

פעולות אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

תקציר

פעולות לאכיפת חוקים להגנת הסביבה נועדו להבטיח את הציות להם, להעניש את מפריהם ולהרתיע עבריינים בכוח מפני הפרתם. המשרד להגנת הסביבה מופקד, בין היתר, על אכיפת חוקי הגנת הסביבה (בצוותא עם גופים נוספים דוגמת הרשויות המקומיות¹). לביצוע פעולות אכיפה עומדים לרשות המשרד חוקים ותקנות ובהם חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 וחוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961. על פי חוקים אלה, פעולות האכיפה נחלקות להליכים במישור הפלילי ולהליכים במישור המינהלי. הליך האכיפה במישור הפלילי כולל, בין השאר, הגשת כתבי אישום לבית המשפט או מתן הודעת תשלום קנס מסוג בררת משפט² (להלן - הודעת תשלום קנס, או קנסות). הליך האכיפה במישור המינהלי כולל מתן התראות לבעלי עסקים, מפעלים ורשויות לפני נקיטת צעדים; הוצאת צווי ניקוי, צווי סילוק מפגע וצווים מינהליים אחרים.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) בקנסות שהוא מטיל, את ניהול תיקי החקירה, את סדרי הגשת כתבי אישום ואת מידת השגת יעדי פעולות האכיפה שהוא נוקט (אפקטיביות האכיפה). הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד, ביחידת אשכול אכיפה במשרד וביחידות הפועלות במסגרתו: אגף תיאום אכיפה והמשטרה הירוקה; הלשכה המשפטית במשרד וחשבות המשרד. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

אשכול אכיפה במשרד להגנת הסביבה אחראי לאכיפת חוקי הגנת הסביבה במישור הפלילי. הליך האכיפה במישור הפלילי מתבצע בשתי דרכים: 1. מתן הודעות תשלום קנס שמטופל בידי אגף תיאום אכיפה (להלן - האגף) וכולל כמה שלבים: מתן דוחות עברה בידי מי שהוסמכו לכך³, הפקת הודעות תשלום קנס ושליחתן לנאשמים; אם

1. ראו גם בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", בדוח שנתי 58א של מבקר המדינה (2007), עמ' 285.

2. הודעת קנס הנמסרת ביד או נשלחת למי שלכאורה עבר עברה. מקבל ההודעה רשאי להודיע בתוך פרק זמן של 90 יום ממסירת ההזמנה שרצונו להישפט בבית המשפט על העברה.

3. המשרד מקבל, עשרות אלפי דוחות בשנה על עברות שבוצעו בתחום הסביבה, ממי שהוכשרו והוסמכו לכך: עובדי המשרד, נאמני ניקיון, שוטרים, מפקחים ברשויות מקומיות, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), מפקחים במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ואחרים. מפקחים במשטרה הירוקה של המשרד מוסמכים לתת הודעות תשלום קנס. האגף ממיר את דוחות העברה שהתקבלו להודעות תשלום קנס מסוג ברירת משפט

הגיש הנאשם בקשה לביטול הקנס - מועברת בקשתו לתובע⁴ באגף לקבלת החלטה; אם הגיש בקשה להישפט - מועברת בקשתו לתובע חיצוני להכנת כתב אישום. האגף אחראי לטיפול בגביית קנסות שלא שולמו. 2. ניהול תיקי חקירה - בעברות חמורות מנהלת המשטרה הירוקה חקירה⁵, ולאחר בדיקת הלשכה המשפטית במשרד החומר מועבר לתובע חיצוני להגשת כתב אישום לבית המשפט.

משרד מבקר המדינה בדק את האפקטיביות של פעולות האכיפה והגבייה של המשרד. במסגרת זו נבדקו אלה: סכום הגבייה הכולל ביחס לסכום הקנסות הכולל שבהודעות תשלום הקנס שהופקו, מספר הקנסות הכולל ששולמו ביחס למספר הכולל של הודעות תשלום קנס שהופקו וביחס למספר הכולל של דוחות העברה שניתנו, סכום הקנסות שלא נגבה, מספר בקשות לביטול קנס שהמשרד לא טיפל בהן, מספר הבקשות להישפט שלא טופלו ומשך זמן הטיפול בכל אחד משלביו. הבדיקה מלמדת שרמת האפקטיביות נמוכה; בכל שלב יורדים והולכים שיעור התועלת והתפוקות עד כדי כך שלבסוף רק חלק קטן מסכומי הקנס המוטלים - נגבה. להלן מובאים הפרטים.

ירידה במספר תיקי חקירה, דוחות עברה והודעות תשלום קנס: מראשית שנות האלפיים חלה ירידה ניכרת במספר תיקי החקירה שנפתחו, במספר דוחות העברה שניתנו ובמספר הודעות תשלום הקנס שהופקו. למשל, בשנת 2003 נפתחו 369 תיקי חקירה ובשנת 2006 נפתחו 137 תיקים (ירידה של כ-63%); בשנת 2002 התקבלו במשרד 38,087 דוחות עברה ובשנת 2006 התקבלו בו 23,821 דוחות עברה (ירידה של כ-37%). ירידה דומה חלה במספר הודעות תשלום קנס שהפיק המשרד: 17,725 בשנת 2002 ו-11,137 בשנת 2006.

הטיפול בקנסות: לפי חוק שמירת הניקיון, ניתן להמציא למי שחשוד בעברה על החוק הודעת תשלום קנס, הזמנה למשפט או להגיש כתב אישום בתוך שנתיים מיום ביצוע העברה. אם לא שולם הקנס יש לבצע פעולות לגבייתו, ובהן משלוח תזכורת לחייב, ולא - יתיישן הקנס בהתאם לדין בעניין התיישנות עונשים⁶; הודעת תשלום קנס שהנתבע ביקש לבטל או השיג על נכונותה ולא התקבלה החלטת תובע לגבייה שנה מיום הגשת הבקשה תבוטל בידי המשרד⁷; נתבע שהודיע כי הוא מבקש

4 לעניין זה: מי שהיועץ המשפטי הסמיך לקבל החלטות בעניין הודעות קנס מסוג בררת משפט לרבות החלטה על ביטול ההודעה או על הגשת כתב אישום.

5 המשטרה הירוקה היא יחידה ארצית לפיקוח, אכיפה וחקירה הפועלת במסגרת אשכול אכיפה של המשרד להגנת הסביבה בהתאם למדיניות המשרד. ביקורת קודמת בעניין סדרי פעולתה של המשטרה הירוקה ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), בפרק "פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה", עמ' 381.

6 לעניין התיישנות עונשים, המשרד להגנת הסביבה נוהג להתייחס לעברות מסוג בררת משפט כאל עברות מסוג "חטא", כך שבמידה ולא מתבצעות פעולות לגביית הקנס בתוך פרק זמן של שלוש שנים מיום שהקנס הפך לחלוט חלה התיישנות לעניין "ביצוע העונש". לפי הוראות סעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

7 חוק סדר הדין הפלילי, שלפיו מוגשת הבקשה, אינו קובע מועד למתן החלטת התובע. על כן קבע המשרד, בהחלטה מינהלית הנשענת על עקרונות המינהל התקין, שאם לא ניתנה החלטת התובע בתוך שנה מיום הגשת הבקשה לביטול הודעת תשלום הקנס - יוביל הדבר לביטול הודעת תשלום הקנס וסגירת התיק.

להישפט ולא לשלם את הקנס יש להגיש את כתב האישום נגדו בתוך שנה, ולא - תתיישן העבירה.⁸

1. שיעור הקנסות שהופקו: בשנים 2002-2006 התקבלו במשרד ממי שהוסמכו לכך כ-145,000 דוחות עברה. דוחות רבים התאפיינו ברמה נמוכה ובאי טיפול בהם, והאגף הפיק לפיהם כ-74,000 הודעות תשלום קנס בלבד - דהיינו נוצר פחת של כ-50%.

