

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7952/21

לפני: כבוד השופט נ' סולברג

כבוד השופט ד' מינץ

כבוד השופטת י' וילנר

העותר: יאיר גרינבלט

נ ג ד

המשיבות: 1. השרה להגנת הסביבה  
2. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: ט' בסיון התשפ"ג (29.5.2023)

בשם העותר: עו"ד אביטל קליין; עו"ד גרגורי פאוסט קרוצ'מני

בשם המשיבות: עו"ד אודי איתן; עו"ד יובל שפיצר

כתבי עת:

יובל לבנת, "פרט וקהילה: ביקורת קומוניטריאנית על בג"צ 205/94 נוף נ' משרד הביטחון",  
משפטים, לא (תש"ס-תשס"א) 219

פבלו לרנר;מרדכי א' ראבילו, "האיסור על שחיטה כשרה באירופה: בין חופש דת לצער בעלי  
חיים", הלכה ומשפט: ספר הזיכרון למנחם אלון, (אדרעי ואח' עורכים, מכון סאקר, המכון  
לחקר המשפט העב) 667

ספרות:

גיל יוחננוף **דיני בעלי חיים** (2009)אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך ד - פרשנות החוזה (התשס"א)ברק מדינה **דיני זכויות האדם בישראל**דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**אהרן ברק **מידתיות במשפט** (2010)

חקיקה שאוזכרה:

תקנות להגנת חיית הבר, תשל"ו-1976: סע' 12(ג), 12(ד), 12ב, 12ב(1), 12ב(2),  
12ב(3), 12ב(4)

חוק להגנת חיית הבר, תשט"ו-1955: סע' 1, 8, 9, 16

חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד-1994  
 חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו  
 תקנות ההתגוננות האזרחית (ערכות מגן), תשנ"א-1990: סע' 4ב  
 חוק-יסוד: חופש העיסוק

## פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. בעתירה שלפנינו התבקשנו להורות על ביטול תיקון לתקנות להגנת חיית הבר, התשל"ו-1976, מיום 9.6.2021, המגביל את האפשרות לקבל היתר סחר בפרוות של חיות בר, ובתוך כך מונע את האפשרות לסחור בהן לצרכי הלבשה ופנאי, אך מאפשר זאת לרשימה סגורה של שימושים בלבד: "לצרכי דת או מסורת דתית, למחקר מדעי, לחינוך או להוראה, למטרות פיקוח ואכיפה או לצורך יבוא או יצוא של פריט אישי שהועבר בירושה למבקש ההיתר" (להלן, בהתאמה: התקנות ו-התיקון).

## הרקע הנורמטיבי לעתירה

2. החוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955 (להלן: החוק), קובע את המסגרת החוקית לסחר בחיות בר. סעיף 1 לחוק קובע את ההגדרות הבאות, ולהן חשיבות לענייננו:

"חיית בר" – יונק, עוף, זוחל או דו-חיים, או כל חלק ממנו, או תולדה שלו, שמקורו בשטח המדינה או מחוצה לו, שאין טבעו לחיות במחיצתו של אדם;  
 'חיית בר מטופחת' – מין, תת מין או זן של חיית בר, שטופח או פותח לצרכי גידולו בשביה למטרות מסחר, והוכרז על ידי שר החקלאות ככזה;  
 'מזיק' – חיית בר ששרר החקלאות הכריז עליה שהיא מזיק;  
 [...]  
 'חיית בר מוגנת' – חיית בר שאינה ציד, מזיק או חיית בר מטופחת;  
 [...]  
 'סחר' – לרבות קנייה, מכר, יצוא, יצוא חוזר, יבוא והכנסה מן הים"  
 (ההדגשות הוספו – נ' ס')

3. סעיף 8 לחוק מעגן את האיסור הכללי לסחור בחיות בר. לפי הגדרת המונח "חיית בר", המובאת לעיל, איסור זה כולל גם סחר בחלק מחיית הבר כגון פרוות ועורות, ומתפרש על כל "קנייה, מכר יצוא, יצוא חוזר, יבוא והכנסה מן הים"; זו לשונו:

"לא יסחר אדם בחיית בר שאינה מזיק ואינה חיית בר מטופחת אלא בהיתר סחר כללי או מיוחד".

[במאמר מוסגר אעיר, כי כיום אין בישראל חיית בר המוכרת כ"חיית בר מטופחת", כלומר חיית בר המותרת לגידול מסחרי; בעבר, במסגרת הוראת שעה, הוכרו שני מינים

כחיות בר מטופחות – תנינים ויענים – אך הוראת השעה לא חודשה, מאז פקיעתה בשנת 2013].

4. [סעיף 9](#) לחוק מעגן את הסמכות הכללית להעניק רישיונות והיתרים לפי החוק, לרבות היתר סחר בחיית בר או חלק ממנה, וזאת כפי שיקבע בתקנות שיותקנו:

**"רשיון או היתר לפי חוק זה יינתנו בידי שר החקלאות לפי כללים שנקבעו בתקנות, והוא רשאי לסרב לתתם, לתת אותם בהגבלות או בתנאים, לבטלם או לשנותם בכל עת".**

5. מכוח סמכותו (ראו [סעיף 16](#) לחוק), התקין שר החקלאות את התקנות שבמוקד ענייננו. התקנות תוקנו מספר פעמים במהלך השנים, כאשר לענייננו רלבנטי החלק בתקנות העוסק במסחר בחיות בר, או בחלק מהן, ובפרט במסחר בפרוות.

6. תחילה, בשנת 1994, נוספו [תקנות 12ב\(1\)](#) ו-[12ב\(2\)](#), שבהן עוגנו לראשונה תנאים למתן היתרי סחר, העברה או החזקה, של חיית בר, או חלק ממנה. ראשית, נקבע כי על ההיתר המבוקש להתאים ל"[האמנה בדבר סחר בין-לאומי במינים של חיות בר וצמחיית בר הנתונים בסכנה](#)", היא אמנת CITES הבינלאומית (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora); אמנה זו נכנסה לתוקף לגבי ישראל בשנת 1980 – ראו: כתבי אמנה, 913, כרך 27 (התשמ"ג), בעמוד 223); ושנית, נקבע כי תנאי למתן ההיתר המבוקש הוא קבלת הסכמה מאת מנהל השירותים הווטרינריים. בהמשך, בשנת 2013, נוספה תקנת משנה [12ב\(3\)](#), העוסקת בצמצום המטרות שלשמן ניתן להעניק היתר סחר ל"[חיות בר מסדרת הקופאיים \(הפרימאטים\)](#)" (תקנה זו אינה נתקפת בעתירה דנא); בשנת 2021 בא לעולם התיקון העומד במוקד עתירה זו. על הרקע שהוביל להתקנתו, אפרט עתה.

7. במשך למעלה מעשור נעשים ניסיונות ליצור הסדר שתכליתו להפחית את המסחר בפרוות של חיות בר, מטעמים אתיים של צער בעלי חיים; בין היתר, מצויה הסוגיה גם על שולחנם של אנשי המקצוע במשרד להגנת הסביבה. כך, למשל, הוגשו הצעות חוק פרטיות שתכליתן להגביל את אפשרות המסחר בפרוות, אך אלה לא הבשילו לכדי חקיקה של הכנסת (ראו, למשל: הצעת [חוק צער בעלי חיים \(הגנה על בעלי חיים\)](#) (תיקון מס' 8) (איסור הפקה, ייצור, ייבוא, ייצוא ושיווק של פרוות, התש"ע-2009); הצעת חוק איסור ייצור וסחר בפרוות, התשע"ו-2015, פ/20/2134; הצעת [חוק להגנת חיית הבר](#) (תיקון – איסור מכירת פרוות), התשע"ז-2017, פ/20/4590). בשנת 2011, הוגשה הצעת חוק ממשלתית, במסגרתה תוקן [סעיף 8](#) לחוק, בדרך של הגבלת האפשרות לסחור בפרוות, פרט לסחר שנועד לשימושים מסוימים, וזאת ברוח דומה לתיקון דנן. הצעה זו פורסמה ברשומות לקריאה ראשונה, אך אף היא לא זכתה להיכנס לספר החוקים (ראו: הצעת [חוק להגנת חיית הבר](#) (תיקון מס' 7), התשע"א-2011, ה"ח 570, בעמוד 514).

8. בחודש יוני 2020, סמוך לאחר כניסת חברת הכנסת גילה גמליאל לתפקידה כשרה להגנת הסביבה (להלן: **השרה**), הוחלט לקדם את הטיפול בסוגיה, תוך שהפעם נקבע, לאחר שמיעת הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ובהנחיית השרה, כי הנושא יוסדר בדרך של תיקון התקנות, ולא באמצעות חקיקה ראשית. בהתאם, פורסמה להערות הציבור, ביום 4.10.2020, טיוטת [התקנות להגנת חיית הבר](#) (תיקון), התשפ"א-2020; וביום 13.10.2020 שלח המשרד להגנת הסביבה את טיוטת התקנות למספר גורמים רלבנטיים, שהחזיקו בהיתרי סחר בפרוות, במהלך השנים שקדמו לתיקון. מתוך 589 הערות שהגיעו מהציבור, כך לפי המפורט בתגובת המשיבות לעתירה, 581 הערות הביעו תמיכה במהלך, בעוד 7 הערות בלבד הביעו התנגדות לו. עוד טענו המשיבות בתגובתן לעתירה, כי בעקבות ההערות הספורות שבהן הובעה הסתייגות כאמור, לרבות הערותיהם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וכן הערות מצד 2 סוחרי פרוות שאליהם נשלחה כאמור טיוטת התקנות, תוקן הנוסח המקורי של התקנות, באופן הממתן את השפעתן על בעלי היתר סחר בפרוות; זאת, הן בדרך של דחיית מועד כניסת התקנות לתוקף (להלן: **הוראת התחילה**), הן בדרך של הוספת הוראת מעבר, שתאפשר לבעלי פרוות להמשיך ולסחור במלאי הפרוות המצוי ברשותם (להלן: **הוראת המעבר**). לפרטי הוראות אלה אתייחס בהמשך.

