

תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - כניסה לשטח חקלאי), התשפ"ד-2024

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו – 1985¹ (להלן

– החוק), ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה :

1. עבירה מינהלית
עבירה על סעיף 494 לחוק העונשין, התשל"ז-1977² (להלן - חוק העונשין), כמפורט בטור א' שבתוספת, היא עבירה מינהלית.
2. קנס מינהלי קצוב
לעבירה מינהלית כאמור בתקנה 1 יהיה קנס מינהלי קצוב, כקבוע לצדה בטור ב' בתוספת.
3. עבירה מינהלית חוזרת
הקנס המינהלי הקצוב לעבירה מינהלית חוזרת כמשמעותה בסעיף 2(ג) לחוק יהיה כקבוע בטור ג' בתוספת.
4. תחילה
תחילתן של תקנות אלה 30 ימים מיום פרסומן.

¹ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31 ; התשס"ח, עמ' 144
² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

תוספת (תקנות 1 עד 4)

טור א' העבירות המנהליות	טור ב' קנס מנהלי קצוב בשקלים חדשים	טור ג' קנס מנהלי קצוב בשקלים חדשים לעבירה חוזרת
1. סעיף 494(א)(1) - לעניין כניסה לשטח החקלאי ברגל ולמעט אם הלך בדרך שסומנה על ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים לפי סעיף 7(א)(2) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, ה'תשנ"ח-1998 ³ (להלן – חוק הגנים הלאומיים)	1,500	2,500
2. סעיף 494(א)(1) - לעניין כניסה לשטח החקלאי בכלי רכב ולמעט אם נסע בדרך שסומנה על ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים לפי סעיף 7(א)(2) לחוק הגנים הלאומיים.	2,500	3,500
3. סעיף 494(א)(2) - לרבות מקרה שבו נכנס הנקנס לשטח החקלאי רכוב על גבי חיה	1,000 בעד כל חיה	1,500 בעד כל חיה
4. סעיף 494(ב)	500 בעד כל בהמה	1,000 בעד כל בהמה

³ ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

יריב לוין
שר המשפטים

דבריו הסבר

פשיעה חקלאית גורמת לנזקים רבים לחקלאים ולחקלאות בכללותה. הפשיעה החקלאית היא פשיעה המכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים באמצעות גניבה של בעלי חיים או תוצרת חקלאית; גניבת ציוד חקלאי; פגיעה בבעלי חיים; הסגת גבול והשתלטות על שטחי מרעה; הצתות; גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים. הפשיעה החקלאית היא פשיעה הגורמת לפגיעה בענפי החקלאות השונים, ולפי מחקר שבוצע במשרד לביטחון לאומי בחודשים יוני-יולי 2022 עולה שהנזק הכלכלי השנתי הממוצע הנגרם ממנה מוערך בכ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה⁴.

במסגרת המחקר נערך סקר בקרב 725 משקים חקלאיים שהצביע על כך שעיקר העבירות החקלאיות מהן סובלים החקלאים הן גניבת תוצרת חקלאית, הסגת גבול לשטח חקלאי וגניבת ציוד חקלאי ו/או אמצעי ייצור חקלאיים (עמ' 4 למחקר). מעט אחריהן נמצאות עבירות ההשחתה (של ציוד או אמצעי ייצור חקלאיים), גניבת כלי רכב חקלאיים ופלישת עדרי בקר או צאן לשטחים חקלאיים. בפילוח לפי עבירות, כמעט מחצית מהחקלאים דיווחו שנפגעו מעבירות של הסגת גבול וגניבת תוצרת חקלאית (כ-44% מהחקלאים), וכרבע מהחקלאים נפגעו מעבירה של פלישת עדרי בקר וצאן לשטחים החקלאיים שלהם (כ-23% מהחקלאים).

עבירות הסגת הגבול והפלישה כמעט ולא מדווחות למשטרת ישראל. רק כ-27% מהחקלאים דיווחו על עבירת הסגת גבול ורק 24% דיווחו על עבירת הפלישה (עמ' 18 למחקר). אחת הסיבות לדיווח החסר בעבירות אלה הוא שמדובר בעבירות קלות יחסית, שהענישה בעטיין אינה חמורה והסיכוי לפיצויים נמוך.

עוד הצביע הסקר על כך שרוב החקלאים סבורים שהכלי של קנסות מנהליים יכול להיות יעיל ביותר, לצד כלים כמו החמרת הענישה והגברת הנוכחות והנראות המשטרתית, לאור העובדה שניתן להשתמש בו גם ללא ניהול הליך פלילי ארוך שבסיומו העבריינים לא ייענשו או ייענשו בצורה מקלה מאד ללא פגיעה משמעותית בכיסם.

חוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 קובע כי שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות שיוטל קנס מנהלי בגין עבירה שנקבעה באחד מהחוקים המנויים בתוספת הראשונה לחוק, שאינה עבירת פשע (היינו שעונשה אינו עולה על שלוש שנות מאסר). כלי הקנסות המנהליים הוא כלי יעיל ואפקטיבי בכל הנוגע לעבירות שאינן חמורות ושכיחותן תדירה, שכן לרוב בעבירות אלה לא מופעלים כלי האכיפה הפליליים, לא מוגשים כתבי אישום ולחילופין עונשי המאסר

⁴ מחקר פשיעה חקלאית, לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון לאומי (ניהול וליווי מחקרי: ד"ר גיא נגר, ד"ר גד פרישמן ואבישי לדאני, ספטמבר 2022).

המתבקשים בעבירות אלה, וממילא גם אלה הנגזרים, אינם משמעותיים.

מוצע לקבוע כי עבירות של כניסה לשטח חקלאי לפי סעיפים 494 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), כפי שיפורט להלן, ייקבעו כעבירות מנהליות, וזאת לאור ממצאי המחקר והסקר שנערכו כאמור לעיל, ולפי מידע שנמסר מהמשרד לביטחון לאומי, גם מפניות שקיבל מחקלאים המצביעות כי מחד עבירות אלו הן שכיחות ביותר, ומאידך, לרוב הנזק שנגרם בגין נמוך יחסית, כך שהחקלאים לא מוצאים טעם להתלונן וממילא לא מתקיימת מדיניות אכיפה ותביעה אפקטיבית בעבירות אלה. הכלי של קנס מנהלי בעבירות אלו עשוי להיות כלי אפקטיבי ומרתיע יותר, ולסייע בצמצומן.

סעיף 494 לחוק העונשין קובע:

”(א) העושה אחת מאלה, ואין בידו להוכיח הרשאה או הצדק כדין, דינו – מאסר שישה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(2):

(1) נכנס לגן, או לקרקע זרועה או מוכנה לזריעה או שיש בה קמה או עשב שנזרע למרעה, או שוהה

בגן או בקרקע כאמור;

(2) גורם שחיה תיכנס לגן או לקרקע כאמור בפסקה (1) או לקרקע שהיתה מעובדת תוך שנים-עשר

החדשים שקדמו לכניסה, או שתשהה שם, או מניח שחיה שלו או שברשותו תיכנס או תשהה כאמור.

(ב) בהמה שנכנסה לקרקע מוכנה לגידולים או שיש בה גידולים, וגרמה נזק לקרקע, לגידולים או לדבר מוכן

לצרכי גידולים, או שנכנסה לשטח המוחזק למרעה, ורעתה בו – בעל הבהמה או המחזיק בה, דינו – מאסר

שלושה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(2), זולת אם הוכיח להנחת דעתו של בית המשפט שנקט אמצעים

סבירים למניעת כניסתה כאמור.”

עבירה זו, הדומה במהותה לעבירת הסגת הגבול, מהעבירות השכיחות בפשיעה החקלאית, יכולה להתקיים גם ללא כוונה פלילית לבצועה, ולכן מתאימה לאכיפה מנהלית.

בעבר העונשים בעבירה לפי סעיף 494 היו קלים יותר. על עבירה לפי ס”ק (א) היה קבוע עונש של שלושה חודשי מאסר בלבד, ועל עבירה לפי ס”ק (ב) העונש היה מאסר חודש ימים בלבד. בשנת 2014 תוקן סעיף 494 (במסגרת תיקון מס’ 117 לחוק העונשין) והענישה בגין עבירות לפי סעיף 494 הוחמרה כאמור לעיל. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שלנוכח ”הקלות הרבה שבפלישה לשטח חקלאי, הרווח שבצידה והסיכוי הנמוך להיתפס ולעמוד לדין בשל כך, הפלישה עשויה להיתפס כסיכון משתלם. לפיכך, כדי לסייע למיגור התופעה, להגן על ענף החקלאות ולבטא את החומרה שרואה המחוקק בעבירה זו, מוצע להחמיר את העונש הקבוע בצדה ולשנות את דרגת העבירה שבסעיף קטן (א) מחטא לעוון”⁵. בנוסף, סכום הקנס היה קרוב לכפל הקנס שניתן היה להטיל בגין עבירות אלה לפני התיקון.