2. שיעור הקנסות ששולמו: הועלה כי שיעורי הגבייה נמוכים וקיים פער גדול בין הקנסות שהוטלו⁹ לבין אלה ששולמו הן מבחינת מספרם והן מבחינת סכומיהם. בכל אחת מהשנים 2002-2006 שולמו 32%-40% מסכומי הקנסות שהוטלו ובממוצע כ-36% (דהיינו הפחת הוא כשני שלישים מסכומי הקנסות). אשר למספר הקנסות - שולמו 34%-49% מהקנסות שהופקו, ובממוצע כ-41% (דהיינו נוצר פחת של כ-59%). אם משווים את סכום הקנסות ששולמו לסכום דוחות העברה שניתנו עולה שקיים פער גדול מאוד ביניהם: בכל אחת מהשנים 2002-2006 נגבו קנסות בשיעור של 15%-23% בלבד ממספר דוחות העברה שניתנו, ובממוצע - בשיעור של כ-20% (דהיינו פחת של כ-80%).

שיעור גבייה נמוך ואי-שיגור דרישה חוזרת לתשלום הקנס לשם מניעת התיישנות הקנס, שבעקבותיו מבטל האגף הודעות תשלום קנס שאין עוד אפשרות חוקית לגבותן, רווחים במשרד שנים ארוכות. לדוגמה, בדצמבר 2005 ביטל המשרד 6,635 הודעות תשלום קנס ישנות שהופקו בשנים 1999-2003. העילות לביטול שנרשמו היו: "אי-מיצוי הטיפול בהן", "אי-קבלת החלטת תובע תוך שנה מיום קבלת הבקשה", "לא ניתן לאתר את החשודים" ו"התיישנות".

התקשרות עם גובה חיצוני לגביית הקנסות: לצורך גביית חובות מחייבים שלא שילמו את הקנסות שהוטלו עליהם העסיק המשרד חברת גבייה חיצונית. בפברואר 2003 הורה החשכ"ל למשרד שלא להעביר עוד תיקי חייבים לחברה זו בשל שכר הטרחה הגבוה שנקבע בהסכם עמה והורה על קיום מכרז. אמנם בשנת 2005 פרסם המשרד מכרז אך הוא נפסל בידי בית המשפט, ורק ביולי 2007, בחלוף למעלה מארבע שנים, פרסמו המשרד והחשכ"ל מכרז נוסף ובאוקטובר של אותה שנה נבחרו החברות הזוכות. בינואר 2008 טרם החלו החברות בגבייה.

כתוצאה מכך לא העביר המשרד בשנים 2003-2007 לגבייה כ-42,500 הודעות תשלום קנס בסכום כולל של כ-26.3 מיליון ש"ח. האגף גם לא עשה פעולות למניעת התיישנותם של הקנסות כגון שיגור תזכורות לחייבים, ועקב כך חלק מהקנסות הללו התיישנו ולא ניתן לגבותם. מהאמור לעיל עולה שלא מוצו הליכי גבייה, נפגעו האכיפה וההרתעה והתועלת של כל הליך.

השגות על פרוטוקול אישום: אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להגיש לתובע בקשה לביטולה.

עד ספטמבר 2007, על פי הנהלים שהוא קבע, המשרד היה צריך לבטל כ-45% מהודעות תשלום קנס נשוא הבקשות שהוגשו לשנת 2005 להחלטת התובע של

8 מדובר בהתיישנות דיונית לפי הוראת סעיף 230 לחוק סדר הדין הפלילי, לפיה לא ניתן לקיים את המשפט, אלא אם כן, ובנסיבות מיוחדות, בית המשפט החליט אחרת.

9 בניכוי הבקשות להישפט והודעות תשלום קנס שבוטלו לפי החלטת תובע במשרד.

המשרד, כיוון שחלפה שנה ויותר מיום הגשת הבקשה בעניינן ולא התקבלה החלטת תובע. באשר לשנת 2006 - כבר היה על המשרד לבטל מאותה סיבה כ-23% מהקנסות נשוא הבקשות לאותה שנה ובכך נמנע מיצוי הדין.

הטיפול בבקשות להישפט: אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להודיע בתוך תשעים ימים מיום שהמציאו לו אותה שברצונו להישפט על העברה. בקשה להישפט מוזנת למערכת ממוחשבת לדיווח ומעקב אחר הטיפול בה ומועברת לתובע חיצוני לצורך הכנת כתב אישום. לפי החוק, יש לשלוח למבקש הזמנה למשפט בתוך שנה מיום שנתקבלה הודעתו. לכן אם חלפה השנה ולא נמסרה למבקש הזמנה למשפט - חלה התיישנות של העברה ושל האפשרות להגיש כתב אישום¹⁰.

בשנים 2002-2006 ביקשו להישפט 1,772 אנשים, אך האגף לא העביר לטיפול תובע חיצוני 700 (כ-40%) מהודעות תשלום הקנס האמורות לצורך הגשת כתב אישום; עקב כך התיישנו העבירות שבגינן נמסרו הודעות תשלום הקנס ולא מוצה הדין עם החייבים. עוד נמצא כי טיפול האגף בבקשות הנאשמים להישפט ארך זמן רב: בממוצע עברו 115 יום ממועד הזנת הבקשה להישפט ועד העברתה לתובע חיצוני ועוד 151 יום - ממועד העברתה לתובע חיצוני ועד להגשת כתב אישום. בממוצע עברו 266 יום, שהם כתשעה חודשים, ממועד הזנת נתוני הבקשה להישפט ועד הגשת כתב אישום.

הגשת כתבי אישום: בעברות חמורות פותחת המשטרה הירוקה תיק חקירה לשם הגשת כתב אישום לבית המשפט. במקרים שבהם מחליטה הלשכה המשפטית להגיש כתב אישום מועבר התיק לתובע חיצוני שהוסמך לכך להגשת כתב אישום.

הבדיקה העלתה כי הטיפול בתיקי החקירה ארוך, והדבר עלול לפגוע בהרתעה ובאפקטיביות של האכיפה: משך הטיפול הכולל ממועד ביצוע העברה ועד הגשת כתב האישום על ידי תובע חיצוני היה 776 יום בממוצע, יותר משנתיים. כאמור, בחוק ובהנחיות הפנימיות של המשרד יש הגבלה על פרק הזמן שבו ניתן וראוי לנקוט הליכי אכיפה; ועל כן התמשכות ההליכים גרמה לכך שבחלק מן המקרים לא הוגשו כתבי אישום.

גביית קנסות שהוטלו בבתי המשפט: תקבולי קנסות שהטילו בתי המשפט בכתבי אישום שהגיש המשרד בעברות על החקיקה לשמירה על הסביבה, מועברים לקרן לשמירת הניקיון (להלן - הקרן) מכוח הוראות מיוחדות בחקיקה. בדיקת התשלומים ששילמו חייבים במדגם קנסות שבדק משרד מבקר המדינה העלה כי שיעור הקנסות ששולמו והועברו לקרן היה 22% בלבד. 64% מהחייבים לא שילמו כלל את הקנס שפסק בית המשפט. הקרן לא פעלה לגביית הקנסות שלא שולמו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי אי-גבייה מספקת של קנסות, התיישנותם וביטולם הגורף פוגעים בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו אותם כדין ופוגמים בהרתעה ובאכיפה.

10 סעיף 230 לחוק סדר הדין הפלילי.

סיכום והמלצות

המשרד להגנת הסביבה משקיע מאמצים ואמצעים רבים במערך האכיפה והגבייה, אך הישגי המשרד בכל הקשור לניהול תיקי חקירה בזמן סביר ולגביית קנסות ירודים מאוד כבר שנים אחדות. אי-גביית קנסות הופכת את שרשרת הפעולות הנעשות במשטרה הירוקה, באגפים ובמחוזות של המשרד ובלשכה המשפטית לפעולות סרק.

לאי-ביצוע פעולות אכיפה משמעותיות קשות ובהן - הפסד כספי ניכר לקרן שמממנת פעולות למען איכות הסביבה ולשם ניקיון רשות הרבים, אובדן ההרתעה ופגיעה בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו את הקנסות כדיון.

