**עבודה שנתית - הצעת מחקר**

**שם התלמיד:** סא"ל אבי חלבי

**נושא העבודה:**

עבירות בתחום הגנת הסביבה בצה"ל - מתחים ודילמות במדיניות האכיפה הפלילית, בזיקה לאכיפה במערכת האזרחית

**רקע:**

בעשורים האחרונים גברה והתעצמה המודעות העולמית לצורך בהגנה על הסביבה. גם במדינת ישראל, קיבלה ההתייחסות לתחום זה קשב ציבורי וממשלתי בעשור האחרון, ואף קודם לו. התייחסות זו כוללת היבטים רבים, ובכללם: חינוך, רגולציה (אסדרה) בתחומי תקנים ורישוי, קביעת היטלים ואגרות שונים, אכיפה ועוד. כחלק מההתמודדות עם הפרות שונות של הכללים ועם זיהומים ומפגעים סביבתיים שונים[[1]](#footnote-1), כוננו מסגרות אכיפתיות מגוונות, שלהן ניתנו כלים שונים בתחום המינהלי ואף כלים פליליים, בדמות חקירות והעמדה לדין. יישומם של כלים אלו, מוביל להעמדה לדין פלילי של חברות, רשויות וגופים, וכן של נושאי המישרה בהם ושל מנהליהם.

כחלק מיישום האכיפה כנגד צה"ל, נוקטים גורמי האכיפה - בעיקר במשרד להגנת הסביבה - צעדים כנגד צה"ל כארגון, ואף צעדים פליליים-אישיים כלפי מפקדים שונים, בגין מפגעים אשר נגרמו על ידי המסגרת הצבאית - יחידה, בסיס, מיתקן וכדומה - שהם מופקדים עליה. זאת, מתוך גישה הממשיכה את קו האכיפה באזרחות, ואשר רואה באותם מפקדים כנושאי מישרה בכל תאגיד או רשות אזרחיים. כך, מוצאים עצמם מפקדים בכירים מזומנים אישית, ובאופן שמי, לבירורים בפני המשרד להגנת הסביבה, אשר מבקש לנקוט כלפיהם אותה אמת מידה - כולל במישור האחריות הפלילית - שהוא נוהג בכל מקרה שבטיפולו. כל זאת, בלא להתייחס להבדלים ולשוֹנוּת שיש בין המפקדים לבין נושאי מישרה אחרים, בהיבטים של תקציב (השליטה עליו ועל סדרי העדיפויות התקציביים של הארגון), של משך הזמן בתפקיד, של יכולת ההשפעה של תשתיות המיתקן בו מצויה היחידה הצבאית, של התשתית בה עושה שימוש הארגון כולו, ועוד.

העמדה לדין פלילי מגלמת נזק אפשרי כבד למפקדים. משמעותה, בין היתר, פוטנציאל להכתמה ברישום פלילי, ענישה וכן השלכה אפשרית על המשך שירות הקבע. אף עצם החקירה הפלילית מטילה נטל כבד על הנחקר, בהיבטים של שמו הטוב, לחץ ומתח נפשיים הנלווים לאי הוודאות, השפעה על תיפקודו, ועוד.

בד בבד, המציאות של השנים האחרונות מעלה, כי מתגלעים לא אחת חילוקי דיעות **ממשיים** בין גורמי האכיפה בצה"ל לבין הגורמים האזרחיים, בשאלת ההצדקה להטלת האחריות הפלילית האישית על המפקדים, במקרים השונים.

עד כה, טרם גובשה תפיסת מדיניות אכיפה כלפי מפקדי צה"ל בעבירות סביבתיות. אמות המידה ששימשו לקבלת ההחלטות במקרים השונים - אינן אחידות. נוכח ההשפעה (השלילית) הנכבדה של אכיפה פלילית על מפקדי צה"ל, והתפיסות השונות של גורמי אכיפה שונים, עולה הצורך בגיבושה של תפיסה שכזו, אשר תיתן כלי עבודה סדור בידי מקבלי ההחלטות בתחום חשוב זה, עד לדרג היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, טרם נעשתה בחינה בדבר כלי חלופי - אישי או אחר - אשר אינו פלילי דווקא, ואשר יכול לתת מענה הולם לבעיה. הרלוונטיות של כלי שכזה, מתעוררת ביתר שאת, מכיוון שהעבירות הסביבתיות אינן נחשבות כעבירות "פליליות במובהק", אשר רעות "מטבע בריאתן" ושהאיסור שבהן זועק מתוכן, על רקע המוסר והנורמות המקובלות (mala per se). עבירות אלה נכללות בסוג העבירות שאסורות בעיקר מעצם הטלת האיסור לבצען (mala prohibita).

**מטרות העבודה:**

1. הצגת הדילמות והקשיים שעולים בעת חקירה פלילית והעמדה לדין של מפקד בצה"ל, בגין עבירות סביבתיות.
2. הצעת עקרונות למדיניות אכיפה פלילית-אישית בעבירות סביבתיות בצה"ל, ובחינת מודל חלופי.

