

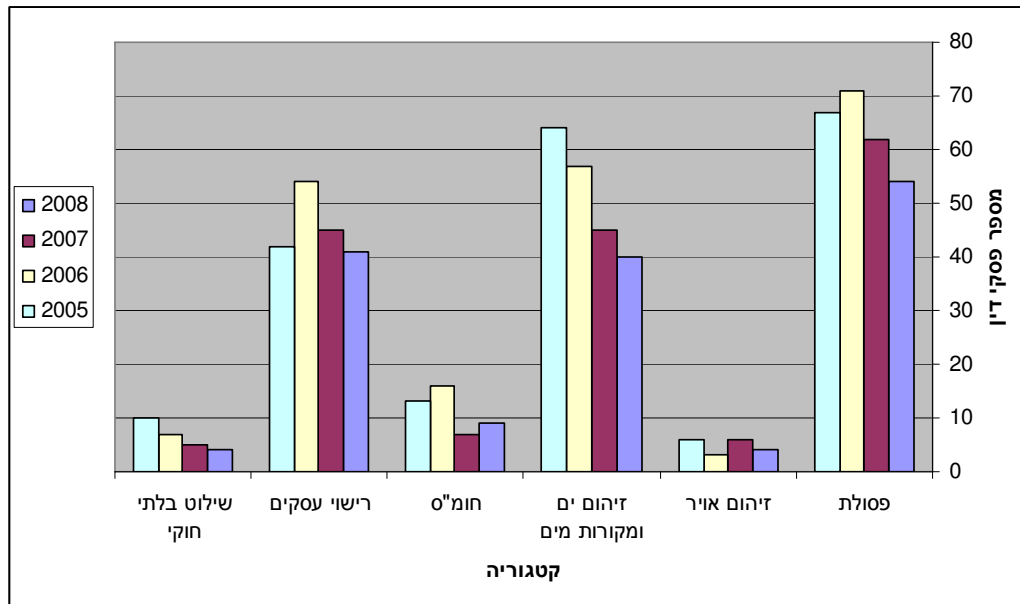


## דו"ח אכיפה 2008:

### נתוני המשרד להגנת הסביבה מצביעים על כשל אכיפה מתמשך בתחום

#### העבריינות הסביבתית

#### א. מגמת ירידה בהרשעה בעבירות סביבתיות



ניתוח הנתונים המופיעים באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה אודות פסקי הדין שניתנו בתיקי אכיפה בהם היה המשרד מעורב מראה כי חלה ירידה מדאיגה בהיקף האכיפה של המשרד, אשר היה מצומצם מלכתחילה.

כך, באתר המשרד מופיעים 142 פסקי דין שניתנו בשנת 2005, מתוכם 120 הרשעות, ו-125 פסקי דין שניתנו בשנת 2006, מתוכם 110 הרשעות. בשנת 2007 מופיעים באתר 92 פסקי דין משנת 2007, מתוכם 79 הרשעות, ובשנת 2008 מופיעים באתר המשרד 92 פסקי דין, מתוכם 81 הרשעות.<sup>1</sup> הנתונים שהובאו לעיל מצביעים על מגמת ירידה או למצער קיפאון בהרשעות בתחום העבריינות הסביבתית על-ידי גורמי האכיפה של המשרד.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> למען שלמות התמונה, יצוין כי דו"ח הפעילות של הלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2008 מציין כי בשנת 2008 נתנו 75 פסקי דין, מתוכם 73 שהסתיימו בהרשעה או באשם ללא הרשעה (עמוד 10 לדו"ח). הנתונים המובאים בדו"ח זה מבוססים על ספירה פרטנית של פסקי הדין המופיעים באתר המשרד.

<sup>2</sup> יצוין כי הנתונים המובאים בגרף הקטגוריות שלעיל אינם מייצגים את המספר הכולל של פסקי דין שניתנו אלא אך חתך נושאי בתחומים סביבתיים שונים. כך, פסק דין אחד יכול להימנות במסגרת מספר קטגוריות, למשל: במקרה של אתר פסולת הפועל ללא רישיון, פסק הדין יקושר לקטגוריות של פסולת ורישוי עסקים.



