

## 2011 – תחיקת חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה)

מאת: קצין משפטים גילעד כהן, תובע צבאי בפרקליטות עריקים, התביעה הצבאית

"רבותי חברי הכנסת, אני חושב שזו הפעם הראשונה שמחוקקים חוק שבעצם מאפשר בתוך מערכת הביטחון לשמור על סביבה ירוקה מצד אחד, ומצד שני – לדאוג לכך שמערכת הביטחון לא תיפגע". כך חתם חבר הכנסת דוד אזולאי, יושב-ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה, את מהלך תחיקתו של חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011, זמן קצר לפני אישורו בקריאה שנייה ושלישית בכנסת. קציני מחלקת הייעוץ והחקיקה של פרקליטות הצבאית ליוו את תהליך החקיקה וסייעו באיזון בין האינטרס הציבורי לשמירה על איכות הסביבה ובין צורכי הביטחון.

### רקע עובדתי

בעשורים האחרונים מקדישה מדינת ישראל קשב ומשאבים הולכים וגדלים להגנת הסביבה, בין היתר בהקמתן של רשויות ובהקמתם של גופים ייעודיים שעוסקים בשמירה על הסביבה וקידום חקיקה סביבתית.

צה"ל, כארגון הממשלתי הגדול המדינה, הוא בעל השפעה ניכרת על הסביבה: הוא מייצר פסולת, עושה שימוש בחומרים מסוכנים ומשפיע על הסביבה במגוון דרכים ופעולות המחוברות בטבורן לפעילות הצבאית.

בשנת 2001, נערכה ונשלמה עבודת מטה לכתיבת נוהל משותף לאכיפה סביבתית בין צה"ל ובין המשרד להגנת הסביבה. הנוהל גובש בהובלת גורמים משפטיים, ונועד להבטיח תיאום טוב יותר בין גורמי האכיפה, בצה"ל ובמשרד להגנת הסביבה.

הנוהל נכתב לאור ההפרדה הקיימת בין מערכות האכיפה האזרחיות ומערכות האכיפה הצבאיות, לאור השיקולים המיוחדים שמאפיינים את מערכת הביטחון ואת צה"ל במיוחד, ביניהם דחיפות מבצעית, סיווג ביטחוני והגנתם של סודות ביטחוניים, ונוכח הצורך במיוחד לשמור על הרציפות התפקודית בעשייה הביטחונית והצבאית.

מאז גובש הנוהל, התרחשו שני תהליכים מקבילים:

האחד – פיתוחה של חקיקה סביבתית חדשה, נרחבת ומתקדמת, המבוססת על שילובם של כלים רבים שתכליתם הבטחת הציות לדין הסביבתי. בתוך כך ניתן להזכיר את חוק הקרינה הבלתי-מייננת, התשס"ח-2006 וחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. חקיקה זו הצטרפה לסדרת חוקים קודמים, כאשר בכל חוק גובש מודל אחר לאכיפה סביבתית. לעיתים ניתנו בידי פקחי המשרד להגנת הסביבה סמכויות נרחבות, ולעיתים סמכותם עוגנה בחוק בהוראות מצומצמות או מעורפלות הנתונות לפרשנות.

השני – בעשור שחלף מאז גובש הנוהל, פורסמו דוחות של מבקר המדינה הנוגעים לטיפול של מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה, שהצביעו על ליקויים שונים, לרבות ליקויים באכיפה הסביבתית, ובתוך כך הצביעו על מחלוקות בין המשרד להגנת הסביבה ובין צה"ל בקשר ליישום הנוהל הבין-משרדי, שנכתב בשנת 2001.

