

המעבר לעיצומים כספיים ככלי אכיפה בתחום הסביבתי

חנן מנדל, * אורן פרז** ושירה תם***

אחת התופעות המרכזיות בשדה האסדרתי בשנים האחרונות, בישראל ובעולם, היא השימוש הגובר בכלי אכיפה מנהליים. בישראל מגמה זו באה לידי ביטוי בשורה של תיקוני חקיקה שנעשו בעשורים האחרונים בתחומים כגון ניירות-ערך, איכות הסביבה, דיני העבודה והגנת הצרכן. המעבר לכלי אכיפה מנהליים מעביר סמכויות לגורמים ברשות המנהלית ומפחית את השימוש בכלים הפליליים. כלי אכיפה מנהלי מרכזי הוא העיצום הכספי, שבמסגרתו הגורם המנהלי מוסמך להטיל חיוב כספי בסכום ניכר על מפרי נורמות. אחד התחומים הבולטים שבהם ניתן לזהות את הוספתו של מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה בישראל הוא התחום הסביבתי, שבו הוספו בשני העשורים האחרונים לחוקים רבים הוראות ביחס לעיצומים כספיים.

במאמר זה נטען כי המעבר החקיקתי לאכיפה מנהלית באמצעות עיצומים כספיים מהווה שינוי משמעותי במשפט המנהלי הישראלי, שנותר סמוי מן העין. נבחן את הסיבות שהובילו לתופעה זו ואת הקשיים המשפטיים שהיא יוצרת, ונצביע על היקפה של התופעה באמצעות מחקר אמפירי ראשון מסוגו של כלל החוקים שבהם הוטמע מנגנון העיצומים הכספיים. בהקשר זה נטען שתי טענות מרכזיות. הטענה הראשונה נוגעת באופן הפעלת הכלי המנהלי של עיצומים כספיים ובסדרי העבודה הפנימיים בו. הליך זה, שרובו נותר סמוי מן העין, מעורר שאלות רבות בנוגע להרחבת שיקול-הדעת המנהלי בתהליך האכיפה ולהיקפה של הביקורת השיפוטית

* חבר סגל, הפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונו.

** פרופסור, הפקולטה למשפטים, וראש בית-הספר הרב-תחומי לקיימות וסביבה, אוניברסיטת בר-אילן.

*** מנהלת החטיבה לשמירה על הקרקע, רשות מקרקעי ישראל; דוקטורנטית, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.

המחקר שמאמר זה מבוסס עליו התאפשר באמצעות מענק של הקרן הלאומית למדעים, ISF 565/17.

עליו. קיימת זיקה בין התפתחות זו לתופעה של המשפט הנמוג ולמשקל ההולך וקטן של הכרעות דין בהתפתחות המשפט. הטענה השנייה נוגעת בהשלכות האסדרתיות של יצירת המנגנון של עיצומים כספיים. שינוי זה יצר מערכת היברידית משולבת פלילית-מנהלית, אשר שונה באופן מהותי ממערכות אכיפה קודמות במשקל שניתן בה לכלי האכיפה המנהליים. שינוי זה התחולל בכל מערכת האסדרה הישראלית, אך במאמר זה נתמקד בהשלכות השינוי על מערכת האכיפה הסביבתית. נצביע על שורה של פגמים באופן יישומו של השינוי בשדה הסביבתי, שמעוררים ספק ביחס ליכולתו לשפר את ההרתעה של מערכת האכיפה. ראשית, מנגנון העיצומים הוטמע ללא מנגנון של היזון ובקרה אמפירית, באופן שמונע מהמשרד להגנת הסביבה את האפשרות להשוות בינו לבין כלי אכיפה אחרים, ובפרט אכיפה פלילית. נוסף על כך, המשרד לא פיתח תורת אכיפה סדורה ביחס לשילוב של מנגנון העיצומים הכספיים עם מנגנון האכיפה הפלילי. נצביע על תיאוריות רלוונטיות בתחום האסדרתי – מודל האסדרה המגיבה (responsive regulation) ומודל האסדרה הנסיונית (experimental regulation) – ונטען כי מודל האסדרה המגיבה, אשר מציע לקבוע מדרג של הפרות ולפיו להתאים אליהן סנקציות, הוא מודל מתאים שהיה נכון ליישמו. לבסוף נציע פתרונות לאתגרים שעלו עם המעבר לאכיפה מנהלית ולעיצומים כספיים בתחום הסביבתי.

מבוא. א. אכיפה מנהלית ועיצומים כספיים: 1. אכיפה מנהלית; 2. עיצום כספי מול כלי אכיפה אחרים. **ב. המעבר האסדרתי לעיצומים כספיים:** 1. הטמעתו של מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה בישראל; 2. סכומי העיצומים הכספיים; 3. הצדקות להוספת העיצום הכספי; 4. תקיפה של הטלת העיצום. **ג. אתגרים במנגנון העיצומים הכספיים:** 1. הליך הטלתו של העיצום הכספי; 2. שיקול-הדעת של הגורם המנהלי; 3. פיקוחו של בית-המשפט על שיקול-הדעת בהטלת עיצומים כספיים. **ד. המעבר לעיצומים כספיים בראי התיאוריה המשפטית:** 1. אסדרה מגיבה (Responsive Regulation); 2. אסדרה נסיונית (Experimental Regulation). **ה. הבניית העיצומים הכספיים כפתרון:** 1. שינוי מוסדי: הקמת טריבונול מעין-שיפוטי; 2. שינוי בביקורת השיפוטית על הליך הטלתו של העיצום הכספי; 3. מסמך העקרונות לאכיפה באמצעות עיצומים כספיים; 4. יישום אסדרה מגיבה ואסדרה נסיונית. **ו. סיכום. נספחים:** נספח א: רשימת החוקים הסביבתיים; נספח ב: חוקים לא-סביבתיים המכילים עיצומים כספיים, טווח העיצום וכינוי הגורם המוסמך; נספח ג: חוקים סביבתיים המכילים עיצומים כספיים, טווח העיצום וכינוי הגורם המוסמך.

מבוא

בשנים האחרונות ניתן לראות תהליך מתמשך של הוספת כלי אכיפה מנהליים בחוקים רבים. במאמר זה נתמקד באחד הכלים המנהליים המרכזיים שצמחו בשנים האחרונות: מנגנון העיצומים הכספיים. העיצום הכספי מוטל על-ידי הרשות המנהלית המוסמכת בגין הפרה של נורמה אסדרתית כחלופה להליך האכיפה הפלילי, והוא אינו מחייב מעורבות של בית-המשפט בהליך הטלתו. ניתן למצוא אותו בתחומים שונים, כגון הגנת הצרכן, ניירות-ערך, דיני עבודה ודיני איכות הסביבה. העיצום הכספי הוא ביסודו סנקציה כלכלית שמטרתה להביא לידי מניעת הפרה בשל הנזק הכספי הכרוך בכך. במאמר זה נטען כי המעבר החקיקתי לאכיפה מנהלית באמצעות עיצומים כספיים מהווה שינוי משמעותי במשפט המנהלי הישראלי בכללותו, אך נתמקד במשמעותו של כלי זה בתחום הסביבתי.

המעבר מכלי אכיפה פליליים לעיצומים כספיים החל בראשית שנות האלפיים ובא לידי ביטוי בשורה של תיקוני חקיקה וחוקים חדשים שהטמיעו את המנגנון בתחומי אסדרה שונים. החוק הראשון שבו הוטמע עיצום כספי הוא חוק החברות, התשנ"ט–1999. בחקיקה הסביבתית הוטמע העיצום הכספי לראשונה בחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט–1999, ולאחריו בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001. כיום יש בספר החוקים הישראלי 95 חוקים הכוללים מנגנון אכיפה של עיצומים כספיים, מתוכם 16 חוקים בתחום הסביבתי. בחלק מהחוקים הללו נקבע העיצום הכספי כמנגנון אכיפה בלעדי, ללא כל מנגנון אכיפה פלילי. סכומי העיצומים הכספיים יכולים להגיע לעשרות מיליוני שקלים, בפרט במקרים של הפרה על-ידי תאגיד, אשר משלם לרוב כפליים או יותר מסכום העיצום המוטל על מפר יחיד.

מאמר זה עורך לראשונה בישראל בחינה שיטתית של התפתחות השימוש במנגנון העיצומים הכספיים, של הרציונלים העומדים בבסיסו, של אופן הטמעתו בחקיקה הישראלית, של הדוקטרינה המשפטית שהתפתחה בהקשר זה ושל הבסיס התיאורטי להפעלתו. אנחנו נטען כי האימוץ הרחב של מנגנון זה הוביל לשיקול-דעת רחב של הרשות המנהלית ולקביעת סדרי עבודה פנימיים אשר מחליפים את המשפט הפלילי. הליך זה, שרובו נותר סמוי מן העין, מעורר שאלות רבות בנוגע להרחבת שיקול-הדעת המנהלי בתהליך האכיפה ולהיקפה של הביקורת השיפוטית עליו. קיימת זיקה בין התפתחות זו לתופעה של המשפט הנמוג ולמשקלן ההולך וקטן של הכרעות הדין השיפוטיות.

במסגרת המאמר נבחן את אופן הטמעתו של מנגנון העיצומים הכספיים בשדה האסדרה הסביבתית. בחרנו להתמקד בשדה הסביבתי מאחר שהתחום הסביבתי עמד בחזית המעבר לשימוש בעיצומים כספיים הן מבחינת ההיקף והן מבחינת העיתוי. נצביע על שורה של בעיות בהקשר זה שנוגעות במתודולוגיית ההטמעה, ובראשן שהתהליך לא הונחה על-ידי תורה אסדרתית סדורה, ושלא התלווה אליו מנגנון של בחינה אמפירית. כמו-כן נתייחס להנחיות שפרסם משרד המשפטים בעניין העיצומים הכספיים, ובהקשר זה נצביע על מודל האסדרה המגיבה (responsive regulation) כמודל מתאים להפעלת מנגנוני האסדרה.

הפרק הראשון של המאמר מתייחס להתפתחות העיצום הכספי כאל חלק מתופעת האכיפה המנהלית, מתאר את ההבדלים בין ההליך המנהלי להליך הפלילי, ומבחין בין כלי האכיפה המנהליים השונים וכן בין הסנקציות הכספיות השונות הקיימות בחקיקה הישראלית, כגון קנס פלילי, כופר, קנס אזרחי, קנסות מנהליים ועיצום כספי. הפרק השני מתאר את המעבר האסדרתי לעיצומים כספיים בישראל, תוך תיאור המהלך בחקיקה הכללית והתמקדות בחקיקה הסביבתית.¹ הפרק השלישי מתייחס לאתגרים במנגנון העיצומים הכספיים. האתגר העיקרי נובע מכך שהליך הטלתו של העיצום הכספי אינו מוסדר דיו בחקיקה, אלא מסתמך על נהלים שנקבעו רק לגבי חלק מהחוקים. אתגר נוסף הוא מרחב שיקול-הדעת שניתן לגורם המנהלי במנגנון העיצומים הכספיים בתחום הסביבתי. כמו-כן אנו מתייחסים לפיקוח המצומצם של בתי-המשפט על שיקול-הדעת של הגורם המוסמך להטיל עיצום כספי, ולכך שבת-המשפט ממעטים להתערב בהליך הטלתו של העיצום הכספי ושיקול-הדעת המופעל על-ידי הגורם המוסמך. הפרק הרביעי מתייחס לתיאוריות אסדרתיות אשר רלוונטיות ליישום מערכת האכיפה המשולבת שהתפתחה בחקיקה הסביבתית: אסדרה מגיבה (responsive regulation) ואסדרה נסיונית (experimental regulation). בפרק החמישי אנו מתייחסים לפתרונות מוצעים לאתגרים שהצגנו בפרק הרביעי, הכוללים הגבלת שיקול-הדעת של הגורם המנהלי באמצעות הקמת טריבונל מעין-שיפוטי להטלת העיצום הכספי, שינוי בביקורת השיפוטית על הטלת העיצום, קביעת עקרונות אכיפה אחידים ויישום של אסדרה מגיבה ואסדרה נסיונית.

א. אכיפה מנהלית ועיצומים כספיים

1. אכיפה מנהלית

התפתחות העיצום הכספי היא חלק מהתפתחות האכיפה המנהלית בישראל, אשר אירעה כתוצאה ממעורבות הולכת וגוברת של המדינה בתחומים שונים ובאסדרתם.² פיתוח מנגנונים אלו משקף מגמה כללית בשנים האחרונות, בעולם ובישראל, של מעבר

1 בחקיקה הסביבתית כללנו את כל החוקים הנוגעים בשמירה על הסביבה, בין באחריותו של המשרד להגנת הסביבה ובין באחריותם של משרדים אחרים. רשימת דברי החקיקה הסביבתיים מצורפת כנספח א למאמר.

2 John Braithwaite, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, 40 BRIT. J. CRIMINOLOGY 222, 238 (2000).

מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית.³ מהלך זה הגיע לשיאו בפיתוח והטמעה של מנגנון העיצומים הכספיים בשדה האכיפה המנהלי בישראל.⁴

אכיפה מנהלית מאפשרת לרשויות המנהליות להטיל סנקציות על המפר בתוך גדר הרשות המנהלית ללא אישורה של ערכאה שיפוטית,⁵ והיא ניתנת להפעלה בפרקי-זמן קצרים בהשוואה לאכיפה הפלילית,⁶ אשר כרוכה בפרוצדורה מורכבת ובמעורבות שיפוטית אינטנסיבית.⁷ האכיפה המנהלית נעשית בכלים מנהליים שונים שבאמצעותם הגורם המנהלי יכול לאכוף נורמות, כגון צווים מנהליים, שבאמצעותם רשויות מנהליות מטילות איסורים או חובות ללא הליך משפטי מכוח סמכות הניתנת להם בחוק.⁸ דוגמאות לכלי אכיפה מנהליים נוספים הן פסילת רשיונות,⁹ חילוט¹⁰ ומעצר מנהלי.¹¹

הפעלת כלי אכיפה מנהליים כלפי אדם בתגובה על הפרה שעשה אינה מהווה בהכרח תחליף לאכיפה פלילית. המחוקק השאיר את שיקול-הדעת לגורם המנהלי להחליט לנקוט במקרים חמורים הליך פלילי.¹² האכיפה המנהלית נבדלת מהאכיפה הפלילית

- 3 רון שפירא "מאכיפה פלילית לאכיפה מנהלית" **הסניגור** 205, 4 (2014); איל ינון "מגמות בחקיקת הכנסת ה-18 – סיכום ביניים" **דין ודברים** ז 23, 24–23 (2012).
- 4 יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א 276–280 (מהדורה שנייה מורחבת 2010).
- 5 חיים ויסמונסקי **חקירה פלילית במרחב הסייבר** 49–50 (2015); גיל שפטל **אחריות הקפידה במשפט הפלילי** 154 (2018). דוגמה לכך היא מעצר מנהלי, שנועד למנוע אדם מלבצע הפרה, במטרה למנוע נזק עתידי צפוי.
- 6 מיכל אגמון ודוידה לחמן-מסר "תיאוריית האכיפה בהצעת חוק החברות החדש" **משפטים** כו 543, 554–557 (1996); מרדכי קרמניצר "האם המשפט הפלילי – ידו בכול?" **ספר דניאל: עיונים בהגותו של פרופסור דניאל פרידמן** 935, 953–954 (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים) (2008); ינון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 23–24; זמיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 61, 67 ו-69; שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 4 ו-5.
- 7 ראו ס' 1.1.2 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3041 (60.004) "נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות המינהליות התשמ"ו-1985" (29.6.2011) (להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה); יובל קרניאל **הפרת אמונים בתאגיד** 244–245 (2001); אורן גזל **ענישה בהסכמה: חלופות להליכי משפט בפלילים** 43–44 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה 2002).
- 8 סמכות להוצאת צווים מנהליים כאלה ניתן למצוא, למשל, בס' 221 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; ס' 4 לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981; ס' 13 לחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984; ס' 11א לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.
- 9 ס' 47 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] וכן ס' 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. רשות מנהלית שנתנה לאדם רישיון רשאית לבטלו אם יש לה סיבה מוצדקת לעשות זאת.
- 10 כגון חילוט טובין לפי ס' 204 לפקודת המכס [נוסח חדש] וכן חילוט חפץ ששימש לביצוע עברה לפי ס' 15ב לחוק שמירת הנקיון.
- 11 ס' 2 לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979.
- 12 קנת מן סובר כי אי-הניצול של סנקציות מנהליות – שהוא מכנה "אזרחיות-עונשיות" – בתחום של עברות צווארון לבן מוביל לפגיעה ביעילות ההרתעה. במקרים רבים יתגרם בשל כך אי-הלימה בין המעשה לעונשו. לפעמים תהיה חמרת-יתר, אך פעמים רבות יהיה

בכמה היבטים:¹³ ראשית, המשפט הפלילי נכנס לפעולה רק בדיעבד, לאחר שהערך המוגן נפגע,¹⁴ בעוד הערוץ המנהלי מאפשר התערבות גם בטרם נוצרה פגיעה; שנית, בניגוד לאכיפה פלילית, שהשימוש בה כרוך בהכתמה של הנאשם ואשר יש לה משמעויות חברתיות ומשפטיות,¹⁵ האכיפה המנהלית אינה כרוכה בדרך-כלל בהכתמה כזו. אומנם, גם הליך האכיפה המנהלי יכול לפגוע במוניטין של התאגיד, וקיימים אף כלים – כגון "מדד ההשפעה הסביבתי" של המשרד להגנת הסביבה – שמבוססים על הרעיון של ביוש אסדרתי,¹⁶ אולם הביוש האסדרתי אינו דומה בתוצאתו לענישה פלילית, בפרט ככל שמדובר בנושאי-משרה בתאגיד. עוד ראוי לציין כי להרשעה פלילית יש השלכות קשות יותר גם ברמה האסדרתית, שבאות לידי ביטוי, למשל, בכללים המונעים ממי שהורשע בפלילים השתתפות במכרזים או התמנות לתפקידים ציבוריים שונים.¹⁷

הפגיעה הגלומה בהרשעה הפלילית והתחזקות ההכרה בחשיבות השמירה על זכויות הפרט היסודיות הובילו להבנה כי יש לפעול לצמצום השימוש בדין הפלילי.¹⁸ המעבר לאכיפה מנהלית באמצעות עיצומים כספיים מוסבר ומוצדק על רקע זה, בפרט כאשר מדובר בעברות אסדרתיות,¹⁹ אשר מתמקדות לרוב בהפרות של סדרי התנהגות שאינן נגועות בפגם מוסרי או בקלון,²⁰ ואינן מצדיקות לכאורה את הדבקת התווית של עברייני

ריכוך בסנקציות, משום שהמערכת חוששת מהפרזה. כחלק מהחשש מאי-ההלימה, המערכת המשפטית מנתבת את רוב המקרים אל ההליך הפלילי, והדבר יוצר עומס מיותר. מן מציע למלא את החלל החקיקתי הקיים באשר לסנקציות האזרחיות שניתן להטיל, על מנת לפתור בעיה זו. קנת מן "סנקציות אזרחיות-עונשיות" עיוני משפט טז 243, 244 (1991). ראו גם אילן לוי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (עילות, סעדים, אכיפה פלילית ומינהלית) 26–27 (2016).

13 שפירא טוען כי רמת הראיות הדרושה בהליך מנהלי להטלת סנקציה צריכה להיות דומה לזו הדרושה בהליך הפלילי, מפני שגם להליך המנהלי – כמו להליך הפלילי – יש השלכות משמעותיות על המפר ומשקל בהיבט הציבורי. ראו שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9–10.

14 אהרן מלמד ענישה או שיקום? 33–38 (1988).

15 רותי קמיני המרשם הפלילי 300–310 (2016).

16 ביוש אסדרתי מוגדר כפרסום מכוון של מידע על-ידי רשויות מנהליות שנועד להעביר מסר ערכי שלילי על גופים פרטיים לצורך מטרה אסדרתית. ראו שרון ידין "המרחב ההבטתי של הרגולציה: האם המדינה צריכה לבייש?" משפט ועסקים כג 577 (2020).

17 פ' נרקיס מבט מקיף על דיני ניירות ערך פרק א (2018); מאור אבן חן האיסור הפלילי על שימוש במידע פנים: ניתוח כלכלי התנהגותי 349–350 (2008).

18 שם, בעמ' 355.

19 שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 6–7. אצל שפירא יש הסתייגות והתייחסות לכך שגם בהליך האזרחי ובהחלטות מנהליות יכולים להיווצר סטיגמות וקלון.

20 Kathleen F. Brickey, *Charging Practices in Hazardous Waste Crime Prosecutions*, 62 OHIO ST. L.J. 1077, 1082 (2001); גיל-עד נועם ההתמודדות המשפטית בישראל עם תופעת מימון הטרור 98 (מחקר מדיניות 79, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009): "עצם

פלילי.²¹ ההבחנה העיקרית בין שני ההליכים – הפלילי והמנהלי – היא רף ההוכחה. במשפט הפלילי דרישת ההוכחה היא מעל לכל ספק סביר, ואילו במשפט המנהלי-האזרחי דרישת ההוכחה היא לפי מאזן הסתברויות. ההליך המנהלי יכול לשמש חלופה ראויה להליך הפלילי משום שהוא אינו מותנה ככלל בהליך שיפוטי ומתנהל אצל הגורם בעל הסמכות המנהלית.

בהקשר זה יכולות לעלות טענות בדבר האפשרות לפנות לחלופות להליך המשפטי שיכולות לייצל את ההליך, כגון הליכי גישור, פישור ובוררות, אשר תכליתם המרכזית היא הימנעות מבזבוז זמן שיפוטי יקר. נוסף על כך, רבים המקרים שבהם תיקים המתנהלים בבתי-המשפט מסתיימים בהסכמי פשרה ובהסדרי טיעון כחלק מתופעת המשפט הנמוג,²² מה שמחזק לכאורה את הטענה שיש לפנות להליכים חלופיים אלו מלכתחילה.²³ הליכים אלו יכולים אומנם להוות חלופה להליכים הפליליים ולהפחית את העומס המוטל על מערכת בתי-המשפט, אך אין בהם כדי למצות את היתרונות הגלומים בהליך המנהלי, הנוגעים גם בעצמאות ומרחב שיקול-הדעת של הגורם המנהלי ובביקורת השיפוטית המוגבלת, כפי שיפורט בהמשך.

2. עיצום כספי מול כלי אכיפה אחרים

העיצום הכספי הוא כלי אכיפה מנהלי המאפשר לרשות המנהלית להטיל חיוב כספי על המפר ללא צורך בנקיטת הליך משפטי פלילי או אזרחי. החיוב הכספי מוטל על-ידי

הטלתה של אחריות פלילית (שעונש מאסר לצדה) בגין היעדר דיווח, וקביעתו כעברה עצמאית, היא צעד מרחיק לכת, שכן היה אפשר לנקוט אמצעים חלופיים, כגון סנקציות מנהליות או הטלת עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים שיפרו חובות דיווח, בדומה להסדרים שבחוק איסור הלבנת הון. ראוי להשתמש במשפט הפלילי, שפגיעתו בחירות הפרט היא הניכרת ביותר, רק בנוגע להתנהגויות הראויות לגינוי חברתי חמור".

21 דוד אור-חן **חוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981: דין, הלכה ומעשה** שער ג, פרק ג (2016); רענן גלעדי "דוקטרינת הביקורת המינהלית בפלילים" **ספר אליהו מצא** 552, 529 (אהרן ברק, אילה פרוקצ'יה, שרון חנס ורענן גלעדי עורכים) (2015); קרניאל, לעיל ה"ש 7, בעמ' 238; אגמון ולחמן-מסר, לעיל ה"ש 6, בעמ' 554-557; יששכר רוזן-צבי וטליה פישר "מעבר לאזרחי ולפלילי: סדר חדש לסדרי הדין" **משפטים** לח 489, 491-492, 514-515 (2008); אירית חביב-סגל **דיני חברות** כרך א 676 (2007); זמיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 61 ו-66; נועם, לעיל ה"ש 20, בעמ' 98; יהודית קרפ "המשפט הפלילי – יאנוס של זכויות האדם: קונסטיטוציונליזציה לאור חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" **הפרקליט** מב 64, 115-116 (1995). ראו גם עש"א (מחוזי ת"א) 25968-03-11 **פלונית (חסוי) נ' מדינת ישראל** (נבו 4.11.2012).

22 Marc Galanter, *The Vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters* 22 *in Federal and State Courts*, 1 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 459 (2004).

23 מיכל אלברשטין "יישוב סכסוכים שיפוטי: אל תורת המשפט מעבר למחלוקת" **דין ודברים** יא 17, 22 (2018).

