



רע"פ 3515/12 - מדינת ישראל נ' דוד שבתאי ואח'

פלילי - ביטול הרשעה

var MareMakom = "רעפ 3515/12 - מדינת ישראל נ' דוד שבתאי ואח', תק-על רעפ 3515/12(3), 8482(10/09/2013)";

רע"פ 3515/12 - מדינת ישראל נ' דוד שבתאי ואח'עליו

רע"פ 3515/12

מדינת ישראל

נגד

1. דוד שבתאי

2. אריאל פולקביץ

בבית המשפט העליון

[10.09.2013]

כבוד השופט ס' ג'ובראן

כבוד השופט ע' פוגלמן

כבוד השופט א' שהם

בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטים ר' שפירא, ע' גרשון וא' קיסרי) מיום

19.3.2012 בתיק ע"פ 039853-06-11

בשם המבקשת - עו"ד עדי דמתי שגיא

בשם המשיב 1 - עו"ד יוסף בנקל; עו"ד משה מזרחי; עו"ד ענבל רז

בשם המשיב 2 - עו"ד שלומי בלומנפלד

תאריך הישיבה:

ט"ז בתמוז התשע"ג

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

האם יש מקום להחלה שונה של אמות המידה שנקבעו לעניין הימנעות מהרשעה בפלילים, כאשר מדובר בעבירות רגולטוריות (אסדרתיות) מסוג אחריות קפידה? זו השאלה העומדת להכרעתנו בהליך זה.



1. בחודש אפריל 2004, ביצעה חברת סלקום בע"מ (להלן: סלקום) - באמצעות חברת חפרפר (1992) בע"מ (להלן: חפרפר) - עבודות לצורך הנחת סיבים אופטיים תת-קרקעיים לאורך כביש עכו-חיפה. במהלך ביצוע החפירה נפגע קו סניקה ראשי האוסף שפכים מישובי הסביבה אל המכון לטיהור שפכים חיפה. כתוצאה מהפגיעה בקו הסניקה, התפרץ ביוב גולמי, הציף את האזור וזרם ישירות אל תעלת הניקוז ומשם לאפיק נחל גדורה. בשל הפגיעה בקו הסניקה והצורך בתיקונו המידי, הושבתו כל מערכות הולכת השפכים ביישובים רבים שמצפון לנחל הקישון. במהלך היממה שבה נותקו מערכות הולכת הביוב, זרמו שפכי היישובים שמצפון לנחל הקישון אל נחל גדורה וממנו לנחל הקישון. בעקבות אירוע זה, הוגש כתב אישום לבית משפט השלום בחיפה, שבו יוחסו לחברות עבירות שונות לפי חוק המים, התשי"ט-1959, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 וחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. בכתב האישום הואשמו גם שלושה בעלי תפקידים בחברות: המשיב 1, מר דוד שבתאי (להלן: שבתאי), שימש במועד האירוע בתפקיד מנהל ההקמה של התשתיות האופטיות מטעם סלקום, ומכוח תפקידו זה היה ממונה על מר עופר אופנהיים (להלן: אופנהיים), מנהל פרויקטים באזור חיפה מטעם סלקום, ומנהל הפרויקט מטעמה. המשיב 2, מר אריאל פולקביץ-פלג (להלן: פלג) היה מנהל פרויקטים בחפרפר, והיה אחראי על ביצוע הפרויקט מטעמה. הנאשמים הואשמו בכך שהם נמנעו מלברר כנדרש את מיקומו המדויק של קו הסניקה והחלו בעבודת הקידוח בלא לדעת מיקומו המדויק, חרף כך שהם מודעים לאפשרות הפגיעה בקו הסניקה ולהתפרצות השפכים. וכן לא נמנעו מפעולה שיש בה לזהם מים, הזרימו במעשיהם חומרים למקור מים, גרמו לריח חזק, השליכו פסולת ולכלכו את רשות הרבים.
- פסק הדין של בית משפט השלום
2. בית משפט השלום בחיפה (כב' השופטת י' פרדלסקי) הרשיע את סלקום, חפרפר והמשיבים בעבירה על חוק המים וחוק שמירת הניקיון, אך זיכה אותם מהעבירות לפי החוק למניעת מפגעים. לעומת זאת, אופנהיים זוכה מכל העבירות שיוחסו לו. נמצא כי סלקום וחפרפר לא ביצעו במקום האירוע חפירת גישוש לאיתור קווי הסניקה - וזאת בניגוד לדרישת עיריית חיפה - אלא רק במקומות אחרים במרחק של 20-60 מטרים ממקום פיצוץ הצינור. הנאשמים, כך נקבע, הסתמכו על השערותיו של מר חיימוביץ, עובד באיגוד ערים חיפה לביוב, בנוגע למקום קו הסניקה, ובחרו שלא לבצע חפירות גישוש כנדרש. נוכח הקביעה כי התקיימו יסודות העבירות לפי חוק המים והחוק לשמירת הניקיון, הורשעו החברות בביצוען בצוותא, כמו גם פלג ושבתאי כנושאי משרה בחברות. לעומת זאת, הנאשמים זוכו מעבירה לפי החוק למניעת מפגעים, וזאת מחמת הספק, לאחר שלא הוגשו ראיות מספיקות להוכחת הטענה שהאירוע גרם ריח חזק או בלתי סביר. טענת הגנה מן הצדק שהעלו הנאשמים - נדחתה.
3. במסגרת שמיעת הטיעונים לעונש, ולבקשת באי-כוחם, החליט בית משפט השלום להפנות את עניינם של פלג ושבתאי לשירות המבחן לצורך קבלת תסקיר מבחן בעניינם. שירות המבחן המליץ לבטל את הרשעת השניים, ולהטיל עליהם 150 שעות לתועלת הציבור (של"צ). בגזר דינו, דחה בית משפט השלום את המלצת שירות המבחן, והרשיע את פלג ושבתאי בעבירות שתוארו לעיל. בית משפט השלום עמד על החומרה הטמונה בעבירות של איכות הסביבה, ועל הנזק הרב הכרוך בהן. בהתאם, ציין בית משפט השלום כי יש להחמיר בענישת האחראים על עבירות סביבתיות מתוך שיקולי הרתעה. בצד האמור, סקר בית משפט השלום את ההלכה הפסוקה הנוגעת לביטול הרשעה, ומצא כי אין בנסיבות העניין טעמים מיוחדים המצדיקים את ביטול ההרשעה.
4. לאחר בחינת טיעוני הצדדים לעונש, הטיל בית משפט השלום על חברת חפרפר וחברת סלקום קנס בסך 100,000 ש"ח והתחייבות בסך של 200,000 ש"ח להימנע מעבירות למשך שנתיים. בנוסף, הטיל בית משפט השלום על המשיבים שלפניו (פלג ושבתאי) קנס בסך 8,000 ש"ח והתחייבות בסך של 16,000 ש"ח להימנע מעבירות למשך שנתיים.
- פסק הדין של בית המשפט המחוזי



5. בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופטים ר' שפירא, ע' גרשון וא' קיסרי) קיבל באופן חלקי ערעורים שהוגשו לו (הן מטעם הנאשמים, הן מטעם המדינה) על פסק הדין של בית משפט השלום. ראשית, זיכה בית המשפט המחוזי את הנאשמים מעבירות לפי חוק המים, לאחר שנמצא כי לא הוכח היסוד הנפשי הנדרש. צוין כי במועד האירוע נושא כתב האישום, העבירות לפי חוק המים היו עבירות מחשבה פלילית ולא עבירות אחריות קפידה, ובמקרה דנן לא התקיים בנאשמים היסוד הנפשי שנדרש לצורך הרשעתם בדין. בית המשפט הוסיף כי אילו הניתוח היה נעשה לפי הדין במתכונתו הנוכחית - התוצאה הייתה שונה. בהמשך, הותיר בית המשפט המחוזי על כנה את הרשעת החברות בעבירות לפי החוק לשמירת הניקיון, וכן את הקביעה כי המשיבים ביצעו עבירות אלה. עם זאת, הורה בית המשפט המחוזי - על יסוד טעמים שיפורטו להלן - על ביטול הרשעתם של המשיבים. בצד האמור, קיבל בית המשפט את ערעור המדינה, הרשיע את החברות בעבירות לפי החוק למניעת מפגעים, וקבע כי המשיבים ביצעו עבירות אלה. בית המשפט המחוזי לא מצא לשנות מגזר הדין של הערכאה הדיונית, אך נוכח ביטול הרשעת המשיבים, הומר הקנס שהוטל עליהם לפיצוי שיטולם לקרן לאיכות הסביבה.

