



הכנסת
מרכז מחקר ומידע

מסמך רקע לדיון בנושא :

אי אכיפת חוקים

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט

תמצית

מסמך זה הוכן לוועדת חוקה, חוק ומשפט, ומטרתו להציג סקירה של אי אכיפת חוקים במדינת ישראל. הנחת היסוד העומדת בבסיס המסמך היא כי לא ניתן להתייחס לתופעה מבלי להתייחס להקשר הכולל: קיים קשר הדוק בין החוקים הנוהגים במדינה לבין הנורמות החברתיות הנהוגות בה. לא ניתן להתייחס לתופעת ההפרה ואי האכיפה של חוקים כמקשה אחת, מבלי לעמוד על המניעים לתופעה.

בשל סיבות היסטוריות וחברתיות, התפתחה בישראל נורמה של גישה חופשית למדי בכל הנוגע לציות לחוק ושל אכיפה לקויה של חוקים, ויש להתחשב בנורמה זאת כשבאים לדון באי אכיפת חוקים בישראל.

אי אכיפה יכול לנבוע ממספר סיבות: מחסור במשאבים; מדיניות של אי אכיפת חוק מסוים; חוקים בעלי חשיבות הצהרתית; מנגנון אכיפה לקוי או בלתי אפשרי; אכיפה סלקטיבית. למניע לאי אכיפת חוק ספציפי, יש חשיבות רבה בבחינת השפעת ההשלכות שיש לאי האכיפה על שלטון החוק.

אכיפה סלקטיבית של חוק, או אי אכיפה של חוק ממניעים זרים, מביאה לפגיעה בשלטון החוק שכן היא פוגעת באמון שרוחש הציבור לרשויות האכיפה ויוצרת תחושה של אי צדק וחוסר שוויון. לעומת זאת, אי אכיפה של חוקים שאינם תואמים את המציאות מחזקת את שלטון החוק שכן היא מבהירה שלא מדובר במנגנון אטום. דווקא אכיפה של חוקים מיושנים מחלישה את שלטון החוק שכן היא מובילה לתחושה שהחוק מייצג מערכת ערכים שאינה רלבנטית לחברה. לבסוף, במקרים בהם יש זהות מוחלטת או כמעט מוחלטת בין החוק לנורמה הנוהגת בחברה, אין צורך באכיפתו ולפיכך לאי אכיפתו אין כלל השפעה על שלטון החוק.

1. רקע

מסמך זה הוכן לוועדת חוקה, חוק ומשפט, ומטרתו להציג סקירה של אי אכיפת חוקים במדינת ישראל. במסגרת המסמך מוצג הקשר הכללי שבין חוקים, נורמות וסוגיית האכיפה, הסיבות העקרוניות לאי אכיפת חוקים, ניתנות דוגמאות לחוקים שלא נאכפים והסיבות הפרטניות לאי אכיפתם. כמו כן, מנותחות ההשלכות שיש לאי האכיפה על שלטון החוק ועל הנורמות הרווחות במדינה.

2. החוק, הנורמה והפרות חוק

חוקים אינם מתקיימים בחלל הריק. מעצם טבעו, החוק מותאם לחברה שבה הוא חל, וניזון מערכיה, מסורתה, תרבותה, תפישותיה, שאיפותיה וכיו"ב. באופן עקרוני, חוק הוא קיבוע מחייב של נורמה חברתית, או ניסיון ליצור נורמה שכזאת. בין חוקים לנורמות מתקיימים יחסי גומלין והשפעה הדדית. **חוק יכול לנבוע מנורמה, לקבע נורמה או ליצור נורמה. נורמה יכולה להביא ליצירת חוק או לביטולו, או להיווצר על ידו.**

הקשר שבין חוק ספציפי לנורמה השלטת בחברה משפיע על היקף ההפרות של אותו החוק. כאשר החוק משקף נורמה המקובלת על כל או רוב החברה, יתבצעו הפרות מעטות יחסית שלו, וכפועל יוצא, ידרשו אמצעי אכיפה מעטים יותר. כאשר החוק נותן עדיפות לנורמה אחת על פני נורמה אחרת, ניתן לצפות להיקף גדול יותר של הפרות בקרב התומכים בנורמה המנוגדת. כאשר החוק יוצר נורמה חדשה, ניתן לצפות להפרות מרובות בתחילת התהליך שילכו ויפחתו ככל שיעבור הזמן והנורמה תהפוך לנחלת רוב החברה. יתכן גם מצב שהניסיון להטמעת הנורמה יכשל והפרות החוק ימשכו מבלי שהנורמה הרצויה תתקבל בחברה.

