

רשות הטבע והגנים - חטיבת הפיקוח ואכיפת החוק

עקרונות מדיניות האכיפה ברשות הטבע והגנים

מבואות

הקדמה

חוק גנים לאומיים שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה תשנ"ח - 1998 ותקנותיו והחוק להגנת חיית הבר, תשט"ו - 1955 ותקנותיו, לצד חוקים וצווים נוספים, מטילים על רשות הטבע והגנים את האחריות לבצע פעולות פיקוח ואכיפה. לצורך ביצוע הפיקוח והאכיפה, העניק המחוקק בידי פקחי הרשות סמכויות וכלי אכיפה מנהליים ופליליים. בית המשפט העליון עמד על כך שאכיפת החוק היא אחד מתפקידיו העיקריים של השלטון והרשויות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה. עם זאת, אכיפה שלטונית, חובה עליה שתהא הוגנת, מושכלת, יעילה ואפקטיבית (אכיפה בלא כיוון ובלא מצפן ערכי עלולה להיות שרירותית, אקראית ומעוררת חשדנות). אכיפת החוק נשענת בין השאר על הסכמה חברתית ואמון ציבורי. אכיפה הנתפסת כשרירותית, בלתי מידתית או בלתי שוויונית, עלולה לגרום לאובדן אמונו של הציבור ושל בית המשפט בגוף האוכף. לפיכך, נדרשים גופי האכיפה בכלל ורט"ג בפרט, לגבש מדיניות המאפשרת אכיפה ראויה. עקרונות מדיניות האכיפה המפורטים במסמך זה מהווים מצפן המיועד לכוון ולסייע לאוכפי החוק ברשות לקבל החלטות במצבי אכיפה שונים על פי סמכויותיהם.

בקביעת המדיניות נבחנים הנהלים וההנחיות המנהליות שקבעה הרשות. נהלים והנחיות מנהליות מהווים לרוב כללים רחבים וגמישים יחסית המדריכים את גורמי הרשות בהפעלת סמכויותיהם על פי החוק. המדיניות מהווה כלי משלים הלוקח בחשבון שיקולים ונסיבות שונים ומאפשר מענה מהיר, יסודי, מידתי ויעיל לאותן נסיבות. מדיניות מאפשרת הפעלה סבירה של שיקול דעת בהפעלת סמכויות, ומונעת החלטות סותרות או הטיה.

פסיקת בתי המשפט, רואה בחיוב קיומה של מדיניות כתובה, גם כאשר החוק לא הסמיך את הרשות לכתוב מסמך מדיניות. בית המשפט הבהיר במספר פסקי דין, שכל רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה את מדיניותה והנחיותיה, אף אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש ולהסתמך על אלו שעה שהיא באה להחליט במקרה מסוים.

מהו מסמך מדיניות אכיפה ומהי תכליתו

אכיפה ראויה נשענת על מדיניות אכיפה כתובה ונגישה, המבוססת על:

- ראייה מקיפה וכוללת של כלל העבירות והנתונים הרלוונטיים לרשות האוכפת ולתחומי אחריותה.
- יעדי אכיפה ברורים ובמידת האפשר מדידים.
- סדרי עדיפויות באכיפה - דחיית הטפל מפני העיקר, הקדמת הראשוני למשני, העדפת הדחוף לעומת הסובל דיחוי וכן בחינת היבטי יעילות ואפקטיביות. מתן ביטוי לחזון ולאסטרטגיה של הארגון האוכף.

מסמך מדיניות אכיפה הינו מסמך כתוב ונגיש, שתכליתו לסייע לגורמים המקצועיים להגדיר סדרי עדיפות ודגשים לאכיפה של החוקים והתקנות שבאחריות הארגון (בהנחה שהמשאבים מוגבלים ואינם מאפשרים אכיפה מקסימלית בכל נושא, בכל מקום ובכל זמן).

מטרות מסמך מדיניות אכיפה

יצירת קריטריונים אחידים אשר יובילו לאכיפה מאוזנת ושקולה ומתן יחס נכון לכלל השיקולים השונים הבאים לידי ביטוי באכיפת עבירות על חיקוקי הרשות. שאיפה לאחידות באכיפה. שוויוניות ושמירה על כללי הוגנות בביצוע האכיפה והימנעות מאיפה ואיפה. המדיניות לצד נהלי האכיפה הכתובים מהווים כלים מקצועיים לאוכף לביצוע תפקידו בהצלחה, תוך מיצוי מושכל של הליכי האכיפה ותוך הקפדה על שמירת זכויות הנאכף.