אגודה ישראלית להגנת הסביבה

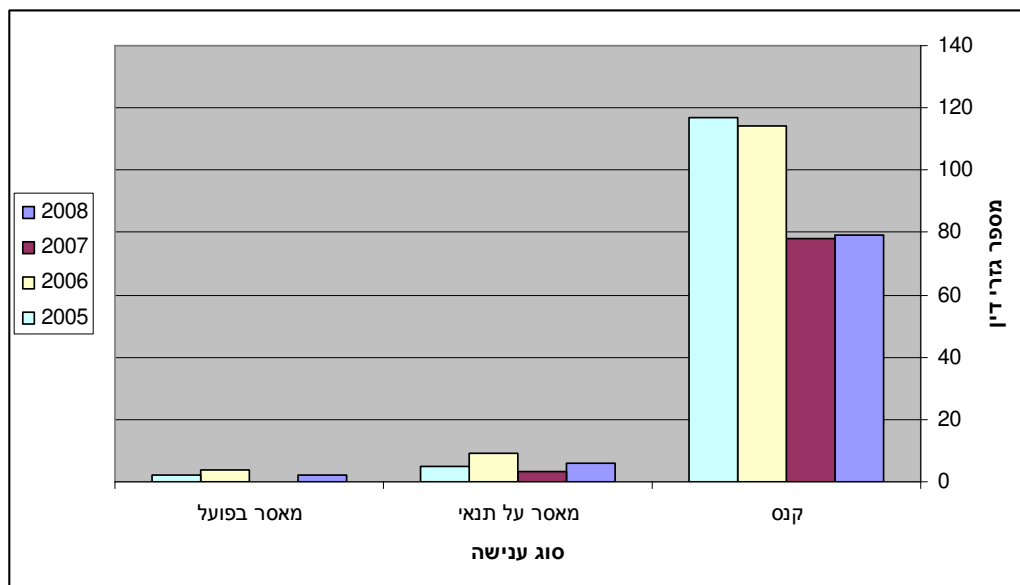
למען הסר ספק, יובהר כי גם כאשר מופיעים בנתוני המשרד "הרשעות", הרי שברוב המקרים של המקרים לא מדובר בהרשעות נגד מפגעים סביבתיים "כבדים". כך לדוגמא, תחת נתוני ההרשעה כביכול של המשרד, ישנם פסקי דין רבים הנוגעים להליכים שנוהלו נגד נהגי כלי רכב מזהמים שבחרו בברירת משפט במקום קנס, בעלי עסקים קטנים וכיו"ב. על אף שאין לזלזל בחשיבות האכיפה גם בתחומים אלו, הרי שברור שהמשימה והאחריות העיקרית המוטלת על המשרד היא דווקא בהרתעה ובפיקוח על המזהמים הכבדים.

### **ב. מאסר בפועל? לא בתחום העבריינות הסביבתית**

גם נתוני הענישה העולים מאתר משרד הגנת הסביבה מדאיגים: מבחינת גזרי הדין שניתנו במקרים בהם הנאשמים הורשעו (הן במסגרת עסקות טיעון והן שלא במסגרת עסקות טיעון) עולה כי למרות שהחקיקה הסביבתית קובעת עונשי מאסר בפועל, הרי שבארבע השנים האחרונות נגזר מאסר בפועל ב-8 מקרים בלבד.

### **בשנת 2007 לא נגזר מאסר בפועל באף הליך פלילי בתחום העבריינות הסביבתית ובשנת 2008 נגזרו שני מאסרים בפועל, אשר בוצעו בסופו של יום על דרך של עבודות שירות במהלך חודשים בודדים.**

גם עונשי מאסר על תנאי כמעט ואינם נפסקים בתיקים שמנהל המשרד להגנת הסביבה: בארבע השנים האחרונות נפסק מאסר על תנאי ב-23 מקרים בלבד.



