שהמשיב 1 מקדם את הצעת החוק – להיפך; אלא שהמבקשת מעוניינת להדגיש בפני בית המשפט הנכבד כי על אף שהמשיב 1 מודע למצב הפגום בו מתנהל משק הדבש מזה שנים, לידיעה זו של המשיב לא נלוותה פעולה סבירה, אשר יש בה כדי לרפא או לצמצם, ולו באופן זמני ועד להפיכת הצעת החוק לחוק רשמי, את הכשלים המובנים כמו גם את הפגיעה החוקתית שמבנה מעוות זה מייצר.

68. אין מדובר אך במבנה מעוות אשר באופן תיאורטי נוגד את כל התפיסה בנוגע לאסדרת פעילותם של גורמים פרטיים – המשיב 1 מודע לכך שמצב זה **גורם בפועל לפגיעה ביצרנים** שונים והעותרים 1-2 הם דוגמאות לפגיעות מעין אלה. כך הבהיר מנכ"ל המשיב 1 לשעבר, מר רמי כהן בדיון בכנסת בנוגע לענף גידול הדבורים (כחודש קודם להגשת הצעת החוק):

³¹ הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014, הצעות חוק הממשלה 859, "באדר ב' התשע"ד, 12/3/2014, 463, בעמ' 464.

³² שם, עמ' 466.

³³ שם, עמ' 472.

"הרעיון של חלוקת נקודות מרעה, שזה משאב במחסור, היא צריכה להיות חלוקה שמבוצעת על-ידי גורם ממשלתי ולא על-ידי גורם פרטי. זה שיש לי נציגים שם, זה עדיין לא אומר שזה בסדר. אני חושב שהחלוקה, כפי שהיא מתבצעת היום, היא לא חלוקה מספיק טובה. אני חושב שהממשלה שמסתכלת על סך המשאבים שהם משאבים במחסור – אם זה מים, אם זה עובדים, אם זה קרקע ואם זה הון – היא צריכה לעשות את המיטב כדי לחלק את זה נכון. לא צריך לקחת את הנושא הזה לפינה שהיא לא בסדר. אנחנו מסתכלים על זה בצורה עניינית ואנחנו חושבים שהחלוקה שאנחנו נעשה היא חלוקה טובה יותר, היא לא אינטרסנטית. יש היום מגדלים בינוניים, קטנים וגדולים – התחושה של חלק מהמגדלים, קיבלנו על זה הרבה תלונות בכתב ובעל פה, שיש מגדלים שלא מקבלים מספיק נקודות, יש מגדלים שמקבלים יותר מדי נקודות. החלטנו שאנחנו נעשה את זה בצורה הכי אובייקטיבית - 34."

69. די לעיין בעניינו של העותר 1, כפי שפורט בעתירה נשוא בקשה זו, בכדי להיווכח כי אין עסקינן בחששות בעלמא באשר להתנהלות המשיבה 2.

הליכי החקיקה – משיכת זמן מאפשרת את המשך הפגיעה והעיוות

70. ביום 12/3/2014 הונחה הצעת החוק הממשלתית על שולחן הכנסת. במאי 2014 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה והגיעה לשולחנה של ועדת הכלכלה לצורך הכנה לקראת הקריאה השנייה והשלישית. מאז ועד לכתובת שורות אלה, מהלך של שלוש וחצי שנים, התקיימו בעניינה ארבעה דיונים בלבד:

- דיון בוועדת הכלכלה מיום 9/7/2014, מושב שני, הכנסת ה-19³⁵ – הדיון הראשון בהצעת החוק; דוברים שונים הביעו עמדתם ביחס להצעות החוק; החלו בהקראת סעיף המטרות, הוא הסעיף הראשון של ההצעה. לא נערכה הצבעה על הסעיף.
- דיון בוועדת הכלכלה מיום 27/10/2014 מושב שלישי, הכנסת ה-19³⁶ – יו"ר ועדת הכלכלה, חה"כ אבישי ברורמן, הצהיר כי הוא מעוניין להמשיך בהקראה אולם הדבר לא אירע בפועל והישיבה ננעלה ללא הקראה נוספת וללא הצבעה.
- דיון בוועדת הכלכלה מיום 29/2/2016, מושב שני, הכנסת ה-20³⁷ – עם פתיחת הדיון הודיע יו"ר הוועדה, חה"כ איתן כבל, כי הצעת החוק לא תעבור בישיבה הנוכחית.³⁸ בדיון זה הוענקה זכות דיבור לכל מי שביקש להביע דעתו ביחס להצעת החוק. לא החלה הקראה של הסעיפים.

³⁴ ראו דברי מנכ"ל המשיב 1 לשעבר, מר רמי כהן, פרוטוקול ישיבה מס' 213 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 12 (18.2.2014).

³⁵ פרוטוקול מס' 312 של ישיבת ועדת הכלכלה, זמין בכתובת <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=55>.4030

³⁶ פרוטוקול מס' 353 של ישיבת ועדת הכלכלה, זמין בכתובת <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=55>.7539

³⁷ פרוטוקול מס' 181 מישיבת ועדת הכלכלה, זמין בכתובת <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=57>.4867

³⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 181 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 3 (29.2.2016).

• דיון בוועדת הכלכלה מיום 19/6/2017, מושב שלישי, הכנסת ה-20³⁹ – בדיון הני"ל החלה הקראת ההגדרות והן אושרו פה אחד בכפוף להערות שונות שניתנו לפרוטוקול ביחס להגדרות אשר יש לשוב ולאשרן משעה שהנוסח הסופי שלהן לא עמד לבחינת חברי הכנסת.⁴⁰ הדיון הסתיים עם אישור תק מההגדרות כאמור. לא הוקראו סעיפים נוספים.

71. **תמונת המצב בחלופ למעלה משלוש וחצי שנים מאז הונחה הצעת החוק היא כי מתוך 32 סעיפים עיקריים ועשרות רבות של תתי סעיפים, הוקראו ואושרו שני תתי סעיפים בלבד. עוד יובהר כי נכון לכתיבת שורות אלה, למיטב בדיקת המבקשת, לא נקבע דיון נוסף בסדר יומה של וועדת הכלכלה בעניין הצעת החוק.**

72. קשה, אם כן, לומר כי הישיבות בעניין הסדרת המעוות במשק הדבש מתקדמות במהירות וביעילות. כחלופ למעלה משלוש וחצי שנים, אושרו על ידי חברי וועדת הכלכלה מסי תתי-סעיפים מתוך סעיף ההגדרות בלבד, וחברי הכנסת טרם החלו לדון בנקודות מורכבות ומהותיות בהרבה.

73. **"הדבר המהותי שהפריע להצעת החוק הממשלתית להתקדם עד היום הוא העמדה של חבר הכנסת וקנין והמגדלים לגבי הצורך בשימור הגוף שנקראה היום מועצת הדבש. לכולם ברור שהרגולציה תהיה בידי משרד החקלאות, ללא קשר לגוף שנקרא מועצת הדבש, בהתאם לחקיקה. הדבר הזה לא השתנה בהצעת החוק הממשלתית."**⁴¹ – את הדברים הכנים הללו הבהיר, מר אסף לוי, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בדיון האחרון בוועדת הכלכלה.

74. די לעיין בפרוטוקולים של דיוני וועדת הכלכלה בנושא⁴² בכדי להבחין כי הושקעו מאמצים רבים כדי לצייר תמונה לפיה הרפורמה המוצעת תמיט אסון על ענף הדבש ועל החקלאות בכלל. ברור הוא כי לא נקל יוותרו גורמים שונים על כוחם, לאחר שנים רבות כל כך של שליטה בבסיס הכוח הענפי.

75. גם ללא דבריו של מר לוי, ברי ונהיר כי חברי המשיבה 2, אשר מעוניינים לשמר סמכויותיהם בתחום אסדרת משק הדבש, אינה מעוניינים בהמשך קידומה של הצעת החוק במתכונתה הנוכחית וכי כל עוד ההצעה אינה מקודמת והמשיב אינו פועל לתיקון התנהלותה – כוחה נשמר.

76. **הלכה למעשה, הימשכות הליכי החקיקה מאפשרת למשיב 1 להשתמש בהם כתירוץ להיעדר פעילות מתקנת מצידו בכל הנוגע לעיוותים ולכשלים המובנים בהתנהלותה של המשיבה 2.**

77. המשמעות של הימשכות הליכי החקיקה היא כי המשיבה 2 ממשיכה לאסדר, על שלל הבעייתיות הכרוכה בכך, את משק הדבש בישראל. היא ממשיכה לפעול מכוח חקיקה ארכאית,

³⁹ פרוטוקול מסי 522 של ועדת הכלכלה, זמין בכתובת <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=20.17177>

⁴⁰ ראו דברי היועצת המשפטית של ועדת הכלכלה, עוה"ד בנדלר, המבהירה על אילו חלקים מסעיף ההגדרות מצביעים בפרוטוקול ישיבה מסי 522 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 31 (19.6.2017).

⁴¹ ראו דברי אסף לוי, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרוטוקול ישיבה מסי 522 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 8 (19.6.2017).

⁴² ראו ההפניות בה"ש 40–35.

ממשיכה לפעול מכוח תקנות אשר הותקנו בחריגה מסמכות, ממשיכה להפעיל סמכויותיה באופן שרירותי כלפי דבוראים שונים, ממשיכה להימצא בניגוד עניינים מובנה.

78. אולם בכך לא מסתיים האבסורד – המשיבה 2 מרחיבה ומגבירה את פעילות האכיפה שלה, בידיעתו ובסיועו של המשיב 1, כפי שיפורט להלן.

הרחבת פעילות האכיפה של המשיבה 2

79. ביום 22/1/2015, כשנה לאחר הגשת הצעת החוק, פרסמה המשיבה 2 הודעה לכלל הדבוראים ובה העבירה להם טופס לבקשת לרישיון והיתר לביצוע האבקה. דהיינו, רישיון להצבת כוורות שמטרתן האבקה של גידולים. בהודעה הובהר כי המשיבה 2 תחל בפעילות אכיפה בנושא, בתיאום עם המשיב 1.

• העתק מהודעת המשיבה 2 לדבוראים מצורף כנספח ב/6.

80. לאורך השנים נמנעה המשיבה 2 מלפעול כלפי מי שהציבו כוורות למטרות האבקה גידולים. זאת, ניתן ללמוד מפסיקת בית משפט השלום ברמלה, בעניינו של העותר 1, ת"פ 1867/08 מזינת ישראל, משרד החקלאות נ' גולדברג יצחק. שם הבהיר כבוד השופט הד"ר קובו כי המאשימה שם, המשיב 1 כאן, לא חלקה על הקביעה ולפיה הצבת כוורות לטובת האבקה אינה דורשת רישיון או היתר.⁴³ יתרה מכך, העד מטעמה הבהיר לפרוטוקול כי "מועצת הדבש מכירה בהצבת כוורות לצורכי האבקה מבלי שיהיה צורך ברישיון"⁴⁴.

• העתק מפסק הדין מיום 19.9.2010, מצורף כנספח ב/7.

81. והנה, על אף מדיניות מוצהרת רבת שנים, למרות ההכרה בבעייתיות שיש בקיום פעולות אסדרה על ידי המשיבה 2 וקידומה של הצעת חוק, על שלל האמירות המפורשות שם ביחס לפגיעה החוקתית בקניינו של אדם בהקשר זה – החליטה המשיבה 2, בידיעת המשיב 1, להרחיב את פעולות האסדרה.

82. אנו למדים על הרחבת פעילות האכיפה לא רק מהודעות המשיבה 2 דן, אלא אף מכתב האישום אשר הוגש נגד העותר 1 במהלך שנת 2017, כמפורט בסעיפים 16-22 לעתירה.

83. למותר לציין כי פעילות תפיסת הכוורות המיועדות להאבקה גידולים מבוצעת באמצעות פקחים מטעם המשיב 1, יחידת פיצו"ח. דהיינו, בידיעתו ובהסכמתו של המשיב 1.

IV. המשך הפגיעה בחופש העיסוק ובזכות לקניין, המשך הפעילות בחוסר סמכות, המשך קיומו של מבנה אסדרה מעוות נוכח הימשכות הליכי החקיקה

84. כפי שהוצג לעיל, המשיבה 2 סובלת ממצב של ניגוד עניינים מובנה, פועלת מכוח צו ששואב כוחו מהכרזה ארכאית על מצב החירום ומתקנות אשר בחלקן חורגות מהחוק המסמך את השר להתקין. יתרה מכך, פעילות האסדרה של משק הדבש על ידי המשיבה 2, כגוף פרטי, עלולה

⁴³ סעיף 43 לפסק הדין, נספח ב/7 לבקשה זו.

⁴⁴ סעיף 40 לפסק הדין, נספח ב/7 לבקשה זו.

להוביל לדעת המשיב 1, ומובילה בפועל, לתפיסת המבקשת והעותרים, לפגיעה בחופש העיסוק וחופש הקניין ללא הסמכה מפורשת בחוק.

85. שלל בעיות אלה ייתכן וימצאו פתרון במסגרת החוק, ככל שיחוקק. **ברם, את התוצאות של הליך חקיקה קשה לצפות** – ראשית ביחס לשאלה האם בכלל יחוקק החוק ובאם יחוקק לבסוף, וכן קשה לדעת ולהעריך הן את הזמן אשר יחלוף עד לחקיקה והן ביחס לתכנה המדויק.

86. **נבקש להזכיר כי גם הצעות חוק ממשלתיות, אשר סיכוייהן להתקבל גדולים, לא תמיד מבשילות והופכות לחוק.** כך, למשל, נזכיר את הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007 – הצעת חוק ממשלתית שהתקיימו בה, למיטב בדיקת המבקשת כ-18 דיונים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה וכן בוועדת משנה מיוחדת בהכנה לקריאה שניה ושלישית.⁴⁵ אולם, הצעה זו מעולם לא עברה משולחן הוועדה למליאת הכנסת לאישורה בקריאה שניה ושלישית.

87. **טענתה העקרונית של המבקשת היא כי רשות מינהלית, ולענייננו המשיב 1, אינה יכולה לתת ידה להימשכות פעילות הפוגעת בזכויות חוקתיות, פעילות המבוצעות מכוח הסמכה החורגת מהוראות החוק המסמיך ומתרחשת תוך מצב של ניגוד עניינים מובנה – אך בשל הטענה כי עיוותים אלה עתידים למצוא מזור בהצעת חקיקה חדשה הנמצאת כעת על שולחנה של ועדת הכלכלה בכנסת.**

88. **בענייננו, הליכי החקיקה נמשכים כבר למעלה משלוש וחצי שנים ללא התקדמות משמעותית.** אומנם, הצעת החוק כבר נמצאת בהכנה לקריאה שניה ושלישית – התחנה האחרונה במסלול החקיקה. אולם, תחנה זו התקדמה מרחק שני תתי סעיפים במהלך של למעלה משלוש וחצי שנים, כאשר ההפרש בין הדיונים האחרונים, בכנסת הנוכחית, בהם החלה הקראת הסעיפים, עמד על למעלה משנה בין דיון לדיון.

89. יתרה מכך, ברי כי לחלק מהנוגעים בדבר יש אינטרס ברור שהליך החקיקה ימשך זמן רב ככל הניתן. זאת, כל עוד בזמן זה המשיב 1 מאפשר למשיבה 2 להמשיך לפעול ואף להרחיב פעילותה. כך אף הבהיר נציג המשיב 1, כאמור בפס' 73 לעיל: **"הדבר המהותי שהפריע להצעת החוק הממשלתית להתקדם עד היום הוא העמדה של חבר הכנסת וקנין והמגדלים לגבי הצורך בשימור הגוף שנקראה היום מועצת הדבש..."**⁴⁶

90. ודוק, המשיבה 2 פועלת מכוח חקיקת משנה, אשר בסמכות המשיב 1 לשנותה, לתקנה, לשכללה או למצער לבטלה. **בידי המשיב 1 הסמכות והאפשרות לפעול במסגרת סמכויות העזר המוקנות לו – ולו באופן זמני – לצורך תיקון המעוות.**

91. במסגרת פסק הדין בבג"צ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות (להלן: "עניין מיטראל"). נדרש בית המשפט להכריע האם הרשות יכולה להימנע מלהפעיל סמכותה בעת חקיקה וקבע כי הרשות אינה יכולה לחדול מהפעלת סמכויותיה אך בשל הליך חקיקה רלוונטי. בהקשר זה שאל כבוד השופט, כתוארו אז, אור:

⁴⁵ את הפרוטוקולים של הדיונים השונים בעניין הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007 ניתן למצוא באתר הכנסת בקישור <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx>

⁴⁶ ראו דברי אסף לוי, סגן בכיר למנהל הרשות לתכנון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פרוטוקול ישיבה מס' 522 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20, 8 (19.6.2017).

"האם די בהחלטה להעביר נושא מסוים לחקיקה כדי להצדיק את הממשלה או כל רשות מוסמכת אחרת אשר הוקנתה לה סמכות, בהימנעותה מלהפעיל סמכות זו, כאשר אלמלא הכוונה להעביר את הנושא לכנסת לא הייתה להימנעות זו כל הצדקה חוקית? האם בכך שבית המחוקקים מתבקש לומר את דברו ולהסדיר את הנושא הנדון בעתירה הסדר של קבע, יש כדי למנוע התערבות בית משפט זה בהחלטת הרשות הציבורית, אם ימצא שדינה להיפסל לגופו של עניין?"⁴⁷

ואף השיב:

"נראה לי, שהתשובה לכך שלילית."⁴⁸

92. בענייננו, עולה שאלה ולפיה האם המשיב 1 רשאי להימנע מריפוי הכשלים, העיוותים והפגיעה החוקתית שמייצרת פעילותה של המשיבה 2 בשל הליך חקיקה רלוונטי?

התשובה לשאלה זו, לעניות דעת המבקשת, היא שלילית.

93. לדידה של המבקשת ראוי כי המשיב 1 יפעל במסגרת סמכויותיו למציאת פתרון ביניים, אשר ירפא לפחות חלק מהעיוותים הקשים שבאסדרת משק הדבש בעת הזו.

94. נציין בעניין זה את פסק הדין בדנג"ץ 10007/09 יולנדה גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה (להלן: "עניין גלוטן")⁴⁹ בו הביעו כבוד השופטת (כתוארה אז) ארבל וכבוד השופט הנדל עמדתם כי לבעיות סבוכות הגורמות לפגיעה בזכויות בסיסיות, אשר נכון כי יפתרו על ידי המחוקק – ראוי למצוא "פתרון ביניים" עד להשלמת הליך החקיקה.⁵⁰

95. בפרשת גלוטן כיוונו השופטים הנכבדים בדבריהם לכך שעל בית המשפט למצוא את אותו "פתרון ביניים" בצורת פרשנות משפטית, אשר תספק מענה לקושי הנדון שם. בענייננו, המבקשת סבורה כי למשיב 1 האפשרות והחובה לספק פתרון ביניים שכזה, אשר ירפא הפגיעות ויסדיר ולו במעט את מצב הדברים המעוות שנוצר. למצער, למשיב 1 הסמכות להביא לכך שפעולות האכיפה של המשיבה 2 לא תתרחבנה בתקופת החקיקה.