עם זאת, יש להבחין בין התופעה העקרונית של הפרת חוק כתוצאה מהתנגשות בינו לבין הנורמות הרווחות בחברה, לבין שאלת אכיפת החוק. אומנם ככל שיש הפרות חוק רבות יותר, יש צורך באמצעי אכיפה רבים יותר, אך יש חוקים שאינם נאכפים למרות שהם מופרים באופן קבוע, ויש חוקים שנאכפים בקפדנות למרות שבפועל מתבצעות הפרות בודדות בלבד שלהם.

3. אכיפה, ציות והחברה הישראלית

חוקרים שונים מזהים בישראל נורמה של אי אכיפה ואי ציות לחוקים, הנובע מסיבות היסטוריות וחברתיות הייחודיות לישראל. בין הסיבות הללו ניתן למנות מסורת של אי-לגליזם כמורשת מתקופת המנדט; סדר עדיפויות המעמיד את שלטון החוק במקום נמוך בשל החשש המתמיד לביטחון האישי שמגמד את יתר הנורמות הדמוקרטיות; דוגמה שלילית של חוגי השלטון שמתייחסים לשלטון החוק כגורם מפריע לפעילות ולכן נוטים להתעלם ממנו (מנימוקים של ביטחון, התיישבות וכיו"ב); תחושה שהחוק מייצג תרבות שונה שאינה מייצגת את המורשת והמסורת בה מאמינה הקבוצה (למשל חוגים חרדים או המחותרת היהודית); תרבות ישראלית של קריצת עין והפרת המוסכמות כנורמה. לבסוף, יש

המונים גם את הנורמות השונות בין שלטון החוק בתוך תחומי הקו הירוק לנורמות הרופפות יותר הנהוגות בתחומי הממשל הצבאי, כגורמים המחלישים את שלטון החוק¹.

כל התופעות הללו גורמות לנורמות של אי אכיפת חוקים מסוימים, ומקשים מאוד על אכיפת חוקים אחרים, שכן, ככל שהפרות החוק מרובות יותר כך האכיפה קשה יותר.

4. עילות לאי אכיפה

ראשית, חשוב לזכור כי במסגרת החוק, ניתן שיקול דעת מסוים לרשויות האכיפה (בעיקר הכוונה למשטרה ולפרקליטות), שלא לחקור או שלא להגיש תביעה במקרה של חשד לביצוע עבירות מסוימות, לפי קריטריונים שנקבעו בחוק כגון: חוסר עניין לציבור או "זוטי דברים". בנוסף, החוק מעניק לרשויות האכיפה השונות, כולל בתי-המשפט, שיקול דעת בבואם לאכוף את החוק. עובדה היא כי למעט מספר מצומצם של חוקים, לא מקובלת בישראל חקיקה המחייבת ענישת מינימום, כלומר, מעניקים לבית המשפט את שיקול הדעת באשר לעונש המתאים לנסיבות המקרה. כאשר מופעל שיקול דעת דומה על ידי גורמים שונים, יכול להיווצר נוהג של אי אכיפת חוק מסוים, ללא הוראה או קביעת מדיניות רשמית.

ניתן להגדיר אי אכיפה כמצב בו החוק מופר באופן קבוע, ללא תגובה של ממש מצד הרשויות. קטגוריה זאת כוללת הן מצבים בהם לא נעשים מאמצי אכיפה כלל, והן מצבים בהם מאמצי האכיפה הינם מעטים ולא מצליחים להתמודד עם היקף התופעה. כמו כן, קיימים מקרים בהם הסנקציה הקבועה בחוק אינה מרתיעה, ולכן התושבים מוכנים לשאת בעלות הפרת החוק (גם אם מתקיימים מאמצי אכיפה, בפועל הוראות החוק לא מתקיימות ולכן ניתן לטעון שדה-פקטו הוא לא נאכף).

