

המשרד להגנת הסביבה

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

תקציר

רקע כללי

מדינת ישראל נחשבת מדינה מפותחת, המאופיינת בנתוני צריכה גבוהים, בשטח גיאוגרפי קטן, ובשיעור גבוה של גידול אוכלוסין. נתונים אלו מחייבים מערך אכיפה יעיל של דיני הגנת הסביבה (להלן - דיני הג"ס), אשר יוכל להתמודד עם האתגרים הסביבתיים בישראל, ובכלל זאת יסייע בהטמעת נורמות סביבתיות בקרב הציבור והתעשייה, יצמצם נזקים סביבתיים הכרוכים בגידול אוכלוסין ובפיתוח מואץ, וישמר את משאבי המדינה. אכיפה סביבתית מתבצעת על ידי גורמי אכיפה שהוסמכו לכך על פי חוק, לרבות גורמים במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס או המשרד) וברשויות המקומיות המחזיקות בסמכויות אכיפה מוגדרות בתחום ההגנה על הסביבה.

המשרד להג"ס נושא באחריות לניסוח מדיניות סביבתית ארצית, והוא הגוף העיקרי האחראי לאכיפת דיני הג"ס בישראל. המשרד פועל באמצעות מטה ראשי ושישה מחוזות: צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום. פעילות כל מחוז מתבצעת באמצעות ענפים מקצועיים (כמו איכות אוויר, מים, חומרים מסוכנים ותשתיות), ובראשם עומדים רכזים מקצועיים האחראים על יישום המדיניות הסביבתית שנקבעת במטה המשרד, על ניסוח דרישות רגולטוריות ברישיונות עסק, על מתן היתרים ועל פיקוח ואכיפה מינהלית של רגולציה זו. מטה המשרד להג"ס בנוי מאשכולות, ובהם אשכול פיקוח ואכיפה (להלן - אשכול אכיפה), שבתחומי אחריותו הנחיית המחוזות בעבודת הפיקוח והאכיפה וביצוע אכיפה פלילית, בעיקר באמצעות המשטרה הירוקה.

במהלך העשור האחרון חוותה ישראל תנופת חקיקה בתחום הסביבתי, חלקה מהפכנית, המתבטאת למשל בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, אשר הגדילה את אחריותו של המשרד להג"ס לתחומי אכיפה חדשים והרחיבה תחומים קיימים. גם גידול אוכלוסין בשיעור של יותר מ-22% בעשור האחרון הגביר, מטבע הדברים, את האתגרים שעיינו מתמודדים גורמי האכיפה הסביבתית של המשרד. הוראות הדין מעניקות סמכויות לביצוע שני סוגים עיקריים של אכיפה סביבתית: (1) אכיפה מינהלית, שמטרתה העיקרית למנוע נזק סביבתי, באמצעות הסדרת מפגעים והסרתם באופן יעיל ומהיר והיא מתבצעת לרוב על ידי צוותים מינהליים הפועלים במחוזות; (2) אכיפה פלילית, שמטרתה לחזק את ההרתעה ואת הענישה נגד פרטים, חברות או רשויות מקומיות. המשטרה הירוקה היא הגורם המוביל בחקירות פליליות, ועיקר סמכויותיה מעוגנות בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011, ובהן סמכויות פיקוח וסמכויות אכיפה, כגון הסמכות לחקור כל אדם או הסמכות לתפוס כל חפץ הקשורים לעבירה. המשטרה הירוקה מנהלת תיקי חקירה הנפתחים ביוזמתה או בעקבות בקשות לפתיחת תיקי חקירה מהמחוזות.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד אוגוסט 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של אכיפה בתחומי הגנת הסביבה, לרבות היבטים הנוגעים לביצוע אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, ובקרה על יעילותן. הביקורת נערכה באגפים שונים במשרד להג"ס, במחוזות דרום ומרכז במשרד ובמשטרה הירוקה. כמו כן, נבחנה האכיפה הסביבתית בידי הרשויות המקומיות בישראל באמצעות שאלון שנשלח אליהן. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים. עדכונים בכמה נושאים נעשו עד ינואר 2019. בשל היקף היריעה, דוח זה לא יעסוק בשלב התביעה וניהול ההליכים בבתי המשפט.

הליקויים העיקריים

אכיפה סביבתית על ידי המשרד להגנת הסביבה

קשיים וחסמים רוחביים באכיפה

תורת אכיפה משרדית

המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה. נוהל אכיפה סביבתית, שהוצג כתורת האכיפה המשרדית, מתמקד בהיבטים מצומצמים ביותר של מדיניות אכיפה ואינו משקף כלל תורת אכיפה ראויה, מלאה ומפורטת, כנדרש מגורם אכיפה המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה: הנוהל אינו כולל מדרג עבירות, אינו קובע סדרי עדיפויות באכיפה או מטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום זה; אינו קובע כיצד להכין תוכניות עבודה על בסיס סדרי עדיפויות ומתמקד באופן חלקי בהיבטים פרוצדורליים של סדרי פעולות באכיפה ולוחות זמנים. הנוהל אינו כולל אמות מידה לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי; אינו עוסק במבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד להג"ס; והוא אינו מפרט את אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, את סמכויותיהם ואת הממשקים ביניהם כך שיווצר הליך אכיפתי רציף.

נוהלי האכיפה במשרד להג"ס ומסמכים נוספים שגובשו במשרד במהלך השנים מטפלים בחלקים שונים של הליך האכיפה, ונבדלים זה מזה במידת פירוטם, באיכות ההנחיות המקצועיות שהם מחילים על גורמי האכיפה ובתוקפם המקצועי. המסמכים אינם עולים לכדי מדיניות אכיפה קוהרנטית, אחודה, רציפה ושלמה, המקיפה את כל ההיבטים הרלוונטיים להליכי האכיפה, אף על פי שחלפו יותר מ-16 שנים מאז העיר מבקר המדינה על הצורך לגבש תורת אכיפה, ואף על פי שגם המשרד עצמו מייחס חשיבות לכך.

מרב הפעולות שנוקט המשרד להג"ס במקרה של מפגע הן פעולות הסדרה או אמצעי אכיפה מינהליים, ובולטת בהיעדרה מדיניות מפורטת לשלבי אכיפה אלו: חסרים כללים ואמות מידה ברורים ואחידים לסדרי פעולות אכיפה, אף שגורמי מקצוע במשרד להג"ס חזרו והעלו צורך זה במהלך השנים. מצב זה בלתי תקין זה בהתחשב בחובה המוטלת לאכיפה שוויונית.

לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס ואינם מוגדרים בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. המחוזות מתקשים לעמוד בלוחות זמנים אלה, בייחוד במפגעים חמורים. חלק מגורמי האכיפה סבורים כי נוהל אכיפה סביבתית של המשרד יומרני, שלוחות הזמנים הנקובים בו אינם סבירים או שהנהלים בכללותם אינם ישימים, ועל כן אינם פועלים על פיהם. עלו מקרים שבהם מיהרו מנהלי מחוזות להעביר בקשה לפתיחה בחקירה פלילית למשטרה הירוקה אף שחומרי התיק לא היו מלאים, והמשטרה הירוקה מיהרה להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית, אף שהחקירה טרם מוצתה. כל זאת כדי שלא לחרוג מלוחות הזמנים שנקבעו בעניינים אלה.

הצורך בהגדרת תורה סדורה בתחום האכיפה בצורה של מדיניות אכיפה שעלה במשך שנים, לא התבטא בפעולות מעשיות, והוחמצה ההזדמנות שנקרתה למשרד בשנת 2013 - בעקבות שני דוחות ביקורת פנים בנושא המשטרה הירוקה והאכיפה המינהלית - לערוך את השינויים הנדרשים בנושא. היעדר תורת אכיפה שעוסקת במכלול ההיבטים הנוגעים למדיניות האכיפה, לארגון מערך האכיפה ולהפעלתו משקף חסר יסודי בעבודתו המקצועית של המשרד.

אפקטיביות האכיפה הסביבתית

המשרד להג"ס טרם הגדיר מדדי תוצאה סביבתיים עבור פעילות אכיפה, מינהלית או פלילית, של המחוזות ושל המשטרה הירוקה. הנהלת המשרד אינה מציבה למחוזות ולאשכול אכיפה דרישות לעמוד במדדי תוצאה, שיכלו ללמד על האפקטיביות של פעולות האכיפה בקידום ציות, בצמצום מפגעים סביבתיים וביצירת הרתעה. במקום זאת הנהלת המשרד קובעת בעיקר מדדי תפוקה כמותיים ביחס לכמות נדרשת של פעולות.

המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיפה בשנת 2011 סקר סיכונים תפעוליים שערך המשרד. ההליך כלל לא התחיל בנושא סיכונים קריטיים, וביניהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מסיכונים סביבתיים וקשיים בביצוע אכיפה. מאז לא ערך המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה כנדרש מנהל סיכונים תפעוליים משרדי. על כן ממילא תוכניות העבודה המשרדיות בתחום האכיפה אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו היה המשרד אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.

הצורך במיסוד עבודת המשטרה הירוקה על מערך מודיעין שיאפשר ניהול מבוסס מודיעין בתחום הפיקוח והאכיפה הכלל-משרדי, חזר ועלה במהלך שש שנים מאז הוחלט על הקמתו בשנת 2012. רק בשנת 2018 החלו הקמת מערך מודיעין וגיבוש תורת מודיעין, אולם ה"מערך" מושתת על תקן חדש

נוסף אחד בלבד, ורוב הפעילות המעשית בנושא מתבצעת על ידי עובדים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ולדברי מנהל המשטרה הירוקה, אגב פגיעה במערך המבצעי שלה.

תחומי אחריות ואי תלות שיקול הדעת של גורמי האכיפה

תפקידו של רכו מקצועי כרגולטור בתחום הרישוי ומתן ההיתרים אינו מתיישב תמיד עם תפקידי הפיקוח והאכיפה המוטלים עליו. הרכזים המקצועיים מקיימים קשרי עבודה שוטפים, פתוחים ומבוססים על שיתוף פעולה דו-שיח מול מפוקחים, בהיותם הגורם האחראי מטעם המשרד לקיום רגולציה. אולם בתפקיד הפיקוח, וביתר שאת באכיפה, נדרשים הרכזים המקצועיים לפעולה נחושה ואף לעומתית מול המפוקחים. ביצוע שני תפקידים אלו, הנבדלים זה מזה במאפייני הקשר מול המפוקחים, בעת ובעונה אחת מעלה חשש כי הרכזים עלולים להתקשות באכיפה מול מפוקחים, לאור הקשרים שנוצרו בהיותם רגולטורים שלהם, ואולי אף להימנע ממנה כליל.

במשרד להג"ס שבה ועלתה הטענה כי יש להנהיג הפרדה ברורה בין תפקיד הרגולטור לבין תפקיד הפיקוח והאכיפה. אולם על אף הקמת תחום הפיקוח במחוזות, שאמור היה ליצור הפרדה זו, לא בוצעה בפועל הפרדה כזו במחוזות. להפך, לא זו בלבד שהרכזים המקצועיים והפקחים במחוז עוסקים בעת ובעונה אחת בהיבטי רגולציה, פיקוח ואכיפה, אלא שריבוי תפקידים זה אף עוגן בשנת 2017 בנוהלי המשרד ובסמכויותיהם. נוסף על כך, תחום הפיקוח התמקד בקידום הפיקוח ולא באכיפה, שאף נפגעה בעקבות צמצום ניכר בתקני אשכול אכיפה.

המשטרה הירוקה, שלמעטים מעובדיה השכלה בתחומים מדעיים רלוונטיים נדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעי מפעלים, ועל כן היא תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע לערוץ אכיפה פלילי. במצב זה, ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נתונה הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות. מציאות זו עלולה להוביל לעירוב שיקולי רגולציה ואכיפה, והדבר אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי ואוטונומיות שיקול הדעת הנדרשת מגורמי אכיפה פלילית.

ההנחיות בנוהלי האכיפה המשרדיים, המקנות שיקול דעת למנהל המחוז בנושא בחירת ערוץ אכיפה פלילי, אינן מתיישבות עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי בין תפקידי הרגולציה והאכיפה ועם התובנות העולות מדוח ביקורת זה לגבי הצורך לבסס את עצמאות שיקול הדעת של המשטרה הירוקה, בייחוד בעניין ההכרעה על פתיחת תיקי חקירה נגד מפעלים.

יכולתה של המשטרה הירוקה למלא את תפקידה באופן אוטונומי וללא תלות במחוזות מותנית בהתמקצעות מפקחיה, אולם הליך זה טרם הושלם, על אף קיומה של החלטת שר בנושא משנת 2012: ישנן רק שלוש משרות מקצועיות, כולן בתפקידי תמיכה משרדיים ולא בתפקידי שטח, וחסרה מומחיות בתחומים נוספים. מיעוט משרות אלה מאפשר למשרד להתמקד רק בתיקי דגל נגד מפעלים. לפי המשרד להג"ס כ-28% מהמפקחים בשטח הם בעלי

השכלה תיכונית בלבד, וגם לשאר המפקחים בשטח אין השכלה מדעית רלוונטית הנדרשת בתפקידם לחקירת מפגעים מורכבים. מתח הדרגות שנקבע לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה לא שונה, ולא התווסף תנאי סף של השכלה אקדמית רלוונטית. הדבר מקשה על המשטרה הירוקה לגייס כוח אדם איכותי ולשמרו.

ליקויים בתיעוד מפגעים ובפעולות אכיפה - נתונים

ליקויים בתיעוד מפגעים סביבתיים

יש פערים ניכרים בין המחוזות במספר המפגעים המדווחים אצלם ובסיווגם לפי דרגת חומרתם, והמחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים מאשר בשאר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר. נתוני מחוז מרכז משקפים באופן אמיתי יותר את היקף המפגעים הקיים בשטחו לעומת נתוני המחוזות האחרים, ומהם ניתן להעריך כי היקף המפגעים הארצי גבוה בהרבה מהמתועד.

אף לא אחד מהמחוזות מסווג מפגעים כחמורים. מערכות המידע במשרד להג"ס כלל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה, והם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל. זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המזורזים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל היותר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע. לפיכך נוהל מפגעים משנת 2009 (להלן - נוהל מפגעים חמורים) אינו מקיים, ומפגעים חמורים אינם מתועדים במערכות המידע כחמורים.

נתונים על מפגעים שטופלו באמצעות הסדרה (ללא אכיפה)

נגד רוב המפגעים כלל אינן מתבצעות אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית (כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים), והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה, ללא כללים אחידים לגבי אופן יישומה. כחצי מהמפגעים המהותיים¹ אף הם אינם נאכפים ומטופלים על דרך ההסדרה, אף שהם ברמת חומרה רגילה או חמורה, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגינם. שיעורים אלו אף גבוהים יותר במחוז דרום (כ-63% מהמפגעים המהותיים); במחוז חיפה (כ-53%); במחוז ירושלים (כ-57%) ובמחוז מרכז (כ-50%). כמו כן, משום שהמחוזות מתעדים באופן חסר את המפגעים הסביבתיים, אין לדעת אם המפגעים שאינם מתועדים מטופלים על דרך ההסדרה ומסולקים או שאינם מטופלים כלל.

1 כל המפגעים למעט מפגעים שנרשמו קלים במקור ושנתרו קלים גם במועד הפקת המידע עליהם.

בשנת 2016 נמצאו שיעורים גבוהים של הפרות משמעותיות² במפעלים בסיווג A (שהם בעלי ההשפעה הסביבתית הגדולה ביותר), ואף על פי כן 55% מהן לא נאכפו, ולא הגיעו אפילו לשלבי אכיפה מינהלית ראשונית, פרוצדורלית - כזו שאינה מענישה את הגורם המפגע או מטילה עליו סנקציה, כגון התראה או שימוע.

הסדרה עשויה להתאים למפגעים טכניים ופשוטים, אולם קיום הליכים מתמשכים של הסדרה או אכיפה מינהלית במפגעים מהותיים, ודיונים ארוכים עם המפוקחים על טיב ההסדרה או על משכה, מעבירים למעוולים מסר כי ההסדרה אינה אלא המשך של המשא ומתן הרגולטורי. מצב זה שבו פעולות האכיפה נגד הפרות משמעותיות ומפגעים מהותיים נעשות בשיעורים נמוכים עד זעומים הוא חמור ביותר, אינו תואם את דרישות נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים, פוגע בהרתעה מול מעוולים סביבתיים ומעביר מסר שלילי לציבור שלפיו ההשלכות הנובעות מביצוע עבירה סביבתית אינן כה חמורות- והוא טעון שינוי מדי.

האכיפה המינהלית היא הכלי המשפטי הראוי להסדרת מפגעים ולסילוקם. לא ברורה ההצדקה לקיומו של שלב קדם-אכיפתי הקרוי במשרד להג"ס "הסדרה", שהוא שלב נפרד מהאכיפה המינהלית, בייחוד לנוכח העובדה שאף שהוא מוזכר בנוהלי המשרד להג"ס הוא אינו מוגדר בהם, לא נקבעו כללים ליישומו והוא נתון לפרשנות המחוזות. במצב זה נוצר מתחם פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כראוי, אינה כפופה לכללים אחידים, ובעיקר - אינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המסמן לכל הגורמים המעורבים את קיומם של הפרה או מפגע סביבתיים, וקיומה של אכיפה ראויה כנגדם.

נתונים על פעולות אכיפה מינהלית

אכיפה מינהלית מתבצעת מלכתחילה בשיעורים נמוכים ברוב המחוזות, והיא הולכת ופוחתת במידה רבה בכל המחוזות עם התקדמות ההליך המינהלי. עולים פערים ניכרים בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעי אכיפה מינהליים. מחוזות דרום וחיפה, שבהם נמצאים מפעלי A רבים, הפיקו שיעור נמוך במיוחד של התראות³. במחוזות ירושלים, צפון וחיפה יש שיעור זניח של שימועים, ובכל המחוזות הופק שיעור זניח של צווים. מחוז ירושלים מסתפק כמעט תמיד רק בהפקת התראות, ובמחוזות דרום, צפון וחיפה קיים שיעור נמוך של אכיפה מינהלית בהתחשב בריכוז הגבוה של מפעלי A בשטחם.

צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים מראים כי המחוזות נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו, ובכל המחוזות אושרה הפקת 114 צווים מינהליים בין שנת 2013 לאמצע 2018, שיעור של 3.2% בלבד מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% בלבד מכלל המפגעים המדווחים).

2 הפרות שהוגדרו משמעותיות על ידי אשכול תעשיות, בהתאם למדדים כמותיים אחידים.

3 שהוא השלב הראשון בהליך האכיפה המינהלי.

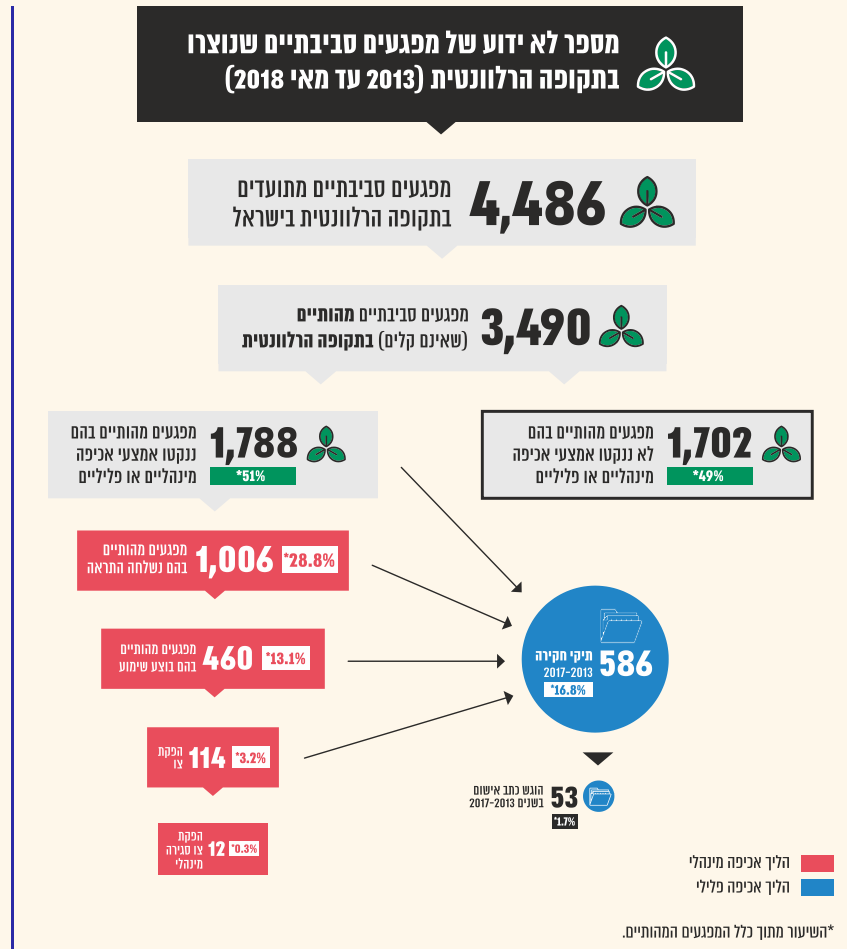
לא מן הנמנע, כי היעדר מדיניות אכיפה ברורה מצד המשרד להג"ס, הכוללת אמות מידה לכל שלבי האכיפה, תרם לחוסר האחידות בין המחוזות ולמיעוט השימוש בכלי האכיפה המינהליים, בייחוד לשיעור הזעום של שימוש בכלי אכיפה חשוב כמו הפקת צו. היעדר מדיניות אכיפה משרדית אחידה בין המחוזות עלול גם להביא לכך שעבריינים סביבתיים, שימצאו כי האכיפה כלפיהם במחוז מסוים חמורה מדי, יעבירו את פעילותם למחוזות אחרים שבהם הם סבורים כי האכיפה חזקה פחות.

נתונים על אכיפה פלילית

הנתונים מלמדים על אכיפה פלילית דלה בכללותה ועל שיעור זעום של מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום. מספר החקירות הפליליות הנמוך ושיעור נמוך ביותר של הגשת כתבי אישום פוגעים בהרתעה מול מעוולים סביבתיים. כמו כן, פערים בין המחוזות בכל הנוגע לשיעור המפגעים שהם מבקשים לפתוח בגינם חקירה מחזקים את הטענה לגבי היעדר אחידות באכיפה בין המחוזות, גם בנושא האכיפה הפלילית.

רובם המכריע של תיקי החקירה בשנים 2014 ועד יוני 2018 (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - שיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו.

קיימים קשיים בחלוקת האחריות לביצוע החקירה בין המחוזות לבין המשטרה הירוקה: הימשכות ההסדרה וההליך המינהלי במחוזות פוגעת בחקירה הפלילית, ביעילותה ובכוח הרתעתה; כאשר התיק מגיע לבסוף להליך פלילי, מתקשים לאתר את חומרי החקירה ואת המידע הרלוונטיים לגביו; במקרים אחרים, לוחות הזמנים הצפופים שנקבעו לביצוע שלבי האכיפה בנוהל מביאים את המחוזות להעביר את הבקשה לפתיחה בחקירה מוקדם מדי למשטרה הירוקה, והיא בתורה ממחרת להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית של המשרד להג"ס, ועלו מקרים שבהם נסגרו תיקי החקירה בשל חוסר בשלות.



כוח אדם בתחום האכיפה במשרד להג"ס

הגורמים העומדים בראש מערך האכיפה של המשרד להג"ס תמימי דעים כי יש פערים גדולים בין האחריות הרבה המוטלת על המשרד להג"ס ובין המשאבים העומדים לרשותו למילוי משימותיו, וכי המצב חריף ביותר בתחום האכיפה הסביבתית. לעומת תחום הפיקוח, אשר תוגבר בחלק מהמחוזות בתקנים ייעודיים לפיקוח, לא תוגבר כלל מערך האכיפה - לא במחוזות ולא במשטרה הירוקה, ואף קוצץ. העלייה בתוצרי הפיקוח מאז הוקם תחום הפיקוח וחוסר היערכות ראוי של המשרד בתחום כוח האדם באכיפה יצרו צוואר בקבוק בשלב האכיפה. מצבת כוח אדם חסרה של הגורמים העוסקים באכיפה סביבתית פוגמת ביכולתו של המשרד להג"ס למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש

השלכות כלכליות ועלויות עתק המושתות על הציבור במדינת ישראל. הפער הקיים בין מצבת כוח האדם והכישורים הנדרשים עבור גורמי האכיפה במשרד להג"ס למצבת כוח האדם ותנאי הסף הקיימים בפועל הוא יסודי ועלול להוביל עד כדי מצב של שבר.

כוח אדם במשטרה הירוקה

אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים חשובים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו גם הם עם הגידול באוכלוסייה ועם התרחבות התעשייה, לא טופלו צרכי המשטרה הירוקה באופן מספק, להתאמת כוח האדם הנדרש למציאות זו. מספר המשרות הכולל במשטרה הירוקה נותר כמעט ללא שינוי במשך שבע שנים, ואף צומצם בשנת 2018 בשני עובדים. המשרד להג"ס אינו מקצה משרות חדשות למשטרה הירוקה, והעובדים הקיימים מבצעים תפקידים נוספים על תפקידם, זאת, בין היתר, בשל החלטת המשרד להקצות תחילה ליחידות אחרות לטובת קידום תחומים אחרים שבסמכותו, לפני קידום תחום האכיפה ולעיתים על חשבוננו, אף שאיתר, כדבריו, כשלים רבים באכיפה. משמעות הדבר היא נסיגה בטיפול בכל הנושאים שבאחריותה.

פיתוח מערך החקירות והמודיעין של המשטרה הירוקה הוגדר צורך אסטרטגי במסגרת שינוי מבני בה, שהחל משנת 2013. אולם השינוי המבני לא נתמך בהקצאת כוח אדם מספקת לביצועו היעיל ולהשגת מטרותיו.

כוח אדם במחוזות

מחסור בכוח אדם הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם.

בשנת 2017 הוקם תחום פיקוח בארבעה מחוזות, ולצורך כך נקבעו 12 תקנים חדשים, אולם חלוקת התקנים של הפקחים במחוזות אינה בהלימה למספר מפעלי A בשטח המחוז או לגודלו.

מחוז דרום משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה ומאופיין בשטחים חקלאיים נרחבים. המחוז מרכז פעילות תעשייתית כבדה, ונמצאים בו רוב שטחי ההטמנה לפסולת ואתרי כרייה וחציבה: במחוז נמצאים כ-42% ממפעלי A (כ-170 מפעלים), ומתוכם כ-20 "מגה" מפעלים (כ-80% מהמפעלים המזהמים ביותר בארץ), אשר צורכים משאבי פיקוח ורישוי מיוחדים. אף על פי כן, הנטל היחסי לעובד בתחום התעשייה במחוז דרום הוא גבוה בהרבה מכל יתר המחוזות. משכך, מחוז דרום מתמקד ב"כיבוי שריפות" ומתקשה לשמור על רצף טיפולי וסדר בפעילותו. לעיתים הוא מאתר עבירה ואינו מטפל בה מפני שעומדים לפתחו נושאים דחופים יותר, והמשאבים המצומצמים העומדים לרשותו משפיעים לרעה על היקף האכיפה הפלילית במחוז.

היבטים משרדיים נוספים בכוח אדם

לפי המשרד להג"ס בחמש השנים האחרונות גדלה מצבת כוח האדם שלו בכללותה במספר זעום של 2.5 תקנים בלבד, ובהערכת מצב אסטרטגית שערך בשנת 2015 הוא ציין כי אחת החולשות של המשרד היא "מחסור במשאבים הנדרשים לביצוע משימות יסוד". פגיעה במצבת כוח האדם של המשרד להג"ס, בייחוד בגורמים העוסקים באכיפה סביבתית, פוגמת ביכולתו למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש השלכות בריאותיות וכלכליות מרחיקות לכת. פגיעה זו מקבלת משנה תוקף נוכח גידול האוכלוסייה, פיתוח התעשייה, והעלייה ברמת החיים שחוותה מדינת ישראל בעשור האחרון, אשר הגדילו את הסיכונים הסביבתיים שעומדים בפניהם היא מתמודדת.

אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות

נתונים בדבר חסרים ביישום חוק רשויות מקומיות

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 מקנה לרשויות המקומיות סמכות לאכיפתן של עבירות ב-19 חיקוקים במגוון תחומים סביבתיים, וקובע כי רשויות גדולות⁴ או איגוד ערים שעיקר עיסוקן שמירה על איכות הסביבה מחויבים לפעול על פיו, בעוד שרשויות קטנות⁵ רשאיות לפעול על פיו (להלן - חוק רשויות מקומיות). במבחן התוצאה מרבית הרשויות המקומיות החריגו את עצמן מתחולתו של חוק רשויות מקומיות באמצעות חריג הנמצא בו⁶, באופן מוחלט או מרובו. לפיכך, החוק כמעט שאינו מיושם, והאכיפה הסביבתית בכללותה חסרה ברוב הרשויות המקומיות: בחלק מהרשויות אין פקחים סביבתיים, וברוב הרשויות שבהן יש פקחים מתבצעת אכיפה דלה; האכיפה באמצעות פעולות חקירה וכמות התיקים הפליליים הן זניחות עד אפסיות, וחלק לא מבוטל מהרשויות גם אינן אוכפות באמצעות קנסות.

לצורך בדיקת מידת יישומו של חוק רשויות מקומיות, גיבש משרד מבקר המדינה שאלון בנושא אכיפה סביבתית, אשר נשלח ל-257 רשויות מקומיות בישראל ועליו השיבו 159 רשויות ומהן 67 רשויות גדולות; מהתשובות עולה כי מתוך הרשויות הגדולות, החייבות באכיפה סביבתית, לכמעט רבע מהן אין פקחים סביבתיים מוסמכים ומכלל הרשויות שענו לשאלון ל-44% אין פקחים סביבתיים מוסמכים.

שינוי התפיסה של תפקיד הפקח ברשות המקומית והפיכתו לגורם אכיפה משמעותי לא חלחלו עדיין בקרב הרשויות המקומיות, והתפקיד נותר פיקוחי

4 עיריות או רשויות מקומיות המונות מעל 20,000 תושבים.

5 עיריות או רשויות מקומיות שבהן פחות מ-20,000 תושבים.

6 בסעיף 11(ב) לחוק רשויות מקומיות.

במהותו. רובן המכריע של הרשויות המקומיות אינן מפעילות סמכויות חקירה ואמצעי אכיפה פליליים אחרים, ובאופן כללי מתקשות באכיפה בהליך פלילי סביבתי, פעולות שהן מטבען מורכבות יותר ודורשות מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית.

הסמכויות שמפעילות הרשויות מתמקדות בפיקוח והטלת קנסות, בעוד שסמכויות החקירה והגשת כתבי אישום, שהן סמכויות מהותיות באכיפה סביבתית אשר יוצרות הרתעה ומקדמות ציות, כמעט שאינן מופעלות: 68% מהרשויות הגדולות ו-80% מהרשויות שהשיבו לשאלון, כלל אינן מפעילות את סמכויות החקירה שחוק רשויות מקומיות הקנה לפקחיהן; רוב הרשויות הגדולות (כ-87%), אשר למרביתן פקחים סביבתיים מוסמכים, לא הגישו כתבי אישום; 40 רשויות מקומיות שענו (כ-26%) אינן מתבצעות שום פעולות תביעה (אף לא בתחומים שאינם הגנת הסביבה), ומתוכן שבע רשויות גדולות. נוסף על כך, 80 מהרשויות המקומיות שענו (כ-50%), ובהן 17 רשויות גדולות, ציינו כי הן אפילו לא הטילו קנסות בגין עבירות סביבתיות.

גורמים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות

מטרתו של חוק רשויות מקומיות היא להקנות להן את הסמכות לאכוף חיקוקים בתחום הגנת הסביבה, וכאמור מטרה זו לא הושגה במרביתן. אולם במהלך השנים מאז חוקק החוק בחר משרד הפנים שלא לנקוט פעולות לקידום יישומו (למעט בסוגיית הכשרת פקחים סביבתיים), אף שהחוק קובע את שר הפנים כשר האחראי לביצועו של החוק. משרד המשפטים לא יישם את המלצה שנכללה בדוח בנושא התביעה הפלילית משנת 2013⁷ (להלן - דוח התביעה הפלילית), שלפיה יפעל היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות.

משרד המשפטים והמשרד להג"ס זיהו קושי מובנה בעבודת הפיקוח של הרשויות המקומיות, המתבטא בתלות הפיקוח בדרג הנבחר ברשות, בכך שאינו חוסה תחת עקרון עצמאות שיקול הדעת ואינו כפוף לגורמי אכיפה פלילית מקצועיים, למרות המלצה בדוח התביעה הפלילית ולפיה יש להרחיב את הנחיית עצמאות התביעה הפלילית של היועמ"ש כך שתכפיף את כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק לעקרון עצמאות שיקול הדעת הקבוע בה. ואולם, המלצה זו לא יושמה על ידי משרד המשפטים, אף שהיועמ"ש אימץ את מסקנות הדוח בשנת 2013. משרד הפנים לא גיבש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות המקומיות העוסק באכיפה סביבתית, ולא קידם את הנושא

7 "הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי - דין וחשבון", יולי 2013, אשר המלצותיו אומצו על ידי היועמ"ש.

מול משרד האוצר, למרות המלצה בעניין זה בדוח חיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי⁸ משנת 2016 ולמרות התחייבות משרד הפנים ליישם את המלצות הדוח.

במהלך השנים שבו ועלו חסמים נוספים אשר הקשו את קידום הטמעת חוק רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות העדיפו ברובן להיותר עם סמכויות מינהליות, ופעלו לפי החרג שמתיר להן חוק רשויות מקומיות, החליטו על אכיפה לפי חוקי עזר, ולא פעלו לפי חוק רשויות מקומיות; כ-40% מהרשויות הגדולות (המחויבות באכיפה סביבתית) שענו לשאלון אוכפות רק חוקי עזר; ב-28 מהרשויות המקומיות שענו לשאלון אין אכיפה סביבתית כלל. נתונים אלו מצביעים על כך שקיים כשל בכל הנוגע להשגת מטרת החוק.

כמו כן קיים קושי משפטי בעניין סמכותו של עובד ביחידה סביבתית אזורית, המעניקה שירותים סביבתיים לכמה רשויות סמוכות, לאכוף בשטחן של כל הרשויות השותפות ליחידה - עובדה המאלצת כל רשות שותפה ביחידה סביבתית אזורית להסמיך ולהכשיר בנפרד פקחים.

ההמלצות העיקריות

אכיפה סביבתית על ידי המשרד להגנת הסביבה

על המשרד להג"ס לפעול ללא דיחוי להשלמת תורת אכיפה משרדית מקיפה ורציפה, אשר תעסוק בכל שלבי האכיפה המינהלית והאכיפה הפלילית שעליהם אחראי המשרד, ולפתח על בסיס תורה זו את נוהלי האכיפה המשרדיים הדרושים. על תורת האכיפה לבסס עקרונות ליישום הליך האכיפה, ולכלול בין היתר: מדרג עבירות, סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עבירות סביבתיות ומטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום האכיפה; אופן הכנת תוכניות עבודה; אמות מידה אחידות לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים; המבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד; אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, סמכויותיהם וכיצד יתנהלו הממשקים ביניהם כך שיווצר הליך אכיפה רציף. עוד יש לכלול בתורת האכיפה מסגרת זמנים מטיובת לכל שלבי האכיפה; הגדרה ברורה ומדידה ככל הניתן של סוגי המפגעים (קל, רגיל וחמור); והמלצות צוות מיוחד שהוקם בנושא מדיניות אכיפה שיוחלט עליהן. עם השלמתה, יש לתקף את תורת האכיפה, להטמיעה בתהליכי העבודה של גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד ולקיים בקרה קפדנית על אופן יישומה, במיוחד במחוזות. במהלך גיבושה של תורת אכיפה, יש גם מקום שהמשרד להג"ס ייוועץ עם משרד המשפטים, בנושאים עקרוניים, וכחלק מההיוועצות על הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, וככל שנדרש היועמ"ש, לתת את דעתם לנתוני האכיפה ולאופן תיעודה כפי שעלו בדוח זה.

8 "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי - דין וחשבון" (2016).

על המשרד להג"ס לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים לקביעת מדדי תפוקות לפעילות אשכול אכיפה והמחוזות ומדדי תוצאה סביבתיים הקושרים בין משימותיהם למטרות וליעדים של המשרד - לערוך על כך בקרה ולוודא את ביצועם הראוי של פעולות אלה.

על המשרד לפעול ליישומה של תורת המודיעין ולהשלמת מערך המודיעין ללא דיחוי. בתוך כך, על המשרד גם לתת את דעתו להקצאת המשאבים הנדרשים לפעילות תקינה ואפקטיבית של מערך המודיעין.

היעדרה של הפרדה בין תפקיד הרגולציה ובין הפיקוח והאכיפה אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי. על המשרד להג"ס לבחון לאלתר קידום של פעולות בתחום המבני-ארגוני ובתחום נוהלי העבודה, אשר יבטיחו הפרדה בין המערך המקצועי בתחום הרגולציה במחוזות לבין המערך בתחום הפיקוח והאכיפה. הקשיים שעלו במהלך השנים בפעילות הצוותים במחוזות הביאו לביצוע שינוי מבני במחוזות, אולם שינוי זה רק החריף את הבעיה; מציאות זו מובילה למסקנה כי על המשרד להג"ס לבחון לאלתר את האופן שבו יבטיח את עצמאות גורמי האכיפה המשרדיים, וליישם פתרון חלופי כמו ריכוז גורמי האכיפה של המחוז באשכול מקצועי ייעודי לאכיפה שפועל במטה המשרד או ליצור הפרדה ארגונית ומקצועית ברורה בתוך המחוז, בין גורמי הרגולציה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה, שיוכפפו מכל בחינה לאשכול אכיפה. לצורך גיבוש פתרון מיטבי בנושא, ראוי כי המשרד להג"ס יסתייע במידת הצורך במשרד המשפטים לצורך קביעת דרכים מתאימות להגברת עצמאות גורמי האכיפה במשרד להג"ס.

נדרשת בחינה של כפיפות המשטרה הירוקה, ובכלל זה בחינת חלופות הכפפה, באופן שיבטיח את עצמאות שיקול דעתה. ההחלטה בדבר פתיחה בהליכים פליליים, לרבות נגד מפעלים שגרמו לזיהום אוויר חמור, צריכה להתקבל על ידי הגורם המוסמך על פי חוק לקיימם תוך כדי הפעלת שיקול דעתו כנדרש. במקרה של מפגעים סביבתיים גורם זה הוא המשטרה הירוקה, וההחלטה יכולה להתקבל תוך היוועצות מקצועית עם מנהל המחוז, ונוהלי האכיפה של המשרד צריכים לשקף זאת.

דוח התביעה הפלילית המליץ להרחיב את הנחיית היועמ"ש בנושא עצמאות התביעה הפלילית כך שתבהיר את הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק להנחיה. לפיכך על משרד המשפטים לפעול ליישום המלצה זו או לבחון חלופה אחרת שתסייע לקדם את אי-תלות שיקול הדעת של כלל גורמי האכיפה הפליליים, לרבות המשטרה הירוקה.

התמקצעות מפקחיה וחוקריה של המשטרה הירוקה היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על יכולתה לבנות יכולות מקצועיות בחקירת מפגעים מורכבים נגד מפעלים ועל יכולתה לשמור על אי-תלות מקצועית כמצופה מגוף אכיפה מקצועי. על המשרד להג"ס להשלים בהקדם את הליך השינוי המבני במשטרה הירוקה, בהתאם להחלטת הנהלתו עוד משנת 2012, ולבחור בחלופה מתאימה להפרדה ארגונית בין תפקיד הרגולציה ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה בתקנים הקיימים כבר היום, ליישמה ולקיים בקרה אחר הטמעתה.

כחלק מגיבוש תורת האכיפה המשרדית, על המשרד להג"ס להבהיר את חלוקת האחריות בין המחוזות והמשטרה הירוקה בכל הנוגע לפעולות ולמסמכים שנדרשים בתיק החקירה; לקבוע אמות מידה ברורות, מדידות ככל שניתן, ואחידות להפעלת כלי האכיפה השונים; ולפשט ככל שניתן את תהליכי העבודה כדי להקל ביצוע של אכיפה מינהלית ופלילית.

על המשרד להג"ס למפות את הקשיים המשפטיים, הפרוצדורליים והאחרים המקשים לטענתו על שימוש תכוף יותר בכלי אכיפה כמו הפקת צווים, ולבחון חלופות להתמודדות אפקטיבית עם דרישות הדין הקשורות להפקתם. על המשרד לוודא כי המחוזות מתעדים לא רק את קיומם של כלל מפגעים הסביבתיים, אלא גם את כל הפעולות ואת כל צעדי האכיפה שהם נוקטים בגינם לאורך כל הליך האכיפה.

אם המשרד להג"ס סבור שנדרש שלב של הסדרה לגבי סוגי מפגעים מסוימים, קלים או חמורים ככל שיהיו, עליו לשלב את ההסדרה כחלק מההליך המינהלי הרשמי, באופן מפורט ואחיד: להגדיר את סוגי המפגעים שבהם תתאפשר באופן חריג הסדרה, שתהא בכל מקרה חלק מההליך המינהלי; במקרים שמצדיקים הסדרה - לקבוע כי במועד הדיווח על מפגע יוחל בהליך אכיפה מינהלי רשמי; תיעוד המפגעים, אופן הסדרתם, לוחות הזמנים ואת תוצאות ההסדרה במערכות המידע המשרדיות; וקביעת נהלים בנושא אמות מידה אחידות המגבילות את המקרים שבהם תתאפשר הסדרה.

תחום אחריותו העיקרי של המשרד להג"ס הוא שמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור, ושטחי פעולתו וסמכויות ממקדות את תחומי אחריותו של המשרד בנושאים סביבתיים. משכך, בבואו להפעיל סמכויות אכיפה, המשרד להג"ס נדרש להתמקד בשיקולים הנוגעים להגנת הסביבה, שהם תחומי הליבה המשרדיים שלו, ולהימנע ממתן משקל יתר לשיקולים הנוגעים לתחומי אחריותם של משרדים אחרים, בוודאי משקל כזה שהופך את השיקול הסביבתי למשני. על השר להג"ס ועל מנכ"ל המשרד להג"ס לפעול ברוח זו ולהבטיח כי גם המשרד ועובדיו יפעלו לאור עיקרון זה, במכלול תפקידיהם, וביתר שאת בנוגע לאחריות המשרד לאכיפה סביבתית.

על המשרד להג"ס לבחון מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום האכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לשאר תחומי אחריותו של המשרד. עוד על המשרד להג"ס למפות בהקדם את הפערים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי האכיפה הסביבתית, ולגבש תוכנית לגישור פערים אלו בתיאום עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה. במקרה של מחלוקת ביניהם יש להביאה בפני הממשלה כדי שתוכל להכריע בה.

על משרד האוצר לבסס את החלטותיו בנושא כוח אדם במשרד להג"ס על מכלול ההיבטים הכלכליים הרלוונטיים, לרבות ההוצאות הכלכליות הניכרות בתחומים שונים (בריאות, טיהור קרקעות, פינוי אשפה מאתרי פסולת פיראטיים, טיהור מקורות מים וניקוי חופים) המושתות בפועל על הציבור ועל מוסדות המדינה בעקבות פעילות עבריינית סביבתית מסוגים שונים. יש מקום שבמערך השיקולים של משרד האוצר תעמוד המציאות ולפיה במשך שנים

התהווה פער בין הנורמות החוקיות המחייבות בדיני הג"ס לבין היקף האכיפה ורמתה, כמשתקף בדוח זה. פער זה נוגע במישרין בסוגיית שלטון החוק בישראל.

אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות

מעורבותו של משרד הפנים בפיקוח ובקרה על יישומו של חוק רשויות מקומיות נדרשת במציאות שבה הרשויות המקומיות אינן מיישמות אותו במשך שנים, ולעיתים אף אינן אוכפות כלל את דיני הגנת הסביבה. באיזון הנדרש בין אוטונומיה של רשויות מקומיות אל מול הגנה על האינטרס הלאומי הציבורי והבטחת סטנדרט מינימלי בתפקודן בתחום ההגנה על הסביבה גוברות במקרה זה חשיבות הבקרה המרכזית ומעורבות משרד הפנים.

החרגתן של רוב הרשויות המקומיות את עצמן מתחולתו של חוק רשויות מקומיות אינה יכולה להיוותר ללא כל פעולה מצד משרד הפנים. יש מקום לבחינת הנושא, שתיעשה בהקדם על ידי משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי ובשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים, ובמסגרתה ראוי לבדוק האם יש מקום ליזום שינוי בחקיקה, אשר יצמצם את השימוש בחריג לחוק ויקדם פתרונות נדרשים נוספים. אם בחינה כזו לא תקודם בהקדם, הרי שנדרשת פעולה רגולטורית יזומה בהובלת משרד הפנים לבדיקת הגורמים לאי-יישומו של חוק רשויות מקומיות, לגיבוש פתרונות נדרשים לשינוי המצב בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים ליישומם ולביצוע בקרה על התהליך.

על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית המשרד הממונה על חוק רשויות מקומיות שעליו תוטל האחריות לקידום יישומו, ואם יחליטו להעבירו לאחריות המשרד להג"ס, עליהם להביא בהקדם לתיקונו. עד אז מוטלת על משרד הפנים האחריות לפעול ללא דיחוי ליישומו: עליו להוביל, ללא דיחוי, הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות, שבו יהיו שותפים גם משרד המשפטים והמשרד להג"ס. בהתאם למסקנות שאליהן יגיעו המשרדים, עליהם לגבש פתרונות משפטיים או אחרים הולמים. על משרד הפנים לפעול ליישומם המלא, בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים.

יש מקום לכך שמשרד הפנים, בשיתוף המשרד להג"ס, יגבש מודל יישום אפקטיבי יותר עבור הרשויות המקומיות הקטנות, למשל באמצעות אכיפה שיתופית, יבנה תמריצים לכך ויקדם באופן אקטיבי מהלך זה.

כדי לקדם את המשילות ברמות המוניציפלית והלאומית, יש מקום שמשרד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף המשרד להג"ס, יבחנו בחיוב את האפשרות ליזום ולהוביל מהלך להכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות, בדומה למדריך לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ברשויות המקומיות בנושא "מדיניות אכיפה" (להלן - מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה או המדריך). על משרד הפנים גם לקיים בקרה על יישום מדריך המדיניות בקרב הרשויות והטמעת השינוי בתפיסת הפקח הסביבתי ברשות.

סיכום

מדינת ישראל היא מדינה מפותחת, המאופיינת בנתוני צריכה גבוהים, בשטח גיאוגרפי קטן, בשיעור גבוה של גידול אוכלוסין ובתעשייה מזהמת. נתונים אלו מגבירים את הסיכונים ואת האתגרים הסביבתיים שעומדים בפני ישראל, ומחייבים הובלה ויישום של מדיניות שתתמודד עימם. מערך אכיפה יעיל של דיני הג"ס מהווה נדבך חשוב והכרחי ביישום מדיניות סביבתית שאמורה להביא לצמצום הסיכונים והנזקים הסביבתיים. אכיפה סביבתית בישראל מתבצעת על ידי גורמי אכיפה שונים שהוסמכו לכך על פי חוק, ובהם המשרד להג"ס והרשויות המקומיות. אכיפה זו נמצאת בליבת האחריות של המשרד להג"ס, ופעילותו בעניין זה מתבצעת הן באמצעות מחוזותיו והן באמצעות יחידות המטה שלו ויחידותיו הארציות, כגון המשטרה הירוקה.

הביקורת בנושא זה העלתה כמה ליקויים יסודיים בפעילות האכיפה המינהלית והפעילית של המשרד להג"ס: המשרד לא קבע תורת אכיפה או מדיניות אכיפה סדורות הכוללות אמות מידה וסדרי עדיפויות לאכיפה; המשרד אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו בתחום האכיפה ואינו מגדיר מדדי תוצאה. במחוזות נמצא כי קשרי עבודה שוטפים של הצוותים במחוזות עם מפוקחים בשלב הרגולטורי, מקשה עליהם לעבור למצב של אכיפה ויחסים לעומתיים עימם, ולעיתים המחוזות נרתעים מלקיים פעולות אכיפה נגד מפעלים חזקים. אף על פי כן, פעילות הפיקוח והאכיפה של מחוזות המשרד לא הופרדה מפעילותם הרגולטורית; המחוזות גם מתקשים לגבש תשתית ראייתית בתיקים סביבתיים בלוחות זמנים אפקטיביים. במשטרה הירוקה, מערך המפקחים לא התמקצע דיו. מצב זה מגביל את יכולתה המקצועית של המשטרה הירוקה להתמודד עם תיקים מורכבים המחייבים ידע מדעי, משמר את תלותה המקצועית במחוזות, ומוביל אותה להתמקד בתיקים פחות מורכבים מדעית, כמו תיקי ניקיון ופסולת. הקמת מערך מודיעין במשטרה הירוקה עודנה בקו הזינוק ומערך החקירות הוקם חלקית בלבד.

אחד הכשלים הבולטים בפעילות האכיפה של המשרד הוא מיעוט האכיפה הפעילית והסתפקות בהסדרת המפגע ובאכיפה מינהלית מוגבלת, ולפיכך הסיכוי שגורם מזהם יענש בחומרה הוא נמוך. נוסף על כך, הגברת פעולות הפיקוח הובילה לתפקוד משרדי בלתי מאוזן, שלפיו המערך האכיפתי, המאופיין כאמור בחולשות, מתקשה לממש פעולות אכיפה למול הממצאים הרבים שעלו מפיקוח מוגבר זה ואשר מחייבים אכיפה. כל אלו פוגעים בהרתעה נגד מעוולים סביבתיים, מעביר לציבור מסר שלילי ולפיו הפוגע בסביבה, ככל שיאותר, אינו נושא כראוי בתוצאות מעשיו דבר המגביר את הכדאיות שבזיהום. הנהלת המשרד להג"ס מודעת זה שנים לחולשות מערך האכיפה, ואף שבשנת 2013 הזדמנה למשרד שעת כושר לערוך שינויים נדרשים במערך זה היא הוחמצה, כשתחומי אחריות אחרים שעליהם הוא מופקד, כמו רגולציה ופיקוח, קודמו, בעוד שתחום האכיפה נדחק ונותר מאחור.

בביקורת על פעילות האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות הועלו ליקויים וחסמים המכשילים את יישומן של הוראות חוק רשויות מקומיות, ובהם בעיקר: היעדר גורם מתכלל ומשיכת ידיו של משרד הפנים מהאחריות ליישומן של חוק זה; פגיעה באי-תלותו של מערך הפיקוח והאכיפה הפלילית ברשויות; קשיים משפטיים הנוגעים ליחס בין חקיקה סביבתית ראשית לבין חוקי עזר ולחלוקת סמכויות האכיפה בין הרשויות, אשר הביאה רשויות מקומיות רבות להימנע מאכיפה לפי חוק רשויות מקומיות ולהעדיף אכיפת חוקי עזר המקנים סמכויות ענישה קלות יותר; וכישורי פקחים דלים לנוכח מורכבות התחום הסביבתי.

כדי לשכלל את הטיפול הציבורי באכיפה סביבתית על המשרד להג"ס, שנושא חשוב זה נמצא כאמור בליבת אחריותו, לקדם ללא דיחוי מהלכים משמעותיים לתיקון הליקויים שעלו בביקורת זו, לרבות גיבוש תורת אכיפה משרדית אשר תיתן מענה לבעיות הקיימות; לשפר את תהליכי עבודת גופי האכיפה במשרד; ולקדם את האכיפה המינהלית והפלילית. על המשרד גם לקיים בקרה שוטפת על הטמעת עקרונות העבודה שבתורת האכיפה - במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד הרלוונטיות - וכן לקיים הליך סדור של הפקת לקחים כדי לטייב ככל האפשר את הליכי עבודתו בנושא חשוב זה.

