

משפט מנהלי עקרונות כלליים	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
משך הזמן בהליכי אכיפה חלופית [עיצומים כספיים]	תאריך: י' ניסן התשע"ו, 18 אפריל 2016 עודכן לאחרונה ביום: כ' כסלו התשפ"א, 6 דצמבר 2020 מספר הנחיה: 1.0003

משך הזמן בהליכי אכיפה חלופית [עיצומים כספיים]

א. מבוא

1. בשנים האחרונות גדל באופן משמעותי מספר החוקים המסמיכים רשויות מנהליות לנקוט הליכי אכיפה חלופית, בעיקר על דרך של הטלת עיצומים כספיים, בגין הפרת הוראות רגולציה בתחומים שונים.
2. יובהר, כי על אף שהנחיה זו מתייחסת למונח "עיצום כספי", האמור בה מכוון, בשינויים המחויבים, גם לאמצעי אכיפה מנהליים אחרים הנגזרים מהליך העיצום הכספי – התראה מנהלית והתחייבות להימנע מהפרה, שניתן להפעילם לאחר שגובשה תשתית ראייתית לביצוע הפרה מנהלית, חלף הטלתו של עיצום כספי.
3. אחת התכליות המובהקות שכלי האכיפה החלופית נועד להגשים היא יצירת מנגנון מרתיע שהפעלתו מהירה, המהווה חלופה להליך הפלילי, בכך שניתן באמצעות הפעלתו לאכוף הפרות של הוראות חוק רגולטוריות בצורה יעילה.
4. הליכי אכיפה חלופית משמשים כהליך מנהלי שמבצעת הרשות, ובשל כך כפופים לדיני השיהוי הכלליים.¹
5. בהקשר זה יובהר, כי אין בהנחיה זו כדי לפגום בתקפו של הליך שהסתיים שלא במועדים האמורים בהנחיה. מטרת ההנחיה לקבוע, כעקרון מנחה, חובה לעשות כל מאמץ על מנת להשלים את הליך האכיפה המנהלית בפרק הזמן הקצר האפשרי. הנחיה זו באה להציב בפני גורמי האכיפה מגבלות זמן ברורות עד לסיום ההליך, תוך קביעת מנגנוני פיקוח על הארכתו.

ב. החשיבות בהליכי אכיפה חלופית מהירים ויעילים

6. כידוע, קיימת חשיבות רבה בזירוז הטיפול בהליכי חקירה ומשפט באכיפה הפלילית, בין היתר לצורך מיצוי ערכם כגורם מחנך ומרתיע ועל מנת להגשים בצורה אפקטיבית את האינטרס הציבורי

¹ על תורת השיהוי וההצדקה לה, ראו – בג"ץ 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 433 (2003).

במיצוי הדין.² ברי, כי דברים אלה נכונים גם ביחס להליכי האכיפה החלופית, אשר ההצדקה המצויה בבסיסם נשענת על הרתעת הציבור המפוקח מהפרת הוראות הרגולציה ועידוד הציות לה.

7. זאת ועוד, הליכי אכיפה חלופית ננקטים ביחס להפרות רגולטוריות, שהן לרוב הפרות של הוראות מקצועיות ברורות. הפרות אלה, ככלל, אינן דורשות קיומו של יסוד נפשי, ולרגולטור יש מומחיות מקצועית בגילוי וניתוחן. בנסיבות אלו, ככלל, לא תהיה הצדקה לעיכוב ממושך של הליך האכיפה החלופית על ידי הרשות המנהלית.

יפים לענין זה דבריו של בית המשפט בפס"ד צ'יינג הכיכר³, כדלקמן:

"יש להביא בחשבון כי האינטרס הציבורי הוא שהטלת עיצום כספי תיעשה, ככלל, קרוב ככל הניתן למועד ביצוען של ההפרות, ולמצער למועד שבו נתגלו, וזאת על מנת להגשים באורח מיטבי את תכליתו של העיצום הכספי ושלא לגרוע מכוחו המרתיע ומהאפקטיביות שלו".

ג. מסגרות הזמן בהליכי אכיפה חלופית

8. ההנחיה תפרט להלן שתי מסגרות זמנים העוסקות בפרק הזמן שמיום גילוי ההפרה ועד סיום ההליך המנהלי - בדמות הטלתו של עיצום כספי, התראה או התחייבות, או קבלת החלטה שלא קוימה הפרה. מכיוון שמועד הגילוי עשוי להשתנות בהתאם לאופי העבודה של הרשויות השונות, יובהר כי יש באפשרות הרשויות לפרט בנהלים את "מועד הגילוי" הרלבנטי לגביהן, ובלבד שהתכלית תישמר, קרי: מועד הגילוי יהיה המועד בו נודע לרגולטור שעליו לפתוח בהליך המנהלי⁴.