9. ביום 23.12.2020, בעוד התקנות על האבניים, התפזרה הכנסת ה-23. בהמשך, ביום 23.3.2021, התקיימו הבחירות לכנסת ה-24, וביום 2.6.2021 הודיע חבר הכנסת יאיר לפיד לנשיא המדינה כי עלה בידו להרכיב את הממשלה ה-36. ארבעה ימים קודם להשבעת הממשלה החדשה, ביום 8.6.2021, חתמה השרה על התיקון לתקנות, וזה פורסם למחרת היום ברשומות, כאשר מועד כניסתו לתוקף נדחה ב-180 ימים, בהתאם להוראת התחילה הקבועה בו. ביום 13.6.2021 קיבלה הממשלה החדשה את אמון הכנסת, ובתפקיד השרה להגנת הסביבה החלה לכהן חברת הכנסת תמר זנדברג.

10. התיקון דגן נעשה בדרך של הוספת תקנת משנה [12ב\(4\)](#), המגבילה את הסמכות ליתן היתר סחר לגבי פרוות של חיות בר, רק לשימושים המנויים בה. למען הסדר הטוב, אביא את נוסחו המלא של [סעיף 12ב](#) לתקנות:

**"לא יתן המנהל היתר אלא בהתקיים כל אלה:**

- (1) **ההיתר המבוקש תואם את הוראות האמנה;**
- (2) **מנהל השירותים הווטרינריים נתן הסכמתו למתן היתר כמבוקש;**
- (3) **אם ההיתר הוא למבקש שעיסוקו בגידול או ברבייה של חיות בר מסדרת הקופאיים (הפרימאטים) שיובאו לישראל, יינתן היתר ליצוא חיות הבר או יצוא תולדותיהן למדינה אחרת, או היתר אחר שנועד לשרת יצוא כאמור, רק אם ההיתר הוא למטרות של שמירת טבע, שיקום והצלה, או חינוך ותצוגה;**
- (4) **אם ההיתר הוא לסחר בפרוות חיית בר או במוצר הכולל פרוות כאמור, יינתן היתר כאמור רק לסחר בפרוות או במוצר כאמור שמשמשים או שמיועדים לשמש לצורכי דת או מסורת דתית, למחקר מדעי, לחינוך או להוראה, למטרות פיקוח ואכיפה או לצורך יבוא או**

**יצוא של פריט אישי שהועבר בירושה למבקש ההיתר; לעניין זה,  
"פרווה" – עור בעל חיים הכולל כסות שיער."**

אעיר, כי בשנת 1983 הועברה סמכותו של שר החקלאות להעניק היתרים ורישיונות מכוח החוק, למנהל רשות הטבע והגנים (י"פ התשמ"ג, בעמוד 2855); ובשנת 1995, הועברה סמכותו של שר החקלאות להתקין תקנות וכללים מכוח החוק, לשר להגנת הסביבה (החלטת ממשלה מספר 6318, מיום 19.11.1995; פורסמה בי"פ התשנ"ו, בעמוד 1053).

11. כאמור לעיל, הערותיהם של סוחרי הפרוות לתיקון נפלו על אוזניים קשובות. ראשית, נקבעה הוראת התחילה, בסעיף 2 לתיקון, שלפיה התיקון יכנס לתוקפו רק כעבור 180 ימים מיום פרסומו, דהיינו ביום 6.12.2021. נוסף לכך, נקבעה בתיקון הוראת המעבר, שלפיה **"על אף האמור בתקנות אלה, מי שניתן לו היתר כאמור בסעיף 8 לחוק לסחר בפרוות חייית בר או במוצר הכולל פרווה כאמור, ערב יום התחילה, רשאי להמשיך ולהחזיק בפרווה שניתן לו היתר כאמור לגביה וכן לסחור בה, בהיתר מאת המנהל, ובלבד שהודיע למנהל עד יום התחילה על כמות הפרוות שהוא מחזיק בהן בהיתר כאמור"**. משמעות הדבר היא, כי מי שהחזיק מלאי פרוות בהיתר, ערב כניסת התיקון לתוקף, רשאי היה להמשיך לסחור בפרוות אלה, בהתאם להיתר שניתן לו קודם לתיקון.

12. אם כן, ניתן לסכם, כי נקודת המוצא בחוק, כמו גם בתקנות שהותקנו על פיו, היא איסור על סחר בפרוות, כאשר למנהל רשות הטבע והגנים נתונה הסמכות להעניק היתרי סחר, אם סחר זה נועד לשימושים ספציפיים הקבועים **בתקנה 12ב(4) – "[ל]צורכי דת או מסורת דתית, למחקר מדעי, לחינוך או להוראה, למטרות פיקוח ואכיפה או לצורך יבוא או יצוא של פריט אישי שהועבר בירושה למבקש ההיתר"**.

#### העתרה

13. העותר, מר יאיר גרינבלט, מעיד על עצמו כ"דור שלישי למשפחה של פרוונים [...] (ה)מקיים קשרים עסקיים בתחום הפרוות ומחזיק ברשותו פרוות לשימוש אישי ומשפחתי", ומשמש כ"נציגה בישראל של פדרציית הפרוות הבינלאומית (IFF)". עתירתו, נשענת על שני אדנים. האדן הראשון, עניינו במועד התקנת התקנות על-ידי השרה להגנת הסביבה דאז – **"ארבעה ימים בלבד לפני שסיימה את תפקידה והחלפה על ידי שרה אחרת בעקבות חילופי השלטון"**. לטענתו, התקנת התיקון במועד זה, כאשר הממשלה כיהנה כממשלת מעבר הסובלת מ'גרעון דמוקרטי', היתה פעולה בלתי סבירה באופן קיצוני, העולה כדי חוסר סמכות. נטען, כי ההסדר שעוגן בתיקון הוא **"פורץ דרך מבחינה בינלאומית"**, בנושא השנוי במחלוקת ציבורית עזה מזה שנים; לפיכך, משלא ניתן להצביע על **"דחיפות אובייקטיבית או כורח"** בהתקנת התיקון, ובשים לב לפגיעה בזכויות אדם הגלומה בו, לא היה מקום לעשות כן במועד כה סמוך לחילופי ממשלות. עוד בהקשר זה, טוען העותר, כי קידום התקנות בתקופת המעבר מדיף ריח פוליטי-מפלגתי, שכן המוטבים העיקריים של התיקון, המתיר קבלת היתרי סחר בפרוות לצרכי דת, הוא הציבור החרדי-חסיד, המיוצג

בכנסת על-ידי מפלגה מובהקת, שהייתה חלק דומיננטי מהממשלה שבה היתה חברה השרה להגנת הסביבה דאז, אך לא חלק מהממשלה החדשה, שידיה נכבלו לתיקון זה לאחר מכן.

14. האדן השני בעתירה הוא אדן חוקתי. לטענת העותר, התיקון פוגע באופן בלתי מידתי במספר זכויות יסוד חוקתיות: הזכות לחופש העיסוק; זכות הקניין; הזכות לשוויון; והזכות לאוטונומיה. באשר לחופש העיסוק, נטען כי התיקון מבטל למעשה את **"תחום הפרוונות כמשלה יד לגיטימי"**, חרף היותו **"מקצוע עתיק יומין שהיה מזוהה עם הקהילות היהודיות באירופה"**. באופן קונקרטי טוען העותר, כי התיקון גוזר עליו לקטוע מסורת משפחתית בת שנות-דור, של מסחר בפרוות. לגבי זכות הקניין, נטען כי התיקון מונע את האפשרות לסחור בפרוות לצרכי הלבשה ואופנה, ובכך פוגע בתכונה הקניינית הבסיסית ביותר – תכונת העבירות – דבר המביא לירידת ערכן בצורה משמעותית. לצד פגיעה זו, התיקון מביא גם לפגיעה באוטונומיה האישית של צרכני הפרוות, המבקשים להחזיק ולהשתמש בהן כחלק מהשתייכות לקבוצה מסוימת ולמסורת משפחתית או קהילתית, גם אם לא מדובר בהשתייכות דתית. בנוגע לפגיעה בשוויון, נטען כי התיקון מכיר בזכותו של הפרט לבטא את עצמו ולשייך את עצמו לקהילה מסוימת – שהרי הוא מאפשר סחר בפרוות לצרכי דת, דוגמת חבישת כובעי שטריימל (בתרגום מידיש לעברית: מְנַבֶּת), הגם ש"אין ציווי דתי לתבוש כובע פרווה (לא מדאורייתא ולא מדרבנן), אלא מדובר במסורת יהודית אשכנזית בת כ-200 שנה". ברם, הכרה זו אינה שוויונית, שכן היא אינה חלה על מסורות אחרות של חבישת פרווה, שאינן מסורות דתיות, ולא על מי שלבוש פרווה מהווה עבורו **"סמל סטטוס אשר מחבר את לובש הפרווה עם אנשים בעלי ערכים דומים"**. לטענת העותר, מדובר בהפליה אסורה, על בסיס אמונה דתית.

15. בשלב הבא טוען העותר, כי התיקון אינו עומד במבחני פסקת ההגבלה, ובפרט במבחני המידתיות. תחילה, נטען כי התיקון אינו מקיים את דרישת הקשר הרציונלי, בין תכליתו המוצהרת – חיזוק ההגנה על חיות הבר וצמצום סבלן – לבין האמצעי שנעשה בו שימוש. לטענת העותר, החריגים לאיסור הסחר הם בהיקף כה משמעותי, בפרט משרוב צרכני הפרוות בישראל נמנים על הציבור החרדי-חסידי, עד כדי כך שלא ניתן להגשים באמצעות ההסדר את תכליותיו המוצהרות באופן אפקטיבי. עוד נטען, כי התיקון פוגע שלא לצורך בסחר בפרוות 'יד שניה', הגם שאין במסחר זה, לטענת העותר, כל פגיעה בבעלי חיים, כך שגם בהיבט זה אין קשר רציונלי בין האמצעי הגורף שנבחר לבין תכלית ההסדר.