בעניין האכיפה הסביבתית הנעשית על ידי הרשויות המקומיות נדרשת פעולה נמרצת בהובלת משרד הפנים ובשיתוף משרד המשפטים והמשרד להג"ס: על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית האחריות ליישום חוק רשויות מקומיות בנושא; על משרד המשפטים להוביל ללא דיחוי הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות, שבו יהיו שותפים גם משרד הפנים והמשרד להג"ס, ולגבש פתרונות משפטיים הולמים אשר ייושמו על ידי משרד הפנים; ועל המשרד להג"ס להבהיר באופן סדור ופומבי את חלוקת האחריות בענייני אכיפה סביבתית בינו לבין הרשויות המקומיות. יש מקום לכך שהמשרדים האמורים גם יזמו ויובילו הכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית אשר יסייע לרשויות המקומיות בביצוע תפקידן בנושא, ולנקוט את הפעולות הדרושות להטמעתו וליישומו בשטח.

דיני הג"ס מטילים על המשרד להג"ס ועל הרשויות המקומיות אחריות לאכיפה סביבתית בישראל, אולם התנהלותם לאורך השנים מקשה, ולעיתים מכשילה, את יישומו של מערך החקיקה הסביבתית בישראל, ומביאה לפגיעה ניכרת במשילות בתחום ההגנה על הסביבה. שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה הסביבתית השונים, וכן בין משרדי הג"ס, הפנים, המשפטים והאוצר, יחד עם מתן עדיפות גבוהה לטיפול בנושא האכיפה סביבתית - חיוניים מאוד להשגת היעדים בתחום חשוב זה ולהתמודדות ראויה עם האתגרים הסביבתיים לסוגיהם שעימם מתמודדת המדינה, ויפה שעה אחת קודם.

מבוא

מדינת ישראל נחשבת מדינה מפותחת, המאופיינת בנתוני צריכה גבוהים, בשטח גיאוגרפי קטן ובשיעור גבוה של גידול אוכלוסין בהשוואה למדינות המפותחות ובתעשייה מזהמת. נתונים אלו מחייבים מערך אכיפה יעיל של דיני הגנת הסביבה בישראל (להלן - דיני הג"ס), אשר יתמודד עם האתגרים הסביבתיים בישראל, ובכלל זאת יסייע בהטמעת נורמות סביבתיות בקרב הציבור והתעשייה, יצמצם נזקים סביבתיים הכרוכים בגידול אוכלוסין ובפיתוח מואץ וישמר את משאבי המדינה.

דיני הג"ס כוללים תחומים רבים, למשל: שמירה על משאבי מים, ים, חופים, קרקע ואוויר; פינוי פסולת וחומרים מסוכנים; שמירת ערכי הטבע; פיתוח מול סביבה⁹. ההגנה על הסביבה חשובה לבריאות האדם, החי והצומח, לאיכות החיים, לשמירה על משאבי טבע ולכלכלת המדינה.

בעשור האחרון התרחשו במדינה שינויים ניכרים בדיני ההגנה על הסביבה ואכיפתם, ובמסגרתם הורחבו סמכויות הפיקוח והוקנו סמכויות חקירה למפקחי המשטרה הירוקה, שהיא זרוע האכיפה הפלילית במשרד להג"ס, ולרשויות המקומיות. נוסף על כך, ישראל הצטרפה בשנת 2010 לארגון המדינות המפותחות (להלן - OECD) אשר מציב למדינות החברות בו סטנדרטים גם בתחומי ההגנה על הסביבה.

המשרד להגנת הסביבה¹⁰ (להלן - המשרד להג"ס או המשרד) נושא באחריות לניסוח מדיניות סביבתית ארצית משולבת וכוללת, וכן לפיתוח אסטרטגיות תקנים וקדימויות להגנת הסביבה. המשרד הוא הגוף העיקרי, אך לא היחיד, האחראי לאכיפת דיני הג"ס בישראל (ראו להלן). במהלך העשור האחרון חוותה ישראל תנופת חקיקה בתחום הסביבתי¹¹, חלקה מהפכנית המתבטאת למשל בחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, אשר הגדילה את אחריותו של המשרד להג"ס לתחומי אכיפה חדשים, הרחיבה תחומים קיימים והרבתה את מספר המקרים הניתנים לאכיפה באמצעות הצגת כלי אכיפה חדש - עיצומים כספיים. גם גידול אוכלוסין בשיעור של יותר מ-22% בעשור האחרון¹² הגביר, מטבע הדברים, את האתגרים שעומדים על פניו מתמודדים גורמי האכיפה הסביבתית של

9 בדוח זה המונח דיני הגנת הסביבה כולל חקיקה ראשית ומשנית, חוקי עזר ורגולציה סביבתית. לשעבר, המשרד לאיכות הסביבה.

10 חקיקה, לרבות: (1) חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; (2) חוק להסדרת הטיפול באריות, התשע"א-2011; (3) חוק לטיפול סביבתי בציד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012; (4) חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011; (5) חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008; (6) חוק הגנת הסביבה (המוזהם משלם) (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008; (7) חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה - חובות דיווח ומרשם), התשע"ב-2012; (8) חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016; (9) חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד-פעמיות, התשע"ו-2016. זאת כמו, נוסף על אכיפת חיקוקים שקדמו לעשור האחרון.

12 לפני נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית ישראל נאמדת נכון לסוף ספטמבר 2018 במעל ל-8.92 מיליון איש, בעוד שבשנת 2008 מנתה אוכלוסיית ישראל 7.3 איש - עלייה של כ-22%.

המשרד, למשל בתחומי הפסולת, הזיהום שמקורו בכלי רכב, השמירה על שטחים פתוחים ומפגעי רעש.

המשרד להג"ס פועל באמצעות מטה ראשי שישה מחוזות: צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום (להלן - המחוזות)¹³. כל מחוז אחראי, בין היתר על התחומים האלה: יישום המדיניות הסביבתית כפי שנקבעה במטה המשרד להג"ס; ניסוח דרישות והתניות סביבתיות ברישיונות עסק; הדרכת הרשויות המקומיות לגבי אחריותן הסביבתית; ליווי והכוונה של היחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות ושל איגודי ערים להגנת סביבה¹⁴; יזום פרויקטים סביבתיים במחוזות; פיקוח ואכיפה של חוקי איכות הסביבה ברשויות המקומיות¹⁵. על פי המבנה הארגוני של המחוזות, הפעילות של כל מחוז מתבצעת באמצעות ענפים מקצועיים, במקביל ליחידות המטה של המשרד, ובראשם עומדים רכזים מקצועיים (להלן - רכו מקצועי), ובהם רכזים בענפי אוויר, מים, חומרים מסוכנים, תשתיות, שפכים, פסולת ואכיפה. כל אחד מהרכזים המקצועיים במחוז כפוף מהבחינה המקצועית ליחידת המטה ומן הבחינה המינהלית למנהל המחוז.

מטה המשרד להג"ס בנוי מכמה אשכולות מקצועיים, ובהם אשכול תעשיות, אשכול משאבי טבע ואשכול פיקוח ואכיפה (להלן - אשכול אכיפה), שבתחומי אחריותו הנחיית המחוזות בעבודת הפיקוח והאכיפה; קיום הכשרות; ביצוע בקרה על תוכנית עבודה ויישום הפיקוח והאכיפה המינהלית והפלילית. האשכול אחראי גם לקידום האכיפה הפלילית, וסמנכ"ל בכיר לאכיפה, שעומד בראש האשכול, אחראי לביצוע תוכנית העבודה הכוללת של המשרד בתחומי פיקוח ואכיפה.

אכיפה סביבתית מתבצעת על ידי גורמי אכיפה שהוסמכו לכך על פי חוק, לרבות גורמים במשרד להג"ס ומחוץ לו, וגורמים ברשויות המקומיות המחזיקים בסמכויות אכיפה מוגדרות בתחום ההגנה על הסביבה. חלק מגורמים אלו אחראים גם להיבטים בפיקוח, שהוא מנגנון איסוף המידע על אופן יישום הרגולציה והעמידה בה. המשרד להג"ס מקיים פיקוח בעיקר באמצעות הצוותים במחוזות המפקחים באופן שוטף, יזום או במסגרת הליך קבלת רישיון או היתר. האכיפה היא השלב הבא, שבמסגרתו מוציאים לפועל את הוראות הרגולציה באמצעות הפעלת סנקציות, בהתאם למידע שנאסף בשלב הפיקוח. אכיפה מתבצעת במקרה של מפגע הגורם בפועל נזק סביבתי או במצב שבו מפעל, עסק, רשות מקומית או אדם מפירים כללים סביבתיים¹⁶, שהם אמורים לעמוד בהם, אף אם טרם נגרם נזק סביבתי (להלן - הפרה סביבתית).

13 נוסף על כך קיימת יחידה של המינהל האזרחי הפועלת ביהודה ושומרון המונחת בהיבטים מקצועיים על ידי המשרד להגנת הסביבה.

14 ברשויות המקומיות פועלות יחידות סביבתיות שהן הזרוע המקצועית המקומית בתחום הגנת הסביבה: 28 יחידות סביבתיות מקומיות ו-23 יחידות סביבתיות אזוריות המשותפות לכמה רשויות מקומיות. בנוסף פועלים 10 איגודי ערים סטטוטוריים לאיכות סביבה.

15 במישור זה פועלים במשרד אגפים ומחלקות העוסקים בטיפול בנושאים הסביבתיים המקצועיים, במנגנון המינהלי ובקשרי גומלין עם האזרח.

16 כמו תנאים סביבתיים הרשומים למשל ברישיון העסק, בהיתר פליטה, בתקנות ובחוק.



הוראות הדין מעניקות
 סמכויות לביצוע שני
 סוגי אכיפה סביבתית:
 (1) אכיפה מינהלית,
 שמטרתה העיקרית
 למנוע נזק סביבתי,
 באמצעות הסדרת
 מפגעים והסרתם
 באופן יעיל ומהיר;
 (2) אכיפה פלילית,
 שמטרתה לחזק את
 הענישה וההרתעה
 מפגיעה בסביבה

הוראות הדין מעניקות סמכויות לביצוע שני סוגי אכיפה סביבתית: (1) אכיפה מינהלית, שמטרתה העיקרית למנוע נזק סביבתי, באמצעות הסדרת מפגעים והסרתם באופן יעיל ומהיר; (2) אכיפה פלילית, שמטרתה לחזק את הענישה ואת ההרתעה מפגיעה בסביבה¹⁷. אופן יישומה של האכיפה המינהלית נתון לשיקול דעת גורמי האכיפה יותר מאשר ביישום האכיפה הפלילית.

האכיפה המינהלית, שמטרתה כאמור להביא להפסקת העבירה ולהסיר את המפגע, מתבצעת בדרך כלל על ידי צוותים מינהליים הפועלים במחוזות. אלה שולחים התראות, מקיימים שימועים ומוציאים צווים מינהליים, דוגמת צו הפסקת פעילות, צו ניקוי, צו סילוק מפגע סביבתי או צו פינוי רעלים (להלן - צו מינהלי). דוגמה לסנקציה מינהלית היא הטלת עיצום כספי על ידי גורמי מטה במשרד להג"ס¹⁸.

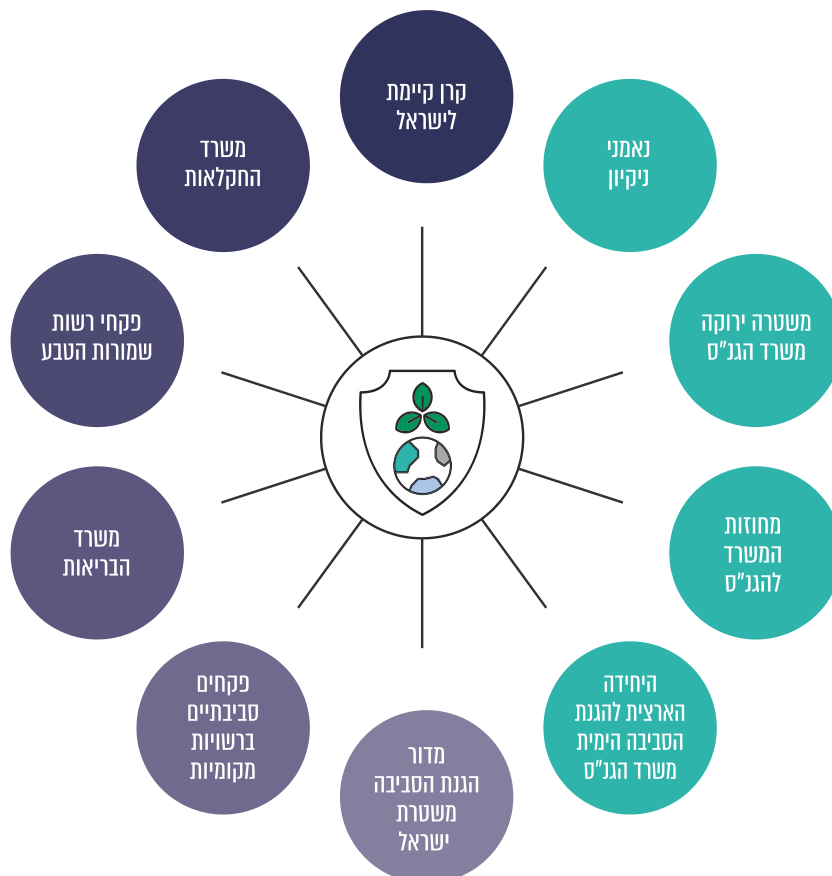
האכיפה הפלילית, שתפקידה להרתיע ולהעניש, יכולה להתבצע נגד אדם, חברה פרטית, חברה ציבורית, רשות מקומית או נושא תפקיד בהם. אכיפה פלילית של דיני הג"ס מורכבת משלושה שלבים ומערבת גורמים ציבוריים ופרטיים רבים:

1. השלב הראשון הוא פיקוח ובקרה רציפים על עמידה בתנאי השונים של הרגולציה הסביבתית. בשלב זה עוסקים גורמים שונים במשרד להג"ס ומחוץ לו. העיקריים שבהם מפורטים בתרשים 1:

17 א' טל, "תורת האכיפה - המשרד לאיכות הסביבה אשכול אכיפה ירושלים", טיוטה סופית לקראת הפצה (אוקטובר, 2003) (להלן - טיוטת תורת האכיפה).

18 מן הבחינה המשפטית, האכיפה המינהלית כפופה לכללי המשפט המינהלי.

תרשים 1: גופים מרכזיים בעלי סמכויות אכיפה בתחומי ההגנה על הסביבה



מקור: משרד מבקר המדינה

2. השלב השני הוא החקירה הפלילית. הפיקוח והבקרה עשויים להביא לגילוי מפגעים והפרות חוק שיצדיקו פתיחה בחקירה פלילית. המשטרה הירוקה היא הגורם הבולט בשלב זה, ועיקר סמכויותיה מעוגנות בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011¹⁹. המשטרה הירוקה מחזיקה הן בסמכויות פיקוח, כגון: דרישת הזדהות, נטילת דגימות ועריכת מדידות, והן בסמכויות אכיפה, כגון: הסמכות לחקור כל אדם הקשור לעבירה או שיש לו ידיעות עליה, הסמכות לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה, מתן הודעות תשלום קנס והוצאת צווי ניקוי. המשטרה הירוקה מנהלת תיקי

חקירה הנפתחים ביוזמתה או בעקבות בקשות לפתיחת תיקי חקירה מהמחוזות.

3. בשלב השלישי מכינים גורמי האכיפה תיק תביעה לקראת העמדה לדין. בהתאם לגורם אשר חקר את העבירה וסעיף העבירה, הגורמים המנהלים את השלב הזה יכולים להיות הלשכה המשפטית של המשרד להג"ס²⁰, תובעים ברשויות המקומיות והעיריות²¹ ובהיקף מצומצם יותר, בתיקים פליליים נבחרים או בתיקים אזרחיים - הפרקליטות. התביעה הרלוונטית מגישה כתב אישום ומנהלת הליכים פליליים בבתי משפט בערכאות שונות, לרבות בבתי משפט לעניינים מקומיים במקרה שהתובעת היא הרשות המקומית.

נוסף על כך יש לציין כי גם אזרחים וארגונים סביבתיים יכולים לבצע אכיפה סביבתית. מדובר באכיפה אזרחית באמצעות תביעות נזיקות²² או תובענות ייצוגיות²³, למען תועלת הציבור²⁴.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד אוגוסט 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של אכיפה בתחומי הגנת הסביבה, לרבות היבטים הנוגעים לביצוע אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, ובקרה על יעילותן. הביקורת נערכה באגפים שונים במשרד להג"ס, במחוזות דרום ומרכז במשרד ובמשטרה הירוקה. כמו כן, נבחנה האכיפה הסביבתית בידי הרשויות המקומיות בישראל באמצעות שאלון שנשלח אליהן. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים. עדכונים בכמה נושאים נעשו עד ינואר 2019. בשל היקף היריעה, דוח זה לא יעסוק בשלב התביעה וניהול ההליכים בבתי המשפט.

- 20 הלשכה המשפטית במשרד להג"ס מנהלת תיקים סביבתיים בעיקר באמצעות עורכי דין במיקור חוץ, אשר היועץ המשפטי לממשלה ייפה את כוחם להיות מייצגי מדינה בערכאות.
- 21 לעיתים גם הרשויות המקומיות מנהלות תיקים משפטים באמצעות עורכי דין במיקור חוץ.
- 22 דוגמאות לתביעות אזרחיות הן תביעות לפי חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, לפי חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, או לפי פקודת הניקיון [נוסח חדש]. במקרים מסוימים החוק מאפשר לאדם פרטי או לארגון להגיש קובלנה פלילית.
- 23 לפי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006. החוק מאפשר לאדם, לרשות הטבע והגנים ובמקרים מסוימים לארגונים סביבתיים להגיש בקשה לתובענה ייצוגית בעניין מפגע סביבתי נגד גורם מפגע.
- 24 א' קרסין, **רגולציה - מתאוריה למעשה**, האוניברסיטה הפתוחה, מהדורה זמנית (2018) (להלן - קרסין), עמ' 430.

אכיפה סביבתית על ידי המשרד להגנת הסביבה



רשויות אכיפת החוק
נדרשות לקבוע סדרי
עדיפויות לפיקוח
ולאכיפה בהתאם
למדיניות ברורה
ולהגדיר עקרונות
בהפעלת האכיפה

קשיים וחסמים רוחביים באכיפה סביבתית

תורת האכיפה הסביבתית

המשרד להג"ס מופקד על הרגולציה הסביבתית בישראל, ואחד מתפקידיו העיקריים הוא לפקח על קיום דיני הגנת הסביבה בכלל ועל עמידה בתנאים של הרגולציה הסביבתית בפרט, ולאכוף אותם. מדובר במנגנון לאיסוף מידע לגבי אופן יישום הנורמות והתנאים שנקבעו ומידת הציות להם, והאכיפה היא יישום הנורמות והתנאים באמצעות הפעלת סנקציות, בהתאם למידע שנאסף בהליך הפיקוח. מנגנון הפיקוח והאכיפה מיועד לעודד, בין היתר, ציות לחוק ולהטמיע בקרב הציבור את קיומם של כלל, תקן או נורמה סביבתיים שעליו לעמוד בהם.

תורת אכיפה משרדית

פיקוח והטלת סנקציות על ידי המדינה, בכל תחום שהוא, דורשים עמידה בערכי היסוד של השיטה המשפטית הנהוגה בישראל, אגב מציאת האיזון בין הצורך להרתיע ולהשיג ציות מרבי לבין הכרה במשאבים המוגבלים המוקצים לכך. לפיכך נדרשות רשויות אכיפת החוק לקבוע סדרי עדיפויות לפיקוח ולאכיפה בהתאם למדיניות ברורה ולהגדיר עקרונות בהפעלת האכיפה (להלן - מדיניות אכיפה או תורת אכיפה). בג"ץ עמד על הצורך של רשות בעלת סמכות לפי חוק (להלן - הרשות המוסמכת) לקבוע מדיניות אכיפה באומרו: "התפקיד של אכיפת החוק מוטל על הרשויות המוסמכות של המינהל הציבורי... בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים. לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים"²⁵.

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אשר מסדיר את אופן הפעלת כל החוקים הפליליים, קובע כי לגורמי האכיפה, החקירה או התביעה שמור שיקול דעת מקצועי להימנע מחקירה או מהעמדה לדין במקרים מסוימים²⁶. בהקשר זה קבע היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) בהנחייתו מס' 4.1002 מיום 1.12.85, בעניין "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין", כי החלטה לגבי חקירת תלונה בדבר עבירה או ידיעה

25 בג"ץ 551/99, שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1)112, עמ' 125 (2000).

26 חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

על עבירה שהגיעה בדרך אחרת תהיה מונחית על ידי מדיניות הנקבעת באופן מרכזי.²⁷

בשנת 2014 פרסם ה-OECD מסמך המרכזי 11 עקרונות לפרקטיקה מיטבית בתחומי הפיקוח והאכיפה הרגולטורית, במטרה לסייע למדינות החברות בארגון לייעל את הפיקוח ולפתח מדיניות אכיפה של רגולציה (להלן - עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית או עקרונות ה-OECD). עם עקרונות אלה נמנה גם העיקרון שלפיו יש לקבוע מטרות ויעדים עקיבים ולטווח ארוך לתחומי הפיקוח והאכיפה, לגבש מדיניות אכיפה ומבנה ארגוני המותאמים להשגתם, ולהגדיר בבירור את סמכויות הפיקוח והאכיפה ואת אופן מימושן.²⁸

עקרונות לקביעת מדיניות אכיפה מפורטים לדוגמה במדריך לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ברשויות המקומיות בנושא "מדיניות אכיפה" שמפרט אמות מידה ועקרונות שעליהם הרשויות המקומיות צריכות להתבסס בבואן לקבוע מדיניות אכיפה (להלן - מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה או המדריך)²⁹. משרד המשפטים נמנה עם מובילי המהלך לגיבוש המדריך, ונציגו בוועדה שגיבשה את המדריך ציין בו כי "אכיפה שלטונית - בכל תחום שהוא - חובה עליה שתהא מושכלת, יעילה ואפקטיבית. אכיפה בלא כיוון ובלא מצפן ערכי - נגזר דינה להיות שרירותית, אקראית ומעוררת חשדנות... הערובה לקיומה של אכיפה ראויה... היא קיומה של מדיניות אכיפה כתובה עלי ספר המיושמת בפועל. מדיניות אכיפה ראויה היא זו שגובשה מתוך ראייה מקיפה וכוללת של כלל העברות והנתונים הרלוונטיים".³⁰

המדריך מפרט גם את העקרונות לקביעת מדיניות אכיפה ומתאר את הליך גיבושה בשלושה שלבים עיקריים, הכוללים שלבי משנה:

- 27 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין", מס' 4.1002, מיום 1.12.85, כפי שעודכנה מאז.
- 28 עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית (2014) (*OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*) (להלן - עקרונות ה-OECD). ניתן לעיון ברשת האינטרנט https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en. ראו למשל עמ' 4, 37, 55.
- 29 "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה - חוברת הדרכה" (דצמבר, 2015) (להלן - מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה). החוברת נכתבה בידי ועדת ההיגוי לנושא שבה חברים נציגי משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים ומערכת מרכזי הדרכה ופיתוח המינהל בשלטון המקומי (מפע"ם שפלה).
- 30 דבריו של עו"ד ציון אילוז, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים.

תרשים 2: שלבי גיבוש מדיניות אכיפה לפי מדריך מדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה



מעקב, מדידה ובקרה
אחר יישום האכיפה

הגדרת דרכי מימוש
של מדיניות האכיפה

גיבוש סדר
עדיפויות לאכיפה

מטרת הליך גיבוש מדיניות אכיפה היא, בין היתר, למקד את מאמצי האכיפה בעבירות משמעותיות יותר, כדי לאפשר אכיפה יעילה ואפקטיבית באמצעות קביעת עקרונות לגבי הליך האכיפה של מגוון החוקים הסביבתיים בסמכותה³¹; כך למשל:

1. על הליך גיבוש המדיניות להתחיל ביצירת בסיס נתונים אחיד, הממפה את כל העבירות שנעברו ואת שכיחותן, במטרה למיין ולדרגן לפי רמת חומרה. על מדיניות האכיפה להתגבש לכדי מסמך עבודה כתוב, יחיד ושלם, אשר יגדיר את הדרכים למימושה באמצעות קביעת מטרות ויעדים לגורמי האכיפה (לרבות לפיקוח ולתביעה); קביעת מדיניות לגבי אופן אפיקי האכיפה המתאימים במקרים שונים (מינהלי או פלילי); הגדרת קווים מנחים ועקרונות לכתיבת תוכניות עבודה. ראוי לכלול בקביעת מדיניות האכיפה גם היבטים של תורת האכיפה ובהם: מטרות האכיפה; שלבי זיהוי המפגעים ובדיקתם; הגדרת גורמי האכיפה, קביעת סמכויותיהם, והיבטים פרוצדורליים בניהול ההליכים המינהליים והפליליים. מדיניות אכיפה גם צריכה להיות מלווה בהליך של יישום והטמעה ברשות המוסמכת, שכן זהו שלב הגשמת מדיניות האכיפה והוצאתה אל הפועל.
2. יש לקיים הליך קפדני של בקרה ומדידה מתמדת של ביצועים ותוצאות על בסיס מדדי תפוקה, הבוחנים את מספר פעולות האכיפה, ותוצאותיהן ואת מידת השפעתן על השגת מטרות ויעדים במניעה ובצמצום נזקים סביבתיים.

הביקורת העלתה כי המשרד להג"ס, שמשמש גורם מרכזי ומוביל בקיום פעולות הפיקוח והאכיפה, פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה, וכי המסמכים שגובשו במשרד בעניין זה במהלך השנים מסדירים רק היבטים מסוימים בתהליכי הפיקוח והאכיפה המשרדיים, כפי שיפורט להלן:

1. בביקורת משנת 2002 בנושא פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה העיר משרד מבקר המדינה למשרד להג"ס כי "מן הראוי, שהמשרד לאיכות הסביבה יגבש 'תורת אכיפה סביבתית' שתכלול נהלים בכל הנושאים

31. ראו מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה וטיוטת תורת האכיפה.

הסביבתיים³². בשנת 2003 ביקש המשרד להג"ס מיועץ אקדמי חיצוני לגבש עבורו תורת אכיפה, ובטיוטה הסופית והמקיפה של המסמך המסכם שגובש בנושא (להלן - טיוטת תורת האכיפה)³³ מפורטים עקרונות האכיפה הסביבתית לאורך כל שלביה, לרבות: עקרונות לקביעת סדרי עדיפויות ודירוג סיכונים סביבתיים, הכנת תוכניות עבודה ומדדים להצלחת הביצוע; האופן שבו יגובשו נוהלי עבודה חדשים ויתועד מידע במערכות המחשוב של המשרד; אופן ניהול הליכים מינהליים במחוזות, כמו התראות ושימועים, ותפקידי צוות האכיפה בהם; אופן ניהול חקירות פליליות; ועקרונות לניהול הליך משפטי פלילי.

נמצא כי המשרד להג"ס לא השלים את הפעולה שזם כבר בשנת 2003 לגיבוש תורת אכיפה וכי לא אימץ ולא תיקף את טיוטת תורת האכיפה שהוכנה בשעתו. זאת ועוד, בבדיקות שערך משרד מבקר המדינה גם לא נמצא כי המשרד דן בטיוטה זו או קיבל החלטה כלשהי בשאלת אימוצה או דחייתה. כמו כן לא נמצא כי בוצע מאז ניסיון נוסף לגיבוש תורת אכיפה כאמור.

2. לשאלת משרד מבקר המדינה מהי תורת האכיפה של המשרד להג"ס, כתב המשרד בתשובתו מיוני 2018 כי תורת האכיפה מתבטאת בנוהל אכיפה סביבתית מדצמבר 2009 (להלן - נוהל אכיפה סביבתית). מעיון בנוהל זה עולה כי הוא מפרט בחמישה סעיפים תהליכי אכיפה מינהליים ופליליים המחייבים את כלל הגורמים במשרד להג"ס, ומטרתו "ליצור אחדות בהליכי האכיפה הכלל משרדיים לרבות הממשק בין האכיפה המנהלית לאכיפה הפלילית". נוהל אכיפה סביבתית מונה באופן תמציתי שלושה שלבים בהליך אכיפה אגב ציון לוח זמנים לביצוע כל שלב בו: (1) שלב זיהוי המפגע הסביבתי, אפיונו וסיווגו למפגע מסוג קל, רגיל או חמור; (2) שלב האכיפה המינהלית הכולל התראות, שימועים וצווים; (3) שלב ביצוע האכיפה הפלילית. כמתואר בלוח להלן:

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, עמ' 391.

33 ראו לעיל הערה 17.

לוח 1: סדר פעולות ולוחות זמנים ליישום נוהל אכיפה משרדי


אכיפה מינהלית					
זיהוי מפגע ואפיונו כמפגע קל/ רגיל	טיפול במפגע קל עד הסדרה	אפיון מפגע רגיל, קביעת אבן דרך ראשונה להסדרת המפגע ויישומה	שימוע, בירור מינהלי - אופציונלי	הסדרה/ מעבר לפלילי	בדיקת יועמ"ש המחוז (בקשה לחקירה / המלצה לעיצום כספי)
7 ימים	2 חודשים + 2 חודשים נוספים (אופציונלי)	חודש	1.5 חודשים	חודשיים	

אכיפה פלילית					
בחינת אפשרות לפתיחה בחקירה	דרישת השלמות מהמחוז וביצוען - אופציונלי	ניהול תיק חקירה	בדיקה בלשכה המשפטית וטיפול התובע החיצוני / או עיצום כספי	דרישת השלמות מהמשרה הירוקה וביצוען (אופציונלי)	אישור טיוטת כתב אישום והעמדה לדין
חודש	1.5 חודשים	5 חודשים	חודשיים	6 שבועות	4 שבועות

על פי נוהל אכיפה סביבתית של המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי נוהל אכיפה סביבתית, שאותו הציג כתורת האכיפה המשרדית, הוא נוהל מסגרת בלבד, המתמקד בהיבטים מצומצמים ביותר של מדיניות אכיפה ואינו משקף כלל תורת אכיפה או מדיניות אכיפה ראויה, מלאה ומפורטת, כנדרש מהגוף הממשלתי המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה בישראל ומשמש גורם אוכף עיקרי במערך האכיפה המדינית. הנוהל אינו כולל מדרג של העבירות הסביבתיות הקיימות לפי הדין, אינו קובע סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עבירות סביבתיות או מטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום האכיפה; אינו קובע כיצד להכין תוכניות עבודה על בסיס סדרי עדיפויות ומתמקד חלקית בהיבטים פרוצדורליים של סדרי פעולות באכיפה ולוחות זמנים. יתרה מכך, הנוהל אינו כולל אמות מידה לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים, אינו עוסק במבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד להגנת הסביבה, ואינו מפרט את אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, את סמכויותיהם וכיצד יתנהלו הממשקים ביניהם כך שיווצר הליך אכיפה רציף.

3. במשרד להג"ס יש כמה נהלים רלוונטיים נוספים לתחום האכיפה, זולת נוהל אכיפה סביבתית, ובהם נוהל אכיפת מפגעים חמורים משנת 2009


 מדיניות אכיפה ראוי
 שתכלול אמות מידה
 לבחירת אמצעי
 האכיפה שיש לנקוט
 לפי מדרג החומרה
 של העבירות. את
 ההחלטה אם לנקוט
 אמצעי אכיפה יש
 לבסס על קריטריונים
 כגון האם תסב
 ההפרה נזק מידי
 ובלתי הפיך ומה מידת
 הנזק בהשוואה לעלות
 האכיפה

(להלן - נוהל מפגעים חמורים), שאף הוא נוהל מסגרת, המגדיר קריטריונים כלליים שיש להביא בחשבון בסיווג מפגע כחמור ולוחות זמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהל; אוגדן הנחיות פנימיות של המשטרה הירוקה משנת 2011 (להלן - האוגדן); וכמה נהלים העוסקים בעיצומים כספיים.

ברקע הדברים יצוין כי קיימים במשרד להג"ס נהלים מפורטים יותר בתחומי הפיקוח, שהוא כאמור מנגנון איסוף המידע בדבר אופן יישום הרגולציה ושלב מקדים אשר על בסיסו מבוצעת אכיפה. בשנת 2017 נכנס לתוקף נוהל משרדי בנושא פיקוח (להלן - נוהל פיקוח אחוד), המסדיר בעיקר את עבודת הפיקוח של המשרד להג"ס בגופים שלפי חוק הם טעוני היתרים מהמשרד³⁴. הנוהל מפרט, בין היתר, את תחומי הפיקוח של המשרד וחלוקת האחריות בין המטה, המחוזות ואשכול אכיפה; את אופן קביעת סדרי העדיפות, תדירות הפיקוח והמתודולוגיה לבניית תוכנית פיקוח; את אופן ביצוע הפיקוח, איסוף ותיעוד המידע; וקיום תהליכי מעקב ובקרה. כמו כן, יש במשרד להג"ס נוהל פיקוח על מפעלי תעשייה משנת 2018 (להלן - נוהל פיקוח תעשייה), המפרט הנחיות ייעודיות לתכנון, לביצוע ולתיעוד הפיקוח על מפעלים ומתודולוגיה לקביעת מדד השפעה סביבתית של מפעלים שעל בסיסו נקבעת תוכנית הפיקוח עליהם.

4. הצורך בקביעת מדיניות אכיפה, הכוללת מגוון היבטים, לרבות קביעת סדרי עדיפויות ותורת הפעלה, שבה ועלתה במהלך השנים פעמים רבות. להלן דוגמאות:

בשנת 2009 עבר המשרד להג"ס הליך של יעוץ ארגוני שהמסמך המסכם בו העלה כי "בבסיס פעילותו של המשרד לא קיימת תורת הפעלה מקיפה המעצבת את דרכי פעולתו... פעמים רבות מתנהל המשרד על בסיס נוהגים, הנחיות אד הוק ונהלים מקריים. כתוצאה מהיעדר תורת הפעלה אחידה וברורה מתנהל המשרד ברמת שונות גבוהה וללא סטנדרטיזציה על פי תפישותיה ואופייה של שכבת הניהול בו... כל מחוז פועל על פי ראות עיניו בהיבטים כגון אופני האכיפה מול התעשייה והרשויות המקומיות". גם בשלב הדיונים בגיבוש נוהל אכיפה בשנת 2009 עלתה הטענה כי יש צורך לקבוע מדיניות אכיפה לרבות סדרי עדיפויות לטיפול במפגעים סביבתיים. הצורך בקביעת עקרונות להשתת מדיניות אכיפה אחידה בין המחוזות עלה בבירור מהמחוזות עצמם, הן במהלך עבודתו של צוות לבחינת ייעול תהליך האכיפה הפלילית והן בישיבות הנהלה³⁵.

5. מדיניות אכיפה ראוי שתכלול אמות מידה לבחירת אמצעי האכיפה שיש לנקוט לפי מדרג החומרה של העבירות, וההחלטה מתי יש לנקוט צעדי אכיפה ופיקוח צריכה להתבסס על קריטריונים כגון האם תסב ההפרה נזק מידי ובלתי הפיך; מהי מידת הנזק בהשוואה לעלות האכיפה; האם יש חלופות לאכיפה כופה. קביעת אמות מידה להגדרת המקרים הדורשים

34 נוהל פיקוח אחוד מסדיר גם מקרים מסוימים של מפגעים אשר אינם משויכים לגופים טעוני היתר.

35 הישיבה התקימה בעקבות הגשת דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית.

אכיפה מינהלית ולמקרים הדורשים אכיפה פלילית היא חשובה במיוחד. אמות מידה ברורות מקדמות אחדות בין גורמי האכיפה, מפנות משאבי אכיפה מוגבלים למטרות ממוקדות ומתעדפות את מקרים החשובים, והן מונעות טענות לאכיפה בררנית³⁶.

בשנת 2013 גובש במשרד להג"ס מסמך בנושא אמות מידה להמלצה על בחירת ערוץ אכיפה, אשר אמור היה להתווסף כנספח לנוהל אכיפה סביבתית (להלן - נספח אמות המידה). ערוצי האכיפה שנידונו במסמך כללו פתיחה בחקירה, הטלת עיצומים כספיים והטלת קנסות. מנכ"לית המשרד להג"ס דאז ייחסה חשיבות רבה לנספח באומרה כי "אמות המידה לאכיפה הינן יסוד מרכזי ביכולת של המשרד לתעדף את פעילות האכיפה ולמקד את המשאבים שעומדים לרשותו". לפיכך אישרה המנכ"לית את הנספח, הורתה להתחיל בהטמעתו, והנחתה כי ייכנס לתוקף כבר ביוני 2013.

יצוין כי במשך שנים מספר עד שנת 2013 גיבש המשרד להג"ס מודל "מדד דחיפות הטיפול במפגעים" על ידי צוות, שכלל נציגים מאשכול אכיפה ומהמחוזות, במטרה לדרג את חומרתו ואת הדחיפות להסרתו של כל מפגע, ולקבוע במדיניות האכיפה של המשרד את סדר העדיפויות לטיפול במפגעים (להלן - מודל מדד דחיפות).

הביקורת העלתה כי אף שנספח אמות המידה אושר כאמור על ידי מנכ"לית המשרד להג"ס דאז, שקבעה גם את מועד כניסתו לתוקף, הוא לא יושם בפועל ולא הפך לנספח של נוהל אכיפה סביבתית. גם מודל מדד הדחיפות שגיבש המשרד עוד בשנת 2013 כלל לא אושר בשל התנגדות המחוזות במשרד להג"ס. עוד עולה כי המשרד להג"ס היה מודע לצורך שעלה מהשטח לקביעת אמות מידה לאכיפה ולקיומם של מקרים שבהם יוחסה לו אכיפה בררנית, ואף על פי כן, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא הגדיר המשרד מדרג עבירות ואמות מידה אחדות ומחייבות לנקיטת אמצעי אכיפה.

6. בשנת 2007 מינה מנכ"ל המשרד להג"ס דאז צוות במטרה לקבוע מדיניות ונוהלי אכיפה (להלן - צוות מדיניות אכיפה), ובראשו עמדו היועצת המשפטית של המשרד וסמנכ"ל בכיר לאכיפה, ועם חבריו נמנו נציגי מחוזות שונים ואף גורמי מקצוע רלוונטיים לנושאי הדיון. הצוות סיכם את ישיבותיו, שהתקיימו במהלך 11 שנים, והעלה על הכתב את מסקנותיו שעסקו בתחומי אכיפה שונים (להלן - תוצרי צוות מדיניות אכיפה). הביקורת

36 יש גורמי אכיפה בישראל, כמו הרשות לניירות ערך ומשרד הכלכלה, אשר גיבשו אמות מידה לבחירת ערוץ אכיפה ופרסמו אותן לציבור הרחב. ראו נוהל משרד הכלכלה (לשעבר, משרד התעשייה והמסחר) בדבר הפניית תיקים להליכים מיום 20.11.12, לעיון באתר משרד הכלכלה; מסמך "אמות מידה לנייתוב: חקירה פלילית / הליך אכיפה מנהלי" של הרשות לניירות ערך, לעיון באתר הרשות.

העלתה כי גם תוצרי צוות מדיניות אכיפה אלו לא הבשילו לכדי נהלים ונותרו כסיכומי דיונים בלבד (ראו להלן בהרחבה).

מהמקובץ עולה כי נוהלי האכיפה, האוגדן ותוצרי צוות מדיניות אכיפה מטפלים בחלקים שונים של הליך האכיפה, ונכתבו במשך יותר מעשור על ידי גורמים שונים במשרד להג"ס. מסמכים אלו נבדלים זה מזה במידת פירוטם, באיכות ההנחיות המקצועיות שהם מחילים על גורמי האכיפה³⁷, בתוקפם המקצועי³⁸ ובאופן ומידת יישומם על ידי גורמי האכיפה והמחוזות (להלן בהמשך). יתרה מכך, חלק מההנחיות הקבועות במסמכים אלו כבר אינן רלוונטיות. כך למשל, האוגדן כלל אינו מעודכן לפי הסמכויות העיקריות המוקנות כיום מתוקף חוק למפקחי המשטרה הירוקה³⁹ ולפי השינוי המבני שהיא עברה.

מדובר במכלול הנחיות ונהלים שאינם עולים לכדי מדיניות אכיפה קוהרנטית, אחודה, רציפה ושלמה, המקיפה את כל ההיבטים הרלוונטיים להליכי האכיפה במשרד, אף על פי שחלפו יותר מ-16 שנים מאז העיר מבקר המדינה על הצורך לגבש תורת אכיפה, ואף על פי שגם המשרד עצמו ייחס חשיבות לכך. משכך, תוצרי צוות מדיניות אכיפה ושאר המסמכים האמורים אינם נותנים מענה מספק כלל ועיקר עד השלמת מסמך תורת אכיפה, המתעכבת כבר שנים ארוכות.

בתשובת המשרד להג"ס שנמסרה למשרד מבקר המדינה ביום 19.12.18 (להלן - תשובת המשרד להג"ס) נכתב כי אכן קיים "צורך בתורה אחודה מפורטת וישימה", וכי הוא מסכים עם ממצאי הדוח, ולפיהם טרם גובשה תורת אכיפה מקיפה הכוללת, בין היתר, עקרונות, זרימה תפעולית, מדדי תפוקה ותוצאה. עוד נכתב כי נדרש מסמך תורת אכיפה שיישא אופי של הנחיה ולא אוסף של סיכומי דיונים.

ליקויים בהגדרת הליכי אכיפה במסמכי המשרד להג"ס

1. מטרתו של ההליך המינהלי היא להסיר את המפגע ולהסדיר אותו מהר ככל שניתן⁴⁰. יתרונו של הליך זה הוא בכך שהוא אינו כבול לסדרי הדין הפלילי, ועל כן הוא מהיר יותר ועשוי במקרים רבים להסדיר את המפגע. משכך, נוהל אכיפה סביבתית קובע כי ככלל, רוב המפגעים יטופלו תחילה דרך ההליך המינהלי, והוא אף מתווה הליך המחייב מיצוי הליכי אכיפה מינהליים נגד מי שגרם למפגע סביבתי בטרם העברתו לאכיפה פלילית.

37 כך למשל, נוהל פיקוח כולל היבטים מסוימים של תורת הפיקוח והאכיפה כמו תוכניות עבודה, הגדרת תפקידים, תחומי אחריות, והעקרונות בתורת הפעלה של הפיקוח. נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים עוסקים בהיבטים פרוצדורליים בלבד, ואף זאת באופן תמציתי וחלקי.

38 למשל, חלק מהמסמכים הם נהלים מתוקפים, בעוד שהאוגדן כולל רק הנחיות פנימיות למשטרה הירוקה.

39 סמכויות מפקחי המשטרה הירוקה המוגדרות בחוק סמכויות פיקוח ואכיפה.

40 נוהל אכיפה סביבתית, סעיף 3.2.

**בולטת בהיעדרה
מדיניות מפורטת
לשלב ההסדרה
(קדם-אכיפה) ולשלב
האכיפה המינהלית;
בעיקר חסרות אמות
מידה מפורטות,
מקיפות ומחייבות
לסדרי פעולות אכיפה**

לפיכך רובם המכריע של הליכי האכיפה שנוקט המשרד להג"ס הם הליכי אכיפה מינהליים, המבוצעים ברובם במחוזות.

נוהל אכיפה סביבתית משקף את תפיסת האכיפה של מטה המשרד להג"ס בכלל ושל אשכול אכיפה בפרט, ולפיה יש לאכוף כל מפגע ומפגע. בשנת 2012 תוקן נוהל אכיפה סביבתית באופן שיצר חריג מעיקרון זה. התיקון מגדיר מפגע מסוג "קל" (ראו להלן סעיף 4 בתת-פרק זה) וקובע שיש לטפל במפגע מסוג זה בשלב טרום-אכיפתי שיימשך עד ארבעה חודשים, שעיקרו טיפול במפגע עד הסדרה, כלומר צמצום הנזק או הסרת המפגע, ללא הפעלת אכיפה מינהלית או נקיטת אמצעי אכיפה - לרבות התראה, שימוע או צו (להלן - שלב הסדרה או הסדרה). יצוין כי הסדרת מפגע סביבתי יכולה להימשך במסגרת הליך אכיפה מינהלי.

מאחר שהועלה כי מרב הפעולות שנוקט המשרד להג"ס במקרה של מפגע הן פעולות הסדרה (ללא נקיטת אמצעי אכיפה) ואמצעי אכיפה מינהליים (ראו להלן), בולטת בהיעדרה מדיניות מפורטת לשלב ההסדרה ולשלב האכיפה המינהלית; בעיקר חסרות אמות מידה מפורטות, מקיפות ומחייבות לסדרי פעולות אכיפה⁴¹, אף שגורמי מקצוע במשרד להג"ס חזרו והעלו צורך זה במהלך השנים⁴². לפיכך ההסדרה והאכיפה המינהלית מבוצעות בדרך כלל על ידי המשרד להג"ס ללא כללים ואמות מידה ברורים ואחידים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי מצב זה אינו תקין כלל וכלל בהתחשב בחובה המיוחדת המוטלת על גופי אכיפה לקבוע מדיניות אכיפה ולאכוף אותה בשוויוניות.

2. נוהל אכיפה סביבתית קובע את משך הזמן המוקצה לטיפול בכל אחד משלבי האכיפה כדלהלן: ההליך המינהלי והפלילי יימשכו יחדיו עד שנה ממועד גילוי המפגע ועד שלב אישור טיטוט כתב האישום. הנוהל גם קובע כי במידת הצורך ניתן לבקש אורכה. נוהל מפגעים חמורים קובע לוחות זמנים מואצים החלים על מקרים שבהם מתגלה מפגע חמור. במהלך השנים צפו ועלו באופן עקיב טענות לגבי סד הזמנים הצפון שמגדירים הנהלים הללו⁴³.

41 יצוין כי אף על פי שאין במשרד להג"ס תורת אכיפה פלילית מפורטת, הרי שהליכי אכיפה פליליים כפופים לדיני הראיות ולחוק הסדר הדין הפלילי, ולחלקים מהנחיות האוגדן.

42 דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית משנת 2013 (להלן - דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית) התייחס להיבטים חסרים במדיניות אכיפה מינהלית, כגון הצורך בהשלמת מדד דחיפות הטיפול במפגעים, המגדיר סדרי עדיפויות לגבי הטיפול במפגעים. בסיכום פורום הנהלה בנושא אכיפה מינהלית, שהתקיים בעקבות הדוח, עלה הצורך בקביעת פרמטרים קלים וברורים לסדרי פעולות אכיפה, ועלו בו עמדות שונות ולעיתים מנוגדות בנושא אכיפה מינהלית.

43 בשנת 2009 העלתה הלשכה המשפטית את החשש כי לוחות הזמנים שבנוהל אכיפה סביבתית נמצא באותה עת בשלבי גיבוש, קצרים מדי, וכי קיים קושי בנוהל המאפשר מתן אורכה ללא אמות מידה. גם בפורום מקצועי בנושא עבודת המחוזות עלה כי המועדים הנקובים בנוהל אכיפה סביבתית אינם ישימים במקרים רבים ומשפיעים לרעה על עבודתם.

יוצא אפוא כי לוחות הזמנים המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד וגם אינם מגדירים את לוח הזמנים לאכיפה בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. לפיכך מתקשים המחוזות לעמוד בלוחות הזמנים, בייחוד באלה המוגדרים בנוהל מפגעים חמורים. סמנכ"ל בכיר לאכיפה אף סבור כי נוהל אכיפה סביבתית "יומרני לטעמנו", ואחרים סבורים שלוחות הזמנים הנקובים בו אינם סבירים או שהנהלים בכללותם אינם ישימים, ועל כן אינם פועלים על פיהם.

לנוכח מצב זה העלתה הביקורת כי במקרים מסוימים מנהלי מחוזות ממהרים להעביר את הבקשה לפתיחה בחקירה פלילית למשטרה הירוקה אף שחומרי התיק עדיין אינם מלאים, והמשטרה הירוקה ממהרת להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית, אף שהחקירה טרם מוצתה. כל זאת כדי שלא לחרוג מלוחות הזמנים שנקבעו בעניינים אלה.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי לצורך ייעול וקיצור התהליך עבור המחוזות יבחן המשרד שימוש ברשימות תיוג להגדרת התשתית הראייתית הנדרשת מהמחוזות לפני העברת הבקשות לחקירה. עוד נכתב כי אינן מוכרות למשרד דוגמאות להשפעת לוחות הזמנים הקבועים בנוהל אכיפה על קצב העברת התיקים ללשכה המשפטית.

ואולם ממצאי משרד מבקר המדינה בעניין התבססו, בין היתר, על דבריה של הסגנית הבכירה של היועצת המשפטית של המשרד להג"ס, אשר כתבה לו כי: "ידוע לי שבשל לוחות הזמנים שנקבעו בנוהל אכיפה סביבתית, המחוזות והמשטרה הירוקה ממהרים להעביר את הבקשה לפתיחה בחקירה/תיק החקירה לתחנה הבאה כדי לא לחרוג מהזמנים שנקבעו. קרו מס' מקרים בהם מפקחים התקשרו לעורכי הדין בצוות אכיפה ועדכנו שהם מעבירים את התיק לטיפול הלשכה המשפטית על אף שהחקירה לא מוצתה הואיל ופרק הזמן שעומד לרשותם הסתיים והם לא יכולים לקבל ארכה נוספת להמשך החקירה. במקרים הללו, מצפים המפקחים שאנו עורכי הדין נפעל לסגירת התיק בשל היותו לא בשל ולא מספק".

3. מנגד, הנהלים מאפשרים מתן אורכות בלתי מוגבלות בזמן ללא אמות מידה מוגדרות. התנהלות זו מסייעת אומנם בהתמודדות עם לוחות הזמנים הקשיחים שנקבעו בנהלים, אך בד בבד עלולה להאריך ללא מגבלה את הליכי האכיפה ובכך פוגעת ביעילותם, ומעמיסה עבודה נוספת על המחוזות. לוחות זמנים קצרים מדי מצד אחד והארכתם ללא גבולות מצד אחר עלולים לפגוע ביעילות הליכי האכיפה, ויש מקום לבחון שינוי בלוחות הזמנים שהוגדרו בנוהל וכן להגביל את האפשרות של מתן הארכות.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי מנגנון ההקלות בלוח הזמנים אינו בבחינת תקלה או בעיה, כי אם מבטא בדיוק את המסגרת ואת האיזון הרצויים אל מול לוחות הזמנים הנוקשים.

האיזון הראוי היה להגדיר מראש לוחות זמנים ריאליים מוערכים להליכי אכיפה, בהתאם לחומרת המפגע שעל הפרק ולסוג העבירה הסביבתית ומורכבותה המקצועית, וכן בהתאם לאמות המידה לנקיטת אמצעי אכיפה (אשר צריכות להיות קבועות בנהלים), תוך כדי התחשבות בעומס המשימות אל מול מגבלות כוח האדם במשרד. כמו כן נוהלי המשרד צריכים להגדיר כי אורכות יהיו מוגבלות בזמן וינתנו במשורה, כחריג.

4. נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים קובעים שלוש קטגוריות של מפגעים: קל, חמור ורגיל. מפגע קל הוא מפגע סביבתי שאינו מהווה סיכון מיידי לסביבה או הפרה טכנית פשוטה של חובה, המצדיקים דחייה בהפעלת ההליך המינהלי הקבוע בנוהל. מפגע חמור הוא "מפגע שיש חשש כי יגרום לפגיעה חמורה בסביבה ו/או בחיי אדם". מנהלי יחידות האכיפה או ראש אגף רלוונטי לסוג המפגע הם אלה הרשאים להגדיר מפגע כחמור, בכפוף לאחד לפחות מהקריטריונים האלה: היות המפגע סכנה חמורה או מיידי לבריאות וחיי אדם או לסביבה; היקף המפגע; היסטוריה סביבתית חמורה של גורם המפגע; מחשבה פלילית; פגיעה במשאב סביבתי ציבורי; וחזות המפגע⁴⁴. כל יתר המפגעים מכונים "רגילים" - מושג שאינו מוגדר בנהלים ומתייחסים אליו באופן שרירותי, כלומר כל מפגע שאינו קל ואינו חמור יכונה מפגע רגיל (להלן - מפגע רגיל).