הרשות המוסמכת בגין הפרת הוראות שונות אשר הסנקציה על הפרתן הייתה בעבר פלילית.²⁴ עיצום כספי הוא אחת מבין כמה סנקציות כלכליות-כספיות שמיועדות ליצור תמריץ כלכלי שלילי למפר.²⁵ להלן נתאר את סוגי הסנקציות הכספיות הקיימות במשפט הישראלי בהשוואה למנגנון העיצומים הכספיים.

הדרך הוותיקה ביותר להטיל חיוב כספי על המפר היא **הקנס הפלילי**. הקנס הפלילי מוטל מכוח הוראת חוק ספציפית, לעיתים תוך הפניה להוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977, בכל הנוגע לדרך הטלת הקנס, לסכומו ולאכיפת תשלומו. לעיתים קרובות הקנס ניתן כחלופה לסנקציית מאסר פלילית,²⁶ וככלל הקנס גבוה יותר כאשר מדובר בתאגיד.²⁷ סכומי הקנסות הקבועים בחוק העונשין הם לפי מדרג של עונשי המאסר שנקבעו לגבי אותה הפרה.²⁸ הקנס המזערי הוא 14,400 ש"ח,²⁹ והקנס המרבי הוא 226,000 ש"ח,³⁰ וזאת מבלי לפגוע בסמכותו של בית-המשפט מכוח חוק לקנוס בסכומים העולים על הסכומים האמורים.³¹

לגבי עברה שאינה פשע שר המשפטים יכול לקבוע – באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת – כי היא **עברת קנס**.³² עברת קנס היא עברה של בררת משפט, ובה שיעור הקנס נמוך הן מהקנס הפלילי והן מהקנס המנהלי (שאליו נתייחס בהמשך). שיעור הקנס נקבע על-ידי שר המשפטים, ובלבד ששיעור זה לא יעלה על הסכום שנקבע בחיקוק או על סכום של 730 ש"ח לגבי עברה ראשונה ו-1,400 ש"ח לגבי עברה חוזרת או נוספת, לפי הנמוך מביניהם.³³ תשלום הקנס מהווה הודאה בהפרה, ובעברות אלו הסנקציה הכספית היא הסנקציה היחידה האפשרית. אדם אשר לא שילם את הקנס אך גם לא הגיש בקשה לביטולו או בקשה להישפט, רואים אותו כמי שהורשע בעברה, והעונש

24 שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 5-6.

25 שם, בעמ' 9-11. שפירא מציין כי ההבחנה בין סוגי הסנקציות אינה ברורה תמיד, וגם אם הנטייה המקובלת היא לתייג סנקציה לפי מהות החוק המסמיך, אין כיום כלל אחיד. כך, למשל, היסוד הנפשי מהווה לכאורה הבחנה בין המשפט הפלילי למשפט המנהלי או האזרחי, אולם יש גם עברות פליליות ללא יסוד נפשי, כגון עברות על חוקי המס, עברות תעבורה וכולי, ולכן ההבחנה מיטשטשת. לדידו של שפירא, מאפייני הענישה הפלילית הכלכלית דומים בעיקרם למאפייני הענישה המנהלית הכלכלית, וקשה לקבוע הבחנה ברורה ביניהם.

26 ס' 47 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.

27 ראו ס' 52ג(ב), 53(א) ו-54(א) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, הקובעים כי הקנס שיוטל על תאגיד יהיה גבוה פי חמישה מהקנס שיוטל על מי שאינו תאגיד.

28 סימן ד בפרק ו לחוק העונשין.

29 שם, בס' 61(א)(1).

30 שם, בס' 61(א)(4).

31 שם, בס' 61(ב).

32 ס' 221(א) ו-221(ד) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

33 שם, בס' 221(ב).

הנגזר עליו הוא תשלום הקנס הנקוב בהודעה.³⁴ גובה הקנס נקבע כאמור בחיקוק, ושיקול-הדעת של הרשות הוא שיקול-דעת מוגבל, אולם התובע מוסמך לבטל את הודעת הקנס לבקשת הנקנס בהתקיים התנאים הקבועים בחוק.³⁵ דוגמאות לעברות קנס ניתן למצוא גם במארג החוקים הסביבתיים: בחלקם, לצד הסנקציה של עיצום כספי, נקבעה גם סנקציה פלילית, אשר הוסבה לעברת קנס.³⁶ סנקציות כספיות אלו הן פליליות לכל דבר ועניין, להבדיל ממנגנון העיצומים הכספיים, אשר מהווה סנקציה כלכלית שאינה פלילית.

סנקציה כספית נוספת, שהתפתחה בחקיקה במטרה להוציא את ההפרה מתחולת הדין הפלילי, היא **הקנס המנהלי**, המוטל בגין עברות שהוגדרו עברות מנהליות, אשר חלקן הגדול הן עברות אסדרתיות הנובעות ממעורבות של המנהל הציבורי בתחומים שונים במדינה, כגון בריאות, ניקיון, מיסים, עסקים ומסחר.³⁷ עברות מנהליות מהוות כאמור אמצעי להוצאת העברה מהתחום הפלילי, והן חדשות יחסית בספר החוקים.³⁸ במבוא להצעת חוק העבירות המינהליות יש התייחסות לשלוש מטרות מרכזיות בשימוש בעברות מנהליות: לאפשר אכיפה בדרך פשוטה, להקל את העומס במערכת התביעה והמשפט, ולאפשר לאדם שעבר עברה מסוג זה לשאת בעונש מבלי שיוכתם ככתם של עברה פלילית.³⁹ על-פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985, ניתן לקבוע כי עברה פלילית (שאינה מסוג פשע) תהיה גם עברה מנהלית, על-ידי הוספת אותה עברה לחוקים המנויים בתוספת הראשונה לחוק. קביעה כאמור היא בסמכותו של שר המשפטים, בכפוף לאישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט ולאישור השר הממונה על ביצועו של החוק.⁴⁰ סכום הקנס המנהלי נקבע בתקנות כסכום קצוב או כסכום שאינו קצוב, בהתאם לאופייה של כל עברה. יש לציין כי הקנס המנהלי המוטל מוגבל, ואינו יכול להיות גבוה מהקנס הפלילי המוטל על אותה עברה.

34 שם, בס' 229(ח) ו-229(ח).

35 שם, בס' 228(א) ו-229(א)229(ג).

36 חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983; חוק שמירת הנקיון; חוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955; חוק הפיקדון על מכלי משקה; חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007.

37 זמיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 204.

38 חוק העבירות המינהליות נחקק רק בשנת 1985, ובמסגרתו הוסמך שר המשפטים לקבוע בתקנות כי עברות פליליות מסוימות יוגדרו עברות מנהליות. השיקולים לקביעת עברות מנהליות נקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 7. ראו גם יורם בר סלע ויצחק אליאסוף "עבירות מנהליות" **שורשים במשפט** 407 (דינה זילבר עורכת 2020); דורון מנשה וסיון ביבר "ביקורת ספרות: מעבר לספק סביר – גמישות ההוכחה בדין הפלילי / ניב ואקי" **משפטים על אתר** ז 1, 12 (התשע"ה).

39 הצעת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985, ה"ח 59, 61.

40 ס' 1(א)1-1(ג) לחוק העבירות המינהליות.

הקנס המנהלי מחליף את העונש הפלילי, תשלומו מכפר על העברה, ורואים את הנקנס כאילו לא עבר עברה והוא אינו מורשע בפלילים. בכך הקנס המנהלי שונה מעברת הקנס הנמצאת בחוק הפלילי.⁴¹ לעומת הקנס המנהלי, העיצום הכספי, שהוא הליך מתקדם יותר, ניתן להפחתה, במנגנון שיתואר בהמשך. הקנס המנהלי שונה מהעיצום הכספי גם בכך שהוא נהפך להליך פלילי לכל דבר ועניין ככל שהנקנס בוחר לא לשלם את הקנס ומבקש להישפט. במקרה כזה יוגש כתב אישום וינהל הליך משפטי פלילי נגד הנאשם. העיצום הכספי, לעומתו, אינו יכול ליהפך להליך פלילי, והוא במישור הדין האזרחי/מנהלי בלבד. הליך זה חל במנותק מהליך האכיפה הפלילי, והדרך לתקוף אותו היא באמצעות הגשת הליך משפטי אזרחי/מנהלי בגין הטלת העיצום הכספי.

ניתן לראות כי בחוקים הסביבתיים, בעיקר באלה העוסקים בהגנה על בעלי-החיים והצומח, קיים מנגנון של קנס מנהלי,⁴² אשר סכומו ליחיד נע בין 100 ש"ח ל-10,000 ש"ח.⁴³ רוב הקנסות נעים בטווח שבין 500 ש"ח ל-4,000 ש"ח. בקנסות המיועדים לתאגיד, הקנס הנמוך ביותר עומד על 1,000 ש"ח,⁴⁴ והקנס הגבוה ביותר יכול להגיע עד סכום של 20,000 ש"ח.⁴⁵ הפערים בין גובה הקנס המנהלי לעיצום הכספי משמעותיים ביותר, וניכר כי סכומי העיצומים הכספיים גבוהים בהרבה ומכוונים לעברות סביבתיות בעלות השלכות כבדות יותר. חוק העבירות המינהליות נחקק כאמור בשנת 1985, אך

-
- 41 ראו על הקנס המנהלי אצל זמיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 61, 68–69, 204 ו-276–277.
- 42 תקנות הגנת הצומח (שימוש באלפא כלורוז), התשל"ו–1976; כללי המים (השימוש במים באזור קיצוב), התשל"ו–1976; תקנות הגנת הצומח (קיום הוראות תווית אריזה), התשל"ז–1977; תקנות הגנת הצומח (שימוש והחזקה של אלדיקרב-טמיק), התשל"ח–1978; תקנות הגנת הצומח (הסדר יבוא ומכירה של תכשירים כימיים), התשנ"ה–1994; תקנות המים (כללים לרחיצת רכב ולשטיפת משטחים מרוצפים במים), התשס"א–2001; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (מופעים של בעלי חיים), התשס"א–2001; תקנות הגנת הצומח (ניקוי מכלים), התשס"ד–2003; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה של עגלי חלב), התשס"ו–2006; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת בהמות), התשס"ו–2006; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט–2009; תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), התשס"ט–2009; תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (הובלת עופות), התשע"ב–2011; תק' 29 לתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול חזירים והחזקתם לצרכים חקלאיים), התשע"ה–2015; תקנות היערות (עצים שהובלתם טעונה רישיון – הובלת עצי הדר ועצי אבוקדו או חלקיהם) (הוראת שעה), התשע"ז–2016.
- 43 ראו, לדוגמה, את הסכומים הנקובים בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – צער בעלי חיים), התשע"א–2011. הקנס המרבי ליחיד מושת בגין עקירת אילן משורשו או שריפתו, כקבוע בתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – יערות), התשע"ג–2012.
- 44 ראו, לדוגמה, תק' 2(א) ו-2(ב) לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – עבירות לפי חוק המים), התשס"ג–2002.
- 45 זה גובה הקנס על עקירת אילן משורשו או שריפתו לפי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – יערות).

קביעת העברות הסביבתיות כעברות מנהליות החלה רק בתחילת שנות האלפיים, בדומה להתפתחות העיצום הכספי בחקיקה הסביבתית. החוק הראשון שבו נקבעה העברה מנהלית הוא חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז–1997, אשר בשנת 2001 נקבעו לגבי תקנות לעניין הטלת קנס מנהלי חלף ההליך הפלילי.⁴⁶

חיוב כספי נוסף, שהוא מעין גרסה מוקדמת יותר של העיצום הכספי, הוא הקנס האזרחי, המאפשר לממונה להטיל חיוב כספי לא באמצעות בית-משפט.⁴⁷ שיעורו של הקנס האזרחי נגזר מהקנס הקבוע לעברה הפלילית (בין 10% ל-50%), וככלל הוא מתווסף על המנגנון של הטלת עיצום כספי, עם הוראות משותפות ואפשרות להפחתות בהתאם לתקנות הפחתה.⁴⁸ הממונה אשר מוסמך להטיל עיצום כספי מוסמך גם להטיל קנס אזרחי בגין ביצוע עברה פלילית חלף הגשת כתב אישום. העברות שלגביהן קיים מנגנון של קנס אזרחי הן ככלל חמורות יותר מאלה שהממונה יכול להטיל בגינן עיצום כספי (שהן הפרות פרוצדורליות בעיקרן). הוראות לעניין הפרה נמשכת והפרה חוזרת קיימות הן לגבי עיצום כספי והן לגבי הקנס האזרחי, וגם התקיפה של הטלת הקנס האזרחי דומה לתקיפה של הטלת העיצום הכספי, ונעשית בעתירה לבית-המשפט לעניינים מנהליים.⁴⁹ תשלום הקנס האזרחי אינו גורע מהאחריות הפלילית, ואם הוגש כתב אישום, אי-אפשר לחייב בקנס אזרחי.

בחוקים רבים בוטל בשנים האחרונות מנגנון הקנס האזרחי שנקבע בהם.⁵⁰ ביטול מנגנון הקנס האזרחי נבע מטשטוש ההבחנה בין קנס אזרחי לעיצום כספי, שהביא לידי כך שבחקיקה מאוחרת יותר לא הופיע עוד הקנס האזרחי, ובמקומו ניתנה אפשרות להטיל עיצום כספי בלבד. עוד צוין בדברי ההסבר לתיקונים שבהם בוטל המנגנון כי המסר העיקרי בביטול ההבחנה הוא שהסנקציות המנהליות שונות מהסנקציות הפליליות, ותכליתן אינה ענישה, אלא ציות והרתעה, ועל-כן הן אינן מטילות קלון פלילי

46 תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – עבירת נהיגת רכב בחוף הים), התשס"א–2001.

47 ס' 50 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981 (שהוסף באוגוסט 2005); ס' 34 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה–2005; ס' 35 לחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז–2007.

48 ראו, לדוגמה, תקנות הפיקוח על יצוא ביטחוני (הפחתה של סכומי הקנס האזרחי), התשס"ח–2008.

49 ס' 32 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000.

50 בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה–1985, נקבע מנגנון של הטלת קנס אזרחי, אשר בוטל בתיקון שנעשה בשנת 2013. לפי דברי ההסבר לתיקון, הקנס האזרחי בוטל מכיוון שהוא התייטר בעקבות הפיכת העברות לעברות מנהליות. ראו דברי ההסבר לס' 6 להצעת חוק לתיקון פקודת מחלות בעלי חיים (תיקון מס' 7), התשע"ג–2013, ה"ח הממשלה 874, 878. מנגנון הקנס האזרחי בוטל גם בחוק הגברת האכיפה בשוק ההון (תיקוני חקיקה), התשע"א–2011; בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981; בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005; ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים).

ואינן נכללות במרשם הפלילי.⁵¹ לנוכח זאת, גובה העיצום הכספי אינו צריך להיגזר מהקנס הפלילי, כפי שנעשה בקנס האזרחי, אלא להתייחס לרמת הפגיעה שבהפרה.⁵² יצוין כי על-אף האמור בדברי ההסבר הנ"ל, מנגנון הקנס האזרחי נותר עדיין בחלק מהחוקים.

יש להבחין בין העיצום הכספי לבין תביעה נזיקית. כפי שנראה בהמשך, אף שיש קשר בין גובה העיצום הכספי לבין עוצמת ההפרה ועוצמת הפגיעה הנגרמת בעטייה, העיצום הכספי אינו מיועד לפצות, וכל תכליתו היא הרתעתית. בתביעה נזיקית אומנם ניתן לעיתים לתבוע סכום גבוה יותר מהמזיק, אולם החסמים בפני תביעה כזו הם רבים.

ב. המעבר האסדרתי לעיצומים כספיים

1. הטמעתו של מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה בישראל

מנגנון העיצומים הכספיים הוטמע בישראל בדברי חקיקה בתחומים שונים, כגון ניירות-ערך, הגבלים עסקיים, איכות הסביבה, בטיחות התעופה האזרחית ועוד.⁵³ בחוקים ומסמכים ישראליים שונים השתמשו בעבר במושגים נוספים כדי לתאר את העיצום הכספי, כגון "סנקציה אזרחית", "קנס אזרחי", "עיצום אזרחי" או "עיצום מנהלי". במאמר זה נשתמש במונח "עיצום כספי", שהוא המונח הקבוע בחקיקה כיום. העיצום הכספי, ככלי משלים למנגנוני אכיפה אחרים, אינו מחייב ביורר עובדתי נרחב,⁵⁴ ואינו יוצר סטיגמה כמו הרשעה בהליך פלילי.⁵⁵ זאת, על-אף הסנקציות

51 שלמה גיורא שוהם, גבריאל שביט, גבריאל קאבאליון ותומר עינת **עבירות ועונשים: מבוא לפנולוגיה** 107–128 (מהדורה שלישית מעודכנת ומורחבת 2009). ההבחנה בין הקנס האזרחי לעיצום הכספי נועדה ליצור מדרג בהפרות, כך שבגין עברות פליליות שיש בהן התנהגות לא-הולמת ואנטי-חברתית יוטל קנס אזרחי שנגזר מהקנס הפלילי, ובגין הפרות אחרות, שמהותן אסדרה, יוטל עיצום כספי שסכומו נמוך מהקנס האזרחי. אולם הבחנה זו לא נשמרה, ובמקומה נותר העיצום הכספי בלבד. סכום העיצום הכספי מבטא את המדרג בין ההפרות, ולכן כבר אין צורך בקנס האזרחי שיבטא מדרג זה. לנוכח זאת בוטל הקנס האזרחי בחוקי הפיקוח האמורים, וההבחנה בין הפרות שקבועה לגביהן עברה פלילית לבין אלה שלא נקבעה לגביהן עברה פלילית באה לידי ביטוי בגובה העיצום הכספי שהמפקח רשאי להטיל בגין כל הפרה.

52 ראו חוק הגברת האכיפה בשוק ההון (תיקוני חקיקה). ראו גם את דברי ההסבר לס' 149 להצעת חוק הגברת האכיפה בשוק ההון (תיקוני חקיקה), התשע"א–2010, ה"ח הממשלה 153.

53 ינון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 24–25.

54 ע"פ 99/14 מדינת ישראל נ' מליסרון בע"מ, פס' קט לפסק-הדין של השופט רובינשטיין (נבו 25.12.2014); עפ"ג (מחוזי חי') 4260-09-15 המשרד להגנת הסביבה נ' חברת נמל חיפה בע"מ, פסק-הדין של השופט טאובר (נבו 10.1.2016); עת"ם (מנהליים י-ם) 1092/09 קבוצת ברן נ' רשות ניירות הערך, פס' 5–ב5 (נבו 28.7.2009) (להלן: עניין

המשמעותיות הגלומות בו.⁵⁶ על רקע זה ניכרת מגמה של מעבר לעיצומים כספיים, בראש ובראשונה בחוקים הפיננסיים. בתיקון משנת 2011 לחוק ניירות ערך הוטמע מנגנון של עיצומים כספיים לצד מנגנון האכיפה הפלילי הקבוע בחוק. בתיקון הוספו כלים מנהליים של הטלת עיצום כספי יחד עם הסדרים לסגירת הליכים פליליים בתנאים. כמו-כן הוקמה ברשות לניירות-ערך ועדת אכיפה מנהלית, שקיבלה לידיה את הסמכות להטיל את העיצום הכספי ולקבוע סנקציות מנהליות נוספות, כגון חיוב בתשלום על הנזק שנגרם לנפגע ההפרה, חיוב בנקיטת פעולות לתיקון ההפרה ולמניעת הישנותה, איסור כהונה כנושא-משרה בגופים מפקחים, וביטול או התליה של רשיונות ואישורים לעסוק בתחומים שונים. שיעור העיצום הכספי המוטל על מפר חוק ניירות ערך נקבע על-פי מדרג, ויכול להגיע לסכומים משמעותיים של עד 5 מיליון ש"ח לתאגיד ועד מיליון שקלים ליחיד.⁵⁷ במסגרת ההליך המנהלי של הטלת העיצום הכספי ניתנת למפר הזדמנות לטעון את טענותיו, ויש לו גם זכות להגיש עתירה מנהלית לבית-המשפט.

תחום משפטי נוסף שבו חלה התפתחות בהטלת עיצומים כספיים הוא דיני העבודה. בשנת 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, אשר כולל עיצומים כספיים⁵⁸ והתראה מנהלית.⁵⁹ במסגרת חוק זה ותיקוניו במהלך השנים נוספו עיצומים כספיים לעשרים חוקים שונים בתחום דיני העבודה. דוגמה נוספת היא תחום הגנת הצרכן – בשנת 2015 נכנס לתוקף תיקון מס' 39 לחוק הגנת הצרכן, אשר העניק לרשות להגנת הצרכן ולרשות לסחר הוגן סמכויות פעולה בהליך המנהלי. הכלים המנהליים שהוספו הם עיצום כספי,⁶⁰ התראה מנהלית⁶¹ והתחייבות להימנע מהפרה,⁶² וזאת על-

ברן); עת"ם (כלכלית ת"א) 32268-11-14 מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ נ' רשות לניירות ערך תל אביב, פס' 54 (נבו 29.4.2015).

55 ש' גיורא שוהם וגיורא רהב אות קין: סטיגמה של פשע וסטיה חברתית 133–146 (1983).

56 עת"ם (כלכלית ת"א) 37447-10-13 אפריקה ישראל תעשיות בע"מ נ' רשות ניירות ערך (נבו 28.1.2015) (להלן: עניין אפריקה ישראל); עת"ם (כלכלית ת"א) 43900-09-15 מנשה נ' רשות ניירות ערך, פס' 89–92 (נבו 21.3.2016).

57 ס' 52גג(א)(3) לחוק ניירות ערך.

58 סכום העיצום נקבע על-פי מדרג החומרה הקבוע בס' 3 לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב–2011, ובתקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי), התשע"ב–2012.

59 התראה מנהלית היא אוהרה שהממונה רשאי לתת חלף הטלת עיצום כספי. לפי ס' 15(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, הממונה רשאי להוציא למעסיק המפר התראה מנהלית במקום הודעה על כוונת חיוב. ההתראה תכלול פירוט של המעשה המהווה את ההפרה, הודעה למפר כי הוא נדרש להפסיק את ההפרה וכן יידוע של המפר בדבר זכותו לבקש את ביטול ההתראה.

60 ס' 22 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981, מפרט את הנסיבות שבהן יוטל עיצום כספי ואת שיעורי העיצום הכספי. קיים שוני בין תאגיד לבין עוסק שאינו תאגיד בשיעור העיצום הכספי המוטל עליהם.

61 ס' 22יג לחוק הגנת הצרכן.

מנת להגביר את האכיפה בנושא ולהפחית את הכדאיות הכלכלית של ההפרה.⁶³ מנגנון העיצומים הכספיים הוסף גם לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א–1981, במסגרת תיקון מס' 24, שהתקבל בשנת 2016.⁶⁴ אלה רק דוגמאות מתוך עשרות החוקים שבהם נוספו עיצומים כספיים.⁶⁵

הוספת העיצומים הכספיים ככלי אכיפה אירעה בשני העשורים האחרונים. המגמה הבולטת היא הוספת עיצומים כספיים ללא שינוי של כלי האכיפה הפלילי,⁶⁶ למצט מקרים חריגים ספורים שבהם עודכן הכלי הפלילי⁶⁷ או נקבע עיצום כספי ללא כלים פליליים.⁶⁸

החוק הלא־סביבתי הראשון שנקבע בו עיצום כספי הוא חוק החברות, התשנ"ט–1999.⁶⁹ משנת 2000 ואילך חלה עלייה הדרגתית במספר החוקים שהוספו להם עיצומים

62 ס' 22 לחוק הגנת הצרכן מקנה לממונה סמכות להציע למפר להגיש כתב התחייבות (בצירוף עירבון) שבו יתחייב המפר להפסיק את ההפרה לתקופה קצובה, במקום להטיל עליו עיצום כספי.

63 מבקר המדינה דוח שנתי 67 א 619–667 (2016). ברוח יש התייחסות לכך שעקרונות הגנת הצרכן נועדו להגן ולשמור על זכויות הצרכנים, למנוע הטעיה וניצול מצוקה של צרכנים, ולהבטיח את קיומו של סחר הוגן ובטוח. הגנה זו נעשית באמצעות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, כגוף מאסדר בעל סמכויות מנהליות ופליליות האוכף את הוראות החקיקה הצרכנית. במסגרת הביקורת הועלו כמה ליקויים, והומלץ לרשות לשקול שינוי של שיעוריהם המרביים של העיצומים הכספיים המופיעים בתקנות שהותקנו מכוח חוק הגנת הצרכן.