6. במוקד הבקשה לרשות ערעור שלפנינו, עומדת החלטתו של בית המשפט המחוזי לבטל את הרשעתם של המשיבים, הגם שנקבע כי הם עברו עבירות כמפורט לעיל. הכרעתו זו של בית המשפט המחוזי הסתמכה על ניתוח העבירות שביצעו המשיבים כעבירות אסדרתיות, המצדיקות נקיטת גישה שונה מאשר זו הנוהגת בהלכה הפסוקה ביחס לשאלת ההימנעות מהרשעה בפלילים. בית המשפט המחוזי ציין כי חלק מהעבירות האסדרתיות נושאות מידה פחותה של אשם מוסרי, ומצדיקות התייחסות שונה מבחינת הסנקציה הפלילית המוטלת בגינן. בפרט, הדגיש בית המשפט המחוזי את הכתם החברתי הכרוך בהרשעה בפלילים ועמד על כך שככלל מנגנוני אכיפה מינהליים מתאימים יותר לטיפול בתופעות שבהן עוסקים החוקים הסביבתיים. נמצא כי הואיל ובנקודת הזמן הנוכחית, אין בחוקים שבהם עסקינן (חוק למניעת מטרדים וחוק השמירה על הניקיון) הוראות המאפשרות לרשות להטיל סנקציה מינהלית בגין הפרתן, אין מנוס משימוש בדין הפלילי ככלי אכיפה. עם זאת, בית המשפט סבר כי את הכלל שנקבע בפסיקה ביחס לאי-הרשעה (כחריג מצומצם), יש להחיל באופן שונה כאשר מדובר בעבירות אסדרתיות, לרבות אלה המבוססות על אחריות קפידה. להשקפתו, בעבירות מעין אלה שלא נפל בהן פגם מוסרי (כגון רצון להתעשר על חשבון הציבור), תיטה הכף לטובת אי-הרשעה. האיזון הראוי בנסיבות אלה ייקבע לפי חומרת העבירה, נסיבות ביצועה ותוצאותיה, ומן העבר השני - מאפייני הנאשם. לשיטתו, אם מדובר בעבירה ראשונה, אזי ניתן להימנע מהרשעה. לעומת זאת, כאשר מדובר בעברייני חוזר, וכאשר סנקציות קודמות לא מנעו המשך ביצוע עבירות מצידו, לא יהיה מקום להימנע מהרשעה.

7. ביישום כלל זה על נסיבות העניין, קבע בית המשפט כי אין מקום להרשיע את המשיבים. בית המשפט עמד על כך שאין חשש כי ההרשעה כשלעצמה תביא להידרדרות בהתנהלותם הנורמטיבית של המערערים או לחלופין כי היעדר הרשעתם תביא לשיקומם. בצד האמור, מצא בית המשפט כי הרשעה פלילית תביא בהסתברות בלתי מבוטלת (הגם שהדבר לא הוכח כדבעי) לפגיעה בסיכוי העסקתם של המערערים בתחום מיומנותם; במסלול הקידום שלהם; וכן בהתפתחותם העסקית. בנוסף, ההרשעה הפלילית במקרה זה - כך נקבע - כוללת סטיגמה חברתית קשה, שאינה מוצדקת בנסיבות העניין. על כן, סיכם בית המשפט המחוזי, אין הלימה בנסיבות העניין בין טיב המעשה שנעשה על ידי המשיבים לבין החומרה העונשית שבהרשעתם. נוכח ביטול הרשעתם של המשיבים, המיר בית המשפט את הקנס שהוטל עליהם לפיצוי כספי באותו סכום שיטולם לקרן לאיכות הסביבה.

טענות המדינה

8. המדינה מבקשת רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, וטענותיה מכוונות אך לשאלת ביטול הרשעתם של המשיבים שלפנינו. לטענת המדינה, בית המשפט המחוזי קבע כי ככלל הרשעת נאשם שביצע עבירה אסדרתית (ובכלל זה עבירה של אחריות קפידה) תיעשה רק בנסיבות מיוחדות. לשיטת המדינה, קביעתו של בית המשפט המחוזי עומדת בסתירה להלכה שנפסקה ב^פ2083/96 כתב נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(2) 337 (1997) (להלן: הלכת כתב) שלפיה הרשעה בפלילים היא הכלל, ואילו ביטול הרשעה יישמר למקרים חריגים ויוצאי דופן שבהם אין יחס סביר בין הנזק הצפוי לנאשם מן ההרשעה לבין חומרתה של העבירה. המדינה סבורה כי קביעתו השגויה של בית המשפט המחוזי, חורגת מעניינם הפרטי של הצדדים, וככזו מעוררת שאלה בעלת חשיבות משפטית וציבורית רחבה, המצדיקה מתן רשות ערעור ב"גלגול שלישי".



9. לגופם של דברים, נטען כי הכלל שקבע בית המשפט המחוזי הוא שגוי, וכי ראוי להחיל את הכלל המחייב הרשעה גם בעבירות נושא ההליך דן. ראשית, עומדת המדינה על החשיבות החברתית העומדת בבסיס עבירות אסדרתיות בכלל, ובתחום הסביבה בפרט, ומפנה לפסיקה הנוגעת לאינטרס הציבורי המצדיק ענישה מרתיעה בעבירות אלה. שנית, המדינה חולקת על אמירתו של בית המשפט המחוזי כי עבירת אחריות קפידה הינה עבירה קלה, ש"הציבור סבלני כלפיה ואינו מגלה כלפיה שאט נפש". קביעה זו, כך נטען, עומדת בניגוד להלכה הפסוקה שעמדה על האינטרס הציבורי בהרשעה ובענישה מרתיעה דווקא בעבירות רחבות תפוצה מעין אלה. שלישית, נטען כי היעדר דרישה של יסוד נפשי בעבירות הנ"ל אינו צריך להביא למדיניות שונה ביחס לסוגיית ההרשעה בפלילים. לשיטת המדינה, הוויתור על הוכחת היסוד הנפשי בעבירות אחריות קפידה זכה לאיזון בדמות מתן אפשרות לנאשם להוכיח כי פעל ללא מחשבה פלילית וללא רשלנות, וכי עשה כל שניתן כדי למנוע את העבירה. בנוסף, החוק קובע כי נאשם לא יידון אדם למאסר בגין הרשעתו בעבירת אחריות קפידה, אלא אם הוכח יסוד נפשי של מחשבה פלילית או רשלנות. רביעית, מדגישה המדינה את המשמעות המעשית הנגזרת ממדיניות אי-ההרשעה שבה נקט בית המשפט המחוזי, והיא כי לא ניתן יהיה להטיל על הנאשם שעבר עבירה קנס הולם, אלא פיצויים בלבד. חמישית, נטען כי בית המשפט המחוזי העביר למעשה את הנטל להוכחת קיומן של נסיבות המצדיקות הרשעה, אל כתפי התביעה, ובכך מקשה עד מאד על רשויות אכיפת החוק לחקור בנוגע לנסיבות אלה, ולהוכיח בפני בית המשפט. בפרט, טוענת המדינה כי נסיבות הקשורות למניעים כלכליים שעומדים בבסיס ביצוע העבירות הן לרוב בידיעתם הבלעדית של העבריינים.
10. בעניינם הפרטני של המשיבים, נטען כי נסיבותיהם האישיות אינן מצדיקות הימנעות מהרשעה, וכי לא הוכח שקיים יחס בלתי סביר בין מידת הפגיעה ובין חומרת העבירה, כנדרש בפסיקה.
- טענות המשיבים
11. שבתאי סומך את ידיו על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, וטוען כי ממילא אין עילה - בנסיבות העניין - למתן רשות ערעור ב"גלגול שלישי". לדבריו, בית המשפט המחוזי יישם את הדין הנוהג על נסיבות העניין ולא סטה מהלכת כתב. שבתאי מדגיש כי כאשר מדובר בנאשם נורמטיבי, אין כל רלוונטיות לשאלת השפעת הרשעה על סיכויי השיקום, שצוינה בעניין כתב כתנאי להימנעות מהרשעה. לדבריו, החלה תכליתית של הלכת כתב מתייחסת לשקלול של כלל הנסיבות, ובחינת התנאים הבאים: (א) האם העבירה אינה בדרגת חומרה גבוהה המחייבת הרשעה; (ב) האם מצבו ומאפייניו האינדיבידואליים של הנאשם מאפשרים להימנע מהרשעה (היעדר עבר פלילי, גיל, מצב בריאותי ונסיבות אישיות); (ג) האם נזק הצפוי לנאשם מן ההרשעה גבוה בצורה שאינה מידתית מהאינטרס הציבורי שבהרשעה. לפיכך, לשיטתו, בית המשפט המחוזי ממילא לא נדרש לשנות או לסטות מהלכת כתב, שמואתמת לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה. ביישום הכלל שנקבע בהלכת כתב על נסיבות העניין, הגיע בית המשפט המחוזי לכלל מסקנה כי ניתן להימנע מהרשעת המשיבים - יישום שאינו מצדיק התערבות. לחילופין, נטען כי הקביעות העקרוניות שעליהן חולקת המדינה ממילא לא נדרשו לשם הכרעה.
12. פלג סבור אף הוא כי אין עילה למתן רשות ערעור בנסיבות העניין, וכי המדינה לא הצביעה על חריגה ממדיניות הענישה המצדיקה דיון ב"גלגול שלישי". בתשובתו לבקשה, מדגיש פלג את נסיבותיו האישיות המצדיקות - לשיטתו - הימנעות מהרשעה. הוא מפנה לתסקיר שירות המבחן שבא בהמלצה להימנע מהרשעה, וטוען כי אם יורשע, יפגע הדבר בסיכויי פרנסתו (על רקע הדרישה במכרזים רבים להציג אישור בדבר היעדר עבר פלילי).
- דיון והכרעה