בדיון שקיים הצוות לבחינת ייעול תהליך האכיפה הפלילית במשרד, בשנת 2013, ציינו המשתתפים את הצורך "להתוות עקרונות אחידים לביצוע אכיפה, כך שתהיה מדיניות אכיפה אחידה... יש להבטיח שכל המחוזות פועלים על-פי מדיניות אחידה".

בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא טיפול בזיהום אוויר ממקורות נייחים (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא זיהום אוויר ממקורות נייחים) צוין, בין היתר, כי נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים "לא נגעו להיבטים הכמותיים של עצמת המפגעים ושל שיעור החריגות מהתקנים של המזהמים בתחומים השונים"; וכי היבטים אלו נחוצים לצורך קביעת סדרי עדיפויות והבניית שיקול הדעת בהליכי קבלת החלטות בדבר צעדי האכיפה שעל מחוזות לנקוט בעת איתור מפגעים, והדבר מותיר למחוזות גמישות רבה בעניין צעדי אכיפה. משרד מבקר המדינה גם העיר בדוח האמור למשרד להג"ס כי עליו לפעול ללא דיחוי להטמעת נוהל שיבטא בבירור את מדיניות

44 נוהל מפגעים חמורים, סעיפים 3.1, 4. לדברי הכותבת מחקרים אמפיריים מראים כי פעולות פיקוח שגרתיות שאינן מלוות באכיפה כאשר נמצאות הפרות, אין בהן שום תועלת לשיפור המצב הקיים.

המשרד בכל הנוגע להליכי אכיפה שיש לנקוט בהתאם לחומרת העבירות והחריגות, וינחה את המחוזות כיצד לפעול⁴⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי על אף הערתו הנחרצת לעיל, נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, אוגוסט 2018, הליקוי טרם תוקן, הטמעת הנוהל האמור לא בוצעה עדיין והגדרות סוגי המפגעים בנהלים, לרבות מפגע חמור בכל התחומים, נותרו בעינן - הגדרות כלליות אשר אינן מביאות בחשבון מדדים כמותיים. עוד יוער כי עובדה זו מותירה בידי המחוזות שיקול דעת נרחב מדי בבואם להגדיר את סוג המפגע ואת מסלול האכיפה הנגזר מהסיווג, יוצרת חוסר אחידות באכיפה בין המחוזות, ומקשה על המשרד להג"ס להעריך את מידת האפקטיביות של פעולות האכיפה שנוקטים גורמי האכיפה.

בינואר 2019, לאחר סיום מועד הביקורת, הודיע המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה כי באותו החודש נכנס לתוקף נוהל חדש, וכותרתו "נוהל זיהום אוויר ממקור פליטה ניח כ'מפגע חמור'" (להלן - נוהל מפגע זיהום אוויר חמור ממקור פליטה ניח).

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את כניסתו לתוקף של נוהל מפגע זיהום אוויר חמור ממקור פליטה ניח, אשר לראשונה מגדיר כמותית מהו "זיהום אוויר חמור", שבגיניו יופעל נוהל אכיפת מפגעים חמורים. אולם נוהל זה, שפרסומו התעכב שנים ארוכות, מגדיר זיהום חמור רק מקטגוריה אחת (זיהום אוויר) מסוג מקור אחד (מקור ניח), וקיימת דחיפות בהגדרה כמותית של שאר המפגעים החמורים כמו זיהומי קרקע ומים.

5. צוות מדיניות אכיפה נפגש 16 פעמים מאז החל את עבודתו בשנת 2007, לפי הנחיית המנכ"ל, ועד מועד סיום הביקורת. המפגשים לא היו קבועים ותדירותם נעה בין פעם לשלוש פעמים בשנה. ישיבותיו הראשונות של הצוות התמקדו בנושאי אכיפה כלליים שהעלו חברי הצוות כמו "אמות מידה לניתוב אכיפתי". בהמשך התמקדו הישיבות בתחומים נקודתיים כמו אסבסט, חומרים מסוכנים וזיהום אוויר.



הצוות סבר כי מערכות אכיפה של משרדי ממשלה "אינן מסוגלות לפתח לבדן תפיסות אכיפה מקצועיות ולהוציאן אל הפועל בלא ליווי ופיקוח שוטפים". מאחר ש"גורמי החקירה הם השלב הראשון באכיפת החוק", סבר הצוות כי אין להותיר נושא זה בלתי מוסדר, ויש להסדיר את הכללים לקביעת מדיניות אכיפה במשרד או בגוף הציבורי

הביקורת העלתה כי על אף הנחייתו האמורה משנת 2007 של המנכ"ל דאז בעניין, תוצרי צוות מדיניות אכיפה לא גובשו לכדי נהלים ברורים או לכדי הנחיות מחייבות עבור המחוזות ושאר גורמי האכיפה במשרד. מציאות שבה נמשכו הדיונים 11 שנים, ובמהלכן לא גובשו תוצרים בעלי תוקף רשמי ולא נערכו מעקב ובקרה אחר מידת יישומם - אינה סבירה ופוגעת בהטמעת תוצרי הצוות בקרב הגורמים העוסקים באכיפה במשרד. הועלה כי במקרים מסוימים מנהלי מחוזות כלל אינם רואים את עצמם מחויבים לתוצרים אלו, אלא נסמכים בעיקר על שיקול דעתם בעת קבלת החלטות בתחום האכיפה.

על המשרד להג"ס לפעול לתיקוף רשמי של תוצרי צוות מדיניות אכיפה ולשלבם במדיניות האכיפה הכוללת המשרדית, או למצער לשלבם במערך הנהלים המקצועי הקיים, לפעול להטמעתם בקרב גורמי האכיפה ולקיים בקרה קפדנית אחר מידת יישומם.



דוח של צוות בראשות משרד המשפטים אשר בחן בשנת 2013 את פעילות מערך התובעים הפליליים המוסמכים בידי היועמ"ש (להלן - דוח התביעה הפלילית) עסק, בין היתר, בפעילות האכיפה הפלילית, משלב הפיקוח והחקירה עד שלב התביעה, במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות⁴⁶. הדוח אומץ על ידי היועמ"ש באוקטובר 2013. ממסקנות דוח זה עולה כי הצוות סבר כי מערכות אכיפה של משרדי ממשלה "אינן מסוגלות לפתח לבדן תפיסות אכיפה מקצועיות ותורות עבודה ולהוציאן אל הפועל בלא הדרכה, ליווי ופיקוח שוטפים. נושא זה הוא מהותי ויש להידרש אליו בעתיד, על מנת לשפר את האכיפה בכללותה". נוכח זאת ש"גורמי החקירה הם השלב הראשון באכיפת החוק", סבר הצוות כי אין להותיר נושא זה בלתי מוסדר, וכי יש להסדיר בין השאר את מערך היחסים בין גופי הפיקוח והתביעה ואת הכללים לקביעת מדיניות אכיפה במשרד או בגוף הציבורי⁴⁷.

46 "הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי - דין וחשבון" (יולי, 2013). בראשות הצוות עמדה המשנה ליועמ"ש (פלילי), עו"ד שרית דנה והיו חברים בו, בין היתר: עו"ד רז נורי, משנה ליועמ"ש (פלילי); עו"ד חובב ארצי, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה דאז; ועו"ד יהודה זמרת, יועמ"ש משרד הפנים. הצוות הוקם בהוראת היועמ"ש במטרה לבחון את המדיניות הנוהגת לגבי כלל התובעים הפליליים הפועלים בהסמכת היועמ"ש, אשר בסמכותם להגיש כתבי אישום פליליים, לרבות תובעים מטעם משרדי ממשלה.

47 נספח לדוח התביעה הפלילית, עמ' 29; דוח התביעה הפלילית, עמ' 4, 42.

לאחר שנים שבמהלכן הכיר המשרד להג"ס בצורך בהגדרת תורה סדורה בתחום האכיפה בצורה של מדיניות אכיפה, אך לא פעל לכך - נראה היה כי בשנת 2013 הזדמנה שעת הכושר לערוך את השינויים הנדרשים בתפיסת האכיפה של המשרד (בעקבות שני דוחות ביקורת פנים בנושא המשטרה הירוקה והאכיפה המינהלית). עם זאת, הביקורת העלתה כי הזדמנות זו הוחמצה וכי לא נקבעה תורת אכיפה מפורטת: הנהלים לא שונו, לא עודכנו ולא הורחבו בהתאם לקשיים שגורמי האכיפה התמודדו עימם; כמו כן לא נקבעו אמות מידה לבחירת ערוץ אכיפה. היעדר תורת אכיפה שלמה ועדכנית שעוסקת במכלול ההיבטים הנוגעים למדיניות האכיפה, לארגון מערך האכיפה ולהפעלתו - משקף חסר יסודי בעבודתו המקצועית של המשרד. אישורה של תורה כזו והטמעתה עשויים לתרום תרומה מהותית לעבודת המשרד ואף לחזק את אמון הציבור בפעילות שמקיים המשרד בתחום זה.

על המשרד להג"ס לפעול ללא דיחוי להשלמת תורת אכיפה משרדית מקיפה ורציפה אשר תעסוק בכל שלבי האכיפה המינהלית והאכיפה הפלילית שעליהם אחראי המשרד להג"ס, וככל שנדרש לפתח את נוהלי האכיפה המשרדיים. על תורת האכיפה לבסס עקרונות ליישום הליך האכיפה, ולכלול בין היתר: מדרג עבירות, סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עבירות סביבתיות ומטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום האכיפה; הוראות בדבר אופן הכנת תוכניות עבודה; אמות מידה אחידות לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים; המבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד; אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, פירוט סמכויותיהם והאופן לניהול הממשקים ביניהם כך שיווצר הליך אכיפה רציף. עוד יש לכלול בתורת האכיפה מסגרת זמנים מטיובת לכל שלבי האכיפה; הגדרה ברורה ומדידה ככל הניתן של סוגי המפגעים (קל, רגיל וחמור); ותוצרי צוות מדיניות אכיפה שיוחלט עליהם.

במהלך גיבושה של תורת אכיפה, יש מקום שהמשרד להג"ס ייועץ עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, בנושאים עקרוניים. עם השלמתה, יש לתקף את תורת האכיפה, להטמיעה בתהליכי העבודה של גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד ולקיים בקרה קפדנית על אופן יישומה, במיוחד במחוזות.

משרד המשפטים לא יישם את המלצות דוח התביעה הפלילית האמורות בעניין בחינה נוספת של האופן שבו משרדי ממשלה מפתחים תפיסות אכיפה ובעניין הצורך להסדיר את הכללים לקביעת מדיניות אכיפה במשרד או בגוף הציבורי, אף על פי שהיועמ"ש אימץ את מסקנות הדוח כבר לפני שש שנים. לפיכך על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי ליישום המלצות אלו, ובעיקר לסייע למשרד להג"ס לגבש מדיניות אכיפה ראויה.

אפקטיביות האכיפה הסביבתית

כדי לקדם את השגת המטרות והיעדים של משרד ממשלתי או של רגולטור, פעילות האכיפה והפיקוח שהם נוקטים צריכה להתבסס על ראיות ועל מדדים. פעולת המדידה חיונית לניהול משרד ממשלתי, ומהווה בסיס לאחריותיות (Accountability)⁴⁸: היא מגדירה מה היא רוצה להשיג, מחייבת את הנהלת המשרד לפרוט את החזון לתהליך סדור של קביעת מטרות ויעדים בני השגה, בהגדירה את השלבים והמדדים שיובילו להגשמתם, ומעריכה את יכולות המשרד בניהול מטרותיו. רגולטור, שאינו אוסף ומנתח בקביעות מידע על מצב הציות וההפרות הרגולטוריות, יתקשה לקיים אכיפה מבוססת ראיות⁴⁹. לפיכך חשוב לנטר פעילות מזהמת, לאסוף מידע על מפגעים והפרות סביבתיות ולנתח מידע ונתונים על כל אלו, באופן שוטף ועקיב. ביסוס האכיפה על ראיות, על מידע ועל מדדים משרת כמה מטרות חיוניות:

1. **גיבוש מדיניות אכיפה ויישומה:** איסוף מידע חיוני הן לגיבוש מדיניות אכיפה, כדי למפות את תחומי האכיפה שבאחריות משרד ממשלתי ואת המשאבים המוקצים להם⁵⁰, והן לבקרה על אופן הטמעת מדיניות אכיפה. לפיכך על מדיניות זו להגדיר גם כלים למדידה ולבקרה⁵¹. תהליך המדידה חשוב גם לקידום ולהטמעה של מדיניות האכיפה, שכן בלא מעקב ומדידה שיטתיים של תוצאות האכיפה בשטח, אי-אפשר להבטיח את מימוש המדיניות הלכה למעשה⁵².
2. **בחירת מושאי האכיפה והפיקוח וקביעת סדרי עדיפויות:** עקרון ההתבססות על נתונים וראיות משמש לצורך בחירת מושאי האכיפה והפיקוח בתוכניות השנתיות של גורמי האכיפה וקביעת סדר עדיפויות בטיפול בהם. כך למשל, המשרד להג"ס מסווג מפעלים לשלוש קבוצות עיקריות על פי מידת השפעתם הסביבתית: **מפעלי A** - העסקים בעלי ההשפעה הסביבתית הגדולה ביותר; **מפעלי B** - בעלי השפעה סביבתית בינונית; **מפעלי C** בעלי השפעה סביבתית מועטה ומקומית. המשרד פיתח מתודולוגיה לקביעת ציון מדד למפעלי A ו-B וכללי פיקוח אחידים ומחייבים בהתאם לציון שמקבל המפעל. המשרד גם קבע הנחיות מחייבות לגבי אופן תיעוד המידע הנוגע לפיקוח ולהזנתו (מידע רלוונטי לדוחות הסויר, לתוצרי הפיקוח, להפרות ולמפגעים סביבתיים), כדי להקים מאגר מידע מקיף ואמין שישמש למתן ציון למפעל ולקביעת סדרי עדיפויות בפיקוח.
3. **הערכת האפקטיביות של פעולות גורמי האכיפה:** אכיפה ופיקוח רגולטוריים מבוססי ראיות ומדדים משמשים לצורך הערכה רצופה ועקיבה

48 מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 58. המדריך עוסק בצורך של משרדי הממשלה למדוד כדי להתמקד טוב יותר בהשגת היעדים.

49 עקרונות ה-OECD, עמ' 4.

50 שם, עמ' 17-18.

51 מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ולבנייה, עמ' 12.

52 שם, עמ' 65.

של אפקטיביות פעולות גורמי האכיפה⁵³, ובמסגרת זו גם לעדכון אופן האכיפה וסדרי העדיפויות באכיפה. אי-ציות נרחב לרגולציה יכול לרמז על בעיה בעיצוב המשטר הרגולטורי, ובמקרה כזה נדרש הרגולטור לבחון מחדש דווקא את דרישות הרגולציה ולא את אופן האכיפה⁵⁴. ככלל, ניתן להפיק נתונים לפי מדדי תפוקה, כלומר נתונים כמותיים לגבי פעולות פיקוח ואכיפה (מספר כתבי אישום, התראות, עיצומים וכדומה) כדי לבחון את טיב פעילות גורמי האכיפה. ואולם, אין להתבסס עליהם לצורך הערכת יעילותה של האכיפה. יתרה מזאת, מדידה כזו יכולה לעורר חשש לניגוד העניינים בקרב גורמי האכיפה ככל שהם נמדדים לפי עמידתם ביעדים כמותיים של פעולות אכיפה שנקבעים מראש⁵⁵. לפיכך, הערכת אפקטיביות של אכיפה צריכה להתבצע על בסיס מדדי תוצאה⁵⁶ מוגדרים היטב ועל בסיס נתונים אמין.

קשה למדוד את האפקטיביות של פעולות פיקוח ואכיפה נוכח הבעייתיות הקיימת בייחוס מגמה של שיפור או של הרעה בתוצאות הנמדדות דווקא לפעולות האכיפה ולא למשתנים אחרים⁵⁷. עם זאת, מדידה ואיסוף נתונים אמנים חיוניים כדי לקבוע אם צעדי האכיפה הננקטים מסייעים בהשגת המטרות, כלומר שיפור במצב הסביבה, עלייה בציות לחוק וירידה במספר העבירות⁵⁸. להלן דוגמאות למדדי תוצאה: קיצור משך הזמן שנדרש להגיע לתוצאה; מידת ההצלחה (האם המפגע הוסר לחלוטין, האם בצורה חלקית, או שהתוצאה לא טמנה בחובה הסרת מפגע); הצלחה בהסרת המפגעים לאורך זמן; האם בוצעה עבירה חוזרת על ידי אותו מבצע לאחר סיום הטיפול⁵⁹; ירידה כמותית במספר המפגעים הסביבתיים מסוג מסוים; וכמות היהום שנמנעה⁶⁰.

המשרד להג"ס פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור, בין היתר, באמצעות פיקוח על יישומם ועל אכיפתם של החוקים, התקנות והתקנים. בכל שנה מגדיר המשרד מטרות ויעדים המסייעים בהגשמת תכלית הקמתו - שמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור - ויעדי האכיפה נגזרים מיעדי המדיניות הסביבתית המשרדית, כמפורט להלן.

53	עקרונות ה-OECD, עמ' 18.
54	קרסין, עמ' 435.
55	עקרונות ה-OECD, עמ' 17-18. זה גם עלול לעודד אכיפה מוגברת של עבירות שוליות.
56	שם, עמ' 20. במסמך העקרונות נטען כי נדרשת מדידה על בסיס מגוון מדדים כדי למנוע את הטיית התוצאות. ראו גם שם, עמ' 18, 21 לגבי חשיבות של השימוש במדדי תוצאה (מדד איכותני) ולא במדדי תפוקות.
57	פרופ' א' טל, י' אהרון וה' יוהס-פלד, אפקטיביות אכיפה סביבתית: אכיפה מנהלית מול אכיפה פלילית (מאי 2009) (להלן - טל ואחרים, אפקטיביות אכיפה), עמ' 13. גורמים מתערבים נוספים שעשויים להשפיע על מצב הסביבה יכולים להיות כמו מזג אוויר, שינויים דמוגרפיים ועוד.
58	עקרונות ה-OECD, עמ' 18.
59	טל ואחרים, אפקטיביות אכיפה.
60	טיטת תורת האכיפה, עמ' 45.

בתחום האכיפה קיים שילוב בין מדדי תפוקה, הבוחנים את הכמות של פעולות האכיפה, ובין מדדי תוצאה, הבוחנים את מידת השפעתן על השגת מטרות ויעדים במניעה ובצמצום של נזקים סביבתיים

פעילות האכיפה הסביבתית של המשרד להג"ס מיועדת לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור, למניעת מפגעים סביבתיים ולצמצומם, לשיפור מצב הסביבה ושמירה עליה, וכן ליצירת הרתעה והגברת הציות. פעולות האכיפה הן האמצעי לקידום מטרות אלו, ולא המטרה עצמה. אכיפה אפקטיבית היא אכיפה שמשגיחה מטרות אלה. להלן פירוט הממצאים העיקריים שהועלו מבדיקת הנושא:

מידת האפקטיביות

בתהליך "הייצור הממשלתי" משתתפים משאבי תקציבים וכוח אדם, אשר הופכים לתפוקות ומביאים בסופו של דבר לתוצאות. התפוקות משקפות את הפעולות שהממשלה עושה, והתוצאות משקפות את השינוי המושג והן תכלית פעולת הממשלה. בהתאם לכך, מדד תפוקה הוא לרוב מדד כמותי הבוחן אם הפעולה בוצעה בהיקף, בכמות ובזמן שהוחלט עליהם, ואילו מדד התוצאה הוא לרוב מדד איכותי הבודק אם הושג השינוי המצופה ואת מידת השפעת הפעולה שננקטה על השגת המטרות והיעדים שנקבעו. המדידה טומנת בחובה חשיבות כפולה: מצד אחד היא מבטיחה בקרה ומעקב אחר ביצוע משימות, ומצד אחר מאפשרת בחינה שיטתית של גורמים להצלחה ולאי-הצלחה, שבעקבותיה ניתן לקיים תהליך הפקת לקחים⁶¹.

בתחום האכיפה קיים שילוב בין מדדי תפוקה, הבוחנים את הכמות של פעולות האכיפה, ובין מדדי תוצאה, הבוחנים את מידת השפעתן על השגת מטרות ויעדים במניעה ובצמצום נזקים סביבתיים. כך למשל, ניתן לראות כי משטרת ישראל עוקבת אחר מדדי תפוקה ותוצאה באופן משולב. היא בודקת מגמות באכיפה באמצעות מדדי תפוקה של הגשת כתבי אישום ופתיחת תיקי חקירה (גם בפילוח גיאוגרפי ודמוגרפי), וכן בודקת באמצעות מדדי תוצאה מגמות בפשיעה וביצוע עבירות, בפילוחים שונים כמו סוגי עבירות, מועד ביצוען וחומרתן.

דוגמה למערך משולב של מדדי תפוקה עם מדדי תוצאה מובאת במדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה אשר מציע "עץ מדדים" עבור ועדות התכנון והבנייה ברשויות המקומיות, ככלי מדידה ייעודי לצורך מעקב ובקרה אחר מידת האפקטיביות ביישום מדיניות אכיפה ברשות. עץ הממדים מורכב מלוח מכוונים בעל תחומי מדידה המשקפים רכיבים בעלי חשיבות מכרעת להצלחת אכיפה, כשלכל אחד מהם נקבע ציון על סמך מדדי כמות ותוצאה, וכן משקל יחסי של אותו תחום בציון הכולל. לכל מדד בתחום ניתן יעד אשר השגתו מגדירה הצלחה, וכן ניתן לו משקל המשקף את חשיבותו בציון של התחום בכללותו. להלן ארבעה תחומים שמציע המדריך:

61 מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 59. המדריך מנחה את משרדי הממשלה בנושא תכנון תוכניות עבודה והכנתן.

1. **תשתיות מדיניות אכיפה במדידה שנתית:** תחום שבו נבחן למשל אם גובשה ופורסמה מדיניות אכיפה, אם סדרי העדיפויות מנוהלים ואם בוצעו סקרים.
2. **תפוקות אכיפה כמותיות רבעוניות:** הנקבעות על ידי מדדי הצלחה כמותיים כמו כמות התראות ודוחות על עבירות, היקף פיקוח יזום, מעקב אחר ביצוע צווים ושיעור תיקי תביעה שניתנו בהם החלטות.
3. **תוצאות אכיפה רבעוניות:** התוצאות, ביחס לשלבים שונים בשרשרת האכיפה, נקבעות בעזרת מדדי תוצאה כגון עבירות הבנייה הכללי, מספר עבירות הבנייה שבמיקוד לאכיפה ותוצאות תיקי תביעה.
4. **תוצאות רבעוניות לעיר ולתושבים:** מדדי תוצאה כמו תלונות הציבור, שביעות רצון התושבים ושיעור העבירות ביחס למספר התושבים.

ציון משוקלל הוא הציון אשר משקלל את הציונים של ארבעת תחומי המדידה והוא ממוקם בראש העץ. הציונים בלוח המכוונים נגזרים מהיעדים שהועדה לתכנון ולבנייה מציבה לעצמה, ומוגדרים כך שיישעו לוועדה לבחון את עמידתה ביעדים שהציבה לעצמה.

בשנים האחרונות החל המשרד להג"ס להגדיר מדדי תוצאה שונים לתחומי עיסוקו. כך למשל, בשנת 2017 הגדיר מדדי תוצאה לאשכול תכנון ומדיניות בתחום הפחתת חשיפת האוכלוסייה לקרינה בלתי מייננת; ולאשכול תעשיות קבע המשרד מדדי תוצאה בתחום הפחתת סיכון לאוכלוסייה מחומרים מסוכנים, הפחתת חשיפת הציבור לסיכון מאסבסט וצמצום זיהום אוויר מייצור אנרגיה⁶².

דוח ביקורת פנימית במשרד להג"ס משנת 2012, שבחן את פעילות המשטרה הירוקה, מצא כי פעילות מפקחי המשטרה הירוקה מבוצעת ללא ניתוח ברור של תועלת ואפקטיביות וכי תוכניות העבודה שהיא הכינה כוללות יעדים במדדי תשומות ותפוקות שאינם מאפשרים לנתח את מידת האפקטיביות של תוכניות האכיפה שלה (להלן - דוח ביקורת פנימית בנושא המשטרה הירוקה). בדיון שהתקיים במשרד שבו הוצג הדוח, הסכים סמנכ"ל בכיר לאכיפה לממצא זה בציינו כי אין למשרד להג"ס מתודולוגיה למדידה של אפקטיביות פעילות האכיפה, ומנהל מחוז מרכז אף הוסיף כי "יש לנו קושי במדידת שיפור מצבי הסביבה לא רק במשטרה הירוקה, גם כמנהל מחוז מתקשה למדוד את עצמי, זה אתגר משרדי". ביקורת הפנים המליצה על שינוי תפיסתי שיוביל לבחינת המשטרה הירוקה בעיקר בהיבטים איכותיים בעבודתה, שעונים למשל על השאלה כיצד הצליחה למגר תופעה, ופחות במדדים כמותיים, כמו ציון מספר הפעולות שביצעה.

ממצא דומה עלה גם בשנת 2013 בדוח ייעוץ ארגוני שנערך לבקשת המשרד להג"ס למשטרה הירוקה⁶³. הדוח קבע כי היעדים בתוכניות העבודה של המשטרה

62 דוגמאות למדדי תוצאה עבור אשכול תעשיות: נקבע ערך של ירידה בכמות נפלטת לנפש של גזי חממה בהשוואה רב-שנתית מ-9.1 ל-7.1 עד שנת 2030, וכן עלייה בשיעור ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות מ-2.9% ל-17% עד שנת 2030.

63 "המשרד להגנת הסביבה אבחון ארגוני וגיבוש מבנה ארגוני למשטרה הירוקה", דוח מסכם (אוגוסט, 2013).

המשרד להג"ס טרם
הגדיר מדדי תוצאה
סביבתיים עבור
פעילות אכיפה,
מינהלית או פלילית,
כמקובל בגופי אכיפה
אחרים

הירוקה אינם כוללים יעדי אפקטיביות המתייחסים למידת ההשפעה של פעילות המשטרה הירוקה על המפגעים, הסיכונים והמעוולים הסביבתיים⁶⁴. בנושא פעילות צוותי האכיפה במחוזות נכתב בדוח הייעוץ הארגוני כי היא אינה אפקטיבית דייה.

הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי המשרד להג"ס טרם הגדיר מדדי תוצאה סביבתיים עבור פעילות אכיפה, מינהלית או פלילית, כמקובל בגופי אכיפה אחרים. לגבי פעילויות אחרות של המשרד, כמו רגולציה, קיימים מדדי תוצאה, אך כאמור בעניין האכיפה הנהלת המשרד אינה מציבה לפני המחוזות ואשכול אכיפה דרישות לעמוד במדדי תוצאה, שיכלו ללמד על האפקטיביות של פעולות האכיפה בקידום ציות, צמצום ומניעת מפגעים סביבתיים ויצירת הרתעה. במקום זאת הנהלת המשרד קובעת בעיקר מדדי תפוקה כמותיים ביחס לכמות נדרשת של פעולות. להלן הפרטים העיקריים:

1. בשנים 2013-2018 קבע המשרד להג"ס יעדים בתחום האכיפה, ובהם: הגברת יעול של יכולת ההרתעה והאכיפה הסביבתית, שיפור האכיפה הכלכלית, שיפור הטיפול בהליכי אכיפת החוק והגברת הפיקוח והאכיפה.

עם זאת הועלה כי המשרד להג"ס לא קבע מדדי תוצאה סביבתיים אשר ילמדו כמה מהיעדים הושגו. קל וחומר שאין לדעת אם האכיפה אפקטיבית דייה כדי לקדם את מטרות-העל של המשרד כמו שמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור, צמצום מפגעים סביבתיים והגברת הציות.

2. תוכניות העבודה של אשכול אכיפה מפרטות משימות שנגזרות מהיעדים המשרדיים שעל כל יחידה באשכול לבצע. למשל, בתוכנית העבודה לשנת 2017 הוגדרו מטרה ל"הפחתה ומניעה של זיהומים וסיכונים סביבתיים, תוך צמצום פערים כלכליים וחברתיים על מנת לשפר את בריאות תושבי המדינה ולהגן על חייהם בהווה ובעתיד"; וכן יעד ל"הגברת הפיקוח והאכיפה". לצורך הגשמתם הוטלו משימות על המשטרה הירוקה, ובהן קיום מבצע אכיפה אחד או שני מבצעים ברבעון נגד מדבירים הפועלים ללא היתר, וקיום שישה מבצעי אכיפה בכל רבעון נגד משליכי פסולת בשטחים ציבוריים פתוחים. על הנהלת אשכול אכיפה הוטל לבצע 32,000 בדיקות כלי רכב בצידי הדרכים באותה שנה ו-16 בדיקות וביקורות רבעוניות במכוני רישוי. יעד נוסף של אשכול אכיפה לשנת 2017 היה להביא לעלייה "של כ-10% בתהליכי אכיפה".

הועלה כי תוכניות העבודה של אשכול אכיפה קובעות בעיקר מדדי תפוקות בנושא פעילותו, ואינן קובעות מדדי תוצאה סביבתיים הקושרים בין משימותיו לבין המטרות והיעדים של האשכול ושל המשרד להג"ס; וכי הבקרה של הנהלת המשרד להג"ס על פעילות אשכול אכיפה בוחנת רק את מידת העמידה בביצוע מספר המשימות שנקבעו ולא באיזו מידה מכלול פעולות האכיפה שבוצעו השיגו את המטרות או את יעדי התוצאה הקשורים במשימות שביצעו⁶⁵.

כפועל יוצא מכך מציגה המשטרה הירוקה בדוחותיה השנתיים את הישגיה כמעט תמיד במדדי תפוקה כמותיים לגבי מספר פעולות אכיפה שנקטה ואינה מתייחסת למדדים המבטאים ירידה או עלייה במפגעים סביבתיים, ברמות זיהום או ברמת הציות בעקבות פעולות אכיפה אלה.

3. הביקורת העלתה מקרים שבהם נקבעו מדדי תפוקה כמותיים רצויים שבהם יש לעמוד בנושא של הטלת סנקציות כמו עיצומים כספיים וקנסות, וזאת בניגוד לעמדת היועצת המשפטית של המשרד להג"ס מנימוקים שציננה בעניין. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי אף שמדידה כמותית של תפוקות בפעולות אכיפה יכולה לסייע בהבנת מצב האכיפה, הרי שקביעה מראש של מדדי תפוקה כמותיים שבהם נדרשים גורמי האכיפה לעמוד עלולה ליצור חשש לכך שלצורך עמידה בתפוקות אלה ישקלו גורמי האכיפה שיקולים זרים⁶⁶ ויבצעו אכיפה מוגברת של עבירות שוליות.

4. הביקורת לא מצאה מדדי תוצאה סביבתיים בנושא פעילות האכיפה המתבצעת במחוזות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס, כי בשים לב לכך שהוא מבכר את הטיפול במפגעים סביבתיים בכלים מינהליים ולכך שרובם המכריע של המפגעים נאכפים במחוזות, יש צורך מיוחד בקביעת מדדי תוצאה סביבתיים לכל פעילות ההסדרה והאכיפה המינהלית המתבצעת במחוזות.

65 קיימים מדדי תוצאה סביבתית עבור היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, למשל היעד כי 70% מהזמן החופים יהיו נקיים או הורדת העומס השנתי של שמן מינרלי FTIR (טון לשנה), ואולם היחידה פועלת כמו מחוז (רגולציה, הפיקוח האכיפה), ועל כן אין לייחס את התוצאה דווקא לפעילות האכיפה.

66 עקרונות ה-OECD, עמ' 17-18.

על המשרד להג"ס לנקוט בהקדם, בכל מקום שבו הדבר אפשרי, את הצעדים הדרושים לקביעת מדדי תפוקות לפעילותם של אשכול אכיפה והמחוזות ולקביעת מדדי תוצאה סביבתיים הקושרים בין משימותיהם לבין מטרות המשרד ויעדיו; וכי אשכול אכיפה יקיים בקרה על פעילות המחוזות ותבחן את מידת השגתם של יעדי המדדים האמורים; ולוודא את ביצועם הראוי של פעולות אלה. כהכנה לכך, על המשרד לקיים עבודת מטה בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים להגדרת מדדי תוצאה, וככל הנדרש להסתייע בגופי אכיפה מקבילים ובמומחים בתחום האכיפה הסביבתית לצורך הגדרת מדדים כאלו.

אכיפה מבוססת ניהול סיכונים ומודיעין

ניהול סיכונים הוא מיפוי הסיכונים והתאמת כלי ההתערבות לסיכונים הרלוונטיים. הערכת סיכון היא חישוב הסיכוי להתממשות הסיכון, בהתאם לחומרת הנזק. את הסיכונים מדרגים לפי חומרה⁶⁷, ובהתאם לדירוג מקצים משאבים, בראש ובראשונה לסיכונים החמורים ביותר. ניתוח סיכונים וניהולם ראוי לבצע בכל שלבי ההליך הרגולטורי, לרבות בשלב קביעת מדיניות הרגולציה ובעת אכיפתה. משכך, על כל גורם אכיפה רגולטורי לפתח קריטריונים לניתוח ולהערכת סיכונים של מפוקחים ולדרגם; ליצור בסיסי נתונים על כל המפוקחים שיאפשר לו לקבוע את מידת הסיכון הנובעת מכל אחד מהם; להקצות משאבים לפיקוח על בסיס מפת הסיכונים; לעדכן את מפת הסיכונים בהתאם למודיעין ולמידע המגיעים אליו; ולוודא כי מפוקחים בעלי רמת ציות גבוהה ידורגו ברמת סיכון נמוכה יותר. כמו כן על הממשלה בכל מדינה לקבוע כללים, ולפיהם גורמי האכיפה הרגולטוריים יגבשו מדיניות אכיפה התואמת את מפת הסיכונים⁶⁸.

קביעת סדרי עדיפויות לפיקוח ואכיפה היא מחויבת המציאות, ולכן חיוני לבסס אותה על ניתוח הסיכונים הנובעים מכל מפוקח, תחום המפגע וחומרתו, שאותם מבקשת האכיפה למגר.

1. הוראות תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל שמוציא אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות התכ"ם) כוללות הנחיות בדבר חובת משרדי הממשלה לזהות ולהעריך סיכונים תפעוליים המובנים בכל הפעילויות, התהליכים והמערכות החשובות אצלם. בין היתר, כל משרד מחויב לבצע סקר סיכונים מקיף על כל פעילויותיו מדי ארבע שנים, בהתאם למתודולוגיה שבהוראות התכ"ם, שעליו יהיה אחראי מנהל הסיכונים

67 ראו "תורת הערכת השפעות הרגולציה: Regulatory Impact Assessment - RIA", אגף ממשל וחברה - משרד ראש הממשלה, נובמבר 2013 (להלן - מדריך ה-RIA).

68 עקרונות ה-OECD, עמ' 27-28, 31. בהקשר זה, שיקול זר יכול להיות הצורך לעמוד בתוכנית העבודה ואכיפת יתר או אכיפה במקרים לא מתאימים רק כדי לעמוד בתוכנית העבודה.

התפעוליים המשרדי⁶⁹. בשנת 2011 נערך סקר סיכונים תפעוליים במשרד להג"ס לפי מתודולוגיית הוראות התכ"ם במטרה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות במשרד, לזהות ולנהל סיכונים מרובים ורוחביים ולשפר את העמידה בהוראות הדין (להלן - סקר סיכונים) וכחלק מהליך של ניהול סיכונים משרדי. ההליך כלל שלבים נוספים, ובהם מיפוי סיכונים ובקורות, גיבוש מפת סיכונים והגדרת תוכנית להפחתת סיכונים.

הסקר דירג את הסיכונים לפי דרגות חומרה - קריטי, גבוה מאוד, גבוה, בינוני ונמוך. במסגרתו אותרו 154 סיכונים, ומתוכם 42 בתחום האכיפה, ובהם סיכונים קריטיים וגבוהים כמו: היעדר תהליך מובנה וסדור לביצוע הערכת איומים סביבתיים, שבעטיו אין סדרי עדיפויות בתוכניות עבודה וחלוקת תקציב על בסיס פוטנציאל נזק, סבירות התממשות ועלות טיפול או מניעה; אכיפה חלקית של הנחיות סטטוטוריות שמפיץ המשרד ובעקבות זאת פגיעה סביבתית והגברת החשיפה והאחריות המשפטית של המשרד באירוע כשל; גיבוש הצעות חוק ללא מעורבות הגורמים הרלוונטיים במשרד, התנהלות המובילה לקשיים ביישום ובאכיפת החוק. בדיוני הנהלה שהתקיימו לאחר הצגת סקר הסיכונים נקבע שהליך הפחתת הסיכונים יחל בשני אשכולות של המשרד, אחד מהם הוא אשכול אכיפה, וכי המשרד יתמקד במאמצים להגדלת ההכנסות מפעולות האכיפה.

סוגיית ניהול הסיכונים וקביעת סדרי עדיפויות שבה ועלתה במשך השנים. בשנת 2013, משלא התקדמה תוכנית הפחתה, הציגה המדענית הראשית של המשרד להג"ס דאז בפני הנהלה "מתודולוגיה לבניית תעדוף אכיפה בשל אי ציות לרגולציה על בסיס הערכת סיכונים והסתברויות", ואף כתבה בפברואר 2014 מכתב לשר להגנת הסביבה ולמנכ"ל המשרד דאז שבו התריעה בדבר ההכרח לבסס את עבודת המשרד על מיפוי סיכונים, הערכתם וניתוחם לצורך ניהול מבוסס סיכונים. במסגרת הערכת מצב אסטרטגית שהכין המשרד בשנת 2015 הוצג "קושי בתעדוף אסטרטגי של מטרות, יעדים ומשימות באמצעות שיטות כמו ניהול סיכונים" כחולשה משרדית.

69 הוראת תכ"ם 5.2.0.4, מחייבת כתיבת מסמך מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים, אשר יכלול התייחסות למבנה הארגוני התומך בניהול הסיכונים התפעוליים, לרבות מינוי מנהל סיכונים תפעוליים המשרדי. הוראת תכ"ם 5.2.0.2 קובעת כי "האחריות העליונה לביצוע סקר סיכונים תפעוליים מקיף על כל פעילויות המשרד ובכפוף למתודולוגיה הממשלתית היא של מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי".

הביקורת העלתה כי המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים כנדרש מהוראות התכ"ם. הליך הפחתת הסיכונים החל בנושא סיכוני הכנסות וגבייה, וכלל לא התחיל בנושא סיכונים קריטיים אחרים שעלו, ובהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מסיכונים סביבתיים⁷⁰ וקשיים בביצוע אכיפה. עוד העלתה הביקורת כי מאז שנת 2011 לא ערך המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, אף שכבר חלפו יותר משבע שנים מהסקר הראשון ולא מונה מנהל סיכונים תפעוליים משרדי, כנדרש. לפיכך תוכניות העבודה של אשכול אכיפה, לרבות המשטרה הירוקה, וכן של המחוזות - אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו היה אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.

2. פעילותם של גורמי אכיפה מבוססת בעיקרה על שלוש זרועות: מערך מודיעין; מערך חקירות; ומערך אכיפה מבצעית. תפקיד מערך המודיעין הוא לסרטט תמונת מודיעין שממנה נגזרים, בין היתר, יעדים מודיעיניים. פעולות המודיעין כוללות איסוף וניתוח שיטתיים של מידע שיאפשר קבלת החלטות נכונות בהיערכות אל מול נושאי האכיפה.

בעקבות דוח הביקורת הפנימית בנושא המשטרה הירוקה ומסמך הייעוץ הארגוני למשטרה הירוקה, עסק המשרד להג"ס בשנים 2012-2013 בסוגיית אי-ביסוס פעילות האכיפה המשרדית על יכולות מודיעיניות. בין היתר עלה ממסמכים ומדיונים אלה כי תוכניות העבודה של המשטרה הירוקה אינן מתבססות על ניתוח סיכונים ועל יעדים מודיעיניים, עובדה הגורמת ל"פיזור" פעילות מפקחי המשטרה הירוקה לתחומים רבים מדי ללא ניתוח של אפקטיביות פעילותם⁷¹; וכי גם יעדי פעילותם של המחוזות לא הסתמכו על איסוף מידע מודיעיני⁷². ההמלצות במסמכים האלה התמקדו בצורך לגבש תוכניות עבודה ואכיפה על בסיס ניהול סיכונים, איסוף מידע מודיעיני, איתור יעדים מרכזיים והכנת תוכניות בשיתוף עם מנהלי המחוזות⁷³, ומכאן הסיק המשרד להג"ס כי יש צורך בזרועות מקצועיות לחקירה ולמודיעין⁷⁴.

70 בשנים האחרונות עבר תחום הפיקוח רפורמה הכוללת קביעת תוכניות פיקוח בהתאם לסיכונים, כמו דירוג המפעלים והיקף המפגעים הסביבתיים.

71 דוח ביקורת פנימית בנושא המשטרה הירוקה. גם מסמך ייעוץ ארגוני למשטרה הירוקה קבע כי היעדים שהוגדרו במשטרה הירוקה לא נבנו על סמך איסוף מידע מודיעיני, או על הכנת תוכניות פעולה כוללות להתמודדות עם מפגעים ומעוללים סביבתיים מרכזיים.

72 דוח ביקורת פנימית בנושא המשטרה הירוקה.

73 דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית, עמ' 18; מסמך ייעוץ ארגוני למשטרה הירוקה.

74 מצגת "גיבוש מבנה ארגוני - משטרה ירוקה" של חברת דיאלוג (ספטמבר, 2012) (להלן - מצגת גיבוש מבנה ארגוני).

הצורך במיסוד עבודת המשטרה הירוקה על מערך מודיעין, שיאפשר ניהול מבוסס מודיעין של פעולות המשרד להג"ס בתחום הפיקוח והאכיפה, חזר ועלה במהלך שש שנים מאז הוחלט על הקמתו⁷⁵. הביקורת העלתה כי רק בשנת 2018 החל המשרד בהליך להקמת מערך מודיעין ולגיבוש תורת מודיעין מפורטת, שעליה תושתת פעילות המודיעין של הארגון. עוד עלה כי ה"מערך" מושתת על תקן חדש אחד בלבד, וכי רוב הפעילות המעשית בנושא⁷⁶ מתבצעת זמנית על ידי עובדים ומפקחים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם כיום; מצב זה גורם אף לדברי ראש המשטרה הירוקה לפגיעה במערך המבצעי שלה, כפי שיפורט להלן⁷⁷.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי המשרד מקבל את הממצא בעניין התקן הבודד במערך המודיעין וביצוע רוב הפעילות בנושא על ידי עובדים של המשטרה הירוקה נוסף על תפקידם, אגב פגיעה במערך המבצעי שלה, וכי הדבר קשור בסוגיית המחסור הכללי בכוח אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי הקמת מערך מודיעין מעשי ומקצועי חיונית לאכיפה אפקטיבית. משכך, על המשרד לפעול ליישומה של תורת המודיעין ולהשלמת מערך המודיעין ללא דיחוי. בתוך כך, על המשרד גם לתת את דעתו להקצאת המשאבים הנדרשים לפעילות תקינה ואפקטיבית של מערך המודיעין.


תחומי אחריות ואי-תלות שיקול הדעת של גורמי האכיפה

המשרד להג"ס הוא חלק מהרשות המבצעת, וככזה הוא בעל סמכויות ביצועיות, אולם בהיותו רשות מינהלית הוא מחזיק גם בסמכויות מסוגים נוספים. למשרד להג"ס מסורות סמכויות מעין-חקיקתיות, שכן החוק מקנה לו סמכות לקבוע רגולציה ולנסח תנאים בהיתרים - המכוונים את התנהגות הגופים המפוקחים

75 כך למשל, ראו "אשכול פיקוח והסברה - סיכום פעילות" (2014), עמ' 4: "בימים אלה אנו בראשיתה של היערכות להקמת מרכז שליטה ובקרה במטה היחידה... כחלק ממהלך רחב יותר - הקמתו של דסק מודיעיני תכליתו בין היתר שיקוף והצפה של היעדים אליהם הוקצו משאבי זמן וכ"א... עם השלמתו של המהלך יפעל ביחידה מרכז הערכה שיניע פעולות אכיפה המבוססות על פעולות איסוף שמקורן במודיעין חזותי, אנושי וסיגנלי. ביחידה הוקם צוות משימה שבוחן את יישום המתווה הנ"ל הלכה למעשה ובחינת ההיתכנות של השתלבות במערכי מודיעין קיימים בגופים ממלכתיים אחרים".

76 לרבות ריכוז מודיעין, גיוס מקורות, ועבודת "דסקאות" שבמסגרתה מנתחים את המודיעין הנאסף.

77 הדעת דוא"ל של מנהל המשטרה הירוקה למנכ"ל המשרד, מיום 30.4.18.



 המשרד להג"ס הוא

 חלק מהרשות

 המבצעת, וככזה הוא

 בעל סמכויות

 ביצועיות, אולם

 מסורות לו גם

 סמכויות מעין-

 חקיקתיות, שכן החוק

 מקנה לו סמכות


 לקבוע רגולציה ולנסח

 תנאים בהיתרים וכן

 סמכויות אכיפה אשר

 בצידן סנקציות מעין-

 שיפוטיות



שהמשרד מעוניין להשיג, וכן סמכויות אכיפה אשר בצידן קבלת החלטות מינהליות וסנקציות המוטלות על הגופים המפוקחים, שיכולות להיחשב סמכויות מעין-שיפוטיות. מצב זה אינו ייחודי למשרד להג"ס וקיימות רשויות מינהליות נוספות בישראל הממלאות פונקציות מהסוגים האמורים, ואשר מוקנות להן סמכויות שלא תמיד מתיישבות זו עם זו, ולעתים אף עלולות להתנגש⁷⁸. בארצות הברית, בה קיימת התופעה של שילוב סמכויות ברשות המינהלית, התבססה הנורמה של "הפרדת רשויות" פנימית או "הפרדת תפקידים" (separation of functions) בתוך הרשות המינהלית. לפי מובן זה הפרדת הרשויות משמעה גם הליך קבלת החלטות הוגן המונע ניגוד עניינים מוסדי מצדו של מקבל ההחלטה.⁷⁹ כלומר, מובן זה של הפרדת רשויות דורש כי בתוך גוף המפעיל סמכויות שלטוניות תהיה הפרדת תפקידים שתמנע ניגוד עניינים, ותבטיח כי ההליך המינהלי לא יהיה מוטה.⁸⁰ כלומר, יש ליצור "חומה סינית" בין סמכויות הרגולציה לסמכויות האכיפה והשפיטה המסורות לרשות המינהלית.⁸¹ הדבר אף מצא ביטוי בחקיקה אמריקאית בה נקבע איסור על עירוב גורמי אכיפה בתהליכי קבלת החלטות רגולטוריות או שיפוטיות של הרשות.⁸²

אמנם בישראל, אין נורמה של "הפרדת רשויות פנימית", אך נקבעו נורמות בסוגית איסור ניגוד העניינים המוסדי לפיו "עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד ... על עובד הציבור נאסר אף להימצא במצב של ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים, אשר

78 דוגמאות לכך הן הרשות לניירות ערך ורשות המיסים.

ראו: 79

Peter L. Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, 84 COLUM. L. REV. 577(1984)

ראו: 80

Benjamin W. Mintz, *Administrative Separation of Functions: OSHA and the NLRB*, 47 CATH. U. L. REV. 877 (1998); Peter L. Strauss, *Formal and Functional Approaches to Separation of Powers Questions A Foolish Inconsistency*, 72 CORNELL L. REV. 488 (1986-1987) .

81 להרחבה בסוגית "הפרדת הרשויות" ברשות המינהלית ראו את פסיקתו של נשיא בית המשפט העליון, השופט רוברטס, בפסק דין (2013) 569 U.S. *Arlington v. Fed. Comm'n Comm'n*. כמו כן ראו מאמר: (2016) 923, 939 WM. & MARY L. REV. 57 *Mila Sohoni, The Administrative Constitution in Exile*.

82 מדובר בחוק הפרוצדורה המינהלית בארה"ב (APA- Administrative Procedure Act) לפיו:

"An employee or agent engaged in the performance of investigative or prosecuting functions for an agency in a case may not, in that or a factually related case, participate or advise in the decision, recommended decision, or agency review pursuant to section 557 of this title, except as witness or counsel in public proceedings".

ראו גם:

Gillian E. Metzger, *The Interdependent Relationship between Internal and External Separation of Powers*, 59 EMORY L.J. 423, 429 (2009) וכן: Rachel E. Barkow, *Institutional Design and the Policing of Prosecutors: Lessons from Administrative Law*, 61 Stan. L. Rev. 869, 890, 896.

על שניהם הוא מופקד".⁸³ כמו כן, השיטה המשפטית הנהוגה בישראל מקנה את הסמכות המינהלית לבעל תפקיד מסוים ברשות מוסמכת. משמעות הדבר היא כי רק בעל התפקיד הוא המוסמך לפעול בתחום הסמכתו, וכי הוא נהנה מעצמאות בהפעלת שיקול דעתו, ללא הנחיה מהדרגים שמעליו או מגורמים אחרים. עצמאותו של הדרג המקצועי חשובה במיוחד בתחום האכיפה⁸⁴ בג"ץ קובע בנושא זה כי "אם חוק מעניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכח זה לפי שיקול דעתו, הרי על המוסד או על הפקיד לפעול בהתאם לזה ועל כל פנים אינו מחויב להשמע להוראותיו של מישהו אחר", וכן "אם ניתנת סמכות לפקיד ידוע לשקול ולהחליט על דעת עצמו ולפי שיקול דעתו הוא, הרי איננו מחויב לפעול לפי הוראות שקיבל מאת הממונים עליו".⁸⁵

עיקרון עצמאות שיקול הדעת של גורמי אכיפת החוק מעוגן בהנחיית היועמ"ש בעניין "עצמאות התביעה הפלילית" בהליכים פליליים⁸⁶ (להלן - הנחיית עצמאות התביעה הפלילית) ובהנחיית יועמ"ש בעניין "עצמאות שיקול הדעת בהטלת סנקציה מנהלית" בהליכים מינהליים, אשר קובעת כי במישור המינהלי, כמו בפלילי, קיים עקרון עצמאות בהפעלת שיקול הדעת על ידי הגורם שהחוק הסמיכו לקבל החלטה, כי הטלת סנקציה מינהלית "עניינה הוא באכיפה ובהטלת סנקציות כחלופה להליך הפלילי... לכן... יש הצדקה להקפיד הקפדה יתרה על עצמאות שיקול הדעת של הגורם המוסמך ולהחילו באופן דומה לזה שגובש במישור האכיפה הפלילית".⁸⁷

במסגרת הסמכות הנתונה לרשות מוסמכת, נכללות גם המגבלות לגבי סוגי השיקולים שניתן להפעיל או המטרות שאליהן ניתן לשאוף באמצעות הסמכות. שקילת שיקולים זרים נחשבת חריגה מסמכות. בהקשר זה גם שיקול חיובי ורצון, כשלעצמו, עלול להיפסל בהיותו שיקול זר ולא ענייני, אם הרשות המוסמכת לא הופקדה עליו במסגרת סמכותה. מצב הפוך הוא החלטה פסולה שמקבלת רשות מוסמכת המבוססת על שיקולים ראיניים, אולם מתעלמת משיקול ענייני מסוים.⁸⁸

- 83 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד (2) 566 (1980)
- 84 ד' ברק-ארז, משפט מנהלי, כרך א', ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, התש"ע-2010 (להלן - ברק-ארז), עמ' 160-163.
- 85 מיכלין בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 319 (1950), עמ' 323-324.
- 86 הנחיית יועמ"ש בנושא "עצמאות התביעה הפלילית", מס' 4.1001 (2003), עודכנה לאחרונה ב-2010. ההנחיה קובעת בסעיף 2 כי התביעה הפלילית פועלת בכל מקרה באופן עצמאי. ההנחיה מוחלת על תובעים הפועלים מכוח הסמכת היועמ"ש.
- 87 הנחיית היועמ"ש בעניין "עצמאות שיקול הדעת בהטלת סנקציה מנהלית", מס' 1.2400 (2013). אחת הסנקציות המינהליות שמוכרה ההנחיה היא הטלת עיצום כספי ומתן התראה מינהלית. ההנחיה מציינת עוד כי אין בעצמאות שיקול הדעת כדי למנוע מהדרג הפוליטי לכוון את המדיניות הכללית ולפקח על ניהול המערכת בכללותה, כל עוד אין התערבות בהחלטות פרטיות.
- 88 ברק-ארז, כרך ב', עמ' 635-637, 727.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי גורמי האכיפה המינהלית והפלילית במשרד להג"ס מחויבים לקבל החלטות מקצועיות באופן בלתי תלוי וללא שיקולים זרים.