16. ביחס למבחן המידתיות השני, נטען כי האמצעי שנבחר הוא האמצעי הקיצוני ביותר, ובוודאי שאינו 'האמצעי שפגיעתו פחותה'. בהקשר זה הציג העותר כמה אמצעים חלופיים. כך, נטען כי ראוי היה לאסור על סחר ב"חיית בר הגדלה בטבע" בלבד, אך להתיר סחר ב"חיית בר משופחת המהווה ענף משקי במדינות רבות בעולם", תוך הקפדה על תנאי מחייתה; כי ניתן היה להתיר סחר בפרוות המצויות בשימוש אישי, חלף איסור המסחר הגורף, שכן סחר זה אינו כרוך בפגיעה בבעלי חיים; כי היה על השרה לבחון אלטרנטיבה שוויונית של הטלת **"מס פיגוביאני"** גבוה, דהיינו מס שתכליתו לגרום לכל סוחרי הפרוות – ללא הבחנה בין יעודי הסחר השונים: דת, הלבשה או מחקר מדעי – להפנים את הנזק החברתי הכרוך בעיסוקם, חלף איסור גורף על מסחר לצרכים כלכליים; וכי היה על השרה לבטל את הסייג המאפשר סחר

בפרוות לצרכי דת, שכן הדבר היה מקל על הפגיעה הקשה בעיקרון השוויון. לבסוף, העותר סבור כי גם 'מבחן המידתיות במובן הצר' אינו מתקיים, שכן התועלת הגלומה בתיקון זניחה, בשים לב לסייגים שנקבעו בו, ביחס לפגיעה החמורה בזכויות שצוינה לעיל.

17. המשיבות סבורות כי דין העתירה להידחות בהעדר עילה להתערבות שיפוטית בעיתוי התקנת התיקון, כמו גם בתוכנו. בכל הנוגע לראש העתירה הראשון, טוענות המשיבות, כי קידום התיקון בתקופת הבחירות נעשה על דעת הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים, בהתחשב בכללים החלים בתקופה זו, ותוך איזון בין השיקולים הרלבנטיים השונים. המשיבות אמנם מכירות בכך שלא היה צורך חיוני ודחוף בהתקנת התיקון במועד כה סמוך לחילופי הממשלות, אלא ששיקול זה איננו שיקול בלעדי, ויש לאזנו אל מול שיקולים אחרים, שלטענת המשיבות היטו את הכף שלא לעצור את הליכי החקיקה. **ראשית**, קידום התיקון החל זמן רב קודם להתפזרות הכנסת ה-23, כבר עם כניסת השרה לתפקידה, כך שממילא הקשר בין התיקון לבין תקופת הבחירות הוא רופף; **שנית**, התיקון לא יצר מצב בלתי הפיך, הכובל את השרה הנכנסת, שהרי "**בסמכות השר להגנת הסביבה לבטל את התקנות בדרך שבה הותקנו**", וזאת במיוחד לנוכח הוראת התחילה, שדחתה את כניסת התיקון לתוקף ב-180 ימים; **שלישית**, לא היה מקום למנוע את השלמת התיקון בתקופת הבחירות, גם בהתחשב בהיקף הסחר המצומצם בפרוות בישראל, המשליך בהתאמה גם על מידת השפעה המוגבלת של התיקון. בהקשר זה נטען, כי התקנות נמצאו פטורות מביצוע הערכת השפעות רגולציה חדשה (RIA), בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014, ויש לראות בכך אינדיקציה נוספת להשפעה הזניחה על המשק הישראלי; **רביעית**, אין לראות בתיקון כ"**הטבה שניתנת לציבור בוחרים מסוים**", כלומר לציבור החסידים חובשי כובעי הפרווה, שכן מהתגובות שהתקבלו לטיטוט התיקון השתקפה תמיכה ציבורית רחבה בקידומו, על קרבו ועל כרעיו; **וחמישית**, פרסום התיקון לאחר מועד הבחירות, ובסמוך לכינון הממשלה החדשה, דווקא מחליש את החשש ל'כלכלת בחירות'.

18. אשר לראש העתירה השני, טוענות המשיבות כי העתירה אינה מבססת טענה לפגיעה חוקתית בזכות לקניין, לשוויון או לאוטונומיה אישית. אשר לטענה לפגיעה בשוויון, המשיבות טוענות כי העתירה לא הוגשה על-ידי **צרכני** פרוות, שעבורם יתכן שלבוש הפרווה מהווה קוד חברתי או ביטוי אישיותי, אלא על-ידי **סוחר** פרוות, שלא נמנעה ממנו האפשרות להמשיך ולסחור בפרוות, כמו כל סוחר פרוות אחר, אך זאת בהתאם להגבלות שנקבעו בתקנות ובתיקון להן, ובהתאם לשימושים המותרים על-פיהן. בהקשר זה נטען כי "**ההבחנה שנקבעה בתיקון לתקנות היא בין השימושים שעבורם ניתן לקבל היתר סחר, ולא בין הסוחרים או המשתמשים עצמם, והבחנה זו אינה מבוססת על אפליה או העדפה בלתי מוצדקת כלשהי, אלא על אינטרסים ציבוריים ענייניים**". לצד האמור, מסכימות המשיבות לקיומה של פגיעה בזכות לחופש העיסוק, אלא שלדין אין מדובר בפגיעה חמורה, אלא בפגיעה מידתית, שנועדה לתכלית ראויה וחשובה – **"צמצום ניצול חיות הבר לצרכים מסחריים ולצרכי פנאי"**.

דיון והכרעה

19. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים בכתב, ולאחר ששקלתי את טענותיהם על-פה, נחה דעתי כי דין העתירה להידחות. כאמור, שני ראשים לעתירה שלפנינו: האחד – עניינו בעיתוי שבו אושר התיקון; השני – חוקתיות התיקון. אתיחס עתה לשני ראשי העתירה לפי סדרם.

#### מועד התקנת התיקון

20. מכלול נסיבות העניין, מביא למסקנה כי לא נפל פגם בעיתוי שבו הותקן התיקון. כידוע, בתקופת בחירות על הממשלה היוצאת לאמץ "גישת גמישה המאזנת בין איפוק לבין עשייה, על-פי נסיבות העניין ובהתחשב במציאות המשתנה" (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 468, 455 (2001)). מחד גיסא, אין היא נהנית עוד מאמון הציבור; ומאידך גיסא, עליה להבטיח יציבות והמשכיות, ולהימנע משיתוק ומריק שלטוני (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסקה 9 (26.12.2005); בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה, פסקאות 6-8 לחוות דעתה של הנשיאה א' חיות (13.12.2022) (להלן: עניין ההסכם הימי)). לא מכבר נזדמן לי לכתוב בהקשר זה, כדברים הללו: "כלל האצבע הוא, כי פעולות לשימור ויציבות – כן; פעולות בלתי-חיוניות – לא. זאת, שכן את כוחה שואבת הממשלה מן האמון שניתן לה על-ידי הכנסת, בעוד שממשלה יוצאת, על אחת כמה וכמה ממשלת מעבר, אינה נהנית עוד מאמון שכזה, והיא פועלת, הלכה למעשה, בנרעון דמוקרטי, ללא מנדט מהעם. קיים גם חשש מפני 'כלכלת בחירות', אולי אף 'מהטפים'; אם לצורך השגת יתרון פוליטי לא הוגן, שישורת את המפלגות החברות בממשלה היוצאת, אם במטרה לכבול את שיקול הדעת של הממשלה העתידית, זו שתקום לאחר הבחירות" (בג"ץ 5403/22 לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה, פסקה 1 (22.9.2022); ההדגשה במקור – נ' ס'). אין לכחד: המועד שבו נחתם התיקון על-ידי השרה, ערב חילופי משמרות, אכן הצריך לקיים בחינה, אם קיימת הצדקה לקידום התקנות בתקופת 'בין השמשות'. התיקון אמנם מבטא מדיניות מובהקת של השרה, הנוגעת לצמצום הרג בעלי חיים והפחתת סבלם, ואולם גם המשיבות מסכימות כי התיקון לא בא לענות על צורך חיוני או דחוף, וכי ניתן היה לדחותו במספר ימים.

21. ואולם, כפי שצינו המשיבות בתגובתן לעתירה, שיקולים אחרים מטים את הכף, שלא להתערב בהחלטה לקדם את התיקון בעיתוי האמור. אין צורך שאחזור על מלוא השיקולים שפירטו המשיבות, אך אציין כי לטעמי, משקל הבכורה נתון לשני שיקולים מרכזיים: השיקול הראשון, צופה פני עבר, נעוץ בעובדה שקידום התיקון אינו אלא המשך שגרתי וטבעי של הליכי חקיקה שהחלו שנה קודם לכן – טיוטת התיקון פורסמה לציבור עוד ביום 4.10.2020, ועבודת המטה המקצועית נעשתה הרבה לפני התפזרות הכנסת ה-23 – ומכל מקום לא עסקינן ביוזמה חדשה שנולדה לראשונה בתקופת הבחירות, או כזו שמעלה חשד מפני קידום מהלכים לצרכים פוליטיים (עניין ההסכם הימי, פסקה 12 לחוות הדעת של הנשיאה א' חיות). לכך יש לצרף, כתנא דמסייע, את העובדה שהתיקון פורסם ברשומות לאחר קיום הבחירות, באופן המחליש גם הוא את החשש מפני 'כלכלת בחירות'.