ניתן למנות מספר סיבות לאי אכיפתם של חוקים על ידי הרשויות: חוסר משאבים; מדיניות; חוקים בעלי חשיבות הצהרתית; מנגנון אכיפה לקוי או בלתי אפשרי; אכיפה סלקטיבית:

- **חוסר משאבים:** אכיפתם של חוקים מחייבת משאבים רבים כגון: כוח אדם שיבדוק את יישום החוק, מנגנון שיחקור מקרים של הפרת החוק, מנגנון שביכולתו להעניש את העוברים על החוק. במקרים מסוימים טוענות הרשויות שהתקציב העומד לרשותם אינו מספיק לשם העסקת פקחים בהיקף הדרוש, או לשם קיום מנגנון פיקוח יעיל. כיוון שהמשאבים תמיד מוגבלים, קובעות הרשויות השונות סדר עדיפויות. חוקים שאכיפתם נמצאת בעדיפות נמוכה יזכו לפחות משאבים, ומכאן שברוב המקרים הבעיה אינה חוסר במשאבים כשלעצמו, אלא הגדרת סדר עדיפויות המקנה חשיבות פחותה לחוק הספציפי. קביעת סדר העדיפויות יכולה להיעשות על ידי הממונה הישיר על אכיפת החוק (למשל המשטרה או רשות מקומית) או של דרגים גבוהים יותר (כגון

¹ראו למשל: אריאל רוזן-צבי, "תרבות של משפט: על מעורבות שיפוטית, אכיפת חוק והטמעת ערכים", עיוני משפט יז(1), גיליון מיוחד: אקטיביזם שיפוטי בישראל, ינואר 1993

הממשלה שמחליטה להקצות פחות תקציבים לגוף מסוים) ולא תמיד ברורות ההשלכות של ההחלטות התקציביות על היכולת לאכוף חוקים מסוימים.

- **מדיניות של אי אכיפה:** במקרים מסוימים, יכולה להיות החלטה רשמית או התפתחות של פרקטיקה ולפיה מדיניות רשות האכיפה היא שלא לאכוף חוק מסוים. החלטה כזאת יכולה להתבסס על דעה רווחת לפיה החוק מיושן ואינו מתאים למציאות הקיימת (לדוגמה – האיסור שהיה קיים על משכב זכר), או על הנמקה כי חוסר משאבים מחייב להתמקד באכיפת חוקים חשובים יותר, ולפיכך באופן קטגורי לא תתבצע אכיפה של חוקים המוגדרים כחשובים פחות. ההבדל בין שתי העילות לאי אכיפה הוא שבמקרה הראשון (חוסר משאבים) נעשים מאמצים ספורדיים לאכוף את החוק, אולם הם לא מספיקים אל מול היקף המקרים שיש להתייחס אליהם. במקרה של מדיניות המדובר במצב בו כלל לא מנסים לאכוף את החוק האמור, וכך יוצרים למעשה פרקטיקה בה החוק הופך לאות מתה בספר החוקים.
- **חוקים שלא נועדו להיאכף:** כאן יש להבחין בין שתי קטגוריות – חוקים הצהרתיים וחוקים יחצ"ניים.

■ **חוקים הצהרתיים:** אלה חוקים שחשיבותם בעצם קיומם, גם אם הם לא תמיד נאכפים בפועל. החוקים הללו מייצגים את דמות המדינה כפי שהמחוקק היה רוצה לראות אותה, ומציבים סטנדרטים של התנהגות ואת הדמות האידיאלית של המדינה ושל האזרח כפי שהיא נתפשת בעיני המחוקק. לרוב אלה חוקים שבשל אופיים המיוחד לא ניתן לאכוף אותם, או שאין צורך לאכוף אותם, ובכל מקרה אי-אכיפתם לא פוגעת בחשיבותם העקרונית.

■ **חוקים יחצ"ניים:** על-פי רוב, אלו חוקים שמוצעים על ידי חברי כנסת מטעמים של יחסי ציבור וללא עניין אמיתי בהעברתם בכנסת, וממילא בביצועם ואכיפתם. לגבי חוקים כאלה מתפתחת לעיתים פרקטיקה של אי אכיפה הנובעת מחוסר עניין של ממש באכיפת החוק.² בקביעה כי חוק נובע ממניעים יחצ"ניים יש אומנם מידה של האשמה, לא תמיד מוצדקת, כלפי המחוקק, אך לא ניתן להתעלם מהעובדה שהציבור (ולכן גם רשויות האכיפה) רואים חוקים מסוימים ככאלה ומתייחסים אליהם בהתאם.