13. לאחר בחינת טענות הצדדים ופסק הדין של בית המשפט המחוזי, החלטנו לדון בערעור כאילו הוגש לפי רשות שניתנה, וזאת כדי להעמיד הלכה על מכוונה. נקדים אחרית לראשית ונאמר כי להשקפתנו, כל עוד העבירות האסדרתיות נושא דיונו מטופלות במסגרת ההליך הפלילי "הקלאסי", עומדת בעינה ההלכה שלפיה ההרשעה היא הכלל, והימנעות מהרשעה היא החריג. בצד האמור, מאפייניהן של עבירות אלה ונסיבות ביצוען יילקחו בחשבון במסגרת האיזון הכולל שנקבע בהלכה הפסוקה. הלכת כתב תוחל אפוא בגמישות רבה יותר בעבירות אסדרתיות של אחריות קפידה. לא ראינו להתערב בתוצאה שאליה הגיע בית המשפט המחוזי במקרה הקונקרטי, במיוחד על רקע הזמן הרב שחלף ממועד ביצוע העבירות ובהינתן העובדה שמדובר בדיון ב"גלגול שלישי". דברינו נועדו אפוא כדי להעמיד הלכה על מכוונה במבט צופה פני עתיד. הרשעה בפלילים - כללי

14. כלל הוא כי מקום שהוכחה אשמתו של אדם בפלילים - יש להרשיעו בדיון. כלל זה מעוגן בסעיף 182 לחוק סדר הדין הפלילי, הקובע כי "בתום בירור האשמה יחליט בית המשפט [...] על זיכוי הנאשם או, אם מצא אותו אשם, על הרשעתו". הרשעתו של מי שעבר עבירה פלילית היא חוליה טבעית הנגזרת מהוכחת האשמה הפלילית, היא "מממשת את תכלית ההליך הפלילי, ומשלימה את שלביו השונים; היא מגשימה את ערך השוויון בין נאשמים בהליך הפלילי, ומונעת הפלייה בדרך החלטתו" (ע"פ 9893/06 לאופר נ' מדינת ישראל, פסקה 8 (31.12.2007) (להלן: עניין לאופר)). ההרשעה נועדה "להעביר מסר של הרתעת היחיד והרבים, ולשוות למעשה העבירה תווית של מעשה פסול בעיני החברה, שגמול עונשי בצידו. חברה המבקשת להפעיל את ההליך הפלילי בדרך אפקטיבית, שוויונית והוגנת, תתקשה להשלים עם גישה שיפוטית הפוסרת נאשמים, חדשות לבקרים, מהרשעה פלילית, אף שאחריותם הפלילית הוכחה. שהרי ההרשעה היא הביטוי השיפוטי לאחריות הפלילית שהוכחה, ובלעדיה נותרת קביעת האחריות הפלילית חסרה את החוליה האחרונה, המוסיפה לה את המשמעות המשפטית הנורמטיבית הנדרשת" (ע"פ 5102/03 מדינת ישראל נ' קליין, פסקה 76 (4.9.2007)). על הרישום הפלילי

15. כידוע, אחת המשמעויות של הרשעתו של נאשם שאשמתו הוכחה היא הרישום במרשם הפלילי. במקרים כמו זה שלפנינו, נפקותה של ההרשעה היא בעיקר במישור זה. על תכליתו של חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק המרשם הפלילי), עמד בית משפט זה באחת הפרשות:



"תכליתו של חוק המרשם הפלילי היא להסדיר ניהולו של מרשם מרכזי על-ידי המשטרה ובו פרטים על הרשעות, עונשים והחלטות אחרות בפלילים, ובה בעת לקבוע את המגבלות על מסירת המידע הכלול במרשם הפלילי. עוד נועד החוק לקבוע התיישנותן ומחיקתן של הרשעות וכן את תוצאותיהן של ההתיישנות והמחיקה [...] כעולה מהוראת-סעיף 3 לחוק, הפרטים הנכללים במרשם הפלילי הם חסויים ועל דרך הכלל אין לגלותם. דברי ההסבר להצעת-החוק מלמדים כי הדבר נועד להגן במידת האפשר על הזכות לפרטיות של האזרח [...] על אף הכלל האמור, ראה המחוקק להתיר בנסיבות מסוימות מסירת מידע מהמרשם הפלילי לגופים ולאישים המנויים בחוק. זאת לשם הגנה על אינטרסים ציבוריים המחייבים חשיפת מידע על עברו הפלילי של אדם, ובהם: הגנה על שלום הציבור ובטחונו, ניהול הליכים פליליים, שמירה על טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור בנושאי משרות שלטוניות ועוד. בין האינטרסים האמורים נכלל גם האינטרס הציבורי להגן על רמתם ומעמדם של מקצועות המבוססים על אמון הציבור בעוסקים בהם. מטעם זה קובע החוק הסדרים באשר למסירת מידע מהמרשם הפלילי לגופים המקנים רשיונות והיתרים לעיסוק (דנ"פ 9384/01 נסאסרה נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד נט(4) 637, 659-660 (2004)).

16. מהניתוח שהובא בעניין נסאסרה עולה כי הדין מתייחס למרשם הפלילי כאל כלי מינהלי שתכליתו צופה פני עתיד, ולא כסנקציה ענישתית נוספת על העבירות שנעברו בעבר (ראו גם: אייל טולדנו "הרישום הפלילי בצה"ל" משפט וצבא 15, 17, 20 (2001)). לשון אחר, המרשם הפלילי נועד לאפשר לחברה להתגונן מפני הסיכון שבהפרה חוזרת של החוק מצד מי שהפר אותו בעבר, ולכן קיומו של רישום פלילי עשוי לסייג את הכשרות של אדם להתמנות או להיבחר לתפקידים ציבוריים או לקבל רישיון לעיסוק מקצועי על-פי דין. בנוסף, הוא משמש את רשויות אכיפת החוק בעבודתן, וכן את בתי המשפט בבואם לגזור את עונשו של אדם (ראו סעיף 40א(11) לחוק העונשין). לעומת זאת, יש הרואים ברישום הפלילי - כשלעצמו - משום סנקציה ענישתית (ראו: רות קמיני "הסיווג הראוי של המרשם הפלילי - העברת נטל הענישה לידיים פרטיות ומשמעותו" עלי משפט ט 327, 343 (2011)). הסיווג העיוני של ההרשעה ושל הרישום הפלילי אינם נדרשים במישרין להכרעה כאן, אך חשוב לעמוד על ההשלכות השונות שיש לנושא זה. בפרט, אין חולק כי קיומו של רישום פלילי פוגע בפרט, שכן הוא עלול להגביל אפשרויות תעסוקתיות בעתיד. הדברים עולים בבירור גם מעצם קיומה של האפשרות - שעליה נעמוד עתה - של הימנעות מהרשעה.

על הימנעות מהרשעה בפלילים

17. ההרשעה בפלילים היא כאמור הכלל, אך לכלל זה ישנם חריגים. "המשפט מניח, כי במורכבות החיים האנושיים על תפוכותיהם, בהשתקפותם בהליך הפלילי, עשויים להיווצר מצבים קיצוניים אשר אינם מתאימים להחלת העיקרון העונשי הרחב, המחייב הרשעה פלילית בעקבות הוכחת אשמה" (עניין לאופר, פסקה 9). החוק מאפשר אפוא לבית המשפט להימנע מהרשעה או לבטלה, הגם שנקבע כי הנאשם עבר עבירה, וזאת תוך האפשרות לחייבו בביצוע שירות לציבור או בהטלת צו מבחן. וזהו נוסחם של סעיפי החוק הרלוונטיים - סעיף 192א לחוק סדר הדין הפלילי:

ביטול הרשעה

תיקון התשנ"ה (מס' 2)

"הרשיע בית המשפט את הנאשם, ולפני מתן גזר הדין ראה שיש מקום לתת לגביו צו מבחן או צו שירות לתועלת הציבור, ללא הרשעה, רשאי הוא לבטל את ההרשעה ולצוות כאמור" סעיף 1א(2) לפקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969:

סמכות בית המשפט ליתן צו מבחן

"הואשם אדם בעבירה וראה בית המשפט שהאישום הוכח, אלא שבהתחשב בנסיבות הענין [...] ראוי, לפי דעתו, להעמיד את העבריין במבחן, רשאי בית המשפט [...] ליתן צו מבחן בלי להרשיעו [...]" סעיף 71א(ב) לחוק העונשין:

שירות לציבור

"מצא בית המשפט שנאשם ביצע עבירה, רשאי הוא לתת צו שירות גם ללא הרשעה, בנוסף למבחן או בלעדיו [...]"