על המשרד לפעול להעלאת שיעורי הגבייה של קנסות שהוטלו. על המשרד לבחון את המבנה הארגוני של אגף תיאום אכיפה, את חלוקת העבודה בו, את תפוקות עובדיו ואת יכולתו להשלים את פעילות השטח של המשרד ושל נאמני הניקיון.



מבוא

המשרד להגנת הסביבה מופקד, בין היתר, על אכיפת חוקי הגנת הסביבה יחד עם גופים נוספים, בהם רשויות מקומיות¹¹. כמה חוקים ותקנות מקנים לו סמכויות להיאבק בעברות של פגיעה באיכות הסביבה, ובהם חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), חוק מניעת מפגעים, התשכ"א-1961, חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. המשרד מטפל בעברות איכות הסביבה הן במישור הפלילי הן במישור המינהלי. הליך האכיפה במישור הפלילי כולל בין היתר פתיחת תיקי חקירה לשם הגשת כתבי אישום לבית המשפט או מתן הודעת תשלום קנס מסוג בררת משפט¹² (להלן - הודעת תשלום קנס או קנסות)¹³. הליך האכיפה במישור המינהלי כולל מתן התראות לבעלי עסקים, מפעלים ורשויות לפני נקיטת צעדים; הוצאת צווי ניקוי, צווי סילוק מפגע וצווים מינהליים אחרים.

אשכול אכיפה במשרד¹⁴ קובע את מדיניות האכיפה של המשרד והוא אחראי לפעולות האכיפה במישור הפלילי. בראש האשכול עומד סמנכ"ל אכיפה, והוא ממונה על כמה יחידות ובהן המשטרה

-
- 11 ראו גם בפרק "אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ", בדוח שנתי 58א של מבקר המדינה (2007), עמ' 285.
- 12 הודעת קנס הנמסרת ביד או נשלחת למי שלכאורה עבר עברה. מקבל ההודעה רשאי להודיע בתוך פרק זמן של 90 יום ממסירת ההזמנה שרצונו להישפט בבית המשפט על העברה.
- 13 שר המשפטים בתוקף סמכותו לפי סעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, (להלן - חסד"פ) קבע בצווים שונים החל בשנת 2000, כי עברות שונות על חוקי איכות הסביבה הן עברות קנס; ובתוקף סמכותו לפי סעיף 228(א) לחוק זה קבע עברות של בררת משפט (למשל, עברות בנושאים של שמירת ניקיון, זיהום אוויר מכלי רכב בדרך, תנאים חברואתיים בתחנות דלק, מניעת רעש, מניעת מפגעי יתושים ופיקדון על מכלי משקה).
- 14 במשרד להגנת הסביבה אשכול הוא יחידה ארגונית המקבילה לחטיבה במשרדי ממשלה אחרים.

הירוקה (המופקדת על אכיפת חוקי הגנת הסביבה במסלול הפלילי)¹⁵, שוטרי משטרת ישראל המוצבים במדור להגנת הסביבה שבמשרד לביצוע פעולות שנדרשת להן סמכות המשטרה ואגף תיאום אכיפה. מחוזות המשרד מפקדים על אכיפתם המינהלית של חוקי הגנת הסביבה כדי למנוע היווצרות מפגעים או להביא לסילוקם, בטרם יינקטו אמצעי אכיפה במסלול הפלילי.

בחודשים יוני-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד) בקנסות שהוא מטיל, את ניהול תיקי חקירה, את סדרי הגשת כתבי אישום ואת האפקטיביות של האכיפה. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המשרד, באשכול אכיפה וביחידות הפועלות במסגרתו: אגף תיאום אכיפה (להלן - האגף) והמשטרה הירוקה; בלשכה המשפטית במשרד ובחשבות המשרד. בדיקות השלמה נערכו באגף החשב בכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר. להלן מובאים הממצאים¹⁶.

ניהול תיקי חקירה והגשת כתבי אישום

1. מפקחי המשטרה הירוקה פועלים על פי חוק שמירת הניקיון וחוקים אחרים בעניינים רבים ובכלל זה מניעת עברות של איכות הסביבה. מפקחיה מוסמכים לתת הודעות תשלום קנס לאדם שיש יסוד להניח שעבר עברה של בררת משפט. במקרים חמורים או מורכבים נוקטת המשטרה הירוקה דרך חלופית - חקירה, הן לפי בקשות ממחוזות המשרד והן על פי החלטתה, שתכליתה להכין את תשתית הראיות לנקיטת הליכים משפטיים נגד גורמים שלכאורה הפרו את הוראות החוק¹⁷. ההחלטה אם לפתוח תיק חקירה או להסתפק בהודעת תשלום קנס נקבעת בהתחשב בראיות, בחומרת העברה, בתדירותה, בהפיכות הנוק שנגרם, בנכונות לסילוק המפגע ובשיקולים נוספים. הלשכה המשפטית של המשרד בודקת את התיק ומעבירה אותו לתובע חיצוני להגשת כתב אישום. יצוין, כי על פי חוק שמירת הניקיון ניתן להמציא הודעת תשלום קנס, להמציא הזמנה למשפט או להגיש כתב אישום בתוך שנתיים ממועד ביצוע העברה, ולא יחול על העברות דין ההתיישנות.

בשנת 2006 טיפלה המשטרה הירוקה ב-137 תיקי חקירה בכל הנושאים שבטיפול המשרד. באותה שנה נתנו מפקחי המשטרה הירוקה 1,848 הודעות תשלום קנס (בררת משפט) ליחידים ולתאגידים בגין עברות של איכות הסביבה.

2. ירידה במספר תיקי חקירה ובהודעות תשלום קנס: מראשית שנות האלפיים חלה ירידה ניכרת במספר תיקי החקירה שנפתחו במשטרה הירוקה: בשנת 2003 נפתחו 369 תיקי חקירה; בשנת 2004 - 229; בשנת 2005 - 181; בשנת 2006 - 137 ובשנת 2007 (עד סוף אוקטובר) - 134 תיקים. בשנים 2007-2003 חלה גם ירידה ניכרת גם בכל הקנסות מסוג בררת

15 המשטרה הירוקה היא יחידה ארצית לפיקוח, אכיפה וחקירה הפועלת במסגרת אשכול אכיפה של המשרד להגנת הסביבה בהתאם למדיניות המשרד. ביקורת קודמת בעניין סדרי פעולתה של המשטרה הירוקה ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), בפרק "פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה", עמ' 381.

16 בתקופה נשוא דוח ביקורת זה כיהנו במשרד להגנת הסביבה השרים הבאים: ח"כ צחי הנגבי בתקופה מרס 2001 - מרס 2003; פרופ' יהודית נאות, ז"ל, מרס 2003 - אוקטובר 2004; ח"כ אילן שלגי אוקטובר-נובמבר 2004; השר שלום שמחון ינואר-נובמבר 2005; השר גדעון עזרא - מינואר 2006. בתקופה זו כיהנו המנכ"לים הבאים: מר שמואל הרשקוביץ יוני 2002 - מאי 2003; ד"ר מיקי (מרים) הרן יוני 2003 - מאי 2006; מר שי אביטל מיולי 2006.

17 לפי סעיף 225 לחוק סדר הדין הפלילי קביעת עברה כעברת קנס אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשל עברה כזאת כתב אישום, אם הוא סבור שנסיונותיה מחייבות זאת ובלבד שטרם נמסרה הזמנה לפי סעיף 222.

משפט שנתנה המשטרה הירוקה, כמפורט להלן: ב-2003; 2,669 - ב-2004; 2,421 - ב-2005 - 2,008; ב-2006; 1,848 - ב-2007 (עד מחצית דצמבר) - 1,362.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי הסיבות שהובילו לירידה מהותית במספר תיקי החקירה הן אלה: 1. הגברת השימוש בבררות משפט בעת אירועים נקודתיים. 2. התרחבות הצורך בגיבושה של תשתית אכיפה מינהלית נרחבת בחלק בלתי-מבוטל מהמקרים, דבר שהביא לסרבול ולהארכת פרק הזמן הדרוש לפתיחת תיק חקירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הירידה במספר הקנסות, במקביל לירידה בפתיחת תיקי חקירה מצביעה על כי לא ניתן להסביר את הירידה בתיקי החקירה בשינוי מדיניות המשרד בכל הקשור להגברת השימוש בבררות משפט, ומעלה חשש לירידה באפקטיביות האכיפה.