כך למשל, בשנת 2008 נפתח אחד ממכתביה של היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה בתלונה על כך שבחלק מן המקרים, פקחי המשרד להגנת הסביבה אינם זוכים לשיתוף פעולה מצה"ל:

יב' חשוון, התשס"ט  
10 נובמבר, 2008

אל: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

**הנדון: אכיפת דיני הסביבה על צה"ל**

בהמשך לדיון בנושא בראשותך ביום 5.11.08, ביקשת להעלות על הכתב את עיקרי טענותינו כנגד המצב הקיים והנוהל הקיים בנושא שבנדון. לחלן עיקרי הדברים:

1. לדברי מפקד המשטרה חירוקה אין נותנים למפקחי המשטרה חירוקה להיכנס למחנות צה"ל, על אף שבידיהם תעודות המאפשרות זאת להלכה אך לא למעשה. סעיף זה רלבנטי למשטרה חירוקה ואינה רלבנטי לאגף ים וחופים, שכן עם חיל הים (בסיסים ומטה) הגיעו להסדרים ונהלים משביעי רצון.
2. לדברי מפקד המשטרה חירוקה הודעות המשרד הנמסרות על פי הנוהל לגורמי צה"ל אינן זוכות למענה או לכל התייחסות אחרת. גם סעיף זה אינו רלבנטי לאגף ים וחופים, אלא רק למשטרה חירוקה.

ראשית המכתב, מיום 10 בנובמבר 2008

### הליכי החקיקה

על רקע ההתפתחויות האמורות – פיתוחה המואץ של החקיקה הסביבתית והקשיים שהתעוררו בקשר לאכיפה סביבתית בכלל, ובמערכת הביטחון בפרט, הוגשו מספר הצעות חקיקה פרטיות בנושא סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד להגנת הסביבה, ובהמשך חלקן אומצו, כהצעות חוק ממשלתיות.

בכל הנוגע לסמכויות האכיפה הכלליות, הצעת חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), גובשה וזכתה לתמיכה מצד מרבית משרדי הממשלה, ואולם, הרצון להחיל את ההסדרים גם על מערכת הביטחון, עורר קשיים ביחס לאיזון הראוי בין ההגנה על הסביבה מפני זיהומים לבין האינטרס הביטחוני, להגנה על ביטחון המדינה ולשמירה על הציבור מפני איומים ביטחוניים. הפולמוס נגע הן לשאלה כיצד נכון לאכוף את הדין על מערכת הביטחון, מבלי לסכן יתר על המידה אינטרסים ביטחוניים הכרחיים, הן לשאלה כיצד נכון יהיה לעגן את ההסדר שייקבע: בחוק, בתקנות, בנוהל או בדרך אחרת.

בסדרת דיונים ארוכה שנערכה בעיקר בשנים 2010 ו-2011, הובאו מספר הצעות להסדרים שונים, שנועדו לקבוע מי רשאי להפעיל סמכויות פיקוח ואכיפה כלפי מערכת הביטחון, באילו תנאים, מהו היקף סמכויותיו של גורם אכיפה, וכיצד יש לקבוע זאת בחוק.

עשיית הפרקליטות הצבאית בקשר להצעת החוק הייתה רבה. קציני היחידה ליוו את הצעת החוק מתוך הכרה בחשיבותו של החוק ובחשיבות יישומו בצה"ל ובמערכת הביטחון, לצד הבטחת האינטרסים הייחודיים של מערכת הביטחון.

בסופו של דבר גובש פרק שלם, וארוך באופן יחסי, שנועד להסדיר את סמכויות הפיקוח והאכיפה הסביבתיים במערכת הביטחון.

במסגרת זו נקבע, מי רשאי להפעיל סמכויות פיקוח ואכיפה בנושא איכות הסביבה כלפי מערכת הביטחון וכיצד יש לערוך לו התאמה ביטחונית; מוסד מנגנון שנועד להסדיר את תהליך כניסתם של מפקחי הגנת הסביבה למתקנים ביטחוניים, בפרט במקרים בהם קיים חשש כי הכניסה למתקן הביטחוני תפגע בפעילות חשובה של מערכת הביטחון; נקבעו סייגים בכל הנוגע לתיעוד חומר מסווג, לרבות ממצאים, ידיעות ומסמכים וכן מדידות ודגימות שאין לפרסמם; וכן נקבעו כללים בקשר לתפיסתם של חפצים, שהוצאתם מרשות מערכת הביטחון עלולה לפגוע בביטחון המדינה או שלום הציבור.