64 במסגרת תיקון זה הוספו שלושה כלים מנהליים חדשים: עיצום כספי, התראה מנהלית והתחייבות להימנע מהפרה. הסמכות לביצוע האכיפה החדשה ניתנה למנהל אגף הרוקחות ולסגניו. ס' 60 לפקודה מפרט את שלל הנסיבות שבהן הממונה רשאי להטיל על המפר עיצום כספי. שיעור העיצום הכספי עולה בהדרגה בהתאם לחומרת ההפרה, והסכום הגבוה ביותר שניתן להטיל, כמפורט בס' 60ד(ה) לפקודה, עומד על 150,000 ש"ח, ואם המפר הוא תאגיד – על 300,000 ש"ח. ס' 60ד(א) מורה כי הממונה רשאי להוציא למפר התראה מנהלית במקום הודעה על כוונת חיוב, וס' 60ז מעניק לממונה סמכות להציע למפר להגיש לממונה כתב התחייבות ועירבון, במקום העיצום הכספי שהיה אפשר להטיל עליו.

65 רשימה מלאה של החוקים הכוללים כיום עיצומים כספיים מופיעה בנספחים ב ר-ג למאמר. ראו, למשל, חוק התקשורת (בזק ושירותים) (תיקון מס' 55), התשע"ב–2012, ס"ח 618; חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח–2008, ס"ח 418; ותיקון מס' 10 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981, שנחקק במסגרת ס' 6 לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי הענינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה–2005, ס"ח 830, 840.

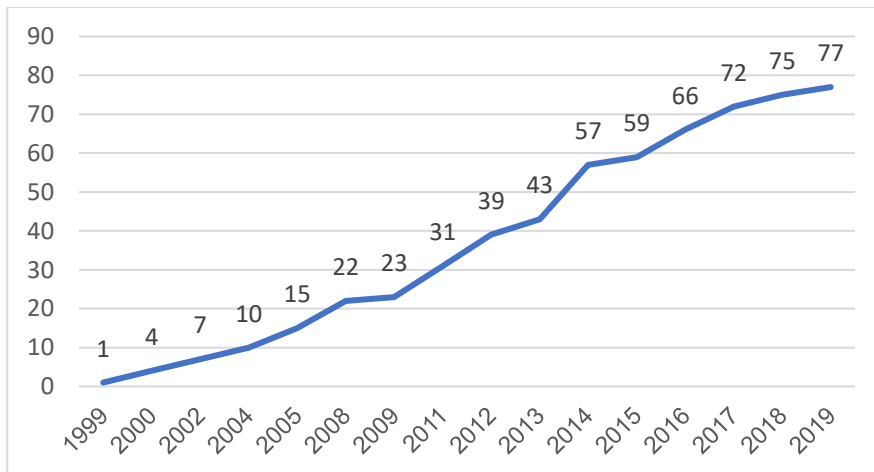
67 חוק איסור הלבנת הון, התש"ס–2000; חוק בנק ישראל, התש"ע–2010.

68 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל); חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים).

69 ס' 354 לחוק החברות, התשנ"ט–1999. חוק זה תוקן בשנים 2003, 2007, 2011 ו-2017, ונקבעו בסעיפיו השונים עיצומים כספיים נוספים.

כספיים באמצעות תיקוני חקיקה,⁷⁰ ומשנת 2009 ואילך נרשמה עלייה משמעותית במספר החוקים המכילים עיצומים כספיים, בין בנוסחם המקורי ובין בעקבות תיקוני חקיקה. בשנת 2011 כבר היו 32 חוקים בתחומים לא-סביבתיים שכללו עיצומים כספיים. מגמה זו נמשכה גם בשנים המאוחרות יותר, וכיום קיימים 77 חוקים לא-סביבתיים המכילים מנגנון של עיצומים כספיים.⁷¹ בתרשים 1 ניתן לראות את העלייה המשמעותית שחלה בשני העשורים האחרונים בהכללת עיצומים כספיים בחוקים לא-סביבתיים.

תרשים 1 : מספר החוקים הלא-סביבתיים עם עיצומים כספיים



אחד התחומים שבהם השימוש בעיצומים כספיים נהיה מרכזי הוא התחום הסביבתי, ולכן בחרנו להתמקד בו. בדומה לחקיקה בתחומים שאינם סביבתיים, גם בחקיקה הסביבתית הוטמע מנגנון העיצומים הכספיים החל בראשית שנות האלפיים. החוק המוקדם ביותר שבו הופיע עיצום כספי הוא חוק הפיקדון על מכלי משקה,⁷² שנחקק בשנת 1999, ולאחריו נכלל עיצום כספי בחוק תאגידי מים וביוב,⁷³ שנחקק בשנת 2001.

70 בשנת 2000 חוקק חוק איסור הלבנת הון, הכולל עיצומים כספיים בס' 14 ו-15(א), ובהמשך הוספו עיצומים כספיים באמצעות תיקוני חקיקה לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, לחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976, לחוק הדואר, התשמ"ו-1986, לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) ועוד.

71 לרשימת החוקים הלא-סביבתיים הכוללים עיצומים כספיים ולפרטי העיצומים, לרבות מועד הכללתם בחקיקה, ראו נספח ב למאמר.

72 ס' 11 לחוק הפיקדון על מכלי משקה.

73 ס' 130 לחוק תאגידי מים וביוב.

מנגנון זה הוטמע הן בחקיקה סביבתית חדשה⁷⁴ והן באמצעות תיקוני חקיקה בחוקים קיימים, כגון חוק החמרים המסוכנים.⁷⁵ בין החוקים החדשים יותר שכוללים מנגנון של עיצומים אפשר למנות את חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם)⁷⁶ ואת החוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות,⁷⁷ אשר נחקקו בשנת 2012, וכן את חוק המים, שאליו הוסף העיצום הכספי בשנת 2017.⁷⁸ בצד כלי האכיפה של העיצום הכספי שימרו החוקים הסביבתיים את מנגנון האכיפה הפלילי, המאפשר למאסר להגיש כתב אישום שבציוד עונש מאסר⁷⁹ וקנס פלילי.⁸⁰ כמו־כן נותרו חוקים שלא נקבעו בהם עיצומים כספיים או אמצעים מנהליים אחרים, ואשר כלי האכיפה המרכזי בהם הוא כלי האכיפה הפלילי.⁸¹ חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד־פעמיות, התשע"ו–2016, הוא החוק היחיד הכולל סנקציית עיצום כספי והתראה מנהלית בלבד, ללא סנקציה פלילית.

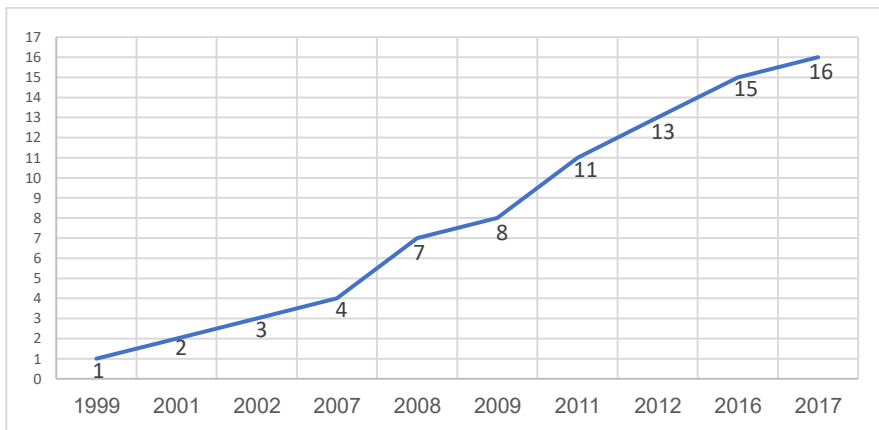
- 74 כגון ס' 77 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002, וס' 12 לחוק לסילוק ולמיחזור צמיגים. חוקים נוספים מפורטים בנספח ג למאמר.
- 75 ס' 14 לחוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג–1993. חוקים נוספים מופיעים בנספח ג למאמר.
- 76 ס' 16 לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב–2012.
- 77 ס' 46 לחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב–2012.
- 78 ס' 150 לחוק המים, התשי"ט–1959.
- 79 עונש המאסר הגבוה ביותר בחוקים הסביבתיים הוא חמש שנים. ראו ס' 97 ו־111 לפקודת המכרות, 1925; ס' 27 לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א–2011; ס' 126(א) לחוק תאגידי מים וביוב; ס' 84 לחוק משק הגז הטבעי. עונש המאסר הנמוך ביותר בחוקים הסביבתיים הוא ארבעה-עשר יום – ראו ס' 17(3) לפקודת היערוח.
- 80 הקנס המרבי לתאגיד הוא 2,712,000 ש"ח – ראו ס' 63(ד) לחוק אוויר נקי, התשס"ח–2008. הקנס המזערי לתאגיד הוא 14,400 ש"ח – ראו ס' 30(ה) לחוק הסדרת העיסוק בהדברה חברואית, התשע"ו–2016. הקנסות הקבועים לאדם פרטי נמוכים במידה משמעותית מהקנסות הקבועים לתאגיד, אך ברוב החוקים מדובר עדיין בסכום גבוה יחסית. הקנס הגבוה ביותר שנקבע לאדם בחוקים סביבתיים הוא 1,356,000 ש"ח (בגין הזרמת שפכים למקורות ימיים) – ראו ס' 6(ב) לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח–1988. הקנס הנמוך ביותר שנקבע לאדם בחוקים סביבתיים הוא 1,090 ש"ח – ראו ס' 13(ג) לחוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד־פעמיות, התשע"ו–2016.
- 81 עם החוקים הללו נמנים פקודת בריאות העם, 1940; חוק להגנת חיית הבר; חוק למניעת מפגעים; חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון; חוק שמירת הנקיון; חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד–1994; חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד–2004; חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד–2004; חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו–2006. חלק מהחוקים הללו מאפשרים הוצאת צו מנהלי.

בחקיקה הסביבתית מצויים כלי אכיפה מנהליים נוספים, כגון צו עשה המוצא על-ידי הגורם המנהלי ומחייב את המפר להסיר את ההפרה;⁸² צו מניעה מנהלי להפסקת ביצוע פעולה;⁸³ אפשרות לגרירת רכבים, למכירתם ולנטילת רישיון רכב;⁸⁴ ביטול היתרים שניתנו על-ידי הגורם המנהלי;⁸⁵ הוצאת דרישה לתיקון ליקויים, מתן הוראות או דרישה להמצאת מסמכים;⁸⁶ אי-מתן רישיון, התלייתו או ביטולו על-ידי הרשות המנהלית;⁸⁷ הטלת היטלים⁸⁸ ועוד.

תרשים 2 מתאר את מספר החוקים הסביבתיים עם עיצומים כספיים שהצטברו במשך השנים.

תרשים 2: מספר החוקים הסביבתיים עם עיצומים כספיים

- 82 ראו ס' 49 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א–2011; ס' 13ב(א)(1) לחוק שמירת הנקיון; ס' 111 ו-111א לפקודת המכרות; ס' 15 ו-17א(א) לחוק הקרינה הבלתי מייננת; ס' 17 לחוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד–1994; ס' 9(א) לחוק שמירת הסביבה החופית; ס' 10, 10א ו-11ב לחוק למניעת מפגעים; ס' 8, 12, 45 ו-65 לחוק אוויר נקי; ס' 15א(א) ו-16א לחוק החמרים המסוכנים; ס' 8 לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים; ס' 12 לפקודת מניעת זיהום מי-ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם–1980.
- 83 ס' 49 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק; ס' 15(א)(1) לחוק הקרינה הבלתי מייננת; ס' 9(א) לחוק שמירת הסביבה החופית; ס' 46(א) ו-48 לחוק אוויר נקי.
- 84 ס' 8(א) ו-8ב(א) לחוק שמירת הנקיון, ס' 111ג(א) לפקודת המכרות; ס' 49(ג) ו-67 לחוק אוויר נקי; ס' 7ג ו-8(2) לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים.
- 85 ס' 22 לפקודת המכרות; ס' 7 לפקודת הדיג, 1937; ס' 3א(ג) לחוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג–1983; ס' 3א(ג)(1) לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים; ס' 15א(ה) לחוק החמרים המסוכנים.
- 86 ס' 3(ד) ו-8(א) לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם); ס' 14(ג) לחוק הקרינה הבלתי מייננת; ס' 8(ג)(2), 8(ג)(4) ו-12 לחוק אוויר נקי; ס' 51(א) לחוק תאגידי מים וביוב.
- 87 ס' 8, 10 ו-33 לחוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית; ס' 20(א) לחוק תאגידי מים וביוב; ס' 19 לחוק משק הגז הטבעי; ס' 30 לחוק המים, התשי"ט–1959; ס' 66(א) לחוק אוויר נקי.
- 88 ס' 14 לחוק החמרים המסוכנים; ס' 20טז(ד) לחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע; ס' 11ח לחוק שמירת הנקיון.



2. סכומי העיצומים הכספיים

סכומי העיצומים הכספיים בחוקים שאינם סביבתיים נעים, לגבי יחיד, בין 105 ש"ח (עיצום נגד אדם שהפעיל כלי טיס בניגוד להוראות החוק)⁸⁹ לבין מיליוני שקלים בגין אי-קיום תנאי בקשר לקבלת אשראי מהבנק, אי-הגשת דוח בהתאם לדרישות וכולי.⁹⁰ לגבי תאגיד סכום העיצום הכספי המזערי בחוקים הלא-סביבתיים הוא 3,000 ש"ח, בשל כשלים בתזונה במסגרת צהרונים,⁹¹ והסכום המרבי הוא 25,947,640 ש"ח, במסגרת חוק קידום התחרות בענף המזון.⁹²

סכומי העיצומים הכספיים בחוקים סביבתיים נעים, לגבי יחיד, בין 1,090 ש"ח⁹³ ל-753,000 ש"ח.⁹⁴ לגבי תאגיד סכום העיצום הכספי המזערי בחוקים הסביבתיים הוא

89 ס' 144(1) ו-149 לחוק הטיס, התשע"א-2011 (10% מהסכום הבסיסי הקבוע בחוק).

90 ס' 58 לחוק בנק ישראל מאפשר הטלת עיצום כספי בגובה 5,000,000 ש"ח על יחיד. ס' 14(א) לחוק איסור הלבנת הון, ס' 48(ה) לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (אשר בוטל בשנת 2016 והועבר לס' 95(ה) לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016), וס' 8(ה) לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן, התשע"ב-2012, מאפשרים הטלת עיצום בסך 2,260,000 ש"ח על יחיד. ס' 15(א) לחוק איסור הלבנת הון מאפשר להגדיל סכום זה בהתאם לגובה הסכום שלא דווח עליו.

91 ס' 8(ב) לחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016.

92 ס' 27(א) לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (עיצום זה מוטל על תאגיד בתנאי שמחזור המכירות שלו בשנה שקדמה לשנת הכספים שבה בוצעה ההפרה עלה על 10 מיליון ש"ח).

93 ס' 13(ג) לחוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות. ס' 7(ב)(5) לחוק הפיקדון על מכלי משקה מטיל על יצרן או יבואן שלא עמד ביעד האיסוף הממוצע בשיעור של פחות מחצי אחוז עיצום כספי בגובה 0.39 ש"ח על כל מכל משקה שלא אסף (סכום העיצום הוא פי 1.3 מסכום הפיקדון שנקבע למכל משקה, ולפי הבהרת המועצה

2,180 ש"ח, בגין שקית נשיאה שנמסרה ללקוח בניגוד להוראות החוק,⁹⁵ והסכום המרבי הוא 2,895,980 ש"ח.⁹⁶ בהפרה חוזרת הסכומים יכולים להגיע אף לסך של כ- 5,800,000 ש"ח.⁹⁷ במקרים לא־מעטים סכום העיצום הכספי יכול להצטבר למיליוני שקלים, הן לגבי יחיד והן לגבי תאגיד, שכן ניתן להטיל חיוב נפרד בגין כל אחת מההפרות הקבועות בחוק.⁹⁸

3. הצדקות להוספת העיצום הכספי

בדברי ההסבר לחקיקה החדשה אפשר למצוא שתי הצדקות מרכזיות לשימוש בעיצומים: האחת מבטאת גישה אינסטרומנטלית שלפיה העיצומים יעילים יותר ויניבו הרתעה משמעותית יותר;⁹⁹ ואילו האחרת מבטאת עמדה מוסרית שלפיה העברה שהעיצום מוטל בגינה אינה מצדיקה שימוש בכלים הפליליים של הענישה.¹⁰⁰

הישראלית לצרכנות, סכום הפיקדון המזערי הוא 0.3 ש"ח). ראו "גם לגדולים מגיע! כל המידע על חוק הפקדון" **המועצה הישראלית לצרכנות** (1.12.2021) <https://www.consumers.org.il/category/deposit-law-general>. סכום זה יכול למעשה להיות נמוך מהסכום האמור.

94 ס' 77(ג) לחוק משק הגז הטבעי קובע עיצום כספי בשיעור פי עשרה מהקנס הנקוב בס' 61(א)(3) לחוק העונשין (שהוא 75,300 ש"ח), ובהפרה חוזרת – כפל העיצום הכספי האמור.

95 ראו לעיל ה"ש 93.

96 ס' 5(ד) לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים.

97 ס' 5(ב) לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים.

98 עת"ם (מנהליים י-ם) 10714-04-14 **רכבת ישראל בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה**, פס' 40 (נבר 9.7.2014).

99 ראו, לדוגמה, דברי ההסבר לס' 19–27 להצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ו–2005, ה"ח 131, 126: "הסעיפים... באים לקבוע דרך אכיפה יעילה ומהירה של הוראות החוק המוצע... להשגה הרתעה יעילה נגד הגורמים המזהמים"; דברי ההסבר לס' 45 להצעת חוק למניעת מפגעי אסבסט, התש"ע–2009, ה"ח הממשלה 40, 70: "העיצום הכספי הוא אמצעי אכיפה רגולטורי יעיל ומהיר שמטרתו העיקרית היא כפיית קיום ההוראות החוקיות והחזרת המפוקח למשטר ציות. לנוכח העובדה שמדובר בהליך מינהלי, עשויה יעילותו ומהירותו לשמש גורם מרתיע..."; דברי ההסבר לס' 129 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט–2009, ה"ח הממשלה 348, 400: "העיצום הכספי הוא כלי אכיפה מינהלי בידי רשות מינהלית שמטרתו להביא להגברת הציות של ציבור המפוקחים הכפוף להוראות שנקבעו לפי חוק, והוא מיועד להיות סנקציה קלה להפעלה בידי הרשות המינהלית".

100 ראו דברי ההסבר לס' 129–136 להצעת חוק תאגידי מים וביוב, התש"ס–1999, ה"ח 20, 61: "לעתים אין הצדקה לנהל הליך פלילי במקרה של הפרת הוראה שנקבעה כעבירה. כמו כן, יש בחוק המוצע הוראות רבות אשר אין הצדקה לקבען כהוראות שהפרתן תהווה עבירה פלילית, אך יש צורך בסנקציה אחרת כדי להבטיח את שמירתן ואכיפתן"; דברי ההסבר לס' 32 להצעת חוק להסדרת הטיפול באריזות, התש"ע–2010, ה"ח הממשלה

בהתאם לגישות אלו, מנגנון העיצומים מוצג כאמצעי אכיפה מיידית ויעיל, שנועד להתגבר על הקושי של הרשות לנקוט הליכים פליליים,¹⁰¹ להגביר את ההרתעה,¹⁰² ולעגן עקרונות כגון "המזהם משלם", שלפיו חובת התשלום תוטל על מי שגרם לזיהום;¹⁰³ ובמקביל הוא מוצג גם כמנגנון שנועד לטפל בעברות בעלות מאפיינים אסדרתיים, שאינן עברות פליליות מעצם טיבן.¹⁰⁴ בהקשר של תאגידים נאמר כי מנגנון העיצומים הכספיים נועד לתת כלי אכיפה מהיר ואפקטיבי למגוון הפרות רחב יותר.¹⁰⁵ יתרונן של העיצומים הכספיים מקבל משנה תוקף כאשר עסקינן בתאגידים, וזאת בשל החיוב הכספי הכפול, מהירות התגובה על ההפרה¹⁰⁶ והתאמתו של כלי זה לארגונים פיננסיים.¹⁰⁷ הסברים אלו חוזרים על עצמם בכמה חוקים פיננסיים שבהם נוסף העיצום הכספי, וניכרת ההשפעה בין החוקים השונים.¹⁰⁸

1116, 1139: "הטלת העיצום הכספי נבחנת מהטלת סנקציה פלילית בכך שהיא אינה מלווה בקלון החברתי הכרוך בהרשעה בפלילים, והיא אף אינה גוררת אחריה רישום פלילי".

101 עת"ם (מנהליים י-ם) 45126-05-14 דרך הים התפלה בע"מ נ' הממונה על האכיפה במשרד להגנת הסביבה (נבו 1.12.2014); דברי ההסבר להצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14) (עיצום כספי), התשע"ב-2011, ה"ח הממשלה 240.

102 עת"ם (מנהליים חי') 17044-06-13 סגיר נ' המשרד לאיכות הסביבה (נבו 12.6.2014).

103 בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים, פס' 31-34 לפסק-הדין של השופטת ברק-ארז (נבו 2.1.2013); רע"פ 8487/11 חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה, פ"ד סה(3) 845, פס' 11 לפסק-הדין של השופט עמית (2012) (להלן: עניין חברת נמלי ישראל).

104 רע"פ 3515/12 מדינת ישראל נ' שבתאי, פס' 24-25 לפסק-הדין של השופט פוגלמן (נבו 10.9.2013); עש"א (שלום י-ם) 57740-12-15 אופטיקה הלפרין בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, פס' 27-29 (נבו 29.8.2016); עש"א (שלום ת"א) 17221-01-16 מעדני מניה – רשתות סחר 2000 בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 28.3.2016) (להלן: עניין מעדני מניה); עש"א (שלום ת"א) 13404-11-16 בר כל רשתות בע"מ נ' מדינת ישראל, פס' 38-41 (נבו 7.5.2018).

105 Samuel W. Buell, *Criminal Procedure Within the Firm*, 59 STAN. L. REV. 1613, 1620-33 (2007); Andrew Weissmann & David Newman, *Rethinking Criminal Corporate Liability*, 82 IND. L.J. 411, 427-33 (2007); Jennifer Arlen, *The Potentially Perverse Effects of Corporate Criminal Liability*, 23 J. LEGAL STUD. 833 (1994) חביב-סגל, לעיל ה"ש 21, בעמ' 676; משה בורנובסקי "על האכיפה העונשית והפרטית של דיני הגבלים עסקיים" עיוני משפט טו 537, 543-545 (1990); דברי ההסבר להצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 27), התשס"ה-2005, ה"ח הממשלה 582; דברי ההסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999, ה"ח 420, 425-426.

106 דברי ההסבר להצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 28) (עיצום כספי), התשס"ה-2005, ה"ח הממשלה 592.

107 דברי ההסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, לעיל ה"ש 105, בעמ' 426.

108 ההסבר שניתן בהצעת חוק איסור הלבנת הון, שם, הוא שהמנגנון המוצע דומה לזה המוצע בחוקים אחרים.

ההצדקות הניתנות להוספת העיצומים הכספיים בהליכים הסביבתיים רלוונטיות גם לתחומים האחרים שבהם הוספו העיצומים, כגון דיני ניירות-ערך, דיני הגבלים עסקיים, דיני עבודה ועוד. יש מאפיינים דומים בין התחומים, כגון ריבוי העברות הקשורות לרישום ולדיווח, עיסוקם של התחומים בפעילות תאגידית בעיקר, וחשיבותם לפעילות האדם בעידן המודרני. מאפיין בולט שמשותף לתחומים שבהם הוספו עיצומים כספיים, כמו גם כלים מנהליים אחרים, הוא הרתיעה מעלותה של האחריות הפלילית, בשל הסטיגמה הכרוכה בה. תופעת הביוש הפלילי הובילה במקרים רבים לצורך במציאת חלופה להליכים אלו.¹⁰⁹ אומנם, גם להליכים המנהליים יש השלכות של סטיגמה וביוש, אולם עוצמת הפגיעה במסגרתם נמוכה יותר, ואינה כוללת את רוב המרכיבים שהענישה הפלילית כוללת – לא במשמעות הענישה, לא בהשלכות לאחר ביצוע הענישה וגם לא בתפיסה הציבורית.¹¹⁰

4. תקיפה של הטלת העיצום

יש שוני בערכאות השיפוטיות המפקחות על ההחלטה של הגורם המוסמך להטיל עיצום כספי.¹¹¹ תקיפת ההחלטה להטיל עיצום כספי נעשית לעיתים על-ידי פנייה לבית-משפט השלום¹¹² או לנשיא בית-משפט השלום,¹¹³ ואופן הערעור הוא לעיתים בזכות לבית-המשפט המחוזי ולעיתים טעון בקשת רשות ערעור.¹¹⁴ יש חוקים שאין בהם התייחסות

109 שירלי נוה "ביוש והזירה הסביבתית" **משפט ועסקים** כג 627 (2020); רות פלאטור-שנער "ביוש רגולטורי: האם הביוש מתאים לשמש כלי אכיפה בתחום הבנקאי?" **משפט ועסקים** כג 677 (2020); לימור ריזה "ביוש בחסות דיני המס" **משפט ועסקים** כג 721 (2020).