החוק אינו קובע את התנאים להימנעות מהרשעה או ביטולה, ולכן שאלה זו מסורה לשיקול דעתו הרחב של בית המשפט. ההלכה בעניין זה נפסקה בעניין כתב. השופט ד' דורנר קבעה בעניין כתב שני תנאים שבהצטברם ניתן להימנע מהרשעת נאשם שאשמתו הוכחה: (א) "על ההרשעה לפגוע פגיעה חמורה בשיקום הנאשם"; (ב) "סוג העבירה מאפשר לוותר בנסיבות המקרה המסוים על ההרשעה מבלי לפגוע באופן מהותי בשיקולי הענישה [...] (שם, בעמ' 342). השופט ש' לוין ציין אף הוא כי על כפות המאזניים ניצבים שיקולי שיקום מחד גיסא, ושיקולים של אינטרס הציבור מאידך גיסא (שם, בעמ' 344). ובלשונו של השופט א' פרוקצ'יה באחת הפרשות:

"נדרש איזון שיקולים, המעמיד את האינטרס הציבורי אל מול נסיבותיו האינדיבידואליות של הנאשם. בראייה כוללת נשקל, מן הצד האחד, הצורך במיצוי של ההליך הפלילי בדרך של הרשעת העבריין, כדי להשיג בכך, בין היתר, את גורם ההרתעה והאכיפה השוויונית של החוק. שיקול ציבורי זה פועל במשנה תוקף, ככל שחומרת העבירה גדולה יותר, והנזקים לפרט ולציבור מביצועה גוברים.

כנגד השיקול הציבורי, נשקל עניינו של הפרט הנאשם, ובמסגרת זו נבחנים נתונים שונים הנוגעים אליו, וביניהם - טיב העבירה אותה עבר וחומרתה, עברו הפלילי, גילו, מצב בריאותו, והנזק הצפוי לו מן ההרשעה" (ע"פ 2669/00 מדינת ישראל נ' פלוני, פ"ד נד(3) 685, 690 (2000); ראו גם: ע"פ 845/02 מדינת ישראל נ' תנובה בע"מ, פסקה 8 (8.1.2008)).

18. בעניין כתב נקבע כי בית המשפט יפעיל את סמכותו להימנע מהרשעת אדם לאחר שנמצא כי הוא עבר עבירה רק במצבים "חריגים, מיוחדים ויוצאי דופן", כאשר עלול להיווצר פער בלתי נסבל בין עצמת הפגיעה של ההרשעה הפלילית בנאשם האינדיבידואלי לבין תועלתה של ההרשעה לאינטרס הציבורי-חברתי הכללי (שם, בעמ' 341-342). על כלל זה חזר בית המשפט בהזדמנויות רבות:

"באשר לנאשמים בגירים, במאזן השיקולים האמור, גובר בדרך כלל השיקול הציבורי, ורק נסיבות מיוחדות, חריגות ויוצאות דופן ביותר, תצדקנה סטייה מחובת מיצוי הדין בדרך של הרשעת העבריין, וזאת, לרוב, כאשר עלול להיווצר יחס בלתי סביר בין הנזק הצפוי מהרשעה בדין לבין חומרתה של העבירה והנזק הצפוי לעבריין מההרשעה" (ע"פ 2669/00 לעיל, בעמ' 690; עניין לאופר, פסקה 9).

19. בית המשפט המחוזי קבע כי יש מקום להגמשה מסוימת בהחלת הכלל שנקבע בעניין כתב - כפי שיושם בהלכה הפסוקה - כאשר מדובר בעבירות אסדרתיות שחומרתן פחותה, וכך גם מידת האשם המוסרי הכרוכה בהן כעבירות אחריות קפידה. לשיטתו, נוכח חומרתן הפחותה של העבירות, אין לצמצם את הפעלת הסמכות להימנע מהרשעה למקרים "חריגים, מיוחדים ויוצאי דופן", ולכן אין לדרוש מהנאשם להוכיח כי ההרשעה תוביל לפגיעה קשה ואנושה בעניינו. בפרט, הואיל ומדובר בעבירות שנעברות ברגיל על-ידי אנשים נורמטיביים, הרי ששאלת השפעת ההרשעה על סיכויי השיקום של הנאשם - שעליה לעתים הושם הדגש ביישום הלכת כתב - אינה רלוונטית. בבסיס ניתוח זה ניצבה עמדתו העקרונית של בית המשפט המחוזי כי התמודדות ראויה עם העבירות נושא כתב האישום בנסיבות ביצוען אינה במישור הפלילי, כי אם במישור מינהלי. בהיעדר אפשרות להטלת סנקציות מינהליות ביחס להפרות החוק שבהן עסקינן, כך לפי בית המשפט המחוזי, אין מנוס מהידרשות לדין הפלילי, אך יש מקום להחלה גמישה יותר של ההלכה בדבר הימנעות מהרשעה בפלילים. אחריות קפידה והרשעה בפלילים

20. אחד הנימוקים המרכזיים שהביא בית המשפט המחוזי בתמיכה להגמשת ההלכה שנקבעה בהלכת כתב הוא שהעבירות שבהן הורשעו המשיבים הן עבירות מסוג אחריות קפידה, ולכן מידת האשם המוסרי של העבריין היא פחותה. כידוע, עבירה של אחריות קפידה היא עבירה שבעניינה אין התביעה נדרשת להוכיח יסוד נפשי של מחשבה פלילית או רשלנות, אלא די בהוכחת התקיימות היסוד העובדתי (סעיף 22(א) לחוק העונשין). על תכליתה של האחריות הקפידה עמד בית משפט זה באחת הפרשות:



"האחריות הקפידה הונהגה על ידי המחוקק בעבירות מיוחדות שנועדו להסדיר תחומים מסוימים בחיי החברה. המדובר בתחומים המחייבים הסדרים כלכליים וחברתיים אחידים ובני אכיפה, שיש בהם כדי לקבוע סטנדרט התנהגות מותאם לצרכי החברה בת זמננו. כדי להבטיח אכיפה פשוטה ויעילה של אותם כללי התנהגות, וכדי להעמיק את האכיפה באותם תחומים נקבעו עבירות שדרכי הוכחתן פשוטות, ומטעם זה פטר המחוקק את התביעה מהוכחת היסוד הנפשי של העבירה" (רע"פ 26/97 לקס נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ב(2) 673, 693 (1998) (להלן: עניין לקס)).

21. הכלל בדבר אחריות קפידה סוטה לכאורה מעיקרון האשם, שהוא עיקרון יסודי בדיני העונשין (ראו: יורם רבין ויניב ואקי דיני עונשין כרך א 347-349 (מהדורה שנייה, 2010) (להלן: רבין וואקי)). עם זאת, בתיקון מס' 39 לחוק העונשין קבע המחוקק שני סייגים חשובים שיש בהם כדי לאזן כלל זה (רבין וואקי, בעמ' 451-455). ראשית, אם הנאשם מוכיח כי לא נהג במחשבה פלילית או ברשלנות ועשה כל שניתן למנוע את העבירה, לא תוטל עליו אחריות בנוגע לעבירה (סעיף 22(ב) לחוק העונשין; רבין וואקי, בעמ' 462-465). כלומר, הדין הישראלי מאז תיקון מס' 39, מאפשר לפרט לסתור את חזקת הרשלנות שמקים משטר האחריות הקפידה. הנאשם לא ישא באחריות בפלילים גם אם התקיים היסוד העובדתי של עבירת האחריות הקפידה המיוחסת לו, אם יצליח להראות כי "נהג ללא מחשבה פלילית וללא רשלנות ועשה כל שניתן למנוע את העבירה". ודוק: הגם שהתביעה אינה נדרשת להוכיח יסוד נפשי כדי להביא להטלת אחריות על הנאשם, אין מדובר במשטר של אחריות מוחלטת, אלא בקביעת חזקה המעבירה את הנטל אל כתפי הנאשם. סייג חשוב נוסף שנקבע במסגרת תיקון מס' 39 הוא כי לא ניתן לדון נאשם למאסר, אלא אם כן הוכחה התביעה באופן פוזיטיבי קיומו של יסוד נפשי (מחשבה פלילית או רשלנות) (סעיף 22(ג) לחוק העונשין; רבין וואקי, בעמ' 466).

22. גם לאחר תיקון מס' 39, ניטש ויכוח בין המלומדים בנוגע להכללתן של עבירות אחריות קפידה בגדרי המשפט הפלילי (ראו: מרים גור-אריה "אחריות מוחלטת לעבירות של 'תקנת הציבור' - קריאה להוצאתה מהמשפט הפלילי ולהעברתה אל המשפט המנהלי" בתוך גבורות לשמעון אגרנט 241 (1987); ואחרי תיקון מס' 39: מרים גור אריה "סטיות מעקרון האשמה" מחקרי משפט יג 129, 137-138 (1996); מרדכי קרמיניצר "עקרון האשמה" מחקרי משפט יג 109, 111-117 (1996)). אך בצד העברת הטיפול בחלק מעבירות אלה למצודתו של המשפט המינהלי - כפי שיפורט להלן - נותרו ככלל עבירות אלה בגדר הדין הפלילי, והן כפופות להוראות המהותיות והדיניות הנוהגות בו.