8.1 מסגרת הזמנים הראשונה מיועדת לרשות מנהלית, לרבות גורמי הפיקוח המנהלי שתחת אחריותה, בה הגורם האחראי על איסוף החומר וגיבוש התשתית הראייתית הוא גם הגורם ברשות המנהלית המוסמך לקבל החלטה בדבר הפעלת אמצעי אכיפה מנהלי בסיום ההליך [להלן: **הגורם המוסמך**]. רשות מנהלית, תפעל לבירור ההפרה ולאיסוף העובדות הנדרשות, כך שההליך המנהלי יסתיים בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר תוך **שנה וחצי ממועד גילוי ההפרה**.

8.2 מסגרת הזמנים השנייה מכוונת לרשויות מנהליות בהן קיימת הפרדה מבנית בין הגורמים האחראים על הפיקוח ואיסוף התשתית הראייתית לביצועה של הפרה ובין הגורם המוסמך⁵. ברשות מנהלית בעלת מנגנון מעין זה, יסתיים ההליך המנהלי לכל המאוחר תוך **שנתיים ממועד גילוי ההפרה**.

² ראה לענין זה את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", אוגוסט 2010.

³ עש"א (שלום ב"ש) 47023-02-12 צ'יינג' הכיכר בע"מ נ' פיני שחר יו"ר הוועדה להטלת עיצום כספי, תק-על 2012(2) 3117 (2012).

⁴ כחלק ממדיניות האכיפה לעתים מחליטה הרשות שלא לפתוח בבירור של הפרה מסוימת, אולם לאחר הצטברות מידע על הפרות נוספות או דומות, מוחלט לבדוק את מכלול ההפרות (לרבות הראשונות שבהן). במקרים מעין אלה, לגבי ההפרות המוקדמות, ניתן יהיה להאריך את התקופות המנויות בהנחה זו, במסגרת סעיף 9.3 להנחיה – שעניינו נסיבות מיוחדות באישור היועץ המשפטי של הרשות.

⁵ לענין חשיבות ההבחנה בין הגורמים בשלבים השונים של הליך המנהלי המוביל להטלת בעיצום הכספי ראה רע"א (י-ס) 31603-11-10 מדינת ישראל – הוועדה להטלת עיצום כספי שבמשרד האוצר נ' אל-עד המרות (פורסם בנבו, 21.8.2011).

רשות מנהלית כאמור תקבע בנוהל פנימי את לוח הזמנים לחלוקת העבודה בין הגורם האחראי על איסוף המידע ובין הגורם המוסמך, בהתאם למאפייני העבודה הספציפיים לה, ובלבד שמשך הטיפול הכולל לא יעלה על שנתיים, אלא אם כן התקיימו נסיבות מיוחדות כמפורט להלן.

ד. נסיבות מיוחדות

9. הפרה שבירורה החל במסגרת של חקירה פלילית והועברה בהמשך למסלול אכיפה מנהלית: כידוע, רף ההוכחה הנדרש בהליך פלילי גבוה מזה הנדרש בהליך מנהלי, וכן קיימות מגבלות הנוגעות לקבילותן של הראיות, ועל כן גיבוש התשתית הראייתית בהליך פלילי עלול לארוך זמן רב באופן יחסי. עם זאת, החומר שנאסף בשלבי החקירה הפלילית איננו בהכרח רלוונטי או מספר לצורך האכיפה המינהלית, ונדרשת עבודה נוספת של הגורם המוסמך לצורך השלמת הליכי הבירור והאכיפה המינהלית. לפיכך, בנסיבות אלה, לא יבוא במניין התקופות הקבועות בנוהל זה משך הזמן בו התקיימה חקירה פלילית, בטרם העברת הטיפול להליך מנהלי. ואולם, נוכח התמשכות ההליכים בשל החקירה הפלילית, וכן בשים לב לקיומה של תשתית ראייתית מסויימת שכבר נצברה במהלך החקירה הפלילית, על הממונה לעשות מאמץ מיוחד לזרז את הטיפול ולהביא את ההליך המינהלי לידי סיום בהקדם האפשרי.

10. להלן פירוט של נסיבות, שבהתקיימן תהיה הצדקה להארכת התקופות האמורות בסעיפים 8.1 ו-8.2 או לעצירת מנין התקופות, לפי הענין:

10.1 ההליך המנהלי, מטבעו, כרוך בהכרח בשיח מול מפוקח לצורך קבלת תגובתו כמו גם מידע ומסמכים המצויים ברשותו. לפיכך, יובהר, כי במניין התקופות לא יובא בחשבון פרק הזמן בו ממתינה הרשות לקבלת התייחסות מפוקח. במסגרת הזמן שהוקצב לו לאותו עניין. כך למשל לא יבוא במניין התקופות משך הזמן מיום המשלוח ההודעה על כוונת חיוב ועד למועד שבו טען המפר את טענותיו או משך הזמן מהמועד שבו דרש הגורם המוסמך פרטים או מסמכים נוספים ועד למועד קבלתם;

