



אחריות נושאי משרה בתאגיד לפקח ולמנוע התעללות בבעלי-חיים - התנגדות משרד המשפטים = סירוס החוק ללא בסיס משפטי

הטלת חובת פיקוח על נושאי משרה בתאגידים, למניעת צער בעלי-חיים, היא מעמודי התווך של הצעת התיקון הממשלתית לחוק צער בעלי-חיים. הצורך בחובה זו הוכח בפרשות כ"אדום אדום" שבהן גורמים ניהוליים התנערו מאחריות לנעשה בבית-המטבחיים, והפרקליטות העמידה לדין רק עובדי קבלן ומנהלים זוטרים.

אלא שההחלטה להטיל חובת פיקוח כזו סוכלה הלכה למעשה בידי פקידים במשרד המשפטים, אשר מתנגדים להטלת אחריות על נושאי משרה בתאגידים לגבי שתי העבירות המרכזיות שבחוק: העבירה של התעללות בבעלי-חיים (סעיף 2(א)) והעבירה של הפרת חובת הבעלים לטפל בו ולמנוע התעללות בו (סעיף 1א2).

עמדת פקידי משרד המשפטים היא שניתן להטיל חובת פיקוח על מנהלי תאגידים רק לגבי איסורים שנקבעו "ברחל בתך הקטנה". בעבירות בעלות פריסה רחבה, הפקידים סבורים שעל עובד הקבלן היומי, הזמני, להפעיל ראש גדול ולסרב לפעול בהתאם לנהלים או תרבות העבודה במפעל – ואילו מהמנהלים אין לצפות לפעולה כלשהי למניעת העבירות. במקרים אחרים, סבורים הפקידים שדי יהיה בהעמדה לדין של התאגיד, מבלי להטיל אחריות כלשהי לא על עובדיו ולא על מנהליו.

זו עמדה חסרת היגיון ובלתי-מוסרית, החותרת תחת תכלית החוק.

פקידי משרד המשפטים אינם מצביעים על מניעה משפטית או חוקתית לחייב נושא משרה בתאגיד לפקח ולמנוע עבירות לפי סעיפים 2(א) ו-2א. מדובר בעמדת האישית בלבד, המנוגדת לתקדימים בחקיקה ולמדיניות בתי-המשפט.

בהיעדר מניעה משפטית, זוהי האחריות של שר החקלאות ושל ועדת החינוך של הכנסת לקבוע מה המדיניות הראויה בעיניהם ולהתקין את התקנות בהתאם לכך.

תקדימים חקיקתיים

חוקים סביבתיים מרכזיים מטילים חובת פיקוח על נושאי משרה בתאגיד, למנוע עבירות המנוסחות בלשון כללית, רחבה ועמומה – לא פחות ואף יותר מהעבירות שבסעיפים 2(א) ו-2א לחוק צער בעלי-חיים.

סעיף 11ג לחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961, קובע חובת פיקוח של נושאי משרה בתאגידים למניעת עבירות בעלות פריסה רחבה וטווח עמימות גדול: "לא יגרום אדם לרעש חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים." (סעיף 2 לחוק) ו"לא יגרום אדם לריח חזק או בלתי סביר, מכל מקור שהוא, אם הוא מפריע, או עשוי להפריע, לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים."

סעיף 20כב לחוק המים, תשי"ט-1959, קובע חובת פיקוח של נושאי משרה בתאגידים, למניעת עבירות לפי סימן 1א לאותו חוק, וביניהן עבירות בעלות פריסה רחבה לא פחות מעבירת ההתעללות שבחוק צער בעלי-חיים (למשל: "חייב אדם להימנע מכל פעולה המזהמת מים או עלולה לגרום לזיהום מים, במישרין או בעקיפין, מיד או לאחר זמן" [סעיף 20ב(א)] או "מי שברשותו מיתקן להפקת מים, להספקתם, להובלתם, לאגירתם או להחדרתם לתת-קרקע, חייב לנקוט בכל האמצעים הסבירים כדי למנוע שהמיתקן או הפעלתו יגרמו לזיהום מים." [סעיף 20ג]).

סעיפים אלו מיושמים בידי רשויות האכיפה ובתי-המשפט באופן שגרתי, ואין עורר על חוקיותם.