- **מנגנון אכיפה לקוי:** בהקשר זה ניתן להתייחס למספר קטגוריות: חוקים שלא ניתן לאכוף אותם; חוקים שלא ברור מי אחראי על אכיפתם; חוקים שאין בצידם סנקציות. הכוונה היא לחוקים "הנופלים בין הכיסאות" – אין הגדרה ברורה בחוק של הרשות האמונה על ביצועו, או שהחוק הוא אמורפי וכוללני עד שלא ניתן לגזור ממנו התנהגות בפועל, וממילא לא ברור את מה יש לאכוף. כמו כן, ישנם חוקים מיושנים שאינם תואמים את המציאות העכשווית, אך הם עדיין

² במקרים רבים העיתונות תוקפת את חברי הכנסת בטענה שהם מחוקקים ממניעים פופוליסטיים ללא התחשבות באינטרס העליון של המדינה. לאחרונה הצטרפה גם הממשלה לטענות, והיא מנסה לכלול בחוק ההסדרים ביטול של מה שדובריה מכנים "חוקים פופוליסטיים". כפי שמתברר לעיל, לצורך הדיון באכיפה השאלה אם אכן זהו המצב אינה העיקר, די בעובדה שהציבור סבור שחוקים מסוימים הם כאלה. (ראו למשל "סילבן שלום – מנסה, לא תמיד מצליח", מעריב, 17.9.2001; "הממשלה בסכנת קריסה", מעריב, 14.10.2001; "טוב לתמיד, רע למורה", מעריב, 28.8.2001)

בתוקף. לבסוף, ישנם חוקים שלא מגדירים סנקציות למפר אותם ולכן גם כאשר נתפס עבריין אין כל דרך לכפות עליו לקיים את הוראות החוק. או לחילופין, כפי שהוסבר, יש מקרים בהם מוגדרת סנקציה בחוק, אך היא לא תקיפה דיה ולכן אינה מרתיעה.

- **אכיפה סלקטיבית:** חוקים שנאכפים במקרים מסוימים או בתקופות מסוימות בלבד. לאכיפה שכזו עשויות להיות מספר סיבות: יש מצבים בהם חוק לא נאכף, למעט במקרים בודדים בהם הצדק והשכל הישר קובעים שיש להעניש את העבריין (בסגנון "חובת הזהירות הכללית" בחוקי התעבורה). באותה מידה, יש מקרים בהם חוק מסוים לא נאכף, אך נעשה בו שימוש במקרים נדירים משיקולים משפטיים-טקטיים של התביעה.
- סיבה נוספת הינה סקטוריאליזציה של החוק – מקרים בהם סקטור מסוים תומך בחוק וסקטור אחר מתנגד לו. במקרה שכזה, בתקופות (או במקומות) בהן הסקטור התומך בחוק אחראי על האכיפה היא תתבצע, ובמקרים בהם הסקטור המתנגד שולט תהיה אכיפה פחותה. בישראל ניתן להצביע בברור על חלוקה לפיה המפלגות הדתיות פועלות במרץ לאכיפת חוקים המקבעים נורמות דתיות, בזמן שמפלגות שמאל פועלות לאכיפת חוקים בעלי גוון ליברלי המקדמים שוויון ומגינים על זכויות אדם (ראו דוגמאות להלן).

5. דוגמאות לחוקים שלא נאכפים

סימן י' לחוק העונשין התשל"ז-1977 – זנות ותועבה, אוסר זנות, סרסרות לשם זנות, אחזקת מקום לשם זנות וכיו"ב.

מדיניותה המוצהרת של משטרת ישראל היא שלא לחקור או להעמיד לדין עבריינים לפי סעיפים אלה, זולת אם הוגשה תלונה. אי האכיפה מוסברת בחוסר משאבים שלא מאפשר מעקב אחרי כל הפרות החוק. השופט חשין מעלה את הסברה שיש נימוקים נוספים כגון חוסר רצון של המשטרה להלחם מלחמה שהיא רואה כאבודה³.

פקודת התעבורה [נוסח חדש] התשכ"א-1961 ותקנות התעבורה התשכ"א-1961. הללו מעניקים למפקח על התעבורה במשרד התחבורה את הסמכות להעניק רשיונות להפעלת מוניות, לפקח על הפעלתן לפי החוק וכיו"ב.

דו"ח מבקר המדינה 51 מצא כי משרד התחבורה אינו מפקח על תחנות המוניות, ואינו מצליח לאכוף את הוראות החוק על מסיעים בלתי חוקיים ועל בעלי זוטובוסים (כלי רכב המסיעים עד 10 נוסעים) הפועלים בניגוד לרשיון ההפעלה שלהם. כמו כן נמצא כי בניגוד לאמור בחוק המשרד לא מטיל אחריות על בעלי רשיונות ההפעלה בשל עברות של נהגי המוניות.

³ראו בג"ץ 3520/91 הלנה תורג'מן נגד מדינת ישראל, פ"ד מז(1), 441

תגובת משרד התחבורה הינה כי "המשרד אינו רואה מקום להעמדה לדין באופן אוטומטי של בעלי רשיונות להפעלת מונית, נוכח המציאות לפיה חלק ניכר מבעלי הרשיונות הם אלמנות, קטינים וחסויים שאין להם כל ידע בהפעלת מונית ואין להם קשר עם העבירה שבוצעה במונית". כלומר, **אי אכיפה בשל מדיניות** משרד התחבורה המנומקת בטענה שהחוק לא תואם את המציאות.