110 Sharon Yadin, *Saving Lives Through Shaming*, 9 HARV. BUS. L. REV. ONLINE 57 (2019); Sharon Yadin, *Regulatory Shaming*, 49 J. ENVTL. LAW 407 (2019).

111 רע"א 7855/17 **המשרד להגנת הסביבה נ' קיבוץ בית אלפא** (נבו 6.8.2019) (להלן: עניין **בית אלפא**). במקרה זה בית-המשפט מתייחס לכמה קבוצות מרכזיות של חוקים שנבדלות זו מזו באופן הגשת הערעור על החלטה בעניין עיצום כספי.

112 לדוגמה, ס' 95(ה) לחוק המאבק בטרור; ס' 25ד(א) לחוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958; ס' 22כ(א) לחוק הגנת הצרכן; ס' 359(א) לחוק החברות; ס' 159(א) לחוק הטיס; ס' 33(א) לחוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017, ועוד.

113 לדוגמה, ס' 22כ(א) לחוק הגנת הצרכן; ס' 109ט(א) לחוק הדואר; ס' 22(א) לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות, התשע"ז-2017; ס' 16טז(א) לחוק התקנים, התשי"ג-1953; ס' 47ד(א) לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה; ס' 16(א) לחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014; ס' 33(א) לחוק לפיקוח על הפעלת צהרונים.

114 ס' 20 לחוק איסור הלבנת הון; ס' 7(י) לחוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), התשס"ה-2005; ס' 95(ה) לחוק המאבק בטרור; ס' 8(ה) לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן; ס' 5ג(ה) לפקודת המסחר עם האויב, 1939.

לאופן הגשת הערעור,¹¹⁵ ואז עולה השאלה אם הערעור הוא ברשות או בזכות. לשאלה אם הערעור הוא בזכות או ברשות יש משמעות ניכרת לעניין המעורבות השיפוטית בהליך הטלתו של העיצום הכספי והגבלת שיקול-הדעת של הגורם המוסמך, שכן ערעורים ברשות אינם ניתנים בנקל, ובכך יש צמצום של האפשרות לבחון בערכאה שיפוטית גבוהה יותר את ההחלטה שניתנה.

יש מקרים שבהם תקיפה של החלטת הממונה להטיל עיצום כספי נעשית באמצעות פנייה לבית-המשפט לעניינים מנהליים¹¹⁶ או לוועדות ערר,¹¹⁷ ויש חוקים שבהם לא נכתב כלל איזה הליך יש לנקוט כדי לתקוף את הטלת העיצום הכספי.¹¹⁸ השוני בדרכי התקיפה של החלטת הגורם המוסמך להטיל עיצום כספי אינו נובע מתפיסה קוהרנטית, ואי-אפשר למצוא לו הסבר ברור בדברי ההסבר של החוקים עצמם.

ג. אתגרים במנגנון העיצומים הכספיים

1. הליך הטלתו של העיצום הכספי

עיצומים כספיים מוטלים על-ידי הגורם המוסמך שנקבע לכך בחקיקה. בהתאם לקבוע בחוק, ככל שלגורם המוסמך יש יסוד סביר להניח כי נעשתה או נעשית הפרה של החוק שניתן להטיל בגינה עיצום כספי, הוא רשאי למסור למפר הודעה על כוונה להטיל עליו עיצום כספי. הודעת הכוונה צריכה להיות מפורטת, ולהכיל נתונים לגבי ההפרה, שיעור העיצום הכספי, מועד תשלומו וזכותו של המפר לטעון טענות בעניין. הדרישה לתשלום העיצום הכספי נשלחת למפר לאחר שניתנה לו זכות טיעון, ולאחר שהממונה שקל את הטיעונים שהמפר הציג לפניו.¹¹⁹ סכום העיצום הכספי קבוע בחקיקה, אך לרוב יש לממונה סמכות להפחית את סכום העיצום הכספי לפי העילות הקבועות בתקנות

115 ראו, לדוגמה, ס' 150 יג(א) לחוק המים; ס' 55(א) לחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות; ס' 16(א) לחוק הפיקדון על מכלי משקה; ס' 44(א) לחוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית.

116 ראו ס' 9, 23(6), 23(8), 32(א1) ו-32(7) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

117 ס' 18 ו-21(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה; ס' 4 יג לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (המפנה לוועדה שהוקמה מכוח ס' 10 לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969).

118 חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995; חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982; חוק הבנקאות (שירות ללקוח); פקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975; חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003; חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013; חוק התכנון והבניה; חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994.

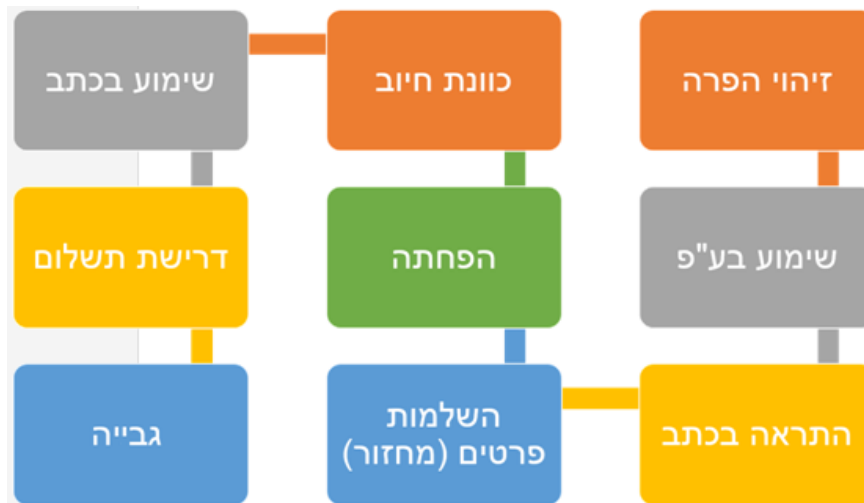
119 ראו, לדוגמה, ס' 50-52 לחוק אוויר נקי.

הרלוונטיות ובהתאם לשיעור ההפחתה שנקבע בהן. ההליך המפורט בהוראות החוק מקנה לממונה שיקול-דעת רחב בכל אחד משלביו, ואינו קובע גורמים מעורבים נוספים בהליך, כך ששיקול-דעתו של הממונה הוא בלעדי. החוק גם אינו מגביל את שיקול-דעתו של הממונה בשלב בחינתן של טענות המפר ובעצם ההחלטה אם להטיל את העיצום לאחר שלב הטיעון. גם לגבי מנגנון ההפחתה, כפי שנפרט בהמשך, החוק אינו קובע מהו מרחב שיקול-הדעת, ומשאיר מקום רב לפרשנות של הגורם המוסמך ומקבל ההחלטות.

נוסף על כך, נושאים רבים שקשורים להליך הטלתו של העיצום הכספי לא הוסדרו בחקיקה, כגון לוחות-הזמנים של ההליך, אופן העברת המידע בדבר ההפרה וזיהוי ההפרה, גורמים מעורבים נוספים וכולי. נושאים אלו ראוי לעגן למצער בנוהלי עבודה או בהוראות מנהליות, אך נראה כי בפועל, כפי שנרחיב בהמשך, קיימים נהלים מעטים בלבד העוסקים במנגנון הטלתו של העיצום הכספי.

תרשים 3 מתאר את הליך הטלתו של העיצום הכספי בחקיקה הסביבתית, כפי שעולה מהחוק ומהנוהג הקיים במשרד להגנת הסביבה.

תרשים 3: סכמה תיאורית של הליך הטלתו של עיצום כספי



כתוצאה מהעדר הוראות ברורות בחקיקה באשר להליך הטלתו של העיצום הכספי והעדר נהלים כתובים לגבי כל אחד מהחוקים, נוצרה "תורה שבעל-פה", אשר נקבעת

על-ידי גורמי המנהל בעלי הסמכות הרלוונטית. כאן נתמקד בבחינת שיקול-הדעת של הממונים בחוקים הסביבתיים, אשר יהוו את מקרי-הבוחן.¹²⁰ לגבי רוב החוקים הסביבתיים אין נוהלי עבודה מסודרים. יש ארבעה חוקים סביבתיים שלגביהם נכתבו נוהלי עבודה,¹²¹ אך גם נהלים אלו אינם כוללים תורת הפעלה סדורה, ולעיתים הם מוסיפים הוראות וכללים מהותיים שאין להם מקור בחוק.¹²² בנהלים יש התייחסות להליך הטלת העיצום ולבדיקות שעל הגורם המוסמך לערוך לפני הטלת העיצום הכספי.¹²³ אך גם בהם קיים חסר משמעותי בכל הקשור לאופן הפעלת שיקול-הדעת על-ידי הגורם הממונה, ולא נקבעו בהם מנגנוני פיקוח ובקרה. לכן המעקב אחר פעולות הרשות והביקורת על הליך הטלת העיצום מוגבלים ומעוררים קושי לא-מבוטל, שכן הגורם המנהלי קובע לעצמו את מרבית הנורמות ללא מעורבות של המחוקק או בתי-המשפט וללא ביקורת גלויה ואפקטיבית. בהקשרים של חוקים סביבתיים שאין לגביהם נוהל סדור וכתוב, ההליך מתנהל כתורה שבעל-פה, ואינו ידוע לציבור ולגורמים המפוקחים. העדר כללים כתובים עלול להוביל לאופן התנהלות שונה של הגורמים המוסמכים וליצירת הליך אכיפתי לא-אחיד שתלוי בזהות הגורם המוסמך ובנוהג הקיים באותו משרד או באותה מחלקה. מכיוון שהנהלים הם מערך משלים לחקיקה, יש הכרח לקבוע נוהל עבודה אחיד, על-מנת ליצור בהירות וודאות בהליך הטלתם של העיצומים הכספיים.

120 הליך הטלתו של העיצום הכספי מתואר כאן ביחס לחקיקה הסביבתית בלבד, בהתחשב בעובדה שהוא אינו מוגדר בחקיקה, אלא בנוהלי עבודה פנימיים והנחיות פנימיות של המשרדים, אשר תיאורם מצריך בירור פרטני ממושך. לנוכח זאת קיימנו כמה פגישות עם בעלי-תפקידים במשרד להגנת הסביבה המלווים את התחום, וקיבלנו מהם את נוהלי עבודה, אשר מהווים את הבסיס לחלק זה בפרק.

121 נוהל המשרד להגנת הסביבה "נוהל לעניין מתן הודעה על כוונת חיוב בעיצום כספי ודרישת תשלומו לפי סעיפים 5א–5ג לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח–1988" (11.8.2010) (להלן: נוהל מניעת זיהום הים); נוהל המשרד להגנת הסביבה 0001.01.011 "נוהל הטלת עיצומים כספיים לפי סעיפים 14ב–14ד, לחוק החומרים מסוכנים, התשנ"ג–1993" (19.6.2013) (להלן: נוהל חומרים מסוכנים); נוהל המשרד להגנת הסביבה "נוהל הטלת עיצומים כספיים לפי פרק ה' לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב–2012" (2.8.2015) (להלן: נוהל פליטות והעברות לסביבה); נוהל הטלת עיצומים כספיים לפי חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (21.8.2018) (להלן: נוהל הדברה).

122 ראו, למשל, את ההוראות בעניין בחירת כלי האכיפה בנוהל מניעת זיהום הים, שם, וכן את ההגדרה בנוהל חומרים מסוכנים ובנוהל פליטות והעברות לסביבה, לעיל ה"ש 121, של גורמים מעורבים נוספים שאינם מופיעים בחוק, כגון הגורמים המקצועיים והיועץ המשפטי, כגורמים שממליצים על הטלת העיצום כספי לפני הגורם המוסמך בחקיקה ואשר להמלצתם ניתן משקל רב בהחלטה אם להטיל את העיצום.

123 לנוהל מניעת זיהום הים, לעיל ה"ש 121, בס' ה'; נוהל פליטות והעברות לסביבה, לעיל ה"ש 121, בס' 6 ו-6א; נוהל חומרים מסוכנים, לעיל ה"ש 121, בס' 6 ו-6א; נוהל הדברה, לעיל ה"ש 121, בס' ה'.

2. שיקול-הדעת של הגורם המנהלי

מנגנון העיצומים הכספיים מקנה שיקול-דעת משמעותי לפקידי המנהל. שיקול-דעת זה כפוף לביקורת שיפוטית מוגבלת בלבד, בניגוד לשיקול-הדעת המוקנה לרשויות התביעה במסלול הפלילי. יתר על כן, כפי שנראה בהמשך, שיקול-הדעת המנהלי הרחב הקיים בהליך הטלת העיצומים אינו כפוף לכללים פורמליים. הגורם המנהלי נהפך למקבל ההחלטות המרכזי בהליך האכיפה, במקום הערכאות השיפוטיות. שיקול-הדעת הרחב של הגורם המוסמך בא לידי ביטוי גם בחלופות הקבועות בחקיקה להטלת העיצום הכספי, כגון מנגנון ההתראה המנהלית, שהממונה רשאי לנקוט במקום הודעה על כוונת חיוב בעיצום כספי,¹²⁴ וכן המנגנון של התחייבות ועירבון,¹²⁵ המאפשר לממונה להציע למפר – בהתאם לנוהלי ביצוע שנקבעו באישור היועץ המשפטי לממשלה – להגיש התחייבות בכתב להימנע מההפרה, בצירוף עירבון, במקום לשאת בעיצום כספי.¹²⁶ גובה העירבון הוא כגובה העיצום הכספי שהיה אפשר להטיל בגין אותה הפרה, בהתחשב בהוראות לעניין הפחתה¹²⁷ או בהתאם לקביעת הממונה או עד לגובה הקנס הקבוע לאותה עברה.¹²⁸

שיקול-הדעת של בעל הסמכות משתרע הן על הבחירה בין הערוץ הפלילי לערוץ המנהלי והן על ההחלטה בנוגע לשיעור הסנקציה שתוטל על המפר בערוץ המנהלי. כך, למשל, חוק אוויר נקי קובע כי התקנה, החזקה או הפעלה של מקור פליטה ללא היתר או בניגוד לתנאי מהוות עברה פלילית וכן עילה להטלת עיצום כספי. החוק אינו קובע, עם זאת, כיצד לבחור בין הערוץ הפלילי למנהלי, ומשאיר זאת לשיקול-דעתו של הממונה.¹²⁹ באשר לשיעור העיצום שיוטל על המפר, הגורם המנהלי יכול להשפיע עליו בצורה ניכרת בדרך של שיוך ההפרה לסעיפים שונים בחוק. כך, למשל, בהקשר של חוק אוויר נקי, הממונה יכול להשפיע על שיעור העיצום על-ידי סיווג ההפרה תחת סעיפים

124 ס' 16 יב לחוק התקנים; ס' 22 יג לחוק הגנת הצרכן; ס' 48 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018; ס' 47 ב לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה (בחוק זה לא קבוע המנגנון המלא של "התראה מנהלית", אך גם בו ניתנה אפשרות למסור למפר התראה לפני הטלת עיצום כספי); ס' 44 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019; ס' 6 טז לפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972; ס' 14 יא לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט–1979; ס' 60 יד לפקודת הרוקחים [נוסח חדש].

125 ס' 17 ה לחוק התקנים; ס' 22 טז לחוק הגנת הצרכן; ס' 44 לחוק שירותי תשלום וס' 60 יז לפקודת הרוקחים [נוסח חדש].

126 ליו ברלב-מונטיליו עיגון אכיפה חלופית בחקיקה – עקרונות מנחים 28 (משרד המשפטים 2018).

127 ראו, לדוגמה, ס' 22 טז(ד) לחוק הגנת הצרכן.

128 ראו, לדוגמה, ס' 17 ה(ב) לחוק התקנים.

129 ס' 53(א)(2), 61(א) ו-63(א)(3) לחוק אוויר נקי.

53(א) או 53(ב) לחוק. לדוגמה, אי-הקמה של תחנת ניטור יכולה ליפול תחת הסעיף של אי-קיום הוראות לגבי הקמה או הפעלה של תחנת ניטור אוויר¹³⁰ או תחת ההוראה הכללית של הפעלה או החזקה של מקור פליטה ללא היתר.¹³¹ בהקשר זה ראוי לציין כי יש דמיון מסוים בין שיקול-הדעת המנהלי לגבי עיצומים כספיים לבין שיקול-הדעת בהקשר של הנחיות מנהליות, שלגביהן נקבע כי מעמדן אינו מחייב וניתן לסטות מהן לפי נסיבות העניין ושיקולים ענייניים.¹³² הדעה הרווחת היא שאין לכבול את שיקול-הדעת של הרשות באמצעות ההנחיות המנהליות.¹³³ בפסיקה ניכרת מגמה של חיזוק מעמדן של ההנחיות המנהליות, במובן זה שהרשות חייבת למלא אחר ההנחיה המנהלית אלא אם כן קיימת סיבה מספקת לסטות ממנה. כאשר רשות מנהלית סוטה מהנחיה, מוטל עליה נטל הראיה להוכיח כי הנימוקים לכך היו מספקים.¹³⁴ ההנחיות המנהליות מכונות "נורמות גמישות",¹³⁵ מאחר שתחיקתן אינה כרוכה בפרוצדורה דיונית, כגון פרסום ברשומות.¹³⁶ עם זאת, שיקול-הדעת בעיצומים הכספיים רחב עוד יותר מזה המתואר לגבי הנחיות מנהליות, והוא גם בולט בחידוש שבו יחסית להליך הפלילי (ששימש כלי האכיפה המרכזי בעבר), אשר מפוקח ומוסדר באופן אינטנסיבי.

חוסר בנהלים סדורים יוצר אתגר נוסף של העדר רף ראייתי קבוע לרשויות והסתמכות על מבחן הסבירות, שכן פקודת הראיות אינה חלה על רשויות המנהל. יש התייחסות בפסיקה לתשתית ראייתית ומבחנים שעל הרשות המנהלית לעמוד בהם, כגון איסוף הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה ואופן פעולה סביר לפי מהות סמכותה של הרשות.¹³⁷ בהקשר זה יש להבחין בין מקרה שגרת, שבו מומחיותה של הרשות והידע שנצבר אצלה מספיקים כתשתית ראייתית, לבין מקרים מורכבים, שבהם מוטלת על הרשות החובה לחקור, לאסוף מידע מגופים אחרים ואף לבקש חוות-דעת ממומחים.¹³⁸ בספרות ובפסיקה יש התייחסות גם לשיקולים שעל הרשות לשקול.¹³⁹ בין היתר עליה

130 שם, בס' 53(ב)(1).

131 שם, בס' 53(א)(2).

132 בג"ץ 6867/96 המועצה המקומית כפר-כנא נ' שר הפנים, פ"ד נב(3) 111, 114 (1998).

133 יואב דותן הנחיות מנהליות 384–399 (1996).

134 בג"ץ 160/58 שניידר נ' מנהל רשות הפיתוח, פ"ד יג 891, 894 (1959); בג"ץ 60/63 אליהו נ' "עמידר" החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, פ"ד יז 1973 (1963); בג"ץ 47/91 נימן נ' פרקליטות המדינה, פ"ד מה(2) 872 (1991).

135 יואב דותן "פרסום הנחיות מנהליות" משפט וממשל ג 475, 476–542 (1996).

136 שם, בעמ' 476.

137 בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1995).

138 בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 49 (1983).

139 זמיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 744; בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991).

לבחון את אמינות הנתונים, אולם באפשרותה לשקול גם ראיות שאינן קבילות בכית-משפט, כגון עדות-שמיעה.¹⁴⁰ ככל שלהחלטתה של הרשות המנהלית יש השלכות חמורות יותר על האדם שבעניינו התקבלה ההחלטה, יש לדרוש רף ראיות גבוה יותר.¹⁴¹ פן נוסף במנגנון העיצום הכספי המאפשר שיקול-דעת רחב לגורם המוסמך הוא האפשרות להפחית את סכום העיצום הכספי בהתקיים נסיבות מסוימות, כמפורט בתקנות ההפחתה הרלוונטיות.¹⁴² אפשרות ההפחתה ייחודית לכלי האכיפה של עיצומים כספיים, ואינה קיימת במנגנונים מנהליים אחרים, כגון קנסות מנהליים.¹⁴³ המועדים לקביעת ההפחתות וההוראות בנושא אינם קבועים בחקיקה, אלא בנהלים פנימיים של משרדי הממשלה, ככל שקיימים, דוגמת הנהלים של המשרד להגנת הסביבה.¹⁴⁴

140 בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337, 357 (1972).

141 שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9.

142 בחוקים שבהם לא נקבעה בחקיקה הראשית אפשרות להפחית את סכום העיצום הכספי אין אפשרות להפחתה על-ידי הגורם המוסמך. מבדיקת תקנות ההפחתה המטפלות בחוקים סביבתיים עולה כי יש 9 תקנות הפחתה, מן השנים 2010–2017, הנוגעות ב-9 מבין 16 החוקים הסביבתיים שיש בהם עיצומים כספיים: תקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התש"ע-2010; תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (הפחתה של סכום העיצום הכספי), התשע"א-2010; תקנות להסדרת הטיפול באריות (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"א-2011; תקנות אוויר נקי (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ב-2011; תקנות הפיקדון על מכלי משקה (הפחתה של סכום העיצום הכספי ופריסת תשלומים), התשע"ב-2011; תקנות למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ב-2011; תקנות הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם) (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ד-2013; תקנות לטיפול סביבתי בציד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות (הפחתה של סכומי עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ד-2014; תקנות הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ז-2017. יש 7 חוקים סביבתיים המכילים עיצום כספי שלא נקבעו לגביהם תקנות הפחתה כלל: חוק המים (שבו נקבע אומנם בס' 150 כי מנהל הרשות הממשלתית רשאי להטיל עיצום כספי מופחת ככל שנקבעו כללים והוראות לכך על-ידי מועצת הרשות הממשלתית, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אך לא נקבעו לגבי תקנות), חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, חוק תאגידי מים וביוב, פקודת המכרות, חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע וחוק משק הגז הטבעי.

143 להלן כמה דוגמאות של חוקים סביבתיים שבהם נקבעו קנסות מנהליים: חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956; חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים); חוק למניעת שריפות בשדות, התש"י-1949; חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים; חוק המים; פקודת היערות; פקודת הדיג. בחוקים אלו אי-אפשר להפחית את הסכום שנקבע לתשלום בגין קנס מנהלי.

144 נוהל חומרים מסוכנים, לעיל ה"ש 121, קובע כי המנהל יכול להפחית את העיצום הכספי בהתאם לתקנות ההפחתה לאחר שישקול את טיעוני המפר. כך גם בנוהל פליטות והעברות לסביבה, בנוהל הדברה ובנוהל מניעת זיהום הים, לעיל ה"ש 121.

דוגמה מובהקת לשיקול-הדעת הרחב שמוקנה לממונה בהכרעה בדבר שיעור הסנקציה מצויה בתקנות ההפחתה המתייחסות לחוק אוויר נקי.¹⁴⁵ סעיף 2 לתקנות קובע את התנאים שלפיהם הממונה רשאי להפחית למפר את סכום העיצום. תנאים אלו מעניקים לממונה שיקול-דעת רחב ביותר בקביעת הפחתה. כך, למשל, על-פי תקנה 2(א)(3), אפשר לקבוע הפחתה אם "המפר הפסיק את ההפרה מיוזמתו ודיווח עליה לממונה". התקנה אינה מתייחסת לסוג הדיווח ולהיקפו, ואינה מגדירה מהי יוזמה של המפר. דוגמה נוספת היא ההוראה בתקנה 2(א)(4), שלפיה אפשר לקבוע הפחתה אם "המפר נקט פעולות למניעת הישנות ההפרה ולהקטנת הנזק, והכל להנחת דעתו של הממונה". הוראה זו מקנה שיקול-דעת רחב לממונה בקביעה אם הפעולות שנקט המפר אכן מזכות בהפחתה. הוראת הפחתה נוספת, שנפוצה בחוקים רבים בהקשר של מפר יחיד, היא "נסיבות אישיות המצדיקות הפחתה של העיצום הכספי". החוק אינו קובע כללים ביחס לנסיבות אישיות אלה שמצדיקות הפחתה, ומשאיר זאת לשיקול-דעתו של הממונה.