מדיניות ראויה לפי הפסיקה

הגישה של הפרקליטות, הנוטה לתת חסינות לבעלי-תפקידים בתאגידים זכתה כבר לביקורת (בהקשרים אחרים) משופטי בית-המשפט העליון.

כך, למשל, הנשיא (בדימוס) גרוניס:

"ככלל, ראוי להימנע ממתן 'פטור' לנושאי המשרה תוך נקיטת צעדים פליליים נגד התאגיד בלבד. הטלת אחריות על נושאי המשרה בתאגיד במקרים המתאימים תתרום למימוש תכליות ההרתעה והכוונת ההתנהגות של המשפט הפלילי.¹"

וכך השופטת ברק-ארז:

"אני סבורה שעל הפרקליטות לבחון היטב, במקרים עתידיים, באיזו מידה העמדה לדין של תאגיד בלבד, להבדיל מהעמדה לדין של בעלי תפקידים בו, משרתת את תכליות המשפט הפלילי וכפועל יוצא מכך את האינטרס הציבורי[...]. אינני מסתייגת מן העיקרון של אחריות פלילית של תאגידים. אני רק מבקשת לחזור ולהזהיר מן השימוש בה כתחליף למיצוי ההליך הפלילי כנגד אנשים בשר ודם שכיוונו את התאגיד בדרך שבה הלך.²"

שופטי בתי-המשפט המחוזיים התייחסו בהרחבה לחשיבותה של חובת הפיקוח של נושאי משרה למניעת עבירות המבוצעות במסגרת התאגיד, גם כשהעבירות מנוסחות בלשון רחבה.

כך, למשל, בהרשיעו ראש רשות מקומית בעבירות על חוק המים ועל החוק למניעת מפגעים (עבירות שמנוסחות בלשון כללית מאוד, לא ב"רחל בתך הקטנה") בשל אי-עמידה בחובת הפיקוח ביחס לתפעול המזבלה המקומית, קבע בית המשפט המחוזי

"על פי תפיסתי, אין זה ראוי שנאשים בפלילים את מנהל מחלקת התברואה שברשות, את הטרקטוריסט שפעל באתר או את שומר האתר, ונפטור את ראש הרשות מאחריות לתופעות חמורות כמו אלה שהוכחו בעניננו.

אין זה הוגן ואין זה ראוי שהאחריות למעשים ולמחדלים הפליליים, תעצר קודם הגיעה לקובעי המדיניות ולאחראים העליונים לביצוע ותוטל רק על הכפופים להם".³

ובהמשך:

"כדי להשיג את התוצאות הראויות, יש צורך לראות בראשי רשויות ובעובדי רשויות, מי שאחראים למעשים ולמחדלים אסורים שנועדו להגן על טובת הכלל.

לצערי מוכיח הנסיון, ככל שניתן ללמוד אותו מהמתרחש סביבנו, כי גופים גדולים כמו חברות ורשויות אינן נרתעים מהליכים משפטיים הננקטים נגד הגוף עצמו. מסיבה זו הורחבה האחריות לכלול גם אחריות אישית של ממלאי תפקידים.

אינני רואה מקום להבחין בין מנהל של חברה גדולה, כמו מפעל כימי המזהם מאגר מים, מנהל מפעל המזהם את האוויר או ראש רשות מקומית

¹ דנ"פ 8062/12 מדינת ישראל נ' חברת נמלי ישראל (2015) בסעיף 45 לפסק-דינו, וראו גם עמדת השופטת חיות באותו עניין.

² בג"ץ 4395/12 כהן נ' פרקליטות מחוז מרכז (2012), בסעיף 7 לפסק-דינה.

³ עפ (חי') 1162/04 המשרד לאיכות סביבה/מחוז חיפה נ' מועצה מקומית דלית אל כרמל (2004), סעיף 6.3 לדעת הרוב.