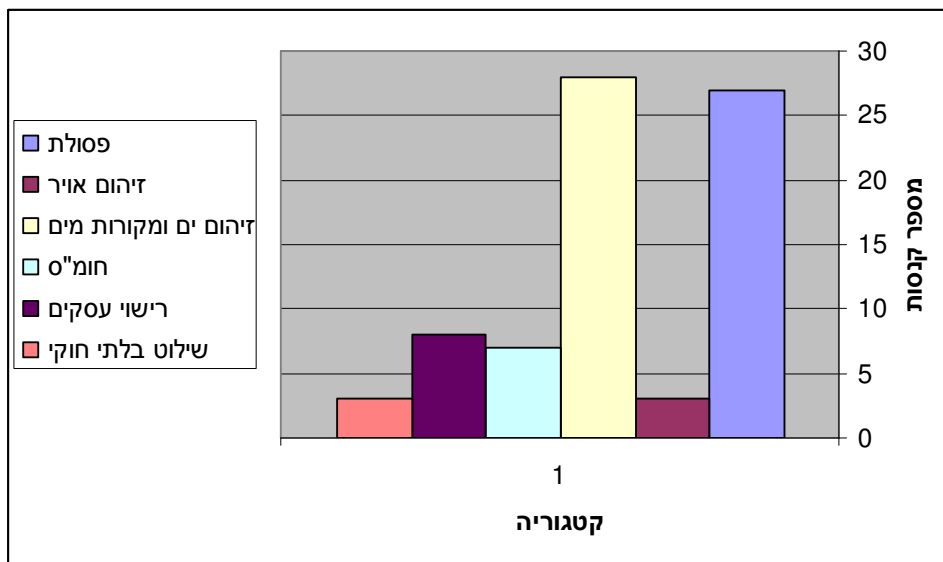
**ג. ניתוח כלכלי בנושא גביית קנסות – בפועל, נגבים אחוזים זעומים מהקנסות**

**שמוטלים על ידי בתי המשפט והמשרד**

ניתוח הקנסות שהוטלו בפסקי הדין המצויים באתר המשרד להגנת הסביבה מעלה כי הוטלו 76 קנסות, אשר רק 7 מהן חצו את רף ה-350,000 ₪, והוטלו לרוב על תעשיות. זאת ועוד, רק 26 מתוך סך הקנסות שהוטלו מצויים בתחום של מאות אלפי שקלים. שאר הקנסות נעים בתחומים שבין 3,000 ל-95,000 ₪ לכל היותר.

נתון מעניין לציון הוא שבפסק הדין שהוגדר על ידי היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה כפסק הדין החשוב של השנה (מ"י נ' ליאת עזרון בדבר במות עץ שנבנו על הטיילת בנהרייה ע"י מסעדות סמוכות<sup>3</sup>), ניתן קנס זעום ביותר של 10,000 ₪.

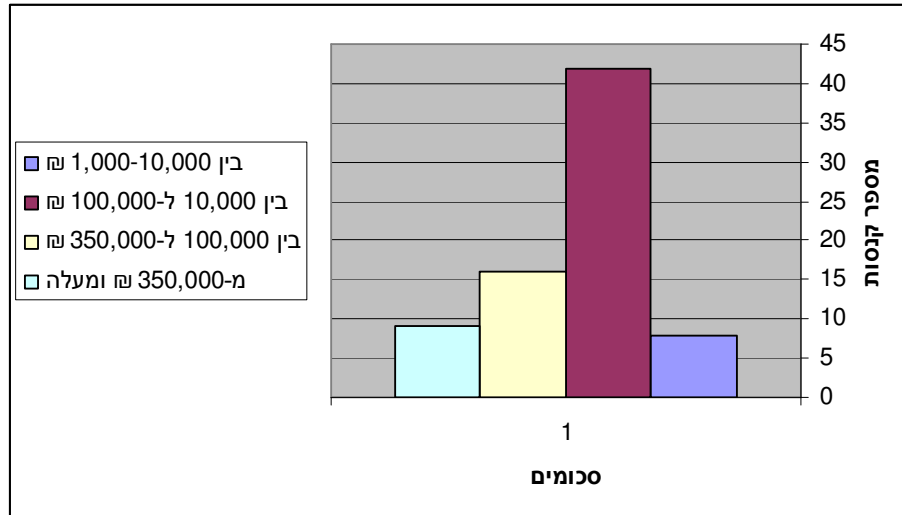
בגרף שלהלן ניתן לראות את חלוקת הקנסות עפ"י קטגוריה<sup>4</sup>:



<sup>3</sup> עיתון "The Marker" מיום ה-22.4.09.

<sup>4</sup> החלוקה לקטגוריות כאן נעשתה באמצעות ספירה ידנית של פסקי הדין באתר המשרד להגנת הסביבה וחלוקתם לקטגוריות בדגש על הקטגוריות הסביבתיות "המובהקות" היותר והנזקים הסביבתיים שנגרמו בכל פסק דין (כך למשל, פחות פסקי דין סווגו כפסקי דין העוסקים ברישוי עסקים בלבד).

בגרף הבא ניתן לראות את מס' הקנסות המוטלים בקטגוריות שונות של סכומים:



זאת ועוד, מדו"ח מבקר המדינה 58 עולה כי רק 22% מהקנסות שהוטלו בבית המשפט ומיועדים לתשלום לקרן לשמירת הניקיון, אכן שולמו לקרן. 64% מהחייבים כלל לא שילמו את הקנס שפסק בית המשפט, והקרן מצידה לא פעלה לגביית הקנסות שלא שולמו. לא למותר לציין כי דו"ח המבקר מציין עוד כי גם קנסות המוטלים על ידי המשרד להגנת הסביבה עצמו נגבים בשיעורים זעומים במיוחד. כך, בין השנים 2002-2006 שולמו 32%-40% מסכומי הקנסות שהוטלו, ובממוצע שולמו רק 36%. הדו"ח מצביע על כך שהתופעה נובעת משיעור גבייה נמוך ואי-שיגור דרישה חוזרת לתשלום הקנס לשם מניעת התיישנותו – נוהגים הרווחים במשרד להגנת הסביבה מזה שנים ארוכות.

#### **ד. הרעה החולה של הסדרי הטיעון גם בתחום העבריינות הסביבתית – מתן**

#### **פטורים לנושאי משרה בתאגידים וברשויות מקומיות מאחריות פלילית לזיהום לו**

##### **גרמו**

במקרים רבים מאמץ בית המשפט הסדרי טיעון שנכרתים בין המדינה לבין עברייני סביבה, אשר במסגרתם לעתים קרובות מושתים קנסות נמוכים ולא אפקטיביים על הנאשמים, ולעתים קרובות נמחקים נושאי משרות מכתב האישום.

בעניין זה, אי הטלת אחריות אישית על נושאי משרות בתאגיד פוגעת פגיעה חמורה וקשה בהרתעה, באשר היא מעניקה מעין חסינות אישית לנושאי המשרה בתאגיד בכך שהיא מאפשרת להם להסתתר מאחורי הישות המשפטית הנפרדת של החברה במקרה בו ננקטים הליכים פליליים כנגד החברה.



בנוסף, ברי כי אכיפה יעילה וצודקת הינה אכיפה המופעלת כנגד מי שאחראי על ביצוע העבירה וכנגד מי שיכול להשפיע ולמנוע בצורה הטובה ביותר את הישנותה של העבירה בעתיד. על כן, אכיפה יעילה וצודקת, כשמדובר בתאגיד, משמעה הטלת אחריות משותפת, הן על החברה או התאגיד והן על נושאי המשרה הבכירים בהם, האחראים לפעילות המזהמת.

הסדרי הטיעון המופיעים באתר המשרד, מצביעים על כך שהיבט הרתעתי ועונשי זה נפקד מהסדרי הטיעון. כך, בשנת 2008 מתוך 81 הרשעות, **13 תיקים הסתיימו בהסדרי טיעון, אשר התוצאה של שבעה מהם היתה מתן פטור לנושאי משרה בתאגידים וברשויות מקומיות מנשיאה באחריות למפגעים הסביבתיים להם גרמו.**

### **ה. זיהום אויר מתעשייה – מקרה מבחן להעדר אכיפה ושקיפות סביבתית**

מקרה מבחן מדאיג אשר ממחיש את העדר האכיפה הסביבתית בישראל, הינו נושא מדיניות העדר האכיפה של המשרד להגנת הסביבה בנושא זיהום האוויר מתעשייה.