22. השיקול השני, צופה פני עתיד, קשור להשלכות התיקון והשפעתו, ולטענה בדבר כבילת ידיה של השרה הנכנסת. מבחינת השפעת התיקון, אין מחלוקת בין הצדדים כי אין בו כדי לשנות סדרי בראשית, וכי אין לו השלכה תקציבית משמעותית, לנוכח היקף הסחר המצומצם בפרוות בישראל, שאינו עולה על מיליוני שקלים בודדים בשנה. מן הטעם האמור, ובהינתן התמיכה הכמעט מוחלטת שהתבטאה בהערות הציבור לטיוטת התיקון, התקשיתי לקבל את טענת העותר, כי הנושא הנדון "**שנוי במחלוקת ציבורית עזה**"; ודאי לא באופן שהצדיק הימנעות מהשלמת החקיקה בתקופת הבחירות. נוסף לאמור, נראה כי התיקון לא יצר מצב בלתי הפיך, ולא כבל את ידי השרה הנכנסת, אם אכן היה מתברר כי המדיניות שהותוותה בו היא למורת רוחה (בג"ץ 9577/02 **סיעת המפד"ל נ' יושב-ראש כנסת ישראל**, פ"ד נז(1) 710, 716 (2003); בג"ץ 2453/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, בחוות דעת המיעוט של השופט א' לוי (21.3.2006)); והשוו לעניין **ההסכם הימי**, בפסקה 8 לחוות דעתה של הנשיאה א' חיות). הסמכות להתקין תקנות, לבטלן או לשנותן, נתונה לשיקול דעתה הרחב של השרה המכהנת, ובמקרה דנן אף לא נדרש אישור של ועדה מוועדות הכנסת; די בכך כדי ללמד שהתיקון לא כבל את ידי השרה. מעבר לכך, אי-נקיטת פעולה מצד השרה הנכנסת, מבטאת את הסכמתה בדיעבד לתיקון שנעשה, ולמצער את השלמתה עם התיקון. לבסוף, בנסיבות ענייננו, אין צורך בהשערות, "**נקרא לנער [ה] ונשאלה את-פיה**" (בראשית, כד, נז); כפי שציינו המשיבות בתגובתן לעתירה: "**השרה להגנת הסביבה [תמר זנדברג – נ' ס'] המכהנת עתה, אשר נכנסה לתפקידה בסמוך לאחר התקנת התקנות, אישרה לאחר כניסתה לתפקיד כי התיקון לתקנות שנעשה בידי קודמתה מקובל עליה**".

23. העותר חולק על המשיבות גם לגבי עמדת השרה החדשה. לטענתו, התיקון הציב את השרה החדשה בפני עובדה מוגמרת, כך שאין לראות בהימנעותה משינויו או ביטולו, כהסכמה או השלמה עם תוכנו. טענת העותר בהקשר זה, היא כי ביטול התיקון כליל היה עלול להתפרש כעידוד בצריכת פרווה, בניגוד לתפיסה המקובלת כיום; ואילו שינוי התקנות – בדרך של ביטול הסייג המתיר סחר בפרווה "**לצרכי דת או מסורת דתית**" – היה מתפרש כ"**מתקפה ישירה על צרכני הפרווה המרכזיים בישראל – הציבור החרדי**". לטענתו, השרה החדשה אמנם התנגדה לתיקון, אך מבחינה מהותית היתה כבולה אליו, בשל החשש מההשלכות הפוליטיות של צעד זה; "**אוי לי מיוצרי ואוי לי מיוצרי**" (בבלי, ברכות סא, א). דין הטענה להידחות. העותר מבקש כי נתעלם מדבריה המפורשים של השרה הנכנסת (שבינתיים התחלפה גם היא) בתגובתה לעתירה, על אודות תמיכתה בתיקון, ועל כך ששיקול דעתה לא נכבל דה-פקטו, וזאת בנימוק שטעמיה האמיתיים, הצפונים עמה, הם בעלי אופי פוליטי. פשיטא שלא ניתן לקבל טענה זו, שממילא לא הונחה בבסיסה תשתית עובדתית מתאימה, שכן בית המשפט איננו בוחן כליות ולב, ואין בידו 'להסיר את הלוט' ולגלות את צפונות ליבם של שרים או גורמי ממשל אחרים, בפרט מקום שבו השרה טוענת בדיוק להיפך. לכלל האמור יש להוסיף, כי כאשר נכנסה השרה החדשה לתפקידה, התיקון אמנם פורסם כבר, אך נוכח הוראת התחילה, נדחה מועד כניסתו לתוקף בחצי שנה, כך שלא ניתן לומר שבאותו שלב היה מדובר ב'מעשה עשוי', שכבל את ידיה, לא להלכה ולא למעשה; בשעה שהחלה לכהן בתפקידה, הרכבת עוד לא יצאה מן התחנה.

אם כן, הייתי מציע כי נדחה את ראשה הראשון של העתירה; החלטת השרה לחתום על התיקון במועד שבו נחתם אינה מגלה עילה להתערבות שיפוטית.

#### חוקתיות התיקון

24. גלוי וידוע, כי בית משפט זה נוהג באמת-מידה זהירה ומרוסנת בבואו להעביר חקיקת-משנה תחת שבת הביקורת השיפוטית ([בג"ץ 3563/19 גבאי נ' משרד התחבורה](#), פסקה 6 (19.8.2019)); שימוש בסמכות זו יעשה רק במקרים חריגים, וככלל, יטה בית המשפט להעמיד את מחוקק המשנה על הזקתו, כי פעל בגדרי הסמכות שניתנה לו, לא סטה ימין או שמאל ([בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה](#), פסקה 36 (24.3.2009)). כך קבע בית משפט זה עוד מימים ימימה: "דבר אחד נעלה מכל ספק, והוא – שבית-המשפט לא ינסה לשים את שיקול-דעתו במקום שיקול-דעתה של הרשות המוסמכת ולא יכפה את דעתו הוא על אלה שהמחוקק נתכוון לסמוך על תבונתם והגיונם, על ידיעתם ונסיגתם בחיי המעשה; בקיצור – על שיקול-דעתם הם המבוסס על ידיעת המצב לאשורו מכל הבחינות והתנאים המחייבים, לדעתם, את חקיקתה של חקיקת-המשנה המסויימת ולא אחרת" ([ע"א 311/57 היועץ המשפטי לממשלה נ' מ. דיזינגוף ושות' \(שיט\) בע"מ](#), פ"ד יג 1026, 1039 (1959)). זוהי אפוא נקודת המוצא לדיון.

25. כזכור, העותר טען כי התיקון פוגע במספר זכויות-יסוד חוקתיות – זכות הקניין, הזכות לשוויון, הזכות לאוטונומיה והזכות לחופש העיסוק. עיינתי בטענותיו, ולא מצאתי כי הצליח לבסס פגיעה של ממש בזכויות-יסוד אלה, פרט לפגיעה מסוימת, מתוחמת ומידתית, בזכות לחופש העיסוק. טרם אפרט זאת, אזכיר את אשר שנינו, לא פעם ולא פעמיים: "יש חשיבות רבה בבחינת הזכות החוקתית שעל הפרק, היקפה וגדריה, בטרם המעבר לשלבים הבאים של הביקורת החוקתית [...] אין לדלג בנקל על השלב הראשון, הדורש עיון בהיקפה של הזכות החוקתית, ואין להסתפק בבחינת מידתיות הפגיעה בה" ([בג"ץ 5744/16 הדרוש עיון בהיקפה של הזכות החוקתית, ואין להסתפק בבחינת מידתיות הפגיעה בה](#) 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פסקה 15 לחוות דעתי (27.5.2018)); ראו גם: [בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי](#), פ"ד סה(1) 854, 782 (2012)).

#### הזכות החוקתית לקניין

26. טוען העותר, כי התיקון פוגע בזכות החוקתית לקניין, מאחר והוא שולל את תכונת הסחירות של הפרוות המצויות בידו, ובכך פוגע בערכן הכלכלי. אין בידי לקבל טענה זו. אין חולק על מעמדה הרם של זכות הקניין במשפטנו, זכות-יסוד שלימים זכתה לעיגון מפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ([ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי](#), פ"ד מט (4) 221 (1995)); [בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל](#), פ"ד נה(2) 625 (13.2.2001)); גם אין חולק על כך שפגיעה בתכונת העבירות של נכס קנייני, עשויה להביא להפחתה בערכו הכלכלי. ברם, בעניין דנן, נראה כי גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה, היו ערים לחשש מפני פגיעה זו, ולפיכך הטמיעו בתיקון שהתקבל את הוראת המעבר ואת הוראת התחילה. הוראת המעבר אפשרה למי שהחזיק בהיתר סחר כדין עובר לתיקון, להמשיך ולסחור

במלאי הפרוות שלגביו ניתן לו ההיתר, בכפוף להודעה "על כמות הפרוות שהוא מחזיק בהן בהיתר"; הוראת התחילה, המתיקה אף היא את הגלולה המרה, בדרך של דחיית כניסת התיקון לתוקף בחצי שנה, על מנת ליתן שהות למי שהחזיק במלאי פרוות לפנות למנהל רשות הטבע והגנים, ולקבל היתר סחר חדש (גם אם לא החזיק עובר לתיקון בהיתר סחר). הנה כי כן, התיקון בתצורתו הסופית, לא היה אדיש לקניינם של סוחרי הפרוות; אדרבה, הערותיהם נשקלו בכובד ראש על-ידי גורמי המקצוע, וניתן מענה לפגיעה שעשויה היתה להיגרם לרכושם. זאת ועוד, ניתן להצביע בזהירות על היגיון כלכלי הפוך, שלפיו ערך הפרוות שבידי העותר ושכמותו – עשוי דווקא להאמיר. כך, בהתאם לכללי הביקוש וההיצע, משעה שהתיקון עתיד היה לסתום את הגולל על האפשרות לסחור בפרוות לצרכי הלבשה ופנאי, נראה כי מי שהמשיך לסחור בפרוות התואמות את המטרות הללו בהיתר (בהתאם להוראות התחילה והמעבר), דווקא צפוי היה ליהנות מעליית ערך פרוותיו. כאמור, הדברים נאמרים בזהירות ומבלי להיכנס למודלים כלכליים, באין לנו צורך בכך.