פקודת זיהום מי ים בשמן [נוסח חדש] התש"ם-1980; חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) התשמ"ג-1983; חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים התשמ"ח-1988; תקנות הנמלים (טעינה ופריקה של שמנים) התשל"ו-1975. החוקים הללו נועדו לצמצם את סכנת זיהום הים כתוצאה מהובלת דלק ממכליות וממקורות אחרים.

דו"ח מבקר המדינה 51 מצא כי מרבית סעיפי החוקים אינם נאכפים – הדלק מובל במכליות ישנות ולא בטיחותיות, לא נפרס חוסם קבוע מחוץ למסוף הדלק, התחנה באילת של האגף לים וחופים (ששייכת למשרד לאיכות הסביבה) לא ערוכה לטיפול בזיהום ים בינוני וגדול, ואין כיסוי ביטוחי מספיק מפני נזקי זיהום ים. מתברר שאין אף רשות אשר יש לה גם את הסמכות וגם את האמצעים הדרושים לשם אכיפת יישום החוק, וכי לא מתקיים שיתוף פעולה בין הרשויות האמונות על ביצוע החוקים מה שפוגם באכיפתם היעילה.

אי האכיפה נובע **מניסוח לקוי** של החוק **ואי הגדרת רשויות האכיפה** הרלבנטיות, **ומאי הקצאת משאבים** לאכיפת החוק.

חוק הארכיונים התש"ט"ו-1955; החלטת ממשלה 823 (ספטמבר 1967). הללו קובעים חובת הפקדה של מפות בגנזך המדינה, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון וגנזך חיל המודיעין. ההפקדה נועדה כדי לשמור ולשמר את המפות אשר להן חשיבות היסטורית ועסקית, ויש לשמרן לצורכי מחקר, חינוך ותיעוד. **דו"ח מבקר המדינה 51** קובע כי הגופים המייצרים מפות ותצלומי אוויר לא מפקידים אותם במקומות הקבועים בחוק; גנזך המדינה מטפל באופן לקוי במפות ובתצלומי אוויר המופקדים אצלו; ארכיון צה"ל מסרב לקלוט סרטי צילום שברשות חיל-האוויר עקב סירוב החיל לממן את אחזקתם; גופים שונים בצה"ל מטפלים באופן לקוי במפות ובתצלומי אוויר שברשותם. תגובת משרד רוה"מ כוללת התחייבות לשמור על מרבית סעיפי החוק, אך גם ציון העובדה כי "אין למפ"י אפשרות לבצע העתק לכל תצלומי האוויר הנמצאים ברשותו...". צה"ל העביר התחייבות דומה בהסתייגות כי "יצור עותקי ביטחון יביא להכפלה של שטח האכסון הנדרש...".⁴

כלומר, החוק לא נאכף בגלל **מחסור במשאבים** ובגלל תפיסת הגופים הרלבנטיים כי **החוק לא תואם את המציאות**.

חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951; חוק עבודת הנוער התשי"ג-1953. החוק הראשון קובע את שעות העבודה והמנוחה, והחוק השני קובע כי אסור להעסיק נער ביום המנוחה השבועי – שבת במקרה של

⁴ראו: הערות ראש הממשלה לדין וחשבון מספר 51 של מבקר המדינה, עמ' 337-339

נער יהודי. החוקים הללו נאכפים כאשר בראש משרד העבודה עומד נציג אחת המפלגות החרדיות, ובאופן כללי לא נאכף בתקופות אחרות.

זהו מקרה מובהק של **סקטוריאליזציה** – אכיפת חוקים התואמים את הנורמות של הסקטור השולט ואי אכיפת חוקים המנוגדים לנורמות הללו.