במשרד להג"ס פועלים ארבעה גורמים עיקריים, המשולבים בהליכי האכיפה, אשר אין ביניהם היררכיה מובנית: (1) המחוזות; (2) הלשכה המשפטית; (3) יחידות באשכול אכיפה אשר בראשו עומד סמנכ"ל בכיר לאכיפה, כמו אגף תיאום אכיפה; (4) המשטרה הירוקה. יצוין כי ריבוי גורמים אלו העוסקים בעניין הביא לא פעם למתחים בעבודה השוטפת, למאבקי כוחות בדבר סמכויותיו של גורם מסוים לקבל החלטות הנוגעות לרישוי ואכיפה ולחוסר שיתוף פעולה⁸⁹.

למטה המשרד להג"ס תפקיד חיוני בהבטחת אחדות בין המחוזות בביצוע חוקי הסביבה, אך הוא יתקשה למלא את תפקידו כרגולטור האמון על מתן הנחיות, הוראות והיתרים, ולנהל מערכת פיקוח אפקטיבית ב"שלט רחוק". לצורך כך קיימים המחוזות שבאחריות המשרד, אשר מייצגים אותו בשטח ונמצאים בקשר ישיר עם מקורות הזיהום הפוטנציאליים. הבדלים גיאוגרפיים, כלכליים וחברתיים בין אזורים שונים במדינת ישראל אף הם מחייבים התמחות מקומית, ולצורך כך גובש מבנה של מחוזות מול מטה. לעניין הפיקוח והאכיפה למחוזות יש יתרון בזכות קרבתם לשטח ולמידע המקצועי הרלוונטי לתחומי הגנת הסביבה, ויתרונה של המשטרה הירוקה טמון ביכולות החקירה המקצועיות שלה.

בשנים 2012 ו-2013 החלו שני הליכים לשינויים מבניים במשטרה הירוקה ובמחוזות. הליכים אלה נועדו, בין היתר, לטיוב פעולות האכיפה ולהתמודדות עם קשיים בפעולותיהם ובממשק ביניהם, והיו צפויים לשנות את חלוקת תחומי האחריות ביניהם. במסגרת זו גם עלתה השאלה אם ראוי שהאכיפה הפלילית תבצע במחוזות, כפי שסברו חלק מן המחוזות, או שמא ראוי לרכז את כל סמכויות האכיפה של המשרד להג"ס, לרבות המינהליות, באשכול אכיפה בלבד, כפי שסבר אשכול אכיפה.

קשיים במילוי תפקיד הרגולטור ותפקיד האכיפה בעת ובעונה אחת

כאמור, המשרד להג"ס פועל, בין היתר, באמצעות שישה מחוזות. המבנה הארגוני של כל מחוז מחולק לענפים מקצועיים שבראשם עומדים הרכזים המקצועיים. אחד התפקידים העיקריים של הרכזים המקצועיים הוא ניסוח דרישות והתניות סביבתיות ברישיונות עסק והיתרים. נוסף על כך יש למחוז אחריות בתחום הפיקוח והאכיפה, בעיקר המינהלית.


תפקיד הרכז
כרגולטור בתחום
הרישוי ומתן ההיתרים
אינו מתיישב תמיד עם
תפקידי הפיקוח
והאכיפה, בעיקר
בשל קושי לקיים
קשרי עבודה
המשתנים בהתאם
לתפקיד שהוא ממלא
בעבודתו מול
המפוקחים

1. הרכזים המקצועיים במחוזות ממלאים אפוא תפקידים של רגולטור (מאסדר), של פיקוח ושל אכיפה. הביקורת העלתה כי תפקיד הרכז כרגולטור בתחום הרישוי ומתן ההיתרים אינו מתיישב תמיד עם תפקידי הפיקוח והאכיפה, בעיקר בשל קושי לקיים קשרי עבודה המשתנים בהתאם לתפקיד שהוא ממלא (רגולציה או פיקוח ואכיפה) בעבודתו מול גורמים מפוקחים. בשל כך שבה ועלתה הטענה במשרד להג"ס כי יש להנהיג הפרדה ברורה בין ביצוע תפקיד הרגולטור במשרד, שעיקרו מתן היתרים ורישוי, לבין ביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה של התנאים הרגולטוריים שבהיתרים וברישוי. להלן הפרטים:

א. במהלך השנים הועלו במשרד להג"ס טענות על מגוון קשיים ביישוב התפקידים שבהם נושאים הרכזים המקצועיים. לדוגמה, כבר בשנת 2000, במסגרת דוח פנימי מיוחד בנושא האכיפה במשרד להג"ס, עלו טענות בדבר "הקרבה הבלתי בריאה בין מנהלי מחוז מסוימים לבין קליינטים גדולים (ראשי ערים, מנכ"ל מפעלים גדולים)", וקיומו של חשש לפגיעה ביחסים התקינים בין הגופים המזוהמים לבין מנהלי המחוזות, הנדרשים לשם העבודה השוטפת. בדוח הובאו טענות עובדים של המשרד כי הדבר פוגע בהרתעה, ומעורר תחושה בקרב גורמים מזוהמים רבים שניתן לחמוק בקלות מפעולות אכיפה שנוקט המשרד. עוד עלו בדוח דוגמאות לטיפול מתחשב מאוד בעבריינים הסביבתיים; כך למשל, מתן דחיות חוזרות ונשנות בזמני ביצוע הדרישות הכשיל בדיעבד הגשת כתבי אישום⁹⁰.

ב. בשנת 2009 נערך לבקשת המשרד להג"ס הליך של ייעוץ ארגוני כולל לבחינת חלופות לשינוי מבני של המשרד (להלן - הייעוץ הארגוני המשרדי). בפרק הממצאים של הדוח נכתב בנושא האכיפה במחוזות כי "קיימת מורכבות להליך המנהלי שנובעת ממספר סיבות: ראשית, רבים מהרכזים המקצועיים, המחויבים ללוחות זמנים קצובים בנושאי רישיונות עסק והיתרי רעלים, נוטים לעסוק יותר בנושאים אלו בהשוואה לפיקוח ובקרה במפעלים, שאינם קצובים בזמנים... שנית, בשל העובדה שהליכי אכיפה מנהליים גוזלים זמן רב, ייתכן מצב שבו רכזים, המבקרים במפעלים, יתעלמו מחריגות מינוריות... משום שהם אינם עומדים בכמויות העבודה ובקצב הביקורים הנדרש. היו שסברו [במשרד להג"ס] לאור זאת, שיש להפריד בין הפונקציה הכותבת את התנאים ברישוי העסק ואת היתרי הרעלים, לבין הפונקציה המבקרת על היישום בפועל".

עמדה דומה הציגה בשנת 2010 ובשנת 2018 היועצת המשפטית של המשרד להג"ס, ולפיה בשל ממשק העבודה הצמוד של אנשי המחוז עם מעוולים סביבתיים ובשל ריבוי הזיקות, היא סברה כי יש להפריד את הטיפול הפלילי מהעבודה השוטפת, בדומה לגופים אחרים שבהם

90 שם, עמ' 8. במסמך הובהר כי הכוונה אינה לשחיתות, אלא ליחסי קרבה הנוצרים במהלך השנים בין אנשי המחוזות לבין המפוקחים.

נהוג להפריד בין הגורם המפקח לבין הגורם החוקר והגורם התובע⁹¹. היטיב לתאר זאת אחד ממנהלי המחוזות בציינו במאי 2012 כי "כשמרכזת האכיפה יוצאת [לעבודת שטח] עם המרכזים המקצועיים רואים עלייה במספר התיקים, היא רואה פיקוח והם רואים רגולציה... היא היחידה שמבצעת אכיפה". בישיבות הנהלה של המשרד להג"ס שהתקיימו בשנת 2013 בנושא אכיפה במחוזות עלה הנושא של הקשיים בביצוע כל התפקידים של הרצים המקצועיים במקביל, ובין היתר, עלה הצורך בהפרדת תחום הפיקוח מתחום הרגולציה (הסדרה ורישוי), וחשש של חלק מהרצים המקצועיים לכתוב חוות דעת שליליות על מפוקחים.

ג. ביקורת פנימית של המשרד להג"ס בנושא אכיפה מינהלית משנת 2013 (להלן - דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית) העלתה כי אף על פי שהרצים המקצועיים הם גורם מפקח מרכזי, הם אכפו מעט באופן יזום, בין היתר, בשל העדפה מקצועית ואישית בקרב רבים מהם, והיעדר "מוכוונות לאכיפה"; ובלשון דוח הביקורת, הרצים המקצועיים ראו את עצמם "כאנשי מקצוע העוסקים בהסדרה... ולא בפיקוח, ומתקשים לעבור מול אותו גורם מפעילות של הסדרה תוך דו-שיח, לפעילות של אכיפה שהיא תקיפה וקשה יותר".

הרצים המקצועיים, המשמשים זרוע האכיפה של המחוזות, מקיימים קשרי עבודה שוטפים, פתוחים ומבוססים על שיתוף פעולה ועל דו-שיח מול מפוקחים, בהיותם הגורם האחראי מטעם המשרד לקיום רגולציה שוטפת הכוללת מתן היתרים ורישוי סביבתי; אולם בתפקיד הפיקוח, וביתר שאת באכיפה, נדרשים הרצים המקצועיים לפעולה נחושה ואף לעומתית מול המפוקחים. ביצוע שני תפקידים אלו, הנבדלים זה מזה במאפייני הקשר מול המפוקחים, בעת ובעונה אחת מעלה חשש כי הרצים מתקשים באכיפה מול גורמים שהם מקיימים עימם קשרי עבודה שוטפים שנוצרו בהיותם רגולטורים של הגורמים מפוקחים, ואף נמנעים ממנה כליל.

2. כחלק מהליך לטיוב הפיקוח והאכיפה, החליט המשרד להג"ס בשנת 2013 להתחיל בהליך של שינוי מבני של המחוזות, אשר במסגרתו יוקם בכל מחוז תחום פיקוח ואכיפה חדש. אחד הדגשים בשינוי מבני זה היה הפרדה בין רגולציה ופיקוח במחוזות באופן שיאפשר פיקוח יזום נרחב יותר, מסודר וממוקד. כעבור ארבע שנים, בשנת 2017, אכן הוקם תחום פיקוח בחלק

91 ממשק עבודה צמוד בין אנשי המחוז למפוקחים כולל ביקורים תכופים של אנשי המחוז במפעל והתפתחות להיכרות אישית, טיפוח יחידות סביבתיות ברשויות מקומיות, לרבות המלצות עליהן בעניין תמיכות שיקבלו.

מהמחוזות המורכב מראש תחום פיקוח, ואליו כפופים רכוזי אכיפה מחוזיים ופקחים.⁹²

א. הביקורת העלתה כי על אף הקמת תחום הפיקוח במחוזות, לא הופרד תפקיד האסדרה מן הפיקוח והאכיפה במחוזות. להפך, לא זו בלבד שהרכיבים המקצועיים והפקחים עוסקים בעת ובעונה אחת בהיבטי רגולציה, פיקוח ואכיפה, אלא שריבוי תפקידים זה אף עוגן בשנת 2017 בנוהלי המשרד ובסמכויותיהם:

נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, הרכיבים המקצועיים ממשיכים לעסוק במתן היתרים ובד בבד בתפקידי פיקוח, ופקח מתחום הפיקוח אחראי גם על היבטים במתן היתרים. יתרה מכך, נוהל פיקוח תעשייה הגדיר בהנחיותיו תפקיד של "אחראי מפעל", ולפיו המרכזים המקצועיים אחראים לפיקוח על מפעלי A, ואילו המפקחים מתחום הפיקוח אחראים לפיקוח על מפעלי B (להלן - אחראי מפעל). תחומי אחריותו של כל אחראי מפעל כוללים היבטים בהוצאת היתרים, הנחיות, ארגון ותיאום פיקוח, ליווי הליכי אכיפה והליכים מינהליים.

ב. לצורך הקמת תחום הפיקוח נקבעו אומנם 12 תקנים חדשים למחוזות, אולם כעשרה מהם הועברו מאשכול אכיפה.⁹³

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי לאור ההחלטה לשפר את פעילות הפיקוח תחילה ובשל מגבלת כוח אדם, הוחלט להסיט תקנים במשרד לטובת הקמת יחידות הפיקוח במחוזות. כיוון שגם לאחר הסטת התקנים היה שיעור כיסוי גורמי הזיהום והסיכון בפיקוח נמוך מהרצוי, הוחלט שרכיבים מקצועיים (העוסקים במתן רישיונות והיתרים) ימשיכו גם לפקח כפתרון זמני עד השלמת התקנים והקמת כוח ייעודי לפיקוח. פתרון זמני זה עדיף לדעת הנהלת המשרד להג"ס על החלופה של כיסוי פיקוח נמוך מהרצוי. עוד נכתב כי הקמת יחידות הפיקוח התבססה על הסטות פנימיות במשרד, בשל שינוי סדרי העדיפויות ולא באה על חשבון המשטרה הירוקה.

עם זאת, הוסיף המשרד להג"ס בתשובתו כי הוא מסכים עם קביעתו של משרד מבקר המדינה לגבי הצורך ביצירת גוף פיקוח ואכיפה נפרד ועצמאי במשרד.

92 יש להבדיל בין הפקחים העוסקים בפיקוח במחוזות ובין המפקחים במשטרה הירוקה בעלי סמכויות נפרדות בתחום האכיפה הפלילית.

93 רכוזי האכיפה הם תפקידים שהיו קיימים לפני הקמת תחום הפיקוח.



היעדרה של הפרדה
בין תפקיד הרגולציה
ובין הפיקוח והאכיפה
אינו מתיישב עם
עקרון מניעת ניגוד
העניינים המוסדי. על
המשרד להג"ס לבחון
לאלתר קידום של
פעולות בתחום
המבני-ארגוני ובנוהלי
העבודה, אשר יבטיחו
הפרדה בין מערך
הרגולציה לבין מערך
הפיקוח והאכיפה

בהקמת תחום הפיקוח יש כדי לחזק את הפיקוח על מפעלים. עם זאת מהאמור לעיל עולה כי השינוי המבני שבוצע אינו משיג את המטרה של הפרדת תפקיד הרגולציה מתפקידי הפיקוח והאכיפה. נוהלי המשרד מקבעים את שילוב התפקידים לזמן בלתי מוגבל, אף ששילוב זה יוצר קשיים המתווספים ליתר הגורמים המביאים לאכיפה מועטה של המשרד להג"ס (כפי שיוצג להלן). כמו כן תחום הפיקוח הוקם רק בארבעה מתוך ששת המחוזות של המשרד (זולת ירושלים ותל אביב): הוא התמקד בתחום הפיקוח, ולא באכיפה שאף נפגעה בעקבות צמצום ניכר בתקני אשכול אכיפה.

היעדרה של הפרדה בין תפקיד הרגולציה ובין הפיקוח והאכיפה אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי. על כן על המשרד להג"ס לבחון לאלתר קידום של פעולות בתחום המבני-ארגוני ובתחום נוהלי העבודה, אשר יבטיחו הפרדה בין המערך המקצועי בתחום הרגולציה לבין מערך הפיקוח והאכיפה. הקשיים שעלו במהלך השנים בפעילות הצוותים במחוזות הביאו לשינוי מבני במחוזות, אולם שינוי זה רק החריף את הבעיה. מציאות זו מובילה למסקנה כי על המשרד להג"ס לבחון לאלתר (עוד לפני הכרעה בסוגיית התקנים הנוספים) את האופן שבו יבטיח את עצמאות גורמי האכיפה המשרדיים וליישם פתרון חלופי כגון ריכוז גורמי האכיפה של המחוז באשכול מקצועי ייעודי לאכיפה במטה המשרד או יצירת הפרדה ארגונית ומקצועית ברורה בתוך המחוז, בין גורמי הרגולציה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה, שיוכפפו מכל בחינה לאשכול אכיפה. לצורך גיבוש פתרון מיטבי בנושא, ראוי כי המשרד להג"ס ייעזר במידת הצורך במשרד המשפטים בקביעת הדרכים המתאימות להגברת עצמאותם של גורמי האכיפה במשרד להג"ס.

שינוי מבני במשטרה הירוקה: בניית יכולות מקצועיות

המשטרה הירוקה היא כאמור הזרוע העיקרית העומדת לרשות המשרד להג"ס בתחום האכיפה הפלילית, ותפקידה העיקרי הוא לאכוף חוקים, תקנות וצווים סביבתיים. המשטרה הירוקה היא הגורם שעוסק בחקירת תיקים פליליים, והיא בעלת הסמכות לחקור. משכך, ההחלטה לפתוח בחקירה פלילית צריכה תמיד להתקבל על ידי מנהל המשטרה הירוקה, בהתאם למדיניות האכיפה שעליה החליט המשרד.

אחד מעקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית קובע כי יש לוודא שהכשרת המפקחים תבטיח מקצועיות, עצמאות, עקיבות והוגנות בפעולותיהם. משכך, יש לקיים הכשרה מתמשכת בנושאים אלה ולא רק בנושאים הטכניים של הפיקוח⁹⁴. גם טיוטת תורת האכיפה קבעה כי על מפקחי המשטרה הירוקה להיות בעלי כישורים מוכחים בתחומים רלוונטיים התואמים את דרישות התפקיד של מפקח ואת תחומי האחריות של המשטרה הירוקה, ובהם: תואר בוגר לפחות

בתחום הקשור לאיכות הסביבה (כגון מדעי הסביבה, כימיה, הנדסה וביוטכנולוגיה) וניסיון בחקירות או שירות בגופים חוקרים כמו במשטרת ישראל.

יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת, דרישות הסף המחייבות לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה כוללות השכלה תיכונית בלבד. דוח ביקורת פנימית בנושא המשטרה הירוקה העלה כי "דרישות הסף לקבלה לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה, אינה עולה בקנה אחד עם רמת המורכבות והיכולת האישית והמקצועית הנדרשות למלא תפקיד זה כיום". הביקורת הפנימית המליצה להעלות בהקדם את ספי הקבלה, ללא קשר לשינוי הארגוני, "שכן המצב הקיים אינו מעלה את קרנם של המשרד והמשטרה הירוקה, זאת בלשון המעטה".

לצורך ביצוע תפקידים נדרשים המפקחים ועובדי המטה במשטרה הירוקה ליכולות מורכבות: יכולות בתחום מודיעין וחקירה, כמקובל בגופי אכיפה פליליים; ויכולות מקצועיות סביבתיות ומדעיות, ייחודיות למשרד להג"ס.

דוח התביעה הפלילית עסק, בין היתר, בעצמאות התביעה הפלילית (שאינה הפרקליטות) וגורמי האכיפה (שאינם משטרה), ועמד על יחסי הגומלין ביניהם. הצוות שהכין את הדוח ציין בו את רכיבי מערך האכיפה הכוללים, נוסף על התביעה, גם את פעולות הפיקוח והחקירה, שהיא החוליה הראשונה בשרשרת האכיפה, וכי "באין תיקים איכותיים וממציים בעניינים החשובים והמהותיים, לא ניתן לנקוט הליכי אכיפה אפקטיביים. לכן שיפור האכיפה מותנה גם בשיפור החקירה והפיקוח". הצוות גם סבר כי לנוכח מורכבות החקירה הפלילית ומשמעויותיה היא חייבת להיעשות על ידי מפקחים מקצועיים, המונחים על ידי בעלי מקצוע בתחום הפלילי. עוד סבר הצוות כי "נדרשת הבהרת הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק כולם ולא רק התובעים", להנחיית עצמאות התביעה הפלילית של היועמ"ש ולעקרון עצמאות שיקול הדעת הקבוע בה⁹⁵.

1. במהלך 2012 פעלה ועדת היגוי בראשות מנכ"לית המשרד להג"ס דאז לגיבוש מבנה ארגוני חדש למשטרה הירוקה, אשר הסיקה כי בגופים מקצועיים מקבילים כמו משטרת ישראל אין תפקיד פיקוח זוטרי הכולל בתוכו סל משימות נרחב כמו זה הקיים במשטרה הירוקה, וכי יש צורך שבמשטרה הירוקה תהיה מומחיות לתחומי חקירה ומודיעין.

בשנה זו גם עלתה במשרד לדיון סוגיית יכולתה של המשטרה הירוקה לפתוח תיקים פליליים באופן אוטונומי, וללא תלות בהגשת בקשה לפתיחת חקירה מהמחוז שבו נמצא המפגע. הקושי האמור התמקד בעובדה שהמפקחים במשטרה הירוקה אינם אנשי מקצוע בתחומים רלוונטיים של סביבה⁹⁶, ותנאי הסף לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה אינם הולמים את רמת המורכבות והיכולות המקצועיות הנדרשות עבור התפקיד. יצוין כי הניתוח הבסיסי לגבי עצם קיומן של עבירות מבוצע על ידי חוקרי המשטרה הירוקה, ואילו ניתוח מעמיק של התשתית הראייתית מבוצע על ידי גורמי המטה המקצועי.

95 יצוין כי כפיפות מסוג זה קיימת ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה הכפופה למשרד המשפטים.

96 למשל, מדעי הסביבה, הנדסת סביבה, כימיה ומומחי זיהום אוויר.



חקירה נפתחת בדרך
כלל לאחר הגשת
בקשה מהמחוז, שהוא
גם רגולטור. מציאות זו
מובילה לעירוב
שיקולי רגולציה
ואכיפה, והדבר אינו
מתיישב עם
אוטונומיות שיקול
הדעת הנדרשת
מגורמי אכיפה
פלילית. יכולתה של
המשטרה הירוקה
למלא את תפקידה
ללא תלות במחוזות
מותנית בהתמקצעות
מפקחיה

המשטרה הירוקה, שלמיעוט מעובדיה השכלה בתחומים מדעיים נדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעים שמבצעים מפעלים. במצב זה פתיחת חקירה ביוזמת המשטרה הירוקה נגד מפעל תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע לערוץ אכיפה פלילי. לכן נפתחת חקירה בדרך כלל רק לאחר הגשת בקשה מהמחוז, שהוא כאמור גם רגולטור. מציאות זו מובילה לעירוב שיקולי רגולציה ואכיפה, והדבר אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי ואוטונומיות שיקול הדעת הנדרשת מגורמי אכיפה פלילית. יכולתה של המשטרה הירוקה למלא את תפקידה על פי חוק, באופן אוטונומי וללא תלות במחוזות, מותנית אפוא בהתמקצעות מפקחיה.

יש אומנם גופים מקצועיים אחרים הפועלים כרגולטורים, שגם הם עוסקים בפיקוח ובאכיפה מינהלית ופלילית, אולם בגופים הללו מקובל כי תחום הפיקוח והאכיפה מתבצע על ידי עובדים מומחים בתחום פעולתו של הגוף המעסיק. כך למשל, ברשות לניירות ערך מעסיקה מחלקת חקירות מודיעין ובקרת מסחר חוקרים שהם ברובם עורכי דין, רואי חשבון או כלכלנים⁹⁷. מחלקת החקירות ברשות ההגבלים העסקיים כוללת צוותי מודיעין וצוותי חקירות שבהם עובדים חוקרים בעלי תארים אקדמיים במשפטים, בכלכלה, בחשבונאות ובמינהל עסקים⁹⁸.

2. הצורך בהתמקצעות המשטרה הירוקה עלה לראשונה לפחות בשנת 2000, ושב ועלה במהלך השנים. בישיבת הנהלה במשרד להג"ס שהתקיימה בשנת 2012 בראשות השר להגנת הסביבה דאז, גלעד ארדן, התקבלה החלטה בדבר התמקצעות המשטרה הירוקה והפיכתה לבעלת יכולת אוטונומית לבצע חקירות ללא תלות במחוזות. השר הכיר בבעייתיות הנובעת מכך שהמחוז, שעיסוקו הוא רגולציה, עוסק גם בחקירה ובאכיפה. תפיסת השר לגבי המשטרה הירוקה הייתה כי יש "לראותה כגוף עצמאי ארצי עם יכולות מקצועיות לבצע חקירות בתחומים המקצועיים", וכי לצורך כך נדרש שינוי מבני. סמנכ"ל בכיר לאכיפה תמך במהלך, ומנהל המשטרה הירוקה דאז הדגיש כי החזון לעצמאות מקובל עליו, וכי הוא "לא יכול לפתוח חקירות עצמאיות מבלי אנשי המקצוע במחוז. קיומם של בעלי מקצוע [במשטרה הירוקה] יאפשר ביצוע העבודות מבלי להזדקק לעזרת המחוזות".

הליך השינוי המבני במשטרה הירוקה יצא לדרך בשנת 2012 והתמקד בין היתר "בהתמקצעות מפקחי המשטרה הירוקה ושינוי המבנה שלה כך שניתן

97 לפי אתר האינטרנט הרשות לניירות ערך תפקידה של מחלקת חקירות מודיעין, ובקרת מסחר הוא לאתר ולחשוף פעילות עבריינית בשוק ההון לצורך אכיפה. במסגרת הסמכויות שניתנו לחוקרי המחלקה, החל בראשית שנת 2011, מבצעים חוקרי המחלקה גם הליכי בירור מינהלי.

98 לפי אתר האינטרנט של רשות הגבלים עסקיים תפקידה של מחלקת החקירות ברשות הוא לחקור חשדות לביצוע עבירות על חוק ההגבלים העסקיים. בדומה לתפקידה של המשטרה הירוקה, במהלך החקירות אוספת המחלקה ראיות, אשר יאפשרו להעמיד את החשודים לדין על ידי המחלקה המשפטית בתור באת כוחו של היועמ"ש.

יהיה לאכוף באופן יזום וממוקד בכל תחומי העיסוק של המשרד לפי סדרי העדיפות שיוגדרו על ידי ההנהלה".

במועד סיום הביקורת העסיקה המשטרה הירוקה שלושה ממוני חקירות מקצועיים בתחומים האלה: חקירות כלכליות; זיהום אוויר; חומרים מסוכנים ושפכי תעשייה⁹⁹. יצוין כי סמנכ"ל בכיר לאכיפה כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי יחסה של המדינה ליחידות הפיקוח בשטח של המשטרה הירוקה "יותר גרוע מיחידות פיקוח בעולם השלישי! מפקח במשטרה הירוקה הוא ברמת הדרוג הנמוך ביותר בשירות המדינה... בעת הקבלה לעבודה ונדמה לי שמרכז בכיר לא נדרש אפילו [ל]תעודת בגרות. [בעוד ש]לפקחים ביחידות הפיקוח [במחוזות] נדרשת השכלה אקדמית" [הדגשה לא במקור].

מהאמור לעיל עולה כי הליך התמקצעותה הנדרש של המשטרה הירוקה לא הושלם עדיין, וכי החלטת השר משנת 2012 לא בוצעה במלואה. במשטרה ישנן רק שלוש משרות מקצועיות, כולן בתפקידי תמיכה משרדיים ולא בתפקידי שטח, וחסרה מומחיות בתחומים נוספים. מיעוט משרות אלה מאפשר למשרד להתמקד רק בתיקי דגל נגד מפעלים. כמו כן, ממידע שמסר המשרד להג"ס עולה כי כ-28% מהמפקחים בשטח הם בעלי השכלה תיכונית בלבד וכי גם לשאר המפקחים בשטח אין השכלה מדעית רלוונטית הנדרשת בתפקידם לחקירת מפגעים מורכבים¹⁰⁰. מתח הדרגות שנקבע לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה לא שונה, ועל כן לתנאי הסף של תפקיד מפקח לא נוספה השכלה אקדמית בתחומים הרלוונטיים להגנת הסביבה. הדבר מקשה על המשטרה הירוקה לגייס כוח אדם איכותי ולשמרו.

3. ההחלטה אם לפתוח בחקירה פלילית מוטלת על מנהל המשטרה הירוקה - בעלת הסמכות לחקור - והוא אמור לקבל את החלטותיו בהתאם למדיניות האכיפה שקבע המשרד. אף שההחלטה לפתוח בחקירה פלילית אמורה להתקבל עצמאית על ידי המשטרה הירוקה, ואף שמפקחי המשטרה רשאים וחייבים לפתוח בחקירה בגין כל חשד לעבירה סביבתית, הלכה למעשה יש צורך בשיתוף פעולה ובמעורבות רבה גם מצד המחוז בעת חקירת מפגעים סביבתיים במפעלים, בשל המורכבות המקצועית הנדרשת¹⁰¹. תלות המשטרה הירוקה במחוזות בעת אכיפה נגד מפגעים סביבתיים המתרחשים בתחומם, לרבות מפגעים שמבצעים מפעלים, עולה מנוסח נוהל אכיפה סביבתית הקובע כי "הובא לידיעת מנהל מחוז דבר קיומו של מפגע, יחליט על הליך אכיפה רלוונטי תוך 14 ימים". תלות זו עולה גם מגורמי מקצוע במשרד להג"ס, כמו דבריו של סמנכ"ל בכיר לאכיפה

99 ממונים אלו כפופים למנהל תחום החקירות במשטרה הירוקה.

100 11 מפקחים הם בעלי תואר בוגר, ו-7 בעלי תואר מוסמך, ואולם התארים הם בעיקר מתחום הגיאוגרפיה והיתר קרימינולוגיה, מדעי הסביבה, מתמטיקה ומדעי החברה.

101 עמדת היועצת המשפטית של המשרד להג"ס שהועברה למשרד מבקר המדינה ביום 8.8.18.



ההנחיות בנוהלי
האכיפה המשרדיים,
המקנות למנהל
המחוז שיקול דעת
בנושא בחירת ערוץ
אכיפה פלילי, אינן
מתיישבות עם עקרון
מניעת ניגוד העניינים
המוסדי בין תפקידי
הרגולציה והאכיפה
ועם הצורך לבסס את
עצמאות שיקול הדעת
של המשטרה הירוקה

להנהלת המשרד בשנת 2012: "כמות תיקי החקירה היא פונקציה של כמות הבקשות שאנחנו מקבלים [מהמחוזות]... המפקח לא מחליט על פתיחת החקירה (מנהל מחוז מחליט על פתיחת החקירה)".

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי למרות סוברניות המשטרה הירוקה בתיקי חקירה בתחום התעשייה שעניינם הפרת דרישות מינהליות, ההכרעה הסופית בנושא מוטלת על המחוז, וקצב ואיכות פעולותיו ישפיעו באופן קריטי על מועד התנעת ההליך החקירתי ועל קצב הטיפול בו. עם זאת בהינתן מצב שבו המחוז מעלה חשד לעבירה שמבצע גורם מפוקח רשאי מנהל המשטרה הירוקה להחליט לפתוח בחקירה בלי קשר לשיקולי המחוז. בהודעת המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 נכתב עוד אין סתירה בין ההנחיה לפיה מנהל רשאי לבחור לפנות למנהל המשטרה הירוקה בבקשה לבחון פתיחה בחקירה פלילית לבין האוטונומיה המלאה הקיימת לגוף החוקר. משטרה הירוקה סוברניות לפתוח בחקירה פלילית, עם זאת, כיוון שמדובר ביחידה שהיא חלק מובנה במשרד הכולל מרכיבי רגולציה, החלטה זו נשקלת על ידי מנהל היחידה בהתאם למכלול נסיבות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי נוהל מפגע זיהום אוויר חמור ממקור פליטה נייח מינואר 2019, שאמור לקבוע אמות מידה כמותיות, אובייקטיביות ואחידות לאכיפה במקרים אלו, ממשיך לבצר את המחוז כגורם אשר מכריע בסוגיות של פתיחת תיקי חקירה, נושא אשר נמצא בסמכות המשטרה הירוקה. הנוהל אומנם קובע עיקרון שלפיו יש לפתוח בחקירה פלילית במקרה של זיהום אוויר חמור וקובע אמות מידה כמותיות ואחידות לאכיפה במקרים אלו, אולם הוא מותיר בידי המחוזות שיקול דעת נרחב לסטות מעיקרון זה, שכן הוא מאפשר למנהל המחוז להודיע לסמנכ"ל בכיר לאכיפה מדוע החליט שלא לבקש לפתוח בחקירה פלילית (בהודעה מנומקת).

משרד מבקר המדינה סבור כי ההנחיות בנוהלי האכיפה המשרדיים, המקנות שיקול דעת למנהל המחוז בנושא בחירת ערוץ אכיפה פלילי, אינן מתיישבות עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי בין תפקידי הרגולציה והאכיפה (לעיל) ועם התובנות העולות מדוח ביקורת זה לגבי הצורך לבסס את עצמאות שיקול הדעת של המשטרה הירוקה, ביחוד בעניין ההכרעה על פתיחת תיקי חקירה נגד מפעלים. ההחלטה בדבר פתיחה בהליכים פליליים, לרבות נגד מפעלים שגרמו לזיהום אוויר חמור, צריכה להתקבל על ידי הגורם המוסמך על פי חוק לקיימם תוך כדי הפעלת שיקול דעתו כנדרש. במקרה של מפגעים סביבתיים גורם זה הוא המשטרה הירוקה, וההחלטה יכולה להתקבל תוך היוועצות מקצועית עם מנהל המחוז, ונוהלי האכיפה של המשרד צריכים לשקף זאת.

4. יצוין כי להנהלת המשרד להג"ס ולגורמי האכיפה התברר כבר בשנת 2008, שבעקבות קשייה של המשטרה הירוקה לאכוף את החוק באופן אוטונומי

על מפעלי תעשייה, מתמקדות יוזמות האכיפה שלה בעבירות בתחום הניקיון והפסולת.

מעיון בדוחותיה השנתיים של המשטרה הירוקה מהשנים האחרונות עולה כי במהלכן היא המשיכה לאכוף בעיקר עבירות מתחום הפסולת. בשנים 2013-2017 היה שיעור האכיפה בקטגוריית פסולת בניין 27%-35% מכלל תיקי החקירה וכלל כמה עשרות תיקים; שאר התיקים התפלגו על פני 13-19 קטגוריות אחרות של מפגעים¹⁰².

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי עמדתה המוחלשת של המשטרה הירוקה בהחלטה על פתיחת תיקי חקירה, הנעת ההליך הפלילי וקצב ניהול החקירה במפגעי מפעלים פוגעים בסמכות האוטונומית המוקנית לה להחליט מיוזמתה על פתיחת חקירה פלילית ועל עצם ניהול החקירה הפלילית. במצב זה, ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נמצאת הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות.

יתרה מכך, בשנים האחרונות נחשף הציבור בישראל לאירועים סביבתיים חמורים. גורמי החקירה והתביעה נדרשים לחקור אירועים אלו בהישענם על יכולותיהם המקצועיות של גורמי המקצוע הרגולטוריים הפועלים במחוזות; אותם גורמים אשר תפקודם המקצועי עשוי לעלות ולהיבדק אגב תחקירי האירועים הסביבתיים הללו, שאותם אמור המשרד להג"ס לבצע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי להתמקצעות מפקחיה וחוקריה של המשטרה הירוקה השלכות מרחיקות לכת: על איכות ההון האנושי של המשטרה הירוקה; על יכולתה לבנות יכולות מקצועיות בחקירת מפגעים מורכבים נגד מפעלים; על יכולתה לשמור על האוטונומיה ועל אי-תלות מקצועית במחוזות כמצופה מגוף אכיפה מקצועי, בייחוד בתחום הפלילי; ועל יכולתה לבדוק באופן מהימן היבטים הנושקים לטיפול הרגולטורי שביצעו גורמי המקצוע במחוזות בנוגע לגורמים מפוקחים שיצרו מפגעים.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי המשרד מסכים לעניין הצורך בגיוס כוח אדם מתאים שאינו נופל מדרישות הסף המקצועיות המאפיינות את עיסוקי המחוזות

102 קטגוריות אחרות כמו - אסבסט, הפרת תנאי רישיון עסק, שפכים תעשייתיים, זיהום אוויר, חומרים מסוכנים ותחנות דלק. בשנת 2013 עסקו 38 תיקי חקירה מתוך 109 בפסולת בניין, שיעור של כ-35%. היתר עסקו ב-13 עבירות מסוגים אחרים. בשנת 2014 עסקו 30 תיקי חקירה מתוך 112 תיקים בפסולת בניין, שיעור של כ-27%; היתר עסקו ב-16 עבירות מסוגים אחרים, בשנת 2015 עסקו 40 תיקי חקירה מתוך 125 תיקים בפסולת בניין, שיעור של כ-32%; היתר עסקו ב-19 עבירות מסוגים אחרים. בשנת 2016 עסקו 44 תיקי חקירה מתוך 130 תיקים בפסולת בניין, שיעור של כ-34%; היתר עסקו ב-15 עבירות מסוגים אחרים. בשנת 2017 עסקו 28 תיקי חקירה מתוך 105 תיקים בפסולת בניין, שיעור של כ-27%; היתר עסקו ב-13 עבירות מסוגים אחרים.

והמטה, בעיקר במשטרה הירוקה, וכי לצורך כך יש לעדכן את הדרישות והרמות של הכישורים הנדרשים מאנשי היחידה ולגייס כוח אדם בכמות ובאיכות שיאפשרו שיפור ניכר בביצועים. עוד נכתב כי ברור לחלוטין שהמצב הנוכחי רחוק מלהניח את הדעת, כי יחול שיפור ממשי רק לאחר שינוי רוחבי בתיאור התפקידים וברמות העיסוקים שיאפשרו גיוס עובדים בעלי כישורים ראויים, וכי קליטת כוח אדם איכותי יותר מצריכה העלאת מתח דרגות ושיפור תנאי שכר בסיס עוד בעת הגיוס. עוד נכתב כי אוטונומיות המשטרה הירוקה נחלשת אומנם בשל מחסור בכוח אדם עם רקע אקדמי מתאים, אך אינה נעלמת כליל שכן מערך החקירות, אשר כולל שלושה ממונים ארציים, מאפשר עצמאות תפעולית - אולם זו מוגבלת בניהול חקירות מורכבות יחסית.

על המשרד להג"ס להשלים בהקדם את הליך השינוי המבני במשטרה הירוקה, בהתאם להחלטת הנהלתו כבר בשנת 2012, לרבות עמידה בדרישות הכשירות של משרות בתקן חוקר ובתקן מפקח, באופן שיאפשר למשטרה הירוקה לבנות יכולות מקצועיות נדרשות אלו. כדי לקדם כבר עתה את האוטונומיה של גורמי האכיפה במשרד, על המשרד לבחור בחלופה מתאימה להפרדה ארגונית כאמור בין תפקיד הרגולציה ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה בתקנים הקיימים כבר היום, ליישם את החלופה הנבחרת ולקיים בקרה שוטפת אחר הטמעתה.

נדרשת בחינה של הכפיפות המקצועית והמינהלית של המשטרה הירוקה במשרד ובכלל זה בחינת חלופות הכפפה באופן שיבטיח את עצמאות שיקול דעתה.

דוח התביעה הפלילית המליץ להרחיב את הנחיית היועמ"ש בנושא עצמאות התביעה הפלילית כך שתבהיר את הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק להנחיה זו.¹⁰³

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי המלצת דוח התביעה הפלילית האמורה לא יושמה, אף על פי שהיועמ"ש אימץ את מסקנות הדוח לפני שש שנים. לפיכך על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי ליישום המלצה זו או לבחון חלופה יעילה אחרת שתקדם את איתנות שיקול הדעת של כלל גורמי האכיפה הפליליים, לרבות המשטרה הירוקה.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי הוא מסכים עם ממצאי חלק זה בביקורת, ולפיהם המבנה הארגוני החדש מבוסס על זרוע מבצעית, על זרוע חקירות ועל זרוע מודיעין, עם עיקרון מנחה מרכזי של עצמאות תפעולית ויכולת הפעלה כגוף אחד לטיפול בפרשיות מורכבות, בתופעות ובעבירות חוצות גבולות, ובחקירות המנוהלות על ידי צוותי חקירה מיוחדים עם גופים אכיפה מקבילים. יש לעדכן את הדרישות והרמות של הכישורים הנדרשים מאנשי היחידה ולגייס כוח אדם בכמות ובאיכות שיאפשרו שיפור ניכר בביצועים.

תיעוד מפגעים ופעולות אכיפה - נתונים

אסטרטגיות ציוד ואכיפה הן האופן שבו גורמי האכיפה מעודדים ציוד ואוכפים את החוק. גישה נפוצה בהפעלת הרגולציה על המשק היא גישה ה"ציוד ושליטה" (Command and Control), שלפיה הרגולציה מטילה מגבלות קשיחות על פעילות במשק באמצעות קביעת סטנדרטים מחייבים או איסור פעילויות מסוימות¹⁰⁴, כשבצד איום בהפעלה של סנקציות פליליות או מינהליות¹⁰⁵. גישה ציוד ושליטה נפוצה בקרב רגולטורים, לרבות במשרד להג"ס, בשל פשטותה - איסור מצד אחד ועונש מצד אחר - והיא מחייבת קשר הדוק בין הרגולטור לבין המפוקחים. אולם קשרים הדוקים מדי עלולים להוביל ל"שבי רגולטורי" - קידום אינטרס הגורמים המפוקחים אגב פגיעה באינטרס הציבור הרחב. רגולציה באמצעות קביעת סטנדרט מחייבת מערך פיקוח אפקטיבי לאיסוף המידע על מידת הציוד של המפוקחים, וכן מערך הרתעה אפקטיבי - עוצמת הסנקציות ואפשרויות השימוש בהן על ידי הרגולטור צריכות להיות מרתיעות, כך שניתן יהיה להסתמך על סטנדרט מחייב¹⁰⁶.

לאחר קביעת נורמה רגולטורית מחייבת מגיע שלב הניטור, שמטרתו להעריך את מידת הציוד לנורמה ואת מידת הצלחתה בהשגת התנהגות רצויה. בצד אלו קיים מנגנון פיקוח ואכיפה, אשר נועד להטמיע בקרב הציבור את קיומה של הנורמה, לעיתים באמצעות הטלת סנקציה על המפרים אותה¹⁰⁷. הפיקוח הוא מנגנון איסוף המידע על אופן יישום הרגולציה והעמידה בה, המסייע בהבטחת ציוד לנורמה¹⁰⁸. המשרד להג"ס מקיים שלב זה בעיקר באמצעות הצוותים במחוזות שלו המפקחים על כך באופן שוטף, יזום או כחלק מהליך קבלת רישיון או היתר. האכיפה היא הוצאה לפועל של הנחיות הרגולציה באמצעות הפעלת סנקציות, בהתאם למידע שנאסף בפיקוח. במשרד להג"ס האכיפה המינהלית מבוצעת בעיקר באמצעות הצוותים במחוזות, והאכיפה הפלילית באמצעות המשטרה הירוקה¹⁰⁹. פרק ביקורת זה עוסק באופן הפעלת סמכויות האכיפה, בעיקר באמצעות הצגת נתונים על המפגעים המדווחים ועל אופן הטיפול בהם.

104 למשל באמצעות ציודים בחקיקה ראשית או משנית, רישיונות והיתרים.

105 מדובר באסטרטגיה של הרתעה המדגישה את החמרת הסנקציות ואת תדירות האכיפה בכוונה ליצור תמריצים שליליים ולשלול את הרווח הנוצר מאי-ציוד, ובכך לעודד ציוד. ראו קרסין, עמ' 464.

106 מדריך ה-RIA, עמ' 69-71, 88.

107 קרסין, עמ' 21.

108 מדריך ה-RIA, עמ' 33, 90.

109 עיצומים כספיים מוטלים על ידי גורמים שונים במשרד להג"ס בהתאם להנחיות הדין. הלשכה המשפטית והיעצים המשפטיים במחוזות עוסקים בכל תחומי האכיפה.



רגולטור מחויב באיסוף וניתוח שוטף של מידע אודות מידת הציות לחוק וההפרות הרגולטוריות, כדי לקיים אכיפה המבוססת על ראיות, כדי לגבש מדיניות לטיפול בגופים הנתונים לפיקוח ולאכיפה (ההלן - מערכת ה-BI) של המשרד להג"ס מאפשרת להציג נתונים בסיסיים על מפגעים לפי תקופות זמן מוגדרות, מיקום או בדרך אחרת. המערכת גם מסוגלת לעבד נתונים לפי שאילתות מוגדרות. הנתונים המרוכזים במערכת ה-BI מקורם במערכות המידע המשרדיות, ובהן מערכות המחשוב "מעוף" ו"מניפה", המשרתות את גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד. משרד מבקר המדינה הפיק נתוני בסיס על מפגעים סביבתיים ממערכת ה-BI וכן נתונים מעובדים נוספים לפי שאילות ממערכת ה-BI וממקורות נוספים. כיוון שנתונים שהופקו בדרכים אלו הניבו לעיתים תוצאות דומות אך לא זהות, פרק זה מתמקד בנתוני הבסיס על המפגעים הסביבתיים ממערכת ה-BI. כאשר נעשה שימוש בנתונים מעובדים ממערכת ה-BI או ממקור אחר, יצוין הדבר מפורשות.

נתונים על תיעוד המפגעים

רגולטור מחויב באיסוף וניתוח שוטף של מידע על מצב הציות לחוק והפרות הרגולטוריות, כדי לקיים אכיפה המבוססת על ראיות, כדי לגבש מדיניות אכיפה ולהטמיעה וכדי לקבוע בתוכניות העבודה השנתיות סדרי עדיפויות לטיפול בגופים הנתונים לפיקוח ולאכיפה¹¹⁰. מערכת ה-BI (Business Intelligence) המשרדית לעיבוד נתונים (להלן - מערכת ה-BI)¹¹¹ של המשרד להג"ס מאפשרת להציג נתונים בסיסיים על מפגעים לפי תקופות זמן מוגדרות, מיקום או בדרך אחרת. המערכת גם מסוגלת לעבד נתונים לפי שאילתות מוגדרות. הנתונים המרוכזים במערכת ה-BI מקורם במערכות המידע המשרדיות, ובהן מערכות המחשוב "מעוף" ו"מניפה", המשרתות את גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד. משרד מבקר המדינה הפיק נתוני בסיס על מפגעים סביבתיים ממערכת ה-BI וכן נתונים מעובדים נוספים לפי שאילות ממערכת ה-BI וממקורות נוספים. כיוון שנתונים שהופקו בדרכים אלו הניבו לעיתים תוצאות דומות אך לא זהות, פרק זה מתמקד בנתוני הבסיס על המפגעים הסביבתיים ממערכת ה-BI. כאשר נעשה שימוש בנתונים מעובדים ממערכת ה-BI או ממקור אחר, יצוין הדבר מפורשות.

נתונים על היקף המפגעים המדווח בתקופה הרלוונטית

נוהלי המשרד להג"ס מציינים במקומות שונים את החובה לתעד מפגעים. נוהל פיקוח אחוד ונוהל פיקוח תעשייה קובעים כי יש לתעד במערכת המידע של הפיקוח מקרים שבהם מופרים תנאי היתר או רישיון ואת חומרתם. נוהל אכיפה סביבתית קובע כי יש להזין מפגעים במערכת מעוף. בדיון הנהלה בנושא אכיפה שהתקיים בשנת 2013 קבעה מנכ"לית המשרד להג"ס דאז כי "כל הפרה סביבתית משמעותית חייבת להירשם במעוף ומנחה את מנהלי המחוזות לקבוע ולאכוף נהלים ארגוניים בנושא. גם אם המחוז מסדיר את המפגע ללא אכיפה חייב להיות רישום ותיעוד של הנתונים".

דוח מבקר המדינה בנושא זיהום אוויר ממקורות נייחים העלה בעיה בהזנת הנתונים על פעולות הפיקוח שנוקטים המחוזות, וכי למרות הנחייתה של סמנכ"לית בכירה לתעשיות ורישוי עסקים דאז, המחייבת הזנת מידע על פיקוח במערכת מעוף, לא כל המחוזות מקפידים על הזנת המידע ונתוני סיורי הפיקוח למערכת. להלן בלוח 2 ובתרשים 3 נתונים שאסף משרד מבקר המדינה בביקורת הנוכחית על כמות ושיעור המפגעים המתועדים במשרד להג"ס מינואר 2013 עד מאי 2018 (להלן - התקופה הרלוונטית) בחלוקה לפני שנים ולפי מחוז המפגע:

110 עקרונות ה-OECD, עמ' 4; מדריך התכנון הממשלתי (2010), עמ' 58.

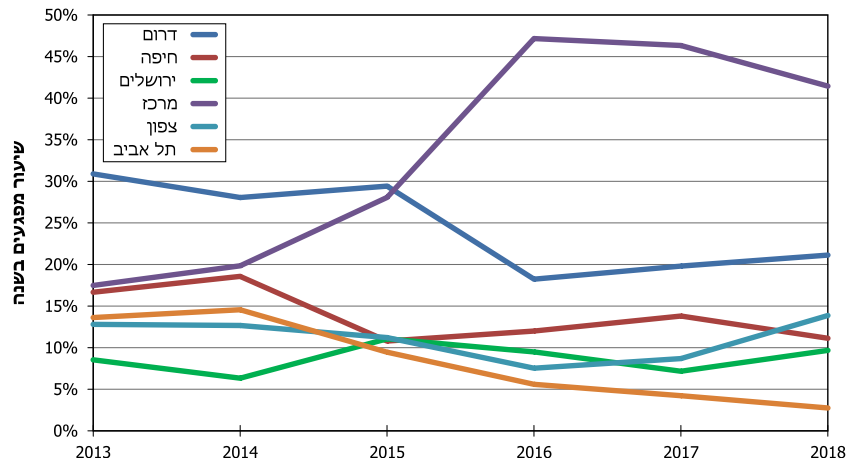
111 מדובר במערכת QlikView, המספקת כלים ומידע תומך החלטה לארגון מתוך המידע הרב הנמצא בו. המידע נשאב מכלל המידע הקיים בתוך בארגון (ובמידת הצורך ממידע הקיים מחוץ לארגון) ואז מעובד ומוצג בצורה גרפית ברורה למשתמש, בדרך כלל לדרג הניהולי.

לוח 2: מפגעים מתועדים לפי מחוז המפגע (בתקופה הרלוונטית)

מחוז מפגע	מספר מפגעים	אחוז מפגעים
דרום	1,047	23%
חיפה	596	13%
ירושלים	385	9%
מרכז	1,661	37%
צפון	464	10%
תל אביב	333	7%
סה"כ	4,486	100%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: שיעור מפגעים מתועדים לפי מחוז המפגע לפי שנת דיווח (בתקופה הרלוונטית)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים שלעיל עולים פערים במספר המפגעים המדווחים במחוזות השונים. בולט במיוחד שיעור המפגעים המדווחים הגבוה במחוז מרכז בהשוואה ליתר המחוזות החל בשנת 2015, בין 41% ל-47% מכלל המפגעים שדווחו במשרד להג"ס בשנים 2016 עד סוף מאי 2018, אף שמחוז מרכז הוא רק הרביעי בשטחו ובמספר המפעלים מקטגוריית A (החמורה ביותר) הנמצאים בו, בהשוואה לשאר המחוזות.

נתונים על סוגי המפגעים המדווחים בתקופה הרלוונטית

כאמור, נוהל אכיפה מינהלית ונוהל מפגעים חמורים קובעים שלושה סוגים של מפגעים: קל, רגיל וחמור. מפגע קל ידווח במערכת המידע כ"מפגע קל", ואם אינו מוסדר בתוך שלושה חודשים ממועד הדיווח הוא עובר למסלול אכיפה כמפגע "רגיל". לפיכך במערכת ה-BI יתועד סוג המפגע פעמיים - הסוג "במקור", בעת הדיווח עליו, וסוג "נוכחי" בעת הפקת הנתונים על המפגע, והסיווג עשוי להשתנות בהתאם לנסיבות.