מדיניות האכיפה של רט"ג – קווים מנחים

הפיתוח המואץ בישראל בשנים האחרונות נוגס בשטחים הפתוחים ובאזורי סביבה טבעית בקצב מהיר. מגוון רחב של משתמשי שטח (הציבור הרחב, רשויות מקומיות, גופי פיתוח ותשתית, חקלאים, ציידים ודייגים ועוד), פועל ושוהה במרחבים ובשטחים הכוללים ערכי טבע נופ ומורשת מוגנים. לממשק האינטנסיבי בין האדם לטבע השלכות על הסביבה הטבעית, על קיומם של מיני צומח וחי ועל תבניות נופ. התרחבות הפיתוח וצמצום שטחי המחיה של ערכי טבע מוגנים, עשויים ליצור קונפליקט בין הצורך (והחובה) בשמירת ערכי הטבע, המורשת והנוף, עליהם מופקדת רט"ג, לבין אינטרסים וזכויות של משתמשי השטח השונים. קונפליקט זה מחייב את הרשות מכוח היותה גורם אוכף בעל סמכויות, לפעול למציאת איזון בין האינטרס שבשמירת הטבע והמורשת, לבין צרכים הנוצרים עקב תהליכי התפתחות, גדילה וצמיחה של המשק, הכלכלה ואוכלוסיית המדינה. ברשות הטבע והגנים מתבצעת האכיפה על ידי פקחי הרשות, לאחר שהוסמכו לכך כחוק. כדי להבטיח אכיפה שוויונית, מקצועית ומידתית יש להידרש אפוא למדיניות סדורה אשר בצידה נהלים ברורים לאופן האכיפה והפעלת שיקול הדעת של הפקח.

הואיל ורשות הטבע והגנים מחויבת לאכוף את כל החוקים עליהם היא מופקדת מחד גיסא ומעוניינת לאפשר לציבור לממש את זכויותיו כמשתמש שטח מאידך גיסא, נדרשת כאמור מדיניות אכיפה ברורה המאזנת בין הצרכים והחובות של הרשות לבין משתמשי השטח השונים. עקרונות מדיניות האכיפה המפורטים להלן, מאפשרים לפקח להפעיל שיקול דעת בנוגע לחומרת האכיפה בהתאם לעקרונות המדיניות, על רצף שבין:

1. אכיפה מחמירה – חתירה למיצוי מלוא חומרת הדין אשר החוק מאפשר כנגד עובר העבירה
2. אכיפה מקלה (מתונה) – אכיפה שבה קיימות נסיבות המאפשרות לפקח להסתפק בצעדי אכיפה קלים יותר, בהתאם לעיקרון השיירות של המשפט הפלילי (עקרון השיירות: העדפת סנקציה מידתית תלוית מצב, לרבות הסתפקות בהסברה בלבד).

עקרונות מדיניות האכיפה של רט"ג

הגדרת מדיניות אכיפה, מבוססת על עשרה עקרונות המאפשרים להגדיר סדרי עדיפויות וקדימויות לטיפול בעבירות (העשויים להשתנות מעת לעת לאור שינוי בנסיבות). העקרונות מאפשרים לתכנן ולהפעיל תכניות אכיפה באופן מושכל. בנוסף, העקרונות היוצרים את עיקרי מדיניות האכיפה, משמשים למיצוי נכון של המשאבים והמאמצים של רשות הטבע והגנים ומכוונים את שיקול הדעת בהקצאתם והפעלתם.

פגיעה או סיכון לפגיעה משמעותית בטבע

חומרת הפגיעה ואופי הפגיעה בערך טבע מוגן או חיית בר מוגנת, ובאפשרויות השיקום מן הפגיעה, הם שישפיעו בין היתר על מידת ההחמרה באכיפה.

סטטוס השטח: עבירות המתבצעות בתוך תחומי השטחים והאתרים שבאחריות רשות הטבע והגנים, או מחוצה להם

ככלל, עבירות על חיקוקי הרשות בתחומי שמורות טבע וגנים לאומיים מוכרזים שבאחריות רט"ג (ובפרט עבירות שעולות כדי פגיעה בערכי הטבע ובשטחים שרשות הטבע והגנים אמונה על שמירתם), ייאכפו בחומרה רבה יותר.