החוק עבר בהצבעה פה-אחד של חברי הכנסת שדנו בו במליאת הכנסת, בסוף חודש מארס 2011.

### חשיבות החוק

עד מועד תחיקתו, לא היה בישראל חוק שהסדיר באופן כה מפורט את הפעלת הסמכויות הפיקוח והאכיפה כלפי מערכת הביטחון, בכל תחום שהוא.

על חשיבותו של חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 ניתן ללמוד מדבריו במליאה, של יושב-ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, חה"כ דוד אזולאי:

יודגש כי היתה בוועדה תמימות דעים לגבי צרכיה הייחודיים של מערכת הביטחון, המחייבים מציאת הסדרים ייחודיים. עם זאת, על אותם הסדרים ייחודיים להבטיח כי תתאפשר אכיפת דיני איכות הסביבה, שכן מעצם טיבן, בעיות סביבתיות שמקורן במתקן ביטחוני אינן משפיעות רק במתקן עצמו אלא גם על הסובבים אותו.

בסופו של דבר, ולאחר דיונים ממושכים, נמצאה הנוסחה המאפשרת להסדיר את הפיקוח והאכיפה של דיני הסביבה כלפי מערכת הביטחון באופן שיאזן בין השמירה על איכות הסביבה והגנתה לבין ביטחון המדינה ושלום הציבור ויקיים את מטרות החוק.

מעבר לכך ובהקשר הרחב יותר, בעקבות החוק הזה נחקקו דברי חקיקה נוספים שכללו הסדרים מקיפים לפיקוח ולאכיפה בקשר לפעילותה של מערכת הביטחון.

ראוי לציין, שהחוק הוא "יצור חי ונושם", ועד היום מתקיימים מעת לעת דיונים בקשר לפרשנותו ויישומו, כאשר הקושי לאזן בין האינטרס הסביבתי לאינטרס הביטחוני, נותר בעינו.

## מדוע בחרתי בנושא?

השמירה על איכות הסביבה היא אחד הערכים החשובים עבורי, ואני מתעניין מאוד באינטרסים ובאיזונים הקשורים לעניין זה. במסגרת פעילות התנדבותית בתנועה לחופש המידע, שבה נטלתי חלק לפני שירותי הצבאי, עסקתי רבות בנושא איכות הסביבה, טיפלתי בבקשות חופש מידע בנושא אחריות תאגידית, בניה ירוקה, ורמת הקרינה במוסדות חינוך וגני ילדים.

בראייתי, חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה) אינו פוגע בביטחונה של המדינה אלא דווקא מחזק את חוסנה וביטחונה, בכך שהוא מאפשר פיקוח על מפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי מערכת הביטחון. לצד זאת, ההוראות המיוחדות שנקבעו בחוק לעניין מערכת הביטחון, חשובות לאיזון בין השמירה על איכות הסביבה לבין ביטחון המדינה ושלום הציבור.

כשם שקציני הפרקליטות הצבאית, שעסקו בנושא בתחילת העשור הנוכחי, פעלו כדי לאזן בין השמירה על איכות הסביבה לבין צורכי הביטחון, כך עלינו, ממשיכי דרכם בגופי הפרקליטות הצבאית, תובעים צבאיים ויועצים משפטיים כאחד, מוטלת האחריות ליישם את ההוראות המיוחדות לעניין מערכת הביטחון שנקבעו בצורה מאוזנת ואחראית.

## להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- [חוק הגנת הסביבה \(סמכויות פיקוח ואכיפה\), התשע"א-2011](#);
- [פרוטוקול הישיבה המאתיים-ושלושים-ושתיים של הכנסת השמונה-עשרה, מיום יום שני, 28 במרס 2011](#);
- [מכתבה של ד"ר עדי ענבר, רכזת במרכז המחקר והמידע של הכנסת, לחה"כ דוד אמסלם, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בדבר יישום סעיף 19 לחוק הגנת הסביבה \(סמכויות פיקוח ואכיפה\), התשע"א-2011 \(7 ביולי 2015\).](#)