27. העותר סבור כי גם בהוראת המעבר ובהוראת התחילה, אין כדי להקחות את הפגיעה בזכות קניין של "בעלי פרוות לשימוש אישי", שכן "ברור שמי שרכוש פרווה לאחר כניסת התקנות לתוקף מאדם שהחזיק בהיתר, לא יהיה רשאי לסחור בה בעצמו לאחר מכן. מצב זה יביא בהכרח לפגיעה בערך הפרוות בישראל וכפועל יוצא לפגיעה ממשית בקניינם של אלו המחזיקים בהן". גם טענה זו אין בידי לקבל. בעלי פרוות לשימוש אישי, שאינם סוחרי פרוות, רשאים עדיין לסחור בפרווה המוחזקת על-ידם, ככל שליבם חפץ, בהתאם לשימושים המותרים לאחר התיקון, כך שגם מטעם זה, לא ברור, ובוודאי שלא הוכח, כי ערך הפרוות שבידיהן ירד באופן משמעותי. בין כך ובין אחרת, אף אם אניח לטובת העותר כי ערכן של הפרוות לשימוש אישי ירד במידת-מה, נראה כי עסקינן בפגיעה שאינה באה בגדר 'פגיעה בזכות חוקתית'. קשה להלום תוצאה שלפיה כל שינוי במדיניות חברתית-כלכלית, המשפיעה על ערך רכושו של הפרט, תיחשב לפגיעה חוקתית בקניין; תוצאה זו אף אינה עולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה, שלפיה אין לאדם זכות קנויה שלא תתקבל מדיניות שעשויה להשפיע במידת-מה על שווי קניינו הפרטי – על אחת כמה וכמה, מקום שבו שינוי המדיניות נעשה בדרך של חקיקה או חקיקת משנה (ראו, למשל, בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 441, 456 (1994) (להלן: עניין כלל חברה לביטוח); בג"ץ 7138/03 המועצה המקומית יאנוח ג'ת וחברי המועצה נ' שר הפנים, פ"ד נח(5) 709, 717 (2004)).

יפים לעניין זה הדברים הבאים:

"ברי, כי גם בכל הנוגע לזכויות שהוכרו במפורש בחוק היסוד אין ההגנה החוקתית משתרעת על כל נגזרותיהן האפשריות [...] לדוגמה, סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מורה 'אין פוגעים בקניינו של אדם'. ואולם, לא כל דבר חקיקה הפוגע בשווי רכושו של אדם (או שיש לו השפעה אחרת על קניינו) יבוא בגדרי פגיעה בזכות החוקתית לקניין, באופן המחייב לבחון אותו במבחני פסקת ההגבלה: 'יש גבול לזכות הקניין, גם במשמעות הרחבה של חוק-היסוד, ואין למתוח אותה אל מעבר לגבול'" (בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה ט' לחוות דעתו של השופט א' רובינשטיין (11.1.2012)); ראו גם:

**ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 470-471 (1995); לגישה מרחיבה, ראו והשוו: אהרן ברק "הזכות החוקתית לקניין: היקפה והפגיעה בה" **ספר אשר גרוניס** (קרן אזולאי ואח' עורכים, 2022) 119, 170-172, 176-179 (2022).

אם כן, הטענה לפגיעה בזכות החוקתית לקניין – נדחית. מכאן לטענת הפגיעה בשוויון.

#### הזכות לשוויון

28. העותר מעמיס על גבו השפוף של התיקון מיני הפליות לרוב: "בין ציבור חרדי המבקש לעשות כיסוי ראש מפרווה, לעומת ציבור חילוני המבקש לעשות פרווה מטעמים שאינם מסורת דתית"; "בין אלו שמשלח ידם הוא מכירה לציבור החרדי לבין אלו שמשלח ידם הוא מכירה לציבור החילוני"; וכן "בין אלו המייצאים מוצריהם לחו"ל לציבור החרדי מול אלו המייצאים לחו"ל עבור ציבור שאינו מאמין". אולם, אם נפרוט את הטענות לפרוטות, ניווכח כי התיקון אינו מביא להפליה אסורה, ואינו פוגע בשוויון. אסביר.

29. בבג"ץ 3390/16 **עדאלה** – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט נ' הכנסת (8.7.2021) (להלן: **עניין עדאלה**); ההפניות להלן לעניין **עדאלה** יהיו לאמור שם בחוות דעתי, עמדתי בהרחבה על עיקרון השוויון, על מקורותיו ועל משמעויותיו המרכזיות במשפטנו. בתוך כך, חידדתי את ההבחנה בין 'השוויון החוקתי' לבין 'השוויון המינהלי'. על מנת שלא להאריך, אציין בקצרה, כי השוויון המינהלי מתייחס לנוסחת השוויון המוכרת, המכונה לעיתים גם 'שוויון אריסטוטלי', שלפיה "יש להעניק יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים במידה פרופורציונלית לשוני ביניהם" (דנג"ץ 4191/97 **רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נד(5) 330, 344 (2000) (להלן: **עניין רקנט**)); מטרתו של השוויון המינהלי היא לבחון אם "הבחנה הנעשית בין פרטים מבוססת על טעמים ענייניים" (**עניין עדאלה**, פסקה 106), וזאת תוך הסתייעות ב"מבחן השוני הרלבנטי", שבאמצעותו ניתן להסיק אם "בהפליה בין שווים עסקינן, או בהבחנה ראויה בין שונים" (שם, פסקה 103). לעומת זאת, השוויון החוקתי, עניינו בהגנה על כיבוד ערך הפרט; כך, שכן כידוע, עיקרון השוויון בשיטת משפטנו אינו בעל מעמד של ערך חוקתי עצמאי, אלא נגזר הוא מערך כבוד האדם (להרחבה בעניין זה, ראו: **עניין עדאלה**, פסקאות 87-94; בבג"ץ 1877/14 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת**, פסקה 42 לחוות דעתי (12.9.2017); דפנה ברק ארוז **משפט מינהלי** – **כרך ב**, 678-679 (2010)). עניינו העיקרי של השוויון החוקתי, הוא בשאלה אם מתקיימת הפליה על רקע תבחין 'חשוד', כלומר "הבחנה בין בני אדם על יסוד השתייכותם לקבוצה חברתית מכוונת-זהות" (שם, בפסקה 118), כגון השתייכות לקבוצה דתית, לאומית או מגדרית. הפליה שכזו, אם היא מתקיימת, פוגעת בזכות השוויון החוקתית, שכן "שימוש בהבחנה כזו פוגע לכאורה בכבוד האדם, באשר הוא דן את הפרט לשבט, על יסוד השתייכותו הקבוצתית. הדבר עלול להשפילו ולבזותו כאדם, ואת בחירותיו הנוגעות לליבת הזהות האוטונומית שלו; הוא עלול לפגוע באוטונומיה שלו לפעול במנותק מכבלי הסטיגמות החברתיות המקובלות" (שם). קיצורו של דבר:

"מקום שבו לפנינו דבר חקיקה הכולל הבחנה המבוססת על אחת מן העילות החשודות, הנטייה תהא לומר כי יש בכך משום פגיעה בזכות החוקתית לשוויון. כמו כן, גם דבר חקיקה המבוסס על הבחנה ניטרלית לכאורה, עשוי להיות נתון לביקורת חוקתית, אף אם אינו כולל ביטוי מפורש או מוצהר המעיד על הבחנה קבוצתית פסולה, אם נמצא כי הוא מביא במישור המעשי, להפליה בין קבוצות זהות, ומשדר, ולו בעקיפין, מסר הפוגע בכבוד האדם" (בג"ץ 5322/21 כספי נ' ממשלת ישראל, פסקה 14 (14.9.2021) (להלן: עניין כספי); ראו גם: בג"ץ 4343/19 כן לזקן – לקידום זכויות הזקנים נ' כנסת ישראל, פסקה 2 לחוות דעתי (16.3.2016) (להלן: עניין כן לזקן)).

## ומהתם להכא.

30. העותר טוען לפגיעה בזכות לשוויון חוקתי, ובכך אתמקד להלן. עיון בעתירה מגלה, כי העותר אינו בא בשמו של אינטרס צרכני אלא בשמו של אינטרס עסקי; לא בכדי העתירה אינה מכילה כל מידע או נתונים ביחס לרוכשי פרוות בישראל. על כן, קשה לראות את העותר כמי שמשמיע ברמה את קולו של "ציבור חילוני המבקש לעשות פרווה מטעמים שאינם מסורת דתית". לכל היותר, מייצג העותר סוחרים "שמשלח ידם הוא מכירה לציבור החילוני". מטעם זה, לא הצליח העותר, ואף לא ניסה לבסס את הטענה לקיומה של קבוצה הרואה בלבוש פרווה 'סמל סטטוס' או אלמנט אופנתי המעיד על השתייכות לקבוצה כלשהי. ספק אם אכן קיימת קבוצת אנשים המתלכדת סביב רעיון זה, ומכל מקום הדבר לא הוכח. העותר הביא דוגמאות מארצות נכר לקיומה של "מסורת שאינה דתית" ללבישת או חבישת פרווה – "כובעי ברסקין של צבאות אירופאיים (ובפרט משמר הגרנדירים הבריטי שאף שירת בארץ ישראל)", וכן "כובעי הפרווה שהם חלק מהצ'וחה (לבוש מסורתי גיאורגי)". נראה, כי לא היה מקום להפליג (תרתי משמע) למדינות הים, על מנת לייבא דוגמאות אלה. מסורות תרבותיות אלה, יפות ומעניינות ככל שתהיינה, אינן מסורות 'מקומיות', ואין לפנינו, כאן ועכשיו, עותרים המבקשים להגן עליהן. כידוע, "טענת הפליה סתמית הנזרקת לחלל בית-משפט – כך למדנו בשכבר הימים – אין בה ולא כלום. שומה עליו, על הטוען הפליה, להיכבד ולפרוש רשת ראיות המלמדת על יחס מפלה המצדיק הענקתו של סעד. על כך, דומה, נסכים כולנו" (בג"ץ 240/98 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167, 182 (1998); ראו גם: בג"ץ 6411/16 הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל, פסקה 38 (19.6.2018)).