1. דוח מבקר המדינה בנושא זיהום אוויר ממקורות נייחים העלה כי בתקופה שמינואר 2012 עד מרץ 2014 לא דיווחו המחוזות כלל על מפגעים חמורים בכל התחומים, וכי לא נעשה בנוהל אכיפת מפגעים חמורים שום שימוש באותו פרק זמן. להלן בלוח 3 נתונים שנאספו בביקורת הנוכחית על מפגעים מדווחים לפי סוג:

לוח 3: מפגעים לפי סוג נוכחי ומיקום במחוזות (בתקופה הרלוונטית)

מחוז מפגע	מפגע קל		מפגע רגיל		סה"כ	
	כמות	%	כמות	%	כמות	%
דרום	175	17.6%	872	25.0%	1,047	23.3%
חיפה	3	0.3%	593	17.0%	596	13.3%
ירושלים	60	6.0%	325	9.3%	385	8.6%
מרכז	755	75.8%	906	26.0%	1,661	37.0%
צפון	1	0.1%	463	13.3%	464	10.3%
תל אביב	2	0.2%	331	9.5%	333	7.4%
סה"כ כולל	996	100.0%	3,490	100.0%	4,486	100.0%

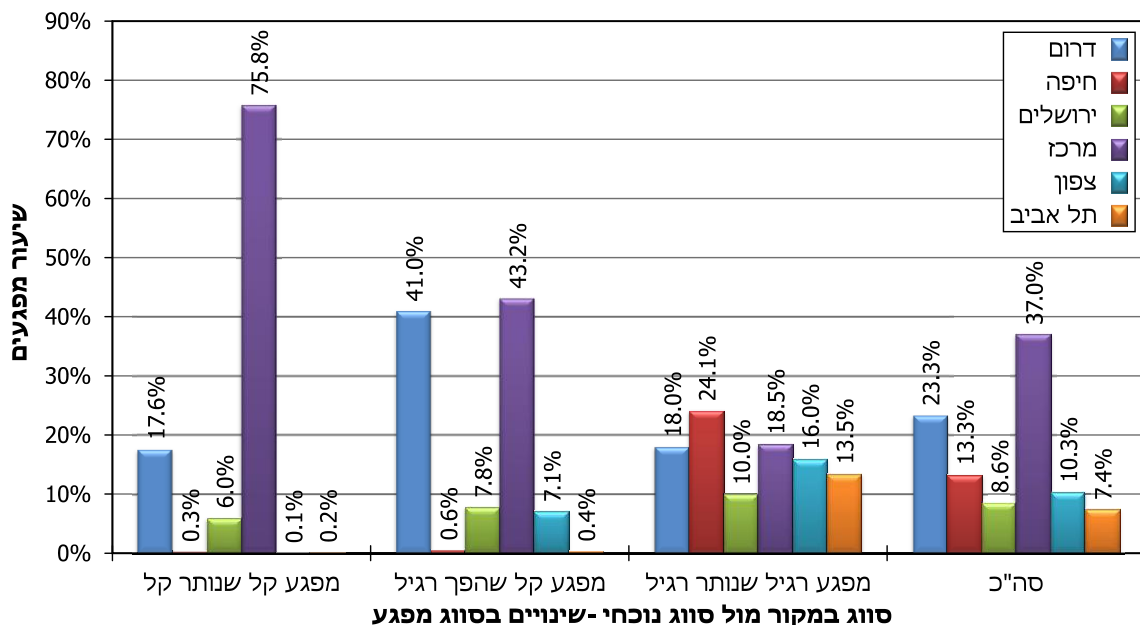
על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי עדיין אף לא אחד מהמחוזות מסווג מפגעים כחמורים, אף על שמושרד מבקר המדינה העיר על כך בדוח האמור. נמצא כי מערכות המידע במשרד להג"ס כלל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה, וכי הם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל, מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המזורזים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל המאוחר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע. לפיכך נוהל מפגעים חמורים עדיין אינו מקיים, ומפגעים חמורים עדיין אינם מתועדים במערכת מעוף כחמורים. מחוז חיפה אף ציין כי המפגעים שדווחו בשטחו בשנים 2013-2017, חמורים כולם, אף שאין תיעוד לכך במערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד להג"ס כי היעדר תיעוד ויישום נוהל מפגעים חמורים משקף פער יסודי בתחום רגיש וליבתי, המחייב פעולה מיידית של המשרד להג"ס. כחלק מהליך גיבוש תורת האכיפה על המשרד לבחון מחדש את אופן הגדרת מפגע חמור, רגיל וקל בהתאם לאינדיקטורים מדידים ואחידים שעל פיהם יפעלו כל המחוזות, ואת לוח הזמנים לטיפול במפגעים חמורים, וככל הנדרש גם ברגילים. עד השלמת תורת האכיפה, על המשרד להורות ללא דיחוי לגורמים הרלוונטיים בו על אפיון ופיתוח מערכת מידע שתאפשר להזין בה נתונים לגבי מפגע חמור, לתעד בה את מסלול אכיפה עם לוח זמנים בהתאם לנהלים, ולקיים באמצעותה בקרה על אופן האכיפה במחוזות.

2. להלן בתרשים 4 נתונים על שינוי הסיווג של מפגעים בעת דיווח המפגע לעומת מועד בדיקת הנתונים:

תרשים 4: פילוח מפגעים לפי המחוז המדווח ושינוי סוג המפגע (בתקופה הרלוונטית)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים בתרשים 4 מלמדים על פערים משמעותיים בין המחוזות במספר המפגעים המדווחים ובדרגת חומרתם. כך למשל, מחוז תל אביב כלל אינו מדווח על מפגעים קלים; מחוזות חיפה וצפון ממעטים לדווח על מפגעים קלים; ואילו מחוז מרכז מדווח על כ-76% מהמפגעים שנרשמו במקור במערכות המידע של המשרד להג"ס כמפגעים קלים ונותרו בסיווג זה במועד הפקת המידע, ועל כ-43% מהמפגעים שנרשמו במקור במערכות המידע של המשרד להג"ס כקלים וסיווגם שונה למפגע "רגיל".

מחוז מרכז כתב למשרד מבקר המדינה כי "נוהל אחיפה הופץ למחוזות בשנת 2013. קודם לכן לא היה נוהל עבודה מוגדר ביחס להזנת מפגעים על פי חומרתם, וכל מרכז הזין למערכת... לפי שיקול דעתו... בסוף שנת 2014 נערך קורס אחיפה מחוזי בו הועברה הדרכה על נוהל האכיפה הסביבתית. בהתאם לנוהל, משנת 2015 נדרשו המרכזים להזין גם מפגעים קלים למערכת". משכך, מחוז מרכז ציין כי מתועדים אצלו כל המפגעים, לרבות מפגעים קלים שנגדם לא ננקטה אחיפה ונותרו בסטטוס "קל". מחוזות צפון ותל אביב כתבו למשרד מבקר המדינה כי הזינו למערכת רק הליכים אשר לגביהם החל הליך אחיפה



המחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר מאשר ביתר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר המאותרים בשטח.

מינהלי¹¹². מחוז חיפה אף הציג עמדה ש"קיימת שאלה עקרונית - מהו מפגע סביבתי שמחייב תיעוד? האם כל סטייה או הפרה טכנית... תחייב פתיחת מפגע במערכת?", וכי "רק מפגעים מהותיים המצריכים טיפול אכיפה מסווגים כמפגעים בהתאם לנוהל אכיפה. מכאן שמספר המפגעים במערכת הוא מספר המפגעים שבהליכי אכיפה פלילית או מנהלית ולא מספר המפגעים הכולל... מפגעים קלים כלל לא מובאים לידיעת[ן]... לא שלא היו מפגעים קלים אלא שלמפגעים קלים לא פותחים תיקי מפגעים במערכת".

מהאמור לעיל עולה כי המחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד אפוא על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים במחוז זה מאשר ביתר המחוזות, ולא דווקא על מפגעים רבים יותר המאותרים בשטח. נתוני מחוז מרכז משקפים באופן אמיתי יותר את היקף המפגעים הקיים בשטח לעומת נתוני המחוזות האחרים, ומהם ניתן להעריך כי היקף המפגעים הארצי גבוה בהרבה מהמתועד. עוד עלה כי היעדר אחידות וחסרים בתיעוד המפגעים והזנת נתונים למערכות המשרד ידועים כבר שנים להנהלת המשרד להג"ס, דבר שלא הניע עד כה את הסדרתם הראויה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי תיעוד מדויק, אחיד ואמין של כלל המפגעים וסיווגם המדויק לפי חומרה הוא חיוני לבירור היקף המפגעים הסביבתיים האמיתי ומידת חומרתם, ועליו יש לבסס תוכנית אכיפה משרדית. תיעוד כלל המפגעים וההפרות, בייחוד הפרות פרודורליות שהן בבחינת מפגע פוטנציאלי, חושף את רמת הציות של המפוקחים לרגולציה, וגם מאפשר לאתר מגמות, חסמים או קשיים ביישום רגולציה. לפיכך, על הנהלת המשרד להורות מיידית למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל הפרות והמפגעים, ולקיים על כך בקרה.

נתונים על פעולות הסדרה ואכיפה

כאמור, לפי נוהל אכיפה סביבתית, מפגע קל יסווג כקל (בתוך יומיים ממועד גילוי), יוזן למערכת מעוף וידחה את הליך האכיפה המינהלי בשלושה חודשים שבמהלכם יוסדר המפגע. הנוהל אינו מגדיר מהי אותה הסדרה, אך מבירורים שערך משרד מבקר המדינה במשרד להג"ס עולה כי עיקרה הוא צמצום המפגע הסביבתי או הסרתו באמצעות הנחיות הנקבעות על ידי עובד המשרד להג"ס, וביצועם על ידי הגורם המפגע.

112 גורם אכיפה במחוז תל אביב ציין כי "במעוף מוזנים רק מפגעים שבגינם נקט המחוז בהליך אכיפה מנהלי, קרי, המפגעים במעוף מוזנים רק עם הוצאת התראה לגורם המפוקח ומכאן, שמוכנסים למעוף מפגעים סביבתיים שאנו סבורים כי בעניינם נדרשת אכיפה מנהלית של המחוז ולא רק טיפול הסדרתי".

שלבי הליך האכיפה המינהלי הם בדרך כלל: שליחת מכתב התראה, קיום שימוע והפקת צווים, הפניית התיק עם המלצה לפתיחת תיק חקירה או הטלת עיצום כספי. אכיפה פלילית תתקיים בדרך כלל רק אחרי שמוצו שלבי ההסדרה והאכיפה המינהלית.

דוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית העלה פער בין תפיסת האכיפה של המחוזות לבין תפיסת האכיפה של מטה המשרד: נוהל אכיפה סביבתית מדגיש את חשיבות מקסום הליכי האכיפה ועמידה בלוח הזמנים, אך הוא מיושם חלקית בלבד במחוזות. הדוח גם קבע כי "מנהלי המחוזות רואים במידה רבה באכיפה המינהלית כלי נוסף בתהליך הרגולציה וההסדרה מול הגורמים המפוקחים, אינם מעוניינים בהכרח לפתוח בהליכי אכיפה לכל מפגע ולא פעם מעדיפים הליכים ארוכים של התדיינות מול הגורם המפוקח עד הסדרת המפגע, גם במחיר אי עמידה בל"ז שנקבע בנוהל האכיפה", זאת בעוד שאשכול אכיפה דוגל במקסום האכיפה המינהלית, ורואה בה כלי הרתעתי חשוב. עוד צוין בדוח זה כי למרות היות הרכזים המקצועיים במחוזות גורם מרכזי בפעילות הפיקוח המובילה להליכי אכיפה, הם מבצעים פעילות אכיפה יזומה מעטה.

נתונים על מפגעים שטופלו באמצעות הסדרה (ללא אכיפה)

בתקופה הרלוונטית דווחו כ-4,500 מפגעים סביבתיים מכלל היחידות. להלן בלוח 4 נתונים על מפגעים שלא ננקטו בגינם אמצעי אכיפה מינהליים או פליליים כלשהם, כלומר לא הופקה התראה, לא התבצע שימוע, לא הוצא צו ולא נפתחה חקירה פלילית:

לוח 4: מפגעים שלא ננקטו בגינם הליכי אכיפה מינהלית או פלילית (בתקופה הרלוונטית)

מחוז מפגע	כמות	שיעור
דרום	723	27.1%
חיפה	318	11.9%
ירושלים	244	9.2%
מרכז	1,183	44.4%
צפון	160	6.0%
תל אביב	36	1.4%
סה"כ	2,664	100%

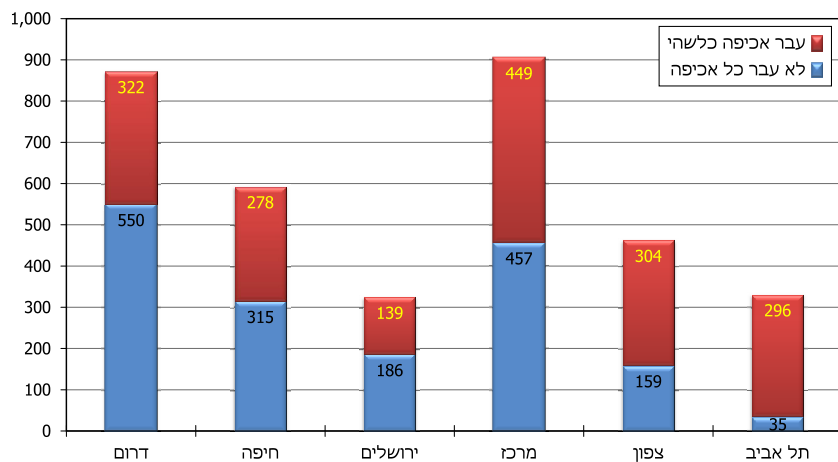
על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים בלוח 4 עולה כי כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים (2,664 מתוך כ-4,500 מפגעים) אינם עוברים שום הליך של אכיפה מינהלית או פלילית.

בשל דיווח בשיעור גבוה על מפגעים קלים (שנותרו קלים) במחוז מרכז, וכדי לספק תמונת מצב מאוזנת בנושא הטיפול במפגעים מהותיים יותר, ניתח משרד מבקר המדינה בפרק זה את נתוני המפגעים הסביבתיים ללא מפגעים שנרשמו קלים במקור ושנותרו קלים גם במועד הפקת המידע עליהם (להלן - מפגעים מהותיים)¹¹³. מספר המפגעים המהותיים בתקופה הרלוונטית הוא 3,490. בפרק זה יבחן הטיפול במפגעים מהותיים אלה בהסדרה ובאכיפה מינהלית ופלילית.

1. הביקורת בדקה כמה מפגעים מהותיים עברו הליך אכיפה מינהלי או פלילי כלשהו, ובכמה מהם לא ננקטו אמצעי אכיפה כלל. להלן בתרשים 5 הנתונים:

תרשים 5: מפגעים מהותיים שלגביהם לא ננקטו הליכי אכיפה¹¹⁴
(בתקופה הרלוונטית)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

113 נוכח מפגעים מכלל המחוזות שנרשמו במקור כקלים, ונותרו כאלו במועד הפקת המידע עליהם. נותרו כל המפגעים הרגילים שסווגו ככאלה במועד הפקת הנתונים.

114 הליכי אכיפה כוללים: הוצאת מכתב התראה, זימון לשימוע, הוצאת צו, פתיחה בחקירה פלילית, הגשת כתב אישום והטלת עיצום כספי.



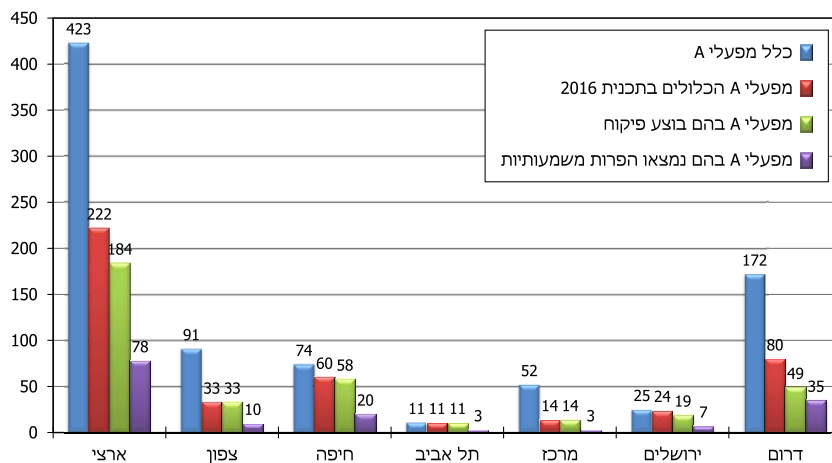
סך כל המפגעים
המהותיים שבהם
 לא ננקטו הליכי
 אכיפה מינהליים או
 פליליים היה כ-1,700,
 היינו כ-49%
 מהמפגעים
 המהותיים: במחוז
 דרום לגבי כ-63%
 מהמפגעים; במחוז
 חיפה לגבי כ-53%,
 במחוז ירושלים לגבי
 כ-57% ובמחוז מרכז
 לגבי כ-50% מן
 המפגעים

מהנתונים בתרשים עולה כי סך כל המפגעים המהותיים שבהם לא ננקטו הליכי אכיפה מינהליים או פליליים היה כ-1,700, היינו כ-49% מהמפגעים המהותיים: במחוז דרום לגבי כ-63% מהמפגעים; במחוז חיפה לגבי כ-53%, במחוז ירושלים לגבי כ-57% ובמחוז מרכז לגבי כ-50% מן המפגעים.

2. סיווג עסקים על פי מידת השפעתם הסביבתית הוא אמצעי שנועד לקבוע סדרי עדיפות ואופן הטיפול לעניין הסדרה ופיקוח סביבתיים, והוא כולל כאמור חלוקה של עסקים על ידי המשרד להג"ס לשלוש קבוצות עיקריות A, B ו-C על פי מידת השפעתם הסביבתית. המשרד להג"ס עוסק בעיקר בפיקוח ואכיפה על מפעלי A ו-B, ויחידות סביבתיות ואיגודי ערים להגנת הסביבה מתמקדים בעסקים בקטגוריית C. הקריטריונים לקביעת דירוג מפעל מתעדכנים לעיתים, וכך גם רשימות המפעלים בכל קטגוריה. בשנים 2017-2018 היו בישראל על פי הסיווג של המשרד להג"ס כ-400 מפעלי A וכ-5,400 מפעלי B.

בשנים 2012-2016 הפיק אשכול תעשיות במשרד להג"ס דוחות פיקוח על תעשייה במפעלי A ו-B בכל המחוזות. לפי הדוח לשנת 2016 (להלן - דוח פיקוח תעשייה), היו בשנה זו 425 מפעלי A. הדוח בדק את עמידת המחוזות בתוכניות הפיקוח והפרות משמעותיות שעלו, ושהוגדרו בהתאם למדדים כמותיים אחידים (להלן - הפרות משמעותיות). להלן בלוח 5 ובתרשים 6 נתונים על הפיקוח ועל הפרות המשמעותיות שהתגלו במפעלי A לפי הדוח.

תרשים 6: פיקוח על מפעלי A והפרות משמעותיות (2016)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים בתרשים מראים כי השיעור הממוצע הארצי של מפעלי A שבהם בוצע פיקוח בשנת 2016 עומד על כ-43% ממפעלי A: במחוז דרום בוצע

פיקוח על פחות מ-30% ממפעלי A שבשטחו; במחוז מרכז על כ-27% בלבד; ובמחוז צפון על כ-36% בלבד.

מהנתונים עולה כי במפעלי A שבהם בוצע פיקוח נמצא שיעור גבוה של הפרות כאלה: הממוצע הארצי עומד על כ-42% מהמפעלים שבוצע בהם פיקוח ונמצאו בהם הפרות משמעותיות ואף חמורות¹¹⁵, ובמחוז דרום עומד שיעור זה על כ-71%.

לגבי מפעלי B נמצא כי הפיקוח בוצע עליהם "על פי זמינות משאבים ובכפוף לשיקול הדעת המקצועי של המחוז", וכי בוצע פיקוח רק על 386 מפעלים, שיעור של כ-7% מכלל מפעלי B¹¹⁶.

3. להלן בלוח 5 נתונים מדוח פיקוח על מפעלי A לשנת 2016 בדבר פעולות הסדרה או אכיפה שננקטו מול הפרות משמעותיות, לפי מחוז:

לוח 5: פירוט פעולות אכיפה למפעלי A (2016)

מספר מקרי הפרה שבהם בוצעה אכיפה	מספר מקרי הפרה שעברו הסדרה ללא פעולות אכיפה	סה"כ הכול הפרות	שיעור המפעלים בעלי הפרות (מהמפוקחים)	מספר המפעלים שבהם נמצאו הפרות	מספר המפעלים שעברו פיקוח	סה"כ ארצי
50*	58	109	100%	78	184	
7	3	10	30%	10	3	צפון
15*	6	22	34%	20	58	חיפה
4	0	4	27%	3	11	מרכז
5	0	5	21%	3	14	תל אביב
1	6	7	37%	7	19	ירושלים
18	43	61	71%	35	49	דרום

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לגבי למקרה הפרה אחד טרם התקבלה החלטה במועד הכנת דוח פיקוח 2016.

115 יצוין כי המספר הכולל של הפרות אינו מעיד על מספר המפעלים המפרים שכן לעיתים במפעל אחד נמצאו כמה הפרות משמעותיות, בתחומים שונים.

116 במחוז מרכז נבדקו 28 מפעלים בלבד, הכמות הקטנה ביותר מבין המחוזות. במחוז תל אביב נבדקו 113 מפעלים, הכמות הגדולה ביותר של מפעלים מבין המחוזות. שיעור הפרות המשמעותיות במפעלי B נמוך משיעורם בקרב מפעלי A ועומד על כ-23%.

הנתונים בלוח מראים כי בממוצע ארצי, פחות מחצי מההפרות המשמעותיות שהתגלו במפעלים מסוג A (כ-45%) ובמפעלים מסוג B (שיעור של כ-48%) עברו אכיפה, וזאת בלי להביא בחשבון הפרות משמעותיות שהיו מתגלות לו בוצע פיקוח על מפעלים רבים יותר. נתונים אלו עולים בקנה אחד עם ניתוח הנתונים שהובאו לעיל לגבי כלל המפעלים המהותיים. עוד עולה כי במפעלי A שבהם בוצע פיקוח נמצא שיעור גבוה של הפרות משמעותיות: הממוצע הארצי עומד על כ-42% מהמפעלים שבוצע בהם פיקוח ונמצאו בהם הפרות משמעותיות ואף חמורות¹¹⁷, ובמחוז דרום עומד שיעור זה על כ-71%.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי המחוזות מתעדים באופן חסר את המפגעים הסביבתיים, ואין לדעת אם המפגעים שאינם מתועדים מטופלים על דרך ההסדרה ומסולקים או שאינם מטופלים כלל. לגבי כלל המפגעים המתועדים נמצא כי רובם (כ-59%) אינם נאכפים.

יתרה מכך, מהנתונים גם עולה כי כחצי מהמפגעים המהותיים מטופלים על דרך ההסדרה, אף שהם ברמת חומרה רגילה או חמורה, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגין כל אחד מהם. בשנת 2016 נמצאו גם שיעורים גבוהים של הפרות משמעותיות במפעלי A ואף על פי כן 55% מהן לא נאכפו¹¹⁸, ולא הגיעו אפילו לשלבי אכיפה מינהלית ראשונית, פרוצדורלית - כזו שאינה מענישה את הגורם המפגע או מטילה עליו סנקציה, כגון התראה או שימוע.

מהנתונים עולה גם כי מתוך 2,055 מפגעים קלים שדווחו בתקופה הרלוונטית במשרד להג"ס, 1,059 מהם (כ-51%) סווגו לבסוף כמפגע רגיל. הדבר יכול להצביע על כך ששלב ההסדרה אינו כה אפקטיבי, שכן רוב המפגעים הקלים אינם מוסדרים במהלך שלושה חודשים.

אכיפה מינהלית מדגישה את שיקול הדעת של מניעת נזק סביבתי, כדי להביא להסדרת מפגעים ולהסרתם באופן יעיל ומהיר ככל הניתן, על ידי שימוש בסמכות המינהלית המוקנית למשרד להגנת הסביבה, וזאת בלי להטיל סנקציה.

117 מספר ההפרות אינו מעיד על מספר המפעלים המפירים, שכן לעיתים במפעל אחד נמצאו כמה הפרות משמעותיות, בתחומים שונים.

118 דוח פיקוח מפעלי A ו-B לשנת 2016.



לא ברורה ההצדקה לקיומו של שלב קדם-אכיפתי, הקרוי "הסדרה", אשר אינו מוגדר בנהלים ונתון לפרשנות המחוזות. קיומו יוצר מתחם פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, באמצעות הסדרה שאינה כפופה לכללים אחידים ואינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המסמן את קיומם של הפרה או מפגע סביבתיים ואת קיומה של אכיפה ראויה כנגדם

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי האכיפה המינהלית היא הכלי המשפטי הראוי להסדרת מפגעים ולסילוקם. לפיכך לא ברורה ההצדקה לקיומו של שלב קדם-אכיפתי, הקרוי במשרד להג"ס "הסדרה", שהוא שלב נפרד מהאכיפה המינהלית, בייחוד נוכח העובדה שאף שהוא מוזכר בנוהלי המשרד הוא אינו מוגדר בהם, לא נקבעו כללים ליישום והוא נתון לפרשנות המחוזות. במצב זה נוצר מתחם פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כראוי, אינה כפופה לכללים אחידים, ובעיקר - אינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המסמן לכל הגורמים המעורבים את קיומם של הפרה או מפגע סביבתיים, וקיומה של אכיפה ראויה כנגדם.

בתשובתו כתב המשרד להג"ס כי המשרד סבור כי ברירת המחדל צריכה להיות אכיפה עם הסדרה ולא הסדרה לבדה, וכי המשרד יפעל "להגדיר נוהל מידי ליישום זאת".

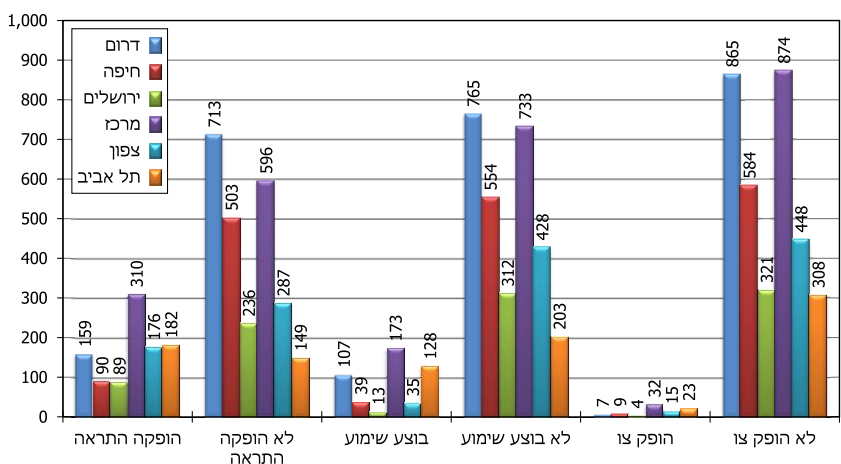
ככל שהמשרד להג"ס סבור שקיימים קשיים ביישום הליך האכיפה המינהלית אשר בעטיים נדרש שלב של הסדרה לגבי סוגי מפגעים מסוימים, קלים או חמורים ככל שיהיו, עליו לשלב את ההסדרה כחלק מההליך המינהלי הרשמי, באופן מפורט ואחיד, וזאת מרגע גילוי של המפגע הסביבתי. לצורך כך על המשרד להג"ס לעשות, בין היתר, את הפעולות האלה: להגדיר את סוגי המפגעים שבהם תתאפשר באופן חריג הסדרה, שתהיה בכל מקרה חלק מההליך המינהלי; במקרים שמצדיקים הסדרה - לקבוע כי במועד הדיווח על מפגע יוחל בהליך אכיפה מינהלי רשמי, למשל באמצעות מכתב התראה ובו דרישה להסדרת מפגע; לתעד את המפגעים, אופן הסדרתם, לוחות הזמנים ואת תוצאות ההסדרה במערכות המידע המשרדיות; לקבוע נהלים בנושא אמות מידה אחידות המגבילות את המקרים שבהם תתאפשר הסדרה - למשל, הסדרות חוזרות, גילוי מצבור של מפגעים, היסטוריית הציות של גורם המפגע והיות המפגע מסוג הנמצא במוקד מדיניות האכיפה של המשרד או הימשכות יתר של הליכי הסדרה.

נתונים על פעולות אכיפה מינהלית

אם המפגע הסביבתי לא הוסדר או שנקבע לגביו שאינו "קל", נוהל אכיפה סביבתית קובע כי יש לפתוח בהליכי אכיפה מינהלית נפתח בדרך כלל עם הפקת מכתב התראה רשמי למבצע המפגע או ההפרה הסביבתית. נוהל אכיפה סביבתית קובע כי הליך מינהלי כולל שליחת מכתב התראה, שימוע והפקת צו מינהלי, המבוצעים בדרך כלל בסדר זה. בהודעת דוא"ל פנימית שהעביר אחד מרכזי האכיפה במחוז מסוים של המשרד, הוא התייחס לדרך קבלת ההחלטה במחוז אם להתחיל בהליכי אכיפה, וציין כי "אכיפה מתחילה בשלב מאוחר יחסית לגילוי המפגע ורק לגבי מפגעים מהותיים. רק אם

הטיפול השוטף במפגע לא מצליח ועוצמתו כזו שמצריכה הפעלת כלי אכיפה (התראה סטטוטורית, שימוע, עיצום כספי או תיק חקירה) מובא לידיעתי ונפתח לגביו תיק מפגע במערכת". להלן בתרשים 7 ובלוח 6 נתונים שהפיק משרד מבקר המדינה על אמצעי אכיפה מינהליים (התראה, שימוע וצו) אשר ננקטו או לא ננקטו, בכל אחד ממחוזות המשרד, במקרים של מפגעים מהותיים.

תרשים 7: מספר המפגעים המהותיים שבהם ננקטו אמצעי אכיפה מינהליים (בתקופה הרלוונטית)




על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מתוך כלל המפגעים המשמעותיים, בתקופה הרלוונטית. חלק מהמפגעים עברו יותר מהליך אחד. יש מפגעים שעברו אותו הליך יותר מפעם אחת.

לוח 6: שיעור המפגעים המהותיים שבהם ננקטו אמצעי אכיפה מינהליים (בתקופה הרלוונטית)

מחוז מפגע	הופקה התראה	לא הופקה התראה	בוצע שימוע	לא בוצע שימוע	הופק צו	לא הופק צו
דרום	18%	82%	12%	88%	1%	99%
חיפה	15%	85%	7%	93%	2%	98%
ירושלים	27%	73%	4%	96%	1%	99%
מרכז	34%	66%	19%	81%	4%	96%
צפון	38%	62%	8%	92%	3%	97%
תל אביב	55%	45%	39%	61%	7%	93%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מתוך כלל המפגעים המשמעותיים באותו מחוז, בתקופה הרלוונטית. חלק מהמפגעים עברו יותר מהליך אחד, אולם מאגר הנתונים שהופק ממערכת ה-BI אינו מפרט באילו מפגעים יש מפגעים שעברו אותו הליך יותר מפעם אחת.



 אכיפה מינהלית
 מתבצעת מלכתחילה
 בשיעורים נמוכים
 ברוב המחוזות, ועם
 התקדמות ההליך
 המינהלי היא הולכת
 ופוחתת במידה רבה -
 בכל המחוזות - עד
 להימנעות כמעט
 מוחלטת משימוש
 בכלי אכיפה מינהליים
 מחמירים יותר

1. מהנתונים שבתרשים ובלוח לעיל עולה כי קיימים פערים בלתי סבירים בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעי אכיפה מינהליים ושיעורים נמוכים של הפעלת סמכויות מינהליות. עוד עולה כי מחוזות דרום וחיפה, שבהם נמצאים מפעלי A רבים, הפיקו שיעור נמוך במיוחד של התראות. במחוזות ירושלים, צפון וחיפה יש שיעור זניח של שימועים, ובכל המחוזות הופק שיעור זניח של צווים.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי מחוז ירושלים טוען כי ברובם המכריע של המקרים במחוז מתקיים שימוע לאחר התראה וכי הנתונים המוצגים בלוח 6 ובתרשים 7 אינם נכונים, אולם המשרד להג"ס לא הציג נתונים או אסמכתות אשר יתמכו בטענה זו. מכל מקום, משרד מבקר המדינה מסתמך על מסד נתונים שהופקו ממערכות המחשוב הרשמיות של המשרד להג"ס, ולמותר לציין כי על בסיסו נערכו ניתוחים אלו.

על המשרד להג"ס לוודא באמצעות בקרה שוטפת כי המחוזות מתעדים לא רק את כלל המפעלים הסביבתיים, אלא גם את כל הפעולות ואת כל צעדי האכיפה שהם נוקטים בגינם לאורך כל ההליך האכיפה.

מן הנתונים עולה גם כי אכיפה מינהלית מתבצעת מלכתחילה בשיעורים נמוכים ברוב המחוזות, וכי עם התקדמות ההליך המינהלי היא הולכת ופוחתת במידה רבה - בכל המחוזות - עד להימנעות כמעט מוחלטת משימוש בכלי אכיפה מינהליים מחמירים יותר.

אחד החסמים שהועלו, אשר מוביל למיעוט אכיפה מינהלית, קשור במורכבות ההליכים ובתשומות הגבוהות המוקדשות במחוזות להליכים מינהליים. אנשי מקצוע במשרד להג"ס טענו כי ההליך המינהלי הפך עם השנים למורכב ביותר, רב-שלבי וכזה שדורש ראיות ומקצועיות ברמה גבוהה. כלומר, ההליך המינהלי דורש משאבי זמן וכוח אדם שהולכים וגדלים עם השנים. בתשובת המשרד להג"ס אף נכתב כי ההליך המינהלי מחייב ראיות מספיקות וכי זהו "חלק אינהרנטי מהאפשרות להפעיל סמכות מינהלית... הליכים אלה דורשים תשומות משמעותיות ועל כן חוסר במשאבים משפיע באופן ישיר על האפשרות למצות את ההליכים המינהליים... ללא הליך מנהלי מבוסס על מסמכים וראיות לא ניתן מאוחר יותר להמשיך לאכיפה פלילית".

2. תרשים 7 מראה כי מחוז מרכז ביצע הכי הרבה פעולות אכיפה מינהליות, בכל אחד מאמצעי האכיפה.

הנתונים המובאים בלוח 6 מראים כי מחוז ירושלים מסתפק כמעט תמיד רק בהפקת התראות, ובמחוזות דרום צפון וחיפה קיים שיעור נמוך של אכיפה מינהלית בהתחשב בריכוז הגבוה של מפעלי A בשטחם. לא מן הנמנע כי נתוני האכיפה הגבוהים יותר של מחוז מרכז בהשוואה לשאר המחוזות קשורים לרמת הדיווח הגבוהה של המחוז, ולעובדה כי שמירת מידע על הפרות, גם פרוצדורליות, מסייעת במעקב לצורך אכיפה.

יצוין כי היעדר האחידות בפעולות האכיפה הוא נושא מוכר במשרד להג"ס, שנידון בפורומים שונים במהלך השנים. באחד ממפגשי צוות מדיניות אכיפה, שהתקיים ביוני 2015, ניתחו המשתתפים את הסיבות לכך, ולבסוף "הוסכם על דעת כולם כי אחד הגורמים המרכזיים לחוסר האחידות בין המחוזות הינו הימשכות ההליכים המנהליים. נושא זה קשור באופן הדוק להוראותיו של נהל אכיפה סביבתית, הקוצב לוחות זמנים להסדרה... המחוזות נוהגים לקצוב זמן שונה זה מזה לצורך הסדרה, וכי הנוהל הקיים... אינו נותן מענה מספק לחוסר האחידות".

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי הנהלים המשרדיים מגדירים במפורש מדרג מפגעים על פי חומרתם, אך גם מאפשרים למנהל מחוז להפעיל שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפות לאכיפה במחוז. עוד נכתב כי הנושא יישקל בכובד ראש בעת כתיבת תורת האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי ממצאי דוח זה מראים כי מדרג העבירות שנקבע בנהלי המשרד לא קידם אחידות בקרב המחוזות. זאת, בין היתר, בשל היעדר הגדרות ברורות ומדידות של סוגי מפגעים, דבר המקנה שיקול דעת רחב מדי למינהלי המחוזות בסיווג סוג העבירה שממנה נגזרות גם סוגיות של יישום כלי האכיפה. התוצאה היא, כאמור, חוסר אחידות.

3. במהלך האכיפה המינהלית רשאי המחוז להחליט להוציא צו נגד מעוול סביבתי, המורה לבצע או להימנע מביצוע של דבר מה. כך למשל, יכול המחוז להוציא צו לסילוק מפגע; צו ניקוי; צו לפינוי רעלים; צו למניעה ולצמצום גורם הזיהום; וצו סגירה מינהלית של פעילות העסק - כולו או חלקו.

מנתונים (מעובדים) שהפיק המשרד להג"ס ממערכת ה-BI עולה כי בכל המחוזות אושרה הפקת 114 צווים בתקופה הרלוונטית¹⁹, שיעור של 3.2% בלבד מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% בלבד מכלל המפגעים המדווחים במערכת ה-BI). נתונים חשובים אלו ראויים לבחינה.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו כי הליכי האכיפה הכוללים הפקת צווים ננקטים בזהירות ולאחר ביסוס סכנה לשלום הציבור ודרישות אחרות שהדין מחייב. עוד נכתב כי אין זה נכון לתת צו ברוב המקרים של הפרות מהותיות וכי אין לבסס קביעה בדבר היקף האכיפה המינהלית על "המדד של כן/לא ניתן צו".

מאפייני האכיפה המינהלית של המשרד להג"ס נבחנו בדוח זה בכמה היבטים, ובפרק זה נבחן ההיבט הכמותי של שימוש בכלי אכיפה מינהליים שונים, לרבות מספר הצווים שהפיק המשרד להג"ס בחמש השנים האחרונות. משרד מבקר המדינה לא קבע כי יש או אין להפיק צווים ברוב המפגעים המהותיים, אלא כי שיעור הפקת הצווים הוא שולי וראוי לבחינה בזיקה לכך שמדובר בכלי אכיפה משמעותי ליצירת הרתעה ובעל משקל במאבק במעוולים סביבתיים, ולמרות זאת הנתונים מראים כי השימוש בו זניח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי עליו למפות את הקשיים המשפטיים, הפרוצדורליים והאחרים המקשים לטענתו על שימוש תכוף יותר בכלי אכיפה כמו הפקת צווים, ולבחון חלופות להתמודדות אפקטיבית עם דרישות הדין הקשורות להפקתם.

חמישה מהצווים שהופקו הם מסוג צו סגירה מינהלי, ושבעה צווי סגירה נוספים נמצאים ב"טיפול" זה שנים - יחדיו שיעור זניח של 0.3% מכלל המפגעים המהותיים.

צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים דלעיל מראים כי הם נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי מיעוט השימוש בצווי סגירה מינהליים לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) נובע מן הקושי שלפיו עם הוצאת הצו החוק קובע כי יש להגיש בתוך 30 ימים כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. מאחר שתיקי החקירה מול מפעלים הם תמיד מורכבים ודורשים חקירה מסועפת של נושאי משרה רבים, הסיכוי למצות חקירה ולהגיש כתב אישום בלוחות זמנים אלו הוא אפסי, תוקף הצו יפקע וייגרם נזק לכושר ההרתעה ולתדמית המשרד. עוד נכתב כי במסגרת תיקון לחוק רישוי עסקים שייכנס לתוקפו בתחילת ינואר 2019 הבעיה תיפתר ברובה, וניתן יהיה להאריך צו הפסקה מינהלי בבית המשפט לזמן בלתי מוגבל וללא קשר להגשת כתב אישום. המשרד להג"ס כתב עוד כי במסגרת זו הוא מוצא לנכון להגביר את תדירות השימוש בצו



חוסר אחידות באכיפה בין המחוזות אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי המשרד ועם העיקרון הכללי של שוויון בפני החוק. לא מן הנמנע כי היעדר מדיניות אכיפה ברורה מצד המשרד, תרם לחוסר האחידות בין המחוזות, למיעוט השימוש בכלי האכיפה המינהליים, ולשיעור הזעום של שימוש בכלי אכיפה משמעותיים יותר כמו הפקת צווים

סגירה מינהלי. בד בבד המשרד להג"ס מגביר את השימוש בצווים חלופיים, כמו צווים להסרת זיהומים, למניעתם או לצמצומם¹²⁰.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את כוונתו של המשרד להג"ס להגביר את תדירות השימוש בצו סגירה מינהלי החל בשנת 2019, ויעקוב אחר נושא זה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי במערכת ה-BI לא נמצאו נתונים המעידים על הוצאת צווים למניעת מפגעים או לצמצום המזכרים בתשובתו, ומכל מקום בתקופה הרלוונטית הופקו רק 114 צווים מכל הסוגים - כאמור שיעור נמוך מאוד מכלל המפגעים הסביבתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי חוסר אחידות באכיפה בין המחוזות אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי המשרד ועם העיקרון הכללי של שוויון בפני החוק. לא מן הנמנע כי היעדר מדיניות אכיפה ברורה של המשרד, הכוללת אמות מידה מחייבות לכל שלבי האכיפה, כפי שעלה לעיל, תרם לחוסר האחידות בין המחוזות, למיעוט השימוש בכלי האכיפה המינהליים, ובמיוחד לשיעור הזעום של שימוש בכלי אכיפה חשובים ומשמעותיים יותר כמו שימועים (בחלק מהמחוזות) והפקת צווים. היעדר מדיניות אכיפה משרדית אחידה בין המחוזות עלול גם להביא לכך שעבריינים סביבתיים, שימצאו כי האכיפה כלפיהם במחוז מסוים חמורה מדי, יעבירו את פעילותם למחוזות אחרים שבהם הם סבורים כי האכיפה חזקה פחות.

נתונים על אכיפה פלילית

אכיפה פלילית במשרד להג"ס נפתחת בעקבות חקירה פלילית של אירוע או מפגע סביבתי¹²¹. חקירה פלילית יכולה להיפתח באחת משתי דרכים: לבקשת מחוז המוגשת למשטרה הירוקה, או ביוזמת המשטרה הירוקה¹²². נתוני המשרד להג"ס מראים כי מתוך 4,486 מפגעים שדווחו בתקופה הרלוונטית, ב-738 (16.4%) נפתחו תיקי חקירה פליליים.

1. זה כעשור עולה במשרד להג"ס שאלת התפלגות תיקי החקירה לפי יוזם: כמה תיקי חקירה נפתחים ביוזמת המחוזות, וכמה ביוזמת המשטרה הירוקה¹²³. כבר בשנת 2008 התריע מנהל המשטרה הירוקה דאז כי "נתח

120 למשל: צו למניעת ולצמצום זיהום אוויר לפי סעיף 45 לחוק אוויר נקי; צו למניעת מפגעים לפי סעיף 11 לחוק מניעת מפגעים; צו לעניין אסבסט לפי סעיף 49 לחוק האסבסט.

121 גורמי האכיפה במשרד להג"ס עשויים להחליט על העברת הטיפול במפגע בערוץ של עיצומים כספיים, שהם בעלי השלכות כספיות משמעותיות, במקום לנקוט הליכים פליליים.

122 שיעור מצומצם של תיקי חקירה עשוי להיפתח ביוזמת היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית של המשרד להג"ס.

123 הנושא עלה בשנת 2008, במסגרת הליך ייעוץ ארגוני של המשרד להג"ס.

קטן מדי של האכיפה הפלילית נולד כתוצאה מבקשות של המחוזות לפתוח בחקירה". מסמך המסכם את פעילותו של אשכול אכיפה לשנת 2014 הצביע על מגמה מתמשכת של ירידה בשיעור תיקי החקירות שנפתחו בעקבות בקשת המחוזות: בשנת 2011 עמד שיעור זה על כ-35%, בשנת 2012 על כ-29% ובשנת 2013 על כ-23%. בשנת 2014 נפתחו במשטרה הירוקה 112 תיקי חקירה, אולם רק 18 מהם נשענו על בקשות מהמחוזות (כ-16%). מנהל המשטרה הירוקה סבר כי "מצב שבו חלק קטן בלבד ממכלול התיקים המנוהל על ידי הרשות החוקרת של המשרד מבוסס על בקשות שמקורן במחוזות אינו מיטבי".

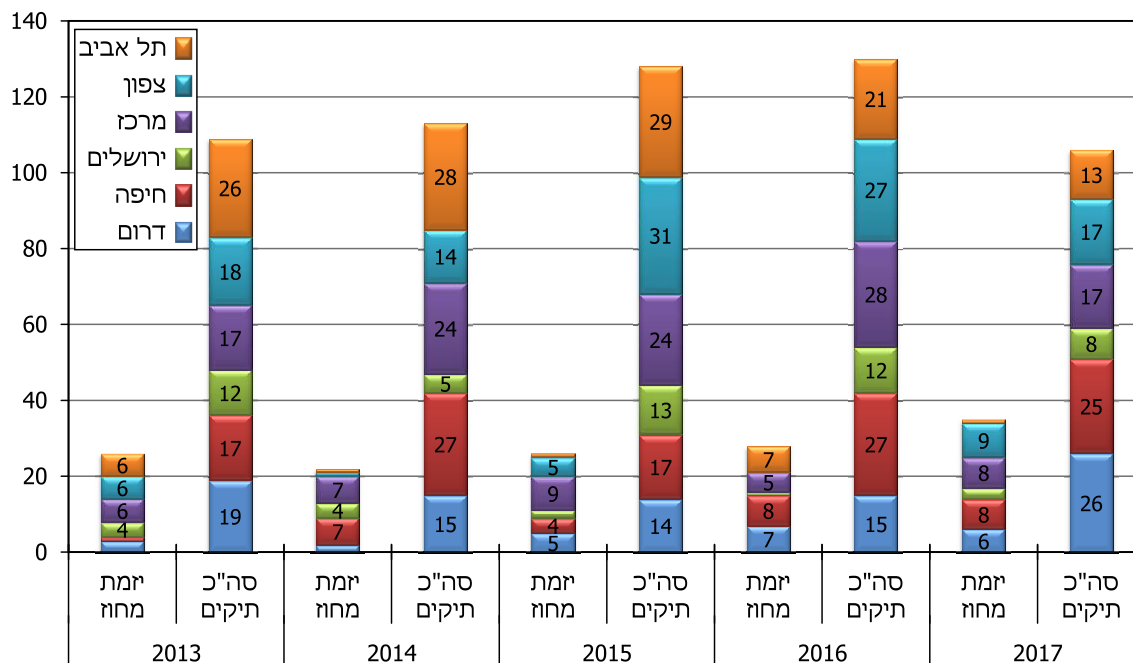
להלן בלוח 7 ובתרשים 8 נתונים דומים של המשטרה הירוקה על אודות כמותם ושיעורם של התיקים שבהם ביקשו ממנה המחוזות לפתוח תיק חקירה, לכל אחת מהשנים 2013-2017 (יתר תיקי החקירה נפתחו ברובם המכריע ביוזמת המשטרה הירוקה, ומיעוטם ביוזמת היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית):

לוח 7: **תיקי חקירה שנפתחו ביוזמת מחוזות מכלל תיקי החקירה (2013-2017)**

סה"כ	2017	2016	2015	2014	2013	
137 (24%)	35 (33%)	28 (22%)	26 (20%)	22 (19%)	26 (24%)	שיעור ומספר תיקי חקירה ביוזמת מחוזות
586	106	130	128	113	109	סה"כ תיקי חקירה

על פי נתוני המשטרה הירוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ייתכן תיק חקירה שכולל כמה מפגעים סביבתיים.

תרשים 8: מספר תיקי חקירה שנפתחו ביוזמת מחוזות מכלל תיקי החקירה בפילוח לפי מחוז ושנה (2013-2017)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח 7 ובתרשים 8 עולה כי בשנים 2013-2015 לא חלה עלייה בכמות תיקי החקירה שנפתחו ביוזמת המחוזות, שהם כאמור היוזמים העיקריים של תיקי חקירה נגד מפעלים, וכי מספרם לא עלה על 30 תיקים בשנה לכל המחוזות. הנתונים גם מלמדים כי אף שבשנת 2017 חלה מגמת עלייה קלה בשיעורם השנתי של תיקים אלה, עומד שיעורם הכולל רק על כשליש מכלל תיקי החקירה שנפתחו בשנים אלו.

בהתחשב בכך ששיעור ניכר מתיקי החקירה שנפתחו ביוזמת המשטרה הירוקה נפתחו בגלל מפגעי פסולת בניין והשלכת פסולת, ומיעוטם בלבד עוסקים במפגעים שמקורם מהתעשייה, קיימת חשיבות רבה לפתיחת תיקי חקירה בשל כך ביוזמת המחוזות. תיקים אלו עוסקים במפגעים סביבתיים מקטגוריות נוספות, שמקורם בתעשייה, כמו מפגעי חומרים מסוכנים, זיהום אוויר, ושפכים תעשייתיים - שהם בעלי פוטנציאל נזק חמור יותר ומשפיעים על טווח גיאוגרפי נרחב.

להלן בלוח 8 נתונים על כמות תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2013-2017 ביוזמת המחוזות בפירוט לפי מחוז, ושיעורם מתוך כלל תיקי החקירה שנפתחו באותו המחוז:

לוח 8: תיקי חקירה שנפתחו ביוזמת מחוזות מכלל תיקי החקירה במחוז (2013-2017)

שם מחוז	יוזמת מחוז	סה"כ תיקי חקירה	שיעור תיקים ביוזמת מחוזות
דרום	23	89	26%
חיפה	28	113	25%
ירושלים	14	50	28%
מרכז	35	110	32%
צפון	21	107	20%
תל אביב	16	117	14%

על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פילוח הנתונים לפי מחוז מלמד על קיום פערים בין המחוזות בכל הנוגע לשיעור המפגעים שהם מבקשים לפתוח בגינם חקירה. מחוז מרכז יזם שליש בקירוב (32%) מתיקי החקירה שנפתחו בגין מפגעים בשטחו, מחוז תל אביב הסמוך לו יזם רק 14% מתיקי החקירה שנפתחו בגין מפגעים בתחומו, ומחוז צפון 20% בלבד. נתונים אלו מחזקים את הטענה לגבי היעדר אחידות באכיפה בין המחוזות, גם בנושא האכיפה הפלילית.

2. במהלך השנים 2014 עד יוני 2018 נפתחו 522 תיקי חקירה. להלן בלוח 9 נתונים בדבר תיקי חקירה שנפתחו אשר לא הבשילו לכדי הגשת כתב אישום:

לוח 9: תיקי חקירה שנסגרו ללא הגשת כתב אישום (2014 עד יוני 2018)

סטטוס	2014	2015	2016	2017	2018	סה"כ
נסגר לאחר כתב אישום	32	16	4	1		53
נסגר ללא כתב אישום	41	53	57	28	3	182
סה"כ	73	69	61	29	3	235

על פי נתוני המשטרה הירוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים מלמדים על
אכיפה פלילית דלה
בכללותה ועל שיעור
זעום של מפגעים
מהותיים שבעניינם
ממוצים ההליכים
הפליליים עד תום
ומוגש בהם כתב
אישום

הנתונים בלוח 9 מלמדים כי רובם המכריע של תיקי החקירה (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום¹²⁴. מאז 2014 ועד יוני 2018 נסגרו 235 תיקי חקירה, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - מדובר בשיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו¹²⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי הנתונים מלמדים על אכיפה פלילית דלה בכללותה ועל שיעור זעום של מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום ומוגש בהם כתב אישום. זאת ועוד, מספר החקירות הפליליות הנמוך ממילא ושיעור נמוך ביותר של הגשת כתבי אישום גם פוגעים בהרתעה מול מעוולים סביבתיים, ומעבירים מסר שלילי לציבור, שלפיו ההשלכות הנובעות מביצוע עבירה סביבתית אינן כה חמורות.