חוק חג המצות (איסורי חמץ), התשמ"ו-1986. החוק אוסר על בתי עסק להציג בפומבי חמץ ומוצריו בזמן חג הפסח בישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית. החוק מטיל קנס על העבריינים, אך לא קובע את גובהו. שר המשפטים קבע בתקנות מנהליות (**תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איסור הצגת חמץ)**, התשמ"ח-1988) כי הקנס יעמוד על 100 ₪ במקרה של עבירה ראשונה וכפל קנס במקרה של עבירה חוזרת. המציאות מוכיחה כי **הקנס לא מספיק כדי להרתיע** את בעלי העסקים, וכי למרות שמועסקים פקחים המטילים קנסות על עבריינים החוק לא מתקיים הלכה למעשה.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. החוק קובע כי אין להפלות אנשים עם מוגבלויות בעת קבלה לעבודה, ומחייב לתת להם גישה נוחה לשירותים ציבוריים וכיו"ב. גם **חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965** קובע (סעיף 158): "הוועדה המקומית לא תיתן היתר לבנין ציבורי אלא אם נכללו בו הוראות בדבר סידורים מיוחדים לנכים כפי שנקבע בתקנות לפי חוק זה...". החל מ-1972 החוק גם מתנה מתן רשיון בניה לבית ספר בהתאמת קומת הכניסה שלו לנכים. בפועל הרשויות המקומיות לא פועלות על פי סמכותם זו, ומוסדות ציבור רבים ממוקמים בבניינים שאין בהם גישה נוחה לנכים. אי האכיפה כאן נובעת גם **מחוסר משאבים**, אך גם **מאי איכפתיות של רשויות האכיפה** שלא משתמשות בסמכות שהוקנתה להם בחוק בגלל העמדת החוק בעדיפות נמוכה⁵.

⁵ראו: שושנה חן, "אין כניסה לנכים", **ידיעות אחרונות** מגזין ממון, ט' בחשוון תשס"ב 26.10.2001

חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, התשמ"ג-1983. החוק אוסר על עישון במקומות ציבוריים למעט באזורים שהוגדרו במיוחד לשם כך. לאחרונה נוסף תיקון הקובע כי אזור מותר לעישון חייב להיות בחדר נפרד ומאוורר כיאות שאינו מפריע לחלקים האחרים באותו מבנה. החלק הראשון, המתיר עישון רק באזורים מוגדרים, **הפך כבר לנורמה**, וברוב המקרים הוא נשמר ללא צורך באכיפה. התוספת מעוררת התנגדות רבה, בעיקר של בעלי מקומות בילוי (מסעדות, בתי קפה ופאבים) הטוענים כי אין באפשרותם ליישם אותו בשל ההשקעה הנדרשת בהכשרת המקומות הנפרדים. בפועל החוק לא נאכף בשל **הגדרות בעייתיות והעדר סמכויות**: החוק מחייב בעל עסק להציב שלט האוסר על העישון, אך לא לבקש מאדם להפסיק לעשן או להוציאו משטח בית העסק. בעל העסק יכול להיעזר בפקחים עירוניים, אך סמכותם מוגבלת לעיכוב המעשן לזמן מוגבל ולהזעקת המשטרה (אם המשטרה מתעכבת, לא ניתן להמשיך ולהחזיק יותר את העבריין).⁶

חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984. סעיף 71 לחוק אוסר על פרסום דבר התלוי ועמוד בבית משפט (איסור על סוביודיצה).

בפועל, החוק כמעט ולא נאכף משני טעמים עיקריים: מצד אחד, לשון החוק פתוחה לפרשנות ובמקרים רבים קשה להחליט האם פרסום כלשהו מהווה עבירה על החוק. מצד שני, נמתחה ביקורות רבה על החוק כמרחיב מדי ומתנגש עם זכות הציבור לדעת. כתוצאה מכך, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את רשויות התביעה לנהוג בזהירות רבה באכיפת החוק, ולהשתדל שלא להגיש תביעות כנגד העוברים על חוק זה אלא במקרים בודדים ולאחר שהתיק יועבר לעיונו וינתן אישור אישי שלו להגשת כתב האישום.⁷

כתבי אישום הדורשים אישור מוקדם של היועץ המשפטי לממשלה לפני הגשת כתב אישום. סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982 קובע כי לפני הגשת כתב אישום בגין הפרת חוקים מסוימים, נדרש אישור של היועץ המשפטי לממשלה. הטעם הוא, שהגשת האישום באותם מקרים מהווה: חריגה מעקרונות כלליים כגון סופיות ההחלטה או התיישנות, נושאים בהם עלולה לעלות טענה בדבר התנכלות על רקע פוליטי, נושאים בעלי רגישות ציבורית מיוחדת והגשת כתבי אישום נגד שופטים ודיינים. בנוסף על המקרים שנקבעו בחוק, הנחה היועץ המשפטי לממשלה את אנשי התביעה והפרקליטות שלא להגיש כתבי אישום ללא אישורו המוקדם במספר מקרים נוספים. בין הנושאים הכלולים בהנחיה זאת כיום: עבירות שעונשן מיתה; עבירה על תקנות ההגנה [שעת חירום] 1945; כתבי אישום מכוח הפקודה למניעת טרור התש"ח-1948 וחוק הדגל והסמל התש"ט-1949; כתב אישום נגד רשות מקומית, ראש רשות מקומית או נבחר אחר של הרשות המקומית; כתב אישום בגין גרימת מוות, והמוות אירע למעלה משנה מהיום שנעשה אחרון המעשים האסורים שגרמו לכאורה למוות; הגשת כתב אישום נגד עורך דין במקרים המנויים בהנחיה.⁸

⁶ ראו: מילי הררי, "חשופים לעישון", **מעריב**, 21.10.2001.