23. מוכן אני להסכים כי לאופיין של העבירות כעבירות אחריות קפידה (להבדיל מעבירות מחשבה פלילית או רשלנות) יש משקל בשאלת ההרשעה בפלילים והרישום הפלילי. ראשית, בדברי ההסבר של הצעת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (ה"ח 1514), מצוין כי "עיקר טעמו ותכליתו של הרישום הוא הכרת אופיו של הנידון". נדמה כי כאשר מדובר בעבירות שאינן דורשות הוכחת יסוד נפשי, תכלית זו נחלשת במידת מה. מבחינת אופיו של אדם, אין דינו של נאשם שעבר עבירה במחשבה פלילית, לעומת נאשם שעבר עבירה של אחריות קפידה. שנית, עבירות אחריות קפידה הן - לפי טבען - עבירות בדרגת חומרה פחותה, שהעונש עליהן קל יחסית (עניין לקס, בעמ' 693). דרגת החומרה של העבירה היא נתון שיש לו משקל גם בהקשרו של חוק המרשם, שקובע כי עבירות מסוג חטא אינן מהוות פרט רישום (סעיף 12(1) לחוק המרשם הפלילי). זאת, שכן כפי שצוין בדברי ההסבר של הצעת חוק המרשם, "עבירות קלות ועבירות טכניות אין בהן, דרך כלל, כדי להעיד על אופי פלילי או שלילי, ועל כן אין צורך ברישומן". שלישית, כפי שגם צוין בית המשפט המחוזי, עיקר הפסיקה שיישמה את הלכת כתב בבית משפט זה, ובה נקבע כי אין מקום להחיל את החריג בדבר הימנעות מהרשעה, התייחסה לעבירות חמורות יותר מבחינת היסוד הנפשי והאשם המוסרי שכרוך בהן (למשל, בעניין כתב נידונה עבירת שוחד; בעניין לאופר נידונו עבירות של פגיעה בפרטיות והטרדה טלפונית; בע"פ 5982/08 כהן נ' מדינת ישראל (22.4.2009) - נדונה פגיעה עקב שימוש פסול בכלי נשק; ובע"פ 3596/11 פלוני נ' מדינת ישראל (26.12.2011) - סיכון חיי אדם בנתיב תחבורה, היזק והתפרעות). רביעית, עובדת היותה של עבירה פלונית עבירת אחריות קפידה הוא אחד מהשיקולים לטובת העברתה למסלולי אכיפה חלופיים שאינם כרוכים בהרשעה או ברישום פלילי, כפי שנראה להלן. על מנגנוני אכיפה חלופיים

24. בית המשפט המחוזי עמד נכונה על המגמה ההולכת וגוברת בדין הישראלי להעברת הטיפול בהפרות מסוימות של הוראות חוק (ובפרט, עבירות של אחריות קפידה) מן ההליך הפלילי הקלאסי אל המישור המינהלי (להלן: מנגנוני אכיפה חלופיים). מגמה זו והגורמים לה נסקרו בהרחבה בפסק-דינה של השופטת ע' ארבל בבג"ץ 93/06 ד.נ. כל גדר בע"מ נ' שר התמ"ת (2.8.2011) (להלן: עניין כל גדר), ואחזור עליהם בתמצית. עקב התפתחויות טכנולוגיות וחברתיות, נוספו לספרי החוקים בתקופה המודרנית הוראות עונשיות רבות ומגוונות בחוקים שונים, בתחום דיני העבודה, המיסים, הבטיחות, הבריאות, החקלאות, איכות הסביבה, המסחר ועוד. בשונה מן העבירות הפליליות "הקלאסיות", שהן עבירות של Mala in se הפוגעות בערך חברתי מוגן, ההוראות העונשיות הללו הן ככלל עבירות של Mala prohibita. אלה הן "עבירות של תקנת הציבור", עבירות רגולטוריות שנוצרו לצורך קביעת הסדרים מנהליים או ציבוריים שונים ואכיפתם, בין היתר על ידי הרתעה מפני הפרתם. ריבוי ההסדרים החוקיים והגידול בהיקפי הפעילות בחברה ובמשק הביאו באופן טבעי לריבוי העבירות על חוקים אלה. כפועל יוצא, התעורר קושי במישור האכיפה. ההליך הפלילי הוא הליך מסורבל, ממושך ויקר. בהינתן המשאבים המוגבלים של גורמי החקירה והתביעה, מופנים מרבית משאביהן של רשויות אכיפת החוק למאבק בעבריינות חמורה. טעמים אלה הביאו לפגיעה משמעותית באכיפתם של חוקים רבים שחומרת העבירה עליהם נתפשת כפחותה (כל גדר, פסקה 17). קושי מעשי זה הוביל את המחוקק לגבש מנגנוני אכיפה חלופיים להליך הפלילי, כפי שיפורט בהמשך.



25. קושי נוסף - אולי הרלוונטי ביותר לענייננו - נוגע לשאלת הצדקת השימוש במשפט הפלילי לאכיפת כללי זהירות ונורמות התנהגות שאין נלווה לביצוען מטען אנטי-חברתי מובהק. לפי הטענה, נקיטה בהליך פלילי כלפי פרטים שהפרו הוראות חוק בעלות אופי רגולטורי סותרת שני עקרונות יסוד של המשפט הפלילי: עיקרון השוויון ועיקרון האשמה. לפי עיקרון השוויון של המשפט הפלילי, נוכח הפגיעה בפרט הכרוכה בנקיטה בהליך פלילי נגדו, יש לעשות כן כמוצא אחרון בלבד, וככלל יש להעדיף אמצעי אסדרה אחרים (רבין וואקי, בעמ' 38-40; בג"ץ 88/10 שוורץ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקאות 20-21 (12.7.2010)). לפי עיקרון האשמה, ההצדקה להטלת אחריות בפלילים מותנית בקיומו של אשם מוסרי מצד מפר החוק (רבין וואקי, 347-349) על כן, התעוררה בספרות ביקורת על השימוש בדין הפלילי לשם אכיפתם של כללי זהירות ורגולציה, ונטען כי את אלה יש לאכוף באמצעים מנהליים ואזרחיים (ראו למשל: מרדכי קרמניצר "האם המשפט הפלילי - ידו בכל?" ספר דניאל 935 (נילי כהן ועופר גרוסקופף עורכים, 2008)). על כן, אחד מהטעמים שהובילו את המחוקק לקביעת מגננוני אכיפה חלופיים הם כדי לתת "אפשרות למי שעברו עבירה מינהלית לשאת בעונש מתאים בלא שיוכתמו בכתם של מי שעברו עבירה פלילית, אלא בנסיבות מיוחדות" (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 509 (1992) (להלן: עניין אפרתי)). ואכן, עיון בפרטי הסדרי האכיפה החלופיים מלמד כי השקפת המחוקק היא שהרשעה בפלילים והכללתה במרשם הפלילי אינן מתאימות בהכרח לעבירות שהועברו למתווה אכיפה חלופי. על כן, הסדרים אלה, ככלל, אינם מסתיימים בהרשעה פלילית (עבירות מינהליות, עיצום כספי), ולמצער - פרטי ההרשעה אינם נכללים ברישום הפלילי (עבירות קנס).

(א) עבירות קנס



26. באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת, נקבעו הסדרים מיוחדים בסדר הדין הפלילי ביחס לעבירות מסוימות המוגדרות כ"עבירות קנס". הסדרים אלה מקרבים את הטיפול בעבירות האמורות אל המישור המינהלי, ומרחיקים אותו מן המאפיינים של ההליך הפלילי "הקלאסי". סעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי), מסמך את שר המשפטים לקבוע שעבירה על הוראה פלוגית (שאינה פשע) היא עבירת קנס, וכן לקבוע את סכום הקנס המינהלי שנקבע לעבירה זו. ברוב המקרים, מדובר במנגנון של ברירת משפט לפי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי. בגדר מנגנון זה נאכפות, למשל, מרבית עבירות התעבורה. לפי מנגנון זה, גורם מינהלי מוסמך (למשל, פקח או שוטר) מגיש לנאשם הודעת תשלום קנס אם היה לו יסוד סביר להניח כי עבר את העבירה (סעיף 228(ב) לחוק סדר הדין הפלילי). הנאשם יכול להחליט לשלם את הדו"ח, ואז רואים בו כמי שהודה באשמה, הורשע ונשא בעונשו (סעיף 229(ח) לחוק סדר הדין הפלילי). לעומת זאת, אם הנאשם מעוניין להישפט, עליו להודיע על כך לרשויות ומשפטו יתנהל כהליך פלילי לכל דבר ועניין. לענייננו חשוב לציין כי הגם שעבירות קנס מסתיימות בהרשעה, הן אינן נכללות ברישום הפלילי. זאת, שכן תקנה 1(2) לתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (פרטי רישום שלא יירשמו או שלא יימסר מידע עליהם, ועבירות שהרשעה בהן לא תפסיק את תקופת ההתיישנות או המחיקה), התשמ"ד-1984, קובעת כי עבירת קנס לא תהווה פרט רישום במרשם הפלילי (למעט עבירות תעבורה, שביחס אליהן נקבע הסדר מיוחד בתקנה 2 לתקנות האמורות). במאמר מוסגר יצוין כי כלל זה נקבע ביחס לעבירות על חוקי עזר עירוניים וכן בעבירות מסוימות לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, רובן בתחום המשמעתי הפנים-צבאי (ראו: בג"ץ 7195/08 אבו רחמה נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פסקה 60 לפסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (1.7.2009)).