31. מטעם זה, גם לא היה מקום להשוואה לפסק הדין בבג"ץ 205/94 נוף נ' מדינת ישראל-משרד הביטחון, פ"ד נ(5) 449 (1997) (להלן: עניין נוף), שממנו ביקש העותר לגזור גזירה שווה. בעניין נוף דן בית משפט זה בחוקתיותה של תקנה 4 לתקנות ההתגוננות האזרחית (ערכות מגן), התשנ"א-1990, אשר קבעה כי ערכות מגן מיוחדות לבעלי זקנים, שמחירן גבוה מערכות מגן 'רגילות', תחולקנה רק לבעלי זקן אשר יצהירו על גידול זקן "מטעמי דת". בית המשפט קבע כי תקנה זו בטלה, בהיותה "מפרה את שורת

**השוויון**" בין בעל זקן דתי, לבין רעהו העבדקן החילוני (עניין **נוף**, 462), וכי **"זכותו של אדם לגדל זקן היא חלק מכבוד האדם, ללא קשר לאמונתו או לנטייתו הדתית"** (שם, 457). על רקע האמור לעיל, נראה כי ההיקש לעניין **נוף** אינו עולה יפה, שכן כאמור, העתירה לא הוגשה בשם אלו שנפגעה זכותם **ללבוש** פרווה, צרכני הפרוות, אלא בשם סוחר פרוות, שאפשרותו **לסחור** בפרוות צומצמה. מטעם זה, פטורים אנו גם מלדון בשאלה, המורכבת והטעונה, אם העדפה ערכית של המחוקק או של מחוקק המשנה – שאפשר סחר למטרות של מסורת דתית, אך אסר זאת לצרכי הלבשה ופנאי – טומנת בחובה הפליה אסורה כלפי חלק מצרכני הפרוות (למאמר המבקר את התוצאה ואת ההנמקות בעניין **נוף**, ראו: יובל **"לבנת פרט וקהילה: ביקורת קומוניטריאנית"** על **בג"צ 205/94** נוף נ' משרד הביטחון" **משפטים** לא 219 (תש"ס)). עוד אציין, בהקשר להשוואה לעניין **נוף**, כי ניתן להעלות ספק אם הזכות לכבוד כוללת גם את הזכות ללבוש בגדי פרווה או להשתמש במוצרי פרווה לצרכי פנאי. בניגוד לזכות לגדל זקן, שלגביה נטען בעניין **נוף**, כי היא **"חלק מהדימוי העצמי של האדם"**, ולתמיכה בכך אף הוגשה חוות דעת פסיכולוגית (שם, בעמוד 457); בעניינינו-אנו, לא הוגשו נתונים דומים לגבי הזכות ללבוש פרווה (ולמען הסר ספק, אינני מכריע בשאלה זו; וראו לעניין זה: גיל יוחננוף **דיני בעלי חיים** 197-198 (2009)).

32. אם כן, קבוצת השוויון הרלבנטית איננה ציבור צרכני או עוטי הפרוות, שקולם לא נשמע בהליך שלפנינו, אלא קבוצת סוחרי הפרוות. **האם ניתן לומר כי התקנה המצמצמת את השימושים שבגינם ניתן לסחור בפרוות – לטובת "צורכי דת או מסורת דתית, למחקר מדעי, לחינוך או להוראה, למטרות פיקוח ואכיפה או לצורך יבוא או יצוא של פריט אישי שהועבר בירושה למבקש ההיתר" – יוצרת הבחנה הלוקה ב'תבחין חשוד', ומשדרת מסר מבזה או פוגעני בכבודם של סוחרי פרוות מסוג מסוים, דהיינו אלה המציעים את מרכולתם דווקא לציבור החילוני? נראה, כי התשובה לשאלה זו היא בשלילה.**

33. תחילה, טענת העותר בהקשר זה מבוססת על ההנחה שקיימת דיכוטומיה ברורה בין סוחרי פרוות הפועלים עם הציבור החרדי – למכירת כובעי **שְטְרִיימל**, סְפוּדִיק וקוֹלְפִיק – לבין אלו המוכרים מְלִבוּשֵי פרווה לציבור החילוני, משל שורר בעניינינו הכלל שלפיו **"אין מלכות נוגעת בחברתה אפילו כמלוא נימה"** (בבלי, ברכות מח, ב). ואולם, העותר לא הניח תשתית עובדתית, המגובה בנתונים קונקרטיים, להוכחת טענה זו, ודי בכך על מנת לדחותה (ראו, בהקשר דומה, **בג"צ 6976/04 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' שר התקלאות ופיתוח הכפר**, פסקאות 9-10 (1.9.2005)). מעבר לכך, וזה עיקר בהקשר החוקתי, גם אם הייתי מניח לטובת העותר, כי קיימות בפועל 2 קבוצות מובחנות – סוחרי פרוות במוצרים המשמשים למסורת דתית; וסוחרי פרוות במוצרים המשמשים לשימושים מסחריים אחרים, כגון הלבשה ופנאי – לא הייתי בא לכלל מסקנה, כי הזכות לשוויון חוקתי נפגעה. אינני סבור כי הבחנה זו מבוססת על קריטריון מכוון-זהות; היא אינה משדרת מסר פוגעני כלפי חבריה של אחת משתי קבוצות הסוחרים שצוינו; והיא אינה מודדת את ערכם של סוחרי הפרווה, על-פי השתייכותם לקבוצה זו או אחרת. יפים לעניין זה, דברים שציינתי במקום אחר, שבו נדחתה הטענה לפגיעה בשוויון החוקתי: **"כל קבוצה מבין השתיים (בין מחוסנים לבין מי**

שאינם כאלה – נ' ס'), יכולה להכיל בתוכה את כל שבטי ישראל, ללא הבחנה בין דת, גזע, לאום, מגדר, וכיוצא באלה, והיא אינה כוללת כל תבחין מעצב-זהות אחר" (עניין כספי, פסקה 15). למעשה, על-פי הוראות התיקון, אין כל מניעה לכך שהעותר ושכמותו ימשיכו לעסוק בסחר בפרוות, אם יעשו כן על-פי השימושים המותרים בתקנות, הכוללים שימושים נוספים מעבר לצרכי דת ומסורת דתית, כאמור לעיל. לגבי קבלת היתר סחר לשימושים אלה, אין כל הבחנה בין סוחר שהוא בעל מסורת דתית, או חסר מסורת שכזו: ניתן בהחלט להעלות על הדעת סוחר פרוות חרדי-חסידי שעיסוקו בממכר פרוות לאופנה; ולצדו סוחר פרוות מן הציבור הכללי, אשר עוסק בממכר פרווה לטובת כובעי שטריימל וכיוצא באלה. לפיכך, הטענה להפליה בין סוחרים על יסוד תבחין קבוצתי-דתי – נדחית אפוא.

34. מסקנת הדברים היא כי התיקון לתקנות איננו פוגע בזכות השוויון החוקתית. אוסיף, מטעמים דומים לאלה שפורטו, והגם שהדבר לא נטען במפורש בעתירה, כי נראה שגם פגיעה בשוויון המינהלי אין כאן. כאמור, העותר לא ביסס קיומן של 2 קבוצות סוחרים שונות, שההבחנה ביניהן היא על יסוד מטרת הסחר, כך שלא ניתן לומר כי קיימת הפליה שרירותית בין חברי הקבוצה אחת לחברי הקבוצה השנייה. בעניין זה, אקצר ואזיז את השור בקרניו: [תקנה 12\(ד\)](#) יוצרת הבחנה שעניינה **במטרות הסחר** שניתן לקבל בגינן היתר לסחר בפרוות, אך לא יוצרת הבחנה הנוגעת ל**זהות** בעל ההיתר. סוחרים יכולים לנדוד ממטרה למטרה, והם אינם נכללים תחת הגדרה קבוצתית קשיחה, שניתן לטעון כי זכתה ליחס מפלה. לפיכך, לטענת ההפליה המינהלית בין הסוחרים השונים – אין על מה שתסמוך.

אם כן, סבורני כי יש לדחות את הטענה לפגיעה בשוויון – הן שוויון במישור החוקתי, הן שוויון במישור המינהלי.

#### פגיעה באוטונומיה?

35. האם הוכחה פגיעה חוקתית בזכות לאוטונומיה אישית של העותר? בזכותו לספר את סיפור חייו? סבורני כי גם התשובה על שאלה זו היא בשלילה. העותר השליך יהבו על האוטונומיה האישית של **צרכני הפרוות**, אשר מבקשים להחזיק בפרוות "**כביטוי אישיותי מובהק**", כחלק מ"**ההצהרה על האמונות של בעליה**", ועל מנת "**לאות על השתייכות לחברה מסוימת**". דא עקא, כבר אמרנו שהעתירה לא הוגשה על-ידי צרכני פרוות, הטוענים לפגיעה בזכותם לבטא את אישיותם בדרך של לבישה או עטיית פרווה, אלא על-ידי סוחר פרוות, מתוך שאיפה להגן על אינטרס עסקי-כלכלי. אם אכן הטענה היא לפגיעה בזכותו של העותר ודומיו לעצב את אישיותם בדרך של עיסוק בסחר בפרוות (מה שלא נטען במפורש), הרי שטענה זו חופפת, הלכה למעשה, לטענה לפגיעה בחופש העיסוק; כידוע, "**במהותו, נגזר חופש העיסוק מהאוטונומיה של הרצון הפרטי**" (אהרן ברק, [פרשנות במשפט](#) – [פרשנות חוקתית](#) 582 (תשנ"ד) (להלן: [ברק – פרשנות חוקתית](#))). לטענה זו אדרש עתה.