המתנה ללא מעש לחקיקת הצעת החוק – משמעה המשך פגיעה בזכויות יסוד של העותרים 1-2 ובדבראים נוספים

96. אין חולק כי התנהלות המשיבה 2, הפוגעת בזכויות היסוד של העותרים 1-2 ובעלת פוטנציאל פגיעה בדבראים נוספים, אינה שואבת הסמכתה מחוק, כי אם מחקיקת משנה בלבד. על הצורך בהסמכה מכוח חוק ראשי ביחס לפגיעה כאמור אינה תולקת אף המדינה עצמה והמשיב 1 בכלל זה – כפי שעולה מהצעת החוק ומהציטוטים ממנה שהובאו לעיל.

97. אולם, הכרה זו מצד המשיב 1 בצורך בחקיקה מפורשת, אין בה – בנסיבות בהן הליך החקיקה מתקדם בעצלתיים במשך למעלה משלוש וחצי שנים – כדי להביא מזוור לעותרים וכדי לרפא הפגיעה הקשה בזכויותיהם החוקתיות.

⁴⁷ בג"צ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, פס" 7 לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) אור (1993).

⁴⁸ שם, סעיף 8 לפסק דינו של כבוד השופט אור.

⁴⁹ דנג"ץ 70007/09 גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 18.3.2013).

⁵⁰ סעיף 13 לפסק דינה של כבוד השופטת ארבל וסעיפים 1 ו-6 לפסק דינו של כבוד השופטת הנדל בפרשת גלוטן.

98. נזכיר, כי מאחורי פגיעה חוקתית, על שלל המלל המשפטי סביבה, ניצבים אזרחים, אשר ראויים כי הפגיעה בהם תחדל לאלתר. עסקינן בפגיעות המובילות לקשיים כלכליים ולביטול ואיון יכולתו של אדם להתפתח ולהתקדם במקצועו, לכלכל משפחתו, לחיות בכבוד ולהאמין כי מדינתו צריכה לאפשר לו כל זאת, שכן מדינה דמוקרטית היא.

99. עניינם של העותרים 1-2 כפי שפורט בעתירה, הינו כי הם סובלים מפגיעה, פגיעה ממשית בחופש העיסוק שלהם ואף נפגע קניינם – ראו סעיפים 8-10, 16-22, 41-46 לעתירה.

100. המתנה של תקופה ארוכה של חודשים, ובענייננו של שנים, לחקיקת חוק אשר, יתכן ויום יבוא ויצליח להביא מזור לפגיעה באזרחים הינה בגדר סיכול פני הצדק ויכולה אף להגיע לכדי עינוי דין.

המתנה ללא מעש לחקיקת הצעת החוק – משמעה המשך פגיעה בחובת האמון שהמשיב 1 חב לציבור

101. המשיב 1 הינו נאמן הציבור והוא חב לציבור, ולעותרים בכללם, חובות נאמנות הכוללות את החובה לפעול בהגינות, באופן שוויוני, שיטיב עם האינטרסים של כלל הציבור ולא של ציבור מובדל ומסוים על חשבון ציבור אחר.⁵¹

102. המבקשת מודעת לטענת היעילות בכל הנוגע להמתנה להצעת חוק חדשה, אשר נועדה להסדיר, לתקן ולשכלל מצב קיים. דרך כלל, הרשות אינה מעוניינת לתקן את הטעון תיקון כאשר מתכבד בית המחוקקים ומתכנס בכדי להחליט על תיקונים אלה בעצמו. ייתכן למשל, כי פעולותיה הזמניות של הרשות ירדו לטמיון עת יחוקק חוק חדש, כסף יבוזבז ומשאבים יתכלו וגם בכך תחטא לחובות האמון שהיא חבה.

103. טיעון זה הינו חשוב וראוי, אולם אינו נכון תמיד, אלא תלוי במחיר הפגיעה שמצב הדברים גורם.

104. אין חולק כי שיקולי יעילות הינם בלב ההליך המינהלי. ואולם, בצד שיקולים אלה ישנם שיקולי הגינות ותיקנות שלטונית. במשטר הדמוקרטי המינהל הוא, כאמור, נאמן הציבור. מערכת היחסים בין המינהל לציבור היא מערכת יחסים המושתתת על אמון הציבור במערכות המינהל. המלומד הפרופ' ברוך ברכה, ז"ל, הבהיר כי מקום בו ערכים אלה מתחרים ביניהם יש צורך לאזנם זה אל מול זה.⁵²

105. כבוד השופט אור בפרשת מיטראל כבר עמד על כך ש"רשות שנתונה בידה סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר."⁵³ בין היתר, כיוון "ש... שאין לדעת אם יחוקק החוק ומתי יחוקק. לכנסת סדרי עדיפויות משלה, ואין לדעת מתי תידון הצעת החוק, אם בכלל, כמה זמן יימשך הליך החקיקה ומה יהיה תוכנו של החוק."⁵⁴

⁵¹ ראו בהקשר זה מאמרה של כב' השופטת דפנה ברק ארז "נאמנות, אמון והגינות במשפט המינהלי" חובות אמון בדון הישראלי (2016)

⁵² ברוך ברכה המשפט המינהלי כרך ב 12-15 (תשנ"ו).

⁵³ סעיף 8 לפסק דינו של כבוד השופט אור בפרשת מיטראל.

⁵⁴ שם.

106. המבקשת סבורה כי כאשר עסקינן בנסיבות בהן ישנה פגיעה חוקתית שאינה מכוח חוק, איזון כאמור ראוי שיעשה כך שיימצא פתרון ביניים לפגיעה החוקתית: כל זאת כאשר מדובר בפעילות אסדרה מעוותת, כאשר מדובר בגוף הפועל כאשר הוא מצוי בניגוד עניינים מובנה, כאשר מדובר בגוף אשר ההסמכה לפעולותיו קלוקלת – מכל הטעמים האלה – ראוי כי המשיב 1 יפעיל סמכויותיו מכוח חוק וייתקן המעוות ולו באופן זמני, ויעדיף את ביטול ההסדרים הפוגעניים על פני השארתם כפי שהם והמשך הפגיעה החוקתית מכוחם.

107. יודגש, כי ההנחה כי הפגיעה בזכויות חוקתיות תעלם כאשר תיהפך הצעת החוק לחוק גמור – הינה בגדר הנחה בלבד. אין לדעת מה יהיו תוצריה הסופיים של הצעת החוק, ואף יותר מכך – אין לדעת מתי, אם בכלל, תיהפך לחוק רשמי עלי ספר.

המתנה ללא מעש לחקיקת הצעת החוק – משמעה המשך פגיעה בעקרון חוקיות המינהל

108. כידוע, עקרון חוקיות המינהל מתנה קיומו של כוח שלטוני ואת השימוש בו בהסמכה מפורשת בחוק. לעקרון חוקיות המינהל חשיבות מיוחדת בהקשר לפעולות שלטוניות הפוגעות בזכויות יסוד. הסמכה לפגיעה שכזו חייבת להיות ברורה.

109. הצו והתקנות, כפי שפורט בפרק העובדתי של בקשה זו ואף ביתר אריכות בעתירה עצמה, הוצאו בניגוד לעקרון חוקיות המינהל, תוך חריגה מסמכות, משעה שהוצאו מכוח חוקים העוסקים בתכליות שונות, אשר מסמיכים את הרשויות לעניינים השונים מעניין הסדרת משק הדבש.

110. הפעלת סמכויות האסדרה במתכונתה הפוגענית בידי המשיבה 2 נעשית אפוא תוך חריגה מעקרון חוקיות המינהל, וכל זאת על אף העובדה כי המשיב 1 מודע לקושי החוקתי בהפעלת סמכויות אסדרה על ידי גורם פרטי בחריגה מהסמכה בחוק ובוודאי שללא הסמכה מפורשת.

111. העובדה כי הפעלת סמכויות זו מביאה, הלכה למעשה, לפגיעה בזכות לחופש עיסוק ובזכות הקניין של העותרים כאן, ושל דבוראים נוספים – ממחישה את חשיבות השמירה על עקרון חוקיות המינהל שבעתיים.

דחייה או השהייה של עתירה נשוא בקשה זו משמעה הענקת מעמד נורמטיבי לחוק שטרם בא אל העולם

112. לקראת סיום נחדד נקודה עקרונית נוספת, אשר אינה קשורה להתנהלות המשיב 1 ביחס למשיבה 2, אלא נוגעת לבית משפט נכבד זה.

113. דחייתה או השהייתה של העתירה נשוא בקשה זו משמעה לא רק המשך קיומה של פגיעה – שאינה מוכחשת על ידי המשיב 1 – בזכויות היסוד של העותרים, ולא רק הסכמה משתמעת להמשך פעילותה של המשיבה 2, על כל הבעייתיות הכרוכה בכך – משמעה הוא, הלכה למעשה, הענקת מעמד נורמטיבי לחקיקה אשר טרם באה לעולם.

114. בהקשר זה תפנה המבקשת את בית המשפט הנכבד למאמר חדשני, אשר התפרסם זה עתה בכתב העת עיוני משפט – "אליה וקוף בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה"⁵⁵. המאמר

⁵⁵ בל יוסף "אליה וקוף בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה" עיוני משפט מ 253 (2017).

מציג מחקר, אשר בחן החלטותיו ופסיקותיו השונות של בית משפט נכבד זה בעתירות בהן המדינה העלתה טענה פרוצדוראלית ולפיה הליך חקיקה הנוגע לסוגיות העתירה קורם עור וגידים. **המאמר מצביע, תוך התבססות על סקירה משפטית נרחבת, על מגמה של בית משפט נכבד זה להשהות או לדחות עתירות כאשר הבעיות העולות מהן עשויות להיפתר בחקיקה והליך כזה החל.**

115. מן המאמר עולה, כי המשמעות המעשית של מגמה זו היא **הענקת מעמד דה פקטו ליוזמות חקיקה**. המאמר מציג עמדה לפיה ראוי לקיים דו-שיח חוקתי שכזה, אולם מן הראוי לקיימו תוך הכרה במשמעויות ובהשלכות של הענקת מעמד דה-פקטו להצעת חוק.

116. לשם ההמחשה, הלכת **מישראל** לא היתה קיימת היום לו בית המשפט היה דוחה את הדיון בעתירה נוכח הליך ההסדרה שהממשלה קידמה באותם ימים בתחום הפרטת ייבוא בשר. כך תהה כבוד השופט אור בעניין **מישראל**: **"בעקבות גישה זו נשאלת השאלה, אם הכוונה להגיש הצעת חוק בעניין הפרטת יבוא הבשר מצדיקה את דחיית העתירה עד לבירור השאלה אם תחוקק הכנסת ומה תחוקק"**.⁵⁶ ועל כך השיב, כמוזכר לעיל, בשלילה.⁵⁷

117. המחשה נוספת נוכל להביא מבג"ץ 10285/06 **יצחק מיוחס נ' שר המשפטים** (להלן – **"עניין מיוחס"**),⁵⁸ שם הועלו טענות שונות באשר לוועדות הערר לענייני ארנונה. המדינה טענה בפני בית המשפט הנכבד כי באותה העת מתקיימים הליכי חקיקת הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, **"אשר תכלול הסדר חדש בנושא הנדון"**. משכך, דחה בית המשפט הנכבד את טענות העותרים שם והבהיר כי **"לאחר ששמענו את טענות הצדדים ושקלנו בדבר, באנו לכלל מסקנה כי בהצעת החוק המדוברת יש כדי ליצור הסדר חדש, בכל הנוגע לסוגיות המועלות בעתירות. בנסיבות אלה אנו סבורים כי אין מקום לקיים דיון בטענות העותרים דהיום – והכל בהנחה שאכן, בתוך זמן סביר, יושלמו הליכי החקיקה ברוח הדברים המפורטים בתשובת המשיבים"**.⁵⁹

118. כמוזכר לעיל, הצעת חוק העיריות – אשר הוגשה לפני למעלה מעשר שנים – לא חוקקה בסופו של יום. בית המשפט אומנם התיר לעותרים בעניין **מיוחס** לשוב ולטעון כנגד ההסדר הקיים במידה והחוק לא יחוקק תוך פרק זמן סביר (או במידה ולא יענה על הכשלים עליהם הצביעו). אולם, המשמעות בפועל היא כי **העותרים לא זכו לסעד, בעוד הליך החקיקה זכה למעמד בגינו נדחתה עתירתם**.

V. סיכום

119. **עסקינן במקרה חריג של אסדרה המבוצעת על ידי גוף פרטי, אינטרסנטי, הפועל בניגוד עניינים מובנה ופוגע, הלכה למעשה, בזכויות יסוד של העותרים 1-2 וכן של ציבור רחב נוסף.**

120. על המשיב 1 לפעול לאלתר בכדי לבטל את פעילות המשיבה 2 בכל הנוגע להענקת רישיונות והיתרים בתחום הדבש (הצבת כוורות, ייבוא וכדומה). זאת משעה שבכל רגע בו מתמשך הליך

⁵⁶ עניין מישראל, פסקה 7 לפסק דינו של כבוד השופט אור.

⁵⁷ שם, שם.

⁵⁸ בג"ץ 10285/06 יצחק מיוחס נ' שר המשפטים (פורסם בנוב 2007).

⁵⁹ שם, 1.

החקיקה ממשיכה המשיבה 2 לפעול באופן הפוגע בזכויות יסוד של העותרים 1-2 ושל ציבור דבוראים נוסף.

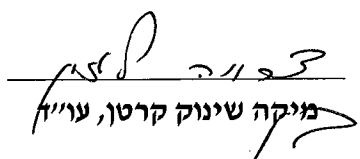
121. המשיב 1 אינו יכול להמשיך ולהיתלות בהליך חקיקה שנמשך למעלה משלוש וחצי שנים, בו טרם אושר ולו סעיף אחד בשלמותו. משמעות הדבר היא המשך פגיעה בזכויות יסוד של העותרים 1-2 ושל ציבור דבוראים נוסף. משמעות הדבר היא כי הוא נמנע מלפעול כנגד אותה פגיעה בזכויות חוקתיות המתרחשות בעצם המשך פעילותה של המשיבה 2 במתכונת הנוכחית, כפי שפורט בהרחבה בעתירה ובמסגרת בקשה זו.

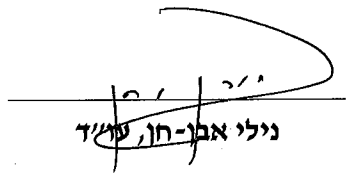
122. יתרה מכך, המבקשת סבורה כי זחיית העתירה או השהייתה עד להשלמת הליך החקיקה, היא בעלת השלכות דומות.

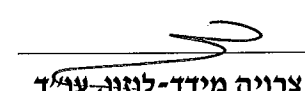
123. בהתאם לכל הטעמים שפורטו לעיל, המבקשת תתכבד לבקש כי בית המשפט יורה על צירופה להליך. המבקשת נכונה להרחיב, להבהיר ולפרט את טענותיה, ככל שיוורה לה בית המשפט הנכבד.

124. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.

ירושלים, כ"ו אלול, תשע"ז (17.9.17)


מיקה שינוק קרטון, עו"ד


נילי אבן-חן, עו"ד
ב"כ המבקשת


צרויה מירד-לונדון, עו"ד

רשימת נספחים

מס' הנספח	כותרת הנספח
1	העתק המכתב מאת עו"ד ערן אטינגר מיום 9.11.2010
2	העתק תקנות ההתאגדות של המשיבה 2
3	העתק תשובת המשיב 1 מיום 14.7.2016
4	העתק מכתב בנושא הרכב דירקטוריון מועצת הדבש מאת מר הרצל אבידור, מנכ"ל המשיבה 2 לשעבר, מיום 29.12.2014.
5	העתק פנייתה של המבקשת למשיב 1 מיום 5.6.2017
6	העתק מהודעת המשיבה 2 לדבוראים מיום 22.1.2015
7	העתק מפסק הדין של מר יצחק גולדברג מיום 19.9.2010

נספח 1

העתק המכתב מאת עו"ד ערן אטינגר מיום

9.11.2010

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הלשכה המשפטית



ב' כסלו, תשע"א
9 בנובמבר, 2010
תיקנו : מועצת הדבש- חקיקת שעת חירום

לכבוד
מר יוסי ישי
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הנדון: מועצת הדבש – ביטול חקיקת שעת חירום
סמך : סיכום דיון מיום 20.6.2010 ; מסמך מועצת הדבש מיום 18.8.10

רקע

1. כזכור, משרדנו, כמו שאר משרדי הממשלה, נדרש לפעול לבטול צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, הואיל והמדובר ב"חקיקת שעת חירום" שהגיעה העת לבטלה.
2. אחד הצווים שיש צורך לבחון אם קיימת היום הצדקה להמשך קיומם של החסדרים המעוגנים בו, הוא צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו) התשל"ז – 1977 (להלן – צו הפיקוח).
3. הלכה למעשה נדרש המשרד לשאלה העקרונית האם קיים צורך הכרחי עקרוני לרגולציה בתחום הדבש, ובהנחה שכן - באיזו מידה ועל איזה אלמנטים מאלו המוסדרים כיום בדברי חקיקה, יש להחילה. בדיקה זו נדרשת בעיקר לאור חוק יסוד: חופש העיסוק (המאוחר לצו הפיקוח) הקובע עקרונות מנחים להגבלת הפגיעה בזכות זו.
4. בסיכום הדיון שהתקיים בלשכתי ביום 20.6.10 התבקשה מועצת הדבש להגיש למשרדנו מסמך הסוקר את עמדתה בנושא. מסמך כאמור התקבל ביום 18.8.10
5. לקראת הדיון הקבוע בלשכתך אתכבד להעביר את התייחסותנו המשפטית.

המצב המשפטי הקיים

6. הרגולציה בדבש מוסדרת כיום באמצעות מספר צווים ותקנות שהעיקרי ביניהם, הנו כאמור צו הפיקוח. מקבץ זה של צווים ותקנות קובע חובות וחסדרים בהיבטים הבאים:

חובות רישום/היתרים לעיסוק בדבש [על היבטיו השונים]

- א. **גידול והפקת דבש** הן פעולות הטעונות קבלת "רישיון ייצור" מטעם מועצת הדבש.
- ב. פעולות של **שיווק וסחר בדבש** (בתנאים מסוימים) - מחייבות כי העוסק בהם יוגדר כ"משווק מורשה". התנאים לקבלת אישור כ"משווק מורשה" קבועים בצו הפיקוח.
- ג. **הקמה או החזקה של כוורת** מותנית אף היא באחזקת רישיון ייצור דבש.
- ד. **רעיית דבורים (מחוץ לשטח בו מוצבת הכוורת)** מותנית בקבלת "אישור מרעה" מטעם מועצת הדבש.
- ה. **ייבוא דבש לישראל** מותנה בקבלת רישיון ייבוא מתאים.

7. מעמד מועצת הדבש - מועצת הדבש מאוגדת כחברה פרטית (בדומה למועצת החלב). במועצה חברים נציגי הממשלה, מגדלים ומשווקים. היא מוגדרת כ"רשות מבצעת" בצו הפיקוח ובתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), תשכ"ח-1968. כרשות מבצעת היא הגורם המנפיק רשיונות ייצור, רשיונות למשווקים מורשים, היתרי רעיה ועוד.