3. משך ניהול תיקי חקירה: על פי נוהל פנימי של המשטרה הירוקה (להלן - הנוהל הפנימי), עליה להעביר ללשכה המשפטית את תיק החקירה בתוך שלושה חודשים ממועד פתיחתו לשם הגשת כתב אישום. על הלשכה המשפטית לבדוק את תשתית הראיות בתיק; אם יש צורך, הלשכה המשפטית מחזירה את התיק להשלמת החקירה למשטרה הירוקה או למחוזות, בהתאם לנסיבות. לאחר אישורו על ידי הלשכה המשפטית הוא מועבר לתובע חיצוני, שהוסמך במיוחד לעניין זה בידי היועץ המשפטי לממשלה, להכנת כתב אישום, להגשתו לבית המשפט ולייצוג המשרד והמדינה בתיק. לעתים, בהתחשב בראיות, בחומרת העברה, בתדירותה, בהפיכות הנזק שנגרם, במשך הזמן שחלף, ובשיקולים נוספים מחליטה הלשכה המשפטית, בהסכמת המשטרה הירוקה, על העברת תיק החקירה לאגף תיאום אכיפה להמרתו בהודעת תשלום קנס מסוג בררת משפט.

משרד מבקר המדינה בדק את משכי הזמן לטיפול בתיקי חקירה במשטרה הירוקה ובלשכה המשפטית¹⁸. הבדיקה התייחסה ל-34 מ-48 תיקי החקירה שהתקבלו בלשכה המשפטית בשנת 2006 בשל עברות הנוגעות לפסולת בניין, מפגעים בתחנות מעבר¹⁹ ועברות אחרות על פי חוק שמירת הניקיון²⁰. להלן מובאים הממצאים.

(א) משך הטיפול במשטרה הירוקה: ממועד פתיחת תיק חקירה במשטרה הירוקה ועד להעברתו ללשכה המשפטית חלפו 271 יום בממוצע - פי שלושה מפרק הזמן המרבי שנקבע בנוהל הפנימי; תיקים שהלשכה המשפטית החזירה למשטרה הירוקה להשלמת חקירה, הטיפול בהם נמשך 319 יום בממוצע.

(ב) משך הטיפול באחריות הלשכה המשפטית: ממועד ההעברה ללשכה המשפטית עד להגשת כתב אישום חלפו 273 יום בממוצע, כדלקמן: 104 יום עברו בממוצע ממועד קבלת התיק בלשכה המשפטית ועד העברתו לתובע חיצוני; ועוד 169 יום חלפו בממוצע מהעברת התיק לתובע חיצוני ועד הגשת כתב אישום.

18 לאחר העברתו לטיפול הלשכה המשפטית "תיק חקירה" נקרא "תיק תביעה".
 19 אתר שאושר על ידי הרשות המקומית כתחנת אזורית לקבלת פסולת, וניתן לעבד בו את הפסולת למחזור או לאסוף אותה לשם העברתה לאתר הטמנה.
 20 מ-48 תיקים אלה נגרעו 14 תיקים שהוגשו נגד רשויות מקומיות ולגבי חלקם נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה לחקירה באזהרה של ראש רשות. משך זמן שאינו באחריות המשרד.

(ג) הטיפול הכולל באירוע, ממועד ביצוע העברה ועד הגשת כתב האישום על ידי תובע חיצוני, ארך 776 יום בממוצע; באלה נכללו: 184 יום בממוצע ממועד ביצוע העברה עד מועד פתיחת תיק החקירה, ימי הטיפול במשטרה הירוקה, פרק זמן הטיפול בלשכה המשפטית ומשך הטיפול בהגשת כתב אישום בידי תובע חיצוני. כתוצאה מהתמשכות הטיפול התיישנו חלק מהעברות ולא ניתן היה להגיש כתב אישום.

הטיפול הממושך בתיקי החקירה עלול לפגוע בהרתעה ובאפקטיביות של האכיפה. מעבר לכך, השיהוי הרב בטיפול עלול לפגוע גם בזכויות הנאשמים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לקיצור פרק הזמן של הטיפול בכל שלב; בהסכמים עם עורכי דין חיצוניים שהוסמכו כתובעים יש לשקול לקצוב זמן לפעולותיהם.

הטיפול בדוחות עברה והודעת תשלום קנס

1. לפי חוק שמירת הניקיון²¹ ניתן להמציא הודעת תשלום קנס והזמנה למשפט או להגיש כתב אישום בתוך שנתיים מיום ביצוע העברה. אדם שנמסרה לו הודעת קנס רשאי להגיש לתובע בקשה לביטולה. חוק סדר הדין הפלילי, שלפיו מוגשת הבקשה, אינו קובע מועד למתן החלטת התובע. על כן קבע המשרד שאם לא ניתנה החלטת התובע בתוך שנה מיום הגשת הבקשה לביטול הודעת הקנס - יוביל הדבר לביטול הקנס.

אם לא שולם הקנס יש לבצע פעולות לגבייתו, ולא - יתיישן הקנס בהתאם לדין בעניין התיישנות עונשים. על מנת למנוע את ההתיישנות של קנסות שלא שולמו ולא ניגבו יש לשלוח דרישה חוזרת לתשלום הקנס²².

2. אגף תיאום אכיפה אחראי לקשר ולתיאום בתחום האכיפה בין גורמי המשרד וגורמים חיצוניים. האגף מקבל "דוחות עברה"²³ מנאמני ניקיון שהסמך המשרד, מעובדי המשרד שהוסמכו לכך וממפקחים בגופי פיקוח אחרים שהוסמכו לכך ובהם המשטרה, מפקחים ברשויות מקומיות, רשות הטבע והגנים וממ"י. על סמך דוחות העברה מפיך האגף הודעות תשלום קנס²⁴.

באגף תיאום אכיפה שלושה מערכים ובהם 21 עובדים: מערך נאמני ניקיון, מערך בררות משפט ומערך גבייה²⁵. מערך הגבייה אחראי לגביית הקנסות שלא שולמו במועד; הוא עושה זאת באמצעות גובה חיצוני האמור לנקוט פעולות שונות לגביית החוב כגון משלוח תזכורות והטלת

21 סעיף 13ג.

22 בגביית קנס שמוטל בעברה מסוג בררת משפט נוהג המשרד לפי ההתיישנות שהחוק קובע לעברה מסוג חטא - שלוש שנים מיום שהקנס הפך חלוט. לפי הפסיקה (בג"ץ 1618/97 סצ"י נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נב (2) 542 (1998)), "הצגת דרישה חוזרת לתשלום הקנס... לפני חלוף תקופת ההתיישנות, מחזירה את מירוץ ההתיישנות לנקודת ההתחלה, ומניין התקופה מתחיל מראשיתו".

23 דיווח על עברה המתקבל במתכונת שקבע המשרד מגורמים שונים שהוכשרו והוסמכו על ידי המשרד להגיש דוח עברה.

24 מפקחי המשטרה הירוקה של המשרד מוסמכים להפיק ישירות הודעות תשלום קנס.

25 מערך נאמני הניקיון אחראי להכשרת נאמני הניקיון וגורמי אכיפה אחרים, להסמכתם, לקשר עמם ולקבלת דוחות עברה מהם; מערך בררות המשפט אחראי ליישום המנגנון למתן דוחות קנס והפעלתו לרבות בקרת איכות על דוחות העברה, שהתקבלו ממי שהוסמכו לתת אותם, להמרתם להודעות תשלום קנס ולטיפול בבקשות לביטול הודעות תשלום קנס, פניות ציבור, טיפול בבקשות להישפט וטיפול בעדכון שוברי תשלומים מרצון; מערך הגבייה אחראי לפיקוח ולמעקב על פעולות לגביית הכספים מחייבים.