הזכות החוקתית לחופש העיסוק

36. המשיבות מסכימות כי "התיקון לתקנות מגביל במידת מה את יכולתם של מי שבחרו לסחור בפרוות של חיות בר לממש את חופש העיסוק כראות עיניהם". כידוע, הזכות לחופש העיסוק מעוגנת כיום בחוק [יסוד: חופש העיסוק](#), והוכרה כזכות-יסוד עוד מקדמת דנא (ראו, למשל, [בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה](#), פ"ד ב 80 (1949)). הפגיעה בה עשויה להיות במספר היבטים, כאשר בפסיקתנו נקבע זה מכבר כ' "פגיעה המתבטאת במניעת כניסה לעיסוק או בשלילה מוחלטת של העיסוק היא קשה יותר מפגיעה המתבטאת בהגבלה על אופן מימוש העיסוק" ([בג"ץ 5975/12 חטיבת מפיצי הסיגריות במכונות אוטומטיות נ' משרד הבריאות](#), פסקה 9 (3.7.2013) (להלן: [עניין חטיבת מפיצי הסיגריות](#)); ראו גם: [עניין כלל חברה לביטוח](#), 475; [בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה](#), פ"ד נז(1) 235, 259-262 (2002); [בג"ץ 687/15 ידיד נ' הכנסת](#), פסקאות 26-27 (9.7.2015)).

37. האם התיקון דנן פוגע בזכות החוקתית לחופש העיסוק? על-פי פסיקתו של בית משפט זה לאורך השנים, המרחיבה את מוטת כנפיה של זכות זו, דומני כי התשובה על שאלה זו היא בחיוב (ראו, למשל, [בג"ץ 5936/97 לם נ' מר בן ציון דל מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט](#), פ"ד נג(4) 673 (1999)). היקף הפרישה הרחב של הזכות לחופש העיסוק זכה אמנם לדיון ביקורתי בספרות, ונכתבו בסוגיה זו דברים לכאן ולכאן (ראו, למשל, [ברק – פרשנות חוקתית 593-603](#); [ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 849-850](#) (2016); [בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר](#), פ"ד נא(4) 367, 419 (1997)). מבלי להכניס ראשי לסוגיה עקרונית וחשובה זו, ועל-פי אמות המידה שהותוו בפסיקה, נראה כי הוראת התיקון, המצמצמת את האפשרות לעסוק בסחר בפרוות אך ורק לשימושים הקונקרטיים שנמנו [בתקנה 12\(ד\)](#), אכן פוגעת בזכותו של העותר ושכמותו לעסוק באופן חופשי במקח וממכר של פרוות. יחד עם זאת, מדובר בפגיעה מדודה, בשולי הזכות ולא בליבתה, שכן התיקון אינו שולל מהעותר ושכמותו לעסוק במקצוע הפרוונות באופן כללי, אלא מגביל זאת לשימושים המותרים בתקנות ([עניין חטיבת מפיצי הסיגריות](#), פסקה 9; [עניין כלל חברה לביטוח](#), 475-476). בהקשר זה שומה עלינו לזכור, כי נקודת המוצא היא קיומה של הגבלה לסחור בחיות בר או בחלק מהן ([סעיף 8 לחוק](#)). זוהי הקומה הראשונה – שחיצונית העותר אינם מופנים כלפיה. על גביה בנויה הקומה השנייה, שלפיה ניתן לקבל היתר סחר מאת הגורם המוסמך בחוק (כיום, כאמור, מנהל רשות הטבע והגנים), אשר "רשאי לסרב לתת, לתת אותם בהגבלות או בתנאים, לבטלם או לשנותם בכל עת", וזאת בהתאם ל"כללים שנקבעו בתקנות" ([סעיף 9 לחוק](#)). העותר אינו מלין על עצם האיסור לסחור בפרוות, אלא על הצרת הפתח שאפשר לקיים סחר זה, רק בהתאם למטרות שנמנו [בתקנה 12\(ד\)](#) לתקנות. הצגת הדברים בדרך זו, מחדדת את ההבנה כי הפגיעה בחופש העיסוק אינה בליבת הזכות, כי אם בשוליה – באופן מימושה.

38. כאן המקום להעיר, כי העותר אמנם טען כי "התקנות מונעות מ[העוסקים בענף הפרוונות] להמשיך ולעסוק בעיסוק זה ולהתפרנס ממנו בכבוד". ברם, לא נטען על-ידו כי יש להגדיר את הסחר בפרוות למטרות הלבשה, אופנה ופנאי, כ'עיסוק' נפרד בפני עצמו; שאז הפגיעה כתוצאה מהוראת התיקון, השוללת 'עיסוק' זה, תיחשב פגיעה בליבת הזכות. נראה אפוא, כי גם לשיטת העותר, מקצוע הפרוונות רחב יותר – ממכר



מוצרי הפרווה לכל המטרות, לרבות אלה שהותרו [בתקנה 12\(ד\)](#) – כך שאין לומר כי התיקון שולל באופן מוחלט את העיסוק בפרוונות. יפים לעניין זה הדברים הבאים:

"בענייננו, נדמה כי אף העותרים עצמם אינם טוענים כי ממכר הסיגריות במכונות הוא "עיסוק" עצמאי ונפרד. אומנם, העותרים טוענים כי התיקון מביא לכדי "חיסול" הענף של ממכר סיגריות במכונות. עם זאת, מן העתירה עולה כי העותרים משייכים עצמם לעיסוק הרחב יותר, של ממכר מוצרי טבק באופן כללי [...] על כן, ונוכח העובדה שהעותרים מתייחסים לעצמם כאל מוכרי סיגריות, נדמה שניתן לקבוע כי התיקון מגביל את האופן בו ניתן לממש את העיסוק בסחר בסיגריות, אך אין בו שלילה מוחלטת של העיסוק" (עניין חטיבת מפיצי הסיגריות, פסקה 9).

הא למדנו: התיקון אמנם פוגע בזכות החוקתית לחופש העיסוק, אך זוהי פגיעה בשולי הזכות, לא בגרעין. עובדה זו, כידוע, מקרינה על נוסחאות האיזון החוקתי שבפסקת ההגבלה, ולכך אעבור כעת.

#### מבחני פסקת ההגבלה

39. העותר תקף כמעט כל אחד מתנאי פסקת ההגבלה, כאשר תחילה טען כי התנאי שלפיו הסדר חוקי הפוגע בזכויות אדם חייב להיות 'מכוח הסמכה מפורשת בחוק', וכן דרישת 'התכלית הראויה' – אינם מתקיימים. לא מצאתי את טענותיו בהקשר זה משכנעות כלל ועיקר. בתמצית בלבד אציין, כי אין ספק שהתקנת התקנות נעשתה מכוח הסמכה מפורשת בחוק (ראו: [סעיף 9](#) לחוק; כן ראו: **ברק – פרשנות חוקתית**, 576-577), והתיקון דגן אף איננו הפעם הראשונה שבה נעשה שימוש בסמכות זו (ראו: [תקנה 12\(ג\)](#), שהגבילה את האפשרות לקיים מסחר בקופים, ובפרט למטרות ניסויים). טענת העותר כי התיקון אינו עונה על דרישת 'ההסמכה המפורשת', בהיותו 'הסדר ראשוני', נטענה בעלמא, מבלי שהעותר הבהיר מדוע לדעתו התיקון אינו אלא הסדרת ההיבט היישומי של החוק, להבדיל מקביעת קווי מדיניות כלליים ([בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון](#), פ"ד נב(5) 481, 515-516 (1998)); וכזכור – האיסור העקרוני לסחור בפרוות ללא היתר מוסדר בדבר חקיקה ראשי, שאותו העותר אינו תוקף.

40. אשר לתכלית התיקון, נראה כי גם העותר מסכים לכך שחיזוק ההגנה על חיות הבר, והפחתת ניצולם לצרכים מסחריים ולצרכי פנאי, הם יעדים חברתיים חשובים, וכלשונו: "**מטרה ראויה כשלעצמה**". המשיבות טוענות, בצדק, כי ביסוד התיקון עומדת גם תכלית חינוכית-דקלרטיבית, ביחס להפחתת השימוש האינסטרומנטלי בחיות בר לצרכים מסחריים שאינם חיוניים; קשה לחלוק על כך שגם זוהי תכלית ראויה (להרחבה על התכלית הכללית של ההגנה על בעלי חיים, ועל האיסור שלא לצערם, ראו: [רע"א 1684/96 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מפעלי נופש חמת גדר בע"מ](#), פ"ד נא(3) 832, 858-865 (1997); [בג"ץ 6446/96 העמותה למען החתול נ' עיריית ערד](#), פ"ד נה(1) 769, 778 (1998); [בג"ץ 9232/01 נח"ה התאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה](#), פ"ד נז(6) 212, 245-247 (2003); להתפתחות ההיסטורית של הרעיון בדבר 'צער בעלי

חיים', ראו למשל: פבלו לרנר ומרדכי א' [ראבילו "האיסור על שחיטה כשרה](#) באירופה: בין חופש דת לצער בעלי חיים" **הלכה ומשפט: ספר הזיכרון למנחם אלון 667** (א' אדרעי' ואח' עורכים, 2018)). מכל מקום, טענות שהעלה העותר במישור התכלית חופפות, הלכה למעשה, לטענותיו בשאלת מידתיות ההסדר – שאלה שאליה אפנה עתה.

41. מבחן המידתיות מורכב כידוע מ-3 מבחני משנה: "כנגד 3 מבחני-משנה דיברה ההלכה הפסוקה: האחד – מבחן הקשר הרציונלי, שבו תיבחן מידת ההתאמה בין תכלית החוק לאמצעי שנבחר להגשמתה; השני – מבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה', שעל-פיו נבחן אם יש בנמצא אמצעים אחרים, פוגעניים פחות מאלו שנקבעו בחוק, העשויים גם הם להגשים אותן מטרות, במידה שווה; השלישי – מבחן 'המידתיות במובן הצר', שבגדרו בוחן בית המשפט אם מתקיים יחס סביר בין התועלת העתידה לצמוח מהגשמת התכלית, לבין הנזק והפגיעה בזכות החוקתית" (ע"א 993/19 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקה 104 (5.7.2022) (להלן: עניין פלוני)).