עמדת מועצת הדבש

8. במסמך שהדגישה מועצת הדבש לעיוננו קובעת המועצה כי לשיטתה **נכון וראוי להסדיר בחקיקה חדשה את כלל ההיבטים המנויים לעיל**, היינו: מתן רישיונות ייצור, פיקוח על הליך השיווק, מתן היתרים לרעייה וכו', שאם לא כן "לא יוכל להתקיים ענף גידול הדבורים האבקה והפקת הדבש הארץ".
9. בנוסף, במסגרת אותה חקיקה חדשה, מבקשת המועצה לא רק לעגן את הקיים אלא גם:
 - א. להוסיף תחומים חדשים לגמרי לחקיקה, לכשתגבש (לדוגמא: הסדרת חובת טיפוח של דבוריות, הסדרת ייבוא חומרי הדברה).
 - ב. להרחיב הסדרים קיימים, לדוגמא: קביעת מנגנון לעניין העברת הבעלות בזכויות הרישוי, הסדרת מערכת הזכויות בין המחזיקים בקרקע עליה מוצרה המכוורת לבין בעלי הרישיון ועוד.
10. לאחר שסקרה מספר חלופות, מבקשת המועצה כי המשרד יפעל לחקיקת חוק דבש חדש (היינו: בדרך של חקיקה ראשית) שבמסגרתו יעוגנו כלל הסמכויות המצויות כיום בחקיקת שע"ח, יורחבו תחומים קיימים ויוספו הסדרי חקיקה חדשים. לשיטתה, במסגרת אותה חקיקה ראשית חדשה, ייקבע גם מעמד המועצה כגוף דומה או זהה למועצת החלב (חל"צ) באופן שאינו מחייב הפיכתו לתאגיד סטטוטורי.
11. הנמקות המועצה למסקנותיה אלו הן כדלקמן:
 - א) הדבש הנו "מוצר ציבורי חיוני" שכן ייצורו מספק שירותי האבקה חשובים המשפיעים על כלל ענפי החקלאות בישראל. עובדה זו כשלעצמה מצדיקה התערבות חקיקתית.

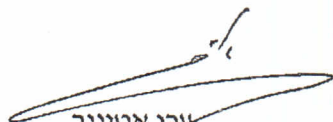
- (ב) הסדרת התחום ברגולציה תמנע כשלי שוק, תנודות מחירים קיצוניות, תגן על מגדלים מקומיים מפני יבוא, ויש בכוחה למנוע את קריסת הענף.
- (ג) היעדר התערבות חקיקתית עלול להביא למצב של כאוס העולה עד כדי "פגיעה ברכוש ואלמוות" לאור המחלוקות הקיימות בין דבוראים על שטחי גידול.
- (ד) הסדרה חקיקתית נדרשת לאור המשמעויות הבריאותיות והתברואתיות שהנן חלק אינטגרלי בענף ייצור זה (מניעת הפצת מחלות, פיקוח על מזיקים וטפילים ועוד).
- (ה) רק בהסדרה רגולטורית תובטח איכות דבש נאותה.

עמדתנו

12. כפי שמתואר בסעיף 6 לעיל, נכון להיום, עיסוק בייצור דבש מחייב קבלת רשיון. עיסוק בשיווק דבש מחייב קבלת רשיון. עיסוק ביבוא דבש מחייב קבלת רשיון. כן יש צורך בקבלת היתר רעיה לצורך הצבת הכוורות.
13. אין צורך לומר כי התניית עיסוק בקבלת רשיון היא הפגיעה המובהקת ביותר בחופש העיסוק של הפרט (בג"צ 450/97 תנופה שירותי כוח אדם נ' שר העבודה). כידוע, הזכות לחופש עיסוק מעוגנת כיום בחוק יסוד. ניתן לפגוע בזכות זו בתנאים הקבועים בחוק היסוד, והם: בחוק, מכח הסמכה מפורשת בו, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.
14. לפיכך, על מנת להצדיק התערבות שלטונית היוצרת חסמים על הכניסה לעיסוק מסוים (כבמקרה דנן: עצם דרישת הרישוי לעיסוק בייצור דבש), יש לאתר מהי תועלתו של הציבור מהגבלת הכניסה. לשון אחר, עלינו לבדוק: מדוע נחוצה כאן התערבות של המחוקק? ובאיזו מידה? חשוב יותר: לא כל תכלית ציבורית מצדיקה פגיעה בחופש העיסוק. יש לשאול האם פגיעה בחופש העיסוק היא הדרך היחידה להשיג את התכליות הציבוריות? האם אין דרכים להשיג את התועלות הציבוריות שהפגיעה הכרוכה בהן היא פחותה?
15. גם במקרים בהם הוחלט כי יש מקום להגבלות על עיסוק בתחום פלוני, הרי שגם אז - על התערבות זו להיעשות באופן "כירורגי" הנותן מענה לבעיה או למטרה ספציפית: פתרון נקודתי לצורך נקודתי.
16. בתחום החקלאות קיימים היום שני ענפים בלבד שבהם קיימת הלכה למעשה הגבלה על עיסוק: ענף החלב וענף ביצי המאכל, וזאת באמצעות הקצאת מכסות יצור אישיות. בשני ענפים אלו, ההצדקה לפגיעה בחופש העיסוק נעוצה בהיותם של המוצרים מוצרי יסוד שקיים אינטרס ציבורי חיוני להבטיח את האספקה היציבה שלהם לציבור לאורך כל תקופות השנה, ושעקב המאפיינים הייחודיים של הליך היצור שלהם, הרי שללא הסדרה, קשה עד לא ניתן להבטיח מטרה זו. לפיכך מקובל כי יש הצדקה להיותם של ענפים אלו ענפים מוסדרים, באמצעות קביעת חובת רישוי, חלוקת מכסות וכו'. באופן המבטיח אספקה סדירה של המוצר לציבור ואת יציבותו הכלכלית של הענף.

17. נדגיש, כי היותו של מוצר, "מוצר יסוד", אין בה לכשעצמה כדי להצדיק פגיעה בחופש העיסוק. כך למשל, יצור לחם אינו דורש, למיטב ידיעתנו, קבלת רישיון יצרן. המדינה דואגת להבטיח את האינטרס הציבורי בצריכת לחם באמצעות פיקוח על המחיר.
18. האם בנוגע לענף הדבש מתקיימת הצדקה לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק באמצעות קביעת חובת רישוי? ספק בדבר.
19. ראשית ועיקר, אין חולק על כך (ונדמה כי גם המועצה אינה מבקשת לטעון זאת), כי דבש אינו "מוצר יסוד" הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי צריכה אחרים בשוק. דבש אינו דומה לחלב וביצים לפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה.
20. אכן בתהליך ייצור הדבש, יש צורך בהסדרה של הקצאת שטחי רעייה על קרקע ציבורית, באופן דומה ומאותן סיבות שקיימת הסדרה שלטונית של הקצאת שטחי מרעה ציבוריים לבקר וצאן. אולם צורך זה אינו יכול להצדיק לכשעצמו את הדרישה להתניה כוללת של העיסוק באמצעות רישוי. צורך זה ניתן לפתרון באמצעות קביעת מנגנון להקצאת משאבים, בדומה לזה המוצע בהצעת חוק להסדרת הרעייה במקרקעי ציבור.
21. טיעון נוסף אותו העלתה מועצת הדבש הינו כי בהליך גידול הדבורים גלומה תועלת משנה חיונית של פעולת האבקה שהנה חיונית לחקלאות. עם כל החשיבות שבדבר, ספק אם תועלת ציבורית זו מצדיקה קביעת חובת רישוי. תועלות משנה מושגות לא אחת גם ללא התערבות רגולטורית וזאת באמצעות כוחות השוק בלבד (אם האבקה חשובה כל כך למגדלים הצמחיים, האם אכן יש צורך בהתערבות המחוקק לשם כך?). בנוסף, ניתן גם לנקוט צעדים שונים, מתונים יותר (דוגמת תמריצים או תמיכות), שיבטיחו את המשך גידול הדבורים.
22. לסיכום, עמדתנו היא, כי ספק רב אם הטיעונים שהעלתה מועצת הדבש בדבר הצורך בעיגון חובות הרישוי בחקיקה ראשית חדשה ובמסגרת זו עיגון סמכויות מועצת הדבש, הם חזקים דיים. הצורך הציבורי הדורש הסדרה הוא נושא הקצאת שטחי המרעה. סוגיה זו יכולה לקבל פתרון ממוקד, בדומה להסדרה המוצעת בתחום מרעה בע"ח בהצעת חוק הפיקוח על רעייה.

בברכה,


 ערן אטינגר
 היועץ המשפטי

העתק:
 גבי שמחה יודוביץ, יו"ר מועצת הדבש
 מר אורי צוק-בר, הרשות לתכנון
 מר אורי בידרמן, הלשכה המשפטית

doc.09112010:abiderman_מועצת הדבש_טיוטה למנכ"ל_טיוטה שלישית_09112010

נספח 2

העתק תקנות ההתאגדות של המשיבה 2



פ ק ו ד ת ה ח ב ר ו ת
ח ב ר ה מ ו ג ב ל ת ב ע ר ב ו ת
=====

תחילת מסמך

תקנות ההתאגדות
של
המועצה לייצור ולשיווק של דבש בלבן
=====

פ י ר ו ש י ם

1. בתקנות אלה יפורשו המונחים לפי פירושם בפקודת החברות, לשון יחיד כולל את הרבים, לשון זכר כולל מין נקבה ולהיפך, ואם כולל גוף מאוגד והוא אם אין כוונה אחרת משתמעת.

ח ב ר ה פ ר ט י ת

2. החברה נרשמה כחברה פרטית ולפיכך:-
(א) מספר החברים בחברה לא יעלה על 50;
(ב) החברה לא תפנה לציבור בהצעת חתימה על אגרות חוב.

מ ש ר ד

3. המשרד הרשום של החברה יהיה במקום שמועצת המנהלים חקבע מזמן לזמן.

ח ב ר י ם

4. לצורך רישום החברה מספר החברים הוא 4.
5. החברים הראשונים של החברה הם:
(1) מדינת ישראל (להלן - המדינה);
(2) ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י, הסתדרות הפועלים החקלאים - המרכז החקלאי (להלן - המרכז החקלאי);
(3) התאחדות האכרים בישראל (להלן - התאחדות האכרים);
(4) האיחוד החקלאי (מיסודם של המועצה החקלאית ואירגון המושבים של העובד הציוני), (להלן - האיחוד החקלאי);

6. ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן הסוכנות) תתקבל כחבר בחברה, אם תבקש זאת בכתב מהחברה ואז יהיה לה בהצבעה בהרמת ידיים, או בהצבעה אישית, קול אחד. פרט לאמור יהיו לסוכנות כל הזכויות והחובות של חבר אחד בחברה, למעט המדינה.

האחוד החקלאי
מיוזמתו של הוועד הכללי
והאגודה המרכזית של הייצור והשיווק

התקנות הוציאו לפועל
ב-15/12/57
המזכיר הכללי
המועצה לייצור ולשיווק של דבש בלבן

7. החברה, על פי החלטה באסיפה הכללית, יכולה לקבל כחבר חדש כל אדם שלדעתה משמש נציג של מגדלי דבורים או של משווקי דבש ויכולה לקבוע את התנאים שלפיהם יתקבל החבר החדש לרבות זכויותיו בחברה.

א ס י פ ו ת ח ב ר י ם

8. מועצת המנהלים רשאית לקרוא לאסיפה כללית שלא מן המניין כל שעה שהראה לנכון, והיא חייבת לקרוא לאסיפה לפי דרישת החברים כאמור בסעיף 63 לפקודת החברות, ואם לא תיענה לדרישה - ייעשה הדבר ע"י הדורשים כאמור שם.

9. בכפוף להוראות פקודת החברות בדבר החלטות מיוחדות והחלטות יוצאות מן הכלל תינתן על כל אסיפה הודעה מוקדמת של 7 ימים, למעט היום שבו נמסרה ההודעה, לרבות היום המיועד לאסיפה. ההודעה תימסר לכל מי שרשאי לקבל הודעה כזו בין לפי חקנות אלה, בין לפי הוראות פקודת החברות; אולם אי מסירת הודעה כאמור בשגגה לא תפסול את הדיונים וההחלטות באסיפה. בהסכמת כל החברים מותר לכנס אסיפה כל שהיא גם בהודעה קצרה יותר או בלי הודעה בכלל או בכל דרך אחרת.

10. חבר יכול להיות נוכח באסיפה בעצמו, או על ידי מספר באי-כוח שהורשה שאינו עולה על מספר הקולות להם הוא זכאי בהצבעה אישית, ולהצביע בה ע"י אחד מבאי-הכוח שהורשה לכך על ידיו בדרך כלל או לצרכי אסיפה או הצבעה מיוחדת. באי-הכוח אינם חייבים להיות חברים בחברה.

(מספר באי-כוח - 100)

11. מחצית חברי החברה, כשביניהם המדינה, יהוו מניין חוקי לדיון ולהחלטה באסיפות כלליות. לא נמצא מניין חוקי תוך מחצית השעה מהמועד הקבוע שנקבע, תידחה האסיפה לאותו מועד ומקום שתקבע מועצת המנהלים בהודעה מוקדמת של 5 ימים לכל הזכאים להשתתף בה, ובאם לא יימצא המניין החוקי תוך מחצית השעה לאחר המועד הקבוע לאסיפה השניה, יהוו החברים הנוכחים, כשביניהם המדינה, מניין חוקי.

12. היושב ראש בהסכמת אסיפה, שיש בה מניין חוקי, רשאי לדחות האסיפה מפעם לפעם, ומקום למקום, ומחובתו לעשות זאת אם באה על כך דרישת האסיפה; אולם לא ידונו באסיפה שנדחתה אלא בעניינים שלא נגמרו באסיפה שבה הוחלט על דחיה. אין צורך לתת הודעה בדבר הדחיה או בדבר העניינים שלא נגמרו אלא אם הדחיה היא ליותר מ- 10 ימים.

13. ההצבעה באסיפה כללית תהיה בהרמת ידיים, אם לא ביקש יו"ר האסיפה, או אחד החברים בעצמו, או על ידי באי-כוחו, הצבעה אישית. בקשה להצבעה אישית תבוא לפני ההצבעה בהרמת ידיים או מיד לאחר ההודעה על תוצאות הצבעה כזו. בכל שאלה הנוגעת למניין הקולות בהצבעה בהרמת ידיים יחליט יו"ר האסיפה והחלטתו סופית.

האגודה הכלכלית
הרשות הכלכלית
משרד המסחר והתעשייה
מס' 8. 3. 69
תשכ"ט
1/3

החברות הכלכליות
משרד המסחר והתעשייה
מס' 8. 3. 69
תשכ"ט

14. בהצבעה בהרמת ידיים חבר חבר וקולו, ואילו בהצבעה אישית יהיו לחברים קולות כמפורט דלהלן:

6 קולות	(1) המדינה
9 קולות	(2) המרכז החקלאי
2 קולות	(3) התאחדות האכרים
קול אחד	(4) האיחוד החקלאי

15. ביקש יו"ר האסיפה, לבדו או ביחד עם אחרים, הצבעה אישית, לא תתקבל החלטה בהצבעה כזו אלא אם יצביע בעד ההחלטה גם היו"ר.

16. על אף האמור בתקנה 15, בעניינים המתקבלים לפי פקודת החברות על פי החלטה מיוחדת, או החלטה שלא מן המניין, יהיה למדינה בהצבעה אישית % 26 מכוח ההצבעה של החברים ולענין חישוב אחוזים כאמור יושלם חלק של קול לקול שלם.

17. בכפוף לתקנה 16 ולהוראות פקודת החברות בדבר החלטות מיוחדות והחלטות שלא מן המניין, תתקבל החלטה רגילה באסיפה כללית ברוב דעות החברים הנוכחים והמצביעים באסיפה. היו דעות שקולות תהיה ליו"ר האסיפה זכות דעה מכרעת.

18. (א) המדינה זכאית להיות מיוצגת באסיפה כללית על ידי שישה נציגים, שיתמנו על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשיה, מהם שלושה שיומלצו על ידי שר החקלאות, שניים שיומלצו על ידי שר המסחר והתעשיה ואחד שיומלץ על ידי שר האוצר.

(ב) בראש האסיפה הכללית ישב אחד מנציגי המדינה שהומלץ לכך על ידי שר החקלאות ובהיעדרו - אחד מנציגי המדינה שהומלץ לכך על ידי שר המסחר והתעשיה; נעדרו שניהם - תבחר האסיפה הכללית אחד מנציגי המדינה הנוכחים כיו"ר האסיפה.

19. תלבע אחד מנציגי המדינה שהומלצו ע"י שר המסחר והתעשיה או שר האוצר מאת יו"ר האסיפה הכללית להצביע בהצבעה אישית בעד או נגד החלטה מסויימת, ינהג היו"ר בהתאם לתביעה זו.

20. החלטה שנתקבלה לא באסיפה אלא בדרך אישור בכתב של כל החברים, כוחה יפה כהחלטה שנתקבלה באסיפה כללית שזומנה כחוק.

..4

התאחדות החקלאית
מיטרתה של הכלכלה החקלאית
וארגון המושבים של העמלן והצינני

3
שירות תלנית של חסובים חברים
פחדות הפועים החקלאיים
המרכז החקלאי

21. מועצת המנהלים (להלן - המועצה) תהיה של שלושה עשר, והם:

(א) ארבעה שיחמנו על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשייה מטעם המדינה, מהם שניים לפי המלצת שר החקלאות, אחד לפי המלצת שר המסחר והתעשייה ואחד לפי המלצת שר האוצר, ולפני שמהל כאמור לא תהנה לתקופה העולה על שנה ימים.

(ב) שלושה שיחמנו על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשייה לפי המלצת אירגונים שלדעת השרים הם משווקים של דבש;

(ג) אחד שימנה על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשייה לפי המלצת אירגונים שלדעת השרים הם מייצגים את הצרכנים;

(ד) ארבעה שיחמנו על ידי המרכז החקלאי;

(ה) אחד שיחמנה על ידי החאחדות האכרים.

22. מי שמינה מנהל רשאי להעבירו בכל עת מכהונתו ולמנות אחד במקומו.

23. משרתו של מנהל תחמנה אם קרה אחד מאלה:

(א) נחמנה מטעם המדינה בהיותו עובד מדינה ופרש משרות המדינה;

(ב) פשש את הרגל או הפסיק תשלומיו או התפטר עם בעלי חובותיו על תשלום חלקי;

(ג) נחמנה עליו אפוטרופוס או כונס נכסים;

(ד) מסר לחברה הודעה שהתפטר ממשרתו.

24. (א) בכפוף להוראות תקנה זו חייב כל מנהל החברה המעוניין באיזה אופן שהוא, אם במישרין או בעקיפין, בחוזה שנעשה או עומד להיעשות ע"י החברה, להודיע על מהות ענינו בחוזה בישיבת המועצה.

(ב) הצהרה כאמור בתקנת משנה (א) תימסר ע"י מנהל בישיבה הראשונה של המועצה, שבה הצעת החוזה מובאת לראשונה לפיון, ואם נעשה המנהל מעוניין כאמור לאחר הישיבה הראשונה הנ"ל, תימסר ההצהרה ע"י המנהל בישיבה הקרובה של המועצה לאחר שנעשה מעוניין, בין שאתה שעה כבר נעשה החוזה ובין משטרם נעשה.

(ג) לצורך תקנה זו הודעה כללית של מנהל למועצה, שהוא חבר, של חברה או פירמה פלונית, ושיש לראות אותו מעוניין בכל חוזה שיעשה ע"י החברה עם אותה חברה או פירמה, תיחשב כהצהרה מספקת על ענינים לגבי כל חוזה שיעשה כאמור.