עיקולים²⁶. על פי דוח של החשב הכללי (להלן - חשכ"ל) במשרד האוצר, במאי 2005 נאמד סכום הקנסות המצטבר שנתן המשרד ולא שולמו ב-44.3 מיליון ש"ח²⁷.

הטיפול בדוחות עברה ובהודעות תשלום קנס: אגף תיאום אכיפה מזין למחשב את פרטי דוחות העברה המתקבלים במשרד, בודק את תקינות הנתונים ושלמותם, גונו את הדוחות הלא תקינים או הלא שלמים²⁸, מפיק הודעות תשלום קנס על סמך הדוחות התקינים ושולח אותן לנאשמים.

באשר לטיפול האגף בהודעות תשלום קנס: אם הגיש הנאשם בקשה לביטול הקנס, בקשתו מועברת ל"תובע"²⁹ באגף לקבלת החלטה; אם הגיש בקשה להישפט, בקשתו מועברת לתובע חיצוני להכנת כתב אישום. קנסות שלא שולמו במועד על האגף להעבירן לגבייה (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה בדק בהסתמך על פעולות האכיפה הנרשמות במערכת המידע של המשרד (מערכת מעו"ף) את טיפול אגף תיאום אכיפה בהודעות תשלום קנס. בבדיקה נכללו כלל העברות הסביבתיות של בררת משפט והיא משקפת את כל פעילות גורמי האכיפה שבטיפול האגף.

מהבדיקה עולה כי שיעור קטן בלבד של דוחות עברה נגבה, בין היתר, הן בשל איכותם הלקויה ואי הטיפול בהם, הן בשל אי-ביצוע של פעולות לגביית הקנסות והן בשל אי-משלוח דרישה חוזרת לתשלום הקנס המביא להתיישנות העונש. להלן פרטים:

בלוח ובתרשים שלהלן עיבד משרד מבקר המדינה נתונים מן השנים 2002-2006, שמקורם במשרד להגנת הסביבה, על דוחות העברה שהתקבלו במשרד, על הודעות תשלום קנס שנשלחו לנאשמים ועל התשלומים ששולמו:

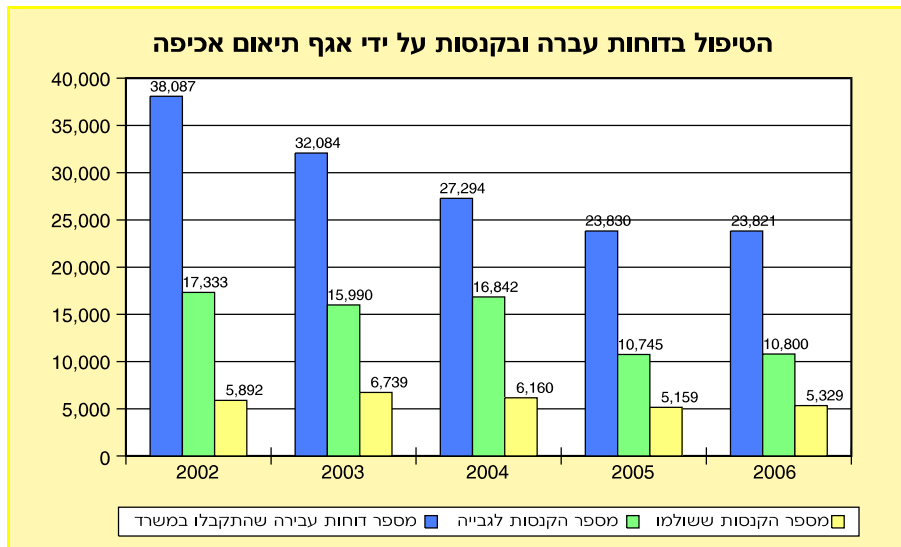
-
- 26 יצוין כי מערך הגבייה אינו גובה חובות שהוטלו בגזר דין של בתי המשפט; גביית חובות אלה מוטלת על הקרן לשמירת הניקיון.
- 27 דוח הוועדה לבחינת גביית חובות לממשלה, משרד האוצר - החשב הכללי, יוני 2005.
- 28 הודעות תשלום קנס מסוג בררת משפט חייבות להכיל פרטים מסוימים כגון מספר הרכב של משליך פסולת. אם חסרים בדוח העברה פרטים, לא תופק הודעת תשלום קנס.
- 29 לעניין זה: מי שהיועץ המשפטי הסמיך לקבל החלטות בעניין הודעות קנס מסוג בררת משפט לרבות החלטה על ביטול ההודעה או על הגשת כתב אישום.

לוח 1: הטיפול בדוחות עברה ובהזעות תשלום קנס על ידי אגף תיאום אכיפה

מספר הקנסות שלא נמבר	פוטנציאל הגבייה			מספר הודעות תשלום קנס (ברדת מוהדודות שהוספו מוהדודות)	מספר דוחות העברה שהתקבלו במשרד	שנת תשלום
	שיעוריהם	סכומיהם (במיליוני ש"ח)	מספריהם			
11,441	31.9%	2,766	34%	5,892	17,725	2002
9,251	33.8%	3,467	42.1%	6,739	16,454	2003
10,682	40.2%	3,224	36.6%	6,160	17,354	2004
5,586	38.4%	2,662	48%	5,159	11,326	2005
5,471	38.2%	2,818	49.3%	5,329	11,137	2006
42,431	36.2	14,937	40.8%	29,279	73,996	סה"כ

* בניכוי אלה שבוטלו.

** תשלומים מרצון שנאשמים שילמו ללא הפעלת הליכי גבייה מצד המשרד.



הפקת הודעות תשלום קנס : מהנתונים עולה כי בשנים 2002-2006 התקבלו במשרד כ-145,000 דוחות עברה; דוחות רבים התאפיינו ברמה נמוכה ובאי טיפול בהם והאגף הפיק לפיהם כ-74,000 הודעות תשלום קנס בלבד - דהיינו נוצר פחת של כ-50%.

המשרד מסר בתשובתו כי "הוא מעוניין להרחיב את מאגר המעורבים באכיפת חוקי איכות הסביבה... זאת על מנת שהתודעה לאכיפת חוקי איכות הסביבה תוטמע בכל הרמות ולא רק במסגרת אכיפה על ידי המשטרה הירוקה של המשרד. אך אליה וקוץ בה, שהרי מדובר בציבור מגוון בעלי הכשרה ויכולת בלתי אחידים. מרבית הגורמים המפיקים דוחות עברה, אינם עובדי המשרד ולכן אין ביכולת המשרד לפקח על עבודתם באופן שוטף". עם זאת, הוסיף המשרד בתשובתו כי הוא משקיע משאבים בשיפור הדוחות המתקבלים. במסגרת זאת נכתב מחדש נוהל עבודה בו ניתן לתהליך בקרת האיכות של הדוחות משקל רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, הרחבת מעגל המעורבים באכיפת חוקי איכות הסביבה היא פעולה חיובית אך יש מקום לבחון את תפוקותיה. מכל מקום על המשרד לבחון מי מבין הגורמים המוסמכים לתת דוחות עברה - נאמני ניקיון או עובדים מקצועיים - אחראים לליקויים במילוי דוחות אלה, ובהתאם לכך להגביר את הדרכתם ואת הפיקוח עליהם, ובכך להביא לשיפור איכות הדוחות.

גביית הודעות תשלום קנס : שיעורי הגבייה הם נמוכים וקיים פער גדול בין הקנסות ששולמו בפועל לבין פוטנציאל הגבייה מהודעות תשלום הקנס שהופקו³⁰ הן מבחינת מספר הקנסות והן מבחינת סכומם. בכל אחת מהשנים 2002-2006 שולמו סכומים שהם 32%-40% מפוטנציאל הגבייה, ובממוצע כ-36%; מספר הקנסות ששולמו הוא 34%-49% מפוטנציאל הגבייה, ובממוצע כ-41% - דהיינו נוצר פחת של כ-59%.