דא עקא שהחמרת הענישה לא הביאה, ככל הנראה, לשינוי מיוחל בשכיחות העבירות לפי סעיף 494, ולכן קביעת עבירות אלה כעבירות שניתן יהיה לאכוף גם בדרך מנהלית, במקרים המתאימים לכך, יש בה כדי להפוך את האכיפה ליעילה יותר, באופן שיביא להרתעה מוגברת ביחס לעבירות אלה ולצמצום היקפן באופן שיקל על החקלאים.

⁵ הצעת חוק העונשין (תיקון מס’ 117) (החמרת הענישה בשל כניסה לשטח חקלאי), ה’תשע”ד - 2013, 529, עמ’ 26

לעניין סעיף 494(א)(1) מוצע לקבוע קנסות מנהליים בגין שתי נסיבות שונות של העבירה – כאשר האדם נכנס לשטח החקלאי באופן רגלי מוצע להטיל קנס מנהלי בגובה 1,500 ₪ וככל שמדובר בעבירה חוזרת – 2,500 ₪ לעומת זאת, כאשר הכניסה לשטח החקלאי נעשית בדרך של נהיגה בכלי רכב, באופן שעלול להביא לגרימת נזק גדול יותר, מוצע להטיל קנס מנהלי בגובה 2,500 ₪, וככל שמדובר בעבירה חוזרת – 3,500 ₪. חריג לכך יהיה כאשר האדם הלך או נסע בדרך שסומנה על ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים לפי סעיף 7(א)(2) לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, ה'תשנ"ח-1998.

לעניין סעיף 494(א)(2) מוצע להטיל קנס מנהלי בגובה 1,000 ₪ בגין כל חיה שעובר העבירה גרם לכניסתה לשטח החקלאי, וככל שמדובר בעבירה חוזרת – 1,500 ₪ בגין כל חיה שנגרמה כניסתה כאמור. זאת, מהטעם שגרימת כניסתה של חיה לשטח חקלאי (ובפרט אם מדובר בכניסת עדר) יש בה להביא לכדי נזק הדומה בחומרתו והיקפו לכניסה עם כלי רכב. כמו כן, כאשר החשוד נכנס לשטח חקלאי רכוב על גבי חיה, הרי שמדובר בגרימת כניסתה של חיה לשטח חקלאי ולכן במקרה זה מוצע להטיל את הקנס לפי ס"ק (א)(2).

לעניין סעיף 494(ב) הרי שמדובר בעבירה הדומה בנסיבותיה לעבירה "איסור הובלת בקר ללא היתר" לפי סעיף 19 לתקנות מחלות בעלי חיים (רישום, סימון והובלה של בקר), תשל"ו-1976 (להלן – תקנות מחלות בע"ח), שבגינה נקבע קנס מנהלי בגובה 500 ₪ לכל ראש בקר, בהתאם לקבוע בפרט 24 לתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – מחלות בעלי חיים), תשס"ה-2005. בהתאם, מוצע להטיל בעבירה לפי סעיף 494(ב), קנס מנהלי בגובה 500 ₪ בגין כל בהמה שנכנסה לקרקע או לשטח כאמור, ובמקרה של עבירה חוזרת על ידי בהמותיו של אותם בעלים או מחזיק – קנס מנהלי בגובה 1,000 ₪ בגין כל בהמה.

במקרה בו הוטל קנס מנהלי לפי סעיף 494(ב) כאמור לעיל, ולאחר מכן התברר כי העבירה נעברה גם לפי סעיף 19 לתקנות מחלות בע"ח, לא יוטל הקנס בגין תקנות מחלות בע"ח.

צו העבירות המינהליות (שינוי התוספת הראשונה לחוק), התשפ"ד-2024

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4 לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985⁶ (להלן - החוק), ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מצווה לאמור:

שינוי התוספת הראשונה לחוק, בסופה, בטור א' יבוא "חוק העונשין, התשל"ז – 1977"⁷ ומולו בטור ב' יבוא "תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – כניסה לשטח חקלאי), התשפ"ד – 2024".

____ ב. התשפ"ד
(____ ב. 2024)

יריב לוין
שר המשפטים

(חמ ____ 1922_3 – ת2)

דבריו הסבר

מוצע להוסיף את חוק העונשין, התשל"ז – 1977 (להלן – חוק העונשין) לתוספת הראשונה לחוק העבירות המינהליות, כדי שיהיה ניתן לקבוע כי עבירות לפי סעיפים 494 לחוק העונשין הן עבירות מינהליות.

⁶ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.
⁷ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התשס"ח, עמ' 144.