



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6795/18

לפני :
כבוד השופט ד' ברק-ארז
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט א' שטיין

העותרת :
נחמיה לחוביץ בע"מ

נ ג ד

- המשיבים :
1. הרבנות הראשית לישראל
 2. הרב הראשי לישראל, דוד לאו
 3. הרב הראשי הראשון לציון, יצחק יוסף
 4. השר לשירותי דת
 5. נטו מלינדה סחר בע"מ
 6. מאסטרפוד בע"מ
 7. פימה פק בע"מ
 8. שילה סחר בע"מ
 9. עוף ירושלים בע"מ
 10. חברת בלדי בע"מ
 11. חברת בשר לכל החיים פסקוביץ ובניו בע"מ
 12. חברת גץ עופר ייצור ושיווק בשר בע"מ
 13. בד"ץ מוצפי
 14. בד"ץ הרב לוין
 15. בד"ץ בית יוסף
 16. בד"ץ אגודת ישראל
 17. בד"ץ תורת חיים הרב בעדני יפת
 18. בד"ץ פעולות צדק ישא ברכה
 19. בד"ץ נווה ציון באמצעות אשפר
 20. בד"ץ לנדא
 21. בד"ץ שארית ישראל
 22. בד"ץ עדה חרדית
 23. בד"ץ קהילות
 24. בד"ץ רובין
 25. עוף אניש
 26. בד"ץ יורה דעה בראשות הרב מחפוד
 27. בד"ץ בני ציון הרב מוצפי

עתירה למתן צו על-תנאי

(10.6.2020)

י"ח בסיון התש"ף

תאריכי הישיבות :

(1.1.2020) ד' בטבת התש"ף
(9.1.2019) ד' בשבט התשע"ט

בשם העותרת : עו"ד נדב העצני
בשם המשיבים 4-1 : עו"ד יעל מורג יקו-אל
בשם המשיבים 8-5 : עו"ד אריאל מירלמן
בשם המשיבים 15 ו-23 : עו"ד קארן בכור, עו"ד אבי אברמוביץ

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. העתירה שבפנינו, שהוגשה ביום 2.10.2018, כוונה כלפי הנוהל שמנהיגה המשיבה 1, הרבנות הראשית לישראל (להלן: הרבנות הראשית) בכל הנוגע לסדרי ההשגחה שעניינם שחיטה בחו"ל לצורך יבוא בשר לישראל. תחילת תוקפו של נוהל זה ביום 28.3.2018 והוא החליף סדרים קודמים שחלו בתחום זה (להלן: הנוהל החדש). העותרת היא יבואנית בשר ולטענתה הנוהל ויישומו גורמים להפליה בין גורמי כשרות שונים, וכפועל יוצא מכך גם בין יבואנים.

2. יצוין כבר בשלב זה כי הנוהל החדש נולד לאחר שכבר נוהלו מספר הליכים בנושא. בעיקרו של דבר, הסוגיה שעוררה קשיים במסגרת המצב ששרר בעבר בתחום זה הייתה הקשר המתמשך בין המשגיחים לבין היבואן. נקודת ציון משמעותית שראוי להזכירה היא רפורמה כללית שזכתה לברכתו של בית משפט זה ובמרכזה עמד האיסור על כך שמשגיחי הכשרות יקבלו את שכרם במישרין מבעלי העסקים המושגחים (ראו: בג"ץ 3336/10 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (9.5.2017)).

3. יישום הדברים הוביל להליכים נוספים, ובהם עתירה קודמת של העותרת שבפנינו, שאין זה המקום להביאם בפירוט (בג"ץ 2218/13 רבין נ' הרבנות הראשית לישראל (26.8.2015); בג"ץ 749/15 נטו מילנדה סחר בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל (19.7.2015); בג"ץ 7377/15 נחמיה לחוביץ' בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל (31.7.2018)). די יהיה בכך שנציין כי כבר בשנת 2014 הוצא נוהל בנושא, כי בהמשך הוא שונה, וכי בסופו של דבר פורסם הנוהל החדש שבו ממוקד הדיון. הנוהל החדש הוצא בעת שההליך הקודם שנקטה העותרת היה תלוי ועומד, ועל רקע זה, נוכח שינוי

הנסיבות, נקבע כי דין העתירה להימחק, תוך שמירת זכויות העותרת לפנות בעתירה חדשה ללא צורך במיצוי הליכים נוסף.

