

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: כ"ג אלול תשפ"ב

19 בספטמבר 2022

סימוכין: 803-99-2022-065126

אל: משתתפיות הישיבה

שלום רב,

הנדון: תיקון תקנות הגנת הצומח – תקופת בחירות- פרפרזה

ביום 18.9.22 התקיים דיון בנושא שבנדון בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון.

רקע לדיון:

כללי

1. ביום 1.8.21, במסגרת אישור התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022 בממשלה, התקבלה החלטת הממשלה מס' 213 "תכנית להגברת התחרות בחקלאות" (להלן: **החלטת הממשלה**). החלטת הממשלה הטילה על שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: **שר החקלאות או השר**) לתקן את תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), תשס"ט-2009 (להלן: **התקנות או תקנות הגנת הצומח**), באופן שיקל על ייבואם של פירות וירקות טריים למאכל לישראל.

2. התיקון המוצע לתקנות כולל מספר שינויים משמעותיים במשטר הרגולטורי החל על ייבוא כאמור. במרכזם, שינוי ברירת המחדל, כך שלא יידרש עוד רישיון לשם ייבוא פירות וירקות טריים, וניתן יהא לייבאם בכפוף למסמך שמנפיקה מדינת המוצא בלבד. זאת, במגמה להפחית את יוקר המחיה בתחום המזון, על ידי פתיחת השוק לתחרות.

3. לאחרונה, לאחר מספר חודשים של עבודה, הסתיים ליבון ההתייחסויות המהותיות מטעם מחלקת ייעוץ וחקיקה לנוסח התיקון לתקנות. כעת, מבקש השר להשלים את העבודה על הנוסח מול מחלקת הבניית החקיקה, ולהגיש את ההוראות העונשיות שבתיקון התקנות לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן: **ועדת הכלכלה**), בהתאם להוראות סעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

4. הדיון עסק בשאלה האם השר רשאי להביא את התקנות לאישור הוועדה, וזאת בראי הדינים החלים על הממשלה היוצאת בתקופת הבחירות.

מסגרת נורמטיבית

5. סעיף 2 לחוק הגנת הצומח, תשט"ז-1956, מסמיך את שר החקלאות "לאסור, להגביל או להסדיר את ייבואם ואת ייצואם של צמחים, של מוצרי צמחים, של נגעים ושל אמצעי לוו [...]". מכח סמכות זו, הותקנו תקנות הגנת הצומח, וכעת מבקש השר להפעילה על מנת לתקן בהתאם לעקרונות שקבעה החלטת הממשלה.

6. בכדי לעשות כן, על הפעלת הסמכות האמורה לעמוד בעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון, ביחס לפעילות ממשלה יוצאת בתקופת בחירות, כפי שהובאו במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה, מיום 30.6.22 (ראו גם בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001)). על פי עקרונות אלו, הממשלה היוצאת נדרשת לאזן בין החובה לנהוג באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה, לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. לחובת הריסון והאיפוק שני טעמים מרכזיים: הצורך להימנע מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על הממשלה החדשה לממש את מדיניותה כמו גם הצורך להיזהר משימוש לרעה בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

לאחר שמיעת עמדותיהם של משתתפי הישיבה וקיום דיון בנושא, סיכם המשנה ליועצת המשפטי לממשלה (משפטי ציבורי-מנהלי) כדלקמן:

1. התקנת התקנות בעת הנוכחית מעוררת קשיים משפטיים לא מבוטלים, שעיקרם בהיבט התעמולתי ובחשש ממראית עין של הטבה לציבור הבוחרים ושל יצירת יתרון בהתמודדות בבחירות לשר החקלאות ומפלגתו. בשבועות האחרונים, מהלך התקנת התקנות נכלל בקמפיין הבחירות של מפלגת "ישראל ביתנו", ושר החקלאות ושר האוצר ציינו את המהלך במסגרת ראיונות בתקשורת, כמהלך להפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות, אותו הם מבקשים לזקוף לזכותם. לצד הקושי בהקשר התעמולתי, התקנת התקנות בפרט והמהלך של הגברת הייבוא של מוצרים חקלאיים ככלל, היו ועודם שנויים במחלוקת בין משרד החקלאות לבין ארגוני החקלאים, כמו גם במערכת הפוליטית.

2. מהצד השני, התקנות הן יישום של דירקטיבה ממשלתית שנקבעה בהחלטת ממשלה שהתקבלה לפני למעלה משנה, והן פרי של עבודת מטה מקיפה ומקצועית, שנמשכה ברציפות לאורך תקופה זו בליווי משפטי ובגיבוי של גורמי המקצוע. מעבר לכך, נציגי משרד האוצר ביישבה הסבירו את הדחיפות בקידום התקנות בעת הנוכחית, וזאת בשל האינפלציה ויוקר המחיה המאמיר בישראל, ובתחום המזון בפרט, שמחייב נקיטת צעדים מידיים. שיקול נוסף בהקשר זה נוגע לכך שמידת כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה הכרוכה בהתקנת התקנות פוחתת בשל מנגנונים פנימיים בגוף התקנות – המאפשרים להעביר מוצרים בין המסלולים הרגולטוריים השונים לפי החלטת השר, ואשר אינם מחייבים את אישור הכנסת.

3. לבסוף, נזכיר את העובדה שהתקנת חלקן העונשי של התקנות מחייבת ממילא את אישור ועדת הכלכלה (שני חלקי התקנות ייחתמו רק לאחר שיינתן אישור זה). הדיון בכנסת מרכז אף הוא במידת מה את הקושי המתעורר בהיבטי כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה, וכן בהיבטי החשש מפני יתרון בלתי הוגן בבחירות, לנוכח הרחבת הדיון הפוליטי והציבורי הכרוך בכך.

4. לאחר שקילת השיקולים השונים, ועל אף הקשיים הבלתי מבוטלים שתוארו לעיל, הגענו לכלל מסקנה כי התקנת התקנות בעת הנוכחית אינה מקימה מניעה משפטית. בהמשך לקשיים

שתוארו לעיל, נבקש כי היועצים המשפטיים למשרדי האוצר והחקלאות יביאו את עיקרי ההכרעה בפני השרים, תוך הפניית תשומת הלב לקשיים המתוארים הקשורים בהיבטים התעמולתיים בפרט.

רשם: אור מלכי