3. בביקורת עלו כמה קשיים העשויים להסביר חלקית את הנתונים על מיעוט תיקי חקירה:

א. בסיכום דיוני הצוות לבחינת ייעול תהליך האכיפה הפלילית משנת 2013 עלה קושי בחלוקת התפקידים בין המחוז לבין המשטרה הירוקה, והתעוררה השאלה אם המחוז הוא בגדר ה"מתלונן" בלבד או גם "חוקר", כדלהלן: "אם המחוז הוא רק מתלונן המציף בעיה, המשטרה הירוקה צריכה לאסוף את חומר החקירה כולו... לדעת המחוזות, תפקיד החוקר להגיע למשרדי המחוז ולאסוף בעצמו את כל החומר, ואילו לדעת המשטרה הירוקה, המחוז צריך לספק תיק מוכן. מנהל המשטרה הירוקה סבור כי אם המחוזות יעבירו תלונה בלבד, כל חקירה תימשך שנים רבות"¹²⁶. בדיון הועלה מקרה שבו התעורר חשד לעבירה על בסיס עדויות של עובדים במפעל וללא דגימות. המחוז ביקש מהמשטרה הירוקה לחקור את העבירה ללא דגימות ולבססה על חקירת חשודים ועל תפיסת מסמכים, אולם היא החליטה שלא לפתוח בחקירה בטענה שהראיות שהציג המחוז אינן מצדיקות זאת.

עוד טענו חברי הצוות האמור "כי אחת הסיבות לצורך הרב בהשלמות נעוצה בכך שהחקירה נפתחת על מפגעים שנמשכו הרבה מאוד זמן, והדבר מצריך איסוף של הרבה מאוד מסמכים מתקופות ארוכות". יש לציין כי הנחיית היועמ"ש, העוסקת בזמן הימשכות הליכי אכיפה

124 בתשובת המשרד להג"ס ובהודעת המשטרה הירוקה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 נמסרו נתונים סותרים בדבר הסיבות לסגירת התיקים ללא כתב אישום.

125 בשנים 2014 עד יוני 2018 היו כ-3,000 מפגעים מהותיים.

126 דברים דומים העלה מנהל מחוז דרום, ולפיהם: "יש ויכוח עם המשטרה הירוקה האם חייבים לסיים את ההליך המנהלי לפני שהם ממשיכים בטיפול. הצורך ב'תיק מושלם' לפני ביצוע חקירה גורם לשיהוי נוסף כאשר תיק שהוא קרוב למושלם יכול לצאת לחקירה גם לפני השלמת כל הפרטים הטכניים הנדרשים".

מינהלית¹²⁷, קובעת עיקרון מנחה לעשות כל מאמץ על מנת להשלים את הליך האכיפה המינהלית בפרק הזמן הקצר האפשרי, וקובעת מנגנוני פיקוח על הארכת ההליך המינהלי. הטעמים שבבסיס הנחיה זו הם כי "הליכי אכיפה חלופית ננקטים ביחס להפרות רגולטוריות, שהן לרוב הפרות של הוראות מקצועיות ברורות... ולרגולטור יש מומחיות מקצועיות בגילוי וניתוח... ככלל, לא תהיה הצדקה לעיכוב ממושך של הליך האכיפה החלופית על ידי הרשות המנהלית"¹²⁸.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו כי נערכו כמה דיונים פנימיים בשאלת חלוקת התפקידים האמורה בין המחוז לבין המשטרה הירוקה, שבמסגרתם חודדה האבחנה בין ראיות שהן הכרחיות לצורך פתיחה בחקירה לבין ראיות שהן רצויות אך גם בהיעדרן אפשר לפתוח בחקירה. עוד נכתב כי במהלך דצמבר 2018 התקיימו דיונים בנושא זה בין סמנכ"ל בכיר לאכיפה, המשטרה הירוקה, הלשכה המשפטית והמחוזות.

נמצא כי הקשיים בנושא חלוקת האחריות לביצוע החקירה בין המחוזות לבין המשטרה הירוקה, קיימים גם כיום. הימשכות ההסדרה וההליך המינהלי במחוזות פוגעת בחקירה הפלילית, ביעילות ההליך הפלילי ובכוח הרתעתו. התארכות הליכי האכיפה במחוזות גורמת לכך שכשהתיק מגיע לבסוף להליך פלילי, מתקשים לאתר את המידע וחומרי החקירה הרלוונטיים לגביו¹²⁹; ההליך הפלילי מתייחס לעבירות שבוצעו כבר לפני זמן רב, והדבר מקשה את ניהול ההליך הפלילי ואת הטלת הענישה הרצויה.

במקרים אחרים, לוחות הזמנים הצפופים שנקבעו לביצוע שלבי האכיפה בנוהל אכיפה סביבתית מביאים כאמור את המחוזות להעביר את הבקשה לפתיחה בחקירה מוקדם מדי למשטרה הירוקה, והיא בתורה ממהרת להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית - כדי שלא לחרוג מלוחות הזמנים שנקבעו בנוהל. עוד עלה כי אירעו מקרים שבהם העבירו מפקחים במשטרה הירוקה תיק לטיפול הלשכה המשפטית, אף שהחקירה לא מוצתה, הואיל ופרק הזמן שעמד לרשותם הסתיים ללא אפשרות לקבלת ארכה נוספת להמשך החקירה. במקרים הללו נסגרו תיקי החקירה בשל חוסר בשלות.

ב. חסם נוסף שעלה במשרד להג"ס המסביר את מיעוט תיקי חקירה הוא שקיימת במשרד רתיעה מאכיפה פלילית נגד התעשייה, מחמת

127 הנחיית יועמ"ש 1.0003 בנושא "משך זמן בהליכי אכיפה חלופית [עיצומים כספיים]", מיום 18.4.16.

128 שם, סעיף 7.

129 "סיכום דיון 5 בנושא מדיניות אכיפה", מיום 19.11.08, עמ' 2.



מצב שבו פעולות
האכיפה נגד הפרות
משמעותיות ומפגעים
מהותיים נעשות
בשיעורים נמוכים עד
זעומים הוא חמור
ביותר, פוגע בהרתעה
מול מעוולים
סביבתיים ומעביר
מסר שלילי לציבור
שלפיו ההשלכות
הנובעות מביצוע
עבירה סביבתית אינן
כה חמורות - והוא
טעון שינוי מידי

עוצמתם של הגורמים העומדים מאחוריה, ובשל מורכבותן של הבעיות
המקצועיות המצריכות השקעה רבה בהתמודדות עם הנושא.



במהלך השנים הביעו סמנכ"ל בכיר לאכיפה במשרד להג"ס ומנהל
המשטרה הירוקה את עמדתם כי המחוזות נרתעים מנקיטת אמצעי אכיפה
נגד מפוקחים וכי אינם אוכפים מספיק. בישיבת הנהלת המשרד להג"ס
שהתקיימה בשנת 2013 אמר מנהל המשטרה הירוקה דאו כי הוא "סבור
שיש רתיעה במשרד מאכיפה על התעשייה. יש כיום מומחיות מספקת
בתחום וצריך להגביל בזמן את תהליכי ההסדרה והמעבר לאכיפה".
סמנכ"ל בכיר לאכיפה הוסיף כי אין "הלימה בין כמות הפרות של
מפעלי התעשייה שדווחה לבין הכמות שמגיעה לתיקי חקירה"; כי המשרד
להג"ס צריך לקבל החלטות עקרוניות בדבר תפקידו כמאסדר או כאוכף;
וכי קיימים מפגעים סביבתיים בני יותר מעשור בהם "המפגע נפתח עשרות
פעמים, הועברו עשרות התראות והתקיימו עשרות שימועים". מנכ"לית
המשרד להג"ס דאו סיכמה את הישיבה באומרה כי "העלייה בפעילות
הפיקוח היא חשובה אך קיים פער בלתי קביל בין שיעור החריגות
בתעשייה לבין מספר תיקי החקירה והעיצומים הכספיים. לפי המידע
שהוצג קיימת שונות גדולה בין המחוזות בהחלטה על פתיחת בחקירה
פלילית".

מהנתונים שהובאו בפרק זה עולה כי מגמה לא ראויה זו ממשיכה גם כיום.
נגד חצי מהמפגעים המהותיים כלל אינה מתבצעת אכיפה מינהלית או
פלילית¹³⁰, והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה, ללא כללים אחידים
בדבר אופן יישומה. הסדרה עשויה אומנם להתאים למפגעים טכניים
ופשוטים, אולם קיום הליכים מתמשכים של הסדרה או אכיפה מינהלית
במפגעים מהותיים, ודיונים ארוכים עם המפוקחים על טיב ההסדרה או
משכה, מעבירים למעוולים מסר כי ההסדרה אינה אלא המשך של המשא
ומתן הרגולטורי. מצב זה שבו פעולות האכיפה נגד הפרות משמעותיות
ומפגעים מהותיים נעשות בשיעורים נמוכים עד זעומים הוא חמור ביותר,
אינו תואם את דרישות נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים, פוגע
בהרתעה מול מעוולים סביבתיים ומעביר מסר שלילי לציבור שלפיו
ההשלכות הנובעות מביצוע עבירה סביבתית אינן כה חמורות - והוא טעון
שינוי מידי.

כחלק מגיבוש תורת האכיפה המשרדית, על המשרד להג"ס להגדיר את ממשק העבודה של המחוזות והמשטרה הירוקה ולהבהיר את חלוקת האחריות ביניהם בכל הנוגע לפעולות ולמסמכים שנדרשים בתיק החקירה; לקבוע אמות מידה ברורות, מדידות ככל שניתן, ואחידות להפעלת כלי האכיפה השונים; ולפשט ככל שניתן את תהליכי העבודה כדי להקל על ביצועה של אכיפה מינהלית ופוליטית. על המשרד גם לקיים בקרה שוטפת על הטמעתם של עקרונות העבודה הללו במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד, לקיים הליך סדור של הפקת לקחים ולטיב אותו ככל שנדרש. כחלק מההיוועצות של המשרד להג"ס עם משרד המשפטים בנושא גיבוש תורת אכיפה, על הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, וככל שנדרש גם היועמ"ש, לתת את דעתם לנתוני האכיפה הנמוכים, לתיעודם החסר, ולהיקף תופעת "ההסדרה" כפי שעלו בפרק זה לעיל.

בדבר שאר הקשיים שעלו בדוח הנוגעים להעדפת השיקול הסביבתי בעת ביצוע אכיפה, יצוין כי במהלך הטיפול המשפטי שעסק בפינוי מיכל האמוניה במפרץ חיפה, במענה לטענת השר להג"ס כי יש מקום שהמשרד להג"ס ישקול מכלול שיקולים הרלוונטיים לעניין, לרבות צורכי המשק, השיב היועמ"ש בשנת 2017 כי "השיקול המשקי אינו עומד במוקד האינטרס עליו אמון המשרד להגנת הסביבה. חוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993, מונה את הגנת הסביבה ובריאות הציבור כשיקולי הליבה אותם ישקול הממונה... במצב הדברים הרגיל פעולות המשרד מכוונות לצמצום הסיכונים הסביבתיים ולהגנה על בריאות הציבור ולכך הוא פועל"¹³¹.

131 מכתבו של היועמ"ש, עו"ד אביחי מנדלבלויט, לח"כ זאב אלקין, השר להג"ס, בנושא מיכל האמוניה במפרץ חיפה, מיום 7.6.17.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי תחום אחריותו העיקרי הוא לפעול לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים, ובפיקוח על יישומם ואכיפתם. שטחי הפעולה וסמכויותיו של המשרד להג"ס הוגדרו במהלך השנים, בין היתר, באמצעות חקיקה והחלטות ממשלה שונות¹³² - כולן ממקדות את תחומי אחריותו של המשרד בנושאים סביבתיים. המשרד פועל גם מתוקף אמנות בין-לאומיות מחייבות בתחום הגנת הסביבה. משכך, בבואו להפעיל סמכויות אכיפה, המשרד להג"ס נדרש להתמקד בשיקולים הנוגעים להגנת הסביבה, שהם תחומי הליבה המשרדיים שלו, ולהימנע ממתן משקל יתר לשיקולים הנוגעים לתחומי אחריותם של משרדים אחרים, בוודאי משקל כזה שהופך את השיקול הסביבתי למשני. על השר להג"ס ועל מנכ"ל המשרד להג"ס לפעול ברוח זו ולהבטיח כי גם המשרד ועובדיו יפעלו לאור עיקרון זה, במכלול תפקידיהם, וביתר שאת בנוגע לאחריות המשרד לאכיפה סביבתית.

132 למשל: החלטת ממשלה 5 "הקמת משרד לאיכות הסביבה" (25.12.88); החלטת ממשלה 349 "סמכויות המשרד לאיכות הסביבה" (2.4.89); החלטת ממשלה 1262 סמכויות המשרד לאיכות הסביבה" (21.1.90).

כוח אדם בתחום האכיפה במשרד להג"ס

בדוח שהופק בהליך הייעוץ הארגוני המשרדי שנערך כאמור בשנת 2009, בפרק "מאפייני תורפה ואיומים", נכתב: "נראה כי יחידות המשרד פועלות במציאות של עומס עבודה קיצוני, היוצר לעיתים קרובות פיגור בביצוע מטלותיהם ביחס לזמן אמיתי נדרש". בשנת 2011 נערך כאמור סקר הסיכונים במשרד להג"ס בהתאם להוראות החשב הכללי במשרד האוצר. עורכי הסקר הדגישו כי פעילויות המשרד להג"ס חולשות על מגוון נרחב של נושאים ותחומים המחייבים מקצועיות והתמחות ברמות גבוהות וכן משאבי כוח אדם מתאימים. סקר הסיכונים, שנערך במתכונת שהכתיב משרד האוצר, דירג את מגוון הסיכונים וקבע כי קיים סיכון קריטי ב"היעדר הלימה בין מבנה התקציב וחלוקתו לבין האיומים הסביבתיים והערכת החשיפה של המדינה אל מול איומים אלו וכתוצאה מכך, הקצאת משאבים לא יעילה אל מול האיומים המרכזיים", וכן "היעדר הלימה בין גידול המשרד, פעילויותיו וסמכויותיו, לבין יכולת המשרד לגייס כ"א מקצועי ומיומן לביצוע המשימות הנדרשות". יצוין כי בעניין זה התריעה בשנת 2014 גם המדענית הראשית של המשרד דאז בפני השר להגנת הסביבה ומנכ"ל המשרד דאז כי הקצאת משאבי המשרד במנותק מהערכות תוחלת הנזק של איומים סביבתיים היא בעלת השלכות המשפיעות על החשיפה המשפטית והפיננסית של המשרד להג"ס והמדינה.

כאמור, במהלך העשור האחרון חוותה ישראל תנופת חקיקה בתחום הסביבתי, ויחד עם גידול אוכלוסין הניכר בעשור זה, התרבו האתגרים שעומדים מול המשרד להג"ס, והיקף המטלות ותחומי האחריות המוטלים עליהם התרחבו בהרבה.

הביקורת העלתה כי מצב בלתי תקין זה מוסיף להתקיים. המשרד מתקשה באכיפה בתחומים שבאחריותו, בין היתר, בשל היעדר הלימה בין היקף האכיפה שגדל בתחום מקצועי ומורכב, ובין משאבי כוח האדם הנדרשים לכך - הן בהיבט הכמותי והן בהיבט האיכותי. בהקשר זה יש אף לתת את הדעת לשאלת המתאם בין הגידול במשימות של המשרד לבין היעדר גידול בתקציב שהוקצה לכך בשנים האחרונות.

מצב זה, אשר נמשך כבר שנים, שב ועלה בידי גורמים רבים במשרד להג"ס, במטה ובמחוזות. להלן פירוט הממצאים העיקריים שהועלו בבדיקת הנושא והשלכותיו על ביצועה התקין של פעילות האכיפה הסביבתית.

כוח אדם במשטרה הירוקה

מסמך הייעוץ הארגוני בנושא מבנה ארגוני למשטרה הירוקה משנת 2013 התבסס על מחקר שנערך בשנת 2010¹³³ בנושא תקינת כוח אדם, שהעלה כי על המשטרה הירוקה להוסיף עוד כ-60 תקנים¹³⁴ לשורותיה (יותר מהכפלה של כוח האדם ל-110 תקנים), זאת כדי לעמוד ביעדים הכמותיים שהגדיר עבורה סמנכ"ל בכיר לאכיפה. המסמך קבע כי בפועל נוספו למשטרה הירוקה מאז 2010 ארבעה עובדים בלבד, מצב שאינו מאפשר עמידה ביעדים שהוגדרו.

מסמך הייעוץ הארגוני איתר כמה קשיים נוספים. ראשית, המפקחים מקבלים הכשרה אחידה המתייחסת למכלול החוקים והתקנות הסביבתיות בדיסציפלינות רבות ומקצועיות¹³⁵, ועל כן קשה עד בלתי אפשרי לפתח אצל המפקחים התמחות ברמה מספקת בכל התחומים והם מתמקדים במפגעי פסולת וניקיון, על חשבון תחומי תעשיות ותשתיות. קושי נוסף הוא שתנאי הסף עבור קבלה לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה אינם כוללים תואר אקדמי או ניסיון סביבתי כלשהו, ולכן לדעת כותבי המסמך הם כלל אינם תואמים את רמת המורכבות והיכולות האישיים והמקצועיות הנדרשות עבור התפקיד.

מסמך הייעוץ הארגוני ממליץ, בין השאר, שמבנה המשטרה הירוקה יישען על שלוש זרועות מקצועיות: מודיעין, מבצעים וחקירות, ושהמפקחים יפתחו התמחויות לפי נושאי הפעילות, ובהם עבירות מתחומי התעשיות, התשתיות והכלכלה. על בסיס זה הציע המסמך שלוש חלופות למבנה ארגוני חדש למשטרה הירוקה, שכל אחת מהן דרשה תוספת ניכרת של כוח אדם. לפי המבנה הארגוני, שאימץ לבסוף המשרד להג"ס, תכלול המשטרה הירוקה: יחידות מטה לרבות בתחום החקירות והמודיעין; ותחום פיקוח ותחום חקירות "בשטח", בכל אחד מהמחוזות. חלופה זו דרשה אומנם תוספת כוח אדם והגדלת ההתמקצעות, אולם היא לא הוגדרה בזבזנית בהשוואה לאפשרויות אחרות.

הביקורת העלתה כי אף שנבחרה חלופה מבין שלוש החלופות לשינוי מבני, היא אומצה בפועל חלקית בלבד. החלופה לא נתמכה בהקצאת כוח אדם מספקת, שעליה הוחלט, לביצוע יעיל של השינוי המבני ולהשגת מטרותיו, והיא נותרה אפוא החלופה שאומצה בעיקר מהבחינה הרעיונית. להלן הפרטים:

1. מאז שעלה בשנת 2012 הצורך בביסוס חקירות המשטרה הירוקה על מערך מודיעין וחקירות, לא התקדם הנושא עד שנת 2016, עת הוקם לראשונה תחום חקירות בלבד. לתחום גויסו ארבעה עובדים: מנהל תחום ושלושה רכזי חקירות, האחראים כל אחד על שני מחוזות, ואשר עבדו קודם לכן

133 מחקר עבודה שנערך על ידי אותה חברת ייעוץ, בנושא כוח האדם.

134 מתוך 60 התקנים הומלץ על תוספת של 51 תקנים למערך המפקחים, 8 תקנים לבחני זיהום אוויר ופקח נוסף בנושא צווי ניקוי ומגרשי גריטה.

135 זיהום אוויר, זיהום מים, חומרים מסוכנים, שפכי תעשייה, חקלאות, פסולת ועוד.

כמפקחים במשטרה הירוקה. ואולם, בשל "קושי בחוזי העסקתם" הם לא שובצו רשמית בתפקידם כרכזי חקירות עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018. בנושא מערך המודיעין, בשנת 2017 גויס למשטרה הירוקה מנהל תחום מודיעין, ובשנת 2018, החלו הליך הקמת התחום וגיבוש תורת מודיעין.

הביקורת העלתה כי במקום שבע משרות, שיועדו למערך החקירות על פי החלופה שנבחרה, אוישו כאמור ארבע בלבד וכי שלוש המשרות הנוספות בוטלו. יתרה מכך, כיוון ששלושת רכזי החקירות שגויסו ממשיכים לאייש תקני מפקחים, אין אפשרות לגייס במקומם מפקחים חדשים למשטרה הירוקה, כלומר משרות רכזי החקירות באות על חשבון משרות מפקחים. למערך המודיעין הוקצה תקן חדש אחד בלבד, ולדברי מנהל המשטרה הירוקה מרבית פעילות המודיעין המעשית¹³⁶ מתבצעת זמנית על ידי עובדים ומפקחים קיימים במשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם ואגב פגיעה במערך המבצעי שלה.

בנושא חלופת המבנה הארגוני שנבחר ציין מנהל המשטרה הירוקה כי "החלופה שנבחרה... אומצה מבחינת קונספט בלבד, שכן אין כל הלימה בין התקינה הנדרשת ליישום שלה לבין המבנה הארגוני הנוכחי שלנו... והמשאבים הנדרשים למימוש מלא שלו... ביחס לקונספט - הוקמו כאמור תחומים ארציים: חקירות ומודיעין, אולם היכולת להפעילם כמערכים עצמאיים, ארציים מוגבלת".

פיתוח מערך החקירות והמודיעין של המשטרה הירוקה הוגדר צורך אסטרטגי, אשר יוביל אותה לפעילות מבצעית ולהפקת תוצרי אכיפה איכותיים הנגזרים מנושאי המיקוד המשרדיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס כי בניית יכולות חקירה ומודיעין מקצועיות דורשת משאבים וכוח אדם מיומן, אולם המשרד הקצה לכך כוח אדם זעום שאינו הולם את היקף המשימות העומדות בתחום משמעותי לפני הארגון.

2. להלן בלוח 10 נתונים על מספר העובדים בכלל המשרות במשטרה הירוקה, בשנים 2012 עד 2018:

136 לרבות ריכוז מודיעין, גיוס מקורות, ועבודת "דסקאות" שבמסגרתה מנתחים את המודיעין הנאסף.

לוח 10: מספר העובדים במשטרה הירוקה, בכלל המשרות (2018 עד 2012)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
44	46	43	44	45	46	46	מספר העובדים

על פי נתוני המשטרה הירוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח 10 עולה כי מספר המשרות הכולל במשטרה הירוקה נותר כמעט ללא שינוי במשך שבע שנים, ואף צומצם בשנת 2018 בשני עובדים.

מהמסמכים עולה כי מנהלי מערך האכיפה במשרד להג"ס סבורים כי כוח האדם הנוכחי אינו מאפשר אכיפה מספקת. גם היועצת המשפטית של המשרד סבורה כך, והיא ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי הפערים שבין התפקידים שבאחריות המשרד להג"ס לבין המשאבים שעומדים לרשותו, במיוחד בהיבטי כוח אדם, הם בלתי סבירים: פחות מ-30 מפקחי המשטרה הירוקה צריכים לפקח על עשרות חיקוקי הסביבה, להכין תיקים מורכבים מהבחינה הראייתית¹³⁷, לאסוף מודיעין ולפתח מומחיות ייחודית. בשנת 2017 אף התריע מנהל המשטרה הירוקה בפני מנכ"ל המשרד להג"ס על אפשרות של קריסה כוללת של המשטרה הירוקה לנוכח התבססותו של מערך החקירות והמודיעין על כוח אדם קיים של מפקחי המשטרה הירוקה; כי תקני מפקחים שאינם מאוישים או מוסטים לצרכים אחרים; וכי מצבת כוח האדם של המשטרה הירוקה עוסק באכיפה מבצעית שקטנה בהדרגה, בעוד שתחומי האחריות והיקף החוקים שיש לאכוף גדלים עם הזמן.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי ביצוע השינוי המבני הוא נקודה מכרעת בשינוי תפיסת ההפעלה של המשטרה הירוקה, וההחלטה לגביו התקבלה לאחר חשיבה רבה וחריש עמוק לאיתור פערים ופתרונות, שלא מומשו. המשטרה הירוקה אמורה הייתה לפעול ככוח אחד המורכב משלוש זרועות (כמקובל במתודה המשטרית): מערך חקירות, מערך מודיעין ומערך של צוותי אכיפה מבצעיים, וכי בשל המחסור בכוח אדם נאלץ מנהל המשטרה הירוקה לווסת משימות ולהצריך מפקחים בין צוותים ותחומים באופן שפוגע ברצף התפקודי ובמקצועיות, בעוד שיחידה ארצית לאכיפה פלילית כמו המשטרה הירוקה חייבת להתבסס על כוח יציב ועקבי.



אף שתחומי האכיפה
שבאחריות המשטרה
הירוקה התרחבו מאוד
עם חקיקתם של
חוקים סביבתיים
משמעותיים בעשור
האחרון, והאתגרים
גברו גם הם על רקע
הגידול באוכלוסייה
והתרחבות התעשייה -
לא נעשה די
להתאמת כוח האדם
לצורכי המשטרה
הירוקה לנוכח מציאות
משתנה זו

מהאמור לעיל עולה כי אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים משמעותיים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו גם הם על רקע הגידול באוכלוסייה והתרחבות התעשייה - לא נעשה די להתאמת כוח האדם לצורכי המשטרה הירוקה לנוכח מציאות משתנה זו. במשך שנים רבות המשרד להג"ס אינו מקצה משרות חדשות למשטרה הירוקה, והעובדים הקיימים מבצעים תפקידים נוספים על תפקידם. מצב זה נובע, בין היתר, בשל החלטת המשרד להקצות משרות תחילה ליחידות אחרות לטובת קידום תחום הרגולציה והפיקוח שבסמכותו, לפני קידום תחום האכיפה ולעיתים על חשבוננו - אף שאיתר, כדבריו, כשלים רבים באכיפה. משמעות הדבר היא נסיגה בטיפול בכל הנושאים שבאחריות המשטרה הירוקה וקביעת יעדים ללא אפשרות מעשית להשיגם.

המשרד להג"ס כתב בתשובתו כי תוכנית העבודה לשנת 2019 תכלול גם את תוכנית המשרד לשיפור פעילות האכיפה.

משרד מבקר המדינה מברך על כוונתו לקדם את האכיפה הסביבתית ויעקוב אחר נושאי תוכנית העבודה האמורה ואחר ביצועה.

כוח אדם במחוזות

בשנים 2012-2014 התקיימו בהזדמנויות שונות דיונים במשרד להג"ס בנושא אכיפה מינהלית במחוזות והקצאת המשאבים לפעילות אכיפה יזומה¹³⁸. אחד החסמים הבולטים שעלו במסגרת דיונים אלה הוא מחסור ניכר בכוח אדם מיומן, באופן שפוגע בפעילות האכיפה:

1. המחוזות טענו: החסם העיקרי המונע את חיזוק האכיפה הוא מצוקת כוח האדם במחוזות; עם השנים עומס המטלות, לרבות על הרכזים המקצועיים במחוזות¹³⁹, עלה בשל גידול באוכלוסייה, בתשתיות, במספר העסקים ובחוקים שהמשרד אחראי לאכיפתם; כמות כוח האדם הקיימת אינה מאפשרת את ביצוע כל המטלות הקשורות בפיקוח ובאכיפה; אין יכולת להקצות משאבים רבים לפעילות פיקוח יזומה: "בוודאי לא כזו המבוססת על איסוף מודיעין וסקר סיכונים - נושאים הדורשים... הקצאת אמצעים ושיטות עבודה שלא קיימים כיום במחוזות". מחוז ירושלים ציין כי מחסור בעובדים מקצועיים

138 זאת בהמשך לדוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית והקשיים בביצועה.

139 תגובת מנהל מחוז מרכז המובאת בדוח ביקורת פנימית בנושא אכיפה מינהלית, ולפיה: "קיים עומס אדיר על המרכזים המקצועיים במחוזות, משום שבמהלך השנים כמות החוקים, המשימות והיקפי הפעילות עלו - בעוד שכוח האדם לא השתנה".

מקשה על אכיפה יעילה ואפקטיבית. באשכול תעשייה אף הבהירו כי "המחסור בכוח האדם במחוזות מחייב הפסקת הטיפול בעסקי C ו-D"¹⁴⁰.

ההאמור עולה כי מחסור בכוח אדם, אשר הוצף על ידי המחוזות להנהלת המשרד, הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם.

2. נתונים שנמסרו ממחוז מרכז במהלך הביקורת מלמדים כי במהלך 16 שנים עלתה מצבת כוח האדם במחוז בארבעה תקנים בלבד, מ-32 תקנים ל-36 תקנים (באיוש מלא¹⁴¹). שינוי מצומצם זה במצבת כוח האדם במחוז מרכז במשך 16 שנים, מדגים את הקשיים שעיימם מתמודדים המחוזות במשרד להג"ס בכל הקשור לכוח אדם אל מול היקף המטלות שבאחריותם.

3. במחוזות פועלים רכזי אכיפה הכפופים למנהל המחוז, ואחראים על ריכוז הליך האכיפה והנעתו. בין תחומי האחריות של רכז האכיפה: יישום מדיניות אכיפה במחוז, ושמירה על קשר בין המחוז לאשכול אכיפה ולמפקחי המשטרה הירוקה הפועלים במחוז; מעקב אחר ביצוע הליך האכיפה המינהלית במחוז (הוצאת מכתבי דרישה, התראות, עריכת שימועים, צווים, בקשות לפתיחה בהליך פלילי לקראת הגשת כתב אישום ועוד); גיבוש וריכוז של תיקי מפגעים והשלמת הליכים מינהליים בתיק; וכן מתן המלצות למנהל המחוז בכל הקשור למעבר מהליכים מינהליים להליכים פליליים.

הביקורת העלתה כי במחוז ירושלים אין רכז אכיפה זה שנים. במצב זה אין אפשרות שמשימות רכז האכיפה יבוצעו באופן מלא, ודבר זה משפיע על כל שלבי האכיפה המינהלית, הן בהיבט כמותי והן בהיבט איכותני. כמו כן נמצא כי היועץ המשפטי של מחוז תל אביב מתפקד שנים גם כרכז אכיפה, וכי משרתו מפוצלת בין שני תפקידים אלו.

4. בשנת 2017 הוקם תחום פיקוח בארבעה מחוזות. לצורך הקמת תחום הפיקוח נקבעו 12 תקנים חדשים למחוזות, בסך הכול 16 תקנים, ומתוכם אוישו 14 תקנים¹⁴². להלן בלוח 12 פריסת התקנים במחוזות:

140 דבריה של ד"ר גילי צימנד, ב"סיכום פורום הנהלה בראשות מנכ"לית המרד להגנת הסביבה בנושא פיקוח ואכיפה", מיום 19.2.13.

141 נכון למועד סיום הביקורת, שתי עובדות פיקוח במחוז מרכז אינן מאיישות את תפקידן.

142 רכזי האכיפה הם תפקידים שהיו קיימים לפני הקמת תחום הפיקוח. כמו כן, מתוך 16 תקנים מאוישים 14 תקנים בלבד.

לוח 11: מספר תקנים בתחום הפיקוח במחוזות

מחוז	ראש תחום פיקוח	רכז אכיפה	מספר פקחים
צפון	1	0	2
חיפה	1	1	4
ירושלים	0	0	0
מרכז	1	1	2
תל אביב	0	0	0
דרום	1	1	1

על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי חלוקת התקנים של הפקחים אינה בהלימה למספר מפעלי A בשטח המחוז או לגודלו. אף שבמחוז דרום פועלים 42% מכלל מפעלי A בישראל ובמחוז צפון פועלים 21% ממפעלי A, הם קיבלו פחות תקנים לתחום הפיקוח ממחוז מרכז וממחוז חיפה, שאף הם חסרים משאבי כוח אדם.

יצוין כי לדברי סמנכ"ל בכיר לאכיפה פגעה ההקמה הנחוצה של תחום הפיקוח במידה רבה בתקינת כוח האדם של אשכול אכיפה, שכן הוסטו ממנו עשרה תקנים לטובת פיקוח במחוזות.

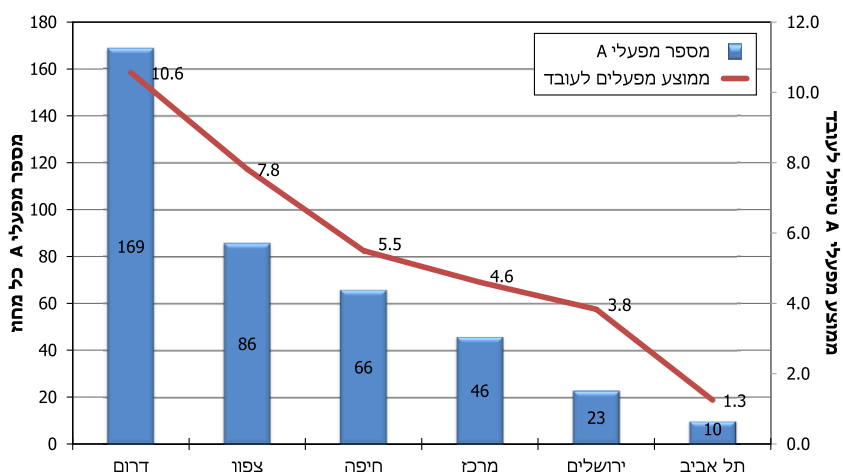
הקמת תחום הפיקוח, יחד עם כניסתם לתוקף של נוהל פיקוח אחד ושל נוהל פיקוח תעשייה, הביאה למצב, רצוי בעיקרו, של הגברת הפיקוח על מפוקחים טעוני היתר או רישיון.

הביקורת העלתה כי לעומת תחום הפיקוח, אשר תוגבר בחלק מהמחוזות בתקנים ייעודיים לפיקוח, לא תוגבר כלל מערך האכיפה - לא במחוזות ולא במשטרה הירוקה - ואף קוצץ. העלייה בתוצרי הפיקוח מאז הוקם תחום הפיקוח וחוסר היערכות ראוי של המשרד בתחום כוח האדם באכיפה יצרו צוואר בקבוק בשלב האכיפה¹⁴³, דבר שהיה ידוע להנהלת המשרד, וגרמו לעיכוב הטיפול במפגעים סביבתיים.

143 מאז ששונה מערך הפיקוח נוצר צוואר בקבוק בשלב האכיפה בשל העלייה בתפוקות הפיקוח. במפגש המחוזות ביקשו מהמנכ"ל להגדיל את מצבת כוח האדם בתחום האכיפה.

5. לפי נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה ממחוז דרום, המחוז משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה. המחוז מרכז פעילות תעשייתית כבדה¹⁴⁴, ונמצאים בו רוב שטחי ההטמנה לפסולת ואתרי כרייה וחציבה. בשנת 2017 עלתה ביתר שאת סוגיית המחסור הניכר בכוח אדם במחוז דרום. בהודעה של מנהל מחוז דרום למנכ"ל המשרד להג"ס מאותה שנה הסביר מנהל המחוז כי מפגעים רבים מאותרים במחוז דרום אך אינם מטופלים כיאות, משום שתקנון כוח האדם בתחום האכיפה דומה למחוזות אחרים, אף שמספר המפגעים גדול הרבה יותר. עוד ציין כי "כאשר עורכים בחינה של מצאי כוח אדם אל מול האתגרים מצאנו כי מחוז דרום מתוקנן בחסר גדול מאוד... שורה ארוכה של מפגעים מאותרים במחוז דרום אך אינם מטופלים כיאות, משום שתקנון כוח האדם בתחום האכיפה דומה למחוזות אחרים, בעוד שמספר המפגעים גדול הרבה יותר", כמפורט להלן:

תרשים 9: מספר מפעלי A לטיפול לעובד בתחום התעשיות ביחס למספר מפעלי A, בכל מחוז לשנת 2017



נתוני מחוז דרום במשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

144 במחוז נמצאים כ-42% ממפעלי A (כ-170 מפעלים), ומתוכם כ-20 "מגה" מפעלים (כ-80% מהמפעלים המזהמים ביותר בארץ), אשר צורכים משאבי פיקוח ורישוי מיוחדים. כך למשל, כ-47% מהאתרי הפליטה ממקורות נייחים (בעיקר מפעלים) לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, הניתנים למפעלים בארץ מתוקף לפי חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, מוצאים במחוז דרום. נכון לשנת 2017, במחוז גם פועלות 21 תחנות כוח המייצרות כ-60% מתפוקת החשמל במדינה.

מנתוני מחוז דרום עולה כי קיים בו נטל (של מספר מפעלי A לעובד בתחום התעשייה) הגבוה בהרבה מכל יתר המחוזות, וכי רובם המכריע (כ-80%) של "מגה" מפעלי A, המייצרים עבודה רבה יותר, נמצאים במחוז דרום¹⁴⁵. למעמסה זו מתווספת העובדה כי מספר המפעלים בעלי היתר פליטה שבהם מטפל עובד בתחום איכות אוויר במחוז דרום גדול פי 1.5-8 בהשוואה לעובד בתחום זה במחוזות אחרים של המשרד (למעט מחוז חיפה).

מחסור מתמשך ומשמעותי בכוח אדם במחוז דרום פוגע באיכות האכיפה הסביבתית ומביא לצמצום היקפה. מנהל מחוז דרום ציין בפני משרד מבקר המדינה כי "יש בעיה קשה של שיהוי הליכים משפטיים, הם נמשכים שנים. הסיבות הם עומס בלתי נסבל של אירועים מול מצבת כוח האדם וכי כל אחת מפעולות האכיפה דורשת תשומות רבות בזמן וכוח אדם, בעיקר של רכזת האכיפה והרכזים המקצועיים.

לפיכך ציין מחוז דרום כי הוא מתמקד ב"כיבוי שריפות" ומתקשה לשמור על רצף טיפולי וסדר בפעילותו. לעיתים הוא אף מאתר עבירה ואינו מטפל בה מפני שעומדים לפתחו נושאים דחופים יותר. עוד עולה מדברי מנהל מחוז דרום כי המשאבים המצומצמים העומדים לרשותו משפיעים לרעה על היקף האכיפה הפלילית.

היבטים משרדיים נוספים בתקינת כוח אדם

להלן היבטים משרדיים נוספים הנוגעים לתחום כוח האדם, שעלו בביקורת:

1. כאמור, בעקבות סקר הסיכונים משנת 2011 החליט המשרד להג"ס לקיים תוכנית הפחתה לצמצום חלק מסוים מהסיכונים שעלו, כנדרש בהוראות התכ"ם (להלן - תוכנית הפחתה).

הביקורת העלתה כי המשרד להג"ס התקשה להוציא לפועל את תוכנית הפחתה בשל מחסור במשאבים, וגורמי מקצוע במשרד דיווחו להנהלת המשרד כי מחסור זה היה חסם משמעותי מפני מימושה. יתרה מכך, סיכונים קריטיים ומשמעותיים שעלו מהסקר, לרבות בתחום האכיפה, כלל לא נכללו בתוכנית הפחתה בשל מגבלות משאבים.

2. בשנת 2014 בוצע קיצוץ משרדי בכוח האדם, ובמסגרתו קוצץ במידה רבה גם כוח האדם של אשכול אכיפה.

145 מנהל מחוז דרום העריך כי בתקנון "מגה" מפעלי A, נטל המפעלים לעובד במחוז דרום הוא 15.5 מפעלים לעובד - פי 2 עד 3 מפעלים בהשוואה למחוזות תעשייתיים אחרים.

**בהערכת מצב
אסטרטגית משנת
2015 נקבע כי אחת
החולשות של המשרד
היא "מחסור
במשאבים הנדרשים
לביצוע משימות יסוד"**

בסיכום פגישה שנערכה בראשות מנכ"ל המשרד להג"ס דאז בנושא תקנים באשכול אכיפה ובנושא תנאי העסקה במשטרה הירוקה בשנת 2014 נכתב כי בוצע קיצוץ באשכול אכיפה שלא היה מידתי בהשוואה לקיצוץ באשכולות אחרים, ואף שסמנכ"ל בכיר לאכיפה התריע בעניין, ומנכ"ל המשרד להג"ס דאז הכיר בכך שהקיצוץ פוגע ביכולתו של המשרד לעמוד בהתחייבויותיו לאכיפת חוקי הסביבה, החליט המנכ"ל לבצעו.

3. בין התקנים שקוצצו בתחום האכיפה נכלל גם תקן של משפטן בצוות אכיפה שבלשכה המשפטית, וכיום מועסקים בצוות רק חמישה משפטנים בנושא האכיפה.

4. המצב במשרד להג"ס הגיע לידי כך שבהערכת מצב אסטרטגית שנערכה בשנת 2015 עבור השר להגנת הסביבה ועסקה ב"עוצמות וחולשות של המשרד", נקבע כי אחת החולשות של המשרד היא "מחסור במשאבים הנדרשים לביצוע משימות יסוד"¹⁴⁶.

5. במסגרת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שנערך ביוני 2018 הציג המשרד להג"ס את מכלול משימותיו שהתווספו בשנים האחרונות, לצד נתונים על מחסור בכ-300 תקנים לטיפול "למשימות מצילות חיים", בעוד שמשרדי ממסלה אחרים קיבלו תוספות כוח אדם משמעותיות. לפי הנתונים שהציג המשרד להג"ס, בחמש השנים האחרונות קיבלו משרד האוצר תוספת של כ-230 תקנים¹⁴⁷, משרד הרווחה 375 תקנים, משרד הבריאות 837 תקנים, משרד המשפטים 583 תקנים והמשרד לביטחון פנים מעל 5,000 תקנים¹⁴⁸.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), שנמסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, נכתב כי בסיכום התקציבי לשנים 2011-2012 קיבל המשרד להג"ס תוספת של 52 תקנים כדי להתמודד עם יישום החקיקה הסביבתית שאושרה בכנסת בשנים 2008-2012 וכדי להגביר את האכיפה הסביבתית; לדעת אגף התקציבים מדובר בתוספת משמעותית שנתנה מענה ראוי לצרכים.

במכתב ששלח המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 (להלן - התשובה הנוספת של המשרד להג"ס) מסר המשרד כי טענת אגף התקציבים "הינה לעג לרש". התקנים שניתנו בשנת 2011 הם תקנים ברוטו,

146 מסמך "ניתוח עוצמות וחולשות המשרד", שהוכן במסגרת מודל SWOT בשנת 2015. בישיבת ועדה של הכנסת ה-20, מיום 23.6.15, התבטאה מנהלת אשכול תעשיות, גב' שולי נור, בנושא בהקשר של אשכול תעשיות באומרה: "אנחנו סבורים שאין בידינו מספיק משאבים כדי לטפל כראוי בבעיית זיהום האוויר במדינת ישראל. אני אומרת את זה על השולחן... אין לנו מספיק משאבים... אנחנו מודעים לזה ולכן אנחנו מתעדפים. אבל ללא ספק, לו היו לנו יותר משאבים - היינו עושים יותר".

147 תוספת של כמה עשרות תקנים ניתנה ברפורמה שבוצעה ביחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין.

148 לפי המשרד להג"ס נתונים אלו הופקו מאתר אגף התקציבים במשרד האוצר.

ובניכוי קיצוצים רוחביים המוכתבים מדי שנה על ידי משרד האוצר לכל משרדי הממשלה נשחקה לגמרי התוספת האמורה. המשרד להג"ס גדל בחמש השנים האחרונות ב-2.5 תקנים נטו בלבד. כמו כן, מאז שנת 2011 כל תוספת תקנים שהתקבלה מאגף התקציבים יועדה אך ורק לנושאים שאגף התקציבים ביקש לקדם.

המשרד להג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי מנכ"ל המשרד "פועל מול האוצר לקבלת תקנים נוספים... הפער בכוח האדם של כ-300 תקנים, נידון מספר פעמים עם אגף תקציבים... ואנו ממתינים לתשובת האוצר באם בכוונתם לשלם לצוות חיצוני שיבדוק את צרכי המשרד, מאחר ואין הם מקבלים את עמדת המשרד בנושא פערי כוח אדם".

6. רגולציה היא כללי התנהגות כופים, בני אכיפה, על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין¹⁴⁹, וכלי שבאמצעותו המדינה מוציאה לפועל מדיניות ציבורית ומתמודדת עם כשלי שוק לטובת האינטרס הציבורי. אולם רגולציה שאינה מיטבית עלולה להכביד שלא לצורך על המשק ועל יעילות מנגנון האכיפה¹⁵⁰. דרישות רגולטוריות סביבתיות מעסקים, למשל ברישיון עסק ובהיתרים, מתייחסות להשלכות הסביבתיות של פעילותם ונקבעות במטרה לצמצם את פגיעתם בסביבה¹⁵¹, ולרוב הן ניתנות באופן בלתי אחיד¹⁵².

עם צירופה ל-OECD בשנת 2011 התחייבה מדינת ישראל ליישם את עקרונות ההסדרה הסביבתית המשולבת¹⁵³. בהתאם לכך החליטה הממשלה בשנת 2014¹⁵⁴ לפעול לטיוב הרגולציה באמצעות קידום חוק רישוי סביבתי משולב אשר, בין היתר: ישלב את מירב ההיתרים והאישורים הניתנים על ידי המשרד להג"ס לפעילות תעשייתית להיתר אחד או להליך אחד, וירכז את הטיפול במבקש הרישוי הסביבתי בידי נציג אחד של המשרד להג"ס. החוק גם קבע שהרישוי הסביבתי המשולב ייעשה בהתאם למתכונת ההסדרה הסביבתית האירופית, ועל בסיס מעטפת סמכויות ההסדרה והאכיפה הקיימות (להלן - החלטת הממשלה לרישוי סביבתי משולב). ההחלטה קבעה עוד כי על המשרד להג"ס ועל משרד האוצר לבצע עבודת מטה לבחינת תוספות המשאבים הנדרשת למשרד להג"ס, שתתבסס על

- 149 מדריך ה-RIA, עמ' 10.
- 150 כשל שוק - מקרים שבהם הקצאת הנכסים והשירותים באמצעות מנגנון השוק מביאה לתוצאה לא יעילה. מדריך ה-RIA, עמ' 21, 30.
- 151 למשל, איכות השפכים, איכות האוויר, טיפול בפסולת, אסבסט, קרינה, רעש וחומרים מסוכנים.
- 152 היתרים דוגמת: אישור המשרד להג"ס לרישיון העסק והצבת תנאים ברישיון; היתר פליטה לאוויר; היתר רעלים; אישור לסילוק של פסולת מסוכנת; והיתר הזרמה ליס. מדובר בהיתרים ובאישורים שניתנים על ידי גורמים שונים במשרד להג"ס, בלוחות זמנים שונים ובתדירויות משתנות.
- 153 מסמך "רישוי סביבתי משולב - דוח טיוב רגולציה", המשרד להגנת הסביבה, נובמבר 2016, שבו נכתב גם כי מדינת ישראל התחייבה לקיים את המלצת הארגון לגבי גישה אינטגרטיבית לזיהום המצויה במסמך - Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control [C(90)1641]. (לעיון באתר ה-OECD).
- 154 החלטת ממשלה 1546 "טיוב הרגולציה הסביבתית - רישוי סביבתי משולב" (6.4.14).

בדיקה שתבוצע על ידי חברה מתמחה בתחום (להלן - חברת הייעוץ), כתנאי לקידום החוק וליישום הרישוי הסביבתי המשולב, וכי תוספת המשאבים תביא בחשבון את התועלות המשקיות מיישום הסדרה כאמור.

בשנת 2015, ולאחר כמה שנים של עבודת מטה¹⁵⁵ לגיבושו, הפיץ המשרד להג"ס תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, התשע"ה-2015 (להלן - תזכיר החוק) שהציג מודל חדש לרישוי סביבתי. חוק זה צפוי להשפיע על הפיקוח והאכיפה שיבצעו המשרד להג"ס והרשויות המקומיות. בהתאם להחלטת הממשלה לרישוי סביבתי משולב בדקה חברת הייעוץ את התקנים הנדרשים ליישום המודל. מן הבדיקה עלה כי נדרשו תוספת של יותר מ-100 תקנים רק עבור המשרד להג"ס, וכן הוספת תקנים ליחידות הסביבתיות ברשויות המקומיות שאליהן הייתה אמורה לעבור האחריות הסביבתית על חלק מהפעלים.

נכון לינואר 2019 לא קודם תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, והליכי חקיקתו הופסקו. אחת הסיבות לכך הייתה הסתייגותו של משרד האוצר מהיקף תוספת התקנים שנקבע בבדיקה שערכה חברת הייעוץ, אף שהחלטת הממשלה לרישוי סביבתי משולב קבעה כי תוספת המשאבים שתוקצה לכך תתבסס על בדיקה זו. ה-OECD הודיע לישראל כי היא אינה עומדת בהתחייבותה לחיקוק חוק לרישוי סביבתי משולב, ואף פנה באוגוסט 2017 למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז וביקש את התערבותו לקידומו.

במכתב ששלח מנכ"ל המשרד להג"ס באוקטובר 2017 למנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא מחויבויות ישראל ל-OECD בתחום הגנת הסביבה הוא תיאר, בין היתר, את החסמים המהותיים בקידום החקיקה של חוק רישוי סביבתי משולב וציין כי "הדיון מול משרד האוצר על הקצאת תקנים ומשאבים **תקוע** [ההדגשה במקור], ואנו לא חשים כי יש פתרון באופק". מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז השיב במכתב מנובמבר 2017 כי "ככל שמשרד יגיע להסכמות עם בעלי העניין בנוגע למתווה החקיקה, וככל שהיחידה לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה תסבור כי יש בחקיקה כדי להביא להפחתה משמעותית בנטל הרגולטורי על המגזר העסקי, משרד ראש הממשלה יתגייס לאיגום המשאבים הנדרשים ליישום המהלך".

ואולם, הליכי החקיקה של חוק רישוי סביבתי משולב הוקפאו לגמרי בדצמבר 2017, תזכיר החוק לא קודם מאז, ולא גובשה הצעת חוק בעניין.

155 בד בבד עם עבודת המטה, שהחלה בשנת 2012, החל הליך היועצות מקיף של המשרד להג"ס עם משרד הכלכלה, המגזר העסקי, המגזר הציבורי וארגוני סביבה וחברה. ראו תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, התשע"ה-2015, באתר המשרד להג"ס.

בתשובת משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נכתב כי "החסמים המרכזיים בקידום החוק נעוצים באי הסכמה של משרדי ממשלה רבים באשר להסדרים והמנגנונים המוצעים בו ובכך שמכלל הדיונים, בתוך הממשלה ועם הגורמים המפוקחים, נדמה שהנוסח הנוכחי של החוק לא משיג את מטרתו המוצהרת, אינו מביא לכדי הפחתה בנטל הרגולטורי וקיים החשש שהוא אף עלול להביא להרעה" וכי "נדמה כי החסם לקידום החוק אינו סוגיית המשאבים, אלא מתכונת הסמכויות של המשרד להגנת הסביבה, ביחס לסמכויות קיימות ואל מול משרדים אחרים אל מול השינוי המוצע בחוק... ככל שהחוק מבקש אך ורק לאחד תהליכים, ולהפחית בירוקרטיה בהתאם, ניתן להגשים את המטרה הזו באמצעות איחוד לוחות זמנים ואיחוד התהליכים בחוק רזה המתקן את החוקים הקיימים, מבלי לגעת במבנה הסמכויות".

באוקטובר 2014 התקבלה החלטת ממשלה נוספת בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי", ולפיה הוטל על כל משרדי הממשלה ליישם "תוכנית חומש להפחתת הנטל הרגולטורי" (להלן - תוכנית החומש). במסגרת זו, גם המשרד להג"ס נדרש בכל תחילת שנה להגיש למשרד ראש הממשלה תוכנית מפורטת להפחתת רגולציה לגבי רגולטורים שנקבעו לה בתוכנית החומש¹⁵⁶.

באוקטובר 2018 שלח מנכ"ל המשרד להג"ס לאגף התקציבים טיוטת הסכם בנושא "הבנות לבדיקה משותפת של פערי כוח אדם במשרד להגנת הסביבה", ובה ביקש לקדם את בחינת הפערים בתחום כוח האדם במשרד וכן "הזדמנויות להתייעלות באמצעות מיקור חוץ, הצורך בהסטות כוח אדם או שינוי המבנה הארגוני" של המשרד להג"ס. כל זאת באמצעות בדיקה שתערך חברת ייעוץ חיצונית במימון משותף של המשרד להג"ס ושל משרד האוצר על פי מתודולוגיה שיקבע משרד האוצר. בתגובה דרש אגף התקציבים להרחיב את הבדיקה כך שתכלול נושאים נוספים, בין היתר, ש"במסגרת בחינת המבנה הארגוני של המשרד [להג"ס] והמשאבים הקיימים והנדרשים לתפקודו, יבחן הממשק בין המשרד להגנת הסביבה למגזר העסקי ובכלל זה הרגולציה בתחומי הסביבה, היקף ההנחיות שהמשרד מוציא, הליכי מתן ההיתרים ורישיונות העסק וההוראות הכללות בהם, ההשפעה על המשק של הרגולציה הסביבתית ודרכים להביא לשיפור".

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי האגף הציע למשרד להג"ס כי הבדיקה החיצונית תבחן לא רק את צורכי כוח האדם אלא גם את המבנה הארגוני של המשרד להג"ס כדי להביא להקצאה יעילה של כוח האדם הקיים, אך המשרד סירב לכך, ולכן הבדיקה לא יצאה אל הפועל.


בתשובה הנוספת של המשרד להג"ס נכתב כי הוא יזם ארבעה פרויקטים אסטרטגיים שבהם מעוניין אגף תקציבים, תמורת הסכמתו של האגף לקדם ולממן עבודה של חברת ייעוץ ברמה גבוהה שתנתח את פערי כוח האדם במשרד להג"ס. אך אגף תקציבים חזר בו מהסכמתו לממן את עבודת

הייעוץ, ואף מסרב להתקדם עם המהלך שכן הוא דורש כי עבודת הייעוץ תכלול "בחינה של כל הרגולציה של המשרד! ניסיון... לשוב ולהתערב בסמכויות המשרד, ולהסיט את הדיון מנושא הפערים בתקנים".

זה שלוש שנים נתון המשרד להג"ס במסגרת תוכנית החומש ופועל להפחתת הנטל הרגולטורי של המשרד. נוסף על כך, חוק רישוי סביבתי משולב אמור היה להיות השינוי המשמעותי ביותר בתחום, אולם הוא נבלם, בין היתר, בשל הסתייגותו של משרד האוצר מהמלצות הבדיקה של חברת הייעוץ שבוצעה בהתאם להחלטת הממשלה ובשל היעדר הסכמות בדבר היקף השינויים הרגולטוריים הנדרשים בעבודת המשרד להג"ס.

במדינת ישראל אינו מונהג מודל מינהלי של רגולטור-על: סוגיית הפחתת הנטל הרגולטורי של המשרד להג"ס מטופלת במסגרת תוכנית החומש שנקבעה בהתאם להחלטת ממשלה ובמסגרת הצעות חוק, תיקוני חקיקה או שינויי רגולציה שמוביל המשרד להג"ס. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו לשקול מחדש אם יש מקום לדרישתו להוביל בחינה של רגולציה במשרד להג"ס כתנאי לבחינת פערי כוח האדם, כדי להימנע ממצב שבו גורם חיצוני מעורב בשיקול הדעת המקצועי של משרד ממשלתי האחראי על פי חוק ליישום חקיקה שבתחום אחריותו.

לאור תפקידו המיוחד של משרד ראש הממשלה בתחום הפחתת הנטל הרגולטורי ולאור תמיכתו של מנכ"ל המשרד דאז בקידום חוק רישוי סביבתי משולב שיסיע בכך, טוב יעשה משרד ראש הממשלה אם יפעל לקידום חוק רישוי סביבתי משולב; אם יפעל לרתימת כל בעלי העניין בממשלה לטובת קידום החוק; אם יסייע בסגירת הפערים הקיימים בין גורמים אלו, המקשים את חקיקתו של חוק זה. על המשרד להג"ס לחדש את מאמציו לקידום חוק רישוי סביבתי ולבחון דרכים נוספות לפישוט ולצמצום תהליכים בירוקרטיים ורגולטוריים, ועל משרד האוצר לפעול בהתאם למה שנקבע בהחלטת הממשלה לרישוי סביבתי משולב, בין היתר, בכל הנוגע לאופן שבו יוקצו משאבים לכך, ולתקנון חוק רישוי סביבתי משולב.



 לנוכח מצבת כוח האדם הנתונה של המשרד להג"ס, ובייחוד של הגורמים העוסקים באכיפה סביבתית, נפגמת יכולתו של המשרד למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש השלכות בריאותיות וכלכליות מרחיקות לכת

מנתונים שהציג המשרד להג"ס, לרבות לפני הכנסת, עולה כי בחמש השנים האחרונות גדלה מצבת כוח האדם של המשרד להג"ס בכללותה במספר זעום של תקנים: 2.5 תקנים בלבד. במצב זה, שבה ועולה טענת המשרד כי "המשרד עומד חסר אמצעים לפקח ולאכוף את כל החוקים עליהם הוא אמון אל מול כל גורמי הסיכון, בהתחשב במחסור הגדול מאוד בכוח אדם במשרד ובמחסור במשאבים תקציביים וטכנולוגיים", וזאת כיום אף יותר מבעבר. לנוכח מצבת כוח האדם הנתונה של המשרד להג"ס, ובייחוד של הגורמים העוסקים באכיפה סביבתית, נפגמת יכולתו של המשרד למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש השלכות בריאותיות וכלכליות מרחיקות לכת. פגיעה זו מקבלת משנה תוקף נוכח גידול האוכלוסייה, פיתוח התעשייה והעלייה ברמת החיים שחוותה מדינת ישראל בעשור האחרון, אשר הגדילו את הסיכונים הסביבתיים שעומים היא מתמודדת.

באשר למכלול סוגית כוח האדם בתחום האכיפה העולה מפרק זה, כתב אגף התקציבים בתשובתו כי משנקבעו היקפי כוח האדם על ידי הממשלה, תפקידו של המשרד להג"ס "הוא להקצותם באופן יעיל בהתאם לצרכים המקצועיים. באם ישנו פער ספציפי בתחום האכיפה... על המשרד להקצות את כוח האדם לנושא זה". למשרד להג"ס הסמכות הבלעדית לקבוע כי הקיצוצים, שעליהם החליטה הממשלה, לא יחולו על תחומי פיקוח ואכיפה, אלא יחולו למשל על תפקידי מטה ומינהלה. עוד ציין אגף תקציבים כי מדוח זה עולה כי המשרד להג"ס בחר לבצע את מרבית הקיצוץ בתפקידי פיקוח דווקא, דבר הסותר את עמדתו כי יש דחיפות בתוספת כוח אדם לנושאי אכיפה. עוד הוסיף אגף התקציבים כי "כיום ישנם 46 תקנים שאינם מאוישים במשרד להגנת הסביבה. איוש תקנים אלו מספיק בכדי לתת מענה לפער העולה מטיוטת הדו"ח", וכי המשרד להג"ס יכול לתת מענה לפערים העולים מהדוח על ידי חלוקה נכונה ומקצועית של כוח האדם הקיים.

בתשובה הנוספת של המשרד להג"ס דחה המשרד על הסף את טיעוני אגף התקציבים וכתב כי "לאור 'יבוש' המשרד להגנת הסביבה על-ידי אגף תקציבים... המשרד עושה הכל כדי להתייעל ולנייד תקנים בתוך המשרד, בכדי... להתמודד עם המצוקה האיזומה בכוח אדם. המשרד חסר בכוח אדם מקצועי בכל פעולותיו, לא מקיים חוקים, לא נותן רישיונות והיתרים בזמנים סבירים, לא מגיע לעסוק בכל תוכניות בניין ופיתוח, לא מפקח ואוכף כראוי... כל פעולות אלו ה[ן] אפס קצהו של הנדרש ולא מתקרבות לענות על הצרכים". לגבי טענת אגף התקציבים על קיומם של תקנים בלתי מאוישים כתב המשרד להג"ס כי "טענה זו אינה נכונה כלל ועיקר, 46 התקנים הלא מאוישים נוצרים כחלק מתחלופה שוטפת טבעית" למשל, בשל עזיבת עובדים מוקדמת ופרישות מהמשרד, וכי "התחמקותו של אגף תקציבים מלהכיר בצורך בתקנים נוספים הינה פגיעה אנושה בתושבי מדינת ישראל ואינה ראויה בלשון המעטה".



נכון לשנת 2018, הגורמים העומדים בראש מערך האכיפה של המשרד להג"ס תמימי דעים כי קיימים פערים גדולים בין האחריות הרבה המוטלת על המשרד להג"ס ובין המשאבים העומדים לרשותו, וכי המצב חריף ביותר בתחום האכיפה הסביבתית אשר נפגעת בשל כך.

היועצת המשפטית של המשרד להג"ס כתבה למשרד מבקר המדינה כי: "הפערים שנוצרו בין התפקידים שהתווספו למשרד לבין המשאבים שהועמדו לרשותו, במיוחד בהיבטי כוח-אדם, הם בלתי סבירים בכל קנה מידה, והם בולטים בהיבטי האכיפה עוד יותר מאשר בהיבטי הרגולציה האחרים - הן מפני שבאכיפה היה קיים פער התחלתי, עוד לפני כל תנופת החקיקה של העשור האחרון, והן מפני שמדובר בסמכויות שלא ניתן להפריטן - סמכויות שיטוריות באופיין (כניסה, חיפוש, תפיסה, חקירה וכד'), הפעלת שיקול דעת בהטלת עיצומים, וסמכויות ההחלטה התביעתית: האם להגיש כתבי אישום, להתקשר בעיסקות טיעון, לערער וכיו"ב... בלשכה המשפטית פועל צוות של 5 אנשים... שעליהם לקבל את כל ההחלטות בתיקים הפליליים (מאות) ובחווה"ד לגבי העיצומים (עשרות רבות)... במשטרה הירוקה פחות מ-30 איש אמורים לפקח על כל עשרות חיקוקי הסביבה... ההתמודדות היא מול גופים גדולים (ומקושרים), המצויידיים גם בטובי הסגורים".

וכן, "זה לעג לרש, בלשון המעטה, ומדגים מצב בו הממשלה אינה מאפשרת למעשה אכיפה מינימלית של חוקים שהכנסת חוקקה - חוקים המבטאים גם את החשיבות שהציבור מייחס לנושא הסביבתי. מצב לא פחות חמור קיים לגבי עיצומים כספיים - כלי אכיפתי חדש יחסית וחשוב, שבכוחו להרתיע מזהמים ע"י ענישה כספית גבוהה, ללא הליך שיפוטי ארוך ומייגע... 2 אנשים בלבד מרכזים את הנושא באשכול אכיפה, ובלשכה המשפטית לא זו בלבד שלא נוסף אף תקן עם הכנסת העיצומים לפעולה, אלא דווקא קוצץ תקן. **לצערי יש לי הרושם שהדברים אינם מקריים, שכן המשרד השולט במשאבים רואה באכיפתה של הרגולציה הסביבתית מטרד, המכביד על הפעילות הכלכלית. לא למותר להוסיף כי הפער שיוצרת מדינת ישראל בין מה שהיא מצהירה בבית המחוקקים שלה לבין האופן בו היא מעקרת את יכולת הביצוע של החקיקה בשטח, הוא מסר מדאיג מאוד מבחינת שלטון החוק**". [ההדגשה אינה במקור].

סמנכ"ל בכיר לאכיפה כתב למשרד מבקר המדינה כי "מטלות הפיקוח והאכיפה המוטלות על עובדי המשרד מכוח החקיקה הקיימת והעתידית אינן עומדות ביחס ישר לכמות כוח האדם הקיימת במחוזות, ביחידות האשכול ובלשכה המשפטית עד כדי כך שזה פוגע ביכולות שלנו לאכוף בצורה סדירה ונחושה", ואף חיווה את דעתו כי "לטעמי יש קונספירציה ממשלתית נגד המשרד להגנת הסביבה או אולי קונספירציה שמוביל אותה המשרד ששולט במשאבים. מצד אחד הכנסת מחוקקת חוקים סביבתיים שבאים להגן על הסביבה מצד אחד ועל בריאות הציבור מצד שני. אולם הממשלה לא מאפשרת למשרד האמון על הנושאים האלה לבצע את המשימה הזאת".

לעומתם, משרד האוצר סבור כי על המשרד להג"ס לבחון את מבנהו המשרדי, לבצע עבודה פנימית מקיפה בסוגיית כוח האדם המשרדית ולבחון אם אופן

אישו מניב את התועלות הגבוהות ביותר למשרד להג"ס, זאת בטרם יטען לקונספירציה ממשלתית נגדו.

כאמור, סקר הסיכונים שביצע המשרד בשנת 2011 הצביע על היעדר הלימה בין גידול בתפקידיו של המשרד להג"ס, פעילויותיו וסמכויותיו, לבין יכולתו לגייס כוח אדם מקצועי ומיומן לביצוע המשימות הנדרשות, ומאז גדלו מאוד משימות המשרד ומאידך השתנתה באופן זניח בלבד מצבת כוח האדם במשרד.

גידול האוכלוסייה בישראל, פיתוח התעשייה, העלייה ברמת החיים ושטחה הגיאוגרפי הקטן הגדילו את הסיכונים הסביבתיים שעמם מתמודדת מדינת ישראל, והסוגיה הסביבתית הפכה בעשור האחרון לאיום לאומי משמעותי. המחוקק נתן את דעתו על הצורך לצמצם את הפגיעה בבריאות האדם ובסביבה בסדרת חוקים שחוקקו בשנים האחרונות. אולם היכולת ליישם תלויה, בין היתר, בגיוס כוח אדם איכותי בעל כישורים מקצועיים גבוהים, ובהיקף כוח אדם ההולם את תחומי האחריות המתרחבים של המשרד להג"ס, שדורשים מומחיות גבוהה.

מצבת כוח אדם חסרה של הגורמים העוסקים באכיפה סביבתית, פוגמת ביכולתו של המשרד להג"ס למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח. לפגיעה בבריאות אזרחי המדינה ובמשאביה בעקבות מפגעים סביבתיים יש גם השלכות כלכליות כבדות משקל ועלויות עתק המושתתות על הציבור במדינת ישראל. נוסף על כך, אכיפה סביבתית רפה פוגעת בשלטון החוק ובהרתעת עברייני סביבה, ומעבירה לציבור מסר שלילי כי הפוגע בסביבה אינו נושא בהשלכות מעשיו.

הפער הקיים בין מצבת כוח האדם והכישורים הנדרשים עבור גורמי האכיפה במשרד להג"ס לבין מצבת כוח האדם ותנאי הסף הקיימים בפועל, הוא יסודי ועלול להוביל עד כדי מצב של שבר. על המשרד להג"ס לבחון מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום האכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לשאר תחומי אחריותו של המשרד. עוד על המשרד להג"ס למפות בהקדם את הפערים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי האכיפה הסביבתית, ולגבש תוכנית לגישור פערים אלו בתיאום עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה. ככל שקיימת מחלוקת ביניהם בנושא, יש להביאה בפני הממשלה כדי שתוכל להכריע בה.



יש מקום שבמערך
השיקולים שישקול
משרד האוצר יעמוד
הפער שהתהווה
במשך השנים בין
הנורמות החוקיות
המחייבות בדיני הג"ס
לבין היקף האכיפה
ורמתה. פער זה נוגע
במישרין בסוגיית
שלטון החוק בישראל

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו לבסס את החלטותיו בנושא תקציבים וכוח אדם במשרד להג"ס על מכלול ההיבטים הכלכליים הרלוונטיים לנושא, לרבות התועלות הכלכליות שנובעות מרגולציה סביבתית ומאכיפתה האפקטיבית. במסגרת תחשיב זה, מוטלת על המשרד החובה להביא בחשבון גם את כל ההוצאות הכלכליות הניכרות המושגות בפועל על הציבור ועל מוסדות המדינה בעקבות פעילות עבריינית סביבתית מסוגים שונים. אלו כוללות, בין היתר, עלויות עצומות למערכת הבריאות בשל תחלואה, לרבות בשל זיהום אוויר ושפכים תעשייתיים שמקורם במפעלים, עלויות עתק בטיהור קרקעות, פינוי טונות של אשפה באתרי פסולת פיראטיים בכל רחבי הארץ, פינוי אסבסט, טיהור מקורות מים וניקוי חופים.

כמו כן, יש מקום שבמערך השיקולים שישקול משרד האוצר יעמוד הפער שהתווה במשך שנים בין הנורמות החוקיות המחייבות בדיני הג"ס לבין היקף האכיפה ורמתה, כמשתקף בדוח זה. פער זה נוגע במישרין בסוגיית שלטון החוק בישראל. שיקולים מעין אלה, ראוי שישקלו אף הם במניין השיקולים של הגורם הממשלתי האמון על הקצאת המשאבים.

אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות

הרשות המקומית היא זירה סביבתית מאתגרת הנדרשת להתמודד עם מגוון נרחב של סוגיות סביבתיות כמו זיהום אוויר, מים וקרקע; רישוי עסקים; רעש ומטרדים סביבתיים; פינוי פסולת, ביוב וניקוז; חשיפה לקרינה; שמירה על שטחים פתוחים; חינוך סביבתי. הרשויות המקומיות בישראל מתמודדות במישרין עם אתגרים אלו, ולאופן התמודדותן, לרבות האמצעים שאותם הן נוקטות, יש השפעה מצטברת על ההגנה על הסביבה ברמה הלאומית. המגמה כיום בעולם היא לבזר חלק מסמכויות הפיקוח והאכיפה הסביבתיות מרמת המדינה לרמה המקומית.

המסגרת הנורמטיבית


חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן - חוק רשויות מקומיות), נכנס לתוקף בדצמבר 2009, ומטרתו להקנות לרשויות המקומיות סמכויות פיקוח ואכיפה של חיקוקים בתחום איכות חייהם וסביבתם של תושבי הרשות המקומית. החוק נועד להתמודד עם העלייה באתגרים הסביבתיים אל מול מחסור במשאבים¹⁵⁷, בין יתר, על ידי הרחבת מעגל האכיפה הסביבתית באמצעות רתימת פקחים ברמה המקומית לאכיפה סביבתית.

החוק מקנה לרשויות המקומיות סמכות לאכיפת עבירות ב-19 חיקוקים בתחום הגנת הסביבה, במגוון תחומים סביבתיים: ניקיון ופסולת, מניעת רעש, זיהום מים, ריח וזיהום אוויר, מיחזור, הגנת הצומח, צער בעלי חיים ושמירת הסביבה החופית (להלן - החיקוקים). לפי סעיף 2 לחוק רשויות מקומיות, רשויות גדולות, שהן עיריות או רשויות מקומיות המונות מעל 20,000 תושבים (להלן - רשות גדולה) או איגוד ערים שעיקר עיסוקו שמירה על איכות הסביבה **מחויבים** לפעול על פיו, ואילו רשויות שהן עיריות או רשויות מקומיות שבהן פחות מ-20,000 תושבים (להלן - רשות קטנה) **רשאיות** לפעול על פיו. לפי סעיף 14 לחוק רשויות מקומיות, שר הפנים ממונה על ביצוע הוראות החוק.

חוק רשויות מקומיות מקנה לפקח הסביבתי ברשות המקומית סמכות להטיל קנסות בגין עבירות סביבתיות וסמכויות פיקוח שונות. נוסף על כך, משהתעורר חשד לביצוע עבירה, רשאי הפקח הסביבתי ברשות להפעיל גם סמכויות חקירה, ובהן סמכות: לחקור כל אדם הקשור לעבירה הסביבתית, או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לה; לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה; לבקש מבית משפט צו חיפוש, ובנסיבות מסוימות להפעיל סמכות עיכוב (להלן - סמכויות חקירה)¹⁵⁸. החוק האמור מאפשר למשרד להג"ס ליטול את סמכות החקירה ואף את הטיפול התביעתי בתיק במקרים רלוונטיים.

157 דברי ההסבר לחוק, הצ"ח הכנסת, התשס"ח, עמ' 112.

158 סעיף 4(א) לחוק רשויות מקומיות; סעיפים 4(ב), (ג) לחוק רשויות מקומיות.



 יישומו של חוק רשויות

 מקומיות על ידיהן

 משמעותו מעבר

 מתפיסה מצומצמת

 של שמירה על סדר

 וניקיון לתפיסה

 נרחבת יותר של הגנת

 הסביבה. מדובר

 בשינוי מהותי בתפיסת

 תפקיד הפיקוח

 בשלטון המקומי

 ובתהליכי עבודתו של

 הפקח

לאור סמכויות החקירה כבדות המשקל הללו, רשאי ראש הרשות להסמיך את הפקחים הסביבתיים רק אם הם קיבלו את אישור משטרת ישראל לכך, ואם עברו הכשרה מאושרת¹⁵⁹. הכשרות אלו מבוצעות בעיקר באמצעות מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של משרד הפנים (להלן - מפע"ם) - גוף המסייע בהדרכות ובתכנון הליכי פיתוח ארגוני ברשויות המקומיות¹⁶⁰. מפע"ם הוא שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות והוא זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו. נכון לסוף שנת 2017 הוכשרו כ-960 פקחים סביבתיים באמצעות מפע"ם.

משמעות יישומו של חוק רשויות מקומיות על ידיהן היא מעבר מתפיסה מצומצמת של שמירה על סדר וניקיון באמצעות חוקי עזר לתפיסה נרחבת יותר של הגנת הסביבה, באמצעות חקיקה ראשית. מדובר בשינוי מהותי בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי ובתהליכי עבודתו של הפקח ברשות המקומית¹⁶¹: מעבר לאחריות על הסביבה בתחומים רחבים ומקצועיים; מעבר מפונקציה של פיקוח לאכיפה פלילית באמצעות חקירה והגשת כתבי אישום; ומעבר לתפיסת פיקוח מערכתית המנהלת ממשקים ושיתוף פעולה בין רשויות שונות ובין גורמי אכיפה שונים. שינוי זה בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי חייב את הרשויות המקומיות להיערך ולהטמיע בקרב כל העוסקים בנושא את כל הנדרש מכך.

159 סעיף 3(א) לחוק רשויות מקומיות.

160 דוח התביעה הפלילית.

161 חוק רשויות מקומיות הוא אחד הראשונים שהשפיע על תפיסת הפיקוח ברשות המקומית כתחום התמחות מקצועית. חוקים מאוחרים יותר הגבירו את המגמה של הרחבת סמכויות פיקוח ואכיפה על ידי פקחי הרשות המקומית. בהקשר זה ראוי להתייחס גם ליחסי הגומלין ולקשר שבין האכיפה הסביבתית לרישוי עסקים ולפיקוח על התכנון והבנייה, אף הם תחומים אשר באחריות השלטון המקומי.

נתונים בדבר יישום חוק רשויות מקומיות

לצורך בדיקת מידת יישומו של חוק רשויות מקומיות, גיבש משרד מבקר המדינה שאלון בנושא אכיפה סביבתית שאותו הפיץ במאי 2018 בקרב 257 הרשויות המקומיות בישראל (להלן - השאלון). יודגש כי מטרת השאלון היא לבחון את היקף יישומו של חוק רשויות מקומיות ברשויות המקומיות, גם באותן רשויות שאינן חייבות בכך, ולעיתים אף לבדוק אכיפה סביבתית בכלל. הממצאים שרוכזו בדבר מידת יישומו של החוק יכולים לשמש את הגורמים המקצועיים במשרדי הפנים, המשפטים, הג"ס וברשויות המקומיות במסגרת פעולות הערכה בנושא אכיפה סביבתית ברמה המערכתית בכלל, וברמת הרשויות המקומיות בפרט. מתוך כלל הרשויות שאליהן נשלח השאלון השיבו 159 רשויות¹⁶², ומהן 67 רשויות גדולות (מרביתן ערים). פילוח הרשויות שהשיבו לשאלון מראה כי: 48 מהן עיריות (כ-30%); 67 מועצות מקומיות (כ-42%); 42 מועצות אזוריות (כ-26%); ו-2 מועצות מקומיות תעשייתיות. **להלן הממצאים העיקריים אשר עולים מן התשובות על השאלון בנושאים האלה:**

הסמכת פקחים ברשויות המקומיות נכון לשנת 2018

לוח 12: נתוני פקחים סביבתיים ברשויות מקומיות (2018)

גודל רשות	הוסמכו פקחים	מספר הרשויות	שיעור רשויות
גדולה	כן	51	76.1%
	לא	16	23.9%
	סה"כ	67	100.0%
קטנה	כן	38	41.3%
	לא	54	58.7%
	סה"כ	92	100.0%
כל הרשויות	כן	89	56.0%
	לא	70	44.0%
	סה"כ	159	100.0%

162 רשויות שהשיבו בזמן ואשר מילאו את השאלון ברובו או כולו.



ביותר מ-17% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון אין מתבצעת כלל אכיפה סביבתית, לא של חיקוקים ולא של חוקי עזר, וביותר מ-55% מהן אין אכיפה של חיקוקים המנויים בחוק רשויות מקומיות, והן מבצעות פעולות אכיפה רק לפי חוקי עזר או שאינן מבצעות פעולות אכיפה כלל

מלוח 12 עולה כי מתוך הרשויות הגדולות, החייבות באכיפה סביבתית, לכמעט רבע מהן אין פקחים סביבתיים מוסמכים, וכי מתוך הרשויות הקטנות, שכאמור לעיל אינן מחויבות בכך, לכ-59% אין פקחים סביבתיים. מתוך כלל הרשויות שהשיבו לשאלון, ל-44% אין כלל פקחים סביבתיים מוסמכים. עוד עולה מתשובות הרשויות לשאלון כי מתוך הרשויות שענו כי הן מעסיקות פקחים סביבתיים, רובן (מעל 52%) ענו כי מספרם מינימלי, ונע בין פקח אחד לחמישה פקחים.

אופן ביצוע אכיפה סביבתית - אכיפת חיקוקים המנויים בחוק רשויות מקומיות אל מול אכיפת חוקי עזר

לוח 13: רמת אכיפה של חיקוקים וחוקי עזר

מספר החיקוקים הנאכפים	רשויות גדולות		כלל הרשויות	
	מספר	מספר	שיעור	מספר
5-1 חיקוקים	18	37	23.3%	
10-6 חיקוקים	8	11	6.9%	
15-11 חיקוקים	5	9	5.7%	
כל 19 החיקוקים	6	14	8.8%	
רק חוקי עזר	27	60	37.7%	
אין אכיפה סביבתית כלל	3	28	17.6%	
סה"כ	67	159	100%	

מהנתונים בלוח 13 עולה כי ביותר מ-17% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון לרבות שלוש רשויות גדולות אין מתבצעת כלל אכיפה סביבתית, לא של חיקוקים ולא של חוקי עזר. יצוין כי לפי סעיף 2 לחוק רשויות מקומיות על הרשויות הגדולות חלה חובה לאכוף חקיקה סביבתית, בין שחקיקה ראשית ובין שבחוקי עזר. עוד עולה כי ביותר מ-55% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון אין אכיפה של חיקוקים המנויים בחוק רשויות מקומיות, והן אוכפות רק לפי חוקי עזר או שאינן אוכפות כלל¹⁶³. שיעור הרשויות הקטנות שאוכפות רק לפי חוקי עזר או שאינן אוכפות כלל, גבוה יותר ומגיע לכ-63%.

163 בחישוב חוברו יחדיו הנתונים של הרשויות שענו כי אין אכיפה כלל, ואלו שענו כי מתבצעת אכיפה של חוקי עזר בלבד.

מידת הפעלת סמכויות האכיפה המוקנות לפקחי הרשויות המקומיות

1. הפעלת סמכויות חקירה לפי סעיף 4 לחוק רשויות מקומיות:

לוח 14: התפלגות מענה הרשויות בשאלת הפעלת סמכויות חקירה

שיעור הרשויות	מספר הרשויות			האם הופעלו סמכויות חקירה
	סה"כ	קטנות	גדולות	
20%	31	10	21	כן
80%	124	79	45	לא
100%	155			סה"כ

מהנתונים בלוח 14 עולה כי רובן המכריע של הרשויות, 68% מהרשויות הגדולות ו-80% מהרשויות שהשיבו על השאלה בשאלון, כלל אינן מפעילות את סמכויות החקירה שחוק רשויות מקומיות הקנה לפקחים סביבתיים ברשויות.

2. הגשת כתבי אישום בגין עבירות סביבתיות שהעונש בגינן הוא מאסר, והגשת כתבי אישום נגד נושאי משרה בתאגיד, בשנים 2013-2018:

נמצא כי מעל 93% מהרשויות שענו על השאלון לא הגישו כתבי אישום בגין עבירות שהעונש בהן הוא מאסר, ומעל 94% לא הגישו כתבי אישום נגד נושאי משרה בתאגיד. גם רוב הרשויות הגדולות (כ-87%), אשר למרביתן פקחים סביבתיים מוסמכים, לא הגישו כתבי אישום.

3. מספר התיקים הפליליים או המינהליים העוסקים בנושאים סביבתיים (גם לפי חוקי עזר) אשר נפתחו בשנים 2013-2018:

מתוך כלל המשיבים ציינו 116 רשויות מקומיות (כ-72%) כי הן לא ניהלו כלל תיקי הגנת סביבה בחמש השנים האחרונות, לפי הפילוח הזה: 40 רשויות גדולות (כ-60% מהרשויות הגדולות שהשיבו) ו-76 רשויות קטנות (כ-82% מהרשויות הקטנות שהשיבו).

4. קנסות שהטילו רשויות מקומיות בגין עבירות סביבתיות, בשנים 2013-2018:

מתוך כלל המשיבים ציינו 80 רשויות מקומיות (כ-50%) כי הן לא הטילו קנסות בגין עבירות סביבתיות בשנים אלה, לפי הפילוח הזה: 17 רשויות גדולות (כ-25% מהרשויות הגדולות) ו-63 רשויות קטנות (כ-68% מהרשויות הקטנות).

5. התביעה ברשות המקומית:

באוקטובר 2018 כתב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה במענה לפנייתו, כי נכון ליולי 2017 העריך משרד המשפטים כי ב-56 רשויות מקומיות אינה פועלת כלל תביעה מקומית.

מתשובות הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי בכ-40 (כ-26%) רשויות מקומיות מאלו שענו עליו אינן מתבצעות שום פעולות תביעה (אף לא בתחומים שאינם הגנת הסביבה). בפילוח לפי גודל הרשות עולה כי 33 (כ-35%) רשויות קטנות מאלו שענו אינן מבצעות שום פעולות תביעה, ובקרב הרשויות הגדולות נמצאו שבע רשויות שאינן תובעות.

מהאמור לעיל ניתן להסיק שבכל הנוגע לנושאים סביבתיים, שינוי התפיסה המיוחל של תפקיד הפקח והנדרש מכך לא הלחל עדיין בקרב הרשויות המקומיות, והוא נותר פיקוחי במהותו. הסמכויות שמפעילות הרשויות מתרכזות בעיקר ברמת הפיקוח ובהטלת קנסות, בעוד שסמכויות החקירה והגשת כתבי אישום, שהן סמכויות מהותיות באכיפה סביבתית אשר יוצרות הרתעה ומקדמות ציות, כמעט שאינן מופעלות.

הכנת תוכניות עבודה בידי הפקחים או הגורם האחראי על אכיפה סביבתית, וקיומה של תוכנית אב לתחום הסביבה ברשות

95 רשויות (35 רשויות גדולות ו-60 רשויות קטנות), שהן יחדיו כ-60% מהרשויות שהשיבו על השאלון, ציינו שלא הוכנו אצלן תוכניות עבודה בתחום האכיפה הסביבתית באף לא אחת מהשנים 2013-2017; 32 רשויות השיבו שהכינו רק בחלק מהשנים; ורק 31 רשויות השיבו שהכינו תוכניות עבודה בכל אחת מהשנים. 105 רשויות, שהן 67.3% מהרשויות שהשיבו, ציינו כי אין להן תוכניות אב או תוכניות רב-שנתיות להגנת הסביבה.

נתונים אלה מלמדים שהאכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות אינה מבוצעת על פי תוכנית עבודה סדורה, שהייתה מאפשרת קביעת מדיניות סביבתית ויעדים בנושא בטווח הקצר ובטווח הארוך. לפיכך מידת יעילותה ברשויות המקומיות מוטלת בספק.

ועדה לאיכות סביבה בעיריות

פקודת העיריות [נוסח חדש] מחייבת את מועצת העיר לבחור ועדה לאיכות הסביבה¹⁶⁴, שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה; הוועדה מגישה לאישור המועצה את תוכניותיה ועוקבת אחר ביצוע התוכניות המאושרות.

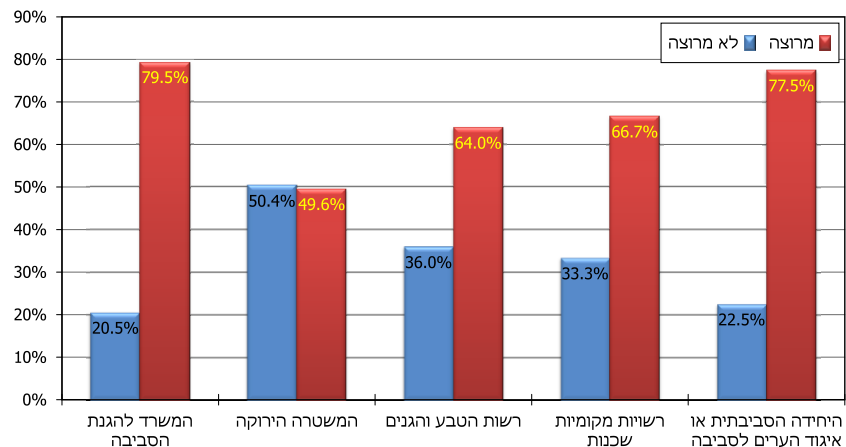
מבין 48 העיריות שענו לשאלון, 7 עיריות (כ-14%), ענו כי אין להן ועדה לאיכות סביבה כנדרש בחוק.

הצורך בהגברת ההנחיה המקצועית של המשרד להג"ס בתחום האכיפה הסביבתית

129 רשויות (כ-82%) מאלו שענו על השאלון רואות צורך בהנחיה מקצועית מוגברת של המשרד להג"ס בתחום האכיפה הסביבתית לפי חוק רשויות מקומיות, ומהן 55 רשויות גדולות ו-74 קטנות. מתוך 129 הרשויות הללו, 93 רשויות ציינו כי יש בכך צורך במידה רבה.

מידת שביעות רצון של הרשויות משיתוף הפעולה עם גורמים בתחומי ההגנה על הסביבה

תרשים 10: שביעות רצון הרשויות המקומיות משיתוף פעולה עם גורמים אחרים



מתרשים 10 עולה מגמה מעורבת בנושא שביעות רצון של הרשויות המקומיות משיתוף פעולה עם גורמים אחרים בתחום הגנת הסביבה. הדבר בולט במיוחד בנושא שיתוף הפעולה עם המטרה הירוקה, שלגביו ענו 50.4% מהרשויות כי אינן מרוצות¹⁶⁵, ובמידה פחותה יותר בנושא שיתוף הפעולה עם רשות הטבע והגנים שלגביו ציינו 36% מהרשויות כי אינן מרוצות.

בנושא חוסר שביעות רצון של הרשויות המקומיות משיתוף הפעולה עם המטרה הירוקה, ענה המשרד להג"ס בתשובתו כי הדבר נשען על טענות מצד הרשויות להיעדר אכיפה של המטרה הירוקה, אולם מטרה עיקרית של חוק רשויות מקומיות היא לאפשר לשלטון המקומי לפעול לאכיפת מפגעים בתחומי הרשויות כדי שהמשרד להג"ס (לרבות המטרה הירוקה) יתמקד באכיפת עבירות חמורות במקום למלא את תפקידן של הרשויות.

ציין כי הצוות אשר הכין את דוח התביעה הפלילית משנת 2013, אשר עסק בין היתר בהיבטים של תביעה ואכיפה בתחומים שונים, ציין בו כי הוא "התוודע למציאות שבה קיימות רשויות מקומיות שאינן מפעילות אכיפה כלל או שמפעילות אכיפה בהיקפים זניחים".

165 בשאלון הרשויות העלו לא אחת טענות על היעדר אכיפה מצידה של המטרה הירוקה, במקום שבו סברו כי הייתה צריכה להתקיים.



חוק רשויות מקומיות
כמעט שאינו מיושם:
בחלק מהרשויות אין
פקחים סביבתיים,
וברוב הרשויות שבהן
יש פקחים מתבצעת
אכיפה דלה; האכיפה
באמצעות פעולות
חקירה היא זניחה עד
אפסית וכך בהתאם
גם כמות התיקים
הפליליים



מניתוח התשובות לשאלון הביקורת עולה כי מצב בלתי תקין זה חל גם בכל הקשור לנושא האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות, וכי חוק רשויות מקומיות כמעט שאינו מיושם: בחלק מהרשויות אין פקחים סביבתיים, וברוב הרשויות שבהן יש פקחים מתבצעת אכיפה דלה; האכיפה באמצעות פעולות חקירה היא זניחה עד אפסית וכך בהתאם גם כמות התיקים הפליליים, וחלק לא מבוטל מהרשויות גם אינן אוכפות באמצעות קנסות. ממכלול תשובות אלה נראה אפוא שהאכיפה הסביבתית בכללותה, חסרה ברוב הרשויות המקומיות.

גורמים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות

רשות המוסמכת לביצוע פעולות מחויבת להפעיל את סמכויותיה. בג"ץ עמד על חובה זו ועל ההשפעות השליליות שבהיעדר אכיפה כשציין כי "המכה האנושה שמחדלי-אכיפה עלולים להביא על עצם קיומו של שלטון החוק. חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהילכתו, יפה היה לו שלא נחקק משנחקק. חוק שאינו נאכף מוטב לו שלא ייחקק, משייחקק ולא ייאכף... חוק המבזה בשער בת-רבים יביא לרפיון גם מעבר לתחומיו, ובית-המשפט לא ישלים עם תופעה זו"¹⁶⁶.

היעדר יישום על ידי משרד הפנים

בספרו "הסמכות המינהלית" מונה השופט יצחק זמיר שלוש קבוצות עיקריות של סמכויות שלטוניות, ובהן קבוצת סמכויות הפיקוח (רגולציה)¹⁶⁷, שנועדו להבטיח את רווחת התושבים ומתן רמה נאותה של שירותים. קבוצה זו מורכבת מכמה סמכויות שהפעלתן המשולבת היא תנאי לרגולציה תכליתית ויעילה: (1) קביעת כללים; סמכויות המאפשרות לרשות המפקחת לקבוע כללי פעולה לגופים הכפופים לפיקוח; (2) מעקב: סמכויות המאפשרות לפקח אחר פעילות הגופים המפוקחים כדי שכללי ההסדרה לא ייעשו אות מתה, ולשם כך נדרש מנגנון שלטוני מפקח אשר ישמש גורם מרתיע מפני הפרת כללי ההסדרה, ולצורך תגובה ראויה על הפרת הכללים; (3) אכיפה: סמכויות שתכליתן להבטיח את יישום הכללים, לרבות במישורים המינהלי או הפלילי.

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחזוק המינהל התקין בהן, לרבות קיומו של מערך פיקוח ואכיפה¹⁶⁸, זאת תוך כדי שמירת האיזון עם עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. לצורך כך מוקנות לשר הפנים סמכויות נרחבות לפקח על הרשויות המקומיות ולהסדיר את פעולותיהן המעוגנות בחוק, לרבות בפקודת העיריות

166 בג"ץ 53/96 תשלובת ח' אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד נב(2), 1, עמ' 11-10 (1998).

167 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א' (2010) (להלן - הסמכות המינהלית - מהדורה שנייה), עמ' 268-280. אומנם הפיקוח מתייחס לפיקוחן של רשויות מינהליות על פעולות של בני אדם וגופים פרטיים, אך ניתן להקבילו לסמכויות פיקוח של נדבך שלטוני אחד על משנהו ומכאן לסמכויות הפיקוח של הממשלה על הרשויות המקומיות.

168 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1211.

[נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]¹⁶⁹. ואכן, במהלך השנים בחר משרד הפנים לפעול מול רשויות - באופן פרטני וכן באופן גורף - למשל באמצעות הפקת מאות חוזרי מנכ"ל מחייבים בתחומי תוכן מגוונים.

משרד הפנים נדרש למלא את תפקידיו תוך כדי שמירת האיזון עם עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, שכן הרשויות המקומיות יכולות לנהל את ענייניהן באופן עצמאי, ובלבד שפעולותיהן נעשות בהתאם להוראות הדין. לרשויות המקומיות עצמאות לנהל את ענייניהן כמפורט בחקיקה העוסקת בסמכויות הרשויות המקומיות. מנגד, המחוקק העניק למשרד הפנים סמכויות פיקוח שונות על תפקודן של הרשויות והוא פועל כמאסדר של השלטון המקומי בתחומים מסוימים.

דוח מבקר המדינה משנת 2013 שעסק בסוגיית תפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי (להלן - דוח מבקר מדינה בנושא משרד הפנים כמאסדר), נכתב כי האוטונומיה של הרשות אל מול השלטון המרכזי והיחסים בין שני נדבכי שלטון אלו היא מורכבת וטומנת בחובה מתח ומאבק בין ערכים שונים. מן הצד האחד - חיזוק הדמוקרטיה המקומית על מגוון ערכיה ועצמאותן של הרשויות המקומיות, ומן הצד האחר - החשיבות בהכפפת פעולות השלטון המקומי לראייה ממלכתית וכוללנית ולשיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה, הכלכלה והביטחון, ולמניעה מוקדמת, ככל הניתן, של כשלים בתפקוד הרשויות המקומיות¹⁷⁰. בית המשפט הגבוה לצדק התייחס לסוגיה באומרו כי "פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים. כן נודעת חשיבות לבקרה מרכזית על מנת להבטיח סטנדרטי מינימום... כדי לתקן ליקויי תפקוד של הרשות המקומית. אולם כאשר הרשות המקומית מתפקדת כראוי... מוטב שהשלטון המרכזי יגביל את פעולתו. הכל בכפוף לכך שקיים אינטרס מקומי בעניין העומד לדיון, החורג מהאינטרס הלאומי"¹⁷¹.

שר הפנים הוא השר הממונה על ביצוע הוראות חוק רשויות מקומיות, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוען לאחר התייעצות בין היתר עם השר להגנת הסביבה¹⁷². לקראת כניסתו לתוקף של חוק זה בשנת 2008, פעלה ועדה בין-משרדית שבה היו חברים נציגים משרדי הממשלה הרלוונטיים ליישום החוק

169 שם, עמ' 1222, 1226. לרשויות המקומיות ניתנה עצמאות לנהל את ענייניהן בנושאים המפורטים בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. דוח המבקר האמור מצוין כי מההסדרים הקבועים בפקודות האמורות, שמקורם בחקיקה המנדטורית, משתקף דגם ריכוזי המגביל את חופש פעולתן של הרשויות המקומיות ומכפיף אותן במידה רבה לשלטון המרכזי. לשר הפנים ניתנה סמכות להתערב בעשרות פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחומים רבים.

170 שם, עמ' 1222. יודגש כי מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל לא הוסדר (למשל - בחוק יסוד), אף ששאלות בנוגע למהות היחסים בין נדבכי השלטון בישראל ולמידת עצמאותן של הרשויות המקומיות נמצאות במרכזו של השיח הציבורי עוד מקום המדינה, ובתחום עיסוקן של כמה ועדות ציבוריות.

171 בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, תק-על 97(2) 604.

172 סעיף 14 לחוק רשויות מקומיות, ולפיו "השר ממונה על ביצוע הוראות חוק זה, והוא רשאי, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה ועם השר לביטחון הפנים ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו".

(להלן - הוועדה הבין-משרדית). במשך השנים הראשונות לכניסת החוק לתוקף פעלה ועדת היגוי בראשות משרד הפנים, ובהשתתפות מפע"ם והמשרד להג"ס ובראשו עמד יו"ר הוועדה (להלן - ועדת ההיגוי).

בפגישה של ועדת ההיגוי שהתקיימה בשנת 2012 הציג היו"ר, מנהל אגף רישוי עסקים במשרד הפנים דאז, את עמדת משרדו, ולפיה "מבחינתנו מיצינו את עבודתנו בכך שמיצינו את תוכנית ההכשרה. לכן אנחנו רוצים שהחקיקה הזו תעבור לסמכות המשרד להגנת הסביבה. מבחינתנו הפרשנות המשפטית של משרד הפנים היא שעבודתנו מתמצה בכתיבת התנאים [לתפקיד פקח סביבתי] וההכשרה. אחריותו [של משרד הפנים] מסתכמת בכך שהוא הכין את מערך ההכשרה". עמדה זו נדחתה על ידי המשרד להג"ס, אשר סבר כי האחריות על יישום כלל הוראות חוק רשויות מקומיות מוטלת על משרד הפנים, וכי הוא אינו מסייג את אחריות שר הפנים לעניין קביעת ההכשרות והכשירות בלבד. אף על פי כן, בפועל יזם המשרד להג"ס פעילות להגברת המודעות לחוק ולהכרה בצורך להסמיק פקחים בקרב הרשויות המקומיות¹⁷³, אף על פי שסבר כי פעולה זו היא למעלה ממה שנדרש ממנו לפי חוק.

הביקורת העלתה כי חילוקי הדעות בנושא זה נמשכו שנים ולא באו על פתרוןם¹⁷⁴, יצרו מתחים בין משרד הפנים למשרד להג"ס, והביאו לקיפאון בהטמעת חוק רשויות מקומיות. גם האפשרות שנידונה כאמור להעביר את האחריות ליישום החוק ממשרד הפנים למשרד להג"ס לא מומשה¹⁷⁵.

המשרד להג"ס כתב בתשובתו כי המשרד מסכים עם האמור.

הביקורת העלתה כי במהלך השנים מאז חקיקת חוק רשויות מקומיות בחר משרד הפנים שלא לנקוט פעולות לקידום יישומו¹⁷⁶, אף שהחוק קובע את שר הפנים כשר האחראי לביצועו של החוק ואף שקיימים כלים בידי משרד הפנים לביצוע אחריות זו.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי אין שום מקום, לא כל שכן סמכות, למשרד הפנים להורות לרשויות המקומיות לפעול בדרך כזאת או אחרת. אמירה זאת אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק רשויות מקומיות, שמסר לרשות המקומית את הסמכות להחליט על עצם יישום החוק, ואף לא עם עקרון האוטונומיה של הרשות. החוק לא הטיל אחריות על משרד הפנים או הקנה לו

173 המשרד להג"ס שלח לעשרות רבות רשויות מקומיות הודעות בנושאים אלו, וניהל עימן מגעים בנושא.

174 התכתבויות בנושא החלו עוד בשנת 2009.

175 סמנכ"ל אכיפה כתב בספטמבר 2012 למנכ"לית המשרד להג"ס דאז כי הוא ממליץ להנהלת המשרד לשקול לקדם תיקון חקיקה אשר יעביר את סמכות הביצוע של החוק לשר להג"ס. הסמנכ"ל ציין כי קיבל הסכמה עקרונית לכך ממשרד הפנים.

176 למעט לצורך הגדרת התנאים לתפקיד פקח סביבתי ברשות מקומיות ותוכנית ההכשרה, החל ב-2008 עד 2012.

סמכות "לפעול בתחום האכיפה", והוא פעל לקידום הכשרת הפקחים, משימה אשר החוק קבע שהיא נדרשת ונתונה לאישור שר הפנים. לפיכך, פעל משרד הפנים בהתאם להוראות החוק, ובהתאם לסמכות ולאחריות שהקנה לו החוק.

מטרתו של חוק זה, אשר אמור היה להוביל לשינוי בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי, היא כאמור "להקנות לרשות המקומית את הסמכות לאכוף חיקוקים בתחום איכות חייהם וסביבתם של תושבי הרשות המקומית", אולם מטרה זו לא הושגה במרבית הרשויות המקומיות. חוק רשויות מקומיות מציין את אחריותו של שר הפנים לביצוע החוק תוך כדי שהוא מקנה לו סמכויות וכלים לכך, כגון: סמכות להתקין תקנות לביצועו של חוק רשויות מקומיות; סמכות לשנות בצו את רשימת החיקוקים שבתוספת לחוק; קביעת ההכשרה הנדרשת מפקח סביבתי¹⁷⁷. כל זאת נוסף על סמכויות כלליות וכלים המוקנים למשרד הפנים למימוש אחריותו כרגולטור (ראו להלן).

1. בדוח מבקר מדינה בנושא משרד הפנים כמאסדר נכתב כי "מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל לא הוסדר (למשל - בחוק יסוד), אף ששאלות בנוגע למהות היחסים בין נדבכי השלטון בישראל ולמידת עצמאותן של הרשויות המקומיות מצויות במרכזו של השיח הציבורי עוד מקום המדינה", וכי במהלך השנים ישבו ועדות ציבוריות בנושא על המדוכה¹⁷⁸. אחת הוועדות הייתה "הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי", שסברה כי הדגם החוקי המתאים ליחסי רשויות המדינה עם הרשויות המקומיות אינו דגם היררכי, אלא פסיפס שבו כלולות רשויות מקומיות לצד רשויות המדינה המתפקדות בו יחדיו, כל אחת לפי כישוריה, סמכויותיה, משימותיה ותפקודיה¹⁷⁹. כך למשל, הרגולטורים (שהם חלק מן השלטון המרכזי) יכולים להבנות מערכות רגולטוריות תומכות לרשויות המקומיות אשר יכולות לטפח, לסייע ולהעצים אותן¹⁸⁰. את הסדרת יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי ואת מידת מעורבותו של הרגולטור יש לגזור, בין היתר, מן ההבדלים בין הרשויות המקומיות (רשויות חזקות מול חלשות, קטנות מול גדולות), וממידת בשלותה המוסדית של הרשות המקומית. על כל אלו יש להוסיף כי נדרשת מחויבות שלטונית ארוכת טווח לצורך הטמעת שינויים איטית, הדרגתית ולא אחידה ברשויות המקומיות¹⁸¹.

177 סעיפים 14, 12 ו-3(א) לחוק רשויות מקומיות, בהתאמה.

178 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1223.

179 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות מר משה זנבר שהגישה את המלצותיה לממשלה בשנת 1981.

180 בעניין זה ראו נייר מדיניות משותף למכון ון ליר בירושלים ולאגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות בנושא "הסדרה מחדשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין אמון לרגולציה", כתב יצחק ברקוביץ, ינואר 2012, עמ' 15-17.

181 שם, עמ' 23-24.



 בנושאי אכיפה

 סביבתית משרד

 הפנים בחר להימנע

 כמעט לחלוטין

 מהבניית מערכת

 רגולטיבית תומכת או

 אחרת לרשויות

 המקומיות בתחום זה

בסקאלה של חלוקת האחריות בין הרגולטור לרשות המקומית ניתן להבחין בדרגות שונות של אוטונומיה: בקצה האחד הרגולטור מבצע את תפקידו באופן ריכוזי ואינו מאפשר אוטונומיה לרשות המקומית; בתווך קיימים מצבי אמצע - מעורבות משולבת של רגולטור והרשות המקומית; ובקצה השני הרשות המקומית יוזמת, מחליטה ומבצעת בעצמה בלא מעורבות מצד הרגולטור. נראה אפוא כי בנושאי אכיפה סביבתית משרד הפנים בחר בקצה השני בהימנעו כמעט לחלוטין מהבניית מערכת רגולטיבית תומכת או אחרת לרשויות המקומיות בתחום זה.

2. משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שלפי תשובת משרד הפנים הוא לא יכול היה להתערב בבחירתן של הרשויות השונות אם לפעול בהתאם לחוק הרשויות המקומיות או לחריג שבסעיף 11(ב) בו, הרי שמעורבות משרד הפנים במידת הטמעתו של חוק רשויות מקומיות ויישומו על ידי הרשויות יכולה הייתה להתבצע באמצעות כמה כלים כלליים ו"רכים" יותר מעבר לסמכויות המסורות לו לפי החוק. בכלל זה משרד הפנים יכול היה: (1) להפיץ בקרב הרשויות חוזרי מנכ"ל המשרד אשר בהם היה יכול לחדד את תכלית החוק, להבהיר כי השימוש בסעיף 11(ב) לחוק צריך להיות במקרים חריגים, ולהתוות מדיניות כללית רצויה; (2) להרחיב את השימוש בשירותי מפע"ם ולקיים הדרכות מקצועיות לעניין האופן והצורך שבו הרשויות המקומיות יגבשו מדיניות אכיפה סביבתית (ובכלל זה את השימוש הרצוי בכלי של חוק הרשויות המקומיות) ותוכניות עבודה סדורות בתחום; (3) לרכז נתוני אכיפה לצורך עמידה על פערי אכיפה ברשויות מקומיות, תוך כדי איתור רשויות שנמנעות הן מאכיפה סביבתית על פי החוק והן על פי חוקי עזר גם יחד, והתמקדות בהן בפעולות ההנחיה; (4) לקדם עם משרד המשפטים את הכנתו של מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה ברשויות המקומיות (בדומה לנעשה במדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה); (5) לבחון את האפשרות לכלול את הנושא במסגרת מערך הביקורת של משרד הפנים ברשויות המקומיות (ביקורת שמבצע האגף שבמטה המשרד, וביקורת שמבצעים רואי החשבון ברשויות המקומיות); (6) להוביל מהלך לגיבוש פתרונות עבור הרשויות הקטנות לאכיפה סביבתית משותפת; (7) לקדם דו-שיח וחילופי מידע באמצעות יצירת זירה מקצועית בשיתוף המשרד להג"ס שבאמצעותה יוכלו הרשויות המקומיות להסתייע, ודרכה יוכלו להיוועץ בנושאי אכיפה סביבתית עם המשרד להג"ס, עם משרד הפנים ועם רשויות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מעורבותו בפיקוח ובבקרה על יישומו של חוק רשויות מקומיות נדרשת במציאות שבה הרשויות המקומיות אינן מיישמות אותו במשך שנים, ולעיתים אף אינן אוכפות כלל את דיני הגנת הסביבה. באיזון הנדרש בין אוטונומיה של רשויות מקומיות אל מול הגנה על אינטרס לאומי ציבורי והבטחת סטנדרט מינימלי בתפקודן בתחום ההגנה על הסביבה (בלשון בג"ץ), חשיבות הבקרה המרכזית ומעורבות משרד הפנים באמצעים שפורטו לעיל גוברת במקרה זה. כל זאת מפאת יישומו החסר ביותר של חוק רשויות מקומיות ולאור חשיבותו הלאומית של מערך מתפקד של אכיפה סביבתית בשלטון המקומי.

הצוות, שכתב בשנת 2013 את דוח התביעה הפלילית של משרד המשפטים, חיווה את דעתו כי מצב דברים זה, שבו משרד הפנים המופקד על הטיפול בשלטון המקומי אינו עוסק כלל בנושא פיקוח ואכיפה ברשויות המקומיות ואינו רואה בו אחת ממטרות מעורבותו בשלטון המקומי, אינו ראוי, וגורם במידה לא מבוטלת לחולשת האכיפה בחלק מהרשויות המקומיות. לפיכך המליץ הצוות כי היועמ"ש יפעל מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות באופן שלא ייזוורתו רשויות ללא מערך אכיפה או שמערך האכיפה בהן אינו מתפקד¹⁸².

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי הוא לא פעל ליישום המלצת צוות דוח התביעה הפלילית שלפיה יפעל היועמ"ש מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות, אף שהיועמ"ש אימץ את מסקנות הדוח ואת המלצותיו כבר בשנת 2013. למשרד המשפטים יוער עוד כי עליו לפעול בהקדם למעורבות משרד הפנים בקידום האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות, בהתאם להמלצת צוות דוח התביעה הפלילית שלפיה יפעל היועמ"ש מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי משלא הועבר החוק לאחריות משרד אחר, הוא נותר המאסדר האחראי על שלטון המקומי במדינת ישראל, ועל כן עליו לבצע את הפעולות הנדרשות מול הרשויות המקומיות, בשיתוף המשרד להג"ס, ולנצל את הכלים העומדים לרשותו, כמפורט לעיל, כדי לקדם את יישומו של חוק רשויות מקומיות בפועל.

משרד המשפטים לא התייחס בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 לליקוי ולהמלצה האמורים.

היעדר גורם מרכזי בתחום אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות

1. נציגי משרד הפנים, המשרד להג"ס ומפע"ם, שהשתתפו בדיוני הוועדה הבין-משרדית ובוועדת ההיגוי, העלו את הצורך למנות גורם מתכלל לתחום האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות - פונקציה של מעין פרויקטור אשר ירכז את כל ההיבטים הרלוונטיים ליישום החוק ויתאם בין הגורמים הרבים (הרשויות המקומיות, משרד הפנים והמשרד להג"ס). היעדר תפקיד כזה פוגע ביישום החוק, ואף עלתה האפשרות שמשרדי הפנים והג"ס יממנו במשותף פעילות של גורם מתכלל כזה. הצורך שימונה גורם שירכז את התחום הסביבתי שב ועלה במהלך השנים, ואף הוגדרו צרכים נוספים שבהם עליו לטפל: לאכוף וליישם את חוק רשויות מקומיות; לשמש כתובת מקצועית לרשויות; לעסוק במדיניות, בנהלים, בתפיסת עבודה ובפרוצדורות; לטפל בממשקים בין בעלי תפקידים¹⁸³.

נמצא כי עבודת הוועדה הבין-משרדית הסתכמה בקביעת תוכנית הכשרה לפקחים הסביבתיים ברשויות, וכי עבודת ועדת ההיגוי הסתכמה ביישום תוכנית ההכשרה. אף לא אחת מהוועדות עסקה ביישום חוק רשויות מקומיות או בקשיים שהכשילו את הטמעתו. אף על פי שבמהלך השנים שבו והעלו כל הגורמים את הצורך בכך, לא מונה גורם מתכלל שיקדם את יישום החוק על היבטיו השונים.

2. בבדיקת מידת יישומו של חוק רשויות מקומיות פנה משרד מבקר המדינה לגורמים שונים, ובהם משרד הפנים והמשרד להג"ס, בבקשה לקבל נתונים על מספר הפקחים ברשויות, על מידת הכשרתם ועל אופן פעילותם.

183 בשנת 2012 ציין נציג משרד הפנים בישיבה משותפת עם המשרד להג"ס כי "יש קושי שאין גורם מתכלל, ואין מענה לסוגיות שנשאלות. צריך להחליט מי מוביל את החקיקה, ולאן אנחנו מושכים אותה".

הביקורת העלתה כי אף לא אחד מהגורמים הללו מרכז מידע בדבר מספר הפקחים הסביבתיים ברשויות¹⁸⁴, ובכלל זאת בוחן אם הוסמכו, אם פורסמה הסמכתם ברשומות כנדרש בחוק¹⁸⁵ ואם הם אכן מפעילים את סמכויותיהם; וכי במשרד הפנים אין גורם אחראי לנושאים סביבתיים אשר מוביל את הטמעת חוק רשויות מקומיות¹⁸⁶. עוד עלה כי נכון לשנת 2014, הסמכתם של שליש בלבד מהפקחים הסביבתיים שהוכשרו נרשמו ברשומות, ואילו לגבי מספר הפקחים הסביבתיים המוסמכים והרשומים כיום אין מידע שכן איתורם מצריך חיפוש פרטני בכל רשומות משרד המשפטים.

המשרד להג"ס כתב בתשובתו כי בכמה הזדמנויות הוא הציע למשרד הפנים ליצור מנגנון מתכלל ליישום חוק רשויות מקומיות ואף למננו במשותף. לחילופין הוצע להעביר את האחריות על יישום החוק למשרד להג"ס, אולם משרד הפנים דחה הצעות אלו. אם יוחלט להעביר את האחריות ליישום חוק רשויות מקומיות למשרד להג"ס יחייב הדבר משאבים הולמים.

הפקחים הסביבתיים: אי-תלותם ברשות המקומית ויכולותיהם המקצועיות

עקרונות ה-OECD לאכיפה אפקטיבית קובעים כי אכיפה צריכה להיות בלתי תלויה ומשוחזרת מהשפעה פוליטית, וכי הכללים הבירוקרטיים של גופי האכיפה צריכים לתמוך במקצועיותו של כוח האדם בארגון ובניהול מבוסס תוצאות. בצד זאת, יש להבטיח שהכשרת הפקחים תבטיח מקצועיות, עקיבות והוגנות בפעולותיהם¹⁸⁷.

צוות דוח התביעה הפלילית ציין בדוח שהגיש כי התודע במהלך עבודתו ל"תופעות של ניסיון להתערבות של גורמים שונים, פוליטיים ואחרים, בעבודת התביעה כמו גם בעבודת גורמי הפיקוח בשלבים המוקדמים לגיבושם של כתיבי אישום וכן בשלבי מימושם של פסקי דין וצווים שניתנו". בעקבות התופעות הללו סבר הצוות שראוי לבחון את הצורך להרחיב את האמור בהנחיית עצמאות התביעה הפלילית של היועמ"ש ולפרטה "כך שתבהיר את גבולות המותר והאסור לנבחרי הציבור ולנושאי משרה אחרים בתוך השרות הממשלתי ומחוץ

184 למעט מפע"ם המתעד את מספר הפקחים שהוכשרו אצלם.

185 סעיף 3(ב) לחוק רשויות מקומיות מחייב את רישומו של פקח סביבתי ברשומות כתנאי להסמכתו.

186 ראו דברי ד"ר חיה בנדק מנהלת מפע"ם ב"סיכום ישיבה מ-10.3.13 של הצוות לבחינת פעילות התביעה הפעולת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק הסדרן הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מ-13.3.13. הדיון נערך במשרד המשפטים בנושא התביעה ברשויות המקומיות, ועלתה בו סוגיית התביעה הסביבתית ברשויות.

187 עקרונות ה-OECD, עמ' 47, 63; קרסין, עמ' 467.



הצוות ציין כי התודע
ל"תופעות של ניסיון
להתערבות של
גורמים שונים,
פוליטיים ואחרים,
בעבודת התביעה כמ
גם בעבודת גורמי
הפיקוח" וכי ראוי
לבחון את הצורך
שהנחיית עצמאות
התביעה הפלילית של
היועמ"ש תורחב
ותבהיר את גבולות
המותר והאסור
לנבחרי הציבור
ולנושאי משרה אחרים
בתוך השרות
הממשלתי ומחוץ לו",
וכי נדרשת הבהרת
הכללים בדבר
כפיפותם של כל
גורמי הפיקוח ואכיפת
החוק כולם להנחיה

לו". כן סבר הצוות כי נדרשת הבהרת הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק כולם ולא רק התובעים", להנחיה ולעקרון עצמאות שיקול הדעת הקבוע בה. הצוות גם קבע שהואיל וגורמי החקירה הם השלב הראשון באכיפת החוק, אין להותיר נושא זה בלתי מוסדר, שכן הדבר מאפשר מעורבות של מי שלא ראוי שתהיה לו השפעה בנושא זה; וכי בהנחיה כזו יש להסדיר גם את מערך היחסים בין גופי הפיקוח והתביעה, את שאלת הכפיפות ויחסי העבודה ביניהם, וכללים לקביעת מדיניות אכיפה¹⁸⁸.

דוח בנושא חיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי משנת 2016, שגיבש צוות שמינה היועמ"ש (להלן - דוח שלטון החוק ברשויות)¹⁸⁹ התייחס, בין היתר, לסוגיית פעילות תובעים ופקחים ברשויות המקומיות. צוות משנה שלו שדן בנושא¹⁹⁰ גיבש כמה המלצות לביסוס מעמדם של מוסדות התביעה והפיקוח ברשויות המקומיות. כדי להקל את הקושי של הרשויות לגייס כוח אדם איכותי לתפקידי הפיקוח והתביעה בשל התגמול הכספי הנמוך למשרות אלו, המליץ צוות המשנה למשרד הפנים לבחון עם משרד האוצר אפשרות להעלאת שכר רוחבית למשרות אלו, וכן לבחון אפשרות לעודד פעילות פיקוח משותפת של רשויות קטנות. הצוות גם קבע שכדי למנוע מצב שבו תצמצם רשות מקומית את מערך הפיקוח והתביעה משיקולים זרים, על משרד הפנים לגבש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות, בהתאם לגודל הרשות. כמו כן סבר הצוות שיש להחיל באופן גורף ומפורש את כללי משרד הפנים לבדיקה ולמניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות. דוח שלטון החוק ברשויות אומץ על ידי היועמ"ש במועד הגשתו¹⁹¹, ומשרד הפנים התחייב לפעול בשקידה ובמרץ כדי ליישם את המלצות הדוח.

1. עצמאות הפיקוח ברשויות המקומיות

דוח שנערך עבור המשרד להג"ס בשנת 1999 בעניין עבודתו עם היחידות הסביבתיות ברשויות הציג קושי שלפיו פעילות היחידה הסביבתית עלולה לסתור את יעדי הרשות. בדוח צוין כי פעילות בתחום רישוי ואכיפה, כמו סגירת מפעלים מזהמים, מתן רישיון או התנגדות בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מטעמים סביבתיים, יכולה לסתור שיקולים פוליטיים של ראש הרשות או להעמיד את היחידה הסביבתית בקונפליקט עם הרשות, והדבר עלול לערער את מעמדה. הדוח גם ציין שכדי להימנע מקונפליקט נוצרו

188 דוח התביעה הפלילית, עמ' 42.

189 "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי - דין וחשבון" (להלן - דוח שלטון החוק ברשויות), בראשות ע"ד דינה זילבר, המשנה ליועמ"ש (ייעוץ); "כתבי-המינוי של הצוות, סיכום דיון בנושא חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות", מאפריל 2014.

190 בהנחיית היועמ"ש, היבטי האכיפה הפלילית נידונו במסגרת צוות מצומצם יותר שכלל נציגים ממשרד המשפטים ומן המשטרה בלבד.

191 ראו הודעת משרד המשפטים, מ-27.1.16 באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

ביחידות הסביבתיות דפוסי פעילות, כמו קבלת רצון הרשות, התעלמות מבעיות סביבתיות או העברתן למחוז במשרד להג"ס¹⁹².

במהלך שנת 2017 ערך משרד הפנים כמה תוכניות הרצה (פיילוט) בתחום האכיפה ברשויות המקומיות שמהן עלה כי קיימת "בעיית משילות" ברשויות רבות, במיוחד ביישובים קטנים וקהילתיים: נבחרו ציבור מתקשים לקדם את תחום האכיפה בכלל ואכיפה סביבתית בפרט. גם הליך היועצות שערך המשרד להג"ס עם פורום יחידות סביבתיות בנושא שיפור הפיקוח והאכיפה בשלטון המקומי, העלה קשיים לבצע אכיפה ברשויות קטנות או קהילתיות בשל היכרות משפחתית. הוצע לאפשר להעסיק חברות קבלניות אשר יעסקו באכיפה "כדי למנוע מהמפקחים המקומיים מצבים קשים".

מהאמור עולה כי משרד המשפטים והמשרד להג"ס זיהו קושי מובנה בעבודת הפיקוח של הרשויות המקומיות. הקושי מתבטא בתלות הפיקוח בדרג הנבחר ברשות, בכך שהפיקוח אינו חוסה תחת עקרון עצמאות שיקול הדעת ואינו כפוף לגורמי אכיפה פלילית מקצועיים - וזאת למרות ההמלצה בעניין זה בדוח התביעה הפלילית. יצוין כי ברשויות קטנות או קהילתיות מתעורר קושי לבצע פעולות אכיפה בשל העובדה שמספר התושבים מצומצם יחסית ויש סבירות רבה כי הפקחים מכירים את תושבי המקום. קושי זה עלול להגיע בחלק מהמקרים לכדי מצב של ניגוד עניינים מובנה.

נכון לאוקטובר 2018, משרד הפנים לא גיבש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות המקומיות העוסק באכיפה סביבתית, ואף לא קידם את הנושא מול משרד האוצר¹⁹³, וזאת למרות המלצה בעניין זה בדוח שלטון החוק ברשויות ולמרות התחייבות משרד הפנים ליישם את המלצות הדוח. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי גם בנושא האכיפה על ידי הרשויות המקומיות הוא לא פעל ליישום ההמלצה האמורה שבדוח התביעה הפלילית, ולפיה יש להרחיב את האמור בהנחיית עצמאות התביעה הפלילית של היועמ"ש ולפרטה, כך שתבהיר את הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק לעקרון עצמאות שיקול הדעת הקבוע בהנחיה.

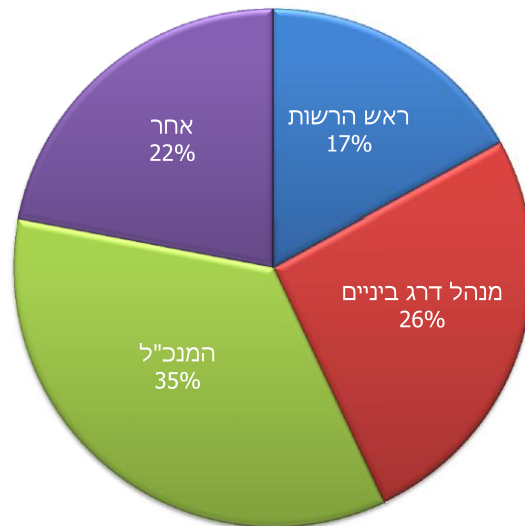
משרד המשפטים לא התייחס בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 לליקוי וההמלצה האמורים.

192 "המשרד לאיכות הסביבה - בחינת קשרי עבודה בין המשרד אה"ס ליחידות ברשויות מקומיות", דוח מס' 2190-1001-03 (פברואר, 1999), עמ' 6-7. מהשאלון עולה כי גם כיום קיימות יחידות סביבתיות אשר במסגרתן מתבצעת פעילות של פיקוח ואכיפה.

193 מר רועי דהן, מנהל אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות מקומיות במשרד הפנים, ציין כי הנושא לא עלה עד כה, וכי קידום הנושא יחל לכל המוקדם בשנת 2020.

2. כפיפות מינהלית ומקצועית של פקחים סביבתיים ברשויות המקומיות:

תרשים 11: כפיפות מינהלית: הגורם שאליו כפוף הפיקוח הסביבתי



על פי נתונים משאלון משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות

מהנתונים בתרשים 11 עולה כי הכפיפות המינהלית של הפיקוח ברשות המקומית היא לרוב ישירה למנכ"ל הרשות או לראש הרשות (כ-52% מהרשויות). מצב זה אינו מקדם אי-תלות בעבודת הפקחים הסביבתיים, הנחוצה לאכיפה אפקטיבית ועצמאית; כ-10% מהרשויות ענו כי הן כפופות גם מקצועית לדרג הנבחר ברשות, וכ-17% מהן ענו כי אין להן ממונה מקצועי.

3. תנאי סף בהשכלת פקחים סביבתיים ברשויות:

כאמור, מערך אכיפה סביבתי מחייב מיומנות מקצועית, הן בהיבט מקצועי-סביבתי (השכלה מתאימה רלוונטית לנושאים סביבתיים) והן בהיבט של מיומנות באכיפה, בייחוד פלילית. ואכן, בשנת 2016 פרסם מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים באתר האינטרנט שלו תיאור של תפקיד פקח סביבתי הכולל תנאים מקדימים, לרבות דרישות השכלה גבוהה המחייבות כי פקח סביבתי ברשות המקומית יהיה בעל תואר בוגר בתחום מדעי איכות הסביבה, כימיה, סביבה, גיאוגרפיה או חקלאות, או בעל תעודת הנדסאי או בעל הכרה מועדת ההסמכה כנדרש. הרשויות המקומיות נשאלו אם הפקחים הסביבתיים בעלי השכלה הנדרשת.



בדוח התביעה
הפלילית צוין כי ניכר
מחסור בהנחיה בשלב
החקירה ובפיקוח על
שלב זה, וכי נוכח
מורכבות החקירה
הפלילית, היא חייבת
להיעשות על ידי
מפקחים מקצועיים,
המונחים על ידי בעלי
מקצוע בתחום הפלילי

על שאלה זו השיבו 95 רשויות, ומתשובותיהן עולה כי ברובן המכריע הפקחים הסביבתיים אינם בעלי השכלה רלוונטית: כ-71% מהרשויות השיבו כי לאף לא אחד מהפקחים הסביבתיים יש השכלה גבוהה רלוונטית בתחום מדעי איכות הסביבה, כימיה, סביבה, גיאוגרפיה או חקלאות, או בעלי תעודת הנדסאי. רק כ-14.7% השיבו כי כל הפקחים הם בעלי התואר הנדרש. בדוח שלטון החוק ברשויות ניתנה המלצה כי משרד הפנים יבחן מול משרד האוצר אפשרות להעלאת שכר רוחבית לפקחים העוסקים באכיפה סביבתית, במטרה לעודד מועמדים בעלי השכלה מתאימה לאייש את תפקיד הפקחים הסביבתיים. הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא בחן וממילא גם לא קידם זאת מול משרד האוצר, למרות התחייבות משרד הפנים ליישם את המלצות הדוח.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי אם יש מקרים שבהם לאחר מועד זה התקבלו פקחים שאינם עומדים בדרישות הסף, האגף לבקרת ההון האנושי במשרד הפנים יבדוק זאת מול הרשויות האמורות. עוד כתב כי האגף היה שותף לקידום הסכם קיבוצי לבעלי תפקידים ביחידות ההנדסה ברשויות וביניהם גם לפקחים, אולם הוא לא ציין אם ההסכם חל על פקחים שאינם ביחידות ההנדסה והוא לא התייחס בתשובתו לסוגיית העלאת השכר הרוחבית שהומלץ עליה בדוח שלטון החוק.

4. הנחיה מקצועית

במסגרת עבודת צוות דוח התביעה הפלילית ציינו נציגי מפע"ם כי הם נתקלים בקושי בביצוע תפקידם, בגלל היעדר גורם מרכזי מקצועי-ארצי הנושא באחריות כוללת על נושאי הפיקוח והאכיפה הסביבתית ברשות המקומית ואשר, בין היתר, יגבש את פעילות ההדרכה. בדוח התביעה הפלילית גם צוין כי ניכר מחסור בהנחיה בשלב החקירה ובפיקוח על שלב זה, וכי נוכח מורכבות החקירה הפלילית ומשמעויותיה, היא חייבת להיעשות על ידי מפקחים מקצועיים, המונחים על ידי בעלי מקצוע בתחום הפלילי¹⁹⁴.

מן האמור לעיל ומתוצאות השאלון שלפיהן רובן המכריע של הרשויות המקומיות אינן מפעילות סמכויות חקירה ואמצעי אכיפה פליליים אחרים ובאופן כללי מתקשות באכיפה בהליך פלילי סביבתי, פעולות שהן מטבען מורכבות יותר ודורשות מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית, עולה כי הפעלת הסמכויות בתחום האכיפה שהוקנו לרשויות המקומיות בחוק לוקה בחסר.

כ-40% מהרשויות הכינו תוכניות עבודה באחת או יותר מהשנים 2013 עד 2017, ומתוכן 56% ציינו כי הרשות המקומית מאשרת אותן, אף שאין היא גורם סביבתי מקצועי. 28 מהרשויות (כ-17% מהרשויות שענו לשאלון) ענו כי אין לאחראי האכיפה הסביבתית ממונה מקצועי. שיעור זה גבוה יותר בקרב רשויות מקומיות קטנות, ועומד על כ-20%.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי גם כאשר קיימות תוכניות עבודה לאכיפה סביבתית ברשויות, לרוב הן אינן נבחנות על ידי גורם סביבתי מקצועי, וכי חלק לא מבוטל מהפקחים הסביבתיים פועלים ללא ממונה מקצועי.

חסמים נוספים ביישום חוק רשויות מקומיות

1. על פי סעיף 11 לחוק הרשויות המקומיות ייתכנו מצבים שבהם ניתן לטפל בעבירה באמצעות חקיקה ראשית או באמצעות חוק עזר. מדובר במצב של כפילות נורמטיבית, שבה חובות ואיסורים דומים או זהים קבועים הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה (חוקי עזר). במציאות כזו, אם האכיפה בעניינים של שני אנשים באותה רשות מקומית שעוברים אותה עבירה מתבצעת באמצעות חוקים שונים, התוצאה המשפטית תהיה לרוב שונה לכל אחד מהם.

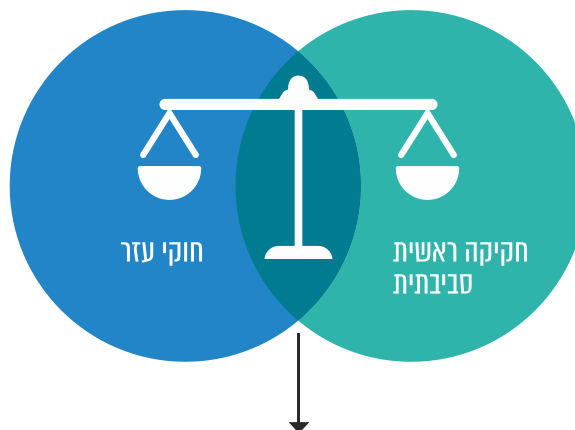
חוק רשויות מקומיות מנסה להתגבר על בעייתיות זו באמצעות קביעת כלל "ברירת מחדל" של מדרג בין החוקים, ולפיו "רשות מקומית גדולה לא תחיל חוק עזר הקובע עבירה שישחזתיה דומים ליסודות עבירה על חיקוק סביבה"¹⁹⁵. במקרה זה, הרשות המקומית תאכוף לפי החקיקה הראשית, בעיקר באמצעות כלים פליליים¹⁹⁶, והיא מנועה מלהחיל חוקי עזר בנושאים אלו. אולם לעיקרון זה יש חריג המתיר למועצה ברשות מקומית גדולה לקבוע שהרשות תחיל, בהסכמת היועץ המשפטי שלה, דווקא את הוראות חוק העזר המקביל לחיקוק ולא את הוראות החיקוק¹⁹⁷ (להלן - מנגנון סעיף 11), כמתואר בתרשים 12 להלן:

195 חוק רשויות מקומיות, סעיף 11(א).

196 אכיפה פלילית עשויה להיות הליך שיפוטי (באמצעות הגשת כתב אישום) או הליך בכלים מינהליים כמו קנס.

197 חוק רשויות מקומיות, סעיף 11(ב). גם רשות מקומית קטנה רשאית לעשות כן בהתאם להוראת סעיף 11(ג).

תרשים 12: היחס בין חקיקה ראשית וחוקי עזר סביבתיים לפי חוק רשויות מקומיות



**הכלל: חקיקה ראשית סביבתית גוברת
החריג (בהחלטת המועצה): חוקי העזר**

פרשנות משפטית בדבר היחס בין הסמכויות המוקנות לרשויות המקומיות לפי חוקי עזר ולפי חוק רשויות מקומיות קובעת כי בביצוע אכיפה סביבתית לפי חוק רשויות מקומיות, הרשויות מאבדות את סמכויותיהן המינהליות המוקנות להן מכוח חוקי העזר ונותרות עם סמכויות פליליות בלבד. חוק רשויות מקומיות מחייב אפוא את הרשויות המקומיות לבחור בין אכיפה של חוקי מדינה סביבתיים, בעיקר בכלים פליליים, לבין אכיפת חוקי עזר בכלים מינהליים.

היות שהרשויות המקומיות נרתעו מהאפשרות להיוותר ללא כלים מינהליים גמישים יחסית, העדיפו רובן להיוותר עם סמכויות מינהליות, ולכן פעלו לפי החריג שמתיר להן מנגנון סעיף 11 בחוק רשויות מקומיות, החליטו על אכיפה לפי חוקי עזר, ולא פעלו לפי חוק רשויות מקומיות. ואכן, מניתוח תשובות הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי נכון למועד סיום הביקורת כ-40% מהרשויות הגדולות (המחויבות באכיפה סביבתית) אוכפות רק חוקי עזר, וכ-27% מהן אוכפות חיקוקים בודדים (חיקוק אחד עד חמישה חיקוקים)¹⁹⁸; נתונים אלו ראויים לבחינה במסגרת הליך הערכה של יישום החוק שכן הם מצביעים על קִשָּׁל בכל הנוגע להשגת מטרת החוק ועל כך שהרשויות המקומיות ממעטות ליישם את חוק רשויות מקומיות.

198 רק שש רשויות מקומיות גדולות מאלו שענו על השאלון ציינו כי הן אוכפות את כל 19 החיקוקים שבתוספת לחוק רשויות מקומיות.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי עצם העובדה, שרשויות מקומיות מעדיפות להמשיך ולאכוף באמצעות חוקי עזר, בהתאם לסמכות שניתנה להן בדין (במנגנון סעיף 11), אינה יכולה להצביע על פעולה שלא כנדרש, אלא להפך. עוד כתב משרד הפנים כי הכרעת המחוקק, בדבר תחולת חוק רשויות מקומיות בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 11, עולה בקנה אחד עם האוטונומיה של הרשות המקומית להכריע כיצד לאכוף חיקוקים, לרבות סביבתיים בתחומה, בהתאם לרצון מועצת הרשות המקומית ותושביה ומתוך התחשבות במאפייניה הייחודיים של הרשות. משרד הפנים סבר עוד שהכרעה זו נעשתה מתוך הבנה כי לצד הטלת האחריות על הרשויות המקומיות במסגרת החוק, הרי שיש לסייגה ולא לחייב את הרשויות המקומיות להטיל את סמכותן בלא שעומדים לרשותן המשאבים הנדרשים לכך, שכן חקיקת החוק נעשתה בלא הקצאת משאבים לרשויות המקומיות על ידי המחוקק. עוד נכתב כי החוק העניק לרשויות המקומיות סמכות אכיפה מקבילה לזאת של המשטרה הירוקה, ועל כן "אין המדובר ביצירת השכבה הבסיסית של האכיפה אלא אך ברצון לבנות ולהוסיף שכבה נוספת תוך הבנייתה, כאמור, כסמכות שאינה חלה על כלל הרשויות המקומיות".

משרד הפנים סיכם את עמדתו כי "העובדה כי מרבית הרשויות המקומיות מיישמות את החוק על דרך של המשך השימוש בחוקי עזר ודאי שאינה משמיעה את היעדר יישומו של החוק, אלא משום יישום של החוק כפי שיצא תחת ידו של המחוקק... השאלה באיזה אופן נכון כי רשות מקומית תפעיל את שיקול דעתה בקביעת כלי האכיפה, אינה שאלה משפטית שעניינה בשאלות ובקשיים משפטיים, אלא שאלה שבמדיניות".

חוק רשויות מקומיות מטיל חובה על רשויות גדולות ומעניק רשות לרשויות קטנות לפעול בתחום שיפוטן לאכיפת חיקוקי הסביבה המנויים בו. מטרת החוק אפוא היא לקדם אכיפה סביבתית בכל הרשויות המקומיות, והחוק מעודד זאת גם על דרך ייעוד הקנסות לקופת הרשות המקומית. הכלל הקבוע במנגנון סעיף 11 קובע מדרג נורמטיבי גבוה יותר לחקיקה ראשית, והדבר עולה בקנה אחד עם מטרת החוק ועם האינטרס הציבורי הלאומי לקדם אכיפה סביבתית משמעותית יותר בשלטון המקומי, ואילו העדפת חוקי העזר מנוסחת כחריג המצריך הצעה של ראש הרשות והסכמת היועץ המשפטי שלה. החריג שבמנגנון סעיף 11 מנוסח בצמצום יחסי ונועד לאפשר גמישות מקום בו רשות מסוימת מעוניינת במקרה מסוים להחיל חוק עזר המקביל לחיקוק.



במבחן התוצאה
החריג הפך לכלל
וכמעט רוקן מתוך
את חוק רשויות
מקומיות. התוצאה
היא כי מרבית
הרשויות המקומיות
החריגו את עצמן
מתחולתו, באופן
מוחלט או מרוב.
הדבר אינו מתיישב
עם מטרתו של החוק
לקדם אכיפה
סביבתית עדכנית
ואחידה במדינת
ישראל

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במבחן התוצאה החריג שבמנגנון סעיף 11 (הקבוע בסעיף 11[ב]) הפך לכלל וכמעט רוקן מתוך את חוק רשויות מקומיות. התוצאה שנוצרה היא כי מרבית הרשויות המקומיות החריגו את עצמן מתחולתו, באופן מוחלט או מרוב. הדבר אינו מתיישב עם מטרתו העיקרית של החוק לקדם אכיפה סביבתית עדכנית ואחידה במדינת ישראל באמצעות רתימת הרשויות המקומיות לנושא.

מציאות זו אינה יכולה להיוותר ללא כל פעולה מצד הרשות המבצעת, ויש מקום שמשרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי, ובשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים, יבחנו בהקדם את הנושא. במסגרת בחינה זו עליהם לבדוק את השלכותיה של התנהלות הרשויות בהפעלת חוקי העזר במקום הוראות חוק הרשויות המקומיות ואם יש מקום לזום שינוי בחקיקה, אשר יצמצם את השימוש בחריג לחוק ויקדם פתרונות נדרשים נוספים. אם בחינה זו לא תיעשה בהקדם, הרי שנדרשת פעולה רגולטורית יזומה בהובלת משרד הפנים לבדיקת הגורמים לאי-יישומו של חוק רשויות מקומיות, לגיבוש פתרונות נדרשים לשינוי המצב בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים ליישומם, ולביצוע בקרה על התהליך.

בדבר טענת משרד הפנים כי יש לסייג את הטלת האחריות על הרשויות במסגרת חוק רשויות מקומיות כל עוד אינם עומדים לרשותן המשאבים הנדרשים לכך, ראוי שטענה כזו תעלה רק לאחר פנייה פרטנית בנושא לאגף התקציבים המבוססת על ניתוח עלויות פרטניות של יישום חוק רשויות מקומיות ועל בחינת מקורות תקציביים למימון.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נכתב כי במשרד המשפטים נערכת עבודת מטה בשיתוף יועצים משפטיים של משרדי ממשלה רלוונטיים ויועצים משפטיים של רשויות מקומיות, בעניין השאלה העקרונית מהו היחס בין חוקי עזר לבין חקיקה ראשית (חוקים מדינתיים). אולם עבודת המטה האמורה וההמלצות הצפויות בעקבותיה לא יכללו את המקרה של סעיף 11 לחוק רשויות מקומיות, מפני שסעיף זה הוא דוגמה לחוק המסדיר במפורש את היחס בין החקיקה המדינתית לבין היקפה של החקיקה המקומית ואת אופן אכיפתה.

2. במהלך השנים שבו ועלו חסמים משפטיים אשר הקשו לקדם את יישום חוק רשויות מקומיות:

א. בישראל פועלות 23 יחידות אזוריות לאיכות סביבה. כל יחידה כזו ממוקמת באחת הרשויות המקומיות ומספקת לרשויות סמוכות נוספות שירותים על פי הסכם עמן.

עד מועד סיום
הביקורת, אוגוסט
2018, לא צלחו
הניסיונות לקדם
הצעות חוק לתיקון
חוק רשויות מקומיות,
אשר יתמודד עם
קשיים משפטיים
ואחרים לגבי מערך
הפיקוח והאכיפה

הביקורת העלתה כי קיים קושי משפטי בעניין סמכותו של עובד ביחידה סביבתית אזורית לאכוף בשטחן של כל הרשויות השותפות ליחידה את החוק, ולא רק בשטח המוניציפלי שבו הוסמך עובד היחידה הסביבתית ובמקום שבו ממוקמת היחידה. כך למשל, יחידת הפיקוח ביחידה הסביבתית האזורית השרון, המעניקה שירותים סביבתיים לשבע רשויות מקומיות סמוכות, פורקה בשל קושי זה. עובדה זו מאלצת כל רשות הנעזרת בשירותיה של יחידה סביבתית אזורית להסמיך ולהכשיר בנפרד, ועבורה בלבד, פקחים בתחום מקצועי ומורכב, וחלקן חוזרות לאכוף חוקי עזר.

ב. בנושא הענישה שבצד העבירה, נוצר מצב שבו כיום שורר חוסר אחידות בהסדרי האכיפה לאותה עבירה - ברמה הארצית וברמה המקומית - והקנסות הקבועים בגין הפרה של אותה עבירה עלולים להיות שונים.

מצב זה יוצר חוסר אחידות באכיפה ופגיעה בשוויון, שכן עבירה אשר תיאכף לפי חוק עזר ברשות אחת תגרוור קנס מופחת, בעוד שאם אותה עבירה תיאכף לפי חוק ראשי ברשות אחרת, יוטל בגינה קנס גבוה יותר.

מנהלת היחידה להנחיית התובעים המוסמכים בידי היועמ"ש (להלן - היחידה להנחיית תובעים) כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי היחידה איתרה חסמים ביישום חוק הרשויות המקומיות ככל שהדבר נוגע ליישום ההנחיה על ידי התביעה. עם זאת, היחידה אינה עוסקת בהכשרת הפקחים, אשר הם החוליה הראשונה במערך האכיפה ובלעדיה אין בידי התובע לקיים הליך פלילי, וכי יישום חוק הרשויות המקומיות מציב אתגרים גם בתחום זה, בייחוד לנוכח המקצועיות הייחודית הנדרשת לצורך ביצוע פעולות פיקוח על פי דיני הג"ס.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא צלחו הניסיונות לקדם הצעות חוק לתיקון חוק רשויות מקומיות, אשר יתמודד עם קשיים משפטיים ואחרים לגבי מערך הפיקוח והאכיפה ולא הביאו לגיבוש הליכי חקיקה מתקדמים.

בתשובת המשרד להג"ס נכתב כי חוק רשויות מקומיות הוא חוק חשוב מאוד, והמשרד מעוניין ביישומו על ידי רשויות רבות. אולם המצב אינו כך, בין היתר, כי מערך אכיפה סביבתית מחייב מיומנות מקצועית באכיפה פלילית וכן מיומנויות נוספות בהיבט מקצועי-סביבתי. עוד נכתב כי לחלק ניכר מהרשויות המקומיות אין מיומנות בסיסית בביצוע אכיפה ברמה הנדרשת, וכי חוק רשויות מקומיות אינו יוצר תשתית ארגונית מספקת ליישומן ברשות המקומית. בתשובתו העלה

המשרד להג"ס שני קשיים נוספים בנושא חוק רשויות מקומיות: האחד, מתן פטור מיישום החוק לרשויות מתחת ל-20,000 תושבים; השני היעדר סנקציה על רשות מקומית בשל אי-יישום החוק. המשרד להג"ס סבור בהקשר זה כי ללא סנקציה, שתוטל על כל הרשויות שאינן מיישמות את חוק רשויות מקומיות ללא יוצא מהכלל, ייושם החוק חלקית בלבד.



ממצאי פרק זה מצביעים על כך שהדרך לקידום אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות ארוכה ורצופת קשיים. על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית המשרד הממונה על חוק רשויות מקומיות שעליו תוטל האחריות לקידום יישומו בקרב הרשויות. אם יחליטו שני המשרדים להעביר את חוק רשויות מקומיות לאחריות המשרד להג"ס, עליהם להביא בהקדם לתיקונו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כל עוד הוא ממונה על ביצוע הוראות חוק רשויות מקומיות, מוטלת עליו האחריות לפעול ליישומו בקרב הרשויות המקומיות: עליו להוביל, ללא דיחוי, הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של החוק, שבו יהיו שותפים גם משרד המשפטים והמשרד להג"ס. בהתאם למסקנות שאליהן יגיעו המשרדים, עליהם לגבש פתרונות משפטיים או אחרים הולמים. על משרד הפנים לפעול בהקדם ליישום המלא של פתרונות אלה, בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד המשפטים.

למשרד להג"ס יוער כי ראוי שבמסגרת גיבוש מדיניות אכיפה משרדית הוא יבהיר באופן סדור ופומבי גם את חלוקת האחריות בענייני אכיפה בינו ובין הרשויות המקומיות, כפי שנעשה בתחום האכיפה של דיני התכנון והבנייה¹⁹⁹; במידת הצורך עליו גם לערב את משרד המשפטים שיסייע בכך.

199 תחומי האחריות באכיפה של דיני התכנון והבנייה מוגדרים בשני מסמכים עיקריים: מסמך "מדיניות אכיפת התכנון והבניה - היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה" (ממרץ 2016); הנחיית יועמ"ש מס' 4.1101 בנושא "הפעלת סמכות אכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" (אפריל, 2013). אלו מבוססים על עקרונות שנקבעו בפסיקת בג"ץ.

לנוכח הנתונים שהועלו בשאלון בדבר יישום חסר של אכיפה סביבתית בקרב רשויות מקומיות קטנות בהשוואה לרשויות גדולות, לא מן הנמנע כי הן מתקשות יותר באכיפה סביבתית, שהיא מטבעה מקצועית ודורשת מיומנויות ומשאבי כוח אדם גבוהים בהשוואה לגודלן. כדי לשנות מצב בעייתי זה, יש מקום שמשרד הפנים, בשיתוף המשרד להג"ס, יבחנו אם נכון לגבש מודל יישום אפקטיבי יותר עבור הרשויות המקומיות, למשל באמצעות אכיפה שיתופית המתבצעת על ידי כמה רשויות קטנות יחד²⁰⁰, יבנה תמריצים לכך ויקדם באופן מעשי את המהלך בקרב הרשויות המקומיות. מודל אכיפה שיתופי יצמצם את תשומות האכיפה הנדרשות מכל רשות בתחום מקצועי זה, ויסייע להן במימון הנדרש להכשרת מפקחים בתחומים המורכבים של הגנת הסביבה המורכבים יותר ובהפעלת מכלול סמכויותיהם בנושא.

משרד הפנים כתב בתשובתו כי בשנת 2016 הוא פעל לתיקון חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 לשם קביעת הוראות בדבר הקמת איגודי ערים מסוג אשכול, במטרה לאפשר לרשויות מקומיות הרוצות בכך להתאגד לצורך הקמת מנגנון אחד. מנגנון כזה עשוי לייעל את התנהלותן הכלכלית של הרשויות המקומיות וישפר את רמת השירותים הניתנים לתושביהן, בזכות ניצול יתרון הגודל שבאיגום משאבי הרשויות. בהמשך לעבודה משותפת של משרד הפנים והמשרד להג"ס פורסם בדצמבר 2018 ברשומות צו איגודי ערים (אשכול רשויות נגב מזרחי), התשע"ט-2018, אשר נועד בין היתר להסמיך את האשכול לפעול בתחום פיקוח ואכיפה של הדינים הסביבתיים בהתאם לדינים הנוגעים לכך בתחומי הרשויות המקומיות המפורטות בתוספת השנייה לצו. לשם ביצוע תפקידיו אלה, יהיו לאשכול כל הסמכויות של אותן רשויות.

חוק רשויות מקומיות הקנה לרשויות המקומיות סמכויות אכיפה חשובות המחייבות גיבוש ויישום מדיניות אכיפה מקומית. לנוכח הממצאים שעלו בפרק זה וכדי לקדם את המשילות ברמות המוניציפלית והלאומית, יש מקום שמשרד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף המשרד להג"ס, יבחנו לחיוב את האפשרות להוביל מהלך להכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית ברשויות המקומיות, בדומה למדריך מדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה שגיבשו. על משרד הפנים גם לקיים בקרה על יישום מדריך המדיניות העתידי בקרב הרשויות, תוך כדי הטמעת השינוי בתפיסת תפקידו של הפקח הסביבתי, בתהליכי עבודתו ובסמכויותיו; גיבוש מדיניות אכיפה; הכנת תוכניות אכיפה וקביעת סדר עדיפויות לביצוע משימות; קיום ממשקים עם גורמים נוספים; ובחינת האפקטיביות של פעולות האכיפה.

200 אכיפה שיתופית יכולה להתקיים בכמה מסגרות. למשל, איגוד ערים סביבתי שהוגדר לצורך כך, כחלק מתהליך אשכול שמקדם משרד הפנים או באופן אוטונומי אחר. המלצה דומה עלתה כאמור במסגרת דוח שלטון החוק ברשויות.

מנהלת היחידה להנחיית תובעים כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי היא מייחסת חשיבות לקידום מדיניות אכיפה סביבתית מול הרשויות המקומיות ומול משרדי הממשלה, בכפוף להתקדמות עבודת היחידה ולהיקף כוח האדם שייקלט בה. עוד כתבה כי גיבוש מדיניות אכיפה בתחומים הנתונים לאחריותם של גופי אכיפה מקבילים "יחייב ביתר שאת גיבושה של מדיניות אכיפה מתואמת ומושכלת... מדיניות האכיפה תתייחס לכלל השחקנים המעורבים בתהליך האכיפה - גורמי פיקוח ותביעה גם יחד".

סיכום

מדינת ישראל היא מדינה מפותחת, המאופיינת בנתוני צריכה גבוהים, בשטח גיאוגרפי קטן, בשיעור גבוה של גידול אוכלוסין ובתעשייה מזהמת. נתונים אלו מגבירים את הסיכונים ואת האתגרים הסביבתיים שעומם מתמודדת ישראל, ומחייבים הובלה ויישום של מדיניות שתתמודד עימם. מערך אכיפה יעיל של דיני הג"ס מהווה נדבך חשוב והכרחי ביישום מדיניות סביבתית שאמורה להביא לצמצום הסיכונים והנזקים הסביבתיים. אכיפה סביבתית בישראל מתבצעת על ידי גורמי אכיפה שונים שהוסמכו לכך על פי חוק, ובהם המשרד להג"ס והרשויות המקומיות. אכיפה זו נמצאת בליבת האחריות של המשרד להג"ס, ופעילותו בעניין זה מתבצעת הן באמצעות מחוזותיו והן באמצעות יחידות המטה שלו ויחידותיו הארציות, כגון המשטרה הירוקה.

הביקורת בנושא זה העלתה כמה ליקויים יסודיים בפעילות האכיפה המינהלית והפעילית של המשרד להג"ס: המשרד לא קבע תורת אכיפה או מדיניות אכיפה סדורות הכוללות אמות מידה וסדרי עדיפויות לאכיפה; המשרד אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו בתחום האכיפה ואינו מגדיר מדדי תוצאה. במחוזות נמצא כי קשרי עבודה שוטפים של הצוותים במחוזות עם מפוקחים בשלב הרגולטורי, מקשה עליהם לעבור למצב של אכיפה ויחסים לעומתיים עימם, ולעיתים המחוזות נרתעים מלקיים פעולות אכיפה נגד מפעלים חזקים. אף על פי כן, פעילות הפיקוח והאכיפה של מחוזות המשרד לא הופרדה מפעילותם הרגולטורית; המחוזות גם מתקשים לגבש תשתית ראייתית בתיקים סביבתיים בלוחות זמנים אפקטיביים. במשטרה הירוקה, מערך המפקחים לא התמקצע דיו. מצב זה מגביל את יכולתה המקצועית של המשטרה הירוקה להתמודד עם תיקים מורכבים המחייבים ידע מדעי, משמר את תלותה המקצועית במחוזות, ומוביל אותה להתמקד בתיקים פחות מורכבים מדעית, כמו תיקי ניקיון ופסולת. הקמת מערך מודיעין במשטרה הירוקה עודנה בקו הזינוק ומערך החקירות הוקם חלקית בלבד.

אחד הכשלים הבולטים בפעילות האכיפה של המשרד הוא מיעוט האכיפה הפעילית והסתפקות בהסדרת המפגע ובאכיפה מינהלית מוגבלת, ולפיכך הסיכוי שגורם מזהם ייענש בחומרה הוא נמוך. נוסף על כך, הגברת פעולות הפיקוח הובילה לתפקוד משרדי בלתי מאוזן, שלפיו המערך האכיפתי, המאופיין כאמור בחולשות, מתקשה לממש פעולות אכיפה למול הממצאים הרבים שעלו מפיקוח מוגבר זה ואשר מחייבים אכיפה. כל אלו פוגעים בהרתעה נגד מעוולים סביבתיים, מעביר לציבור מסר שלילי ולפיו הפוגע בסביבה, ככל שיאותר, אינו נושא כראוי בתוצאות מעשיו דבר המגביר את הכדאיות שבזיהום. הנהלת המשרד להג"ס מודעת זה שנים לחולשות מערך האכיפה, ואף שבשנת 2013 הזדמנה למשרד שעת כושר לערוך שינויים נדרשים במערך זה היא הוחמצה, כשתחומי אחריות אחרים שעליהם הוא מופקד, כמו רגולציה ופיקוח, קודמו, בעוד שתחום האכיפה נדחק ונותר מאחור.



כדי לאפשר את השגת היעדים בתחום חשוב זה והתמודדות עם האתגרים הסביבתיים חיוני כי יתקיים שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה הסביבתית, וכן בין משרדי הג"ס, הפנים, המשפטים והאוצר, וכי הם ייתנו עדיפות גבוהה לטיפול בנושא האכיפה סביבתית, ויפה שעה אחת קודם

בביקורת על פעילות האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות הועלו ליקויים וחסמים המכשילים את יישומן של הוראות חוק רשויות מקומיות, ובהם בעיקר: היעדר גורם מתכלל ומשיכת ידיו של משרד הפנים מהאחריות ליישום של חוק זה; פגיעה באי-תלותו של מערך הפיקוח והאכיפה הפלילית ברשויות; קשיים משפטיים הנוגעים ליחס בין חקיקה סביבתית ראשית לבין חוקי עזר ולחלוקת סמכויות האכיפה בין הרשויות, אשר הביאה רשויות מקומיות רבות להימנע מאכיפה לפי חוק רשויות מקומיות ולהעדיף אכיפת חוקי עזר המקנים סמכויות ענישה קלות יותר; וכישורי פקחים דלים לנוכח מורכבות התחום הסביבתי.

כדי לשכלל את הטיפול הציבורי באכיפה סביבתית על המשרד להג"ס, שנושא חשוב זה נמצא כאמור בליבת אחריותו, לקדם ללא דיחוי מהלכים משמעותיים לתיקון הליקויים שעלו בביקורת זו, לרבות גיבוש תורת אכיפה משרדית אשר תיתן מענה לבעיות הקיימות; לשפר את תהליכי עבודת גופי האכיפה במשרד; ולקדם את האכיפה המינהלית והפלילית. על המשרד גם לקיים בקרה שוטפת על הטמעת עקרונות העבודה שבתורת האכיפה - במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד הרלוונטיות - וכן לקיים הליך סדור של הפקת לקחים כדי לטייב ככל האפשר את הליכי עבודתו בנושא חשוב זה.

בעניין האכיפה הסביבתית הנעשית על ידי הרשויות המקומיות נדרשת פעולה נמרצת בהובלת משרד הפנים ובשיתוף משרד המשפטים והמשרד להג"ס: על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית האחריות ליישום חוק רשויות מקומיות בנושא; על משרד המשפטים להוביל ללא דיחוי הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות, שבו יהיו שותפים גם משרד הפנים והמשרד להג"ס, ולגבש פתרונות משפטיים הולמים אשר ייושמו על ידי משרד הפנים; ועל המשרד להג"ס להבהיר באופן סדור ופומבי את חלוקת האחריות בענייני אכיפה סביבתית בינו לבין הרשויות המקומיות. יש מקום לכך שהמשרדים האמורים גם יזמו ויובילו הכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית אשר יסייע לרשויות המקומיות בביצוע תפקידן בנושא, ולנקוט את הפעולות הדרושות להטמעתו וליישומו בשטח.

דיני הג"ס מטילים על המשרד להג"ס ועל הרשויות המקומיות אחריות לאכיפה סביבתית בישראל, אולם התנהלותם לאורך השנים מקשה, ולעיתים מכשילה, את יישומו של מערך החקיקה הסביבתית בישראל, ומביאה לפגיעה ניכרת במשילות בתחום ההגנה על הסביבה. שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה הסביבתית השונים, וכן בין משרדי הג"ס, הפנים, המשפטים והאוצר, יחד עם מתן עדיפות גבוהה מצידם לטיפול בנושא האכיפה סביבתית - חיוניים מאוד להשגת היעדים בתחום חשוב זה ולהתמודדות ראויה עם האתגרים הסביבתיים לסוגיהם שעמם מתמודדת המדינה, ויפה שעה אחת קודם.