4. הוראותיו של הנוהל החדש נוגעות לתדירות החילופין בצוותי ההשגחה. בתמצית, צוותים אלה כוללים "ראש צוות" ו"בודק חוץ", ולעתים יש בצוות יותר מבעל תפקיד אחד מכל סוג. במרכז ההתדיינות עמדה קביעתו של הנוהל החדש, כי יבואן יהא רשאי לשבץ ראש צוות ובודק חוץ מטעמו למשך תקופה שלא תעלה על שתי עונות שחיטה רצופות, ובהמשך יוכל לשוב ולשבצם בחלוף שנה מהמועד בו סיימו את פעילותם עבורו. לצד זאת, נקבע בנוהל החדש סייג שלפיו המגבלה האמורה לא תחול על בד"ץ שביחס אליו הוכח כי שיבץ אותם בעלי תפקידים במשך חמש שנים ברציפות. הטעם שניתן לכך על-ידי המשיבים 1-4 (להלן: המשיבים), הוא אופי פעילותם של חלק מן הבד"צים והחשש שהחלת המגבלה עליהם תפגע בעצם יכולתם לפעול כגופי כשרות. העותרת תוקפת חריג זה, ורואה בו העדפה לא מוצדקת של אותם בד"צים. להשלמת התמונה יצוין כי העותרת מייבאת בשר בהשגחה של משגיחים מטעם הרבנות הראשית, ולכן החריג לא חל ביחס לפעילותה.

5. על כך, בתמצית, נסב ההליך דנן. החל מיום 9.1.2019 ועד לימים אלה התקיימו בעתירה מספר דיונים והצדדים הגישו תגובות והתייחסויות רבות. מלכתחילה סברו המשיבים כי יש לדחות את העתירה בהיעדר עילה להתערבות בנוהל החדש. במשך הזמן התחדדה התשתית העובדתית העדכנית, וכפי שיובהר להלן, אף נעשו שינויים ביישומו של הנוהל בהתאם לכך וישנה הצעה לתיקונו.

6. הדיון הראשון בעתירה התקיים בפני השופטים נ' הנדל, י' וילנר ו-א' שטיין, ובסופו הורה ההרכב על צירופם של הבד"צים הרלוונטיים לעתירה.

7. הדיון השני התקיים ביום 1.1.2020 בפני הרכב שכלל את השופטים וילנר, שטיין ואנוכי, ובמסגרתו נדון עדכון שהגישו המשיבים ביום 26.12.2019. בשלב זה צוין כי קיימת כוונה לתקן את הנוהל החדש באופן שאף בעל תפקיד – בין שהוא ראש צוות ובין שהוא בודק חוץ – לא ישובץ באותו מפעל יותר משתי עונות ברציפות, עד חלוף שנה ממועד סיום פעילותם המשותפת, וכן שראש צוות ובודק חוץ לא ישובצו יחדיו יותר משתי עונות ברציפות עד חלוף שנה ממועד סיום פעילותם המשותפת. בהודעה צוין כי מטרת התיקון המוצע למנוע זיקה בין חברי הצוות למפעל ספציפי או בין חברי הצוות עצמם על מנת לשמור על עצמאותם של צוותי השחיטה ועל אי-תלותם ביבואן. עוד הובהר כי במסגרת אכיפת הנהלים הקיימים היבואנים התבקשו לחתום על כתב התחייבות

המציין בין היתר כי שיבוצם של בעלי תפקידים בצוותים עולה בקנה אחת עם מגבלות הנוהל החדש, וכי ועדת המשמעת הפועלת מטעם מועצת הרבנות הראשית דנה בהתנהלותם של חברי צוות שחיטת חו"ל ובמקרים מסוימים אף הוחלט על השעיה מתפקיד. המשיבים הוסיפו וציינו כי הרבנות הראשית חתמה בשנת 2019 על חוזי העסקה עם מפקחים שתפקידם לערוך ביקורת במפעלי השחיטה השונים בעולם. במהלך הדיון הקשינו על המשיבים בכל הנוגע ללוחות הזמנים לפעולות שצוינו, ובסופו הורינו על מתן עדכון נוסף בחלוף 90 יום.

8. במסגרת הטיפול בעתירה הגישו המשיבים ביום 8.6.2020 עדכון ביחס להצעה לתיקון הנוהל החדש. בעדכון צוין כי הצעת התיקון הועברה ליבואני הבשר לקבלת התייחסותם, וכי אכן התקבלו מספר התייחסויות והערות מטעם היבואנים שחלקם ביקשו להביא את עמדתם בפני הרבנות הראשית. בהמשך לכך צוין כי התקיימה ביום 28.1.2020 ישיבה במשרדי הרבנות הראשית בהשתתפות נציגי הדרג המקצועי ברבנות הראשית ונציגי חלק מן ה"בד"צים שהביעו הסתייגויות שונות מחלק מן השינויים המוצעים. כן צוין כי לאחר דיון זה קיימו נציגי הדרג המקצועי ברבנות הראשית מספר דיונים נוספים בנושא, אשר טרם הסתיימו בשל מצב החירום המיוחד שנהג במדינה בשל משבר הקורונה.