30 בניכוי הבקשות להישפט והודעות תשלום קנס שבוטלו לפי החלטת תובע במשרד.

יודגש כי השוואה בין מספר הקנסות ששולמו לבין מספר דוחות העברה שניתנו מצביעה על פער גדול מאוד ביניהם: בכל אחת מהשנים 2002-2006 נגבו קנסות מ-15%-23% מדוחות העברה שניתנו בלבד, ובמוצע כ-20% - דהיינו נוצר פחת של כ-80%.

המשרד מסר בתשובתו כי הדבר נובע מסירובו של החשכ"ל במשרד האוצר לאשר את המשך העסקתו של גובה חיצוני (בעניין זה - ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מציין כי בשנת 2002, בטרם הופסקה ההתקשרות עם הגובה החיצוני, היו שיעורי גביית הקנסות נמוכים אף יותר מאלה שבשנים 2003-2006, שבהן הגובה החיצוני לא טיפל בגביית קנסות חדשים שלא שולמו.

שיעור הגבייה הנמוך ואי-שיגור דרישה חוזרת לתשלום הקנס לשם מניעת התיישנות הקנס שבעקבותיו מבטל האגף קנסות מאפיינים את המשרד שנים ארוכות: בשנים 1994-1998 ובשנת 2005 ביטל המשרד הודעות תשלום קנס באופן גורף. בדצמבר 2005, למשל, בוטלו 6,635 הודעות תשלום קנס ישנות שהופקו בשנים 1999-2003 (ברובן של השנים פעלה חברת הגבייה) משום שהקנסות הנקובים בהן לא שולמו במועד ומפאת חלוף הזמן הם התיישנו או שלא הייתה אפשרות חוקית או מעשית לגבותם. הקנסות שבוטלו כללו 3,327 קנסות "שהטיפול בהן לא מוצה ו/או לא התקבלה בהם הכרעת תובע תוך שנה מיום קבלת הבקשה"; 2,622 הודעות שלגביהן "לא ניתן לאתר את החשודים"; 463 הודעות שעילת הביטול [שלהן] היא "התיישנות"; 223 הודעות ש"נפלו בהן פגמים טכניים".

התקשרות עם גובה חיצוני לגביית הקנסות

לשם גביית קנסות שלא שולמו במועד יש לנקוט בהליכי גבייה. כאמור, על מנת לאפשר את גביית הקנסות וגם למנוע את התיישנותם יש לבצע פעולות שונות: משלוח דרישה חוזרת לתשלום הקנס לחייב בתוך שלוש שנים מהמועד האחרון הנקוב בהודעת תשלום הקנס לתשלום פעולה אותה צריך לבצע האגף, או הפעלת אמצעי גבייה באמצעות גורם העוסק בגבייה.

משנת 1999 העסיק המשרד חברת גבייה חיצונית (להלן - חברת הגבייה) לצורך גביית חובות מחייבים שלא שילמו את הקנסות. ואולם בפברואר 2003, הורה החשכ"ל למשרד שלא להעביר עוד תיקי חייבים לחברת הגבייה בשל שכר הטרחה הגבוה שנקבע בהסכם עמה והורה על קיום מכרז. המשרד פרסם את המכרז רק בשנת 2005, ובהמשך נפסל המכרז בבית המשפט. מאז 2003 הפסיק המשרד להעביר לחברה הגבייה תיקי חייבים חדשים, למעט 595 תיקים שהועברו בשנת 2005 באישור מיוחד של החשכ"ל. חברת הגבייה המשיכה לטפל בתיקי חייבים שהיו בטיפול משנים קודמות.

אמנם מאז פברואר 2003 ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, עשה המשרד ניסיונות למצוא פתרונות על מנת לקדם את הטיפול בחובות שמקורם בקנסות חדשים ובקנסות שתקופת ההתיישנות שלהם קרובה לסיומה: הפרטת השירות, פנייה ל"המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות" (להלן - המרכז)³¹, פרסום שני מכרזים. ואולם ניסיונות אלה לא צלחו עד אוקטובר 2007 מסיבות שונות:

31 המרכז מטפל בגביית קנסות ואגרות שמטילים משרדי הממשלה, בכללם קנסות שמטילה רשות הטבע והגנים הלאומיים, הכפופה למשרד. המרכז פועל מכוח חוק המתיר לו לגבות קנסות מסוג בררת משפט. בשנת 2003 תוקן חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, כדי לאפשר למרכז לגבות קנסות עבור קרנות דוגמת "הקרן לשמירת הניקיון".

אי-הסכמה בין המשרד למרכז; עיכוב מצד המשרד בפרסום מכרז לקבלת שירותי גבייה ופסילתו על ידי בית משפט בשל פגמים בו; התנגדות עובדי המשרד למהלך ההפרטה.

מפברואר 2003 ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא נעשו אפוא פעולות לגביית חובות מחייבים; מערכת גביית הקנסות שותקה למעשה. עקב כך לא הועברו לגבייה כ-42,500 הודעות תשלום קנס שסכומם הכולל מוערך בכ-26.3 מיליון ש"ח; אלפים מהם התיישנו ואי-אפשר יותר לגבותם. כמו כן לא נעשו בשנים 2003-2006 פעולות למניעת התיישנות הקנסות.

להמחשת הנזק שבאי-מציאת פתרון לגביית קנסות יצוין כי ב-2006, לקראת פרסום מכרז לקבלת שירותי גבייה, הכין האגף אומדן של סכום הקנסות שתצטרך לגבות החברה שתזכה במכרז. על פי אומדן זה, מספר הקנסות מסוג בררת משפט שניתנו בפרק הזמן אוקטובר 2003-יולי 2006³², שטרם התיישנו, ויש לפעול לגבייתם הוא 17,400, וסכומם המקורי הוא כתשעה מיליון ש"ח. ההפרש בין מספר קנסות זה ל-42,500 קנסות שלא הועברו לגבייה הוא קנה מידה לדוחות שלא ניתן יהיה לגבותם מסיבת התיישנות או מסיבות אחרות³³.

יזכר כי רק בינואר 2007 החל המשרד לשלוח תזכורות לחייבים על מנת למנוע את התיישנות הקנסות, ורק ביולי 2007 פרסמו החשכ"ל והמשרד מכרז נוסף במקום זה שנפסל בבית המשפט; ובאוקטובר 2007 נקבעו שתי חברות זוכות בו. עד ינואר 2008 טרם החלו החברות בגבייה עבור המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 מסר המשרד כי החשכ"ל עמד בסירובו לאשר את חידוש ההתקשרות עם הגובה החיצוני בתיקי חוב חדשים. בנסיבות אלה ניטלה למעשה לחלוטין מהמשרד השליטה על הטיפול בחובות לו וסוכלה האפשרות לצמצם את הנזק שנגרם כתוצאה מהפסקת ההתקשרות עם גובה חיצוני.

החשכ"ל בתשובתו מנובמבר 2007 מסר כי לאחר שנתגלו כשלים בגביית החובות למשרד ולאחר שהתברר כי סכום התשלומים לחברת הגבייה היה חריג ובלתי-סביר הוא הורה להפסיק להעביר תיקים חדשים לחברת הגבייה ודרש לערוך מכרז לקבלת שירותי גבייה למרות התנגדות נחרצת מצד המשרד למהלך. החשכ"ל אף ציין כי לאחר פסילת המכרז שפרסם המשרד והעיכוב שחל במשרד בפרסום מכרז נוסף, התערב החשכ"ל בתהליך והקים במהלך שנת 2007 ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות סגן החשב הכללי.

המרכז לגביית קנסות מסר בתשובתו מדצמבר 2007 כי הוא מוכן לטפל בגביית קנסות המשרד.

התוצאה היא שמתחילת שנת 2003 לא טיפל המשרד בגביית קנסות. לפיכך עקב חלוף הזמן התיישנו חלק מהם.