האחדות החקלאית
מלוצת של המדינה
וארגון המושבות של העובדי הצעירים

מספר דוח הצלחה של המועצת השרית
הסתדרות הפועלים החקלאית
המרכז החקלאי

25. מי שדשאי למנות מנהל רשאי גם למנות לו ממלא מקום אשר יכול להשתמש בסמכויותיו של אותו מנהל בהיעדרו.
26. תשעה מנהלים, כשביניהם אחד מנציגי המדינה, יהוו מנין חוקי לדיון ולהחלטה בישיבות המועצה.
27. מינוי משרתו של מנהל אין בו כשלעצמו כדי למנוע את המועצה מלהמשיך בפעולותיה ובלבד שהמנהלים הממשיכים לכהן מהווים מנין חוקי כאמור בתקנה 27.
28. אחד מנציגי המדינה, שנתמנה מנהל בהמלצת שר החקלאות, ימונה על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשייה לכהן כיו"ר המועצה, ואחד מנציגי המדינה שנתמנה מנהל בהמלצת שר המסחר והתעשייה, ימונה על ידי שרי החקלאות והמסחר והתעשייה לכהן כסגן יו"ר המועצה.
29. מנהלים מטעם המדינה ימונו מדי פעם לתקופה שלא תעלה על שנתיים.
30. בראש ישיבות המועצה ישב יו"ר המועצה ובהיעדרו - סגן יושב ראש המועצה, ובהיעדרם - יבחרו הנוכחים את יושב הראש מביין נציגי המדינה הנוכחים.
31. בהצבעות בישיבות המועצה תהיה לכל מנהל זכות דעה אחת וכל החלטה תחשב ברוב דעות של המנהלים הנוכחים והמצביעים ובלבד שברוב זה קולותיהם של נציגי המדינה הנוכחים באותה ישיבה. היו הדעות שקולות תהיה ליו"ר הישיבה זכות דעה נוספת או מכרעת.
32. המועצה רשאית לכנס ישיבותיה ולקבוע דרכי פעולותיה כראות עיניה.
33. ישיבת המועצה, שנוכח בה מנין חוקי, תהא רשאית לפעול על פי כל הסמכויות וההרשאות וכוחות ההכרעה שניתנו אותה שעה למועצה או המסורות בדרך כלל בידי המנהלים.
34. תעודה בכתב, בחתימת יושב ראש המועצה, תשמש ראיה חותכת שהחלטה נתקבלה כדין על ידי המועצה.
35. החלטת המועצה שנתקבלה שלא בישיבה, אלא דרך אישור בכתב של כל המנהלים, כוחה יפה בהחלטה שנתקבלה בישיבה.
36. פגם שנתגלה במינוי מנהל או פסול שנתגלה במנהל אין בהם כדי לפגוע בכשרותה של פעולה שנעשתה בישיבת המועצה או בידי אדם הפועל כמנהל והיא תהיה בעלת תוקף, כאילו נעשה המינוי כראוי וכאילו היה האיש כשר להיות מנהל.

האגודה הכלכלית
מישיבת המועצה על ידי שרי החקלאות
ומסחר והתעשייה

מסודרת הלליה שני אסופים חשבוניו של
הסודרת הפעילות הכלכלית
המרכז החקלאי

37. המועצה רשאית למנות מנהל עסקים מבין חבריה או שלא מביניהם, עורכי דין מזכיר ועובדים אחרים, לקבוע את שכרם ואת תנאי עבודתם, ולבד ששכר ותנאי העבודה של העובדים בחברה לא יעלו על המקובל לגבי שכר ותנאי העבודה של עובדי המדינה וכן שעובדי המדינה המועסקים על ידי החברה לא יהיו זכאים לשכר ו/או לתשלום נוסף על משכורתם הרגילה. כן רשאית היא לאצול להם מסמכיותיה כפי שייראה לה לצורך מילוי תפקידיהם.

38. המועצה רשאית לקבוע מוזמן לזמן את האנשים מתוכה או מחוצה לה, שיהיו רשאים בצירוף מסויים שייקבע על ידיה, להייב את החברה ולחתום בשמה, בין בדרך כלל ובין בענינים מסויימים.

39. המועצה רשאית להעניק מסמכיותיה לוועדות שתפטר כפי שתמצא לנכון, ויכול שייבחר לוועדה כאמור מי שחבר במועצה או מי שאינו חבר בה, ובלבד שוועדה כזו תכלול נציג אחד של המדינה או מי שהומלץ על ידי שר החקלאות או ע"י שר המסחר והתעשייה. המועצה רשאית לבטל בכל עת הענקת סמכות כאמור. ישיבות ועדה יתנהלו לפי התקנות הקובעות ישיבות המועצה ופעולותיה, הכל בתיאום לפי הענין במידה שלא באו במקומן הוראות אחרות ע"י המועצה; ועדה תמלא בהשתמשה במסמכיותיה, אחרי כל הוראות שניתנו ע"י המועצה.

40. נוסף על המסמכיות הנחונות למועצה, מוסמכת המועצה לנהל את עסקי החברה והיא רשאית להשתמש בכל המסמכיות של החברה ולעשות בשמה כל פעולה - חוץ ממסמכיות והפעולות המסורות לפי החוק או לפי התקנות האלה לחברה באסיפה כללית - בכפוף לכל הוראה שתינתן מאת החברה באסיפה כללית, אלא שהוראה כאמור לא תבטל תוקפו של מעשה שנעשה ע"י המועצה לפני שניתנה ושהיה לו תוקף אילולא ניתנה.

פ י ר ו ק

41. כינון מועצה לייצור ולשיווק של דבש, לפי חוק הכנסת, יהווה אירוע במובן סעיף 196 (א) לפקודת החברות ואפשר יהיה במקרה זה לפרק את החברה ע"י החלטה רגילה של החברה. על אף האמור בתקנה 15 תהיה למדינה בהצבעה על החלטה בדבר פירוק מרצון לענין תקנה זו מספר קולות כמספר קולות של כל יתר החברים בחוספת קול

אחד.
10-11
מאזנים

42. החברה תמציא לרשות החברות הממשלתיות, ולכל אדם אחר שהיה זכאי לקבלו אלמלא היתה החברה חברה פרטית, מאזן שנתי לרבות כל מיסמך שצריך להיות מצורף אליו על פי החוק כאילו היתה החברה חברה ציבורית.

Handwritten notes in Hebrew:
אחד.
10-11
מאזנים
אחד.
10-11
מאזנים
אחד.
10-11
מאזנים

Official stamp and signature:
משרד החקלאות והתעשייה
מנהל המועצה
[Signature]

Official stamp and signature:
משרד החקלאות והתעשייה
מנהל המועצה
[Signature]



הודעות

43. מסירת הודעה או כל-מיסמך אחר תהיה בין באופן אישי על ידי משלוח בדואר רשום, בכתב נושא בולים, הערוך לפי המען הרשום של אותו חבר בפנקס החברים ורואים כל הודעה או מיסמך אחר שנשלחו בדואר כאילו נמסרו בחום 48 שעות לאחר שנמסרו לדואר למשלוח.

חיים גבתי שר החקלאות
ממלא מקום

זאב שרף
שר המסחר והתעשייה

חיים גבתי
שר החקלאות

שמות החותמים, מענם ותיאורם

1. מדינת ישראל, ירושלים

2. ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י, הסתדרות הפועלים החקלאים - המרכז החקלאי, רח' אלנבי 126, תל-אביב, אגודה עותומנית.

3. התאחדות האכרים בישראל, בית האכר, רח' קפלן 8, תל-אביב, אגודה עותומנית.

4. האיחוד החקלאי (מיסודם של המועצה החקלאית ואירגון המושבים של העובד הציוני) רח' צ'לנוב 20, תל-אביב, אגודה עותומנית.

אשר זהו וקולות של חתומים המורים בצי
הסתדרות הפועלים החקלאיים
הערכו התקליף

התאחדות האכרים בישראל
בית האכרים
ת.ד: 208, תל-אביב 252227

האחוד החקלאי
מיסודם של המושבים החקלאיים
וארגון המושבים של המושבים הציונים

צ'לנוב יוני 1969
21.2.1969

נספח 3

העתק תשובת המשיב 1 מיום 14.7.2016

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הנהלה, הממונה על חוק חופש המידע

תאריך: ח' תמוז תשע"ו
14/07/2016
סימוכין: 2179

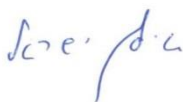
לכבוד
עו"ד נילי אבן-חן
התנועה למען איכות השלטון בישראל

באמצעות: office@mqq.org.il

הנדון: כתבי מינוי ופרוטוקולים - מועצת הדבש
סימוכין: פנייתך מיום 16/06/2016

1. לאחר שעיינו בבקשתך לקבלת מידע החלטנו להיעתר לה, באופן חלקי.
 2. לעניין המידע המבוקש בסעיף 4(א) בפנייתך, מצ"ב כתב מינוי של יעקב פולג ואבי אלקיס. נמסר ע"י גורמי המקצוע כי נכון למועד זה, לא קיימים נציגים מטעם משרד האוצר ומשרד הכלכלה.
 3. בנוסף לאמור, לא נמצאים ברשותנו המינויים של מר. אמיר ברקן ומר. אריה טנדט ממשרד האוצר ומשרד הכלכלה.
 4. לעניין המידע המבוקש בסעיף 4(ב), נמסר לי ע"י הגורמים המקצועיים שאין פרוטוקולים בנדון.
- לכן, לעניין המידע שלא נמצא ברשותנו, אנו דוחים בהתאם לסעיף 8 (3) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, הקובע שהרשות רשאית לדחות בקשת מידע "לאחר שנקטה אמצעים סבירים, התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה";

בכבוד רב,



אילן ישראל
ממונה על חוק חופש המידע
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

העתק:
עו"ד אורטל אמת, הלשכה המשפטית
אורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה
אבי אלקיס, מנהל תחום (מועצות יצור חברות וחברות ממשלתיות), החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה



נספח 4

העתק מכתב בנושא הרכב דירקטוריון מועצת
הדבש מאת מר הרצל אבידור, מנכ"ל המשיבה 2
לשעבר, מיום 29.12.2014

29.12.2014

נתקבל

לכבוד

אלי סולם

מנכ"ל התנועה לאיכות השלטון

א.נ.,

שלום רב,

הנידון: הרכב דירקטוריון מועצת הדבש ו"ועדת נדידה"

במענה לפנייתך מה- 2.12.2014 להלן הפרטים:

חברי דירקטוריון:

1. חורש יהונתן, נציג התאחדות האיכרים
2. ניצן למדני, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה, נציג משווקי דבש
3. פולג יעקב, יו"ר המועצה, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה לפי המלצת שר החקלאות
4. ספקטור שי, מינוי של המרכז החקלאי
5. אורי סורקין, מינוי של המרכז החקלאי
6. ניצן ישראלי, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה, נציג משווקי דבש
7. מנחם טור ז"ל, מינוי המרכז החקלאי
8. אמיר ברקן, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה לפי המלצת שר האוצר
9. בועז כנות, מינוי של המרכז החקלאי
10. טנדט אריה, סגן יו"ר, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה לפי המלצת שר התעשייה
11. ירון סולומון, מינוי האיחוד החקלאי
12. אלקיס אברהם, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה לפי המלצת שר החקלאות
13. צוואנג רזיאל, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה, נציג צרכנים
14. אברהם נבו, מינוי שר החקלאות ושר התעשייה, נציג משווקי דבש

ועדת נדידה

1. יעקב פולג, יו"ר הוועדה
2. הרצל אבידור, מנכ"ל המועצה, חבר
3. אהרון בוקסר, חבר
4. פלקוביץ יעקב, חבר
5. מנחם טור ז"ל, חבר
6. ברוך פויכטוונגר, חבר

אנו לא מוסרים מידע אודות עיסוקיהם הפרטיים של חברי הדירקטוריון שמונו על ידי השרים, המרכז החקלאי והאיחוד החקלאי, כמפורט לעיל.

בברכה,

הרצל אבידור, מנכ"ל
מועצת הדבש

רח' העצמאות 40, יהוד, מען למכתבים: ת.ד. 79 מיקוד 56100 יהוד.

טל: 03-5621515, פקס: 03-5623636, מייל: dalia@honey.org.il

נספח 5

העתק פנייתה של המבקשת למשיב 1 מיום

5.6.2017

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: י"א סיון, תשע"ז 05/06/2017

סומן: כ-13-11973

לכבוד

מר אביחי מנדלבלויט, ע"ד

מר אורי אריאל

היועץ המשפטי לממשלה

שר החקלאות ופיתוח הכפר

משרד המשפטים

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ונכבדיי שלום רב,

הנדון: קריאה לעצור לאלתר את פעילותה של מועצת הדבש וצעדי האכיפה

הננקטים על ידה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
מועצת הדבש היא חברה לתועלת הציבור, גוף פרטי, אשר מופקד על אסדרת משק הדבש בישראל וחרף זאת, אינו כפוף לנורמות בסיסיות של מינהל תקין.

המועצה פועלת מכוח שני דברי חקיקה משניים, אשר כפי שיובהר להלן, לעמדת התנועה אינם תקפים – האחד מבוסס על חקיקה התלויה בתוקפה של שעת חירום אך מסדיר תחום שאינו נדרש באופן חיוני, ובניגוד לתכלית החקיקה. השני חורג מגדר סמכות החוק המסמיך בתוכן התקנות שהותקנו, בהגבלה על זכויות יסוד ובהעברת סמכויות שלטוניות לגוף פרטי ללא הסמכה מפורשת.

יתר על כן, וגם אילו מקור סמכות המועצה היה מוסדר כראוי, קיימת בעיה שורשית במבנה המועצה הנשען על ניגוד עניינים מובנה: רבים מחברי המועצה הם מגדלים ומשווקים בענף הדבש, אשר תפקידם לפקח על גופים בהם יש להם עניין אישי ועל מתחריהם.

לא מדובר בעניין של מה בכך, שכן למועצה סמכויות נרחבות להשפעה על משק הדבש וחופש העיסוק של העוסקים בתחום, כולל הסמכות הבלעדית למתן היתרים לגידול ורעיית דבורים; וכן סמכויות אכיפה משמעותיות, כגון הסמכות לתפוס כוורת.

ניגוד העניינים מתבטא הן במבנה הדירקטוריון והן במבנה ועדת הנדידה, המחליטה על הענקת היתרים לנקודות מרעה. יתר על כן, על אף שהמצאות בניגוד עניינים כשלעצמה אסורה, לדי התנועה הגיע גם מידע אשר מעורר חשש ממשי לקיום פעולות בניגוד עניינים הלכה למעשה.

מכל האמור וכפי שיפורט בהרחבה להלן, עולה תמונה עגומה של אי-חוקיות ואי-תקינות הזועקת לשמיים. אשר על כן, קוראת התנועה לשר החקלאות לבטל את צו הפיקוח ואת תקנות

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בעלי החיים, ולהורות למועצת הדבש להפסיק את אכיפת הסמכויות הקיימות לה, עד אשר משק הדבש בישראל יוסדר באופן הראוי.

אקדמות מילין

1. המועצה לייצור ושיווק דבש (להלן: "מועצת הדבש" או "המועצה") היא הגוף האמון על אסדרת משק הדבש בישראל. המועצה התאגדה כתברה פרטית בשנת 1969, ובשנים האחרונות שונה מעמדה לחברה לתועלת הציבור.¹ מייסדי החברה היו מדינת ישראל וארגוני עובדים וחקלאים נוספים.²
2. כבר בפתח הדברים נבהיר כי נוכח כל הכשלים אשר יפורטו להלן עמדת התנועה היא כי על שר החקלאות להורות על ביטול הצו והתקנות; יתר על כן ובעקבות האמור, על גורמי הממשלה להורות למועצת הדבש לחדול מהפעלת סמכויותיה על העוסקים בתחום, ובייחוד מפתחת הליכי אכיפה פליליים ואזרחיים העשויים לפגוע בזכויות, עד אשר תושלם אסדרת משק הדבש בישראל בחקיקה ראשית.
3. מועצת הדבש שואבת סמכויותיה משני דברי חקיקה משניים: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977 (להלן: "הצו") ותקנות להשבת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968 (להלן: "התקנות"). המועצה נתמנתה כ"רשות מבצעת" לצורך ביצוע דברי חקיקה אלו.³ הצו והתקנות אינם חפים מבעיות, ולעמדת התנועה, אינם מהווים מקור חוקי מספק, כפי שיפורט בהמשך.
4. דברי החקיקה מעניקים למועצה, לכאורה, סמכויות נרחבות לאסדרת הענף – בין היתר, מתנים הם גידול, הפקת דבש, הקמה או החזקה של כוורת בקבלת רישיון ייצור מהמועצה; מחייבות את העוסק בפעולות שיווק וסחר בדבש לקבל אישור "משווק מורשה"; ומתנה רעיית דבורים בקבלת "אישור מרעה" מטעם המועצה. הוזה אומר, מועצת הדבש כרשות מבצעת היא הגורם אשר מנפיק רשיונות לכלל העוסקים בתחום. כמו כן, דברי החקיקה מקנים למועצה סמכויות אכיפה משמעותיות, כגון הסמכות לתפוס כוורות.
5. במנותק משאלת הנחיצות של הגבלות אלו על העיסוק בתחום הפקת הדבש וגידול הדבורים, אשר מטבע הדברים מגבילות את חופש העיסוק ומהוות חסם רגולטורי לתחרות בענף, בעיה מקדמית ומהותית עולה מכך שהסמכויות מוענקות לחברה פרטית, בהעדר הסמכה מפורשת לכך בחוק. חמור מכך, מדובר בחברה פרטית אשר מנהליה עוסקים בענף הדבש, כלומר,

¹ החברה שינתה מעמדה לחל"צ ביום ה-23.11.2015; כך על פי עמוד החברה באתר רשם החברות, בכתובת <https://havarot.justice.gov.il/CompaniesPetitionStatus.aspx?companyNumber=510514318>

² משרד מבקר המדינה דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990 חלק א' 463-466 (1992); במסגרת פעילותה, עוסקת המועצה בקביעת סטנדרטים, רישוי ופיקוח על אריות הדבש; מסייעת במתן שירותים למגדלי דבורים; פועלת למען "ייצוב הענף", ובתוך כך דואגת לאספקה שוטפת של דבש לשווקים ולאיוון בין הצריכה להיצע הדבש בשוק; מייצגת את ענף הדבש למול משרדי ממשלה ורשויות, ועוד. ראו "תמצית הפעילות של המועצה", מתוך אתר האינטרנט של מועצת הדבש. זמין בכתובת <http://www.honey.org.il/about.php?id=3>

³ ס' 1 לתקנות; ס' 2 לצו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



מורכבת מגורמים להם עניין אישי ישיר בענף, אשר לכאורה כפופים גם הם לפיקוח המועצה, ואשר מפקחים על מתחריהם. מועצת הדבש, כפי שיורחב ויבואר בהמשך, מגלמת אפוא מבנה אבסורדי של "פיקוח עצמי" על ענף במשק מצד העוסקים בו – היינו, מבנה אסדרה בו מתקיים ניגוד עניינים אינהרנטי.

6. אין זו הפעם הראשונה בה התנועה מביעה עמדתה – בין אם באמצעות פניות לגורמים ממשלתיים ובין אם לפני המחוקק – לפיה יש לשנות את מבנה האסדרה בתחום החקלאות. ראשית, יש להבטיח שהרגולציה תעבור לידי הרגולטורים, כלומר תבוצע בידי רשויות השלטון, ובוודאי שלא תישאר בידי גורמים פרטיים מפוקחים באופן בו נוצר ניגוד עניינים אינהרנטי. שנית, תוך שינוי מתכונת ההתארגנות של החקלאים ממתכונת שמחייבת את כלל החקלאים בחברות באותה מועצה אל מתכונת התארגנות וולונטרית, המקובלת בעולם.

