

מדינת ישראל

משרד המשפטים

כ' סיוון, תש"ע
2 יוני, 2010
מס' תיק: 4-1428

לכב'

גב' אמי פלמור

מנהלת מחלקת החנינות

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: בקשות לחנינה מקנס מנהלי

(מכתבך מיום 24.2.10)

להלן עמדתנו בשאלת סמכות נשיא המדינה בכל הנוגע לקנסות מינהליים, הן לגבי הקלה בקנס להן לגבי הקלה בעונשו של מי שביקש להישפט.

א. הדין הקיים

1. סעיף 11 לחוק יסוד: נשיא המדינה קובע כידוע כי "לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם."

השאלה העולה אם כן היא מיהו "עבריון" לצורך חנינה, מהו "עונש" לעניין הפחתה או המרה, והאם המקרים דלעיל נכנסים בגדר אחד מהן או שניהם.

2. ראשית נדרשת הקדמה קצרה לעניין אופיה של אכיפה בדרך של עבירות מינהליות. אכיפה זו מעוגנת בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן – חוק העבירות המינהליות), שמטרתו היתה ייעול הליכי האכיפה, הקלת העומס על מערכת התביעה ובתי המשפט, ומתן אפשרות לאדם שעבר עבירה מינהלית לשאת **בעונש מתאים**, בלי שיוכתם בכתם של עבירה פלילית, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות העמדתו לדין פלילי (דברי ההסבר להצעת החוק, ה"ח ה'תשמ"ה, בעמ' 61. ההדגשה שלי – י.ר.).

3. סעיף 1 לחוק העבירות המינהליות קובע כי "שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה בחוק מהחוקים **היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית**." מדובר אם כן בעבירות שהן בבסיסן עבירות פליליות, ואולם החוק מאפשר אכיפתן באופן מינהלי.

מכוח סעיף זה נקבעו בתחומי-הסדר רבים עבירות מינהליות, לרבות בתחום דיני העבודה, מיסוי, צרכנות ועוד.

כאשר מוטל על אדם קנס מינהלי, עומדת בפניו אופציה לשלם את הקנס, לבקש ביטול או לבקש להישפט (סעיפים 8 ו-8א לחוק העבירות המינהליות)

שילם את הקנס, "כופרה העבירה", לפי סעיף 23 לחוק, דהיינו לא יהיה על כך רישום פלילי. עדיין יהיה על כך רישום פנימי במשרד או ברשות שאוכפים את העבירה, וזאת לפי תקנה 16 לתקנות העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986.

ביקש הנקנס להישפט – חוזר העניין למסלול פלילי לכל דבר ועניין (סעיף 13 לחוק).

לא שילם אדם את הקנס ולא ביקש להישפט – מועבר העניין להליכי גבייה. כמו כן קיימת סמכות לבית המשפט, לבקשת תובע, לצוות כי יוטל על אדם שלא שילם את הקנס מעל 6 חודשים מאסר במקום קנס (סעיף 19 לחוק).

התביעה מוסמכת להגיש מלכתחילה כתב אישום בעבירה המוגדרת כעבירה מינהלית, כשהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו (סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות).

4. על רקע זה מובאת התייחסותנו לכל אחד מהמקרים שהעלית – אדם שנקנס קנס מינהלי ולא ביקש להישפט, ואדם כאמור שביקש להישפט. אתחיל מהמקרה האחרון, שהוא הקל יותר.

4.1. **אדם שהוטל עליו קנס מינהלי וביקש להישפט** – כשאדם מבקש להישפט לפי סעיף 8 לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986, מוחזר התיק כאמור למסלול פלילי, כולל כתב אישום, משפט פלילי, ובמקרה של הרשעה – רישום במרשם הפלילי הרגיל. במקרה זה, אין ספק שמדובר בעונש פלילי לכל דבר ועניין, ולהבנתי אין כל ספק בשאלת סמכות נשיא המדינה, הן לעניין הגדרתו כ"עברייני" והן לעניין היות גזר הדין "עונש".

4.2. **אדם שהוטל עליו קנס מינהלי ולא ביקש להישפט** – שאלה זו מורכבת יותר שכן היא מעלה את הסוגיה האם אדם כזה הוא בגדר "עברייני", והאם קנס מינהלי הוא בגדר "עונש". להבנתי, ולאחר התלבטות בנושא, התשובה חיובית, ואפרט:

4.2.1. לעניין "עברייני" –

4.2.1.1. פקודת הפרשנות [נוסח חדש] מגדירה, בסעיף 1, "עבירה" כמעשה, נסיון או מחדל, שדינם ענישה. השאלה האם מדובר בענישה פלילית דווקא או יכול שתהיה גם ענישה מינהלית, קשורה לפרשנות "עונש", שתידון בהמשך, ושאלה היא אינה חד משמעית. מכל מקום, כשאדם עובר עבירה מינהלית, קיימת אפשרות שיועמד לדין פלילי, בין אם לפי החלטת התביעה בשל חומרת הנסיבות, ובין אם לפי בקשתו.

4.2.1.2. בבג"צ 428/86 **יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מ(3), 505 נדונה כזכור שאלת סמכות נשיא המדינה להעניק חנינה טרם הרשעה. באותו עניין היה מדובר אמנם בעבירות חמורות ביותר,

אך מכל מקום רלבנטי לענייננו דיון בית המשפט בשאלה האם עבריין הוא רק מי שהורשע בפלילים אם לאו. הנשיא שמגר סקר את הגישות השונות בנושא כדלקמן:

".... אינני סבור, כי יש לפרש את המונח "עבריין" כמתייחס רק אל מי שהורשע בדינו. כמקובל עלינו, כל מונח המובא בחוק פלוני צריך להתפרש על-פי הקשרו החקיקתי....לפי פשוטו של מקרא, הרי עבריין הוא מי שביצע מעשה המוגדר כעבירה, ואין בביטוי כשלעצמו כדי ללמד על כך, שהמחוקק אינו נוקט לשון "עבירה" ו"עבריין", לפי העניין, אלא לגבי מי שכבר הוכח לגביו בהליך פלילי חלוט, שנסתיים בהרשעה, כי עבר עבירה. לפי תפיסת היסוד המשפטית שלנו כל אדם הוא אכן בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדינו, אך כלל גדול זה עניינו בזכויות ובחובות של הפרט מול הערכאה השיפוטית ומול כל רשות וכל פרט אחר, אך אין בכך כדי ללמד בהכרח על כל שימושי הלשון האפשריים במונח תיאורי, אשר אותו נוקטים בחקיקה בשלל של הקשרים ובזיקה למיגוון של נסיבות, שעניינן בפלילים ובכל הכרוך בכך. בנוסחם של דברי חוק יש, לא אחת, התייחסות לעבירה או לעבריין, כאשר הכוונה למעשה או למחדל פליליים המיוחסים לפלוני או למי שמייחסים לו מעשה או מחדל כאמור, לפי העניין, אף אם טרם הורשעו בהליכים פליליים, היינו, גם כאשר הדיוק מבחינת המעמד בהליך הפלילי היה אולי דורש נקיטת לשון "נאשם בעבירה" או "מי שמיוחסת לו עבירה" או נוסח כיוצא באלה.....

.....לשם השוואה ניתן להזכיר, כי החוקה של ארצות-הברית, בדברה בסמכות החנינה של הנשיא (article II, section 2, clause 1), נוקטת בסוגיה זו לשון pardons for offences, ואף לגביה לא נתפרש המונח offences כמתייחס באופן בלעדי למעשים להם נתלוותה ההכרעה השיפוטית של החיוב בדין.

4.2.1.3. הטלת קנסות מינהליים היא דרך אכיפה יעילה יותר של עבירות המוגדרות כעבירות פליליות. הגדרתן ככאלה אינה שוללת את אפשרות הנקנס לבקש כי עניינו יתברר בבית משפט בהליך פלילי וכן אינה שוללת את סמכותה של התביעה להחליט, שבשל נסיבותיו החמורות של מקרה מסויים, יוגש כתב אישום בשל מעשה המהווה עבירה מינהלית. העובדה שמדובר בעבירה מינהלית אינה מוציאה את המעשה מגדר "עבירה", גם אם יוחד לה מסלול שאינו פלילי. זאת בעיקר לאור העובדה שלאותו מעשה עצמו נשמר מסלול פלילי, שהשימוש בו הוא לבקשת הנקנס או לפי החלטת הרשות במקרים חמורים או במקרים של עבירות חוזרות ונשנות.

4.2.1.4 לא למותר לציין, כי חוק העבירות המינהליות מתייחס (בסעיף 2) ל"עבירה מינהלית חוזרת". זו מוגדרת כעבירה מינהלית שעבר אדם בתוך שלוש שנים מיום **שעבר לפני כן אותה עבירה**, ובין היתר שילם בשל העבירה הקודמת קנס מינהלי או הורשע בשלה. כלומר החוק עצמו משתמש במינוח "עבר עבירה" הן לגבי מי ששילם את הקנס המינהלי והן לגבי מי שהורשע.

4.2.1.5 לאור כל האמור, נראה אם כן כי השימוש במונח "עבריינים" אינו מוגבל למי שהורשע בפלילים, ויש בו כדי לכלול אדם שעבר עבירה מינהלית.

4.2.2 לעניין עונש -

4.2.2.1. הקנס המינהלי הוא סנקציה, גם אם אין בצידה רישום פלילי. עדיין עולה השאלה האם "עונש" בחוק יסוד: נשיא המדינה משמעו עונש פלילי בלבד או גם עונש מן הסוג המוגדר בחוק העבירות המנהליות.

ככל שמדובר בעבירות-קנס (המוסדרות בסעיפים 221 ואילך לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982), קיימת הנחה שהן כן נכללות בסמכות החנינה של הנשיא. כך, למשל, בוועדה לקביעת אמות מידה לשיקול דעת נשיא המדינה בהפעלת סמכותו להענקת חנינות אישיות בשנת היובל למדינת ישראל, בראשות עו"ד יונה בלטמן, החליטה הוועדה שלא להמליץ על הקלה בדו"חות של ברירת משפט. הנחת המוצא היתה, אם כן, שהקלה כזו מצוייה בגדר סמכות הנשיא.

ההבדל בין שני סוגי העבירות – עבירות קנס ועבירות מינהליות – אינו עקרוני כי אם הסטורי בעיקרו, ויש קושי להבחין ביניהם בהקשר של סמכות החנינה, ולהצדיק מתן סמכות זו בהקשר של עבירות קנס ושלילתה בהקשר של עבירות מינהליות.

4.2.2.2. **לעניין מרשם פלילי -** כאמור לעיל, קנס מינהלי ששולם מוביל לרישום פנימי בלבד ולא לרישום במרשם הפלילי. לפי תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (פרטי רישום שלא יירשמו או שלא יימסר מידע עליהם ועבירות שהרשעה בהן לא תפסיק את תקופות ההתיישנות או המחיקה), התשמ"ד-1984, עבירות לפי חוקי עזר של רשויות מקומיות ועבירות קנס, למעט עבירות תעבורה, אינן רשומות במרשם הפלילי, וכן מספר עבירות מחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

4.2.2.3. מכל מקום, מכיוון שהמסקנה דלעיל היתה שאדם העובר עבירה המוגדרת כעבירה מינהלית הוא בגדר "עבריין", וכי נשמר האופי הפלילי של ההפרה, כמפורט לעיל, אותו הגיון של בחינת ההקשר מלמדת להבנתי כי לעניין הנדון דן גם קנס מינהלי הוא בגדר "עונש", וזאת בהעדר אמירה סותרת. זאת בין היתר לאור הקושי בתוצאה שלפיה במקרים שבהם אותה עבירה עצמה נעברה בנסיבות חמורות יותר – שהצדיקו כתב אישום – תהא לנשיא המדינה סמכות חנינה, ואילו בנסיבות קלות יותר, שבהן הוטל קנס מינהלי, והאדם בחר שלא להטריח את המערכת בניהול משפט, מצבו יהיה רע יותר שכן לא תהיה סמכות חנינה.

4.2.2.4. יתכן שיש מקום לקבוע, שכשמדובר בעבירות קלות, אכיפה מינהלית וכדומה, לא יעסוק בכך הנשיא עצמו אלא גוף אחר, אך זו שאלה ערכית שיש לדון בה בנפרד.

ב. שאלת הדין הרצוי

האמור לעיל מתייחס למצב המשפטי הקיים לאור ניסוח סעיף 11(ב). אין הדברים מתייחסים לשאלת הדין הרצוי ולמידת ההגיון שבמתן סמכות לנשיא המדינה לחון בעבירות קלות יחסית, ושאלה זו היא מעבר לנייר הנוכחי. ככל שתועלה השאלה האמורה, ויועבר אלינו נייר-עמדה בנושא מטעם מחלקת החנינות יהיה צורך לשקול, ביחד עם לשכת נשיא המדינה, את השלכות המצב הקיים או שינויו לרבות בשים לב בין היתר לאלו:

- הרציונלים שמאחורי סמכות החנינה ;
- האם ראוי למנוע את הסמכות בעבירות קלות יותר ;
- האם מצב שבו מצבו של אדם שביקש להישפט או שמלכתחילה נסיבות עבירתו היו חמורות יותר, טוב יותר - בהקשר של סמכות חנינה - מאשר אדם שלא ביקש להישפט, הוא רצוי, ויתרה מכך, לא עלול להביא לבקשות סרק להישפט ;
- ככל שהעמדה היא שאין מקום שנשיא המדינה יעסוק בעבירות קלות יחסית, האם אין מקום לקבוע סמכות לגוף אחר שיעסוק בכך ;
- אם כן, מהו הגוף המתאים לכך.

מכל מקום איננו מביעים בשלב זה עמדה בנושא המצב הרצוי אלא המצב הקיים בלבד.

בברכה,

ג'נרל וולף.

יפעת רווח

מחלקת יעוץ וחקיקה (פלילי)

העתק : גב' רחל גוטליב, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

IFAT\עבירות מינהליות\סמכות נשיא לחנינה מכתב אמי פלמור doc.2010