⁷ כפי שנמסר ע"י עו"ד שירלי גריל, עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה, במכתב מיום 29.10.2001.

⁸ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 50.008: אישור מוקדם להגשת כתב אישום

אין בהנחיה זו הוראה שלא לאכוף את החוק, אך היא מאפשרת לרשויות האכיפה, בראשות היועץ המשפטי לממשלה, לשקול אי הגשת כתבי אישום (או שינויים) כנגד הפרות חוקים מסוימים.

חוקים הקשורים לרשות הפלסטינית. במקרים רבים, קיימת בעיה, הנובעת ממניעים פוליטיים, באכיפת חוקים הקשורים ביחסים שבין ישראל לרשות הפלסטינית. בעייתיות זו קיימת גם בחוקים מסחריים או מנהלתיים גרידא. כך לדוגמה על פי תקנות התעבורה, מחויבים כלי רכב השייכים לתושבי הרשות הפלסטינית הנעים בכבישי ישראל, לעמוד בתקנות הרישוי הישראליות. בפועל, לא מתבצעות בדיקות של כלי רכב בכניסה לישראל, והרשות הפלסטינית לא מבצעת בדיקות כאלה בתחומה. כמו כן, קיים קושי רב באכיפת תשלום חובות לא מסופקים, עמידה בחיובים חוזיים וכיו"ב כאשר אחד הצדדים הוא תושב הרשות הפלסטינית. הבעייתיות במקרים אלו נובעת מהעובדה שלא מדובר באזרחי המדינה מחד, אך לפי ההסכמים גם לא מדובר באזרחי מדינה אחרת, מאידך. חוסר הבהירות הנ"ל מתווסף לקושי הפוליטי שהוזכר, ויוצר מצב שבו חוקים בהם מעורבים גורמים מהרשות הפלסטינית לא נאכפים.⁹

6. אי אכיפה והשלכותיה

כפי שעולה מהפרקים הקודמים, לא ניתן להתייחס לאי אכיפה של חוקים ככלל, אלא יש צורך בהתייחסות למקרים לגופם. השפעת נורמת אי האכיפה על שלטון החוק, תלויה במידה רבה בגורם לאי אכיפת החוק הספציפי. בעוד שבמקרים מסוימים אי אכיפה מחלישה את שלטון החוק, הרי שבמקרים אחרים היא דווקא מחזקת אותו:

החלשת שלטון החוק

באופן ברור למדי, כל מקרה של אי אכיפה שנובעת מהתעלמות מהחוק, משיקולים זרים או מייחוס חוסר חשיבות לחוק, מוביל להחלשת שלטון החוק. הציבור הרואה כי חוקים מסוימים לא נאכפים, למרות שברור שהם חוקים ראויים ונדרשים, מפתח גישה לפיה רשויות האכיפה פועלות לפי שיקולים זרים ומאבד את אמונו בהן. ברגע שאמון הציבור במשטרה, בתביעה ובמערכת המשפט מתערער, מתערער גם שלטון החוק. מתפתחת תרבות בה במצבים מסוימים אזרחים עושים דין לעצמם בנושאים שאינם נאכפים. תוצאה דומה יש גם לאכיפה סלקטיבית של החוק. כאשר הציבור חש כי חוקים מסוימים נאכפים רק על קבוצות מסוימות, או רק בתקופות מסוימות, הוא מאבד את אמונו בשוויון לפני החוק ("מבחן בוזגלו") – אבן הפינה של שלטון החוק. תוצאה דומה יכולה להיות גם ל"אינפלציה" של חוקים הצהרתיים או יחצ"ניים. כאשר ספר החוקים מתמלא בחוקים שלא נועדו להיאכף, הציבור מאבד את אמונו במחוקק, שכן הוא נתפס כמי שפועל מאינטרסים צרים שלא נועדו לשרת את כלל הציבור. גם במקרה זה אובד האמון בשלטון החוק.