9. על בסיס זה התקיים דיון שלישי ביום 10.6.2020, הפעם בפני הרכב השופטים שחתום על פסק דין זה (השופטים ע' גרוסקופף, שטיין ואנוכי). בהמשך לכך, ביום 11.6.2020 ביקשנו מן המשיבים להבהיר מהם מאפייניהם של ה"בד"צים בתחום הפיקוח על שחיטה כשרה בחו"ל בהשוואה למאפייני הפעילות של ההשגחה מטעם הרבנות הראשית בתחום זה, על מנת שניתן יהיה לבחון את ההצדקות שלהן טענו המשיבים להקלה הניתנת ל"בד"צים על-פי הנוהל החדש. בהתאם לכך, הורינו על הגשת פירוט בדבר היקף הפעילות של ה"בד"צים בכל אחת משלוש השנים האחרונות, תוך התייחסות לקריטריונים אחידים (כדוגמת משקל הבשר או מספר ראשי הבקר), וכן לחלק היחסי של כל אחד מהם מכלל הפעילות של שחיטה כשרה בחו"ל; מספר אנשי הצוות וראשי הצוותים שהועסקו בשנים אלה בכל אחד מן ה"בד"צים ובצוותים שפעלו כמשגיחים מטעם הרבנות הראשית. כן התבקשה הבהרה ביחס לכל אחד מ"בד"צים אלה האם הוחלה עליו ההקלה שצוינה לעיל, ואם לא – מהו הטעם לכך.

10. ביום 3.8.2020 הגישו המשיבים את הודעתם המשלימה בהתאם להחלטתנו, ובמסגרתה פירטו על אילו "בד"צים הוחל הסייג ואילו אנשי צוות הוחרגו בכל אחד מהם. בתגובה הובהר כי שמונה "בד"צים הוחרגו בסך הכל, ונטען כי פעילותם השנתית של אלה

היא מצומצמת. לכך צורף פירוט בדבר היקף פעילות הבר"צים בשנים 2017-2019 ומספר אנשי הצוות וראשי הצוותים שהועסקו בבר"צים וברבנות הראשית בשנים האלה.

11. ביום 24.8.2020 הגישה העותרת את תגובתה להודעה המשלימה, ובה טענה כי בהודעת המשיבים חסרו נתונים בסיסיים וכי אלה שהוצגו מעוררים כשלעצמם שאלות. בעיקרו של דבר נטען כי הנתונים שהוצגו מטשטשים את האפליה הקיימת והוטעם כי הבר"צים שהוחל הסייג בעניינם חולשים על חלק משמעותי משוק יבוא השר לישראל ועל חלק הארי מן היבוא שנעשה בידי בר"צים. בנסיבות אלה ביקשה העותרת להוציא צו על תנאי כמבוקש בעתירה.

12. ביום 16.9.2020 הורינו למשיבים להגיש הודעה קצרה שבה יפורט מהו היקף ההעסקה של בודקי חוץ או ראשי צוותים המשמש בסיס להחלטת ההחרגה מהכלל.

13. ביום 22.10.2020 הגישו המשיבים הודעת הבהרה מטעמם שבה צוין כי ההחלטה להחריג את הבר"צים שצוינו בתגובה מטעמם התקבלה לאחר אישורו של הנוהל החדש בהתבסס על בדיקה שנערכה באותה עת חמש שנים אחורה. כן צוין כי בהתאם לנוהל החדש, הנתון שנלקח בחשבון בעת החרגתו של בר"ץ מסוים הוא כי הוכח שאכן במשך חמש השנים שקדמו לכך שובצו אותם בעלי תפקיד מטעמו.

14. יחד עם זאת ציינו המשיבים כי מאז אושר הנוהל החדש לא נעשתה בדיקה חוזרת של מספר הבר"צים המוחרגים בפועל. בהתאם לכך צוין כי מעתה ואילך תיערך מדי שנה בדיקה על מנת לוודא שכל בר"ץ שאושרה לו החרגה ממגבלת השיבוץ של ראש צוות או בודק חוץ מוסיף להעסיק באופן קבוע את אנשי הצוות שהותר לו להחריג. באופן יותר ספציפי צוין כי במסגרת בדיקה שערכה הרבנות הראשית עלה כי ישנו בר"ץ אחד שתנאי החרגתו אינם חלים עוד בעניינו, ובהתאם לכך מנהל מחלקת שחיטת חו"ל ברבנות הראשית הודיע לבר"ץ זה ביום 22.10.2020 כי החל מעונת השחיטה הבאה תחול בעניינו מגבלת השיבוץ בדומה לכללים החלים על יתר היבואנים. כן נמצא כי ביחס לשלושה בר"צים נוספים שהותרה להם חריגה ממגבלת השיבוץ, תוסיף להתקיים ההחרגה אך ביחס לראשי צוות ספציפיים ולא ביחס לבודקי חוץ – וכי אף לבר"ץ זה הודיע מנהל מחלקת שחיטת חו"ל על השינוי. לסיכום הדגישו המשיבים כי בדיקה העלתה שכיום ישנם שבעה בר"צים שניתן להחריג ממגבלת השיבוץ – בנוגע לשלושה אך ורק ביחס לראשי צוות, ובנוגע לשניים אך ורק ביחס לבודקי חוץ.