לאי-אכיפה משמעותית קשות, ובהן - הפסד כספי ניכר למימון פעולות למען איכות הסביבה וניקיון רשות הרבים, אובדן ההרתעה ופגיעה בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו את הקנסות. בכל מקרה אי-הצלחת המשרד לקיים מכרז לגיוס חברת גבייה ובעקבות כך, אי העברת קנסות לגבייה במשך חמש שנים מהווה ליקוי משמעותי.

32 ההנחה באומדן היא שהעברות יסווגו כחטא ועל כן העונש בגינן מתיישן כעבור שלוש שנים.

33 בין היתר, דוחות שניתנו בתקופה ינואר 2002- אוקטובר 2003.

חובת הדיווח לחשכ"ל וליועץ המשפטי לממשלה

כאמור, בשנים 2002-2006 התיישנו או בוטלו קנסות רבים בגלל אי-גבייה, אי-החלטת תובע ואי-הגשת כתבי אישום. בשל כך נאלץ האגף בדצמבר 2005 לבטל באופן גורף 6,635 הודעות תשלום קנס. יצוין כי אי-קיום פעולות גבייה מספקות למניעת התיישנותם של הקנסות אוזכר על ידי המשרד עוד בשנת 1994.

דיווח על גבייה להנהלת המשרד ולגורמים המקצועיים המעורבים בהכוונתה ובכלל זה על כשלים בה הוא תנאי להערכת התפקוד של מערך הגבייה והאפקטיביות של האכיפה. החשב הכללי במשרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה ממונים, כל אחד בתחומו, על ההכוונה המקצועית של פעולות החשבים והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי קבעו - בהוראות נפרדות - שחובה לדווח להם על ביטול הודעות תשלום קנס³⁴. בהיעדר יכולת בקרה בפועל על הנושא משרד המשפטים הפסיק לדרוש מהמשרד לדווח לו על ביטול הודעות תשלום קנס אף שפורמלית הנחיית היועץ המשפטי לממשלה טרם שונתה עד מועד סיום הביקורת.

1. על פי הוראת התכ"ם בעניין ויתור על הגבייה, על חשב המשרד לדווח לחשכ"ל בתום כל שנה על כל הסכומים שוויתר על גבייתם או מחק אותם. ביוני 2005 הגישה הוועדה לבחינת גביית חובות לממשלה שהקים החשכ"ל, דוח על עבודתה; בעקבות מסקנות הוועדה הקים החשכ"ל באוקטובר 2005 את "מינהל הגבייה", שתפקידו להנחות את משרדי הממשלה וגופים נוספים לפקח על תהליך גביית החובות לממשלה, ובמקרים מסוימים - ליטול לידו את הטיפול בגבייתם, לפי שיקול דעתו³⁵. ב"חוזר הוראת שעה כספ"י שמכוחו הוקם מינהל הגבייה נקבע כי חשבי משרדי הממשלה יפעלו לפי הנחיות מינהל הגבייה והנהלים שיקבע, וכי על החשבונות להגיש לו דוח תקופתי על פעולות הגבייה של המשרד.

חשב המשרד לא דיווח לחשכ"ל על מצב גביית החובות של המשרד ולא על הליך הביטול הגורף של הדוחות מנובמבר 2005.

המשרד בתשובתו מפברואר 2008 ציין כי "ספק אם ניתן להתייחס להודעות תשלום הקנס שבוטלו במסגרת הליך הביטול הגורף כאל חובות שמחובת חשב המשרד לדווח עליהם לחשכ"ל, זאת משום שחלק מהקנסות לא הפכו לקנסות חלוטים ברי גבייה, ואילו חלקם האחר ... כלל לא הבשילו לכדי חוב".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי הוראות התכ"ם מחייבות דיווח על חובות שלא נגבו, בין אם לא ניתן לגבותם בשל סיבות שאינן תלויות במשרד ובין אם משום אי-טיפול על ידי המשרד.

2. הנהלת המשרד לא דנה במשמעות הביטול הגורף של הדוחות והשלכותיו על פעולות האכיפה ובדרכים להתמודדות עם מצב זה כדי למנוע המשך התיישנות הדוחות בגלל אי-טיפול בהם.

34 הוראת היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040, "ביטול הודעות תשלום קנס - הנחייה לתובעים", עדכון מ-9.11.03. הוראות התכ"ם, ספר מינהל כספי, הוראה 06.02.03 - מחיקות מחשבון - ביקורת חייבים וויתור על גבייה, בתוקף מ-12.8.03.

35 על פי הוראות תקנון משק וכספים של החשב הכללי, חוב מוגדר כ"התחייבות או חובה לתשלום סכום כסף לממשלה, אשר המועד לתשלומה הקבוע בדין או בהסכם חלף אך לא שולם ובכלל זה חובות בגין קנסות...".

הטיפול בהשגות על פרטי אישום

כאמור, אדם שנמסרה לו הודעת קנס רשאי להגיש לתובע בקשה לביטולה. חוק סדר הדין הפלילי, שלפיו מוגשת הבקשה, אינו קובע מועד למתן החלטת התובע. על כן קבע המשרד שאם לא ניתנה החלטת התובע בתוך שנה מיום הגשת הבקשה לביטול הודעת הקנס - יתבטל הקנס. ואכן, חלק מהנאשמים מגישים בקשות לביטול הקנס (להלן - הבקשות). הבקשות מגיעות לאגף תיאום אכיפה, לידי ראש מדור גבייה, שהוא גם "תובע" לצורך קבלת "החלטת תובע". נוסף על כך, משנת 2002 הוענקו לחמישה עורכי דין בלשכה המשפטית של המשרד סמכויות תובע. יודגש כי על התובע לקבל החלטה בפרק זמן של שנה, ולא - תחול התיישנות על הודעת תשלום הקנס.

משרד מבקר המדינה בדק בספטמבר 2007 את הטיפול בבקשות שהוגשו בשנים 2005 ו-2006 להחלטת תובע ומצא כי במועד הבדיקה התיישנו 728 מ-1,629 קנסות נשוא ההשגות שהוגשו לשנת 2005 להחלטת התובע של המשרד (כ-45%), כיוון שחלפה שנה ויותר מיום הגשת הבקשה בעניינם ולא התקבלה החלטת תובע. באשר לשנת 2006, הודעות תשלום קנס שנמסרו לחייבים באותה שנה והוגשה בקשה לבטלן, יתבטלו אוטומטית לכל המאוחר ב-31.3.08³⁶ בהיעדר החלטת תובע. בספטמבר 2007 כבר התבטלו 437 מ-1,860 הקנסות (כ-23%) נשוא הבקשות לשנת 2006 זו כיוון שחלפה שנה ויותר מהגשת הבקשה ולא התקבלה החלטת תובע; בכך נמנע מיצוי הדין.

המשרד ציין בתשובתו מנובמבר 2007 כי הסיבה להתיישנות הקנסות היא גידול במספר דוחות העברה שנובע מהסמכת מאות אנשים לתתם בלי הוספת תקנים לגיוס עובדים שיוכלו לטפל בהם במשרד. ואולם יש להטעים כי על פי נתוני המשרד שהובאו בלוח לעיל, מספר דוחות העברה לא גדל אלא קטן מאוד בתקופה 2002-2006: בשנת 2006 התקבלו באגף 23,821 דוחות עברה, כ-63% ממספר הדוחות שהתקבלו בו בשנת 2002 - 38,087, והירידה במספרם נמשכת שנה אחר שנה באופן רציף.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כי מנכ"ל המשרד מינה "לאחרונה" צוות משותף לאשכול אכיפה וללשכה המשפטית לבחינת יחסי הגומלין ביניהם. הצוות ידון, בין היתר, בסמכויות תובע לביטול ולסגירה של תיקים ובחלוקת העבודה המיטבית, ועליו להגיש את המלצותיו בחודשים הקרובים. בתשובה נוספת מפברואר 2008 הוסיף המשרד, כי "על מנת לייעל את הטיפול בעתיד בכוונת המשרד להסמיך את התובעים החיצוניים העובדים עם המשרד מכוח הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לטפל גם בבקשות לביטול קנסות. התבקשה והתקבלה כבר הסמכת משרד המשפטים להרחבת הסמכתם של התובעים גם בהקשר זה. המשרד סבור כי בכך יינתן מענה מספק לנושא זה והבעיה תפתר".