7. יצויין, כי בעמדה זו נוקטת התנועה גם באשר למועצות הייצור החקלאיות האחרות, בין אם פעולתן מעוגנת בחקיקה ראשית בין אם לאו. ואולם, אסדרת משק הדבש בישראל והסמכויות השלטוניות הנרחבות המוענקות למועצת הדבש, חברה פרטית, תוך שחובות שלטוניות אינן חלות עליה – הנה מקרה חמור ומדאיג במיוחד, חריג אף בנוף האסדרה הכללית של תחום החקלאות בישראל, אשר קיימת דחיפות יתרה להביא לסיומו המיידי.

צו הפיקוח אינו נדרש לצורך תיוני – ולפיכך, בטל

8. כאמור, אחד מדברי החקיקה על בסיסם נסמכת פעולת המועצה הוא צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977. הוראות הצו מקנות סמכויות רישוי ופיקוח רבות למועצה. מכוח הצו, מותנה גידול דבורים או הפקת דבש בקבלת רישיון ייצור מאת המועצה, ומחויב המגדל לדווח לה על כמויות הדבש שהפיק;⁴ נאסר על החזקת, רכישת, אריזת או הובלת דבש באין רישיון כאמור וללא אישור המועצה;⁵ מוטלת הגבלה על התקשרות למכירה של דבש בין כוורן לבין מי שאינו "משווק מורשה";⁶ ומוענקת סמכות למועצה לבטל רישיונות⁷ ולגבות אגרות מהעוסקים בתחום.⁸

9. מדובר בצו אשר הותקן בהתאם לסמכות שר החקלאות לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן: "חוק הפיקוח").⁹ הוראות חוק זה אינן חלות אלא בתנאי

⁴ סי' 3 לצו.

⁵ סי' 4 לצו.

⁶ סי' 7 לצו.

⁷ סי' 11 לצו.

⁸ סי' 14 לצו.

⁹ טרם חקיקת החוק הוסדר הנושא באמצעות תקנות שעת חירום, התשי"ז-1956, ק"ת תשי"ז, 296, ותקנות שעת חירום (קיום האספקה והשירותים החיוניים), התשי"ז-1957, ק"ת תשי"ז, 764. לאלה קדמו דברי המלך בנושאים כלכליים. ראו מרגיית כהן סמכויות כלליות של הרשות המבצעת 377 (2002), וה"ש 91 שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



שקיים במדינה מצב של חירום,¹⁰ ונקבע בו במפורש כי אין להשתמש בסמכויות המוקנות לשרים לפיו בכל עת, אלא רק כאשר מתקיים אחד מן התנאים הבאים:

"לא ישתמש שר בסמכותו לפי חוק זה, אלא אם היה לו יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, למניעת הפקעת שערים וספסרות או למניעת הונאת הציבור."¹¹

10. כנגד האסדרה של סמכויות אלו באמצעות צו הכפוף לתחולתו של מצב חירום במדינה, ניתן להעלות שני טענות עיקריות – הראשונה, כנגד השימוש בחקיקה כזו בעת הזו, בכלל; והשנייה, כנגד השימוש שנעשה בחקיקה זו לשם אסדרת משק הדבש בישראל, בפרט.

11. ראשית, לעניין הלגיטימיות של השימוש בחקיקה המותנית בקיום שעת חירום גם בשנתה ה-69 של מדינת ישראל; המצב במדינת ישראל, מדינה דמוקרטית בה קיים מצב חירום מיום הקמתה ולאורך זמן רב, הוא כנראה ייחודי בהשוואה למדינות העולם.¹² אפשר כי ההגדרה של מצב החירום אף מגלמת בתוכה סתירה פנימית, שכן מצב חירום נראה ברגיל כמצב המסמל צורך מיוחד לעתות מצוקה או קשיים זמניים ובלתי רגילים.¹³

12. חוק הפיקוח כולל את הוראות שעת החירום בנושאים כלכליים, והחליף בעת חקיקתו את מירב התקנות שנתרו בתוקפן עם קום המדינה בנושאים אלו. המדובר למעשה במקבילה לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, הכוללות הוראות בנושאים בטחוניים.¹⁴ מקורן של תקנות ההגנה, הכלכליות והבטחוניות, במשטר ששרר בארץ ישראל המנדטורית, עוד בטרם ארעה מלחמת העולם השנייה.¹⁵

13. טענות רבות נשמעו כנגד השימוש המתמשך במצב החירום ובסמכויות הנרחבות המוענקות מכוחו, הן מצד בית המשפט והן על ידי המחוקק עצמו. כך למשל, כבר בשנת 1951 נתקבלה החלטה בכנסת לפיה "תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, הקיימות עדיין במדינה מאז השלטון הבריטי, עומדות בניגוד ליסודות של מדינה דמוקרטית"¹⁶ ובפסיקת בתי המשפט נשמעה תדיר העמדה לפיה "מן הראוי שהכנסת תחליף אותם [את התקנות] בדבר חקיקה

¹⁰ סי' 2 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

¹¹ סי' 3 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

¹² מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 48 (תשס"א). להרחבה אודות השימוש הישראלי בדיני החירום אל מול המקובל במדינות זרות, ראו מרגית כהן, לעיל ה"ש 9, בפרק יב, "סמכויות כלליות בשעת חירום".
¹³ שם, בעמ' 51.

¹⁴ מרגית כהן "מעשי טלאים בדיני החירום" משפטים כט 623, 639–640 (תשנ"ט).

¹⁵ שם, בעמ' 638.

¹⁶ ד"כ 9 (תש"א) 1816, ישיבה מיום 22.5.1951, עמ' 1828; בג"ץ ח"כ לוי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 876, פסי' 24 לפסק דינו של הנשיא ברק (2005).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ישראלי, התואם את הדרישות של חוקי היסוד¹⁷. בנוסף לכך, כמה החלטות ממשלה קובעות כי יש לפעול לניתוק הזיקה בין החקיקה הקיימת לבין מצב חירום¹⁸.

14. שנית, לעניין השימוש בצו לשם אסדרת משק הדבש בפרט; בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי לצורך הפעלת סמכויות מכוח חוק הפיקוח נדרשים שלושה תנאים יסודיים:

"מטרה ספציפית כדין (פעולה חיונית), אמצעי כדין (סמכות לפי חוק זה), ושיקול-דעת כדין בדבר היחס בין המטרה לבין האמצעי (אם היה לו יסוד סביר להניח)".¹⁹

15. על אף כי המונח "פעולה חיונית" פורש בהרחבה בפסיקה²⁰, נשמעו גם דעות לפיהן ראוי לעיין מחדש בהלכה הקובעת את ההיקף הרצוי של מונח זה, בראי ההגבלה הגלומה בצווים המוצאים מכוח החוק בחופש העיסוק ולאור חקיקת חוקי היסוד²¹ ואכן, ראינו כי במקרים אחדים פסל בית המשפט העליון פעולות מנהליות שהסתמכו על צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח²².

16. בענייננו, מתעורר קושי כבר בשלב הראשון של בחינת הפעלת הסמכויות מכוח החוק – **האם אכן אסדרת משק הדבש מהווה "פעולה חיונית"?**

17. על מנת לבחון את דרישת המטרה, עלינו לפנות להוראות סעיף 3 לחוק הפיקוח²³, אשר נוסחו הובא לעיל בפסקה 9. כיוון שלא נראה שמדובר בפעולה שנועדה ל"מניעת הפקעות שערים וספסרות" או "למניעת הונאת הציבור", יש לבחון האם מדובר ב"פעולה חיונית" לפי לשון החוק²⁴.

18. סעיף 1 לחוק הפיקוח מגדיר "פעולה חיונית" כך:

"פעולה הנראית לשר כחיונית להגנת המדינה, לבטחון הציבור, לקיום אספקת סדירה או שירותים סדירים, לקיום יציבות של מחירי מצרכים או שכר שירותים, להגדלת היצוא או להגברת הייצור, לקליטת עולים, או לשיקום חיילים משוחררים או נכי מלחמה".

¹⁷ עניין לוי, שם.

¹⁸ ראו, למשל, דברי החסבר להצעת החוק הממשלתית – הצעת חוק להסדרת הצבה של כוורות וייצור דבש, התשע"ד-2014, ה"ח הממשלה 859 12.3.2104, בעמוד 464.

¹⁹ ע"פ 790/78 רוזן נ' שר המסחר התעשייה והתיירות, פ"ד (ג) 281, פסי' 3 לפסק דינו של השופט ברק (כתוארו אז) (1979); הופנונג, לעיל הי"ש 12, בעמ' 74.

²⁰ עניין רוזן, שם.

²¹ בג"ץ 2740/96 שניסי נ' המפקח על היהלומים – משרד המסחר והתעשייה, פ"ד נא(4) 481 (1997).

²² וראו בג"ץ 344/89 ח.ס.ה. נ' שר המסחר התעשייה והתיירות, פ"ד לד(3) 277, 280 (1990); הופנונג, לעיל הי"ש 12, בעמ' 74.

²³ עניין ח.ס.ה., שם, בעמ' 462.

²⁴ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



19. המשמעות המקובלת של "קיום אספקה סדירה" היא של צורך ל"מילוי וסיפוק צרכים החיוניים לחיים התקינים של האוכלוסייה הכללית";²⁵ מעבר לכך, על הרשות לתת את הדעת לשאלה האם אכן מדובר על נושא שיש בו חיוניות, מרכזיות או חשיבות כה גדולה, במידה שבה ראוי לטפל בו באמצעות חקיקה הנושאת תואר של "פעולה חיונית" ו"שעת חירום", לאור התכלית החקיקתית.²⁶

20. אם כן, לעמדת התנועה, הצו אינו עולה בקנה אחד עם המטרה הנדרשת מכוח דיני החירום ולפיכך דינו בטלות. הדבש אינו "מוצר יסוד" במידה המקימה אינטרס ציבורי חזק המצדיק התייחסות אליו בצורה שונה מזו הניתנת למוצרי צריכה אחרים בשוק, לא כל שכן במידה המצריכה פגיעה כה מהותית בחופש העיסוק, כתוצאה מההגבלות הרבות שמקורן בצו. עמדה זו הובעה על ידי משרד החקלאות עצמו באמצעות חוות דעת שנכתבה על ידי היועץ המשפטי למשרד החקלאות ב-2010, עו"ד ערן אטינגר, אשר נועדה לבחון את ביטול הצו.²⁷

21. יתר על כן, וגם אם היה מוצר יסוד, לעמדת התנועה אין בעיה נראית לעין של קיום אספקה סדירה במוצר זה, ובהקשר לכך דומה שהחלטה להתקין את הצו נעדרת תשתית עובדתית ממשית.

22. מעבר לכך, יצוין כי אל התנועה הגיעו פניות של דבוראים בהן עולה הטענה כי המועצה מפלה לטובה את מקורביה ומפעילה את האכיפה מכוח הצו כנגד מי שאינה חפצה ביקרו. דומה כי טענות אלו צריכות להיבחן בקפידה בראי ניגוד העניינים המובנה בפעילות המועצה, כפי שיפורט בהמשך. כלומר, עולה חשש ממשי כי הצו משמש בפועל לאכיפה סלקטיבית, לשמירה על אינטרסים של קבוצות לחץ על חשבון האינטרס הציבורי הרחב ולפגיעה ממשית באינטרס הציבורי מתוך שיקולים זרים ולא ענייניים.

התקנת התקנות נעדרת סמכות – ומובילה לבטלות

23. דבר החקיקה המשנית השני עליו נסמכת פעילות המועצה הוא תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968. תקנות אלו קובעות חובת קבלת רשימות מהמועצה לצרכים שונים,²⁸ ובייחוד לצורך הצבת כוורות לרעייה, וכן מעניקות סמכויות אכיפה

²⁵ שם, בעמ' 464. ההדגשות במסמך זה הוספו ע"י הח"מ, אלא אם נכתב אחרת.
²⁶ שם.

²⁷ מכתב מאת ערן אטינגר, "מועצת הדבש – ביטול חקיקת שעת חירום", מיום 9.11.2010. המכתב נשלח למר יוסי ישי, מנכ"ל משרד החקלאות דאז. בחוות הדעת מצביע אטינגר על כך שהגבלה על עיסוק מתקיימת בישראל בשני ענפים בלבד – החלב והביצים, ואילו "דבש אינו מוצר יסוד" הראוי להתייחסות אחרת ממוצרי צריכה אחרים בשוק. דבש אינו דומה לחלב וביצים לפיכך קשה לראות מהו אותו אינטרס ציבורי חזק שמצדיק רגולציה בתחום זה". הדבר מוביל אותו לקביעה לפיה מתעורר ספק בשאלה האם מתקיימת הצדקה "לפגיעה כה מהותית בחופש העיסוק" באמצעות קביעת חובת רישוי בענף הדבש.

²⁸ התקנות מגבילות הקמת והחזקת מכוורות על ידי אדם ללא קבלת רישיון ייצור והיתר בכתב מהמועצה, כמו גם שינוי מספר המכוורות והעברתן (ראו ס' 2-4 לתקנות); הן מתנות העמדת מכוורות בשטח בקבלת אישור רעייה מהמועצה (ראו ס' 5 לתקנות); מתנות הקמת מכוורות רבייה או טיפוח של דבורים בקבלת רישיון מיוחד (ס' 8-9 לתקנות); וקובעות איסור על ייבוא חומרי רבייה ודבורים לצרכי רבייה ללא "המלצת המנהל" במשרד החקלאות (ס' 20 לתקנות).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



למועצה, בדמות הסמכות לבטל או להתלות רישיון, היתר או אישור ואף להורות על תפיסתם של מכוורת או חומר רבייה אשר "נעברה בהם עבירה" לפי התקנות.²⁹

24. התקנות הותקנו, לכאורה, לפי סמכותו של שר החקלאות מכוח החוק להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים), התשי"ב-1952 (להלן: "חוק ההשבחה"), המונה רשימה של מטרות לשמן רשאי שר החקלאות להתקין תקנות.³⁰ ואולם, בעוד שחלק מהחוראות שנקבעו בתקנות תואמות את ההסמכה בחוק,³¹ הרי שחלקן האחר נועד להשיג מטרות שונות שכלל אינן נזכרות בהסמכה שניתנה לשר בחוק ההשבחה.

25. חוק ההשבחה אינו מסמיך את השר לקבוע הוראה בדבר התניית הצבתן של מכוורות בקבלת היתר ממועצת הדבש, שינוי מספר המכוורות והעברתן. הוראות אלו אינן תואמות אף אחד מסעיפי המשנה שנוכרו בחוק,³² וספק רב אם תואמות הן אף את המטרה הכללית בדבר "השבחת בעלי חיים", אשר הוגדרה כך:

"השבחת תנובתם של צאצאי בעלי חיים, שיפור המצרכים המופקים מהם ומגופותיהם, והעלאת כוח עבודתם, כושר התנגדותם למחלות ופריונם".³³

26. ברי כי הטלת מגבלות על הצבת מכוורות נובעת ממטרה אחרת, שאינה להשבח את תנובת צאצאיהן של הדבורים. מועצת הדבש עצמה מצהירה כי מטרת חלוקת רישיונות הרעייה היא וויסות הרעייה וחלוקת משאב הצוף.³⁴ משכך, המסקנה המתבקשת היא שהתקנות הותקנו במטרה להשיג מטרות זרות לאלו שביקש חוק ההשבחה להבטיח – דהיינו, מדובר על פניו בפעולה שמקורה בשיקולים זרים ושהינה, בהתאם, נעדרת סמכות. התקנת תקנות החורגות מגדר הסמכות שניתנה לשר החקלאות מעוררת בהקשר זה מספר בעיות.

27. ראשית, ההתקנה חורגת מעיקרון חוקיות המינהל, לפיו כוחה של הרשות הציבורית נובע מהסמכויות שהוקנו לה בדין, והן בלבד. מדובר בנורמה בסיסית במשפט הציבורי.³⁵

28. שנית, המשמעות של התקנת תקנות בחוסר סמכות חמורה אף יותר מקום שהתקנות משמיעות, הלכה למעשה, הגבלה על זכות היסוד החוקתית לחופש העיסוק – המתבטאת באיסור על הצבת מכוורות ללא קבלת היתר מתאים. פעולה של רשות הפוגעת בזכות יסוד

²⁹ ס' 21-22 לתקנות.

³⁰ ס' 3 לחוק להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים), התשי"ב-1952.

³¹ כגון הגבלת גידול בעלי חיים לצרכי רבייה, לפי ס' 1(1), או הטלת פיקוח על ייבוא וייצוא של בעלי חיים לצרכי רבייה, לפי ס' 7(3).

³² וראו אריאל ארליך ואשר מאיר הסדרת משק הדבש בישראל 17 (פורום קהלת למדיניות, 2013).
³³ ס' 1 לחוק ההשבחה.

³⁴ וראו עמ' 20 למסמך נהלי המועצה, פברואר 2017; בסעיף 1.1: "המרעה הצופני, המחווה את בסיס קיומן של המכוורות, הינו משאב מוגבל מאוד בהיקפו במדינת ישראל. לאור זאת, מדיניות המועצה, כפי שהיא משתקפת בחוראותיה, מחייבת ניצול יעיל של נקודות המרעה".

³⁵ עע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, פס' 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 24.03.2013); ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, פסקה 33 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 27.6.2011).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



מחייבת הסמכה חוקית מפורשת.³⁶ והרי כבר נפסק על ידי בית המשפט העליון כי "אין, בדרך כלל, בידי מחוקק המשנה סמכות להגביל תוקפה, תחולתה והיקפה של זכות-יסוד, אלא אם הוסמך לכך מפורשות וברורות".³⁷

29. שלישית, התקנות מסמיכות לכאורה את מועצת הדבש להגביל את הצבת המכוורות ואף לתפוס מכוורות שהוצבו באופן המנוגד לתקנות. ואולם, בהעדר הסמכה מפורשת בחוק, לא ניתן להטיל על גורם פרטי ביצוע פעולות בעבור הרשות.³⁸

30. התוצאה המקובלת של הפגמים האמורים היא החלת תורת "הבטלות היחסית", לפיה תבחן מהות הפגם על רקע נסיבות העניין ואליון יותאם גם הסעד. עם זאת, גם במסגרת תורת הבטלות היחסית תתכן קביעה לפיה ההחלטה המנהלית בטלה מעיקרה.³⁹

31. בענייננו, עמדת התנועה היא שאין בנמצא פגיעה בלתי נסבלת באינטרס של הרשות אשר תגרם כתוצאה מהחלטה על בטלות התקנות, אשר יש בה כדי להביא לתוצאה "מאוזנת". מכלול הנסיבות, הן מבחינת הפגמים בסמכות והן מבחינת התוצאה המהותית של מתן הסמכויות למועצה, מצביעות על כך שיש לבטל את פעילות המועצה, לאלתר.