כך, על פי הנתונים באתר המשרד, בארבע השנים האחרונות ניתנו שמונה פסקי דין בלבד בגין זיהום אויר מתעשייה בכתבי אישום שהגיש המשרד. מנגד, באתר המשרד להגנת הסביבה ישנם נתונים על מפעלים רבים אשר חורגים מתקני הפליטה המותרים להם ובכך עוברים על החוק, כאשר לעתים קרובות מדובר בחריגות חוזרות ונשנות שמגיעות אף לעשרות אלפי אחוזי חריגה מהתקן המותר, וכן לעתים קרובות מדובר בחריגות רבות וחוזרות ונשנות במתקנים שונים באותו מפעל.

כך למשל, בשנת 2005 חרגו 16 מתוך 29 מפעלים שנבדקו (כ-55%), ובשנת 2006 – חרגו 22 מתוך 48 (כ-46%). ברוב המפעלים שחורגים, לא מדובר בחריגה מקרית בבדיקה אחת, אלא בחריגות חוזרות ונשנות במתקנים שונים בתוך אותו מפעל.

### **ו. סיכום**

מהאמור לעיל עולה כי קיים כשל אכיפה מתמשך בתחום העבריינות הסביבתית, אשר מתבטא במיעוט הרשעות בתחום, בהרשעות כנגד מזהמים קטנים באופן יחסי, בריבוי הסדרי טיעון אשר תוצאתם בחלק המכריע של המקרים הינה פטור מאחריות פלילית לנושאי המשרה בגוף המזהם ומספר מזערי של עונשי מאסר בפועל. כשל האכיפה אינו נובע ברוב המקרים מהעדרן של סמכויות אישום וענישה אפקטיביות בחקיקה, אלא מאי עשיית שימוש בכלים שהחקיקה מעמידה לרשות גופי התביעה והרשות השופטת.



דו"ח מבקר המדינה 58 התייחס אף הוא לכשל אכיפה זה בציינו, בין היתר, כי פרק הזמן הממוצע להגשת כתב אישום כנגד עברייני הסביבה, הינו בממוצע שנתיים מיום מועד ביצוע העבירה. התמשכות משך זמן הטיפול בתביעות, יוצרת התיישנות של חלק מהעבירות אשר תוצאתה אי הגשת כתבי אישום גם במקרים בהם סבורה המחלקה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה כי יש מקום לניהול הליך פלילי כנגד העברייני הסביבתי.

בעניין זה, אחת מהסיבות העיקריות לכשל האכיפה בתחום העבריינות הסביבתית עליו הצביעו הנתונים שפורטו לעיל, הינה כי תיקי התביעה של המשרד להגנת הסביבה מטופלים כיום על ידי תובעים חיצוניים מחוץ לשירות הציבורי אשר מוסמכים על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם להוראת סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

המשמעות של מינוי תובעים חיצוניים מן השוק הפרטי על מנת לנהל את תיקי התביעה הפלילית של המשרד להגנת הסביבה, הינה כי אין כיום במדינת ישראל גוף תביעה מקצועי בעל מומחיות, ניסיון מוסדי ואישי, הפועל תחת קורת גג אחת כנגד העבריינות הסביבתית.

"אדם, טבע ודין" קוראת לאכיפה סביבתית אפקטיבית, בעלת שיניים, הכוללת:

- א. שקיפות בנתוני המשרד לאיכות הסביבה ביחס להפרות החוק של המזהמים השונים ואמצעי האכיפה בהם נוקט המשרד בנושא זה באופן נגיש ונהיר לציבור;
- ב. הגברת האכיפה בתחום הגשת כתבי אישום;
- ג. החמרת הענישה הן ביחס לגובה הקנסות המוטלים והן ביחס לנושא הטלת אחריות אישית על נושאי משרה;
- ד. הקניית כלים אפקטיביים בידי הרשויות לצורך מניעת המפגע הסביבתי עוד טרם התהוותו;
- ה. הקניית כלים אפקטיביים בידי הרשויות לצורך אכיפת פסקי הדין הניתנים כנגד הגורמים המפגעים;
- ו. הפסקת הפרטת האכיפה הסביבתית והקמת גוף פרקליטותי מתמחה לטיפול בעבריינות סביבתית, ובכלל זה כנגד מזהמים כבדים.