(ב) עבירות מינהליות

27. חקיקת חוק העבירות המינהליות בשנת 1985, סימנה שלב נוסף במגמה של העברת ההתמודדות עם עבירות אסדרתיות - במקרים המתאימים - מן המישור הפלילי אל המישור המינהלי. החוק מסמך את שר המשפטים לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראת חוק מסוימת (שאינה פשע) היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית. בנוהל והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הפעלת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן: הנחיות היועץ), מובאת רשימה שאינה ממצה של השיקולים הרלוונטיים התומכים בקביעת עבירה כעבירה מינהלית: (א) העובדות הקובעות את יסודות העבירה הן ברורות ופשוטות לקביעה; (ב) מעשה העבירה אינו פוגע באופן ממשי במוסר ואין לו אופי פלילי מובהק, כאשר הכוונה היא בעיקר לעבירות אסדרתיות (למשל, עבירות בעלות אופי פיסקלי-טכני, עבירות על חוקי העבודה, איכות הסביבה ועוד); (ג) מבחינת חומרת העבירה והצורך בהרתעה ניתן להסתפק בקנס כספי, אין הצדקה לתייג את העברין כמי שהורשע בפלילים; (ד) העבירה נמנית עם עבירות האחריות הקפידה שאין צורך להוכיח בהן מחשבה פלילית; (ה) אכיפה החוק באמצעות קנסות מינהליים תהיה יעילה יותר מאשר הליך פלילי רגיל; (ו) מדובר בעבירה קלה אך נפוצה. רשימת החוקים והתקנות שעבירה עליהם היא עבירה מינהלית מפורטת בתוספת הראשונה לחוק. מדובר במגוון רחב של דברי חקיקה, הכוללים חוקי מגן בעבודה, הוראות מכס, צער בעלי חיים, דיני צרכנות ועוד. בניגוד לעבירות קנס, כאשר מוטל על פרט קנס במתווה המפורט בחוק עבירות מינהליות והוא בוחר לשלמו, כופרה העבירה (סעיף 23 לחוק) ולכן אין מדובר בהרשעה פלילית.

(ג) עיצום כספי



28. מנגנון אכיפה מינהלי נוסף שאומץ על-ידי המחוקק בשני העשורים האחרונים בקטגוריות שונות, הוא מנגנון העיצום הכספי. במספר דברי חקיקה, הוסמכו הרשויות הרלוונטיות להטיל עיצום כספי על פרט שיש יסוד סביר להניח כי הפר הוראה מסוימת, וזאת במסגרת הליך מינהלי (ראו למשל, פרק ה' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; סעיף 354 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; ובהקשר קרוב יותר לענייננו: סעיף 50 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק אוויר נקי); סעיף 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011 (להלן: חוק האסבסט); סעיף 129 לפקודת המכרות). פעמים רבות הוראת החוק שבגין הפרתה ניתן להטיל עיצום כספי מוגדרת גם כעבירה פלילית. עם זאת, אין מניעה לקבוע בחוק סנקציה של הטלת עיצום כספי גם ביחס להפרת הוראת חוק שאינה עבירה פלילית כשלעצמה. בניגוד למנגנוני האכיפה של עבירת קנס או עבירה מינהלית, אין לפרט זכות להישפט בפלילים חלף תשלום העיצום שהוטל עליו. אם פרט מעוניין לתקוף את החלטת הרשות להטיל עליו עיצום כספי, עומדים לרשותו מנגנוני השגה מינהליים וכן אפשרות פנייה לבית המשפט המוסמך, כל זאת שלא במסגרת הליך פלילי. הטלת עיצום כספי על פרט בגין הפרת הוראת חוק אינה כרוכה אפוא בהרשעה פלילית, ולכן ממילא אינה מופיעה ברישום הפלילי.

29. בשולי הדברים יצוין כי גם כאשר קיימים בדין הסדרי אכיפה מינהליים, אין בכך כדי לנתק לחלוטין את הזיקה בין העבירות הנכללות בגדרם לבין ההליך הפלילי הקלאסי, לרבות לשאלת ההרשעה בפלילים. כך למשל, סעיף 15 לחוק עבירות מינהליות קובע כי בסמכות התובע להגיש כתב אישום במסלול פלילי "רגיל", חלף נקיטה במתווה מינהלית, וזאת "כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו" (ראו גם: עניין אפרתי, בעמ' 509). סמכות זו תינקט כאשר הפרת הוראת החוק נושאת עימה חומרה מיוחדת, ונדמה כי אין די בסנקציה הקיימת במנגנון האכיפה המינהלי כדי להשיג את התכלית ההרתעתית (הנחיות היועץ, סעיף 5.2.6). למשל, כאשר מתברר כי מדובר בהפרה חוזרת ונשנית. בנוסף, גם כאשר הנקנס עצמו מודיע שברצונו להישפט על העבירה, יוגש נגדו כתב אישום ויתנהל הליך פלילי רגיל, שבסיומו הוא עלול להיות מורשע בפלילים (סעיפים 8(ג) ו-13). בדומה, בדברי חקיקה רבים נקבע כי הטלת עיצום כספי אינה מונעת את האפשרות שתובע יגיש כתב אישום על אותו המקרה, בכפוף להשבת העיצום הכספי ששולם (ראו למשל: סעיף 61 לחוק אוויר נקי; סעיף 69 לחוק האסבסט; סעיף 141 לפקודת המכרות). בשני מקרים אלה, אם מחליטה התביעה על הגשת כתב אישום, מתנהל הליך פלילי כסדרו, שעלול להסתיים בהרשעה שתירשם במרשם הפלילי. להבדיל מכך, במקרה של עבירות קנס, החלטה של התביעה על הגשת כתב אישום במתווה "רגיל" אינה משליכה על שאלת הרישום הפלילי, מכיוון שממילא עבירות אלה אינן מהוות פרט רישום במרשם.

הנה כי כן, גם כאשר קיימת בחוק אפשרות לנקיטה במתווה מינהלית חלף ההליך הפלילי, הותר המחוקק לרשויות אכיפת החוק את שיקול הדעת להחליט אם לנקוט בהליך פלילי "רגיל" במקרים חמורים. במקרה זה, חשוף הנאשם להרשעה פלילית שתירשם במרשם הפלילי.



כיצד משליכים הסדרי האכיפה החלופיים על ענייננו?

30. ראינו כי בהוראות חוק שונות בתחום איכות הסביבה נקבעו מנגנוני אכיפה חלופיים שאינם כוללים הרשעה פלילית (או למצער, אינם מופיעים ברישום הפלילי). כפי שגם העיר השופט י' עמית בעניין נמלי ישראל, "לא בכל מקרה, ההליך הפלילי הוא האמצעי האפקטיבי והמתאים לאכיפה של דיני איכות הסביבה". זאת, הן מבחינת שיקולי יעילות, הן מבחינת עיקרון השוויון של הדין הפלילי. ובלשונו: "הפחתת כמות ההליכים הפליליים לצד קביעת עבירות מינהליות ואמצעים מינהליים, תועלתה בצידה, היא עשויה להגדיל את אפקטיביות האכיפה של דיני איכות הסביבה, ולמנוע הטלת אחריות פלילית על נושא משרה בתאגיד שלא דבק בו פגם מוסרי, לצד חיסכון במשאבים שיפוטניים" (שם, בפסקה 11 לפסק-דינו). 31. לכאורה, מגמת המחוקק לקבוע מנגנוני אכיפה חלופיים ביחס לעבירות על חוקי איכות הסביבה, שאחד מהטעמים לה הוא הרצון להימנע מהרשעה בפלילים על השלכותיה, עשויה להשפיע על נקודת האיזון שאלה נגיע בשאלה העומדת לפתחנו. כך למשל, חלק מהעבירות הקבועות בסעיף 13 לחוק לשמירה על הניקיון, הוגדרו כעבירות קנס בצו סדר הדין הפלילי (עבירת קנס - שמירת ניקיון), התש"ס-2000 (וכן, כעבירות של ברירת משפט בצו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט - שמירת הניקיון), התש"ס-2000). עם זאת, אין מדובר בכלל העבירות הקבועות בחוק זה, ובפרט - ביחס לעבירות שעברו המשיבים שלפנינו לא נקבעו מנגנוני אכיפה חלופיים. להשקפתי, בנקודת הזמן הנוכחית קיים קושי לגזור מנתון זה מסקנה חד-משמעית. ניתן להניח כי סעיפי חוק נוספים יועברו במהלך השנים הקרובות - לאחר הליך בחינה ועיון - למנגנוני אכיפה חלופיים (וראו, למשל: פרק 2 להנחיות היועץ בדבר קביעת עבירות מינהליות והשיקולים המנויים בסעיף 2.2.4). לעומת זאת, ניתן גם להניח שההתמודדות עם הפרת סעיפי חוק אחרים תישאר במסגרת הדין הפלילי ולא תועבר, בשל אי התאמה למנגנוני אכיפה חלופיים. כך, למשל, בעבירה שהפגיעה בערך המוגן הכרוכה בה היא חמורה ויש הצדקה לתייג את העבריין כמי שהורשע בפלילים. מלאכה זו מסורה למחוקק ולמחוקק המשנה. הואיל ומדובר בתהליך חקיקתי הדרגתי שהוא פרי השנים האחרונות, אני סבור כי אין זה נכון לקבוע כי אי-העברתו של סעיף כזה או אחר למנגנון אכיפה חלופי בנקודת הזמן הנוכחית מלמדת בהכרח על הסדר שלילי, או להבדיל - על לקונה הטעונה השלמה.



32. בנקודת הזמן הנוכחית, בחירת המחוקק היא כי מסלול הדין הפלילי הקלאסי - קרי: הגשת כתב אישום וניהול משפט - הוא אפיק הפעולה היחיד העומד לרשות הרשויות בבואן לאכוף את הוראות החוק שהופרו על-ידי המשיבים שלפנינו, בהיעדר מנגנוני אכיפה חלופיים. לנתון זה השלכה מעשית חשובה על ענייננו. כידוע, הטלת עונש במסגרת הליך פלילי אפשרית רק בכפוף להרשעה בפלילים. כאשר בית המשפט נמנע מהרשעה הוא אינו יכול להטיל על הנאשם קנס, אלא אך ורק לחייבו בפיצויים לטובת נפגע העבירה (רע"פ 2976/01 אסף נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(3) 418 (2002)), להורות על צו פיקוח ולהטיל על הנאשם צו שירות לתועלת הציבור (סעיף 71א(ב) לחוק העונשין). על כן, בענייננו, נאלץ בית המשפט המחוזי להמיר את הקנס שהוטל על המשיבים בפיצויים באותו סכום. הגם שלכאורה התוצאה היא דומה, אין זהות בין קנס לבין פיצוי, והדבר עלול לעורר שאלות עיוניות ומעשיות שונות.

מבחינה עיונית, נזכיר כי בעניין אסף נפסק בדעת רוב כי תרופת הפיצויים לפי סעיף 77 לחוק העונשין היא בעיקרה תרופה אזרחית ולא עונשית (ראו דעותיהם של המשנה לנשיא מ' חשין והשופט (כתארו אז) א' ריבלין, נגד דעתה החולקת של השופטת (כתארה אז) מ' נאור), ולכן השיקולים בפסיקתם עשויים להיות שונים מאשר קנס שתכליתו עונשית גרידא.

מבחינה מעשית, להבחנה בין קנס לבין פיצוי עשויות להיות נפקויות שונות. בין היתר, מתעוררות שאלות במישור יכולתה של חברה לבטח את הסיכון ולשפות את נושא המשרה שחויב לשאת בתשלום. לנתון זה יש השלכה משמעותית על היכולת להרתיע באופן אישי את נושאי המשרה, ולא לגלגל את האחריות לכיסו העמוק של התאגיד או המבטח (השוו: עניין נמלי ישראל, בפסקה מב לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין). כידוע, סעיף 252א לחוק העונשין קובע כי תאגיד לא ישלם קנס שהוטל על זולתו, ומעביד לא ישלם קנס שהוטל על עובדו. פעולה בניגוד להוראת סעיף זה היא עבירה פלילית, שבגינה ניתן לגזור על העבריין עד שנת מאסר. בדומה, קובע סעיף 263 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 כי לא יהיה תוקף להוראה בתקנון חברה הנוגעת לביטוח, שיפוי, פטור מאחריות של נושא משרה ביחס ל"קנס, קנס אזרחי, עיצום כספי או כופר שהוטל עליו". סעיפים אלה הם המשך ישיר להלכה שנפסקה בע"א 408/64 מסילות תל אביב נ' טוידן בע"מ, פ"ד יט(1) 418 (1965), שבה נקבע כי תנית שיפוי בגין קנס שנקבעה בפוליסת ביטוח בטלה בסתרה את תקנת הציבור (לריכוך מסוים של ההלכה, ראו: ע"א 4387/91 צמיגי נעמן נ' סולל בונה שירות נמל בע"מ (31.1.1995)). על כן, בעוד שביחס לקנס ניתן למצוא בדין התייחסות ברורה לאיסור על שיפוי וביטוח, השאלה אם קיים בדין איסור דומה ביחס לשיפוי או ביטוח המתייחס לחיוב בפיצויים לנפגע העבירה אינה ברורה.



33. בצד האמור, קביעת חזקה שלפיה אין להרשיע בעבירות אלה, אלא אם כן התביעה תוכיח "נסיבות מחמירות" - עלולה להכביד עד מאד על רשויות האכיפה בבואן למצות את הדין עם עבריינים בעבירות אסדרתיות בכלל, ועבירות סביבתיות בפרט. כך, למשל, כפי שמציינת המדינה בבקשתה, שאלת המניע הכלכלי ("רצון להתעשר על חשבון הציבור") כנסיבה מחמירה שאליה התייחס בית המשפט המחוזי, היא נתון הנמצא לרוב בידיעתם הבלעדית של העבריינים.

34. בשלב זה חשוב לחזור ולהבהיר מושכלות יסוד. איכות הסביבה וההגנה עליה הן אינטרס חברתי ראשון במעלה. בריאות הציבור ורווחתו תלויים בשמירה על הסביבה וביכולתה של החברה להגן עליה. בלשונו של הנשיא א' ברק: "האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר, הם היסודות לקיום האנושי. במסגרתם 'מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם' [...] הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה - לכל פרט ופרט ולחברה ככלל - בשמירה על איכותה של הסביבה בה מתנהלים חיינו. [...] אכן, אחד האתגרים החשובים ביותר של ימינו (בעולם ובישראל) הוא זה של איכות הסביבה. יש בו ביטוי לצורך של 'שמירת הטבע והנוף' - מעשה בראשית - בלא שיד אדם תקלקל את מעשה הבריאה" [...] אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע. כך במישור הבינלאומי [...] כך גם במישור הלאומי שלנו, שכן 'המדינה עוברת תהליכי פיתוח אשר משנים בצורה מהותית את תבניות הנוף' [...] (בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 512-513 (2004)).

35. אכיפת הוראות הדין היא כלי מרכזי בהגנה על הסביבה ואין להקהות את חודו. עם התגברות המודעות הציבורית לחיוניות ההגנה על הסביבה, קבע המחוקק הוראות חוק רבות בתחום איכות הסביבה, לרבות במישור הדין הפלילי (שם, בעמ' 516). כבר לפני שני עשורים עמד בית משפט זה על החשיבות שבשמירה על הסביבה והצורך בהחמרת הענישה כלפי הפוגעים בה (רע"פ 244/96 כים ניר ניהול שירותי תעופה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 529 (1996); רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון (8.5.2006); רע"פ 8487/11 חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ נ' מדינת ישראל - המשרד להגנת הסביבה, פסקה 9 לפסק דינו של השופט י' עמית (23.10.2012) (להלן: עניין נמלי ישראל); רע"פ 6990/10 דדון חזי וציון 1992 בע"מ נ' מדינת ישראל (24.11.2010); רע"פ 1223/07 מורשד נ' מדינת ישראל - המשרד לאיכות הסביבה (12.2.2007)). הימנעות מהרשעה מגבילה, כאמור, את משרעת הסנקציות העומדת לרשות בית המשפט, ועלולה גם לשדר מסר מקל כלפי הציבור, שאינו עולה בקנה אחד עם המגמה להחמרת הענישה בגין עבירות אלה.



האיזון הראוי

36. כיצד יש לבחון את שאלת ההרשעה בפלילים ביחס לעבירות מן הסוג שעברו המשיבים שלפנינו. העבירות שעברו המשיבים הן עבירות אסדרתיות של אחריות קפידה בתחום איכות הסביבה. ראינו כי במהלך השנים, קיימת מגמה בחקיקה להעברת הטיפול האכיפתי בעבירות בעלות מאפיינים דומים למסלולי אכיפה חלופיים (עבירות קנס, עבירות מינהליות, עיצום כספי). במסגרת מסלולים אלה, ההרשעה בפלילים היא בבחינת חריג להילוך הדברים הרגיל (עיצום כספי, עבירות מינהליות) או שאינה נרשמת ברישום הפלילי (עבירות קנס). זאת, בניגוד לכלל הנוהג בהלכה הפסוקה ביחס להליכים פליליים, שלפיו הרשעה היא הכלל והימנעות מהרשעה היא החריג לו.

37. כיצד נתון זה משליך על ענייננו? מחד גיסא, אחת מתכליות המעבר למתווי אכיפה חלופיים הוא הימנעות מהרשעה פלילית, נוכח מאפייניהן של עבירות אחריות הקפידה. לכן, ניתן לכאורה לשאוב השראה מן ההסדרים החלופיים (כפי שעשה בית המשפט המחוזי), ולהגמיש את הכלל הנוגע להימנעות מהרשעה בפלילים ביחס לעבירות אלה. מאידך גיסא, יש לזכור כי העבירות שלפנינו לא הועברו על-ידי המחוקק למסלול אכיפה חלופי (על אף שביחס לנושאים קרובים באותם דברי חקיקה ממש כבר אמר המחוקק את דברו), וברי כי ההכרעה אם ראוי להעביר את הטיפול בהפרות הוראות חוק שונות למתווה מינהלי או למתווה של עבירות קנס - מסורה למחוקק או למחוקק המשנה, לפי העניין - כנגזרת מן השיקולים שעליהם עמדנו לעיל. בנוסף, בהיעדר מסלולי אכיפה חלופיים, ראינו כי קביעת כלל קטגורי בדבר הימנעות מהרשעה תגביל את הסנקציות העומדות לרשות בית המשפט במסגרת ההליך הפלילי (וזאת בניגוד למגמה הכללית הגורסת כי יש להחמיר את הענישה ביחס לעבירות איכות הסביבה).

38. להשקפתי, כל עוד מדובר בהליך פלילי, מוסיף לחול הכלל הנוטע בפסיקתנו שלפיו הליך שבו הוכחה אשמתו של נאשם מסתיים בהרשעתו בדין. ההכרעה אם ראוי להעביר עבירות אלה (כולן או מקצתן) למתווה אכיפה חלופית נתונה למחוקק ולמחוקק המשנה. כל עוד הדבר לא נעשה, קביעת כלל הפוך בדבר הימנעות מהרשעה (אלא בנסיבות מחמירות) תגביל את אפשרויות הענישה העומדות לרשותו של בית המשפט, תכביד על רשויות אכיפת החוק ותפגע בתכלית ההרתעתית החשובה שעליה עמד בית משפט זה ביחס לעבירות אסדרתיות בכלל, ועבירות איכות הסביבה בפרט.

39. עם זאת, נראה כי גם ביישום ההלכה הנוהגת, כפי שנקבעה בעניין כתב ובפסיקה שצעדה בעקבותיו, בית המשפט אינו עוצם את עיניו למאפיינים המיוחדים של העבירות האסדרתיות, ואין מניעה לתת לנתון זה משקל באיזון הכולל. כפי שצוין, חומרת העבירה ונסיבות ביצועה הן שיקול שנקלח בחשבון באיזון שקבעה הפסיקה לבחינת שאלת ההימנעות מהרשעה בפלילים, בין האינטרס הציבורי שבהרשעה לבין נסיבותיו הפרטניות של הנאשם והנזק שייגרם לו כתוצאה מן ההרשעה. ככל שהעבירה שעבר הנאשם ונסיבות ביצועה הן ברף הנמוך, כך פוחת האינטרס הציבורי שבהרשעה. כפועל יוצא, ניתן להקל על הנטל המוטל על כתפי הנאשם להראות את עצמת הפגיעה שתיגרם לו כתוצאה מן ההרשעה כתנאי לאי הרשעתו בדין. בנוסף, צודק בית המשפט המחוזי בהערתו כי בעבירות מעין אלו, שאלת שיקום העבריין - כשיקול מרכזי שעליו עמדה הפסיקה ביחס לנושא ההימנעות מהרשעה - אינה רלוונטית. מכיוון שבמצב הדברים הרגיל מדובר בעבירות הנעברות על-ידי אנשים ללא מעורבות קודמת בפלילים, אין מדובר, ככלל, בסיטואציה של עבריין טעון שיקום. לסיכום - הגם שההלכה הקיימת שלפיה הרשעה בפלילים היא הכלל, והימנעות ממנה היא החריג, עומדת בעינה, ניתן להחיל הלכה זו בגמישות רבה יותר כאשר מדובר בעבירות אסדרתיות של אחריות קפידה.

מן הכלל אל הפרט



40. ראינו כי כתוצאה מהפעולות שהמשיבים אחראים להן נפגע קו סניקה ראשי והתפרץ ביוב גולמי, שהציף את האזור וזרם לנחל גדורה. בשל הצורך לתקן את קו הסניקה שנפגע, הושבתה מערכת הולכת השפכים באזור ליממה תמימה, ובמהלכה זרמו שפכים רבים לנחל גדורה וממנו לנחל הקישון. פגיעתו של הנזק הסביבתי כתוצאה מתקלה זו היא קשה, והמשיבים לא הצליחו להראות כי נקטו באמצעי הזהירות הנדרשים כדי למנוע אותו, שכן אילו היו עושים כן - היו פטורים מאחריות בפלילים (סעיף 22(ב) לחוק העונשין). הטלת סנקציה משמעותית על האחראים למחדל המתואר משרתת תכלית הרתעתית, כדי שבעתיד יפעלו האחראים על עבודות דומות בשקידה ראויה על מנת שאירוע מעין זה לא יישנה. שאלה היא אם בנסיבות מעין אלה הרימו המשיבים את הנטל להראות כי הפגיעה שתיגרם להם כתוצאה מההרשעה אינה מידתית ביחס לאינטרס הציבור שבהרשעתם. אינני רואה להכריע בכך, שכן גם אם אניח לצורך הדיון שהיה מקום להרשיע את המשיבים וכי לא נפל בהיבט הנדון פגם בפסק-דין של בית משפט השלום, הרי שבשלב זה ראינו להשאיר את הכרעתו של בית המשפט המחוזי על כנה. זאת, על רקע חלוף הזמן ממועד ביצוע העבירות, והעובדה שמדובר ב"גלגול שלישי" של הדיון בעניינים של המשיבים. מתן רשות הערעור נועד אפוא להעמיד הלכה על מכונה, ולא למצות את הדין עם המשיבים במקרה קונקרטי זה (השוו: דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, נט(4) 385, 400-401 (2005)). בכפוף להבהרות הנורמטיביות במישור הכללי, אנו דוחים אפוא את הערעור בעניינים של שבתאי ופלג.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

1. אני מסכים לפסק דינו המקיף והיסודי של חברי השופט ע' פוגלמן. ואוסיף רק את ההערה הבאה: עבירות של אחריות קפידה נושאות אופי מיוחד. הן נועדו להסדיר אכיפה בתחומים מסוימים בחיי החברה באמצעות הדין הפלילי כגון תעבורה, תכנון ובניה, איכות הסביבה ובטיחות בעבודה. הן אינן בהכרח נעדרות יסוד נפשי, המבטא את עקרון האשמה, אך לרוב מידת חומרתן אינה גבוהה (פס' 23 לפסק דינו של חברי; ראו גם: סעיף 22(ג) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, לפיו לא יידון אדם למאסר אלא אם הוכחה מחשבה פלילית או רשלנות).

2. מסקירתו של חברי עולה כי המחוקק מצא שלא להעביר עבירות אסדרתיות של אחריות קפידה למסלול חלופי למשפט הפלילי (או שטרם מצא להעבירן). משכך, לשיטתו של חברי, אין לקבוע עבירות אלה כחריג להלכת כתב, שמא נגביל את אפשרויות הענישה העומדות לבית המשפט. עם זאת, סבור חברי כי יש לתת משקל לאופיין של עבירות אלה כאשר נבחן עניינו של נאשם במסגרת הלכת כתב. סבורני כי פסק דינו של חברי נותן ביטוי ראוי לאופיין הייחודי של עבירות אלה, ולרצונו של נאשם שלא דבק בו אשם פלילי חמור, ושלרוב חסר מעורבות פלילית בעברו, לשמור על שמו הטוב - "טוב שם משמן טוב" (קהלת, ז', א'); במקרה אחר ציין חברי השופט א' רובינשטיין לכל אדם שם טוב, וכי פגיעה בשמו הטוב תסב לו נזק (קהלת, ז', א'; ע"א 1351/06 עו"ד מועין דאוד ח'ורי נ' חברת ארמון ההגמון (קסר אלמוטראן) בע"מ - פס' מ"ד) (2007).

ש ו פ ט

השופט א' שהם:

אני מסכים לפסק דינו של חברי, השופט ע' פוגלמן, ולהערותיו של חברי, השופט ס' ג'ובראן.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ו' בתשרי התשע"ד (10.9.2013).