⁹ ראו למשל: בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נגד שר התעשייה והמסחר, פ"ד נב(2), 1

חיזוק שלטון החוק

במקרים בהם החוק מייצג נורמה שהתיישנה, עלולה דווקא אכיפתו להביא להחלשת שלטון החוק. הכוונה היא למקרים בהם יש הסכמה ציבורית כי ראוי שהחוק ישתנה, אולם מסיבות שונות הוא לא משתנה בפועל. במקרים כאלה, אכיפה של נורמה מיושנת תוביל לתחושה בציבור שהחוק מייצג מערכת ערכים זרה להם, ולפיכך אינו רלבנטי לחייהם ולתרבותם כפי שהתפתחו. הדבר מוביל לחוסר אמון בחוק כמייצג מערכת ערכים ונורמות אידיאליים. לפיכך, דווקא אי האכיפה של חוקים כאלה מראה לציבור כי רשויות האכיפה פועלות בשיקול דעת ותוך הבנה של החברה שבתוכה הם פועלים ומחזקת את שלטון החוק.

אי השפעה על שלטון החוק

במקרים מסוימים, החוק זהה לנורמה הנוהגת בחברה, עד שאין עוד צורך באכיפתו. מקרה בולט הוא האיסור על קטיפת פרחי בר מוגנים – החוק נשמר למרות שאין איש האוכף אותו, משום שההתנהגות שהוא מייצג הפכה לנורמה. זהו המצב האידיאלי מבחינת המחוקק – החוק מנחיל נורמה, ולפיכך אין יותר צורך באכיפתו על ידי רשויות האכיפה. האכיפה נעשית באופן וולנטרי על ידי החברה בכלים חברתיים ולא בכלים חוקיים. הפרות החוק יהיו בודדות ובשולי החברה בלבד. החוק כבר נתפס כחלק מנורמת החיים ולפיכך לאי אכיפתו אין כל השפעה על שלטון החוק.

מקורות

חקיקה

- חוק שעות עבודה ומנוחה התשי"א-1951
- חוק עבודת הנוער התשי"ג-1953
- חוק הארכיונים התשט"ו-1955
- חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965
- חוק העונשין התשל"ז-1977
- חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982
- חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת) התשמ"ג-1983
- חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים התשמ"ג-1983
- חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984
- חוק חג המצות (איסורי חמץ) התשמ"ו-1986
- חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים התשמ"ח-1988
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998

פקודת התעבורה [נוסח חדש] התשכ"א-1961

פקודת זיהום מי ים בשמן [נוסח חדש] התש"ס-1980

תקנות התעבורה התשכ"א-1961

תקנות הנמלים (טעינה ופריקה של שמנים) התשל"ו-1975

פסיקה

- בג"ץ 3520/91 הלנה תורג'מן נגד מדינת ישראל פ"ד מז(1), 441
- בג"ץ 4169/93 ילין ואח' נגד מדינת ישראל ואח', תק-על 94(2), 2354
- בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נגד שר התעשייה והמסחר, פ"ד נב(2), 1

דוחות והנחיות

- דו"ח מבקר המדינה 51
- הערות ראש הממשלה לדין וחשבון מספר 51 של מבקר המדינה
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 50.008 : אישור מוקדם להגשת כתב אישום

מחקרים

זאב סגל, "איסור פרסום מטעמי סוביודיצה": הצעה להיתר ולהסדר אלטרנטיבי", **מחקרי משפט** (ד) 105 אריאל רוזן-צבי, "כי המשפט לאלוהים הוא": על כל המשפט ועוצמתו מול מגבלותיו וגבולותיו", **עיוני משפט** יז(1), מאי 1992
אריאל רוזן-צבי, "תרבות של משפט: על מעורבות שיפוטית, אכיפת חוק והטמעת ערכים", **עיוני משפט** יז(3), גיליון מיוחד: אקטיביזם שיפוטי בישראל, ינואר 1993

עיתונות

יונתן אהרונסון, "מי יודע מהי סוביודיצה", **הארץ**, 24.08.1994
שושנה חן, "אין כניסה לנכים", **ידיעות אחרונות** מגזין ממון, ט' בחשוון תשס"ב 26.10.2001
מילי הררי, "חשופים לעישון", **מעריב** 21.10.2001,
"סילבן שלום – מנסה, לא תמיד מצליח", **מעריב**, 17.9.2001
"הממשלה בסכנת קריסה", **מעריב** 14.10.2001
"טוב לתלמיד, רע למורה", **מעריב** 28.8.2001