ניגוד העניינים בפעילות המועצה – להלכה ולמעשה

32. "רגולציה", ובעברית "אסדרה", מוגדרת בספרות כפעילות שיטתית, הנעשית בידי גוף מנהלי ברשות המבצעת של המדינה, העוסק בגיבוש והוצאה לפועל של מדיניות המקדמת אינטרס ציבורי, חברתי או כלכלי כלפי גופים הפועלים בסקטור מסוים - מולו היא מפעילה נורמות משפטיות שונות (כללים והנחיות), פיקוח ואכיפה.⁴⁰ ניתן לראות ברגולציה כפעילות הפיקוח שמפעילה המדינה על גורמים פרטיים, במטרה לשמר את האינטרס הציבורי בפעולתם.⁴¹

33. ואולם, הבחנה בסיסית ויסודית ביותר בדיון על רגולציה היא ההבחנה בין הגוף המפקח, המחזיק בסמכויות השלטוניות – לבין הגורמים המפוקחים, שהינם גורמים פרטיים. מועצת הדבש מערערת הבחנה זו ולמעשה מעניקה סמכויות פיקוח לגורמים שהינם מפוקחים בעצמם. עובדה זו מעלה פוטנציאל חריף לניגוד עניינים מובנה – ניגוד עניינים בין פעילות הפיקוח לבין אינטרסים אישיים-כלכליים עסקיים של הגורמים המפוקחים שהינם גם מפוקחים.

³⁶ עניין דירות יוקרה, שם.

³⁷ בג"ץ 337/81 מיטרני נ' שר התחבורה, פ"ד לז(3) 337, פסי 11 לפסק דינו של מ"מ הנשיא שמגר (כתוארו אז) (1983).

³⁸ עניין איגוד האינטרנט הישראלי, לעיל הי"ש 35, שם.

³⁹ עע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים, פסי 68 לפסק דינו של השופט דניגר (פורסם בנבו, 24.07.2008).

⁴⁰ שרון ידן "מהי רגולציה: הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשוניים של המונח בחקיקה הישראלית" חוקים בקצרה 9, 6 (2014).

⁴¹ אורי ארבל-גנץ רגולציה – הרשות המפקחת (2003).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



34. הכלל האוסר על ניגוד עניינים מהווה אבן יסוד בשיטת המשפט הישראלית;⁴² הוא כלל על המרחף מעל המשפט המנהלי בישראל ומצודתו פרושה על כלל האנשים והתפקידים בשירות הציבורי,⁴³ הכלל אף חל על גופים הממלאים תפקידים ציבוריים.⁴⁴ אין חולק, כי הסמכויות אשר הואצלו למועצת הדבש במסגרת חקיקת המשנה הן סמכויות שלטוניות הכוללות אסדרה, פיקוח ואכיפה בענף הדבש.

35. הכלל האוסר על ניגוד עניינים הוא כלל מניעת, ואין נדרש להוכיח כי התקבלו במועצת הדבש החלטות הנוגעות בניגוד עניינים. הכלל אוסר מראית עין של הימצאות בניגוד עניינים, בבחינת אל תביאנו לידי ניסיון ומתוך ההבנה כי לעתים די בחשש להמצאותו של אדם בניגוד עניינים על מנת שיפעל שלא מתוך שיקולים ענייניים.⁴⁵ הקפדה מיוחדת נדרשת בגופים אשר מבצעים תפקידי פיקוח, אשר תכליתם במידה רבה היא הגברת אמון הציבור במערכות הציבוריות.⁴⁶

36. ניגוד עניינים מובנה בדירקטוריון המועצה

36.1. תקנון ההתאגדות של מועצת הדבש קובע את הרכב הדירקטוריון של המועצה, המונה 14 חברים בחלוקה כדלהלן:

א. ארבעה חברים מטעם המדינה הממונים על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה, מתוכם שניים על פי המלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר (אחד מהם משמש כיושב הראש), אחד על פי המלצת שר הכלכלה (משמש כסגן יושב ראש) ואחד על פי המלצת שר האוצר;

ב. שלושה חברים ממונים על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה לפי המלצת ארגוני משווקי דבש;

ג. חבר אחד ממונה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר הכלכלה על פי המלצת ארגוני צרכנים;

ד. ארבעה חברים ממונים על ידי התאחדות חקלאי ישראל הפועלת בשם המרכז החקלאי;

ה. חבר אחד ממונה על ידי האיחוד החקלאי;

⁴² רעון הר זהב המשפט המינהלי הישראלי 299 (1996)
⁴³ יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 345, 355-357 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009).
⁴⁴ ע"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים (חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ) 37-36 (פורסם בנבו, 11.2.2008).
⁴⁵ בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145, 165 (2004).
⁴⁶ טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי הלכה למעשה 231-236 (2013).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ו. חבר נוסף ממונה על ידי התאחדות האיכרים.⁴⁷

36.2. ראשית, נציין כבר עתה כי אין התאמה בין האמור בתקנון לבין המצב בפועל.

כעולה ממידע שקיבלה התנועה ממשרד החקלאות בהזדמנויות שונות,⁴⁸ מטעם המדינה מכהנים מזה זמן מה שני דירקטורים בלבד. זאת, בנוסף לכך שמינוי שני החברים הקיימים לא חודש על ידי השרים, כנדרש על פי התקנון. פניותיה של התנועה בקריאה למינויים הנדרשים אל השרים השונים טרם נשאו פרי. להרכב החסר של המועצה, ובפרט כאשר מדובר בנציגי המשרדים אשר תפקידם להבטיח את האינטרס הציבורי, ישנה כמובן חשיבות מהותית, שתתואר בהמשך.

36.3. שנית, תקנון זה יוצר בפועל הרכב המנוגד בהגיונו להבחנה הבסיסית הנדרשת

בהפעלת רגולציה מדינתית: הבחנה בין מפקח למפוקחים. אף שמרבית הנציגים ממונים על ידי השרים, בפועל, מרבית חברי הדירקטוריון הינם גורמים פרטיים אשר אינם מייצגים את האינטרס הציבורי. נציגים אלו מהווים רוב משמעותי בדירקטוריון מועצת הדבש – כתשעה מתוך ארבעה עשר החברים, או בפועל, מתוך שנים עשר – כך שההרכב החסר מרחיב את חלקם היחסי של הגורמים הפרטיים אף יותר.

36.4. משמע, דירקטוריון מועצת הדבש מורכב מרוב משמעותי של נציגים שהינם

גורמים פרטיים, רבים מהם מפוקחים ישירים של המועצה – משוקי דבש ומגדלי דבורים.

36.5. חשש זה אינו תיאורטי בלבד; התנועה הצביעה בעבר על כהונת דירקטורים

במועצה בעניינם ניגוד העניינים זועק לשמיים. כך באשר לכהונתו של מר אריה טנדט אשר כיהן כדירקטור במועצה מטעם המדינה, וככל הידוע לתנועה ולאחר פניותיה בנושא, פקעה כהונתו. מר טנדט מכהן שותף, בעל מניות מרכזי⁴⁹ ובדירקטור ב"מכורות עמק חפר בע"מ",⁵⁰ המהווה חברת שיווק דבש השנית בגודלה בארץ. מכורות עמק חפר בע"מ היא גוף פרטי-עסקי העוסק בייצור ושיווק של דבש. מעיון באתר האינטרנט של "מכורות עמק חפר בע"מ" עולה, כי מר אריה טנדט הוא גם דבוראי מסחרי.⁵¹

⁴⁷ סעיף 21 לתקנון מועצת הדבש; מכתב מאת מר אבי אלקיס, מנהל תחום מועצות הייצור והחברות הממשלתיות במשרד החקלאות, "התייחסות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בנוגע לתלונתכם על אי סדרים במועצת הדבש", מיום 27.3.2016.

⁴⁸ פירוט ההתכתבויות של התנועה עם הגורמים השונים בעניין לא יובאו כאן בשל אורך הדברים, אך יימסרו לידיכם ככל שתהיו מעוניינים בכך.

⁴⁹ אריה טנדט החזיק ב-16.667% ממניות חברת "מכורות עמק חפר בע"מ", כך עולה מנסח החברה שבידי רשם החברות אודות מכורות עמק חפר בע"מ (נכון ליום 04.06.2015).

⁵⁰ כך לפי רשם החברות - רשם החברות, נסח חברה אודות מכורות עמק חפר בע"מ (4.6.2015).

⁵¹ <http://www.emek->

[7%97%D7%A4%D7%A8.aspx](http://www.emek-7%97%D7%A4%D7%A8.aspx)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



36.6. **דוק** - מר אריה טנדט לא מונה לדירקטוריון מועצת הדבש כנציג מגזר הדבוראים או לחלופין כנציג מגזר משווקי דבש, אלא **כנציג המדינה**, **בכדי לדאוג לטובתה וענייניה ולקדם את ייצוגו של האינטרס הציבורי**. כהונתו כנציג המדינה בדירקטוריון לצד עיסוקיו המסחרי, הביאה להפרת איזון האינטרסים בין נציגי המגזר החקלאי לבין נציגי המדינה בדירקטוריון; על אף שמינויו תם, **העובדה כי כיהן בדירקטוריון המועצה מעידה כאלף עדים על כך שמבנה המועצה הינו כר פורה להיווצרות ניגודי עניינים**.

36.7. חיזוק לטענתנו זו, מצאנו בכהונתו של חבר דירקטוריון נוסף במועצת הדבש אשר אף הוא מכהן במקביל כשותף, בעל מניות מרכזי ודירקטור במכורת עמק חפר בע"מ, מר אברהם נבו.⁵² אך בניגוד למר אריה טנדט, אשר מונה כנציג מדינה בלתי תלוי, מר נבו מונה כנציג המדינה בהמלצת משווקי הדבש, דבר העולה בקנה אחד עם עיסוקו בחברת שיווק הדבש "מכורת עמק חפר בע"מ".

37. **ניגוד עניינים מובנה בהרכב ועדת הנדידה**

37.1. כאמור, סמכויות המועצה הן רבות, ולשם הדגמת פוטנציאל השפעתו של ניגוד העניינים, נביא לדוגמא אחת מהן; אחת מהסמכויות המהותיות ביותר לעניין עצם היכולת לעסוק בתחום גידול הדבורים הינה **הענקת היתרים לנקודות מרעה**. מדובר במשאב הקריטי ביותר לאפשרות לגדל דבורים, ובלעדיהן אין ביכולתו של דבוראי לקיים מכורת מסחרית פעילה ומניבה.

37.2. על פי נחלי מועצת הדבש, המפורסמים באתר האינטרנט של המועצה,⁵³ הפורום המוסמך להקצות נקודות מרעה מורכב ממנכ"ל וסמנכ"ל המועצה. על החלטותיהם הראשוניות ניתן להגיש הסתייגות. על החלטות המנכ"ל והסמנכ"ל ניתן להגיש ערעור אל "ועדת הנדידה". לפי דוח מבקר המדינה שנערך בנושא, "ועדת הנדידה" היא פורום המונה שמונה חברים, מתוכם חמישה נציגים של ארגון מגדלי הדבורים.⁵⁴

37.3. לאור האמור ניתן להבין כי פוטנציאל ניגוד העניינים חריף למדי, שכן מי שהינם נציגי ארגון מגדלי הדבורים – ארגון גג של הגורמים המפוקחים – יושבים בגוף המפקח הפורום הערעור העליון ומעניקים היתרים שמאפשרים או מונעים מאדם לעסוק בתחום זה.

37.4. כלומר, לא יהיה זה מופרך להניח כי הגורמים המפוקחים היושבים בדירקטוריון מועצת הדבש לא נתקלים בהחלטות מועצה המופנות כנגד עסקיהם האישיים. קשה

⁵² ואף הוא עוסק ישירות בגידול דבורים; ראו שם.

⁵³ זמין בכתובת http://honey.org.il/download/Israeli_Honey_Board_Procedures17.pdf?dl=0

⁵⁴ משרד מבקר המדינה, לעיל ח"ש 2, בעמ' 464.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



להניח שהחלטות ועדת הנדידה אינן תואמות את האינטרסים של המגדלים והמשווקים היושבים בדירקטוריון. יתרה מזאת, אף קשה להניח שמגדלי דבורים היושבים בוועדת הנדידה נתקלים בסירוב לבקשותיהם שלהם באשר לעסקיהם האישיים. האם יתכן כי שיקול דעתם באישור נקודות מרעה למגדלי דבורים אלמוניים מושפע מנקודות המרעה שהם, כמגדלי דבורים פרטיים היושבים בוועדת הנדידה, מתזיקים בהן?

37.5. ונדגיש, כי כאמור לעיל, אף אם כל פעולות המועצה וועדת הנדידה נעשו על בסיס שיקולים אובייקטיביים לחלוטין, הרי שניגוד העניינים המובנה העולה מהרכב הגופים מספיק כדי לשלול את החלטותיהם. שהרי, הכלל בדבר האיסור על ניגוד עניינים אוסר על הימצאות במצב שיש בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים, ואין הכרח כי ניגוד העניינים יתממש וישפיע על מקבל החלטות בפועל.⁵⁵

38. ניגוד עניינים למעשה בפעילות המועצה

38.1. כאמור, הכלל האוסר על ניגוד עניינים אינו דורש כי האחרון יתממש, אלא שמקבל החלטות אך יהא במצב פוטנציאלי לניגוד זה. על כן, למעלה מן הצורך ומעבר לנדרש, נבקש לטעון כי כלפי מועצת הדבש מופנות תלונות רבות העוסקות בהפליית מפקחים, עובדה אשר שמעלה חשש לניגוד עניינים בפועל. חשוב להדגיש כי אין בידינו מידע מלא אודות מקרים אלו, וכי הצגתם נועדה אך להמחיש כי התנהלותה אינה משביעה את רצונם של רבים ואף להיפך.

38.2. ראשית נציין כי מבקר המדינה ואף משרד החקלאות ציינו במקומות שונים כי מגיעות אליהן תלונות רבות בגין אפליה בעבודתה של המועצה, בפרט בנוגע לחלוקת נקודות מרעה. מבקר המדינה נדרש לכך בדוח משנת 1991,⁵⁶ ומשרד החקלאות הודה בפה מלא כי מגיעות אליו תלונות בגין אפליה בעל פה ובכתב.⁵⁷

38.3. שנית נציין כי לידי התנועה הגיעו פניות של מגדלי דבורים אשר טוענים להפליה בהקצאת נקודות מרעה. רובם הגדול ביקש שלא להזדהות, וייתכן שבכך יש להעיד על החשש מפעולות המועצה ומכניסה לעימות מולה. בין הפניות שהגיעו עלו טענות ל"שמירת" נקודות מרעה למכוורות גדולות, אף על פי שמגדלי דבורים קטנים יותר ביקשו אישורן כדין. עוד טענו חלק מהפונים כי הפיקוח שמפעילה המועצה, אשר כולל קנסות והחרמה של כוורות, לא פעם מופעל באופן שרירותי ופוגעני – מבלי שיש לו בסיס חוקי או הצדקה ממשית.

⁵⁵ שפניץ, לעיל הי"ש 46, בעמ' 41.

⁵⁶ מבקר המדינה, לעיל הי"ש 2, בעמ' 467-468.

⁵⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 213 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 12 (18.2.2014).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



38.4. שלישית ואחרונה, אף הפסיקה התייחסה בעבר אל אופי פעולות הפיקוח של המועצה, אשר עלול לרמוז על ניגוד העניינים המובנה ממנו היא סובלת. בפסק דין בעניין יעקב, שעסק בהחרמת כוורות של דבוראי פלוני, מתוארת מסכת פעולות ה"פיקוח" שמפעילה המועצה באור חשוד:

"מתוך העדויות שבאו לפניי, ומתוך אלה שלא באו לפניי, נראה גם כי שיקולי הנתבעת בבואה לתפוס את הכוורות היו נגועים בחוסר תום לב והיו מעורבים בהם שיקולים זרים שאין ביניהם ובין הצורך בפיקוח על הכוורות דבר וחצי דבר".⁵⁸

39. אם כן, מועצת הדבש סובלת מניגוד עניינים אינהרנטי לאור היותה גוף מפקח האוחז בסמכויות שלטוניות – אך המורכב מגורמים מפקחים. מבנה המוסדי של המועצה והרכב ועדת הנדידה ומועצת המנהלים שלה – אשר ממסדים את כהונתם של גורמים פרטיים שהינם מפקחים, כמקבלי החלטות בגוף המקפח – הוא מעוות מיסודו.

40. בשולי הדברים, אם כי לא בשולי חשיבותם, יודגש כי כתוצאה מהיות המועצה גוף פרטי, נורמות ציבוריות אליהם כפופים גופים שלטוניים אינן חלות על המועצה. כך למשל, המועצה אינה כפופה להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; הגם שאין בכך לרפא את ניגוד העניינים בפעילות המועצה, ייתכן שהכפפתה לנורמות העולות בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין היו יכולות לעמעם את הבעייתיות במבנה הנוכחי. כך בעניין החלת חובות שקיפות על המועצה, בבחינת "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" וכתנאי להחלת ביקורת ציבורית.⁵⁹

סיכום

41. מכל האמור לעיל עולה כי אסדרת משק הדבש בישראל סובלת מכשלים מהותיים ועמוקים – הן מבחינת העדר התשתית החוקית, והן מבחינת מבנה האסדרה הנבחר, באמצעותו מוקנות סמכויות נרחבות לאסדרת הענף לגוף פרטי המורכב מגורמים בעלי אינטרס אישי ועסקי במשק הדבש, באופן היוצר ניגוד עניינים מובנה וממשי, ותוך פגיעה בזכות החוקתית לחופש העיסוק של הדבוראים. במכתבנו זה מתוארת תמונה עגומה של אי-תקינות הזועקת לשמיים, ואנו תוששים כי מדובר רק בקצה הקרחון. לעמדת התנועה, ישנו הכרח כי כלל הגורמים המוסמכים יפעלו בדחיפות לפתרון הכשלים העולים מהמצב הקיים.

42. אשר על כן, אנחנו פונים אליכם, שר החקלאות והיועץ המשפטי לממשלה, בקריאה כי ינקטו הצעדים הבאים, ובהקדם האפשרי:

⁵⁸ ת"א (חד"י) 1038/02 יעקוב נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש, פס' 14 (פורסם בנוב, 17.12.2002).
⁵⁹ ע"מ 6013/04 מדינת ישראל – משרד התחבורה נ' חברת החדישות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60, פס' 12 לפסק דינו של השופט ריבלין (2006).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



43. ראשית, ביטול צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977, בהיותו מנוגד לתכלית חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, בהעדר צורך בפעולה חיונית לאסדרת משק הדבש;

44. שנית, ביטול התקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968, ולמצער הוראותיהן העוסקות בהגבלה על הצבת כוורות דבורים, בהעדר סמכות להתקנת תקנות אלו מכוח החוק העיקרי;

45. שלישית, ובהתאם לסעיפים הקודמים, יש להורות למועצת הדבש להפסיק לאלתר את כל הליכי האכיפה שזו מבצעת כנגד דבוראים כמו גם ההחלטות המתקבלות אודות עיסוק של דבוראים בענף, בהינתן חשש ממשי ומבוסס להיות החלטות ופעולות אלו נגועות בניגוד עניינים, זאת בנוסף לאי החוקיות שבפעילותה זו;

46. לאחר מכן, יש לפעול לקידום אסדרת משק הדבש בישראל באמצעות חקיקה ראשית, באופן אשר ימעט ככל האפשר לפגיעה בחופש העיסוק של העוסקים בתחום ללא צורך ממשי, ובאמצעות החלת הרגולציה הנחוצה על ידי גורמים ממשלתיים ובלתי תלויים בלבד.

47. יודגש כי מכתב זה, על אף היותו מקיף, בוודאי אינו ממצה את כלל טענותינו בעניין. מתוך כך, לא מן הנמנע שבפעילות מועצת הדבש למעשה או בהסדרת סמכויותיה נפלו פגמים נוספים. התנועה מבקשת לשמור את טענותיה בהקשר זה.