15. מעבר לאמור עדכנו המשיבים ביחס להצעה החדשה לתיקון הנוהל שצוינה לעיל כי נשיא מועצת הרבנות הראשית לישראל צפוי היה להביא לאישור מועצת הרבנות הראשית לישראל את התיקון המוצע אשר יחול גם על הבר"צים, אולם לנוכח נסיבות השעה והסגר שחל, הישיבה שנקבעה לכך בוטלה, והנושא יעלה לישיבה מועצה כאשר הדבר יתאפשר.

16. ביום 2.11.2020 הגישה העותרת תגובה מטעמה שבה חזרה על בקשתה להוצאת צו על תנאי בעתירה. בתגובה נטען כי המשיבים ניסו ועודם מנסים להסתיר את ההפליה המתקיימת במדיניותה לטובת מי שאוחזים בפלח משמעותי מהשוק.

17. לאחר שבחנו את הדברים איננו סבורים שיש הצדקה להוצאת צו על-תנאי. המעקב הנמשך אחר הפעילות בתחום מלמד כי החרגי שהוחל בנוהל החדש חל על מספר מצומצם של בר"צים שהיקף פעילותם קטן יחסית. חשוב יותר: עולה מן הדברים שמדובר בהוראות מעבר, במובן זה שהחריג הולך ומצטמצם – ישנם בר"צים שלא יוסיפו להיות מוחרגים עוד, וייתכנו מגבלות נוספות על שיבוצם של אנשי צוות יחדיו במסגרת הצעת תיקון הנוהל שעליה הוצהר וממתינה לישיבה של מועצת הרבנות הראשית. התוצאה היא שקיימת התקדמות מתמדת לעבר ביטולו של החרגי בהדרגה. בשים לב להצהרות המשיבים, להסברים שניתנו, לשינויים שנערכו ביחס לבר"צים שהוחרגו ולהצעה לתיקון הנוהל שנמסר כי תועלה בקרוב לאישור, העתירה בשלב זה מיצתה את עצמה. חזקה על המשיבים כי יוסיפו ויעקבו אחר הטיפול בנושא זה, שהציף בעיות משמעותיות בעבר והיום. כן חזקה על המשיבים כי המהלכים שהצהירה עליהם יבוצעו בהקדם.

18. כדאי להוסיף ולחדד את הדברים הבאים: ככל שהעותרת מעוניינת בהחלת החרגי אף על גופים נוספים, ובהם היא עצמה, ברור שאין לכך מקום, שהרי מגמת הפעילות בתחום היא צמצום הולך ומתמשך בזיקות הפוטנציאליות בין צוות ההשגחה לבין הגורמים הכלכליים שעבורם הם עובדים. במלים אחרות, זה אינו המקום למתן סעד חיובי. האפשרות הנותרת היא מתן סעד שלילי, דהיינו ביטול מוחלט של החרגי. כידוע, לעתים הנהגתם של הסדרים חדשים מחייבת תקופת מעבר. ככל שהחריג הוא הסדר לתקופת מעבר בלבד, ובמגמה של צמצום מתמיד, דומה שאין מקום להתערבות בשיקול הדעת בעניין זה (ראו עוד: בג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191 (1991)). על המשיבים לעמוד בהתחייבותיהם בהליך זה, וחזקה עליהם כי הם מבינים שהחריג שנקבע בנוהל אמור להיות בבחינת "עולם הולך ונעלם".

19. לא נוכל לסיים מבלי לציין שטענותיה של העותרת הובילו לתהליך בדיקה נוסף ולהנהגתם של חידודים דרושים "תוך כדי תנועה". אנו סבורים שיש מקום לפסוק לעותרת הוצאות שייתנו לכך ביטוי.

20. זכויותיה של העותרת להוסיף ולעקוב אחר יישום הנוהל החדש שמורות לה.

21. כמו כן, ראוי להדגיש שפסק דיננו אינו מייתר ואינו מחליף את כוונת המשיבים להוסיף ולבחון את הצורך בהכנסת שיפורים נוספים בנושא, כמפורט בפסקאות 7, 8 ו-15 לעיל.

22. סוף דבר: העתירה נמחקה. המשיבים 1-4 יישאו בהוצאותיה של העותרת בסך 15,000 שקלים.

ניתן היום, ג' בכסלו התשפ"א (19.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט