



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

19 ביולי 2021

1431

י' באב התשפ"א

עמוד

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 141) (ענישה לפי חוקי עזר), התשפ"א–2021 582

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 141) (ענישה לפי חוקי עזר), התשפ"א-2021

- תיקון סעיף 2 1. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2(ב), אחרי "עבירות ועונשים" יבוא "למעט חוקי עזר של רשות מקומית".

ד ב ר י ה ס ב ר

שקלים חדשים בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העיריה או לאחר הרשעה". סעיף 14 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, מחיל הוראות אלה אף על חוקי עזר של איגודי ערים. סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות קובע הוראות בנוגע לחוקי עזר במועצה מקומית, וסעיף 23 לאותה פקודה קובע ענישה על חוקי עזר, בדומה לאמור בסעיף 254 לפקודת העיריות.

אין חולק שחוקי העזר הם תקנות כהגדרת "תקנה" בסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, כלומר – הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת-פועל תחיקתי. עם זאת, הפרשנות שנהגה למעלה משני העשורים שחלפו מאז נחקק סעיף 2(ב) לחוק העונשין, במסגרת חוק העונשין (תיקון מס' 39) (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ד-1994 (ס"ח התשנ"ד, עמ' 348) (להלן – תיקון מס' 39), היא כי האמור בסעיף 2(ב) אינו חל על חוקי העזר המותקנים על ידי הרשויות המקומיות, זאת מכיוון שהעבירות הנקבעות בחוקי העזר מותקנות על ידי מועצת הרשות המקומית, המהווה גוף דמוקרטי נבחר. לפיכך החשש שעמד בבסיס הרציונל שהנחה את חקיקתו של סעיף 2(ב) (כלומר – החשש כי עבירות ועונשים יותקנו בתקנות בלא שנבחרו הציבור קיימו בענייני דיון ציבורי), אינו תקף באותה מידה בעניין של חקיקת חוקי עזר שעה שאלה מותקנים בידי גופים דמוקרטיים נבחרים. בהתאם לכך, למעט מספר מצומצם של חוקי עזר של מועצות מקומיות שכללו סעיפי עונשין והובאו לאישור ועדת הפנים של הכנסת בשנה שלאחר חקיקת סעיף 2(ב) ועד לחקיקת סעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות אשר קבע את העונש בצד הפרת חוק עזר של מועצה מקומית (ראו ס"ח התשנ"ז, עמ' 1619), לא נבחנו בכנסת חוקי עזר הקובעים עבירות ועונשים מכוח סעיף 2(ב) האמור. בפועל, ממועד חקיקתו של סעיף 2(ב) לחוק העונשין, הרשות המבצעת והכנסת פירשו ויישמו את הסעיף באופן המעיד על כך שהוראותיו אינן חלות על עבירות הקבועות בחוקי העזר של הרשויות המקומיות.

ואולם, בפסק הדין שניתן לאחרונה ברע"פ 2696/17 שור נ' מדינת ישראל (17.6.2021) (להלן – רע"פ שור), קבע בית המשפט העליון כי הפרשנות הנכונה היא כי סעיף 2(ב) לחוק העונשין חל על חוקי עזר. בית המשפט העליון קבע כי אם המדינה סבורה כי יש להחריג את חוקי העזר מתחולתו של סעיף 2(ב) הדבר צריך להיעשות בחקיקה מפורשת. עם זאת, מכוח דוקטרינת הבטלות היחסית בית המשפט העליון אפשר תקופת מעבר בת תשעה חודשים

סעיף 1 סעיף 2(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), מסדיר את הסמכות לקבוע עבירות פליליות ועונשים בחקיקת ממשלה, ואולם מגביל את הענישה לשישה חודשי מאסר או קנס ששיעורו אינו עולה על הקנס שניתן להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום. סעיף 2(ב) לחוק העונשין קובע כי תקנות שבהן נקבעים עבירות ועונשים טעונות אישור ועדה של הכנסת.

בהצעת חוק זו מוצע להבהיר כי חוקי עזר הנחקקים על ידי רשויות מקומיות, ובכלל זה עיריות, מועצות מקומיות ואיגודי ערים, בהתאם לסמכותן לפי חוק, אינם טעונים אישור ועדה של הכנסת.

תכליתו של סעיף 2(ב) לחוק העונשין היא להבטיח את קיומו של פיקוח פרלמנטרי על אופן הפעלת הסמכות בידי הרשות המבצעת בקובעה עבירות פליליות בתקנות. קביעת עבירה פלילית שעונש בצידה היא צעד מרחיק לכת של השלטון: "אין חולק כי תקנה הקובעת עבירות ועונשים עלולה לפגוע בזכויות יסוד של הפרט. שהרי, ככל עבירה אחרת, יש בעבירות אלו כדי לפגוע בזכות לחירות, לשם טוב ולרכוש של אדם הנאשם בביצוען, ולהרשעתו בהן השלכות חברתיות משמעותיות. זאת, נוסף על הפגיעה האפשרית בזכויות בהתאם להתנהגות שנאסרה בהן" (ראו רע"פ 8182/18 מושיא נ' מדינת ישראל, פס"ד 7). לכן, המחוקק בחר שלא לאפשר התקנת תקנות ובהן עבירות ועונשים בלא קיום דיון ציבורי בנושא. הדיון בכנסת מאפשר לחברי הכנסת, שהם נבחרו הציבור, לאשר את הנורמה הפלילית בהתבסס על דיון מעמיק שבו מושמעות עמדותיהם של כלל הגורמים הרלוונטיים.

עם זאת, בשל המאפיינים המיוחדים של הרשויות המקומיות, כפי שיפורט להלן, טעמים אלה אינם תקפים באותה מידה בכל הנוגע להסדרים הנקבעים על ידן בחוקי העזר.

סעיף 250 לפקודת העיריות (להלן – פקודת העיריות), קובע את סמכות העירייה להתקין חוקי עזר "כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה". סעיף 254 לפקודת העיריות מוסיף כי "העובר על הוראת חוק עזר, דינו – קנס של 3,600 שקלים חדשים, ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 160

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשע"ט, עמ' 243.

2. חוק עזר שבו נקבעו עבירות ועונשים, שהותקן בידי רשות מקומית בתקופה שמיום תחילתו של חוק העונשין (תיקון מס' 39) (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ד-1994, עד ערב תחילתו של חוק זה, רואים אותו כאילו הותקן כדיון אף אם לא אושר בידי ועדה של הכנסת לפי סעיף 2(ב) לחוק העיקרי כנוסחו ערב תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

של הכנסת. בית המשפט קבע, כאמור, כי פרשנותה של המדינה תיוותר בתוקף לתשעה חודשים נוספים מיום פסק הדין, ובכך נתן שהות למדינה להשלים את תיקון החקיקה שהוצג לפני בית המשפט, ואולם לא קבע מפורשות מה יהיה דין חוקי העזר שהותקנו בעבר לאחר חלוף תשעה חודשים. מצב דברים זה עשוי ליצור העדר בהירות מספקת לגבי תוקפם של חוקי עזר שהותקנו בלא אישור ועדה.

יודגש כי הבהרה כאמור של תוקף חוקי העזר נעשית בנסיבות חריגות ביותר ויוצאות דופן. סעיף 3 לחוק העונשין, המבטא עקרון יסודי בדין הפלילי, קובע כי "אין עונשין למפרע". אכן, בענייננו אין מדובר בקביעת עבירות באופן רטרואקטיבי, אלא רק באשרור של עבירות שהותקנו על יסוד הפרשנות הנוהגת שהיא "פרשנות אפשרית ואשר התקבלה בתום לב", כדברי בית המשפט ברע"פ שור, ובלי שהאזרח – שהחוק מנחה את פעולותיו – סבר כי הפעולות האסורות בחוק העזר מותרות. כל זאת, במהלך תקופה שבה פרשנות המדינה – על פי פסיקת בית המשפט העליון – עורנה בתוקף, עם זאת, הוראה זו אכן סוטה במידה מסוימת ומצומצמת מהעיקרון הקבוע בסעיף 3 לחוק העונשין. סטייה זו מוצדקת בשל הנסיבות הקונקרטיות והחד-פעמיות שנוצרו. נסיבות אלה נעוצות בכך שבמהלך עשרות שנים המדינה סברה בתום לב כי חוקי עזר אינם טעונים אישור ועדה של הכנסת בשל אופיים המיוחד, כפי שפורט לעיל, פרקטיקה ארוכת שנים זו אושרה גם על ידי הכנסת, שהיא הגוף האמון על פיקוח על עבודת הממשלה, כפי שהוזכר גם ברע"פ שור. נוסף על כך, רוב רובם של חוקי העזר הנאכפים על ידי הרשויות המקומיות עברו אישור פרלמנטרי באמצעות צווי עבירות קנס, המותקנים על ידי שר הפנים ואשר נדרש לגביהם אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. עוד מאפיין ייחודי לחוקי העזר, כפי שצוין לעיל, הוא שהענישה בצד הפרתם היא ברף נמוך המבטא פגיעה פחותה בזכויות הפרט, וזאת משום הקנס הנמוך הקבוע בצד ההפרה וכן העדר רישום פלילי למפר. כמו כן, כאמור לעיל, בית המשפט העליון ברע"פ שור קבע כי הפרשנות של המדינה תיוותר בתוקף למשך תשעה חודשים, ועל כן תיקון סעיף 2(ב) בתוך פרק הזמן האמור אינו "מחיה" עבירות שבטלו, אלא מותיר בתוקפם את חוקי העזר שתוקפם עומד בעינו בתקופת המעבר לנוכח פסיקת בית המשפט. כל אלה יוצרים מארג נסיבות ייחודי וחד-פעמי, אשר מצדיק את אישורם בדיעבד של חוקי העזר שהותקנו ונאכפו.

מיום מתן פסק הדין, אשר אחריה פרשנות המדינה שלפיה חוקי עזר אינם טעונים אישור של הכנסת לפי סעיף 2(ב) לחוק, כפי שהיא מתבטאת בפרקטיקה הנוהגת משך שנים רבות – לא התקבל.

לנוכח האמור לעיל, מוצע לעגן באופן מפורש את הפרשנות שנהגה בפועל זה שנים, ולקבוע בסעיף 2(ב) לחוק העונשין כי הוא אינו חל על חוקי עזר של רשויות מקומיות. כאמור, ההצדקה לפרשנות זו ולתיקון המוצע היא שהעבירות הנקבעות בחוקי העזר מותקנות על ידי מועצת הרשות המקומית, המהווה גוף דמוקרטי נבחר. בכל הנוגע לאיגודי ערים, הרי שהם אך מהווים גופים המורכבים מכמה רשויות מקומיות ואשר נועדו לבוא בנעליהן. בהקשר זה יפים דבריה של השופטת חיות (כתוארה דאז) בבג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים (2007): "הנהגתה של הרשות המקומית נבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות ומהווה מעין 'כנסת זוטא' המפעילה באופן אוטונומי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישורין". ואכן, בניגוד לתקנות אחרות, מתקיים בעניינם של חוקי העזר דיון ציבורי על ידי גוף נבחר, והם נבדלים בשל כך באופן מהותי מתקנות אחרות, המותקנות על ידי גורמי השלטון המרכזי. לפיכך, לנוכח הדיון הציבורי בדבר עיצוב הנורמה הפלילית במסגרת התקנת חוקי עזר על ידי מועצת הרשות המקומית, שהיא גוף דמוקרטי, אין מקום לדרוש אישור נוסף של חוק העזר על ידי ועדה מוועדות הכנסת. כך במיוחד כאשר גבולות הענישה של הרשויות המקומיות מצומצמים וגדורים על פי המתווה הקבוע בחקיקה ראשית והענישה בצד הפרת חוקי העזר היא ברף נמוך יחסית המבטא פגיעה פחותה בזכויות הפרט.

יובהר כי אין באמור כדי לגרוע מהצורך באישור של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת לצווי עבירות קנס המותקנים על ידי שר הפנים לגבי עבירות בחוקי עזר של רשויות מקומיות, וזאת לפי סעיף 221(ד) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. כך שבשלב זה מתקיימת גם ביקורת של הכנסת על קביעתן של עבירות כעבירות קנס ועל העונשים הקבועים בצידין.

סעיף 2 מוצע להבהיר, בסעיף 2 להצעת החוק, כי חוקי עזר שהותקנו בלא אישור ועדה של הכנסת לאורך השנים, מאז כניסתו לתוקף של תיקון מס' 39, הותקנו כדיון. זאת כדי להסיר ספק לגבי משמעות פסיקת בית המשפט העליון ברע"פ שור בכל הנוגע לתוקפם של חוקי עזר שהותקנו עד למועד התיקון המוצע בלא אישור ועדה

² ס"ח התשנ"ד, עמ' 348.