עיון בתקנות הפחתה שהותקנו בהקשר של חוקים אחרים, לא-סביבתיים,¹⁴⁶ מעלה תמונה דומה: נוסחן מותיר שיקול-דעת רחב לגורם המנהלי, ובכך מאפשר לו לרוקן מתוכן את הוראות החוק באמצעות הפחתה משמעותית מאוד של סכום העיצום הכספי. עילות ההפחתה בתקנות אלו דומות ברובן לעילות ההפחתה הסביבתיות – נסיבות אישיות של המפר, שיתוף-פעולה שלו, העדר הפרות קודמות, הפגנת נכונות להימנע מהפרות בעתיד על-ידי נקיטת פעולות נדרשות, הפסקת ההפרה מיוזמתו של המפר ועוד.¹⁴⁷ תקנות ההפחתה מבקשות לעודד את הגורם המפר לתקן את הליקויים בעצמו, ולכן ככל שנעשו פעולות לתיקון הליקויים, יהיה המפר זכאי להפחתה.¹⁴⁸

145 תקנות אוויר נקי (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים).

146 לגבי חוקים לא-סביבתיים מצאנו 23 תקנות הפחתה של עיצומים כספיים, שנקבעו בשנים 2007–2018. בסך-הכל יש אם כן 32 תקנות הפחתה של עיצומים כספיים (9 שמתייחסות לחוקים סביבתיים ו-23 שמתייחסות לחוקים לא-סביבתיים).

147 הוראות כאלה קבועות, למשל, בתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (הפחתה של סכומי העיצום הכספי), התשע"ז–2017; בתקנות הרוקחים (הפחתה של סכום עיצום כספי), התשע"ו–2016; בתקנות קידום התחרות בענף המזון (הפחתה של סכום העיצום הכספי בשל אי-הצגת שקיפות מחירים), התשע"ו–2016; בתקנות הגנת הצרכן (הפחתה של סכומי העיצום הכספי), התשע"ה–2014; ובתקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"א–2011.

148 ראו תקנות קידום התחרות בענף המזון (הפחתה של סכום העיצום הכספי בשל אי-הצגת שקיפות מחירים); תקנות המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (הפחתה של העיצום הכספי לתאגיד בנקאי), התשע"ב–2011; כללי הבנקאות (שיעורי הפחתה מרביים של סכומי העיצום הכספי), התשע"א–2011.

בתקנות ההפחתה המתייחסות לחוקים הסביבתיים ניתנת גם אפשרות להתחשבות במחזור העסקאות של המפר לצורך מתן הפחתה.¹⁴⁹ עילה זו נפוצה פחות בתקנות ההפחתה המתייחסות לחוקים הלא-סביבתיים,¹⁵⁰ אך בתקנות אלו יש נסיבות הפחתה אחרות, המתייחסות לחוסנו הכלכלי של המפר וכן להסתמכות על בעל מקצוע.¹⁵¹ במקרים שבהם חלות על המפר כמה נסיבות הפחתה במצטבר, הממונה אף רשאי להפחית מסכום העיצום את השיעורים המצטברים. בחוקים מסוימים נקבע כי שיעור ההפחתה המצטבר לא יעלה על 50% עד 90% מסכום העיצום, לפי הקבוע בתקנות.¹⁵² בתקנות לפי חוקים אחרים, שבהן אין הגבלה על סכום ההפחתות המצטבר,¹⁵³ הגורם הממונה יכול לכאורה להפחית את כל סכום העיצום הכספי, ובכך לרוקן את החוק מתוכן.

149 ראו תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (הפחתה של סכום העיצום הכספי), תקנות הפיקדון על מכלי משקה (הפחתה של סכום העיצום הכספי ופריסת תשלומים), תקנות אוויר נקי (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות להסדרת הטיפול באריות (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם) (הפחתה של סכומי עיצום כספי) ותקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים).

150 עילה זו מופיעה רק בתשעה חוקים לא-סביבתיים, כגון תקנות הגנת הצרכן (הפחתה של סכומי העיצום הכספי), תקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי), תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (הפחתה של סכומי העיצום הכספי) ותקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי).

151 ראו, לדוגמה, ס' 2(5) לתקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי), הקובע כי ככל שלהטלת העיצום הכספי יש השפעה שלילית על המשך פעילותו של המפר, בשל היחס הגבוה בין סכום העיצום הכספי לבין המדד שעליו החליטה הרשות להערכת מצבו הכלכלי של המפר – לרבות מחזור הפעילות השנתי שלו או ההון העצמי לגבי מפר שהוא תאגיד, וההכנסה או ההון לגבי מפר שהוא יחיד – תתאפשר הפחתה בשיעור של עד 50%. סעיף הפחתה ייחודי נוסף מופיע בס' 1(א)(4) לתקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי), הקובע כי אם המעסיק המפר הסתמך על בדיקות תקופתיות שנערכו על-ידי בודק שכר מוסמך ואשר לפיהן הוא לא הפר את חובות, תתאפשר הפחתה בשיעור של 30%.

152 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (הפחתה של סכומי העיצום הכספי) – 90%; תקנות היבוא והיצוא (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ח–2018 – 90%; תקנות הרוקחים (הפחתה של סכום עיצום כספי) – 70%; תקנות להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (הפחתה של סכום עיצום כספי), התשע"ד–2014 – 50%; תקנות רישוי שירותי התעופה (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"א–2011 – 50%; תקנות קידום התחרות בענף המזון (הפחתה של סכום העיצום הכספי בשל אי-הצגת שקיפות מחירים) – 50%; כללי הבנקאות (שיעורי הפחתה מרביים של סכומי העיצום הכספי) – 85%; תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה (הפחתה של סכום העיצום הכספי) – 50% (למעט לגבי מזמין שירות שבו אין הגבלה); ותקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (הפחתה של סכום העיצום הכספי) – 50%.

153 ראו תקנות הגנת הצרכן (הפחתה של סכומי העיצום הכספי) ותקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי).

מנגנון ההפחתה כולל פריסת תשלומים,¹⁵⁴ וגם כאן הגורם המוסמך הוא אשר מוקנה לו שיקול-הדעת. השגה על שיעור ההפחתה ניתן להגיש כחלק מההליך המשפטי שנפתח (אם נפתח) נגד דרישת התשלום.¹⁵⁵ מהפסיקה עולה כי הסמכות להפחית את שיעור העיצום הכספי היא נגזרת של העילות המפורטות בתקנות ההפחתה, וכי בית-המשפט צריך להתערב רק בנסיבות של החלטה בלתי-סבירה או מוטעית של הממונה, אשר לא ביצע הפחתה לפי העילות.¹⁵⁶ ככל שאין תקנות הפחתה, הגורם המוסמך אינו יכול לקבוע סכום עיצום כספי הנמוך מהקבוע בחוק.¹⁵⁷

מנגנון ההפחתה מובנה כאמור באופן שמעניק שיקול-דעת רחב לגורם המוסמך, אשר מחליט על החלת עילות ההפחתה על המפר ועל שיעור ההפחתה המצטבר. הניסוח הרחב של עילות ההפחתה – למשל, "נסיבות אישיות", "רצון להימנע מהפרה" או "נקיטת פעולות" – יוצר חוסר אחידות בפרשנות המוענקת להן על-ידי הגורמים המוסמכים השונים. חוסר הבהירות עלול גם להוליד השפעות חיצוניות, בין היתר על רקע היכרות של הגורם המוסמך עם המפר. קושי נוסף במנגנון הוא העדר הוראות והנחיות כתובות בדבר הפרוצדורה למתן ההפחתה. הוראות אלו התפתחו כתורה שבעל-פה, ואין כמעט התייחסות לכך בנהלים האמורים. מסמך ההנחיות שנכתב על-ידי משרד המשפטים,¹⁵⁸ ואשר נתייחס אליו בהמשך, אינו נותן מענה לקשיים האמורים, ויש בו התייחסות בסיסית בלבד להחלת המנגנון,¹⁵⁹ ללא מתן פרשנות ברורה לעילות ההפחתה

154 ראו, לדוגמה, תקנות לטיפול סביבתי בצידור חשמלי ואלקטרוני ובסוללות (הפחתה של סכומי עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות הפיקדון על מכלי משקה (הפחתה של סכום העיצום הכספי ופריסת תשלומים), תקנות אוויר נקי (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות להסדרת הטיפול באריזות (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), תקנות רישוי שירותי התעופה (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים) ותקנות הטיס (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"א–2011.

155 עניין ברן, לעיל ה"ש 54, בפס' 35.

156 עמ"ן (שלום ת"א) 56830-11-13 א.פ. עיצובים נ' המשרד להגנת הסביבה (נבו 27.5.2014).

157 עת"ם (מנהליים ת"א) 4773-03-11 יהודה רשתות פלדה בעמ נ' השר להגנת הסביבה, פס' 9–10 (נבו 6.12.2012).

158 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126.

159 שם, בעמ' 25, 33 ו-35, יש התייחסות לכך שבשלב שבו יוצאת הודעה על הכוונה להטיל עיצום כספי יש לתת הפחתה ככל שידועה לממונה עילה המצדיקה אותה (כגון אי-ביצוע הפרות קודמות, תיקון ליקויי ההפרה וכדומה), ובשלב ההודעה למפר על הטלת העיצום בפועל הוא יכול לבקש הפחתה מהממונה לפי העילות הקבועות בחוק, וזאת בפרק-הזמן שבו ניתן לערער על החלטת הממונה, קרי, בתוך שלושים ימים ממועד מסירת ההודעה על הכוונה להטיל עיצום כספי. ראו גם בדוגמאות המובאות לעיל בה"ש 152.

וללא קביעת פרוצדורה אחידה להפעלה על-ידי הגורמים המוסמכים להטיל את העיצום. במצב השורר כיום, הוראות ההפחתה עלולות לרוקן מתוכן את העיצום הכספי וליצור אי-שוויון וחוסר אחידות באכיפה.

שיקול-הדעת הרחב של הגורם המנהלי מעלה גם חשש למעורבות של הדרג הפוליטי שתחרוג מגבולות ההשפעה המקובלת של הדרג הנבחר ותוביל לעיוות שיקול-הדעת של הדרג המקצועי, שהוא אבן-יסוד באסדרה השלטונית והמנהלית בתחומים המקצועיים.¹⁶⁰ חשש נוסף שמתעורר לנוכח שיקול-הדעת הרחב של הגורם המנהלי הוא להיווצרות שבי אסדרתי (regulatory capture), דהיינו, מצב שבו מקבל ההחלטות פועל לטובת קבוצות-עניין מסוימות בניגוד לאינטרס הציבורי.¹⁶¹ בהקשר של החקיקה הסביבתית, שאנו מתייחסים אליה כאל מקרה-בוחן, חשש זה עולה אף ביתר שאת כאשר מעורבים בעלי הון, תאגידים חזקים וקבוצות-עניין המושפעים מהאסדרה. גורמים אלו אינם משרתים את רווחת הציבור, ופועלים על-מנת להשפיע על הליכי האסדרה בתחומים הנוגעים בהם.¹⁶²

לסיכום, שיקול-הדעת הרחב שניתן לגורם המנהלי במסגרת מנגנון העיצומים הכספיים בא לידי ביטוי בהחלטה אם לפנות למסלול האכיפה המנהלי או הפלילי, בבחירה בין חלופות האכיפה המנהליות השונות המצויות בחקיקה, בפרקי-הזמן הארוכים יחסית לביצוע הפעולות בהליך הטלת העיצום, בהכרעה אילו עילות הפחתה לווונטיות למקרה ובקביעת שיעור ההפחתה הנגזר מהן. כפי שנרחיב בהמשך, עמדתנו ביחס לשיקול-הדעת הרחב שמסור לרשויות המנהל במסגרת הכלי של עיצומים כספיים היא מורכבת. מחד גיסא, אנו סבורים כי העדר ביקורת שיפוטית על הפעלת הכלי בהיקף דומה לזה המתקיים במסלול הפלילי, כמו-גם הקסר בהסדרה מפורטת בחוק, פותחים פתח לשרירות מנהלית ולשבי אסדרתי, ולפיכך אנחנו ממליצים בהקשר זה על הסדרה מפורטת יותר ורוחבית של הפעלת הכלי. מאידך גיסא, אנחנו ממליצים על הרחבת שיקול-הדעת המנהלי בהקשר של תורת האכיפה הכללית, בפרט בכל הקשור לבחירה בין מסלול האכיפה הפלילי למסלול המנהלי במסגרת "האסדרה המגיבה".

3. פיקוחו של בית-המשפט על שיקול-הדעת בהטלת עיצומים כספיים

160 יובל רויטמן "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 425, 454, 456 (משפט, חברה ותרבות, ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים 2016).

Ian Ayres & John Braithwaite, *Tripartism: Regulatory Capture and Empowerment*, 161 16 LAW & SOC. INQUIRY 435 (1991); Ernesto Dal Bó, *Regulatory Capture: A Review*, 22 OXFORD REV. ECON. POL'Y 203 (2006).

Michael T. Maloney & Robert E. McCormick, *A Positive Theory of Environmental Quality Regulation*, 25 J.L. & Econ. 99, 108 (1982).

אתגר נוסף במנגנון העיצומים הכספיים טמון בפיקוח המוגבל על שיקול-הדעת הרחב של הגורם המוסמך להטיל עיצומים כספיים. פיקוח זה אמור להיעשות על-ידי בתי-המשפט, אולם אלה מתקשים בכך, שכן הם מתייחסים לשיקול-הדעת של הגורם המנהלי כאל סמכות רחבה,¹⁶³ ובהתאם לכך נוקטים משנה זהירות לפני שהם מתערבים בהחלטות מנהליות על הטלת עיצום כספי, ופועלים בריסון מוגבר כאשר ההחלטה עונה על התנאים הקבועים בחוק. בתי-המשפט אינם נוטים להתערב בהחלטת הגורם המנהלי להטיל עיצומים כספיים, אלא אם כן הם מצאו בה פגם היורד לשורשו של עניין.¹⁶⁴ בהשוואה להליך הפלילי, ההליך המנהלי נתפס על-ידי בית-המשפט כהליך פשוט יותר, המאפשר אכיפה מהירה וזולה יותר.¹⁶⁵ בית-המשפט התייחס לכך בהליך של ניירות-ערך בדברו על הצורך בהוכחת יסוד נפשי של רשלנות. בפסק-דין **אפריקה ישראל** אומר בית-המשפט כי חלק ממטרת ההליך המנהלי היא חיסכון במשאבים הכרוכים בניהולו של הליך פלילי נגד חברה או אדם פרטי, ולכן יש להמעיט בהתערבות בו.¹⁶⁶

בהתייחסו לשורה של מקרים שבהם הפרה חברת רכבת ישראל את התנאים לקבלת היתר רעלים,¹⁶⁷ אפיין בית-המשפט את העיצומים הכספיים ככלי "אזרחי-עונשי",¹⁶⁸ והדגיש את יתרונותיו של ההליך המנהלי על ההליך הפלילי.¹⁶⁹ בהתאם לכך קבע בית-המשפט כי היקף התערבותו של בית-משפט לעניינים מנהליים בשיקול-דעתה של הרשות המוסמכת בכל הנוגע בהטלת עיצום כספי יהיה מצומצם.¹⁷⁰

דוגמה נוספת עלתה בהקשר של חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת). במסגרת עבודות תשתית להרחבת נמל בחיפה הטיל תאגיד פסולת בים בניגוד לתנאי ההיתר שניתן לו, והטלת הפסולת יצרה כתם גדול במי הים הסמוכים לפתחו של נמל חיפה וגרמה נזק רב. אף-על-פי-כן נמנע בית-המשפט מהרשעת התאגיד. בהתייחסו לנושא המעבר מאכיפה פלילית למנהלית, העיר בית-המשפט כי ייתכן שמלכתחילה לא היה

163 עניין **דרך הים התפלה**, לעיל ה"ש 101, בפס' 25–26; עת"ם (מנהליים י-ם) 50882-06-14 **כרומגן שער העמקים (2000) בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה** (נבו 11.9.2014) (להלן: עניין **כרומגן**).

164 עת"ם (מנהליים י-ם) 33553-01-13 **התחנה המרכזית בירושלים (נהול) 1966 בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה** (נבו 2.12.2014); עש"א (שלום ת"א) 47438-11-15 **טיב טעם רשתות בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** 8–9 (נבו 11.1.2017) (להלן: עניין **טיב טעם**); עש"א (שלום ת"א) 4316-09-16 **עזריאלי אי קומרס בע"מ נ' משרד הכלכלה והתכנון** (נבו 24.4.2017).

165 קנת מן וניצן וולקן "סמכויות החקירה אל מול הזכות להימנע מהפללה עצמית בהליך האכיפה המנהלי ברשות ניירות-ערך" **תאגידים** ח(1) 3, 4 (2011).

166 עניין **אפריקה ישראל**, לעיל ה"ש 56, בפס' 31 ו-35.

167 עניין **רכבת ישראל**, לעיל ה"ש 98.

168 שם, בפס' 38.

169 שם, בפס' 39.

170 שם, בפס' 16.

מקום לנקיטת הליך פלילי נגד נושאי-המשרה בתאגיד, משום שלא בכל המקרים ההליך הפלילי הוא האמצעי האפקטיבי והמתאים לאכיפה של דיני איכות הסביבה. אמצעי אפקטיבי יותר למאבק בעברות הנוגעות באיכות הסביבה, אליבא דבית-המשפט, הוא דרך כיסום של העסקים והתאגידים המזהמים, קרי, באמצעים מנהליים, שאחד מהם הוא הטלת עיצומים כספיים (עקרון "המזהם משלם").¹⁷¹

אחת הטענות העולות היא כי בשל העובדה שהסנקציה המוטלת במסגרת ההליך המנהלי פחותה מזו המוטלת במישור הפלילי, נכון לאפשר שיקול-דעת רחב לגורם המנהלי, במיוחד כאשר מדובר בעניין שבמומחיות.¹⁷² בפסק-דין שעסק בהטלת עיצום כספי על חברת אוטובוסים בגין זיהום אוויר, כתב השופט פוגלמן כי למרות הצורך להתערב בהכרעות מנהליות שטמונה בהן השפעה רבה, מתחם שיקול-הדעת של הגורם המנהלי בהקשר של עיצומים כספיים הוא "רחב ביותר", גם בשל מאפייניו המקצועיים.¹⁷³

נראה, אם כן, כי ככל שאין פגמים מהותיים בשיקוליה של הרשות, העולים כדי שיקולים זרים, שרירות, הפליה, חוסר סבירות או פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי,¹⁷⁴ בית-המשפט לא יחליף את שיקול-דעתה של הרשות המנהלית בשיקול-דעתו שלו, במיוחד כאשר מדובר בתחום שבמומחיותה של הרשות המנהלית.¹⁷⁵

ד. המעבר לעיצומים כספיים בראי התיאוריה המשפטית

ההטמעה של מנגנון העיצומים הכספיים בשורה ארוכה של חוקים בישראל העניקה לו תפקיד מרכזי במערכת האכיפה האסדרתית. התפתחות זו הצריכה בחינה מחודשת של מכלול כלי האכיפה הקיימים ושל האופן שבו נוכל לעשות בהם שימוש.¹⁷⁶ כפי שנראה בפרק זה, השינוי האמור במערכת האכיפה בישראל נעשה ללא חשיבה סדורה בנוגע ליחס שבין מנגנון העיצומים לכלים אחרים, ובפרט לכלי אכיפה פליליים, ובהתעלם מחשיבה תיאורטית קיימת בתחום.¹⁷⁷

171 עניין **חברת נמלי ישראל**, לעיל ה"ש 103, בפס' 11 לפסק-הדין של השופט עמית.

172 עניין **אפריקה ישראל**, לעיל ה"ש 56.

173 ע"מ 430/20 **המשרד להגנת הסביבה נ' קווים תחבורה ציבורית בע"מ**, פס' 13 (נבו) (16.3.2021).

174 עניין **מעדני מניה**, לעיל ה"ש 104, בפס' 46–48.

175 עניין **כרומגן**, לעיל ה"ש 163, בפס' 8.

176 SUSAN E. DUDLEY & JERRY BRITO, REGULATION: A PRIMER 80–89 (2d ed. 2012);

אגמון ולחמן-מסר, לעיל ה"ש 6, בעמ' 554–557.

177 דפנה ברק-ארוז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" **משפטים** לז 667, 671–672 (2007); שפירא, לעיל ה"ש 3.

1. אסדרה מגיבה (Responsive Regulation)

תיאוריית האסדרה המגיבה, שבסיסה במאמריו של ג'ון ברייתווייט (Braithwaite),¹⁷⁸ מכירה במגבלותיה של אסדרה מדינתית ומדגישה את חשיבות הלמידה באמצעות תהליך מתמשך של בחינה וביקורת עצמית.¹⁷⁹ אסדרה מגיבה מושתתת על הרעיון שיש מדרג של כלי אכיפה ושל כלי עידוד מדיניות, וכי על המאסדר לשקול כלי אכיפה רכים יותר – כגון שכנוע, אזהרה ועיצומים כספיים – לפני שהוא נוקט צעדים נוקשים יותר דוגמת סנקציה פלילית. לאסדרה מגיבה יש יתרון גם בחינוך האזרחים להיענות (compliance) לאכיפה הרכה יותר מחשש להסלמתה.¹⁸⁰ אסדרה מגיבה עושה שימוש בפירמידה של כלי אכיפה שבה מדורגות רמות שונות של כלי אכיפה, כך שככל שעולים בפירמידה, עלות הכלי וחומרת העונש הגלומה בו גבוהות יותר, ובהתאם השימוש בו נפוץ פחות. הציפייה היא שהגוף המאסדר יימנע מהחמרה בסנקציות בשלב שבו הוא סבור כי הושג ציות מספיק. הדרגות בפירמידה, מן הקל אל הכבד, הן שכנוע, אזהרות (לא-רשמיות ורשמיות), סנקציות מנהליות וכלים פליליים.¹⁸¹ גם בתוך כל דרגה יש הבחנה בין כלים שונים. כך, סנקציות מנהליות כוללות כלים שונים בחומרתם – מכתבי אזהרה, שימוע, השעיה וביטול רישיון, כלי עיצומים כספיים וקנסות מנהליים. גם בתוך כל כלי אכיפה ההפעלה צריכה להיות מדורגת – לדוגמה, מעיצום כספי נמוך עד גבוה. רק במקרה שבו השימוש בכלי קל יותר נכשל ולא הושג ציות, על המאסדר לעבור לשימוש בכלי חמור יותר. ההפעלה הקלה יותר של הכלים הנמוכים בפירמידה – המתבטאת, למשל, ברף הראיות הנמוך יותר וברמת המגבלות הפרוצדורליות הנמוכה יותר – יכולה להביא לידי ציות בצורה יעילה יותר.¹⁸²

השימוש במגוון כלי אכיפה בעלי דרגות חומרה שונות יוצר מערכת אכיפה משולבת (combined enforcement system – CES) שיש בה גם ערוץ אכיפה פלילי וגם ערוץ אכיפה מנהלי.¹⁸³ כאשר משתמשים בכלי אכיפה שונים במקביל, יש ליצור איזון ראוי

IAN AYRES & JOHN BRAITHWAITE, RESPONSIVE REGULATION: TRANSCENDING THE 178
DEREGULATION DEBATE (1992).

Oren Perez, *Responsive Regulation and Second-Order Reflexivity: On the Limits of 179*
Regulatory Intervention, 44 UBC L. REV. 743, 745 (2011).

John Braithwaite, *The Essence of Responsive Regulation*, 44 UBC L. REV. 475, 482– 180
502 (2011).

Anthony Ogus & Carolyn Abbot, *Sanctions for Pollution: Do We Have the Right 181*
Regime?, 14 J. ENVTL. L. 283, 291–93 (2002).

John Braithwaite & Seung-Hun Hong, *The Iteration Deficit in Responsive 182*
Regulation: Are Regulatory Ambassadors an Answer?, 9 REGULATION &
GOVERNANCE 16 (2005).

Thomas Blondiau, Carole M. Billiet & Sandra Rousseau, *Comparison of Criminal 183*
and Administrative Penalties for Environmental Offenses, 39 EUR. J.L. & ECON. 11
(2015).

בין גמישותה של האכיפה, שמיועדת להגביר את האפקטיביות שלה, לבין צפיותה. צפיות משפיעה על ההרתעה של כלי האכיפה, שכן הידיעה כי כתוצאה מההפרה צפויה סנקציה יש בה כדי לספק תמריץ שלילי להפרת החוק. הגמישות עלולה ליצור אי-ודאות משפטית, וזו עלולה לפגוע באפקטיביות של האכיפה. המאסדר אומנם זקוק לגמישות בשיקול-דעתו, אך יש צורך גם בוודאות ובצפיות כדי שהפרט יוכל לחזות ולצפות על איזה מעשה תוטל עליו החבות המשפטית ומה יהיו העונש או הסנקציה שיושטו עליו בגינו. לכן יש לבנות כללים ברורים שייצרו את האיזון הראוי בין הגמישות לצפיות.¹⁸⁴ מערכות אכיפה מגיבות תלויות לא רק בציות, אלא גם במכשולים הפרוצדורליים. לעיתים קרובות קשה להעריך מראש את מספר הראיות שיושגו כלפי המפר ואת איכותן. מערכת מגיבה ומשולבת מאפשרת גמישות רבה יותר: אם יושגו ראיות מספיקות, יהיה אפשר להשתמש בהליך הפלילי, אשר כפוף לכללי קבילות חמורים יותר ודורש רף ראיות גבוה יותר ומידת הוכחה גבוהה יותר; ואם רף זה לא יושג, יהיה אפשר להשתמש בהן בהליך המנהלי, שמספק ברף ראיות נמוך יותר.¹⁸⁵

עם זאת, אסדרה מגיבה עלולה להוביל את המאסדר ל"מלכודת הציות" (compliance trap), אשר משמעותה היא שעסקים וגופים אחרים שכפופים לאסדרה צפויים לפרש את ההרתעה כלא-הוגנת או כסטיגמטית, ותפיסות של חוסר הגינות אסדרתית עלולות להשפיע בצורה שלילית על הציות לטווח ארוך ולהוביל לחוסר שיתוף-פעולה עם המאסדר.¹⁸⁶

המודל של אסדרה מגיבה יכול לשמש מסגרת תיאורטית כללית להפעלה של עיצומים כספיים לצד מנגנוני אכיפה "קשים" יותר. לשם כך יש לתרגם את הרעיון הכללי להוראות קונקרטיות בשדות האסדרתיים השונים שבהם הוטמע מנגנון העיצומים. הוראות אלו צריכות לקבוע את מדרג כלי האכיפה (ובפרט את מקומם של העיצומים הכספיים במדרג) ואת האופן שבו גורמי האכיפה אמורים להשתמש בהם (כלומר, הוראות בדבר תהליך ההחמרה בענישה). הוראות אלו ראוי לקבוע בחקיקת-משנה או בהנחיות מנהליות.

בחוקים סביבתיים רבים יש מערכת משולבת של עיצומים כספיים וכלי אכיפה מנהליים אחרים יחד עם סנקציות פליליות. חלק מהחוקים מחילים סנקציות מנהליות על הפרות מסוימות ומייחדים את הסנקציות הפליליות להפרות אחרות, חמורות יותר לתפיסת המחוקק. כך, למשל, בחוק אוויר נקי קיים עיצום כספי על התקנה, הפעלה או

Michael Faure, Morag Goodwin & Franziska Weber, *The Regulator's Dilemma: Caught Between the Need for Flexibility & the Demands for Forseeability—Reassessing the Lex Certa Principle*, 24 ALB. L.J. SCI. & TECH. 283, 283–85, 332, 334 (2014).

נתן קנת וחיים קנת נטל ההוכחה וחזקות במשפט האזרחי ובמשפט הפלילי 97–98 (2002).

Christine Parker, *The "Compliance" Trap: The Moral Message in Responsive Regulatory Enforcement*, 40 L. & SOC'Y REV. 591, 603–17 (2006).

החזקה של מקור פליטה ללא היתר או בניגוד לתנאיו, לצד סנקציה פלילית של שנתיים מאסר וקנס למי שגורם זיהום אוויר חזק או בלתי-סביר.¹⁸⁷ העיצום הכספי מוטל על הפרה של גורם מפוקח שהיא פרוצדורלית במהותה, בעוד הסנקציה הפלילית חלה על הפרה משמעותית יותר של כל מזהם. באופן דומה, בחוק הפיקדון על מכלי משקה קיימים עיצום כספי וסנקציה פלילית של קנס על אי-סימון של מכלי משקה או אי-מחזור שלהם,¹⁸⁸ ולצידם קיימת סנקציה פלילית של שלוש שנות מאסר או קנס על המוסר דיווח כוזב על היבטים הקשורים למחזור¹⁸⁹ – הפרה שיש בה יסוד מוסרי עודף של הטעיית המדינה.

עם זאת, בחוקים אחרים הסנקציות מוטלות על אותה הפרה. כך, למשל, בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים קיים עיצום כספי ועונש פלילי של שנת מאסר על אותה הפרה – הטלה או הזרמה של פסולת או שפכים לים ממקור יבשתי;¹⁹⁰ ובחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק נקבעה עברה פלילית של אי-דיווח על קיומו של אסבסט פריך ואי-רישום וסימון של מתקנים תעשייתיים הכוללים אסבסט, שדינה מאסר של חצי שנה או קנס, ובמקביל נקבע עיצום כספי בגין אותה הפרה.¹⁹¹

בכל חמישה-עשר החוקים הסביבתיים הכוללים מערכת משולבת של עיצום כספי וסנקציה פלילית אין כל הנחיה מפורשת באשר לאופן שבו על הגורם הממונה להפעיל את שיקול-דעתו בכואו לבחור אם לנקוט הליך פלילי או הליך מנהלי-כספי, כמו-גם באשר לאופן ההפעלה ולמדרג ההפעלה של ההליך הנבחר.¹⁹² כפי שצינו לעיל, יש חוקים רבים שלגביהם לא נכתבו נהלים כלל. גם במקרים שבהם נקבעו נוהלי הפעלה, לא נקבע במסגרתם מדרג אכיפתי סדור,¹⁹³ למעט בנוהלי ההפעלה של חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, שם נקבעו שיקולים להפעלת עיצום כספי שלפיהם יש להעדיף הטלת עיצום כספי על הגשת כתב אישום אלא אם כן מוצדק לבחור אחרת בשל אופי המעשה, זהות המבצע או התנהגותו, או משום שנגרם מפגע סביבתי משמעותי.¹⁹⁴ במסמך ההנחיות של משרד המשפטים לחקיקת חוקים הכוללים עיצומים כספיים, שנדון

187 ס' 53(א)2 ו-63(א)1 לחוק אוויר נקי, בהתאמה.

188 ס' 11(ב)1 ו-11(ב)1א (לעניין עיצום כספי) וס' 18(א)1 ו-18(א)8 (לעניין קנס פלילי) לחוק הפיקדון על מכלי משקה.

189 שם, בס' 18(ב).

190 ס' 5א-5ד ו-6 לחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, בהתאמה.

191 ס' 54(א)2 ו-58(א)2 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, בהתאמה.

192 רשימת החוקים הסביבתיים הכוללים עיצום כספי מופיעה בנספח ג למאמר. כאמור, החוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות הוא היחיד מבין החוקים הללו שאינו כולל גם סנקציה פלילית, והוא אחד החוקים הסביבתיים האחרונים שבהם נוספו עיצומים כספיים.

193 ראו לעיל ליד ה"ש 121-123.

194 ס' 4 לנוהל הדברה, לעיל ה"ש 121.

בו להלן, נקבע כי ראוי להשתמש בעיצום הכספי היכן שמדובר בגורם מפוקח ובהוראות ברורות שניתנות לאכיפה על-ידי הגורם המנהלי, ולעשות שימוש בהליך הפלילי – הכולל הוראות דיוניות מפורטות והליך חקירה ובדיקה מסודר יותר – כלפי הציבור הרחב ובהפרות המחייבות חקירה של גורם משטרתי.¹⁹⁵

2. אסדרה נסיונית (Experimental Regulation)

תיאוריית האסדרה הנסיונית קוראת לקביעת אסדרה חדשה לתקופה מוגבלת, לרוב באמצעות חקיקה משנית, ולבחינה של תוצאות האסדרה החדשה לאחר תקופה, מתוך הבנה כי אסדרה חדשה מחייבת הערכה מתמדת של יעדיה ושל האמצעים שנבחרו כדי לממשם לאור תוצאות הפעלתה. לאחר ההערכה, אסדרה שהפיקה תוצאות חיוביות תעבור התאמה בהתאם לתוצאות הניסוי ואז תוחזר לתקופת ניסוי נוספת עם התיקונים שנקבעו או תיהפך לאסדרה קבועה.¹⁹⁶ במונח "ניסוי" אין הכוונה לניסוי מבוקר כמשמעותו בעולם המדע, אלא להליך של בחינה הכולל איסוף מסודר של נתונים על-אודות תוצאות ההתערבות.¹⁹⁷ תהליכים של אסדרה נסיונית צריכים להכיל גם חלופות לאסדרה שנבחרה¹⁹⁸ ונכונות של המחוקק לשנות את המדיניות בהתאם לתוצאות השימוש באסדרה.¹⁹⁹

מאחר שההטמעה של מנגנון העיצומים הכספיים במשפט המנהלי הישראלי היוותה שינוי של ממש במערכת האכיפה האסדרתית, היה אפשר לצפות שהיא תלווה בתהליך של למידה ואיסוף נתונים, כפי שהדבר מתואר בספרות על אסדרה נסיונית. תהליך כזה היה מאפשר לבחון את יעילותו של מנגנון זה ואת אופן שילובו המיטבי עם ערוץ האכיפה הפלילי. אלא שלמרות היקפו של השינוי, הוא לא לווה בשום הליך למידה. כפי שפירטנו לעיל, הטמעת מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה החלה בשנות האלפיים,²⁰⁰ וכיום, לאחר שני עשורים בלבד, כבר קיימים 95 חוקים הכוללים מנגנון של עיצומים כספיים. למרות היקפו של השינוי, שמשתרע על שורה של תחומים אסדרתיים, לא נעשתה בחינה אמפירית על-מנת להעריך את האפקטיביות של מנגנון העיצומים ולנסות לשפרו לאור הניסיון המצטבר. ההסדר המשפטי הועתק מחוק לחוק במהלך אוטומטי

195 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126, בחלקים ג ו-ה 1.

SOFIA HINÁ FERNANDES DA SILVA RANCHORDÁS, SUNSET CLAUSES AND EXPERIMENTAL LEGISLATION: BLESSING OR CURSE FOR INNOVATION? (2014)

Sandra Eckert & Tanja A. Börzel, *Experimentalist Governance: An Introduction*, 6 REGULATION & GOVERNANCE 371 (2012)

Oona A. Hathaway, *Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System*, 86 IOWA L. REV. 101 (2001)

Jacob E. Gersen, *Temporary Legislation*, 74 U. CHI. L. REV. 247, 267 (2007)

200 ראו לעיל תת-פרק ב 1.

כמעט. אף שההסבר המרכזי שניתן לשימוש בעיצומים באופן גורף היה אינסטרומנטלי – לשפר את האכיפה בשל כשלים במערך האכיפה הפלילי²⁰¹ – המהלך לא לווה בבחינה אמפירית, ועקב כך גם כיום קשה לבחון אם העיצום הכספי הצליח לממש את תכליתו.

ה. הבניית העיצומים הכספיים כפתרון

1. שינוי מוסדי: הקמת טריבונל מעין-שיפוטי

אחד האתגרים המרכזיים שהצגנו במאמר הוא שיקול-הדעת הרחב המוקנה לגורם המוסמך במסגרת מנגנון העיצומים הכספיים. בפרק זה נתייחס לכמה פתרונות מוצעים. אחת הדרכים להגביל את שיקול-הדעת המנהלי היא על-ידי קביעת ועדה שתהיה מוסמכת לקבל את ההחלטה על הטלת העיצום הכספי. ועדה כזו מורכבת לרוב מכמה חברים, ומהווה טריבונל מעין-שיפוטי שבסמכותו לקבל את ההחלטה על הטלת העיצום הכספי. אכן, בחוקים אחדים נקבע פורום של ועדה הקרויה "ועדה להטלת עיצום כספי"²⁰². דוגמה לכך ניתן לראות בחוק איסור הלבנת הון. הוועדה לפי חוק זה מורכבת משלושה חברים: (א) הממונה, שיהיה יושב-ראש הוועדה; (ב) עובד שמינה הממונה מבין עובדי משרדו (ואם זו ועדה שהקים שר התעשייה, המסחר והתעסוקה – עובד שמינה השר מבין עובדי משרדו, לאחר התייעצות עם הממונה); (ג) משפטן שמינה השר המשפטים מבין עובדי משרדו.²⁰³ ועדה נוספת המוסמכת להטיל עיצומים כספיים היא "ועדת משמעת" לפי חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, המורכבת משלושה חברים: (א) יושב-ראש הוועדה, שיהיה אדם אשר כשיר להתמנות לשופט שלום; (ב) עובד מדינה בכיר בעל מומחיות בתחום הרכב; (ג) שמאי רכב ותיק.²⁰⁴ לבסוף, החוק להסדרת פעילות חברות דירוג האשראי מעניק לוועדת האכיפה המנהלית שמונתה לפי חוק ניירות ערך סמכות להטיל עיצום כספי.²⁰⁵

201 ראו לעיל תת-פרק א2.

202 ראו ס' 11ג(ה) לפקודת המסחר עם האויב, שהוסף במסגרת ס' 40 לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן; ס' 11טו, 14(א), 14(ב) ו-15(א) לחוק איסור הלבנת הון; ס' 95(ה) לחוק המאבק בטרור. ס' 13(א) לחוק איסור הלבנת הון קובע כי "נגיד בנק ישראל, שר המשפטים, שר התעשייה המסחר והתעסוקה, שר האוצר והשר שבאחריותו נמצא גוף מן הגופים המפורטים בתוספת השלישית, יקימו, כל אחד לגבי הגופים שבאחריותם, ועדה שתהיה מוסמכת להטיל עיצום כספי".

203 שם, בס' 13(ב).

204 ס' 164(ב) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו–2016. לעניין סמכותה של הוועדה להטיל עיצום כספי ראו שם, בס' 182(א)(3).

205 ס' 40 לחוק להסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד–2014.

2. שינוי בביקורת השיפוטית על הליך הטלתו של העיצום הכספי

פתרון נוסף שאנו מבקשים להתייחס אליו נמצא במישור הביקורת השיפוטית על הליך הטלתו של העיצום הכספי. אנו סבורים כי נכון שהביקורת השיפוטית תהיה במישור של ביקורת "ערעורית", שהיא מקיפה יותר ומרחיבה את עילות ההתערבות המקובלות לגבי מעשה מנהלי.²⁰⁶ הנימוקים לכך הם שהעיצום הכספי הוא מעין ענישה, המסיבה נזק כלכלי למפר, ושהפעלתו, הכרוכה בפגיעה בזכות הקניין, נעשית על-ידי גורם מנהלי אחד, ולא טריבונול שיפוטי.²⁰⁷

התפיסה שלפיה תקיפת ההחלטה היא במישור המנהלי בלבד נעוצה בכך שלגורם המנהלי ניתנה סמכות מכוח החוק להטיל עיצום כספי לצורך מימוש מטרות האכיפה, והוא הגורם שבידו המומחיות והמקצועיות הנדרשות לשם קבלת ההחלטה בעניין. על-מנת לפסול החלטה מנהלית, יהא על העותר לשכנע את ערכאת השיפוט כי פעילותה של הרשות סוטה באופן מהותי וקיצוני מן הסביר,²⁰⁸ והתערבות בית-המשפט תהיה שמורה לרוב להחלטות העוסקות בעניינים משפטיים גרידא.²⁰⁹ אנו סבורים כי יש בכך קושי, שכן הרף הראייתי הנדרש מרשות מנהלית מופעל בהתאם ל"מבחן הסבירות".²¹⁰ רף זה הוא נמוך יחסית, ויש הסוברים כי כאשר כלי האכיפה המנהלי פוגע בזכויות-יסוד, אין די באמת-מידה של סבירות, וטיב הראיות הנדרש לביסוס ההחלטה של הגורם המנהלי צריך להיות חזק בהרבה ולכלול ראיות מובהקות.²¹¹ היקף ההתערבות בהחלטה של הגורם המנהלי מושפע גם מאופי הטריבונול וממומחיותו של הגורם המנהלי.²¹² כך, כאשר הגוף שהטיל את העיצום הכספי הוא טריבונול מקצועי, היקף ההתערבות יהיה מצומצם יותר.²¹³ כמו-כן תינתן עדיפות להטלת עיצום כספי באמצעות טריבונול, ולא על-ידי גורם מנהלי יחיד. נראה כי כיום בתי-המשפט אינם נוטים להתערב בהחלטות על הטלת עיצום כספי, ובכלל זה במתן הפחתות; הם אינם בוחנים את טיב הראיות

206 עניין בית אלפא, לעיל ה"ש 111; עניין אפריקה ישראל, לעיל ה"ש 56, בפס' 27; עניין אופטיקה הלפריץ, לעיל ה"ש 104, בפס' 27-29; עניין טיב טעם, לעיל ה"ש 164.

207 עניין אופטיקה הלפריץ, לעיל ה"ש 104.

208 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 268 (1993); עניין סגיר, לעיל ה"ש 102, בפס' 17-18.

209 עש"א (שלום ראשל"צ) 44221-09-15 קרביץ ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל, פס' 12 (נבו) (11.3.2016).

210 ראו עניין אפריקה ישראל, לעיל ה"ש 56, בפס' 68-70 לפסק-הדין; עמ"ן (מנהליים מר') 62291-09-16 ועדה מקומית לתכנון פתח תקוה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 35-38 (נבו) (25.6.2017).

211 שפירא, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9.

212 ראו עניין אפריקה ישראל, לעיל ה"ש 56, בפס' 28.

213 עת"ם (כלכלית ת"א) 56840-03-15 גרואר נ' רשות ניירות ערך (נבו) (19.8.2015).

ומהימנותן, אלא רק את סבירות החלטתו של הגורם המנהלי.²¹⁴ בית-המשפט בוחן ככלל רק אם העיצום הכספי הוטל בצדק ואם הגורם המוסמך ביצע את ההפחתות הנדרשות בנסיבות העניין מתוך הרשימה הסגורה והקבועה שבחוק.²¹⁵ הדגש הפסיקתי בתקיפת החלטה על הטלת עיצום כספי הוא במישור המנהלי,²¹⁶ ורק בפסקי-דין אחדים מצאנו הסתייגות מסוימת מכך,²¹⁷ באפיינם הליך זה כהליך אזרחי-עונשי.²¹⁸ אף שמדובר לא פעם בסנקציה כספית משמעותית ביותר המוטלת לעיתים על-ידי גורם מנהלי יחיד, המרכז בידיו את מכלול הסמכויות, בתי-המשפט מדגישים שמדובר בהליך מנהלי, ומציינים כי אין בעובדה שהוא מהווה סנקציה הרתעתית כדי לייחסו להסדר פלילי,²¹⁹ וזאת ללא קשר לעוצמת הסנקציה הקבועה בו. גם עצם בחירתה של הרשות המנהלית באמצעי האכיפה (פלילי או מנהלי) מתקבלת בפסיקה ללא עוררין כמעט.²²⁰ כיום הביקורת השיפוטית על הליך הטלת העיצום הכספי מצומצמת, ואין בה כדי לתת מענה לקשיים שמנינו לעיל בהליך הטלת העיצום הכספי, המעביר את מרב שיקול-הדעת לידי גורם מנהלי אחד. אנו סבורים כי בשל מרחב שיקול-הדעת המשמעותי ביותר הקיים בהליך העיצום הכספי, יש הכרח שהביקורת השיפוטית תהיה משמעותית ונוקבת

214 ר"ע (שלוש י-ם) 197/06 אלחנן לתקשורת ומימון 2002 בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 1.1.2008).

215 ראו עניין א.פ. עיצובים, לעיל ה"ש 156, בפס' 29.

216 עת"ם (כלכלית ת"א) 30045-02-12 מנועי בית שמש אחזקות (1997) בע"מ נ' יו"ר רשות לניירות ערך (נבו 8.8.2012).

217 שם. בפסק-הדין בית-המשפט מתייחס לכך שלמרות השוני בין ההליך המנהלי להליך הפלילי, קיימות נקודות דמיון בין שני ההליכים: בשני המקרים מדובר בהתמודדות של הרשות עם הפרה באמצעות הטלת סנקציה על המפר; שניהם מיועדים, בין היתר, למנוע הפרות ולהרתיע מפני ביצוען; ובמסגרת שניהם יש לרשויות סמכות להטיל סנקציות כספיות על המפרים. לנוכח קווי הדמיון האמורים התייחס בית-המשפט לכללי הפרשנות של הדין הפלילי, בשינויים המחויבים ובהתייחס גם להבדלים בין שני סוגי ההליכים. אך פסיקה זו השתנתה בערעור שהוגש בעע"ם 6999/12 יו"ר הרשות לניירות ערך נ' מנועי בית שמש אחזקות (1997) בע"מ (נבו 7.11.2013). ראו גם עת"ם (מנהליים י-ם) 38138-08-19 אמסלם תיירות ונופש בע"מ נ' רשות התחרות (נבו 10.2.2020).

218 ראו עניין רכבת ישראל, לעיל ה"ש 98, בעמ' 17-20. השופט דראל מאפיין את ההליך כאזרחי-עונשי, ומציין כי ההסתמכות הגוברת על סנקציות מעין אלה נבעה מהבעיות והקשיים שהתגלו במערכת האכיפה הפלילית, שהובילו לאכיפה בלתי-מספקת. כתוצאה מכך גובשה האפשרות של אכיפה מנהלית, אשר כוללת סנקציה עונשית מוגבלת בלבד אך נעשית באופן מהיר ומבלי לקיים הליך פלילי, על כל המשתמע מכך.

219 עת"ם (מנהליים חי') 14485-09-13 ש.ח. ציפוי אלחלד (2000) בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה (נבו 5.8.2014); בר"ם 2657/14 ס. אלון חברה להשקעות ובנין בע"מ נ' הממונה על חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (נבו 22.6.2014).

220 ראו עניין יהודה רשתות פלדה, לעיל ה"ש 157, בפס' 14, וכן את פסק-הדין בכללותו. ראו גם עניין סגיר, לעיל ה"ש 102, בפס' 29.

יותר – הן באשר להליך הטלת העיצום הכספי, הן באשר לעילות ההפחתה והן באשר לעצם הבחירה אם להטיל עיצום כספי או לנקוט הליך פלילי כנגד ההפרה.

3. מסמך העקרונות לאכיפה באמצעות עיצומים כספיים

דרך נוספת שיכולה לסייע בהתמודדות עם אתגר שיקול-הדעת הרחב הגלום בעיצום הכספי אנו מוצאים במסמך הנחיות שפרסם משרד המשפטים בספטמבר 2018.²²¹ מסמך זה מתייחס לעקרונות אכיפה באמצעות עיצום כספי, ונקבעו בו עקרונות מנחים למשרדי הממשלה לקביעת מנגנון אכיפה של עיצומים כספיים כחלופה למנגנון האכיפה הפלילי. מטרתן של הנחיות אלו, כמצוין במסמך, היא ליצור אחידות בשימוש במנגנוני העיצומים הכספיים המעוגנים בדברי החקיקה השונים ולהנחות חקיקה עתידית. מסמך הנחיות להפעלת אסדרה הוא חשוב מאוד לדעתנו, ובהקשר של העיצום הכספי חשיבותו אינה מוטלת בספק לדידנו, וזאת הן לנוכח הפערים המשמעותיים באופן הסדרתו של המנגנון בחקיקה, הן בשל שיקול-הדעת הרחב הכפוף לביקורת שיפוטית מוגבלת בלבד, והן בשל ריבוי הגורמים המנהליים המוסמכים להטיל עיצומים כספיים, אשר מוליד אי-שוויון וחוסר אחידות.

עם זאת, מסמך ההנחיות האמור אינו מהווה פתרון מספק, ולדעתנו חסרות בו הנחיות מהותיות שבהעדרן הוא אינו עונה על מטרותיו. המסמך נכתב כשני עשורים לאחר שמנגנון העיצומים הכספיים הוטמע בחקיקה הישראלית והופעל על-ידי הגורמים המוסמכים, ולאחר שהמהפכה המשמעותית בתחום כבר אירעה. לכן, למרות המטרה המוצהרת בו, המסמך אינו מהווה מנגנון אחיד להפעלה, ואינו מסדיר את השוני בהפעלה בין החוקים השונים. בפועל המסמך מתייחס בעיקר לחקיקה עתידית שתכלול עיצום כספי, ולא למנגנונים הקיימים בחוקים כיום. הֶסֶר בולט במיוחד לנוכח העובדה שהאמור בהנחיות אינו תואם את הקבוע בחוקים רבים, וכן שנוהליהם של משרדים רבים לא השתנו בעקבות הנחיות אלו. משכך, ההנחיות אינן מקדמות בפועל משפט אחיד, אינן משנות את מערך החקיקה הקיים, ואף בחוקים שנכתבו לאחר פרסומן הן לא עוגנו במלואן.²²² חשיבות ההנחיות כשלעצמן אינה מוטלת בספק, אך נראה כי קשה ליישמן,

221 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126.

222 ראו, לדוגמה, ס' 37(א) לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות – עקרון הגורם המפוקח לא הוחל בו, וניתנה בו אפשרות להטיל עיצום כספי גם נגד אדם פרטי, שאינו מהווה גורם מפוקח קלסי כהגדרתו בהנחיות. ראו גם ס' 57 לחוק, המשיט סנקציה פלילית במקביל לזו המנהלית הקבועה בס' 37(א) האמור על מפעיל מעון יום לפעוטות שלא ניתן לגביו רישיון הפעלה או רישיון זמני או בניגוד לתנאיו. עקרון ההפרדה של כלי האכיפה ואי-קביעת סנקציה פלילית ועיצום כספי בגין אותה הפרה גם לא עוגן בחקיקה מאוחרת יותר – ראו ס' 40(ד)–(ו) וס' 42(ב)(3) לחוק שירותי תשלום, שלפיהם ניתן להטיל סנקציות פליליות או עיצום כספי בגין אותה הפרה, לפי בחירת המאסדר.

שכן הן אינן מתייחסות לחקיקה הקיימת ולשינויים שיש לערוך בה על-מנת להתאימה אליהן, ואינן מחייבות לקבוע נוהלי עבודה אחידים בכל המשרדים. יתר על כן, ההנחיות קובעות מגבלות לגבי הפעלת מנגנון העיצומים הכספיים אשר אינן מופיעות בחקיקה הקיימת. כך, ההנחיות מייעדות את העיצומים הכספיים לטיפול בהפרות חוק אסדרתיות בלבד, טכניות במהותן,²²³ אשר "קל ופשוט להיווכח בקיומן" ואשר אינן מחייבות חקירה מעמיקה, בירור עובדתי מורכב או הוכחת יסוד נפשי.²²⁴ נוסף על כך, ההנחיות מגבילות את השימוש בעיצום הכספי למסגרת של אסדרה שיש בה גורם מאסדר וגורם מפוקח אשר מקבל זכות מהמדינה וכפוף לגורם המאסדר. לפי עיקרון זה, את העיצום הכספי אפשר להטיל רק על קבוצה מוגדרת של מפריס הכפופים לאסדרה מסוימת וברורה, ולא על מפריס מהציבור הכללי, שכלפיהם יש לעשות שימוש בכלים אחרים, כגון קנס מנהלי, עברות קנס או עברות פליליות.²²⁵ בפועל המצב החקיקתי שונה, ומנגנון העיצומים הכספיים מופיע גם בהקשר של הפרות שאינן פרוצדורליות, אלא הפרות מהותיות המחייבות בירור וחקירה מעמיקים,²²⁶ ונקט גם כלפי מפר שאינו גורם מפוקח.²²⁷ מעבר לכך, התפיסה המוצגת בהנחיות היא שיש

223 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126, בחלק ה'1, פסקה שנייה.

224 שם, בעמ' 4. ראו גם שם, בעמ' 5 (ההדגשה במקור): "...ככלל, ראוי שרשות שלטונית המקדמת חוק בעל היבטים רגולטוריים תסדיר את אכיפתו באמצעות אכיפה חלופית ותמעט ככל הניתן בקביעת עבירות פליליות. ככלל, עבירות פליליות ייקבעו בחוק רגולטורי רק ככל שלא קיימת עבירה בחוק העונשין אשר יש בה לתת מענה להתנהגות האסורה ורק לגבי התנהגויות המעידות על 'אשמה מוסרית' של עושה העבירה המצדיקה אכיפה בכלים מתחום המשפט הפלילי (למשל: מרמה)".

225 שם, בעמ' 8-9.

226 להלן דוגמאות מהחקיקה הסביבתית, המשמשת אותנו כאבן-בוחן: ס' 13(א), 13(ב); 13(ג) לחוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות; ס' 58(א), 58(ג) לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק; ס' 53(א), 53(ב) ו-53(ג) לחוק אוויר נקי; ס' 150(א) ו-150(ב) לחוק המים; ס' 7(א), 11(ב) ו-12(א) לחוק הפיקדון על מכלי משקה; ס' 77(א) לחוק משק הגז הטבעי; ס' 14(2) ו-14(א) לחוק החמרים המסוכנים; ס' 46(ב), 46(ד) ו-46(ה) לחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות; ס' 34 לחוק להסדרת הטיפול באריוזות, התשע"א-2011; ס' 12(א) לחוק לסילוק ולמיחזור צמיגים; ס' 34(א) ו-34(ב) לחוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית; ס' 130(ב) לחוק תאגידי מים וביוב; ס' 77(ג) לחוק משק הגז הטבעי; ס' 129(א) ו-129(ב) לפקודת המכרות; ס' 16(6) לחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם).

227 הגדרת גורם מפוקח אינה בהירה דייה, ונראה כי הכוונה אינה לכל אדם, אך מחוקים אחדים עולה אחרת. ראו לעניין זה ס' 53(ב) לחוק אוויר נקי, הקובע הפרה של הפעלה או שימוש במקור פליטה נייה בניגוד לס' 14 לחוק, המגדיר איסור כללי שתקף לגבי כל אדם. גם ס' 150(א) לחוק המים – הקובע כי ניתן להטיל עיצום כספי על מי שהפיק מים ללא רישיון או בניגוד לתנאיו – מתייחס לכל אדם. ס' 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק קובע כי ניתן להטיל עיצום כספי על אדם שייצר, ייבא או החזיק אסבסט, סחר בו, מסר אותו לאחר או עשה עסקה, עבודה או שימוש אחר באסבסט או בפסולת אסבסט,

למזער את השימוש בדין הפלילי ולייחד אותו להפרות פליליות מובהקות, וזאת בשל ההשלכות על המפר וההכתמה הפלילית, ולכן לא ברור מדוע ההנחיות קובעות כי ציבור שאינו מפוקח צריך לשאת בסנקציה הפלילית על השלכותיה.

הוראה נוספת בהנחיות מתייחסת למנגנון העיצומים הכספיים כחלופה למנגנונים האחרים באכיפה (פליליים או מנהליים אחרים).²²⁸ לפי הוראה זו, יש להפעיל רק כלי אכיפה אחד בגין הפרה נתונה, ועל המפר לדעת מראש איזה מנגנון אכיפה יופעל כלפיו, כדי שהוא לא יהיה במצב של חוסר ודאות. הוראה זו מסכלת את היכולת להפעיל אסדרה מגיבה, כפי שהוצגה על-ידינו בפרק הקודם, ולהשיג את היתרונות הטמונים במערכת משולבת מרובת כלי אכיפה, ובראשם ההרתעה היעילה יותר הגלומה במדרג אכיפתי גמיש. מנגנוני אכיפה משולבים קיימים בחוקים הסביבתיים,²²⁹ והפעלת כלי אחד שנקבע מראש לכל סוג של הפרה, כפי שדורשות ההנחיות, תאיין את היתרונות הקיימים במערכת משולבת.

במסמך ההנחיות יש התייחסות לנוהל העוסק בניתוב ההליכים בעקבות כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה,²³⁰ שמטרתו לכוון את הגורם המוסמך מתי לעשות שימוש בהליכים פליליים (לעומת מנהליים). הנוהל אומנם קובע מקרים שבהם יש להפנות את התיק להליך פלילי, אך משאיר גם הוא שיקול-דעת רחב לגורם המוסמך בהחלטה זו. בנוהל ניתן לראות יישום של אסדרה מגיבה, בכך שהוא קובע אמות-מידה להפעלת הכלי הפלילי – כגון חומרת ההפרה, החזרתיות שבה ושיתוף-הפעולה של המפר – ומוותר מקרים חמורים פחות לאכיפה מנהלית. עם זאת, מדובר בנוהל יחידני שלא יושם במקרים אחרים, וגם במסמך ההנחיות הוא אינו מעוגן בנוהל מנחה לגבי שאר החוקים.

ההנחיות מתייחסות לחשיבות עצמאותו של הגורם המוסמך, כך שלא יושפע מגורמים חיצוניים, כגון גורמים פוליטיים, ומציינות כי מינויו לא ייעשה על-ידי הדרג

וכן על אדם שגרם למפגע אסבסט בניגוד להוראות ס' 10 לחוק. גם הוראות אלו מתייחסות לכל אדם אשר מחזיק ועושה שימוש באסבסט או גורם למפגע אסבסט, ומאפשרות להטיל עליו עיצום כספי. ס' 34 לחוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית קובע כי ניתן להטיל עיצום כספי על כל מי שעוסק בהדברה בלי רשיון מדביר מהסוג המתאים לביצוע ההדברה. האפשרות להטלת העיצום חלה כלפי כל אדם שמבצע הדברה ללא רישיון, ולא רק כלפי מי שמפר את תנאי הרישיון.

228 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126, בעמ' 7 (ההדגשה במקור): "אין לקבוע שני מנגנונים מקבילים כלפי אותו מפר. קרי, אין לקבוע כלפי הציבור המפוקח הן מנגנון של עיצומים כספיים והן מנגנון של עבירות קנס".

229 ראו ס' 54 ו-58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, שבהם נקבעו הן סנקציות פליליות והן סנקציה של עיצום כספי בגין עברות של אי-עריכת בדיקות להימצאותו של אסבסט, אי-דיווח ועוד. מערכות משולבות קיימות גם בפקודת המכרות, בחוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, בחוק המים וכן בחוקים נוספים שאינם בתחום הסביבתי.

230 נוהל משרד התמ"ת "הפניית תיקים להליכים פליליים" (20.11.2012).

הפוליטי או במסגרת משרת אמון.²³¹ אולם בפועל לא נקבעו בחקיקה כללים או הנחיות למניעת התערבות פוליטית. בחוקים רבים גורם פוליטי הוא הממנה את הגורם המוסמך, כגון השר האחראי על אותו משרד, וזאת אף בחוקים שנחקקו לאחר שפורסמו ההנחיות.²³²

הוראה אחרת בהנחיות מתייחסת לעילות ההפחתה ולעוצמתן. לפי ההנחיות, אין להפחית במצטבר את כל סכום העיצום הכספי. ככלל, סך ההפחתות המרבי צריך להיות 50% מהסכום, ורק במקרים חריגים אפשר להגדילו עד לגובה של 90% מסכום העיצום.²³³ אולם בפועל קיימות תקנות הפחתה שלפיהן סכום ההפחתה המצטבר אינו מוגבל.²³⁴ הגבלת סכום ההפחתה המצטבר בהנחיות חשובה, וראוי שהיא תיקבע בחקיקה, ובכך תגביל את שיקול-הדעת הרחב שניתן לגורם המנהלי. העדר ההתייחסות בהנחיות לפרשנותן של עילות ההפחתה הקבועות בתקנות עלול ליצור חוסר שוויון באופן הפעלת המנגנון, ומסכל פיקוח ראוי על שיקול-הדעת הרחב של הגורם המנהלי. ההנחיות מתייחסות לחובה לפרסם את העיצומים הכספיים שהוטלו, בכפוף למגבלות המנויות בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.²³⁵ חשיבות הפרסום אינה מוטלת בספק, אך נראה כי לא מספיק להתייחס לכך בהנחיות, שכן בפועל המשרד להגנת הסביבה אינו מפרסם לציבור את כל העיצומים הכספיים שהוטלו ואת פרטיהם, וגם פניות לקבלת המידע לא קיבלו מענה מלא, בטענה שאין תיעוד מסודר המאפשר

Matthew Hall, *Criminal Redress in Cases of Environmental Victimization: A* 231
Defence, 23 INT'L REV. VICTIMOLOGY 203, 209, 215–18 (2017)

232 ראו, לדוגמה, ס' 4ב(א)–(1)–(5) לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), שלפיהם הגורם המוסמך להטיל עיצומים כספיים (להלן: הגורם המוסמך) ממונה על-ידי שר הבינוי והשיכון; ס' 42(א)–(ג) לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד–2004, שלפיהם הגורם המוסמך הוא מנהל הרשות, אשר ממונה על-ידי שר התחבורה; ס' 3(1)–(3) לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, שלפיהם הגורם המוסמך הוא מפקח עבודה בכיר שמינה שר הכלכלה והתעשייה; ס' 5(א) לחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך וס' 18–22 לחוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, שלפיהם הגורם המוסמך הוא מי שמינה שר החינוך; ס' 8(א) לחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, שלפיו הגורם המוסמך הוא מי שמונה לכך על-ידי שר הבריאות; ס' 37 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, שלפיו הגורם המוסמך הוא מפקח בכיר שמינה שר העבודה; ס' 70 לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט–2019, שלפיו הגורם המוסמך הוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, אולם שר האוצר רשאי למנות במקומו עובד של משרד האוצר למפקח על מוסדות לגמילות חסדים.

233 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126, בחלק ח.1.

234 ראו, למשל, תקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי) וכן תקנות הפיקוח על יצוא ביטחוני (הפחתה של העיצום הכספי), התשס"ח–2008.

235 ברלב-מונטיליו, לעיל ה"ש 126, בחלק א.2.

הצגה של כל נתוני העיצומים. העדר הפרסום פוגע ביכולת לפקח על הליכי הטלת העיצומים ובביקורת הציבורית על מנגנון זה.²³⁶

נראה, אם כן, כי אין די במסמך הנחיות ליצור את האחידות הדרושה ולצמצם את מרחב שיקול-הדעת של הגורם המוסמך, ויש צורך בהבניה של העקרונות בחקיקה עצמה. בהקשר זה מצוין במסמך ההנחיות כי משרד המשפטים הכין תבניות חקיקה – תבנית "אכיפה חלופית"²³⁷ ותבנית לתקנות הפחתה²³⁸ – במטרה ליצור אחידות חקיקתית, אולם אלה לא אושרו עדיין. כמו-כן, בשנת 2018 פרסם משרד המשפטים תזכיר חוק בעניין אכיפה מנהלית והקלות לעסקים חדשים,²³⁹ שנועד ליצור אחידות חקיקתית ולרכז את העקרונות הנוגעים בהליך העיצום הכספי יחד עם אכיפה מקילה כלפי עסקים חדשים, אולם התזכיר לא הבשיל לכלל הצעת חוק, ולא הוגש לכנסת. יצוין כי עוד בשנת 2014 הציג משרד המשפטים את תזכיר חוק סדרי מינהל (הסדרת עבודת הרשות המינהלית וזכויות הפונה לרשות), שנועד להסדיר את דרכי הפעולה של הרשות המנהלית, אשר מוסדרים כיום רק באמצעות הפסיקה. אולם גם תזכיר חוק זה לא צמח לכלל חוק. גיבושם של סדרי הדיון המנהלי חשוב בכלל, ובהקשר של הטלת העיצום הכספי בפרט, וזאת לנוכח העדר נהלים כתובים, הצורך במיתון נוקשותו של המנהל הביורוקרטי והביקורת השיפוטית המהותית המצומצמת בהיקפה. הפיכתם של תזכירי החוק לחוקים יכלה להסדיר כמה סוגיות – כגון תוצאות פגמים בהליך המנהלי, הגדרת מהותה של הזכות המוגנת ועוד – ושיפורים מסוימים בו, ובראשם יצירת גמישות מסוימת בהליך, היו יכולים לאפשר את התאמת הדין לשינויים בנסיבות או עשיית צדק במקרים פרטניים. כמו-כן, תזכיר החוק האמור בעניין סדרי המנהל היה יכול להקל על עורכי-הדין ורשויות המנהל את ההתמצאות בכללי הדיון החלים על ההליכים

²³⁶ שם, בחלק 21.

²³⁷ שם, בנספח א. תבנית זו מכילה עשרים וחמישה סעיפים המפרטים את מנגנון הטלת העיצום הכספי: ההגדרות, אופן הטלת העיצום הכספי, זכות הטיעון, החלטת הממונה ודרישת התשלום, הפרה נמשכת והפרה חוזרת, הסמכות להפחתה לפי קביעת השר הרלוונטי ובאישור שר המשפטים, עדכון סכומי העיצומים לפי המדד, מועד התשלום (אשר נקבע לשלושים יום עם אפשרות למתן ארכה), אופן הגבייה לאוצר המדינה (לפי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995), התראה מנהלית והתחייבות להימנע מהפרה, סמכות עניינית לערעור בבית-משפט שלום או לחלופין הגשת עתירה מנהלית לבית-משפט לעניינים מנהליים, חובת פרסום ושמירת אחריות פלילית. בדברי ההסבר המצורפים לתבנית החקיקה הודגש כי הפרות חוק אסדרתיות יש לאכוף באמצעים מנהליים של עיצומים כספיים, ולא על-ידי הדין הפלילי, וזאת כחלק מההתפתחות שחלה בשנים האחרונות בעניין זה. כמו-כן יש התייחסות בדברי ההסבר ליתרונות האכיפה המנהלית על האכיפה הפלילית, ומובהר כי האכיפה המנהלית מהווה מנגנון יעיל יותר, המאפשר תגובה מהירה ללא צורך בפנייה לבית-משפט. כמו-כן יש התייחסות לכך שבדברי ההסבר לחוק יש לפרט כיצד נקבע סכום העיצום הכספי.

²³⁸ שם, בנספח ב.

²³⁹ שם, בחלק 11.

המנהליים.²⁴⁰ כך גם לגבי תזכיר החוק משנת 2018, שמטרתו ליצור אחידות חקיקתית. יש להמשיך לפעול על-מנת להביא תזכירי חוק כגון אלה לידי אישור.

4. יישום אסדרה מגיבה ואסדרה נסיונית

מתווה נוסף לפתרון אנו רואים ביישום האסדרה הנסיונית והאסדרה המגיבה במסגרת מנגנון העיצומים הכספיים. תיאוריית האסדרה המגיבה יכולה לתת מענה ראוי לקושי שהצגנו באשר לשיקול-הדעת הרחב של הגורם המוסמך בבחירת כלי האכיפה המתאים להפירה. בהתאם לתיאוריה זו, יש לערוך מדרג של כלי אכיפה שאפשר להפעיל כלפי אותו מפר, ולעשות בהם שימוש בצורה מדורגת. הבניה של מדרג אכיפתי באופן גלוי ושקוף תוביל הן לפתרון בעיית חוסר המודעות של הגורם המפר, במיוחד כאשר הוא אינו תאגיד שמהווה גורם מפוקח במהותו, והן להגבלת שיקול-הדעת של הגורם המוסמך, אשר יהיה חייב להפעיל את שיקול-דעתו בהתאם למדרג האכיפה, כפי שייקבע ויפורסם לציבור. קביעת מדרג סנקציות לפי האסדרה המגיבה תוכל גם למנוע התערבות פוליטית בהפעלת מנגנון העיצום הכספי, שכן הליך האכיפה יהיה שקוף מול המפר והציבור.

לדעתנו, אופן הטיפול הראוי הוא אכיפה המשלבת הליכים פליליים והליכים מנהליים של עיצומים כספיים לפי מדרג קבוע מראש. שילוב של כלי האכיפה כלפי אותה הפרה ייצור מנגנון יעיל יותר ויניב הרתעה רבה יותר, שכן הגורם המפר ידע כי הוא מסתכן בהחלת מגוון סנקציות בגין ההפירה.

אם נתמקד בחוקים הסביבתיים, נראה כי הם מסדירים מגוון רחב של הפרות, החל בהפרות פרוצדורליות עם אשמה מזערית וכלה בהפרות מכוונות עם אשמה משמעותית. לפיכך בחקיקה זו קיים צורך גדול במיוחד לעשות שימוש במגוון כלי האכיפה בצורה יעילה ונכונה, תוך הבחנה בין המפרים והתאמת רמת הסנקציה הדרושה.²⁴¹ בהתאם לעקרונות האסדרה המגיבה, ניתן לקבוע את כלי האכיפה שיופעל כלפי הפרה סביבתית לפי מטרות הענישה השונות,²⁴² עוצמת ההפירה²⁴³ ומידת העוול המוסרי שבה.²⁴⁴

240 שמעון שטרית "על הצעת חוק סדרי המינהל" משפטים יד 367, 368 (1984).

241 Michael M. O'Hear, *Sentencing the Green-Collar Offender: Punishment, Culpability, and Environmental Crime*, 95 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 133 (2004); Susan F. Mandiberg & Michael G. Faure, *A Graduated Punishment Approach to Environmental Crimes: Beyond Vindication of Administrative Authority in the United States and Europe*, 34 COLUM. J. ENVTL. L. 447, 510 (2009).

242 שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 51, בעמ' 73-146.

243 Mandiberg & Faure, לעיל ה"ש 241, בעמ' 494 ו-501.

244 יעקב בזק *הענישה הפלילית: דרכיה ועקרונותיה* 56-61 (1981).

יחד עם המעבר לאכיפה מנהלית ופיתוח מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה, יש לפתח מנגנון אסדרתי גמיש ומדורג, בהתאם לעקרונות האסדרה המגיבה, ועל-ידי כך לשפר את האכיפה והציות.

באירועים המשמעותיים ביותר של זיהום בעשורים האחרונים השימוש בהליך הפלילי לא היה נחוש מספיק, והדבר מצדיק לכאורה מעבר לאכיפה מנהלית. הזמן עד להגשת כתב אישום היה ממושך מאוד, וכמעט לא הוגשו כתבי אישום נגד נושאי-משרה בתאגיד אף-על-פי שהחקיקה מאפשרת זאת. כך, באירוע של זיהום נחל אשלים, שבו הנזק הציבורי והפגם המוסרי היו משמעותיים ביותר, טרם הוגש כתב אישום, אף שהאירוע התרחש ביוני 2017.²⁴⁵ המקרה של זיהום שמורת-הטבע עברונה מהווה גם הוא דוגמה לכך – המפגע הסביבתי גרם נזק משמעותי לציבור, והתנהלות החברה המזהמת שיקפה פגם מוסרי. באותו מקרה נעשה ראשית שימוש בעיצומים כספיים (בסכום פחות במידה משמעותית מהנזק שנגרם), ורק לאחר שש שנים הוגש כתב אישום פלילי נגד החברה המזהמת קצא"א.²⁴⁶ בפרשת נחל צין, שבה זוהם בשנת 2011 שטח של כ-60 דונם בדלק סילוני שפרץ מצינורות, הוגש כתב אישום רק בשנת 2016,²⁴⁷ ורק ביום 15.2.2022 ניתנה הכרעת הדין, שבמסגרתה הורשעו חלק מהנאשמים בזיהום מים בנסיבות מחמירות מכוח אחריות של נושאי-משרה, בעברות על חוק שמירת הנקיון וכולי.²⁴⁸ אולם למרות איטיותו של ההליך הפלילי במקרים אלו, אנו סבורים שהיה נכון להפעילם, ולא להסתפק בעיצומים כספיים בלבד. השילוב של הכלי המנהלי – המיידית והמהיר יותר – יחד עם הכלי הפלילי, על השלכותיו, הוא שילוב נכון, ויש להבנותו בהתאם לתיאוריית האסדרה המגיבה. ההליך המנהלי וההליך הפלילי מהווים יחדיו סנקציות משמעותיות שיש להטיל על הגורם המפר לפי מדרג שמן הראוי לקובעו בנוהל סדור, ובתוך כך יש להחיל כל אחד מהכלים בתוך פרק-זמן קצר יותר.

245 שירות כלכליסט "זיהום נחל אשלים: כיל התעלמה מ-20 שנה של התרעות על אסון מתקרב בנגב" **כלכליסט** (26.6.2018) <https://tinyurl.com/y6rk2jge>.

246 "הערכה: נזק בהיקף של 281 מיליוני שקלים נגרם לשמורת עברונה מאירוע זיהום הנפט של קצא"א" **המשרד להגנת הסביבה** (31.10.2018) <https://tinyurl.com/4fenc94t>; שני אשכנזי "הזיהום בשמורת הטבע עברונה: קצא"א תפצה את הציבור בכ-100 מיליון שקל" **גלובס** (7.11.2019) <https://tinyurl.com/y3ruc3ch>; ליאור גוטמן "בכפוף לשימוע: הפרקליטות תגיש כתב אישום נגד בכירי קצא"א בגין זיהום שמורת עברונה" **כלכליסט** (27.10.2020) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3866288,00.html>.

247 אילנה קוריאלי "אסון הנפט בנחל צין: קנסות למעורבים נוספים" **ynet** (1.7.2019) <https://tinyurl.com/2p9ecn7j>. נדרשת כמובן בחינה אמפירית על כלל מקרי ההפרות על-מנת להוכיח את המגמה האמורה של עיכוב רב בהגשת כתבי אישום. בחינה כזו תיעשה כחלק מהמחקר שלנו, ותתפרסם במסגרת מאמר נפרד.

248 ת"פ (שלום ב"ש) 34682-01-16 **המשרד להגנת הסביבה נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ** (נבו) (15.2.2022).

בהקשר זה יצוין כי העדר תקנות או נוהל למימוש הסנקציות עלול להוביל לאי-שימוש מספק בהן. ביקורת דומה נשמעה בדין-וחשבון משנת 1997 של הוועדה לבידיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל, שבו נקבע כי לא נעשה שימוש מספק בכלי האכיפה המנהליים, בין היתר כתוצאה מאי-התקנת תקנות.²⁴⁹ באופן דומה, בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2015 בעניין פעולות האכיפה של המשרד להגנת הסביבה צוין כי המשרד להגנת הסביבה כשל באכיפת הפרות סביבתיות בכמה נושאים, ולא פיתח מדיניות ברורה לשימוש בכלי האכיפה.²⁵⁰ מדוח ביקורת נוסף בעניין פעולות האכיפה של המשרד להגנת הסביבה, אשר התפרסם בשנת 2019, עולה כי מצב זה לא השתנה.²⁵¹ מדוחות אלו עולה כי יש כשלים במנגנון האכיפה ביחס לחוקים הסביבתיים, וכי אין מדיניות אכיפה סדורה, אחידה ומפורטת, וכתוצאה מכך ניכר שימוש חסר בכלי האכיפה.

תיאוריית האסדרה הנסיונית יכולה גם היא להוות פתרון נכון וראוי לקשיים שהעלינו באשר להפעלת מנגנון העיצומים הכספיים ככלי חדש יחסית בחקיקה. בחינה אמפירית של כלי אסדרתי חדש שהוכנס לחקיקה היא חיונית במיוחד כאשר הכלי הזה מתקיים בשדות חקיקה שונים. היה ראוי שלפני הוספתו של מנגנון עיצום כספי לחוק חדש תיערך בדיקה מעמיקה של יעילותו, גם מול מנגנוני האכיפה שכבר קיימים בחוק. דרישה זו מתיישבת עם עקרונות האסדרה הנסיונית שהוזכרו לעיל, ויהיה בה גם כדי ליצור מנגנון ראוי ונכון יותר של הפעלת העיצום הכספי כלפי מפרים, ולסייע בבחירה בין הכלי הפלילי לכלי המנהלי ובבחירת מנגנון האכיפה המנהלי הראוי.

249 ועדה לבידיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל **דין וחשבון** (משרד המשפטים 1997).

250 מבקר המדינה "המשרד להגנת הסביבה: הטיפול בזיהום אוויר ממקורות נייחים" **דוח שנתי 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013** 717–765 (2015). המבקר בחן את טיפולו של המשרד להגנת הסביבה במקורות זיהום אוויר נייחים (כגון ייצור חשמל, תעשייה, מחצבות ושרפת דלק לסוגיו בתעשייה). במסגרת הביקורת נבדק הפיקוח שהמשרד מקיים על מקורות נייחים אלו, ובייחוד פיקוחו על מפעלים שבהם פליטת מזהמי האוויר היא מוקדית (כלומר, מתועלת לסביבה דרך צינור מסוג כלשהו, כגון ארובה). בין היתר התגלה כי בשנים 2012–2014 לא ננקטו כמעט צעדי אכיפה נגד מפעלים שלא הגישו נתונים כנדרש על דיגום תקופתי של פליטות מזהמים מארובותיהם. נכתב כי אין למשרד הנחיות ברורות בתחום מקורות הפליטה הנייחים, וכי כל מחוז פועל לפי שיקוליו. המשרד לא מיקד את פעילות האכיפה שלו בתחום זיהום האוויר, ושיעור תיקי החקירה שנפתחו בשנת 2014 היה אף נמוך משיעורם בשנת 2012.

251 מבקר המדינה "המשרד להגנת הסביבה: אכיפה בתחומי הגנת הסביבה" **דוח שנתי 2019** 1635–1773 (2019). ההמלצה העיקרית בדוח הייתה שעל המשרד להגנת הסביבה להשלים את תורת האכיפה המשרדית, אשר תעסוק בכל שלבי האכיפה המנהלית והפלילית שהמשרד אחראי עליהם, ותכלול, בין היתר, מדרג עברות, סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עברות, אמות-מידה אחידות לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי, מסגרת זמנים ותהליכי הכשרה.

1. סיכום

במאמר זה סקרנו את התפתחות העיצום הכספי ככלי אכיפה מרכזי במסגרת מערך הסנקציות הקיימות במערכת החקיקה הישראלית וכשלב בהתפתחות האכיפה המנהלית. סמכויות האכיפה המנהליות התפתחו במשך השנים ויצרו הליכים אשר מאפשרים לגורם המאסדר לנקוט סנקציה כלפי המפר מבלי לנהל הליך בבית-המשפט וכחלופה לנקיטת סנקציות פליליות. העיצום הכספי הוא כלי אכיפה מנהלי המאפשר לרשות להטיל סנקציה כספית משמעותית על המפר באופן ישיר.

המעבר לשימוש בכלי העיצומים הכספיים בחקיקה החל בראשית שנות האלפיים. במהלך השנים האחרונות נחקקו עשרות חוקים שבהם נוסף העיצום הכספי ככלי אכיפה מרכזי או ככלי אכיפה נוסף על כלי האכיפה הפלילי. במאמר זה התמקדנו בתחום הסביבתי, שבו חל שינוי של ממש עקב הוספת העיצומים הכספיים ל-16 חוקים שונים. מגמת ההתרחבות של העיצום הכספי ניכרת גם בתחומים אחרים, כגון דיני העבודה, ניירות-ערך, הגבלים עסקיים והגנת הצרכן. כיום קיימים 77 חוקים לא-סביבתיים שכוללים עיצומים כספיים. הסבר מרכזי למגמת ההתרחבות של העיצומים הכספיים הוא כי אמצעי האכיפה שהיו עד כה לא סיפקו אכיפה יעילה ואפקטיבית מספיק בהפרות שיש מאחוריהן אינטרס כלכלי מובהק. לכן היה צורך באמצעי מנהלי כלכלי שיאפשר הטלת סנקציה כספית שיהיה בה כדי להרתיע תאגידיים מביצוע הפרות.

הפעלת העיצום הכספי מתרחשת בין כתליה של הרשות המנהלית, ומבוססת בחלקה על נהלים פנימיים ובחלקה העיקרי על כללים לא-כתובים שנתמכים בשיקול-הדעת הרחב שניתן לגורמי המנהל בחקיקה. מנגנון העיצומים הכספיים נתון בכל שלביו לשיקול-דעת רחב מאוד של הגורם המוסמך, וזאת הן בהליך הטלתו, הן בהתנהלות מול הגורם המפר והן באפשרות להפחית את סכום העיצום הכספי. מצב זה דומה לתופעת "המשפט הנמוג", שבמסגרתה סכסוכים נפתרים פחות בהכרעות שיפוטיות ויותר בדרכים אחרות, כגון הסדרי טיעון והליכים חלופיים ליישוב סכסוכים. מנגנון העיצומים הכספיים מדגים גם הוא תופעה זו, בכך שמערך האכיפה עובר מידיה של הרשות השופטת לידיה של רשות האכיפה המנהלית, תוך מתן שיקול-דעת רחב לגורם המבצע והתערבות מצומצמת של המערכת השיפוטית.

ראינו כי על-אף הרחבת שיקול-דעתו של הגורם המוסמך, הביקורת השיפוטית על שיקול-דעת זה מצומצמת, וככלל נטייתם של בתי-המשפט היא לא להתערב בהליך הטלת העיצום על-ידי הגורם המנהלי, אשר זוכה בהכרה במהימנותו ונהנה מחזקת התקינות. כך גם באשר למנגנון ההפחתה, אשר מאפשר שיקול-דעת רחב ביותר בנוגע לעילות ההפחתה – גם כאן ההתערבות השיפוטית מצומצמת מאוד.

הוספת העיצומים הכספיים מצריכה בחינה של האופן שבו יש לעשות שימוש בכלי האכיפה השונים. העיצומים הכספיים מבטאים מעורבות משמעותית של הרשויות המנהליות בחיי האזרחים, ובהתאם לכך יש צורך במדרג אכיפתי מידתי, הכולל מערכת אכיפה מגיבה ומשולבת הניתנת לבחינה וליישום. נכון להיום הפעלת הסנקציות נתונה

לבחירתו ולשיקול-דעתו של הגורם המנהלי, ללא הגבלה או הִכוּונה חקיקתיות וללא נהלים סדורים. תיאוריית האסדרה המגיבה (responsive regulation), אשר מכירה במגבלותיה של אסדרה מדינתית, מדגישה את החשיבות של הפעלה מידתית ומדורגת, ודורשת תהליך מתמשך של בדיקה וביקורת ובחינת דרכים יעילות להשגת התוצאה האסדרתית הרצויה. תיאוריית האסדרה הנסיונית (experimental regulation) יכולה גם היא לסייע ולהנחות את המאסדר בהטמעת המנגנון החדש יחסית של העיצום הכספי. לפי תיאוריה זו, כל אסדרה בשלביה הראשונים דורשת הערכה מתמדת של תוצאות ויעילות, ונכון לבחון אותה בראייה נסיונית על-מנת לערוך בה שיפורים ולתקנה. תיאוריות אלו נדרשות במסגרת מערכת האכיפה המשולבת (combined enforcement system) שנוצרה בישראל, הכוללת ערוצי אכיפה מקבילים פלילי ומנהלי, ויש למצוא במסגרתה את דרך השילוב של כלים אלו שתשיג אכיפה מיטבית.

התייחסו גם למסמך ההנחיות שפרסם משרד המשפטים, אשר נועד ליצור אחידות חקיקתית ולקבוע עקרונות להפעלת מנגנון העיצומים הכספיים. ראינו כי בפועל חלקים מרכזיים במסמך אינם באים כלל לידי ביטוי במערך החקיקה הקיים, שנותרו בו חוסר בהירות וחוסר אחידות. שיקול-הדעת הרחב שניתן לגורם הממונה יוצר אי-ודאות ומעורר טענות בדבר השפעה פוליטית. אתגרים אלו לא קיבלו מענה במסגרת הטמעתו של מנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה – לא בהיבט של מרחב שיקול-הדעת של הגורם הממונה ולא בהיבט של הצורך ליצור אחידות חקיקתית בתחום. בהנחיות משרד המשפטים צוין כי יש כוונה לחוקק חוק-מסגרת שיקבע כללים אחידים לכל החוקים שקיים בהם מנגנון עיצומים כספיים. אולם חוק-מסגרת כזה טרם אושר, ולא ידוע מה הצפי לאישורו. יתר על כן, ככל שחקיקת-המסגרת לא תוחל גם על החוקים הקיימים (ותשנה אותם ככל שהדבר יידרש), לא יהיה בה כדי ליצור את האחידות הנחוצה. אנו סבורים כי חשוב מאוד לקדם את החקיקה בנושא ולקבוע תחולה רחבה שלה, שתכלול גם את החוקים הקיימים.

קיים גם חוסר משמעותי במנגנון אשר ידריך את המאסדר בקביעת מדרג של כלי אכיפה בגין הפרות האסדרה ובדבר עצם הפעלתם של הכלים. שימוש בתיאוריות האסדרה שהתייחסו אליהן יכול לסייע רבות בהפעלה טובה יותר של המנגנון: האסדרה המגיבה יכולה להציע פתרונות חשובים מאוד ליצירת מדרג אכיפה אפקטיבי ויעיל יותר במערכת מרובת כלי אכיפה; ושימוש באסדרה נסיונית יתרום להטמעת הכלים ולבחינת הפעלתם.

עד עתה לא נערך מחקר אמפירי שבחן את האפקטיביות של העיצום הכספי ואת היחס בין כלי האכיפה השונים בחקיקה הסביבתית, שאותה הצגנו כמקרה-בוחן. זאת, אף שההסבר שניתן למעבר למנגנון העיצומים הכספיים עסק בעיקר בהיבטי היעילות והמהירות של השימוש במנגנון זה ככלי אכיפה. המעבר לאכיפה באמצעות עיצום כספי במגוון רחב כל-כך של חוקים מבלי שנערך כל מחקר אמפירי בתחום מעורר שאלות וקשיים בפני עצמו, ומחדד את הצורך בבחינה השוואתית ומקיפה על-מנת שיהיה אפשר ליצור מנגנון אכיפה המתייחס למכלול סוגי הפרות ולהתאים בצורה המיטבית את כלי

האכיפה לסוג ההפרה, באופן שיוביל לאי־הישנותה ולהרתעת מפריס פוטנציאליים אחרים.

מאמר זה מהווה בסיס תיאורטי למאמרי־המשך שבכוונתנו לקדם באשר למנגנון העיצומים הכספיים בחקיקה הסביבתית, במטרה להציע מנגנוני אכיפה אפקטיביים הכוללים את העיצומים הכספיים במערך החקיקה הסביבתית בישראל.

נספחים

נספח א: רשימת החוקים הסביבתיים

1. פקודת המכרות, 1925
2. פקודת היערות, 1926
3. פקודת השמדת הארבה, 1932
4. פקודת הכלבת, 1934
5. פקודת הדיג, 1937
6. פקודת זבל בעלי חיים, 1937
7. פקודת הזבלים החקלאיים, 1938
8. פקודת בריאות העם, 1940
9. חוק למניעת שריפות בשדות, התש"י–1949
10. חוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, התשי"ד–1954
11. חוק להגנת חיית הבר, התשט"ו–1955
12. חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו–1955
13. חוק הגנת הצומח, התשט"ז–1956
14. חוק הזרעים, התשט"ז–1956
15. חוק המים, התשי"ט–1959
16. חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט–1959
17. חוק למניעת מפגעים, התשכ"א–1961
18. חוק איסור גידול חזיר, התשכ"ב–1962
19. חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד–1963
20. חוק זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ג–1973
21. חוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג–1973
22. חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג–1973
23. פקודת מניעת זיהום מי־ים בשמן [נוסח חדש], התשמ"ם–1980
24. חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג–1983
25. חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג–1983
26. פקודת הגנת דבורים [נוסח חדש], התשמ"ג–1983
27. חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד–1984

28. פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985
29. חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988
30. חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993
31. חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993
32. חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), התשנ"ד-1994
33. חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), התשנ"ד-1994
34. חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997
35. חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998
36. חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999
37. חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001
38. חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002
39. חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002
40. חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004
41. חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004
42. חוק להסדרת תוצרת אורגנית, התשס"ה-2005
43. חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006
44. חוק גנים בוטניים, התשס"ו-2006
45. חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007
46. חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008
47. חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו, התשע"א-2011
48. חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011
49. חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011
50. חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011
51. חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011
52. חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012
53. חוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012
54. חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים, התשע"ד-2014
55. חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016
56. חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016

נספח ב: חוקים לא-סביבתיים המכילים עיצומים כספיים, טווח העיצום וכינוי הגורם המוסמך²⁵²

252 סכום העיצום הכספי מתעדכן מדי שנה בתחילת השנה האזרחית, ועל-כן ייתכנו שינויים בין סכום העיצום המצוין בטבלאות לבין הסכום הקבוע בחוק.

שם החוק	מספרי הסעיפים של העיצום	השנה שבה נקבע העיצום	טוח העיצום ליחיד	טוח העיצום לתאגיד
1. חוק החברות, התשנ"ט-1999	354	1999	7,974	-7,974 31,896
2. חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000	15, 14 (א)	2000	כ-3,750	-226,000 2,226,000
3. חוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958	א25	2000	פי 2-3 מסכום הבלו שנחסך או	פי 2-3 מסכום הבלו שנחסך או -14,400 75,300
4. פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970	11ב(א), 11ב(ב)	2000	75,300	75,300
5. חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984	47ב(א)(2)	2002	-6,000 24,000	-6,000 24,000
6. חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016	25 ³ 92	2002	-10,030 50,150	-50,150 200,610
7. חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976	12ד(ב)(2), 12ד(ד)	2002	-28,800 75,300	-57,600 75,300
8. חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003	18 (א)	2003	100,800	100,800
9. חוק הדואר, התשמ"ו-1986	109ב(ב), 109ב(ג), 109ב(ד)	2004	-13,330 28,180	-13,330 28,180
10. חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004	42	2004	-14,400 150,600	-14,400 150,600
11. חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981	11א(א)(1), 11א(א)(2), 11א(ב), 11א(ג)	2005	-50,000 1,500,000	-50,000 1,500,000
12. חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016	95(ה) ²⁵⁴	2005	-3,750 2,226,000	-226,000 2,226,000
13. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה)	32	2005	-375 25,000	-2,250 150,000

253 ההוראה הועברה מחוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, שבו היא הופיעה במקור (כס' 42), ואשר בוטל על-ידי חוק נתוני אשראי.

254 ההוראה הועברה מחוק איסור מימון טרור, שבו היא הופיעה במקור (כס' 48(ה)), ואשר בוטל על-ידי חוק המאבק בטרור.

75,300	75,300	2005	7(א)	פנסיוניים), התשס"ה-2005
-60,000	-60,000	2005	14ח	14. חוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), התשס"ה-2005
1,000,000	1,000,000			15. פקודת הבנקאות, 1941
2,260,000		2006	19(א)	16. חוק התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ו-2006
-2,259	-2,259	2007	36	17. חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007
226,000	226,000			18. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]
-5,080	-5,080	2007	195י	
50,750	50,750			
-28,110	-28,110	2008	4ב	19. חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974
1,000,000	449,490			
66,180	66,180	2008	3א(א)	20. חוק המקרקעין (החלפת ספק גז המספק גז באמצעות מערכת גז מרכזית), התשנ"א-1991
-1,010	-1,010	2008	18א	21. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989
152,710	152,710			
-15,000	-15,000	2008	20(א), 20(ב)	22. חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008
100,000	100,000			
-20,520	-10,260	2009	25, 25, 24א, 25ב, 25	23. חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958
35,000	17,500			
-100,000	-50,000	2010	71-58	24. חוק בנק ישראל, התש"ע-2010
1,500,000	100,000			
75,900	75,900	2010	14א	25. חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001
-106	-106	2011	149-146	26. חוק הטיס, התשע"א-2011
105,610	105,610			
-10,000		2011	38ב	27. חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995
1,000,000				
-20,000	-10,000	2011	114	28. חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994
1,000,000	50,000			
-5,130	-2,560	2011	4	29. חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011
35,910	17,950			

255 נקבע לראשונה בחוק הגנת השכר (עיצום כספי), התשס"ט-2009, והועבר מאוחר יותר לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.

-12,500 150,000	-12,500 150,000	2011	10א(ב)–10א(ה)	30. חוק רישוי שירותי התעופה, התשכ"ג–1963
-150,000 2,000,000	-4,500 150,000	2011	92א(א), 92א(ב), 92א(ד)	31. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981
35,910	17,950	2012	2	32. חוק איסור קבלת ביטחונות מעובד, התשע"ב–2012*
עד 2,260,000	עד 2,260,000	2012	8(ה)	33. חוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן, התשע"ב–2012
-235,540 1,638,560 בתוספת 0.225% מהכנסתו השנתית	-235,540 1,638,560 בתוספת 0.225% מהכנסתו השנתית	2012	2א37(א)–(1), 2א37(א)–(4), 2א37(א)–(5), 3א37, 4א37, 3א37, 4א37, ג37	34. חוק התקשורת (בוק ושידורים), התשמ"ב–1982
35,910	17,950	2012	41א	35. חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט–1949*
-5,130 35,910	-2,560 17,950	2012	2, 4, 7, 11, 11א, 12, 16א, 18, 20–25, 27ח(ב), 31, 33ד(ב)	36. חוק עבודת הנוער, התשי"ג–1953*
-5,130 35,910	-2,560 17,950	2012	6ב	37. חוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987*
-5,130 35,910	-2,560 17,950	2012	6, 9, 10–22, 25	38. חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א–1951*
עד 2,260,000	עד 2,260,000	2012	5ג(ה)	39. פקודת המסחר עם האויב, 1939
35,910	17,950	2013	2	40. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג–2013*
-15,000 50,000	-5,000 10,000	2013	16א(א), 16א(ב), 16א(ב1)	41. חוק התקנים, התשי"ג–1953
-22,000 500,000	-10,000 500,000	2013	17–20	42. חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג–2013
-30,000 8,039,281	301,472	2013	25(ה)–(1)	43. חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד–2013
-22,000 45,000	-7,000 25,000	2014	22ג(א), 22ג(ב)	44. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981
20,520	10,260	2014	1, 2, 3	45. חוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), התשס"ב–2002*

חנן מנדל, אורן פרז ושירה תם

משפט וממשל כה תשפ"ג

20,520	10,260	2014	8	46. חוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001*
20,520	10,260	2014	12	47. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996*
30,000	30,000	2014	158 לב(ב)	48. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965
-5,130	-2,560	2014	16, 13, 11-2	49. חוק חופשה שנתית, התשי"א-
20,520	10,260		26, 17	*1951
-200,000	-10,000	2014	24	50. חוק להסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד-2014
5,000,000	750,000			
5,130	2,560	2014	7(ב)	51. חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998*
-1,500	-1,500	2014	5(א), 5(ב)	52. חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014
6,000	6,000			
5,130	2,560	2014	29	53. חוק מידע גנטי, התשס"א-2000*
-20,520	-10,260	2014	2, ג1	54. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991*
35,910	17,950			
עד	עד	2014	33, 27	55. חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014
24,284,190	1,011,840			
5,130	2,560	2014	8, א2(א)	56. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988*
5,130	2,560	2014	11	57. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998*
-10,000	-4,000	2015	263, 261(א)	58. חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015
120,000	24,000		265, 264(א), 266	
-30,000	6,000	2015	65נט(ב)	59. פקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975
500,000				
-25,000	-15,000	2016	72(א)-72(ג)	60. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016
600,000	600,000			
-102,620	-102,620	2016	13יא-13ט	61. חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012
410,480	410,480			
-3,000	-1,500	2016	8	62. חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016
12,000	6,000			
-5,130	-2,560	2016	10, 9, 8	63. חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954*
35,910	17,950			
-1,527	-509	2016	203-198	64. חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016
1,018,000	1,018,000			

-16,130 53,740	-5,380 10,750	2016	14א-47ז	65. פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979
-7,000 300,000	-7,000 150,000	2016	760	66. פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981
35,910	17,950	2017	6, א6, א8	67. חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954*
5,130	2,560	2017	3	68. חוק הזכות לעבודה בישיבה ובחנאים הולמים, התשס"ז-2007*
-20,000 50,000	-20,000 50,000	2017	13	69. חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז-2017
-1,500 או 18,000 1,500	-1,500 או 18,000 1,500	2017	18-22	70. חוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז-2017
כפול מספר הילדים בצהרון	כפול מספר הילדים בצהרון			
-3,000 6,000	-3,000 6,000	2017	73(א), 73(ב)	71. חוק שירות אזורי, התשע"ז-2017
-20,520 35,910	-10,260 17,950	2017	75, 76, 81, 86, 173, 216	72. פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התשל"ל-1970*
-500 45,000	-500 45,000	2018	37	73. חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018
-21,750 152,270	-10,880 76,150	2018	76-כב	74. פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972
20,520	10,260	2018	3	75. פקודת תאונות ומחלות משלח-יד (הודעה), 1945*
-5,000 44,000	-5,000 10,000	2019	70(א)	76. חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019
-7,000 100,000	-7,000 100,000	2019	42	77. חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019

* הוספת העיצום הכספי לגבי חוק זה נעשתה באמצעות חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.

נספח ג: חוקים סביבתיים המכילים עיצומים כספיים, טווח העיצום וכינוי הגורם המוסמך

שם החוק	מספר הסעיף של העיצום	השנה שבה נקבע העיצום	טווח העיצום ליחיד	טווח העיצום לתאגיד
---------	----------------------	----------------------	-------------------	--------------------

פי 6 מסכום התשלומים עד	פי 6 מסכום התשלומים עד	1999	11	1. חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999
29,200	29,200			
75,300	-29,200	2001	130	2. חוק תאגירי מים וביוב, התשס"א-2001
	75,300			
-150,600	-150,600	2002	77	3. חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002
1,506,000	1,506,000			
-2,416.80	-2,416.80	2007	12	4. חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז-2007
37,650	37,650			
-229,200	-114,600	2008	53	5. חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008
916,900	458,500			
-224,510	56,130	2008	ה14	6. חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993
898,500				
-673,540	336,770	2008	75	7. חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988
2,694,160				
-50,000	-25,000	2009	129	8. פקודת המכרות, 1925
200,000	100,000			
-158,410	-1,500	2011	34	9. חוק להסדרת הטיפול באריות, התשע"א-2011
477,330	238,660			
-103,570	-51,790	2011	58	10. חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011
828,580	414,290			
53,000	53,000	2011	31	11. חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011
103,570	10,360	2012	16	12. חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012
-40,070	-2,000	2012	46	13. חוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012
640,080	500,000			
-5,100	-2,040	2016	34	14. חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016
50,960	10,190			
-2,030	-1,020	2016	13	15. חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016
40,600	20,300			
-200,000	-100,000	2017	ב150	16. חוק המים, התשי"ט-1959
250,000	150,000			