48. בסיום הדברים יצוין כי ידוע לתנועה כי בפני בית המשפט העליון תלויות ועומדות שתי עתירות כנגד פעילותה של המועצה, וכי על המדינה להגיש את עמדתה בעניין.⁶⁰ אנו תקווה כי בתגובתכם זו יילקחו בחשבון הטענות הפרושות במכתבנו.

49. נוכח החשיבות הציבורית העליונה של הדברים, כפי שבאה לידי ביטוי במכתב זה, נודה לקבלת תגובתכם הבהולה ולטיפולכם הדחוף, לשם שקילת המשך צעדינו.

נילי אבן-חן, ע"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,

גל קויטי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

עו"ד אבי מיליקובסקי, מחלקת תבג"צים בפרקליטות המדינה, משרד המשפטים.

⁶⁰ בג"ץ 9116/16 רז נ' המועצה לייצור ולשיווק דבש (חל"צ); בג"ץ 4239/17 גולדנברג נ' מדינת ישראל – משרד החקלאות והכפר.

נספח 6

העתק מהודעת המשיבה 2 לדבוראים מיום

22.1.2015



22 ינואר, 2015

אל: הדבוראים המאביקים

הנדון: בקשה לרישיון והיתר לביצוע האבקה

רצ"ב טופס בקשה לרישיון והיתר לביצוע האבקה כמו כן דוגמת רשיון והיתר לביצוע האבקה.

נא הקפידו על הגשת הבקשה על מנת שהמועצה תנפיק לכם רשיון והיתר לביצוע האבקה.

בתיאום עם משרד החקלאות יבוצעו פיקוח ואכיפה בנושא האבקה.

בברכה,

הרצל אבידור, מנכ"ל

מועצת הדבש

העתק: שמשון הרלינגר, סמנכ"ל לייצור ופיקוח

לכבוד
המועצה לייצור ולשיווק דבש
בפקס : 03-5623636
E-mail: dalia@honey.org.il

הנדון: בקשה לרישיון והיתר לביצוע האבקה

בהתאם לתנאי הרישיון שבידי מבוקש בזאת רישיון והיתר לביצוע האבקה בהתאם למפורט להלן.

סוג הגידול החקלאי מס' הכוורות המרבי לתקופת ההאבקה

מקום (הגדרת מקום מדויק / 4 נ.צ. / גוש חלקה)

מ"ר/ מס' דונמים

הוזמנתי על ידי

שם החקלאי + טלפון

ממועד _____ עד מועד _____

יש בידי הסכם כתוב כן / לא

הערות:

תאריך שם הדבוראי מספר הדבוראי חתימה

* יש להגיש את הבקשה עד לא יאוחר מ – 3 ימי עבודה לפני מועד תחילת הביצוע המבוקש
* בגין הבקשה לרישיון והיתר להאבקה לא תיגבה אגרה

הרשות המבצעת לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור

דבש ומכירתו), תשל"ז - 1977

רישיון והיתר לביצוע האבקה

בתוקף סמכותה לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), תשל"ז – 1977 ולפי תנאי רישיון ייצור מס' _____ לשנת _____, ובתוקף סמכותה לפי תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים)(דבורים), תשכ"ח – 1968, מתירה בזאת הרשות המבצעת ל:

שם: _____ ת.ז. _____ מס' דבוראי: _____

להציב עד _____ כוורות בתא שטח של גידול חקלאי השייך ל -
הידוע*: _____ כגוש _____ חלקה _____ תת
חלקה _____ / _____ בין _____ נ.צ. _____,
_____ / _____, _____, _____
בגודל _____

בתקופה שמיום _____ ועד לא יאוחר מיום _____

מובהר כי כל שינוי בתנאים המפורטים דורש רישיון והיתר חדש לביצוע האבקה.

יש להקפיד למלא אחר תנאי הרישיון וההיתר לביצוע האבקה ולא לחרוג מהם.

ניתן ביום _____ על ידי המועצה לייצור ולשיווק דבש – רשות מבצעת

* מחק את המיותר. די במילוי אחת משלושת החלופות. לעניין מקום, יש לציין תיאור מפורט של המקום לרבות סימנים טופוגרפיים וכל סימון מזהה אחר לגבולות תא השטח, תוך ציון גבולות בצפון, במערב, במזרח ובדרום תא השטח. בכל מקרה יש למלא את גודל תא השטח.

נספח 7

העתק מפסק הדין של מר יצחק גולדברג מיום

19.9.2010

בית משפט השלום ברמלה

19 ספטמבר 2010

ת"פ 1867-08 מ.י. משרד החקלאות -
היועץ המשפטי נ' גולדנברג

בפני כב' השופט ד"ר עמי קובו

המאשימה מ.י. משרד החקלאות - היועץ המשפטי

נגד

יצחק גולדנברג

הנאשם

נוכחים:ב"כ המאשימה, עו"ד רחל וידל
ב"כ הנאשם, עו"ד איה שריק
הנאשם- התייצב

חקיקה שאוזכרה:

- [צו הפיקוח על מצרכים ושירותים \(ייצור דבש ומכירתו\), תשל"ז-1977: סע' 3](#)
[חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957: סע' 39\(ב\)\(1\)](#)
[תקנות להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\) \(דבורים\), תשכ"ח-1968: סע' 2, 5](#)
[חוק להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\), תשי"ב-1952: סע' 5](#)

הכרעת דין**רקע**

החלטתי לזכות את הנאשם מהעבירות המיוחסות לו בכתב האישום. להלן אפרט את נימוקי:

1. נגד הנאשם הוגש כתב אישום, אשר מייחס לו שני אישומים, כמפורט להלן:

בכל אחד מהאישומים יוחסו לנאשם העבירות הבאות:

- א. גידול והפקת דבש ללא רישיון מהמועצה או בניגוד לתנאיו, לפי [סעיף 3 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים \(ייצור דבש ומכירתו\) תשל"ז-1977 יחד עם סעיף 39\(ב\)\(1\) לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.](#)
- ב. הקמת מכורת והחזקתה ללא רישיון ייצור בניגוד [לתקנה 2 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\) \(דבורים\) תשכ"ח-1968, יחד עם סעיף 5 לחוק להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\), התשי"ב-1952.](#)

ג. רעיית דבורים בשטח מרעה ללא אישור, בניגוד [לתקנה 5 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\) \(דבורים\)](#) תשכ"ח-1968, יחד עם [סעיף 5 לחוק להשבחת ייצור חקלאי \(בעלי חיים\)](#), התשי"ב-1952.

2. על פי עובדות האישום הראשון, בתקופה הרלוונטית לכתב האישום הנאשם היה בעל רישיון לגדל דבורים ולייצר דבש מאת המועצה לייצור ושיווק של דבש (להלן: "מועצת הדבש"), מ-80 דבוריות (כוורות). בהתאם לרישיון ולהיתר מרעה שקיבל אושר לנאשם להציב דבוריות אלו סמוך לביתו שבמושב גמזו. ביום 5.7.06, ובמועדים הסמוכים לכך, הפיק הנאשם דבש שלא כדין במקומות הבאים:

(א) 39 כוורות בנ.צ. 1439/11472, דרומית לגמזו.

(ב) 43 כוורות בנ.צ. 1446/11475, דרומית לגמזו.

(ג) 47 כוורות בנ.צ. 1453/11505, יער בן-שמן (להלן: "סעיף 2 ג' לאישום הראשון).

(ד) 28 כוורות בנ.צ. 1430/11558, פרדס בית-עריף.

בכך הקים הנאשם כוורות, החזיקן ועסק בגידול דבורים ובהפקת דבש ללא היתר מרעה, בניגוד לתנאי הרישיון ומבלי שהטביע את מספר הכוורן שלו על הכוורות. כן הפר הנאשם את האיזון הנדרש בין גודל שטח המרעה למספר הכוורות, וגרם סיכון לרעיית יתר של דבורים, ירידת תנובת הדבש והיזק כלכלי לדבוראים בעלי רישיון כחוק בשטחים בהם הקים כוורות אלו.

3. על פי עובדות האישום השני, בתקופה הרלוונטית לכתב האישום הנאשם היה בעל רישיון לגדל דבורים ולייצר דבש מאת מועצת הדבש, מ-170 דבוריות (כוורות). בהתאם לרישיון ולהיתר מרעה שקיבל, אושר לנאשם להציב דבוריות אלו סמוך לביתו. בחודשים ינואר-פברואר 2008, הפיק הנאשם דבש מכוורות שהציב שלא כדין במקומות הבאים:

(א) 70 כוורות בנ.צ. 1928/6472, סמוך למחלף דניאל.

(ב) 51 כוורות בנ.צ. 1925/6476, סמוך למחלף דניאל.

בכך הקים הנאשם כוורות, החזיקן ועסק בגידול דבורים ובהפקת דבש ללא היתר מרעה, בניגוד לתנאי הרישיון ומבלי שהטביע את מספר הכוורן שלו על הכוורות. כן הפר הנאשם את האיזון הנדרש בין גודל שטח המרעה למספר הכוורות, וגרם סיכון לרעיית יתר של דבורים, ירידת תנובת הדבש והיזק כלכלי לדבוראים בעלי רישיון כחוק בשטחים בהם הקים כוורות אלו.

4. [סעיף 3](#) לצו הפיקוח על מצרכי ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), תשל"ז-1977 קובע כדלקמן:

"לא יעסוק אדם בגידול דבורים או בהפקת דבש, אלא אם קיבל רישיון ייצור מאת המועצה ומקיים את התנאים הכלולים ברישיון הייצור וכן את הוראות המועצה בדבר גידול דבורים, הפקת דבש, ומדווח למועצה על כמויות הדבש שהפיק".

סעיף 2 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), תשכ"ח-1968 קובע כלדקמן:

"(א) לא יקים אדם ולא יחזיק מכוורת, אלא אם קיבל רשיון ייצור לפי סעיף 2 לצו וניתן לו היתר בכתב לכך מאת הרשות המבצעת ובהתאם לתנאיו.

(ב) לא ישנה אדם את מספר הדבוריות שבמכוורת אלא אם ניתן לו היתר בכתב לכך מאת הרשות המבצעת".

סעיף 5 לתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), תשכ"ח-1968 קובע כלדקמן:

"לא יעמיד אדם ולא יחזיק את מכוורתו בשטח מרעה לדבורים, למעט השטח שאושר לו להקמת מכוורת והחזקתה, אלא אם קיבל מראש אישור בכתב לכך מאת הרשות המבצעת ובהתאם לתנאיו".

5. הנאשם כפר באישומים נגדו. בנוגע לאישום הראשון טען הנאשם כי הכוורות אינן שייכות לו. בנוגע לסעיף ג' לאישום הראשון, טען הנאשם כי הכוורות שייכות לו, אך הן הוצבו במקום על-ידי מועצת הדבש עצמה. בנוגע לאישום השני טען כי הכוורות שייכות לו, אך מדובר בכוורות שאינן דורשות רישיון כיוון שהן נועדו לצרכי האבקה.

פרשת התביעה

6. מטעם התביעה העיד **מר שמשון הרלינגר**, סמנכ"ל פיקוח במועצת הדבש.

בנוגע לאישום הראשון העיד כי בתאריך 5.7.06 יצא עם דבוראי בשם שי ספקטור לבדוק תלונות שהתקבלו באותה תקופה בנוגע להצבה לא חוקית של כוורות באזור גימזו, בית עריף, וכפר דניאל. בסיוור נמצאו כוורות במקומות הנ"ל, בסך הכל 167 כוורות. עוד העיד כי הכוורות צולמו במצלמה פרטית שלו (ת/2-ת/4). לדבריו הדפיס את התמונות ורשם ליד כל אחת היכן צולמה. לדבריו תמונות נוספות צולמו בסמוך לבית הנאשם (ת/5). לדבריו ביצע חקירה באזהרה לנאשם ב-18.6.07. בחקירתו (ת/7) סרב הנאשם לשתף פעולה ולענות על שאלות, הואיל ולטענתו, מניסיון עבר, דברים שנאמרים בחקירה מסולפים לאחר מכן.

בנוגע לאישום השני העיד מר הרלינגר כי בתאריך 16.1.08 יצא עם הדבוראי צבי נוי לסיוור, עקב תלונות שנתקבלו על-ידי צבי נוי ואורי עדן, ואותרו שתי קבוצות כוורות ללא רישיון, ובסך הכל 70 כוורות. עוד העיד כי בסיוור צולמו תמונות של הכוורות (ת/9, ת/10).

בעדותו מסר כי ישנה הוראה למועצת הדבש שהכוורות צריכות להיות מסומנות במספר מגדל, ולכל דבוראי מספר אישי. עוד מסר כי הכוורות שאיתר לא נשאו מספר דבוראי, מלבד מקרה אחד או שניים. לדבריו, לכל דבוראי יש צורת בניה, גגות ואופן הצבה שונים. לדבריו לנאשם אופן הצבה על בלוקים או משטחי עץ, וכן חביות מים כחולות להשקיית הדבורים ליד הכוורת (עמ' 12). עוד העיד כי זיהה כוורות של הנאשם בסמוך למטע השזיפים של אביו ליד מחלף דניאל, וכן במקום בו סוכם בין המועצה לנאשם כי המועצה תשאיר שם את כוורתו והן יועברו למקום אחר (עמ' 11). מכל אלו ידע לזהות כי הכוורות שנמצאו הינן של הנאשם. בנוסף העיד כי הנאשם מעולם לא טען בפניו כי הכוורות באישום הראשון אינן שלו.

מר הלינגר העיד כי בנוגע לאישום השני הנאשם מסר כי הכוורות מוצבות שם לצורך האבקה. הנאשם ביקש ממנו שישוחח עם חיים אפרת, מדריך לגידול דבורים, שמכיר את הנקודות הללו. עוד העיד כי לצורכי האבקה אין צורך באישור המועצה. לדבריו פנה לנאשם בכדי שיסיר את הכוורות חצי תריסר פעמים ולבסוף זימנו לחקירה, אך הנאשם לא התייצב.

בחקירתו הנגדית העיד מר הרלינגר, כי הוא מוסמך על-ידי משרד החקלאות (נ/2) הן להנפיק אישורים והן לבצע חקירות לגבי הפרת האישורים שהנפיק. עוד ציין שמנכ"ל מועצת הדבש, כי הוא אלרגי לדבורים, ולכן לעתים כאשר הוא מנהל חקירות, נלווה אליו המתלונן (עמ' 16, ש' 23; עמ' 17). לדבריו דבוראים ללא רישיון, "פיראטים", אינם שכיחים בישראל (עמ' 18 ש' 3). עוד העיד כי אין בידו תמונות של הכוורות באישום 2ג', שהמועצה לקחה והחזירה. עוד העיד כי לדעתו הכוורות באישום הראשון הינן של הנאשם, לפי מיקומן של חלק מהכוורות ליד בית אבי הנאשם, ידיות שאינן אופייניות בענף, וגג הכוורות.

7. מטעם התביעה העיד אף **מר חיים אפרת**, שהינו המרכז המקצועי הראשי במחלקה לדבורים במשרד החקלאות, ומומחה בתחום. לדבריו מדינת ישראל בעלת שטח מצומצם, ולכן הצפיפות מחייבת סדר, אותו יוצרת מועצת הדבש. לדבריו כך נשמר איזון המאפשר גידול דבורים והפקה מיטבית של דבש.

בחקירתו הנגדית העיד מר אפרת כי סך כל הכוורות המיועדות להאבקה עומד על כשליש מסך כל הכוורות בארץ. לדבריו, לכוורות אלו אין צורך ברישיון מיוחד, והן זהות במראן לכל כוורת אחרת. עוד העיד כי אינו מכיר את כל הכוורנים והכוורות בישראל, אך את רובם מכיר (עמ' 25 ש' 31-31; עמ' 26 ש' 2-1). כמו-כן העיד כי ייתכן שיהיה כוורן שאינו רשום במועצה. לדבריו, לכל כוורן מאפיינים ייחודיים משלו לכוורתיו, מיוזמתו, הנוגעים לצבע ולעיוב. בד"כ מופיע גם מספר הדבוראי על הכוורת. לדבריו, ביכולתו לזהות שיוכה של כוורת לכוורן מסוים עקב ניסיונו, ובדרך כלל אינו טועה (ע' 28 ש' 6-1). העד תיאר ציוד לא מקצועי ככוורות הנעשות ע"י קופסת עץ ולא על-ידי בעל מקצוע. הציוד המקצועי נרכש בנגריות מתמחות.

8. כן הוגשה מטעם התביעה הודעתו של חיים אפרת (ת/15). בהודעתו מסר כי הוא מכיר את הנאשם כ-5 שנים, והם בקשרי עבודה של מדריך ודבוראי. עוד העיד כי הוא מכיר את כוורתו וניפגש עימו מספר פעמים בשטח. לדבריו הוצגו בפניו תמונות מחפץ חיים, אזור גמזו, יער בן-שמן ופרדס בית עריף, לפי הכיתוב עליהן. למיטב ידיעתו אלו כוורות של הנאשם לפי מאפייני ציוד הייחודיים לו.

9. מטעם התביעה הוגשה הודעתו של **מר שי ספקטור** (ת/14). בהודעתו מסר כי בתאריך 5.7.06 יצא עם סמנכ"ל מועצת הדבש בכדי לבדוק כוורות במספר מקומות. עוד מסר כי הכיתוב על-גבי הכוורות היה דומה בסגנונו. לדבריו הכוורות לא היו סטנדרטיות, אלא עשויות מסיבית להבדיל מעץ. כמו-כן הידיות וגג הכוורות היו יוצאי דופן מן המקובל בענף. עוד העיד כי הכוורות במקומות השונים נבנו באותו אופן. לדבריו הכוורות שנמצאו בנקודה הרביעית בסיוור היו דומות לאלה שבנקודות האחרות אולם הפעם היה על גביהן זיהוי, קרי מספר

המגדל. עוד מסר כי לדעתו כל הכוורות נעשו על-ידי אותו אדם, וכי לנאשם יש כוורות העשויות באותו אופן.

10. מטעם התביעה הוגשה הודעתו של **אורי עדן**, מיום 12.2.08, (ת/16). העד מסר בנוגע לכוורות באישום השני כי הן שייכות לנאשם. לטענת העד לא קיימת האבקה בתקופה זו של השנה.

11. מטעם התביעה הוגשה אף הודעתו של **צחי נוי** מיום 24.1.08 (ת/17). העד מסר בנוגע לכוורות באישום השני כי הן שייכות לנאשם.

פרשת ההגנה

12. **הנאשם** העיד להגנתו. לדבריו סיים דוקטורט בביוטכנולוגיה, והינו בעל רישיונות לכ-300 כוורות. בעניין סעיף ג' לאישום הראשון העיד הנאשם כי באפריל 2006 תפסה מועצת הדבש כוורות בבעלותו. הוא הגיש בקשה להחזרת תפוס. הסיכום בינו לבין מועצת הדבש היה שקבלנים של המועצה יחזירו לו את הכוורת לנקודה ביער בן-שמן, ויבוא קבלן שלישי, מר שייקה וייס, ויעבירן למושב. לדבריו הכוורות היו שם כשבוע, הוא לא הציבן שם ואינו קשור אליהן, והנחיות הצבתן ניתנו על-ידי מועצת הדבש (עמ' 38). לדבריו, דרך השבת הכוורות על-ידי מספר קבלנים ולנקודה שונה נועדה כדי שלא ייודע לו מי לקח את כוורותיו.