הטיפול בבקשות להישפט

אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להודיע בתוך תשעים ימים מיום שקיבל אותה שברצונו להישפט על העברה. הבקשה להישפט מוזנת למערכת הממוחשבת לדיווח ומעקב אחר הטיפול בה ומועברת לתובע חיצוני לצורך הכנת כתב אישום. לפי החוק יש לשלוח למבקש הזמנה למשפט בתוך שנה מיום שנתקבלה הודעתו. לכן במקרה שחלפה השנה ולא נמסרה למבקש הזמנה לדין -

36 השגות לשנת 2006 ניתן להגיש עד המועד האחרון לתשלום - 31.3.07; על כן המועד האחרון לקבלת החלטת תובע למניעת התיישנותן של הודעות תשלום קנס הוא 31.3.08.

חלה התיישנות על העברה. אם נתנה הזמנה באיחור, רשאי בית המשפט מנימוקים שירשמו להתיר לקיים את המשפט³⁷.

1. בשנים 2002-2006 ביקשו להישפט 1,772 אנשים שקיבלו הודעות תשלום קנס, אך המשרד לא העביר לטיפול תובע חיצוני 700 מהן (כ-40%) לצורך הגשת כתב אישום; עקב כך התיישנו הקנסות ולא מוצה הדין עם החייבים.

2. משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי את משך הטיפול של אגף תיאום אכיפה ב-34 הודעות תשלום קנס שבשנים 2004 ו-2005 ביקשו מקבליהן להישפט³⁸.

נמצא כי טיפול האגף בבקשות להישפט ארך זמן רב: ממועד הזנת נתוני הבקשה ועד העברתה לתובע חיצוני חלפו בממוצע 115 יום; עוד 151 יום בממוצע חלפו ממועד העברת הבקשה להישפט לתובע חיצוני ועד הגשת כתב אישום. בסך הכול חלפו ממועד הזנת נתוני הבקשה להישפט ועד הגשת כתב אישום - 266 יום. יצוין כי ארבע מהבקשות להישפט הועברו לתובע 236-490 יום לאחר הזנת הבקשה להישפט, ושבעה כתבי אישום הוגשו על ידי התובע החיצוני 209-391 יום אחרי העברת הבקשה להישפט לתובע חיצוני.

הגשת כתב אישום זמן כה רב אחרי הגשת בקשה להישפט מלמדת על סחבת בטיפול ועלולה לפגוע באפקטיביות הענישה וביכולתו של המשרד לייצר הרתעה מפני ביצוע עברות בתחום איכות הסביבה. מעבר לכך, השיהוי הרב בטיפול עלול לפגוע בזכויות הנאשמים.

המרת תיקי חקירה בהודעת תשלום קנס

משרד מבקר המדינה בדק 23 תיקי חקירה שהתקבלו בלשכה המשפטית בשנת 2003, ונרשם כי הועברו לאגף תיאום אכיפה לשם המרה להודעת תשלום קנס.

הבדיקה העלתה כי לגבי 10 תיקים (כ-43%) לא הופקה הודעת תשלום קנס כפי שנקבע; לגבי חלק מתיקים צוינה התיישנות כסיבה לאי-הפקת הודעת תשלום קנס, ולגבי חלקם לא צוינה הסיבה לכך. באשר ל-13 התיקים הנותרים, רק בחמישה מהם שולמו הקנסות שהוטלו בעקבות המרתם.

גביית קנסות שהוטלו בבתי משפט

כספים ששולמו לקופת בית המשפט על ידי מי שהורשע במשפט שניהל המשרד נגדו מועברים על ידי בית המשפט למשרד ומופקדים בקרן לשמירת הניקיון³⁹. האחזיות לגביית הקנסות שפסקו בתי

37 סעיף 230 לחוק סדר הדין הפלילי.

38 משרד מבקר המדינה ביקש מהמשרד לקבל נתונים לגבי 47 תיקים ונמסרו לו נתונים לגבי 34 מהם בלבד. שישה לא נמצאו במערכת הממוחשבת בלא שנמסר הסבר לכך; בשבעה תיקים נוספים ביקשו החשודים לשנות את שמו של החשוד. וגם תיקים אלה לא נלקחו בחשבון.

39 הקרן לשמירת הניקיון פועלת במסגרת המשרד והיא הוקמה לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. מטרת הקרן הן, בין השאר, לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה.

המשפט היא בידי הקרן לשמירת הניקיון. על הנהלת הקרן לנהל מעקב אחר פסקי הדין ואחר קבלת התשלומים בגין הקנסות שמטילים בתי המשפט.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול המשרד והקרן לשמירת הניקיון בקבלת כספי קנסות שהוטלו בבתי המשפט. נבדקו תיקי החקירה שהתקבלו מהמשרדה הירוקה בלשכה המשפטית של המשרד בשנת 2003 בתחום של השלכת פסולת מוצקה אשר הוחלט להעבירם לבתי המשפט. היו 49 תיקים כאלה, אך המשרד איתר ברישומיו 33 בלבד. בתיקים שאותרו נפסקו קנסות בסכומים של 1,000 עד 80,000 ש"ח. הסכום הכולל של קנסות אלה היה 826,000 ש"ח.

עד מועד הבדיקה, יולי 2007, העבירו בתי המשפט למשרד תשלומים בסך 180,000 ש"ח בלבד (כ-22% מהסכום האמור). 21 מ-33 החייבים (כ-64%) לא שילמו את החוב כלל, ו-11 חייבים שילמו חלק ממנו. רק חייב אחד שילם את מלוא סכום הקנס שקבע בית המשפט.

נמצא כי הקרן לשמירת הניקיון אינה מנהלת כלל מעקב אחר גביית חובות של קנסות שנפסקו בבתי המשפט לטובתה ולא פעלה לגביית קנסות שלא שולמו.

המשרד מסר בתשובתו כי במקרים מסוימים גזברות בית המשפט מעבירה תקבולים לקרן לשמירת הניקיון, אך בחלק מההעברות היא אינה מציינת את מקור התקבול, ולכן חלק מהכסף אינו משויך לתיק מסוים. המשרד ציין בתשובתו כי "כימים אלה" מתבצעת עבודה לשם הסדרת העברת הנתונים ושיפור גביית החובות לקרן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי בכתבי אישום שהוגשו לבתי המשפט הושקעו מאמץ רב ומשאבים בהליך החקירה, בליווי הלשכה המשפטית, בהגשת כתבי אישום, בנייהול המשפט בידי תובע חיצוני ובתשלום של המשרד לתובע חיצוני. האחוז הגבוה של קנסות שלא שולמו שם ללעג את מערכת האכיפה. אי-טיפול המשרד בגביית הקנסות שפסקו בתי המשפט לאחר הליך ארוך זה הוא מחדל מתמשך של המשרד.



המשרד להגנת הסביבה משקיע מאמצים ואמצעים רבים במערך האכיפה והגבייה, אך כבר כמה שנים הישגיו בכל הקשור לניהול תיקי חקירה, עד לשלב הגשת כתב אישום, בזמן סביר ולגביית קנסות ירודים מאוד. אי-גביית קנסות הופכת את שרשרת הפעולות הנעשות במשרדה הירוקה, באגפי ובמחוזות המשרד ובלשכה המשפטית לפעולות סרק.

אי-ביצוע פעולות אכיפה משמעותו הפסד כספי ניכר למימון פעולות למען איכות הסביבה וניקיון רשות הרבים, אי-יעילות של פעולות יחידות המשרד, אובדן ההרתעה ופגיעה בשוויוניות ביחס לאלה ששילמו את הקנסות כדין.

על המשרד לפעול להעלאת שיעורי הגבייה של קנסות שהוטלו. עליו לבחון את המבנה הארגוני של אגף תיאום אכיפה, את חלוקת העבודה בו, את תפוקת עובדיו ואת יכולתו להשלים את פעילות השטח של המשרד ושל נאמני הניקיון.