10.2 פרק זמן שבו נבצר מהגורם המוסמך לגבש את החלטתו בעניין הטלת עיצום כספי בשל נסיבות מיוחדות שאינן בשליטתו ואינן בשליטת הרשות - כגון: הימצאות המפר מחוץ לישראל, חוסר שיתוף פעולה או התחמקות מצד המפר או מצב רפואי או נפשי שמנע מהמפר לשאת פעולה;

10.3 נסיבות מיוחדות אחרות – באישור היועץ המשפטי של הרשות;

11. כאשר הגורם המוסמך מתרשם כי לא תהיה אפשרות לעמוד בתקופות המנויות בסעיפים 8.1 או 8.2 מחמת שמתקיימות נסיבות המנויות בסעיף 10.1 או 10.2- ידווח על כך בכתב, עובר לתום התקופה האמורה, ליועץ המשפטי של הרשות וכן למנכ"ל המשרד הרלוונטי תחתיו פועלת הרשות המנהלית או לראש הרשות, לפי העניין; כאשר נוכח הגורם המוסמך כי לא תהיה אפשרות לעמוד בתקופות האמורות מחמת נסיבות מיוחדות אחרות (סעיף 10.3) – ניתן יהיה להמשיך בהליכי האכיפה החלופית רק אם ניתן לכך אישור מהיועץ המשפטי של הרשות.

12. על אף האמור בפרק ג', קיימות מספר הפרות, בתחומים שונים, המאופיינות במורכבות מיוחדת אשר מצריכה טיפול מורכב וממושך. זאת, לא באופן נקודתי או חד פעמי המאפשר הסתמכות על מנגנון ההארכה החריג לפי סעיף 11, אלא מסיבות הנובעות מאופיו של הנושא עצמו ומטיבם של הליכי הבירור הנדרשים לגביו, כדי לבסס קביעה בדבר ביצועה של הפרה. הפרות אלה מצריכות על פי רוב פרק זמן ממושך יותר מפרקי הזמן הקבועים בסעיפים 8.1 או 8.2 לצורך השלמת ההליכים להטלת עיצום כספי. על כן, ביחס לאותן הפרות, נקבע בנספח להנחיה זו פרק זמן מותאם להשלמת הליכי האכיפה, וזאת חלף פרקי הזמן המפורטים בסעיף 8. הוראות סעיפים 9 עד 11 יחולו, בהתאמה, לגבי פרקי הזמן הקבועים בנספח; שינוי הנספח ייעשה באישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי).

ה. יישום

13. הנחיה זו לא תחול לגבי רגולטורים שהחקיקה קובעת לגביהם פרקי זמן במסגרתם ניתן לנקוט או להפעיל הסדר אכיפה חלופית⁶.

14. לצורך מעקב אחר יישום הוראות הנחיה זו, תנהל הרשות המנהלית רישום ובו תפרט את מועדי גילוי ההפרות, מועד סיום גיבוש התשתית הראייתית, מועד העברת החומר להחלטת הגורם המוסמך וכן מועד קבלת ההחלטה על ידי הגורם המוסמך.

15. הרשות המנהלית תדווח אחת לשנה [עד סוף חודש פברואר] אודות פרקי הזמן שארכו ההליכים המנהליים שנוהלו על-ידיה בשנה הקלנדרית החולפת. בדיווח יצוינו המועדים המפורטים בסעיף 13 לעיל. בנוסף, הדיווח יכלול פירוט של המקרים בהם היתה חריגה ממסגרות הזמן המנויות בסעיף 8, הנימוקים לחריגה ואישורים שניתנו לכך בהתאם להנחיה. הדיווח יוגש למנכ"ל המשרד הממשלתי תחתיו פועלת הרשות המנהלית, וכן ליועץ המשפטי לממשלה.

16. הנחיה זו תיכנס לתוקפה חצי שנה לאחר מועד פרסומה.

⁶ לדוגמה, סעיפים 52טו ו-52נט לחוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 וסעיף 92כ לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) התשמ"א-1981.

נספח – הליכי אכיפה המוחרגים מפרקי הזמן הקבועים בסעיף 8

מסגרת הזמנים להשלמת ההליך (במקום פרקי הזמן הקבועים בסעיף 8 להנחיה ⁷)	החוק וסעיפי ההפרה	שם הרשות המנהלית האוכפת
3 שנים	<p align="center"><u>חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 :</u> סעיפים 53(א)(2), 53(א)(4), 53(ב)(4), 53(ב)(5), ו-53(ג)(2)</p>	המשרד להגנת הסביבה
3 שנים	<p align="center"><u>חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 :</u> סעיף 14ה(2)</p>	

⁷ יובהר כי פרקי הזמן בטבלה הם קבועים, **ללא** תלות בשאלת קיומה או היעדרה של הפרדה מבנית בין הגורמים האחראים על הפיקוח ועל איסוף התשתית הראייתית לבין הגורם המוסמך, על פי סעיף 8.