הגורמת נזק סביבתי. על כל אחד מהם לדעת שהוא אחראי אישית לפגיעות בסביבה אם תעשינה על ידי המפעל, החברה או הרשות, אלא אם יוכיח שקמו הנסיבות שמצדיקות אי הרשעתו.⁴

בית-המשפט המחוזי בנצרת הפנה בהסכמה לדברים אלו במסגרת הרשעתו של ראש רשות אחר, שוב בגין עבירות איכות סביבה שניסוחן בחוק רחב ועמום.⁵ בית המשפט אף הסביר מה מצופה מנושא משרה בתאגיד במסגרת חובת הפיקוח שלו:

"האחריות המוטלת על נושאי משרה בתאגיד לפעולות התאגיד או עובד מעובדיה נגזרת מסמכות הפיקוח הנתונה בידיו, ומן הכוח והסמכות שיש לו לקבוע מדיניות ולפעול למניעתן של העבירות ולשמירה על מטרותיו של החוק".⁶

"בין היתר, טומנת בחובה חובת הפיקוח המוטלת על נושא המשרה, גם את החובה להתעדכן בפעילות המנגנונים שהוקמו בתאגיד כדי לענות באופן שוטף על מטרות החוק, ולהפעיל שיקול-דעת ראוי וסביר בשאלה מתי נדרשת התערבותו, ותרומתו האישית כבעל הכוח וההשפעה בפעולתם של עובדי התאגיד, או בפתרון בעיה חריגה".⁷

במקום אחר הסביר בית-המשפט המחוזי את ההיגיון שבהוראות הסעיפים שהוזכרו לעיל בחוק המים ובחוק למניעת מפגעים:

"תכליתם של הוראות סעיפים 20 כב לחוק המים וסעיף 11ג לחוק למניעת מפגעים, כפי שניתן להבין אף מכותרתם, היא הרתעתית. הגברת ההרתעה והאכיפה בכל הנוגע לביצוע עבירות של איכות הסביבה, כאשר לגבי בעלי התפקידים שפורטו בסעיפים אלו קיימת מעין חזקה כי לא קיימו את תפקידם".⁸

"עבירות איכות הסביבה הן עבירות כלכליות במהותן, המבוצעות, על פי רוב, ע"י תאגידים גדולים, מתוך מטרה לחסוך בזמן ובכסף. על מנת להרתיע, אפוא, את המזהמים, הטיל המחוקק חובה פוזיטיבית על נושאי המשרה בתאגיד, לפקח ולמנוע ביצוע עבירות".⁹

ואילו שופט בית-המשפט השלום, ד"ר ע' קובו מחרה ומחזיק אחר הדברים שנקבעו בערכאות הגבוהות יותר, ומוסיף:

"סבורני כי ככל שתפקידו של אדם רם יותר, כך האחריות המוטלת עליו כבדה יותר".¹⁰

וניתן היה להוסיף עוד הפניות וציטוטים כהנה וכהנה.

⁴ שם, סעיפים 7.1-7.2

⁵ ע"פ (נצי') 1160/05 מירון נ' המשרד לאיכות הסביבה, פ"מ תשס"ד (1) 591, 615 (2005).

⁶ שם בע' 619

⁷ שם בע' 621

⁸ ע"פ (נצי') 408/09 הסוללים נ' המשרד להגנת הסביבה (2012) בסעיף 37.

⁹ שם בסעיף 43

¹⁰ ת"פ (רמי') 1013/07 המשרד לאיכות הסביבה נ' המועצה האזורית חבל מודיעין (2010).

סיכום: הכנסת היא המחוקקת, ולא הפקידים

לסיכום שפקידי משרד המשפטים אינם מצביעים על מניעה משפטית או חוקתית להטיל אחריות על נושא משרה בתאגיד לפקח ולמנוע עבירות גם לפי סעיפים 2(א) ו-2א לחוק.

עם כל הכבוד, עמדתם בעניין זה אינה הגיונית, אינה מוסרית, והיא חותרת תחת התכלית של מניעת עבירות בידי מי שמחזיק ביכולת למונען.

לא רק שהם אינם מצביעים על מניעה משפטית, אלא שעמדתם אינה עולה בקנה אחד עם התקדימים החקיקתיים ועם המדיניות המשפטית שמטווה פסיקת בתי-המשפט.

בהיעדר מניעה משפטית לקבוע אחריות לנושאי משרה לפיקוח ולמניעת עבירות לפי סעיפים 2(א) ו-2א לחוק, זוהי האחריות של שר החקלאות ושל ועדת החינוך של הכנסת לקבוע מה המדיניות הראויה בעיניהם ולהתקין את התקנות בהתאם לכך.