רגישות לאומית ובינלאומית: מידת הפגיעה בסמלים לאומיים, בתדמית המדינה וביחסים בינלאומיים

פגיעה בסמלים וערכים בעלי משמעות לאומית, מחייבת אכיפה מחמירה, תוך מאמץ למיצוי הדין. פיקוח ואכיפה במרחבים בהם מצויים נכסים בעלי חשיבות בינלאומית, לרבות נכסים או מקרקעין המהווים סמלים בעלי חשיבות דתית, מחייבת פעולה שקולה ומידתית.

רגישות ציבורית: מידת העניין הציבורי והאינטרס הציבורי ביחס לעבירה

כגוף ציבורי נדרשת הרשות לקשב לרחשי הלב של הציבור ולרצון הכללי למגר תופעות עבריינות, שיש בהן כדי להטרידו ולפגוע בנכסי הטבע שלו באופן משמעותי. פגיעה באינטרס ציבורי רחב, יהוו ככלל בסיס לקידום סדרי עדיפות באכיפה של עבירות אלו.

עיתוי ביצוע העבירה

עיתוי ביצוע העבירה עשוי להשפיע על חומרת האכיפה. היבטים של שעות היממה, היבטים עונתיים והיבטים דתיים ומסורתיים יילקחו בחשבון בעת ביצוע האכיפה.

חירום והצלה: עבירות המתבצעות תוך כדי פעולות הצלה וחירום על ידי הכוח המחלץ (חילוץ מטיילים, כיבוי שריפות, זיהום אקולוגי וכדומה)

ככלל, פגיעה בערכי טבע נוף ומורשת במהלך פעולות חילוץ, הצלה או חירום לא ייאכפו. עם זאת, ראוי לפעול במקרים אלה בכלים של הסברה כדי להביא למודעות כוחות החירום את הנזק הנגרם בעת פעילותם ולהדריכם כיצד להפחית למינימום את הפגיעה.

פעילות מבצעית: אימונים, פעילות ביטחון שוטף וכל פעילות אחרת של יחידות צבאיות או משטרתיות בשטח, הגורמים לפגיעה בערכי טבע נוף ומורשת

ככלל, בעניין פעילות מבצעית של כוחות הביטחון אשר במהלכה נפגעים ערכי טבע נוף ומורשת לא תתבצע אכיפה.

הטיפול בפגיעה יערך מול היחידה הפוגעת או אל מול הארגון שבשמו היא פעלה.

פגיעה במקרקעין: פלישה, הרס, בניה, עיבוד חקלאי, קיום עסק במקרקעין שבאחריות רשות הטבע והגנים

ככלל, פגיעה במקרקעין ובראש וראשונה פלישה לשטח שבאחריות הרשות, תיאכף בחומרה, במהירות וביעילות. זאת בשל הפגיעה בקרקע המהווה את בית הגידול הטבעי של השטח השמור. חומרת הפגיעה בערכי טבע, נוף ומורשת כתוצאה מהפלישה, תשפיע על מידת ההחמרה באכיפה.

הפרעה, פגיעה, העלבה או תקיפת פקח של רשות הטבע והגנים

במידה שתוך כדי פעולת האכיפה בוצעה עבירה כנגד האוכף בנסיבות המצוינות בכותרת, חובתו להגיש תלונה במשטרה. פגיעה בפקח הינה נסיבה לחומרה אשר יש בגינה להביא למיצוי הדין עם החשוד באופן של הגשת כתב אישום כנגדו, גם במקום בו היה ניתן לשקול בהיעדר נסיבה זו הטלת ברירת משפט או אף הזהרה, כאמצעי האכיפה המתאים.

הפעלת סמכויות מידתית: הפעלה מידתית ומאוזנת, אך ורק בעבירות שבאחריות הרשות, תוך שמירה על זכויות הנאכף.

פקחי הרשות יפעילו שיקול דעת ומתינות בשימוש בסמכויות אכיפה כלפי אזרחים תמימים אשר עברו עבירות שניתן להתרשם כי באופן מובהק נעברו שלא בכוונת זדון. אכיפה על קטינים, בעלי מוגבלויות, לקויות נפשיות או קשישים אשר עברו עבירות תיעשה ברגישות וביחס לנסיבות המקרה מטעמים הומאניים.