42. ביחס למבחן המידתיות הראשון טוען העותר, כי התיקון אינו מקיים קשר רציונלי לתכלית ההגנה על חיות הבר, והוא אף "עומד בסתירה לתכלית זו", שכן "החריגים בהתאם לתקנות הם בהיקף כה משמעותי עד כדי כך שלא ניתן להגשים באמצעותן באופן אפקטיבי את התכלית המוצהרת – מניעת סבל מבעלי חיים". כלומר, העותר טוען כי אם האמצעי שנבחר על-ידי מחוקק המשנה אינו מגשים באופן מלא את תכלית ההגנה על חיות הבר, משמעות הדבר היא שלא מתקיים קשר רציונלי בינו לבין התכלית האמורה. טענה זו, לא ניתן לקבל, שכן על מנת לקיים את דרישת הקשר הרציונלי, "לא נדרש כי האמצעי שנבחר יגשים באופן מוחלט וודאי את המטרה" (עניין כן לוקו, פסקה 28 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה נ' הנדל); אין לכבול את ידי מחוקק המשנה, בבואו לתקן תקנות בסוגיות חברתיות מורכבות, לכלל של 'הכל או כלום'. מה גם, כפי שצינתי, לתיקון דידן קיימת תכלית חינוכית, ו"אין להקל במשמעויותיו הדקלרטיביות של החוק, שכלל אין ניתן לאמוד את פוטנציאל מימושו" (בג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת, פסקה 23 (23.2.2012)). סבורני אפוא, כי מחוקק המשנה רשאי היה להתקין תקנה שתכליתה לצמצם את ניצול חיות הבר אך ורק לצרכים מסוימים שנתפסים בעיניו כחיוניים, ובאמצעות כך להגשים, גם אם באופן חלקי בלבד, את תכלית ההגנה על חיות הבר. מכל מקום, הגשמת התכלית אינה כה זניחה או שולית, עד כדי כך שניתן לומר כי מבחן הקשר הרציונלי אינו מתקיים.

43. אשר למבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה', כאמור לעיל, העותר סבור כי קיימים הסדרים אחרים "אשר יש בהם כדי להשיג את אותה מטרה תוך פגיעה פחותה בזכויות האדם". לגישתי, התיקון צולח גם מבחן זה. כידוע, אם האמצעי הפחות פוגעני אינו מגשים באותה מידת אפקטיביות את התכלית הראויה, אזי אין מדובר באמצעי שעל המחוקק או מחוקק המשנה לבחור בו: "בהתלת מיבחן המשנה השני של המידתיות, אין החוק חייב לבור לו בהכרח את האמצעי הפחות ביותר בפוגענותו. לו אחרת אמרנו, כי-אז כמו

היתרנו לבית-המשפט להכתיב למחוקק באיזה אמצעי יבחר, ובדרך זו היינו חותרים תחת שיקול דעתו של המחוקק ופוגמים קשות בעקרון הפרדת הרשויות וביזור הסמכויות" (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פסקה 88 לחוות הדעת של הנשיא א' ברק (14.5.2006)); ראו גם: עניין פלוני, בפסקה 107 והאסמכתאות שם). לא שוכנעתי כי 'האמצעים החלופיים' שהציג העותר, מהווים 'אמצעים שפגיעתם פחותה' ביחס לתיקון, בהתאם לאמות המידה האמורות. אפרט.

44. החלופה שלפיה יותר סחר לגבי "חיית בר מטופחת המהווה ענף משקי במדינות רבות בעולם [...]" תוך פיקוח קפדני על תנאי מחייתן", על פני הדברים, כלל לא תשרת את תכלית התיקון, שכן היא דווקא תגדיל את היקף הסחר בפרוות ביחס למצב ששרר ערב התקנת התיקון; כאמור, מזה שנים אין בנמצא 'חיות בר מטופחות' שהמסחר בפרוותן מותר. גם אם הדבר יעשה בענף משקי מסודר ומפוקח, תוך הפחתת סבלם של בעלי החיים, ברי כי עצם קיומו של ענף סחר בפרוות, חותר תחת התכלית העיקרית של התיקון – צמצום ניצול בעלי החיים באמצעות המתתם ומסחר בפרוותם. אין בידי לקבל גם את טענת העותר, שלפיה ניתן היה להתיר "סחר יד שניה" למוצרי פרווה לשימוש אישי, מאחר שסחר מסוג זה אינו כרוך בגרימת נזק לבעלי חיים. אם כוונת העותר בטענה זו היא לאפשר סחר עבור מי שהחזיק במוצרי פרווה ערב כניסת התיקון לתוקף, הרי שכבר אמרנו כי הפגיעה במחזיקי הפרוות הללו אינה רבה; ומנגד, קיימת תועלת חינוכית-דקלרטיבית, שאין לזלזל בחשיבותה, באיסור סחר גם לגבי מסחר מסוג זה. לעומת זאת, אם כוונת העותר היא לאפשר סחר ב"פריטי פרווה יד שניה" שיגיעו בעתיד לישראל, מכאן ועד סוף כל הדורות, הרי שלא ברור מדוע לשיטתו סחר מסוג זה אינו חלק משרשרת הפגיעה בבעלי החיים. מובן, כי כל שימוש מסחרי, גם סחר משני, מבוסס על קיומה של תעשייה יעודית לגידול חיות בר, בארץ או בחו"ל, וזו כרוכה בהמתן ובהחזקתן בשביה; אם זו כוונתו של העותר, הרי שהיא תרוקן את התיקון מתוכן.

45. זאת ועוד, על רקע הניתוח שערכתי לעיל, לא אוכל לקבל את טענת העותר שלפיה היה על השרה לבחור בחלופה של איסור רחב יותר, האוסר גם על סחר לטובת השימושים שהותרו בתקנה 12(ד). כאמור, הזכות החוקתית שנפגעה היא הזכות לחופש העיסוק, ולא הזכות לשוויון. משכך, הצעת העותר להרחיב את איסור הסחר גם למטרות של מסורת דתית (ויתר המטרות שהותרו לפי התיקון), באופן אירוני, תביא דווקא להעמקת עוצמת הפגיעה בזכות לחופש עיסוק, ובוודאי שלא ניתן לראות אפשרות זו כ'אמצעי שפגיעתו פחותה'.

46. אשר להצעת העותר להטיל באופן שוויוני "מס פיגוביאני", לא הובהר כיצד חלופה זו תביא להגשמת התכלית של הפחתת המסחר בפרוות לצרכי פנאי ואופנה, במידה דומה לזו הגלומה בתקנה 12(ד) – האוסרת כליל על מסחר מסוג זה. מכל מקום, גם ביחס לחלופה זו, וגם ביחס לאמצעים החלופיים הנוספים שהציע העותר – הארכת זמן ההיערכות שנקבע בהוראת התחילה, או הענקת היתרי סחר למספר שנים לסוחרים 'ותיקים' – לא שוכנעתי כי השרה חרגה מ'מרחב התמרון' הנתון לה, בכך שהעדיפה את

ההסדר שעוגן בתיקון, על פני הסדרים חלופיים אלה (ראו: [ע"מ 4436/02 תשעים הכדורים – מסעדה, מועדון חברים נ' עיריית חיפה, המחלקה לרישוי עסקים](#), פ"ד נח(3) 782, 813-811 (2004); ברק – פרשנות חוקתית, 554-557, 625).

47. לבסוף, התיקון צולח גם את מבחן המידתיות השלישי. בגדר מבחן זה, עלינו לבחון אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הנצמחת מההסדר החוקי, לבין הנזק שנוצר כתוצאה מהפגיעה בזכות החוקתית (אהרן ברק [מידתיות במשפט](#) 419-422 (2010)). עמדתי-שלי לגבי מבחן נורמטיבי-ערכי זה הובעה בעבר במספר פסקי-דין קודמים, ואין כאן המקום להאריך בכך (ראו, למשל, [בג"ץ 6942/19 צ'באנו נ' שר הפנים](#), פסקה 18 לחוות דעתי (12.7.2023)). מכל מקום, שוכנעתי כי למרות שהיקפי המסחר בישראל בפרוות אינם כה גבוהים, הרי שעדיין נודעת לתיקון תועלת חברתית ממשית – הפחתת הסבל, ולו באופן חלקי, של בעלי חיים; צמצום הניצול של חיות בר לצרכי מסחר ופנאי, שאינם נתפסים בעיני מחוקק המשנה כאינטרסים חיוניים; שידור מסר חינוכי של חמלה ורחמנות כלפי בעלי חיים, תוך הסתייגות מניצולם להפקת רווח כלכלי. נראה כי תועלות אלה אף משתקפות בתמיכה הציבורית הכמעט טוטאלית בתיקון, כפי שבאה לידי ביטוי בהערות הציבור לטיטת התיקון. תועלת זו עולה על הפגיעה המוגבלת בזכות לחופש העיסוק של סוחריו הפרוות – פגיעה המתבטאת באופן מימוש הזכות אך לא בשלילתה; בשים לב לאפשרות של כל סוחר, מכל מגזר, עדה וקהילה, להמשיך ולסחור בפרוות לפי השימושים שהותרו בתקנות; ובשים לב לקיומן של הוראות המעבר והתחילה, שאף בהן יש כדי להפחית את עוצמת הפגיעה.

#### סוף דבר

48. לא נמצא מקום להתערב בהחלטת השרה להתקין את התיקון בעיתוי שבו נעשה. התיקון איננו פוגע בזכות הקניין, בזכות לשוויון חוקתי או מינהלי, או בזכות לאוטונומיה; התיקון אמנם פוגע במידה מוגבלת בזכות לחופש העיסוק, אך פגיעה זו עומדת במבחני פסקת ההגבלה – שכן התיקון הותקן בסמכות; הוא נועד לתכלית ראויה, והוא צולח את מבחני המידתיות.

אשר על כן, דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברי לעשות.

העותר ישא בהוצאות המשיבות, בסך של 15,000 ₪.

ש ו פ ט

**השופט ד' מיניץ:**

אני מסכים.

שופט

**השופטת י' וילנר:**

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, ו' באב התשפ"ג (24.7.2023).

שופטת

שופט

שופט

O10.docx\_21079520 במ

מרכז מידע, טל' 3852,077-2703333\* ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>  
 נ' סולברג 54678313-7952/21  
 נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)