13. עוד העיד כי התמונות המוצגות לעניין האישום הראשון מראות כוורות שאינן תקניות ואינן מאפיינות את ציודו. לדבריו, בראשית דרכו החזיק בכוורות שאינן תקניות, אך בשנת 2003 לערך החל לקנות ציוד תקני מיבואן מכפר ביל"ו המייבא כוורות מניו-זילנד. חשבונות הקניה הוצגו כראיה (נ/4).

14. לדבריו, הכוורות באישום השני הוצבו על-ידו לשם האבקה, ולפיכך אינן טעונות רישיון מטעם מועצת הדבש. כאשר חקלאי פונה לדבוראי בבקשה להצבת כוורות, אין כלל צורך באישור המועצה.

15. עוד העיד מטעם ההגנה מר **שייקה וייס**. בעדותו מסר כי הוזמן על-ידי ראש מועצת הדבש, מר שחר טנא, להעביר כוורות מיער בן שמן למושב גימזו, ונתבקש לעשות כן אף על-ידי מנכ"ל המועצה. הכוורות נראו לו סטנדרטיות.

דיון

מהימנות ומשקל

16. ראשית אציין, כי אני מקבל את עדותו של הנאשם כמהימנה. הנאשם העיד באריכות ובפירוט בחקירתו הראשית, והתייחס למלוא הנושאים הנוגעים לכתב האישום. לעומת זאת, חקירתו הנגדית של הנאשם כללה שבע שאלות בלבד, לרבות האם הוא מתגורר במושב גימזו, האם אביו תושב המקום, האם לאביו יש מטע שזיפים, האם רשיונות היצור הם שלו, כמה זמן הוא כוורן, והאם הוא מזהה את מטע השזיפים שבתמונה (עמ' 41, ש' 27-13). הנאשם השיב לשאלות. בנוגע למרבית יריעת המחלוקת שבין הצדדים כלל לא נשאל הנאשם בחקירה נגדית. התמונות של הכוורות הנטענות באישום הראשון לא הוצגו בפניו, סוגיית המאפיינים

הייחודיים של כוורתיו לעומת המאפיינים של הכוורת שצולמו לא הועלתה על-ידי ב"כ המאשימה בחקירה הנגדית. כמו-כן, לא נחקר הנאשם בנושא טענתו כי הכוורת בסעיף ג' באישום הראשון הוצבו במקום על-ידי מועצת הדבש עצמה. בנוסף לכך, לא נחקר הנאשם בנוגע לטענתו כי הכוורת באישום השני הוצבו על-ידו לצרכי האבקה.

17. בעניין זה חל הכלל לפיו הימנעות מחקירה הנגדית של הנאשם נזקפת לחובת המאשימה (ר' [ע"פ 2603/90 אלפאר נ' מדינת ישראל, פ"ד מה\(3\) 799 \(1991\)](#)). בנוסף לכך, אציין כי הנאשם עשה בעדותו רושם מהימן. לפיכך, אני מקבל את עדותו של הנאשם כמהימנה.

18. מכאן שיש לעבור ולבחון את האישומים השונים.

האישום הראשון

19. בנוגע לאישום זה לא שוכנעתי כי הכוורת האמורות שייכות לנאשם. עיון באסופת תמונות הכוורת שנמצאו (ת/2-4) והשוואתן לכוורת הסמוכות למחסן השייך לנאשם (ת/5) אינו מעלה קיומם של סממנים ייחודיים שיהיה בהם כדי לבסס מסקנה מעבר לספק סביר כי מדובר בכוורתיו של הנאשם.

20. מר הרלינגר ציין, כי לנאשם יש שיטה של בניית כוורת והצבתם, וכי הוא שם את הכוורת על בלוקים או על משטחי עץ, כי יש לו חבית מים בצבע כחול ליד הכוורת, וכי יש לכוורת ידיות הרמה שונות מהמקובל (עמ' 12, ש' 1-2). ברם, לא שוכנעתי כי מדובר במאפיינים ייחודיים ברמה כזו אשר מאפשרים על-פיהם לקבוע כי מדובר בכוורת של הנאשם. מר הרלינגר עצמו אישר כי אין דבר חריג בהצבה של חבית כחולה בסמוך לכוורת (עמ' 18, ש' 1). מר הרלינגר לא היה יכול לשלול בעדותו כי מדובר בכוורת של דבוראי שאינו מורשה (עמ' 18, ש' 3).

21. מר הרלינגר אישר כי הצבה של כוורת על אבנים או על עצים אינן דבר חריג (עמ' 20, ש' 21). עוד ציין מר הרלינגר כאינדיקציה לכך שמדובר בכוורת של הנאשם את העובדה שהנאשם מניח את הכוורת בשתי שורות, וכי הכוורת זהות אחת לשניה (עמ' 20, ש' 22-23). בכל הכבוד הראוי, לא שוכנעתי כי סידור כוורת בשתי שורות כאשר הכוורת זהות זו לזו, הינו בגדר מאפיין ייחודי לנאשם.

22. אף מר חיים אפרת אישר כי יתכן שאדם יגדל דבורים מבלי שהוא רשום במועצה, ובמקרה זה מר אפרת לא יכירו, וכי כאשר הוא רואה כוורת הן יכולות להיות גם של אדם אחר (עמ' 26, ש' 1-3). מר אפרת אישר כי בתקופה הרלוונטית היו ברשות הנאשם אף כוורת תקניות (עמ' 26, ש' 7-8). בנוגע לחביות הכחולות, אישר אף מר חיים אפרת, כי קיימות חביות רבות כאמור (עמ' 27, ש' 11-12).

23. מר חיים אפרת ציין כי כאשר הוא רואה כוורת הוא יכול על פי רוב לדעת למי שייכת הכוורת, כדבריו "בדרך כלל אני לא טועה" (עמ' 28, ש' 3-4). ברם, סבורני כי הטענה לפיה מר אפרת בדרך כלל אינו טועה, אינה מאפשרת קביעה ברמה הנדרשת במשפט פלילי לפיה הוכח מעבר לספק סביר כי הכוורת האמורות שייכות לנאשם.

24. עוד העיד מר אפרת כי המאפיינים של הכוורות תלויים אך ורק ברצונו של המגדל (עמ' 35, ש' 19-20), ומכאן שלא ניתן לשלול אפשרות שמגדל אחר בחר במאפיינים דומים לכוורתיו.
25. יצוין כי בהודעה שמסר מר חיים אפרת בשנת 2007 רשם מר אפרת כי למיטב ידיעתו הכוורות האמורות שייכות לנאשם, על-פי מאפייני ציוד היחודיים שלו, אך לא הוסיף שום פירוט אודות המאפיינים היחודיים האמורים (ת/15).
26. יתר על כן, מר חיים אפרת – שהינו העד המומחה מטעם המאשימה – לא יצא בעצמו לשטח לראות את הכוורות, אלא ראה את התמונות בלבד אשר הודפסו בשחור לבן, ובשל כך יש להתייחס בזירות לעדותו. מר הרלינגר הסביר את העובדה שמר אפרת לא התלווה אליו לסיור בשטח כדלקמן: "אם חיים אפרת יצטרך להתלוות אליי לכל בדיקה וסיור אז הוא יתאבד, הוא לא יעמוד בכך" (עמ' 18, ש' 9). בהקשר זה יובהר, כי לפי הודעתו של מר חיים אפרת, בין היתר, הוצגו בפניו על-ידי סמנכ"ל מועצת הדבש תמונות שסומנו "חפץ חיים 1+2", כאשר תמונות אלה לא הוצגו בבית-המשפט, ואינן נכללות בכתב האישום.
27. זאת ועוד, השוואת התמונות שנוגעות לאישום הראשון (ת/2-4) לתמונות הנוגעות לאישום השני (ת/10) מעלה כי הכוורות באישום השני מונחות על לוחות עץ אשר מונחים על גבי בלוקים, ולעומת זאת בכוורות הנוגעות לאישום הראשון, לוחות העץ מונחים על הקרקע, ולא על בלוקים.
28. בנוגע לכוורות באישום הראשון העיד הנאשם כי הכוורות אינן תקניות, וקיימים לגביהן מאפיינים שאינם של הציוד שלו (עמ' 36, ש' 28-29). הנאשם העיד כי החל משנת 2003 החל לקנות ציוד תקני שמיובא מניו זילנד, ויש ברשותו די כוורות תקניות, כך שאין לו צורך להשתמש בציוד בלתי תקני. הנאשם העיד כי הכוורות שבתמונות אינן שייכות לו (עמ' 37, ש' 1-4), והציג אסופת קבלות עבור רכישת כוורות (נ/4).
- בנוגע לטענה כי במקום נראו חביות פלסטיק כחולות, העיד הנאשם כי הוא רכש ממפעל פריגת חביות מתכת, שהן בצבע ירוק, ולא כחול, וכי החביות שברשותו אינן דומות לאלה שבתמונות, שהודפסו בשחור לבן (עמ' 37, ש' 14).
- כאמור לעיל, אין ביכולתי לדחות את עדות הנאשם כבלתי מהימנה. לפיכך, לא שוכנעתי כי הכוורות האמורות באישום הראשון (למעט אלה הנוגעות לסעיף ג' אשר ידונו להלן בנפרד) שייכות לנאשם.

האישום הראשון – מחדלי חקירה

29. המאשימה לא טרחה לצלם או להגיש תמונות של הכוורות האמורות בסעיף ג' לאישום הראשון, אשר לגביהן אין שום מחלוקת שהן שייכות לנאשם (וזאת לעומת כוורות אחרות אשר כן צולמו). עובדה זו הינה בגדר מחדל חקירה. אילו כוורות אלה היו מצולמות, ניתן היה להשוות את צילומיהן עם צילומי הכוורות בנקודות האחרות ששם הבעלות עליהן שנויה במחלוקת (כפי שניתן להשוות מול תמונות אחרות שצולמו, ת/5, ת/9, ת/10). בהקשר זה יצוין

כי עד ההגנה, מר ישעיהו וייס, העיד בחקירתו הנגדית לשאלות ב"כ המאשימה כי הכוורות האמורות בסעיף 2 ג' הן סטנדרטיות, ללא מאפיינים מיוחדים (עמ' 42, ש' 22). אף בכך יש כדי לתמוך בגרסת הנאשם.

30. זאת ועוד, על אחת הכוורות שצולמה קיים רישום בכתב יד (ת/3). המאשימה לא טרחה להראות כי מדובר בכתב ידו של הנאשם. אמנם, בהודעת מר שי ספקטור מציין העד כי לדעתו מדובר באותו כתב יד, אשר ראה בנקודה 2 ג' (שבה הכוורות שייכות לנאשם), ואולם אין המדובר במומחה בנושא, וממילא לא צולמו הכוורות שבנקודה 2 ג' בכדי לאפשר התרשמות בלתי אמצעית מסוגי כתב היד.

31. יתר על-כן, לטענת המאשימה על הכוורות האמורות באישום הראשון מופיע מספר הדבוראי של הנאשם, שהוא 1092 (עמ' 43). אם כך הדבר, אין זה מובן מדוע לא צולם מספר זה במסגרת צילום הכוורות. עיון בשלוש אסופות התמונות שצולמו, אשר כוללות תמונות רבות (ת/2-4) אינו מעלה בשום מקום צילום של כוורת אשר עליה מופיע מספר הדבוראי של הנאשם. אף עובדה זו הינה בגדר מחדל חקירה הנוקף לחובת המאשימה.

לא זו אף זו, טענת המאשימה לפיה על הכוורות הופיע מספר הרישיון של הנאשם עומדת בסתירה לאמור בסעיף 4 לאישום הראשון בכתב האישום, שם ציינה המאשימה כי הנאשם לא הטביע את מספרו על הכוורות. טענות אלה אינן יכולות לדור בכפיפה אחת.

32. איני סבור כי בעובדה שהנאשם לא הכחיש את הדברים בהזדמנות הראשונה בפני אנשי מועצת הדבש יש בה כדי לשנות את התוצאה, וזאת לאור היחסים העכורים שבין הנאשם לבין מועצה זו.

33. בסיכומי של עניין זה, לא שוכנעתי כי אכן הכוורות האמורות באישום הראשון (למעט אלה הקיימות בסעיף 2 ג') שייכות לנאשם. מכאן, שיש לזכות את הנאשם בנוגע לעבירות הנוגעות לאישום זה, כאשר הדיון בעניין הכוורות הנוגעות לסעיף 2 ג' יהיה להלן.

האישום הראשון – הכוורות האמורות בסעיף 2 ג' לכתב האישום

34. בנוגע לכוורות האמורות בסעיף 2 ג' לכתב האישום, הרי שלטענת עד התביעה מר שמשון הרלינגר, מועצת הדבש הציבה את כוורתו של הנאשם במקום (עמ' 11, ש' 31-30). מר הרלינגר שב ואישר כי בנוגע לסעיף 2 ג', מדובר בכוורות שמועצת הדבש הציבה במקום כאשר החזירה אותן לנאשם (עמ' 18, ש' 23-21). אם כך הדבר, הרי שלא ניתן לייחס לנאשם אשמה בנדון.

35. בנוגע לנקודה 2 ג' העיד הנאשם כי מועצת הדבש תפסה כוורות שהיו ברשותו במקום אחר, והוא ביקש שהכוורות יוחזרו לו, ובסופו של דבר הגיע להסכם עם מועצת הדבש בדבר אופן השבת הכוורות לחזקתו. מועצת הדבש לא רצתה שידע מיהו הקבלן אשר לקח לו את הכוורות, ולכן הוסכם שקבלן של המועצה יחזיר לו את הכוורות לנקודה האמורה, ויבוא קבלן שלישי, שאותו הנאשם יוכל לראות, אשר יעביר את הכוורות מהנקודה האמורה אל הנאשם.

הנאשם העיד כי לא הוא הציב את הכוורות במקום, ולא הוא פינה אותן משם (עמ' 37). לדברי הנאשם, הכוורות היו במקום במשך כשבוע ימים בסך הכל (עמ' 38). לדברי הנאשם קבלן בשם שייקה וייס העביר את הכוורות מהמקום האמור בהתאם להנחיית מועצת הדבש, ובנוכחות נציג מועצת הדבש (עמ' 38).

36. בנוגע לנקודה זו העיד אף עד ההגנה ישעיהו וייס, כי הוא נתבקש על-ידי יושב ראש מועצת הדבש לקחת את הכוורות מהמקום ביער בן שמן אל מושב גימזו. לדברי העד הוא נפגש עם המנכ"ל, ולאחר מכן עם הנאשם, והשניים הלכו לנקודת הכוורות והעבירו אותן מהנקודה עד לנקודה אחרת במושב גימזו. כל זאת לבקשת המנכ"ל ויושב הראש (עמ' 42). עד זה עשה רושם מהימן, ועדותו לא נסתרה.

37. בעניין זה אני מקבל את עדות הנאשם ועד ההגנה, אשר נדמה כי אף אינן עומדות בסתירה לעדויות עדי התביעה.

38. בנוגע לאישום זה יש להורות על זיכוי הנאשם הן לגופו של עניין והן מחמת הגנה מן הצדק. הנאשם הואשם כי הציב כוורות במקום האמור, כאשר בדיעבד הסתבר כי הייתה זו מועצת הדבש אשר הציבה כוורות של הנאשם במקום, במסגרת הסכם להחזרתן לנאשם. לא יעלה על הדעת כי הרשות תגיע עם אזרח להסכמה כי היא תשיב לו את רכושו למקום מסוים, ולאחר שהרשות מציבה את הרכוש במקום זה, מוגש נגד האזרח כתב אישום בטענה שרכושו נמצא במקום אסור, והדברים ברורים.

האישום השני

39. באישום זה נטען בכתב האישום כי הנאשם הציב את כוורתיו במקום ללא אישור בחודשים ינואר-פברואר 2008. בנוגע לאישום השני אישר הנאשם כי הכוורות שייכות לו, אך לטענתו הכוורות הוצבו במקום לצרכי האבקה, ולשם כך לא נדרש רישיון.

40. בנוגע לאישום השני העיד מר הרלינגר, כי כאשר שוחח עם הנאשם על הכוורות, טען הנאשם בפניו כי מדובר בכוורות שהוצבו ליד מטעים לצורך האבקה (עמ' 13, ש' 4). מר הרלינגר העיד כי מועצת הדבש מכירה בהצבת כוורות לצורכי האבקה מבלי שיהיה צורך ברישיון (עמ' 13, ש' 23).

41. מר חיים אפרת שלל את האמירה לפיה בחודש פברואר אין צורך בהאבקה של גידולים באופן גורף (עמ' 27, ש' 13-14). כמו-כן, מר אפרת ציין כי כאשר עוסקים בחלוקה והקצאה של רשיונות להציב כוורות, לא לוקחים בחשבון כוורות שמוצבות לצורך האבקה (עמ' 33, ש' 26).

42. בנוגע לאישום זה העיד הנאשם כי הציב את הכוורות לצורך האבקה של גידולים הנדרשים לכך (עמ' 38, ש' 22). הנאשם טען כי לצורך האבקה ניתן להציב כוורות ללא צורך ברישיון.

43. בנוגע לאישום זה המאשימה לא חלקה על כך שהצבת כוורות לצרכי האבקה אינה דורשת רישיון (עמ' 44, ש' 24). ברם, לטענת ב"כ המאשימה, התמונות צולמו בחודש ינואר, כאשר לכל הדעות מדובר בתקופה שבה לא נחוצה האבקה. בעניין זה, איני סבור כי יש לבית-המשפט

ידיעה שיפוטית בנוגע למועדי האבקה של סוגי מטעים שונים. עדי המאשימה לא העידו בעניין זה מטעם המאשימה, למעט הדברים שנרשמו מפי אחד המתלוננים (ת/16), אשר אינו מומחה בנושא. דווקא העד חיים אפרת, שהינו המומחה מטעם המאשימה, נשאל בחקירתו הנגדית כדלקמן: "מה אתה חושב על האמירה שבחודש בפברואר, אין צורך באופן גורף בהאבקה של גידולים". תשובתו של העד הייתה: "זה לא נכון" (עמ' 27, ש' 14-13). העובדה שהמומחה מטעם המאשימה שולל את הטענה שבחודש פברואר אין צורך בהאבקה, אינה מאפשרת למאשימה לטעון היפוכו של דבר בנוגע לחודש ינואר. לפיכך לא ניתן לשלול את טענת הנאשם כי הכוורות הוצבו במקום לצרכי האבקה.

44. לפיכך, יש לזכות את הנאשם אף מאישום זה.

סוף דבר

45. לאור כל האמור לעיל, אני קובע כי באישום הראשון לא הוכיחה המאשימה כי הכוורות שייכות לנאשם. בנוגע לסעיף 2'ג' לאישום הראשון, מדובר בכוורות של הנאשם אשר מועצת הדבש או מי מטעמה הציבו במקום, ולא הנאשם, ומכאן שיש לזכות את הנאשם אף בנוגע לסעיף זה. בנוגע לאישום השני, לא ניתן לשלול את טענת הנאשם כי הציב את הכוורות במקום לצרכי האבקה, ולפיכך יש לזכותו אף מאישום זה.

46. אשר על-כן, אני מזכה את הנאשם מהעבירות המיוחסות לו בכתב האישום.

עמי קובו 54678313-1867/08

ניתנה והודעה היום י"א תשרי תשע"א, 19/09/2010 במעמד הנוכחים.

ד"ר עמי קובו, שופט

הוקלד על ידי: ליטל גודלי

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן