

מדינת ישראל
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
הלשכה המשפטית



כ"ד אדר א' תשע"א
28 פברואר 2011

לכבוד
גב' אורית נוקד
שרת החקלאות ופיתוח הכפר

**הנדון: תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות
ענפיות) (תיקון), תשע"א-2011**

1. בשנת 2006 התקינו שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר התעשייה המסחר והתעסוקה את תקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), תשס"ו-2006 (להלן – **התקנות**), בתוקף סמכותם לפי מס' סעיפים בחוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973 (להלן – **החוק**).
2. במהלך שנת 2007 נערכו, לראשונה, בחירות לנציגי המגדלים במליאת מועצת הצמחים ובוועדות הענפיות של המועצה, בהתאם להליך הבחירות הקבוע בתקנות.
3. בהתאם לחוק ולתקנות, תקופת הכהונה של כלל החברים במליאת המועצה ובוועדות הענפיות היא 4 שנים. לפיכך, וכקבוע בתקנות, צפוי להתחיל בזמן הקרוב הליך בחירות לבחירת הנציגים הבאים של המגדלים באורגנים כאמור.
4. לאחרונה העבירה לנו מועצת הצמחים בקשה לבצע מספר תיקונים בתקנות במסגרת לקחים של המועצה ושל יו"ר ועדת הבחירות מהבחירות הקודמות. לאחר שבקשת המועצה והצעות יו"ר ועדת הבחירות נבחנו ע"י המשרד וע"י הלשכה המשפטית, גיבשנו הצעה לתיקון התקנות, המקובלת על כולם. נוסח ההצעה אף אושר על ידי משרד המשפטים.
מצ"ב נוסח תיקון התקנות.
5. להלן אפרט דברי הסבר לתיקון המוצע לתקנות.

א. תקנות 1, 6, 14, 15, 17, 20(1) לתיקון: בהתאם לתקנה 18, מגדל שנמנה על המגזר הפרטי ורוצה להגיש מועמדותו להיבחר, צריך לצרף חתימות תמיכה של 20 מגדלים מהמגזר הפרטי. תנאי זה לא נדרש מהמגזר השיתופי, מהסיבה שמאחורי מגדלים מהמגזר השיתופי עומדים מספר חקלאים פעילים. מוצע לבטל את הדרישה לחתימות תמיכה ממגדלים שאינם מהמגזר השיתופי מהטעמים הבאים:

- (1) כפי שנמסר לנו מגורמי המקצוע במשרד, מסי' החקלאים הפעילים במגזר השיתופי הצטמצם, ולכן לא ניתן לומר כי ככלל עומדים מאחורי מגדל מהמגזר השיתופי מספר רב של חקלאים פעילים.
- (2) מגדלים רבים, הן במגזר הפרטי והן במגזר השיתופי התאגדו במהלך השנים במסגרת של שותפות, חברה או אגודה שיתופית, והתאגדויות אלה הן המגדל כיום. מאחורי מגדל כזה עומדים מסי' חקלאים פעילים, כמו במגזר השיתופי.
- (3) רצון לאפשר התמודדות של כמה שיותר מגדלים. לעניין זה יצוין, כי מבירור עם יו"ר ועדת הבחירות עולה כי הוא תומך מהסרת הדרישה ולאור ניסיונו הקודם, הוא אינו חושש מהתמודדות של מגדלים רבים מידי ומעומס יתר על הוועדה.

בהמשך לכך, מתייטר הצורך להבחין בתקנות בין מגדל מהמגזר השיתופי למגדל מהמגזר הפרטי.

ב. תקנות 2, 11 ו-20(2) לתיקון: בהתאם לתקנה 13, מוטל על השרים להודיע לוועדת הבחירות מהו מספר חברי המועצה והוועדות הענפיות שעומדים לבחירה, בחלוקה לענפים. בהתאם לתקנה 2(א), בהרכב ועדה ענפית יהיו חמישה עשר מגדלים לפחות, והמספר הכולל של חברי הוועדה לא יעלה על עשרים וחמישה. לאור ניסוח זה, עולה הצורך לקבוע, לפני כל בחירות, כמה מגדלים ייבחרו לכל וועדה. ואכן בבחירות הקודמות, שהיו הבחירות הראשונות, הודיעו השרים לוועדת הבחירות שבכל וועדה ייבחרו 15 מגדלים. לאחר הבחירות, ומשעלה כי אין ייצוג הולם למגדלים, תוקן החוק כך שנוסף לו סעיף 75א שאפשר לשר למנות עד 5 מגדלים נוספים לכל וועדה לייצוג הולם. לאור הרצון להשאיר סמכות מינוי זו לשר לאחר הבחירות (וראה פירוט לעניין זה בסעיף 2 להלן), והיות שאין כוונה לקבוע מספר שונה של מגדלים נבחרים לוועדות הענפיות, מוצע לקבוע באופן ברור בתקנה 2(א) ש-15 מגדלים ייבחרו בבחירות ולתקן את תקנה 13 בהתאם.

ג. תקנות 3, 4 ו-24(2) לתיקון: לאחר הבחירות הקודמות למועצה ולוועדות הענפיות, שהיו הבחירות הראשונות, הועלו טענות על כך שהרכב המגדלים שנבחרו לא נותן ייצוג הולם לכל המגדלים. לשם תיקון מצב זה, תוקן מיד לאחר מכן החוק, כך שנוספו לו סעיף 4(ב1) ו-75א שמכוחם מינה השר מגדלים נוספים. סעיף 4(ב1) מאפשר לשר למנות מגדלים נוספים למועצה וסעיף 75א – לוועדות הענפיות. היות שסעיף 75א עוסק במינוי לוועדה הענפית, המקום המתאים יותר לקביעתו הוא בתקנות, שבהן נקבעו כלל ההוראות למינוי הוועדות הענפיות מכוח הסמכות הכללית שניתנה לשר בסעיף 10א(ז) לחוק. כמו כן, בהתאם לנוסחו של סעיף 75א, הוא חל על הבחירות לפי תיקון מסי' 6 בלבד. להבנת הכוונה היא לבחירות הקודמות. לפיכך, בכדי שניתן יהיה למנות גם בבחירות הבאות מגדלים נוספים לייצוג הולם, נדרש להוסיף הוראה זו לתקנות.

ד. תקנות 5, 7, 9, 10, 12, 13 ו-14 לתיקון: הארכת הזמן לבדיקת מועמדים על ידי ועדת הבחירות: בהתאם לתקנה 17, על המבקש להיבחר להגיש לוועדת הבחירות כתב מועמדות עד 35 ימים לפני יום הבחירות. בהתאם לתקנה 20 על ועדת הבחירות לבדוק את כשירות

המועמדים ולהודיע למועמדים את החלטתה עד 15 יום לפני יום הבחירות. כפי שציין יו"ר ועדת הבחירות, תקופת זמן זו אינה מספיקה לקיום בדיקה כנדרש. לפיכך מוצע להאריך את תקופת הבדיקה ב-15 ימים, ולתקן את המועדים הקבועים בתקנות בהתאם. כמו כן, לאור פניות של המועצה בבקשה ליתן לה זמן נוסף להתארגנות לקראת תחילת תהליך הבחירות, מוצע לאפשר לדחות את המועד האחרון לקיום הבחירות ב-15 ימים.

ה. תקנות 6 ו-19 לתיקון: תקנה 34(ג) קובעת "בעל זכות בחירה הנמנה עם המגזר השיתופי או שהוא חברה או שותפות, ימציא ליושב ראש ועדת הקלפי אישור לפי טופס 4 שבתוספת, שבו נקוב שם הנציג שהוסמך מטעמו להצביע בבחירות". כפי שתיאר יו"ר ועדת הבחירות, בבחירות הקודמות הועלו בפניו טענות על כך שמספר קיבוצים ומושבים נתנו הסמכה לאותו אדם להצביע בשמם. בהתאם להצעתו, בכדי לצמצם את התופעה הזו של "קבלנות קולות" וזילות לכאורה של הבחירות, ראוי להוסיף שהאדם שיוסמך להצביע יהיה מנהל, חבר או בעל מניות באותו גוף.

ו. תקנות 11, 21, 23(2)-(4), 24(1) לתיקון: עד לתיקון מס' 8 לחוק מאוגוסט 2007 קבע סעיף 4 לחוק כי שר החקלאות ושר התמ"ת ימנו יחדיו את חברי המועצה ויקבעו בתקנות את דרכי מינויים. בתיקון מס' 8 נמחקו סמכויות שר התמ"ת מהחוק, לרבות סמכויותיו לפי סעיף 4. כפי שנכתב לעניין זה בהצעת החוק, סמכויות שר התמ"ת נמחקו מכיוון שהמועצה מורכבת ברובה מנציגי המגדלים. שאר חברי המועצה הם נציגי ממשלה ונציגי ציבור נוספים שרק מיעוטם מצויים בתחומי אחריותו של שר התמ"ת. בהתאם לכך הוצע גם לתקן את סעיף 4(ד) לחוק כל ששר החקלאות לבדו יהיה מוסמך לקבוע בתקנות הוראות למינוי חברי המועצה ובחירת נציגי המגדלים. ההצעה התקבלה והחוק תוקן בהתאם. לפיכך מוצע להתאים את התקנות לתיקון החוק ולמחוק מהתקנות את סמכויות שר התמ"ת.

ז. תקנה 16, 22 ו-23(1) לתיקון: בתקנה 38, שקובעת סייגים למועמדות, נקבע בפסקה (2) סייג לגבי מי שהוטל עליו קנס בהחלטה סופית של ועדת קנסות של המועצות או ועדת ערר שהוקמה לפי סעיף 43 לחוק המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, התשי"ט-1959 – בתוך שלוש שנים מיום תשלום הקנס. כש"המועצות" הן מועצת הצמחים, מועצת הירקות, מועצת הפירות, המועצה לשיווק פרי הדר ומועצת צמחי הנוי.

בהתאם לתיקון מס' 6 לחוק, ביום 1.1.2004 המועצות הענפיות חדלו מלפעול, החיקוקים שמכוחם הן פעלו בוטלו, ונכסיהן הפכו לנכסי מועצת הצמחים. אומנם, בהתאם לתיקון האמור, הסמכויות שהיו נתונות לוועדת קנסות לפי החקיקה שבוטלה המשיכו לעמוד לה לגבי הליכים שהחלו לפני המועד האמור, אולם היום, 7 שנים לאתר מועד זה, אין צורך בהוראה זו או באזכור המועצות הענפיות.

בפסקה (3) נקבע סייג למי שהורשע בפסק דין סופי על עבירה שיש בה פגיעה ברכוש המועצות או מעשה זדון נגד המועצות או נגד עניינן.

נראה, כי סייג זה הוא חמור מדי, באשר הוא אינו מתייחס לתומרת העבירה ולא מגביל בזמן. כמו כן, לא ברור מדוע בהליך בפני ועדת קנסות לפי פסקה (2) המניעה תהיה בכל מקרה ל-3 שנים בלבד.

נדמה כי הנוסח המופיע בפסקה (1) מתאים גם לבחינת הרשעות לפי פסקאות (2) ו-(3) ומאפשר לערוך איזון נכון יותר בבחינת המועמדים. לפיכך מוצע לתקן התקנה בהתאם. בתקנה 20 מוטל על ועדת הבחירות לבדוק את כשירות המועמדים לפי תקנה 38. אנו סבורים לכן כי מתאים יותר למקם את הוראות תקנה 38 לפני תקנה 20.

ח. תקנה 18 לתיקון: תקנה 27 קובעת כי שעות ההצבעה בקלפיות יהיו רצופות, משעה 9:00 עד 19:00. המועצה העלתה בקשה לאפשר תזוזה של קלפי בין מספר מקומות במהלך יום ההצבעה, בכדי להקל על הבוחרים במטרה להביא לאחוזי הצבעה גבוהים יותר. לפיכך מוצע לתקן את התקנה באופן שיאפשר גמישות זו. יצוין כי בהתאם לנוסח הקיים של תקנה 14, על ועדת הבחירות לפרסם הן את מקומן של תחנות הקלפי והן את שעות ההצבעה. לכן אין צורך לתקנה בהמשך לתיקון המוצע לתקנה 27.

ט. תקנה 20(3)-(4) לתיקון: מוצע להתאים את נוסח תקנה 34(ז) לזה המופיע בסעיף 75(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, בהיותו ברור יותר.

י. תקנה 21 לתיקון: תקנה 37 מטילה על השרים למנות את חברי המועצה וחברי הוועדות הענפיות, בתוך שלושים ימים מפרסום ההודעה על תוצאות הבחירות. בהתאם לתקנות, הודעה על תוצאות הבחירות תפורסם בתוך שבעה ימים מהבחירות. בפועל, תקופה זו אינה מספיקה לביצוע הבדיקות המקדמיות למינוי האורגנים כאמור. כמו כן, נראה כי אין מניעה להאריך את התקופה בהתאם לתקופת המעבר הנקובה בחוק ובתקנות לתבריס המכהנים, לפיה תקופת כהונתם של חברי המועצה ושל חברי הוועדות הענפיות היא 4 שנים, אך נקבע שהם יוסיפו לכהן עד שיתמנו חברים חדשים ובלבד שתקופת הביניים הזו לא תעלה על 3 חודשים.

לפיכך, מוצע לקבוע כי המינוי יהיה בתוך 90 ימים מתום 4 שנים מהמינוי הקודם.

יא. תקנה 23(5) לתיקון: בתקנה 39(6) נקבעו מקרים שבהם חבר מועצה או ועדה ענפית יחדל לכהן. בהתאם לפסקה (6) אחד המקרים הוא אם החבר היה נציג הממשלה והוא פרש משירות המדינה. נקודת ההנחה של הפסקה היא שכל נציגי הממשלה ימונו מקרב עובדי המדינה. ואולם הנחה זו אינה נכונה בהכרח. לעניין מינוי נציגי הממשלה במליאת המועצה, סעיף 4 לחוק לא מחייב מינוי כאמור מקרב עובדי המדינה. המסקנה העולה מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 ו- 8.1001 הינה, כי ככלל, מינוי נציגי השר למועצת הצמחים צריך להיות מבין עובדי המדינה. עם זאת, יתכנו מצבים, חריגים, בהם ניתן יהיה למנות גם מי שאינו עובד מדינה. זאת, אם קיים קושי של ממש למנות לתפקיד עובד מדינה ואם המועמד החיצוני הינו בעל כישורים יוצאי דופן, ואינו מצוי בניגוד עניינים.


ואכן בפועל מכהן כיום כיו"ר המועצה נציג השר שאינו עובד מדינה.

לפיכך מוצע לתקן את הפסקה כך שתקבע שרק אם מונה נציג הממשלה בהיותו עובד המדינה, מינויו יפקע עם פרישתו מהשירות.

6. כפי שציינתי לעיל בסעיף 15, בתיקון מס' 8 לחוק נמחקו סמכויות שר התמי"ת מהחוק, בהן גם הסמכות להתקין את התקנות שבנדון. לפיכך התקנת התקנות ותיקונן נתונה כיום לסמכות שר החקלאות בלבד. עם זאת, לפי סעיף 4(ד) לחוק, סמכות השר להתקין תקנות בנוגע למינוי חברי מליאת המועצה ולבחירת נציגי המגדלים במועצה, כפופה לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

7. בהתאם לתקנות הקיימות, המועד האחרון לקיום הבחירות קבוע לסוף יוני 2011, כשהפעולות שיש לבצע במסגרת הליך הבחירות אמורות להתחיל לפחות 100 ימים לפני כן, כלומר במהלך חודש מרץ. לפיכך, על מנת שתיקון התקנות יחול כבר לעניין הבחירות הקרובות, יש צורך להשלים את הליך התקנתן בהקדם.

בברכה,


אורי נוסבאום, עו"ד
מנהל מחלקה בכיר

העתק: יוסי ישי, מנכ"ל המשרד
ערן אטינגר, היועץ המשפטי
צביקה כהן, יועץ למנכ"ל