**שאלות המחקר:**

1. מה בין האכיפה הפלילית במערכת האזרחית לבין האכיפה כלפי גופים ביטחוניים אחרים?
2. מהם המאפיינים הייחודיים למפקד בצה"ל לעומת נושא מישרה בתאגיד או ברשות, בכל הנוגע להטלת אחריות פלילית בגין עבירות סביבתיות?
3. מה ההשלכות של הטלת אחריות פלילית על מפקדים בצה"ל בעבירות סביבתיות?
4. מה ההשלכות על יחסי צבא-חברה, בהינתן שמפקדי צה"ל יזכו למדיניות אכיפה מקלה בעבירות אלה?
5. מהם הכלים החלופיים המתאימים, אשר יממשו את יעדי האכיפה בתחום הגנת הסביבה?

**תיחום המחקר:**

לאכיפה היבטים שונים, והאכיפה הפלילית היא רק אחת מהם. האכיפה הפלילית עצמה מוכוונת כלפי מושאי-אכיפה שונים - הארגון עצמו ובעלי התפקיד בו. עבודה זו לא תעסוק באכיפה המינהלית, ובשאלות של רישוי, אופן קביעת הכללים והתקנות החלים על צה"ל בתחום הסביבה וכיוצא באלו. היא אף לא תעסוק בשאלת ההצדקה לאכיפה כנגד צה"ל, כארגון, בתחום הגנת הסביבה, ותצא מההנחה, לפיה אכיפה זו מוצדקת ובגדר נתון. העבודה גם לא תעסוק בשאלת הגורם המפקח והחוקר כלפי צה"ל ומפקדיו בתחום הגנת הסביבה. סוגיה זו הוכרעה, באופן זמני, על ידי היועץ המשפטי לממשלה באמצע שנת 2016, ומאז אכיפה זו מתבצעת במשותף, במסגרת פיילוט, על ידי המשטרה הירוקה מטעם המשרד להגנת הסביבה ועל ידי המשטרה הצבאית החוקרת. עוד **לא** תעסוק העבודה, בשאלת זהות הגורם המתאים להכרעה בשאלות של פתיחת חקירה פלילית והעמדה לדין בעבירות אלה. כיום, במסגרת אותו פיילוט, נקבע כי מדובר בתובע הצבאי הראשי, כאשר נקבע מנגנון שמאפשר השגה על החלטותיו, עד לדרג היועץ המשפטי לממשלה. תכלית עבודה זו היא להציע תפיסת מדיניות לאכיפה בתחום זה, וזו מיועדת להיות רלוונטית בלא קשר לזהות הגורם מקבל ההחלטה.

**דרך הצגת הרעיונות במחקר (ראשי פרקים):**

1. מבוא - הצגת הסוגיה, ובכללה - ההשלכות של חקירות פליליות ושל העמדה לדין פלילי של מפקדי צה"ל בגין עבירות סביבתיות
2. סוגיות תיאורטיות:
3. האכיפה הפלילית בתחום הגנת הסביבה במערכת הכללית (האזרחית)[[2]](#footnote-2)
4. ייחודיות מערכת המשפט הפלילית בצה"ל - רקע וסיבות
5. מדיניות האכיפה בארגונים ביטחוניים אחרים - שירות הביטחון הכללי והמשטרה
6. מאפיינים ייחודיים של המפקד בצה"ל לעומת נושא מישרה בתאגיד או ברשות[[3]](#footnote-3)
7. השפעת מדיניות המקלה עם מפקדי צה"ל על דמותו הציבורית ועל מעמדו של צה"ל בחברה הישראלית
8. מודל חלופי לנקיטה בצעדים אישיים כנגד מפקדים בצה"ל בגין עבירות סביבתיות[[4]](#footnote-4)

**חשיבות העבודה :**

הסנקציה הפלילית היא מבין הקשות ביותר שיכולה מדינה דמוקרטית לנקוט כלפי אזרחיה. תחום האכיפה הפלילית בכל הנוגע לעבירות סביבתיות, עודנו מצוי בתהליכים של התבססות ושל הבנייה (גם אם מתקדמים) במדינת ישראל כולה. בתוכו, מתעוררת שאלת האכיפה הפלילית כנגד מפקדי צה"ל בגין אחריותם, מכוח מעמדם בארגון, למפגעים סביבתיים. סוגיה זו מצויה כיום במחלוקת בין גורמי אכיפה שונים, וטרם נקבעה לגביה תפיסת מדיניות סדורה.

תרומתה של העבודה תהא בשני מישורים:

בהווה ובאופן קונקרטי - העבודה תאפשר לשרטט את קווי המדיניות הראויים ואת תפיסת המדיניות הנכונה בשאלת העמדה לדין פלילי של מפקדים בצה"ל בגין עבירות בתחום הגנת הסביבה, תוך בחינת אפשרות למודל אכיפה חלופי.

בעתיד ובהיקף נרחב יותר - בתוצאות המחקר ובתפיסת המדיניות שתתגבש בעקבותיו, ניתן היה להשתמש בעתיד, בכל הנוגע להחלת עבירות שאינן "פליליות במובהק" (mala prohibita), דוגמת עבירות רגולטריות (אסדרתיות) אחרות, על מפקדים ומשרתי קבע בצה"ל.

**יוזם העבודה:** הכותב (בתמיכת הפצ"ר)

**מנחה העבודה:** פרופ' אורן גזל-אייל

1. זיהומים ומפגעים דוגמת אסבסט, שפכים, זיהומי קרקע ומים (באמצעות דלק וחומרים אחרים), חומרים מסוכנים, זיהום אוויר, פגיעה בטבע, פגיעה נופית ועוד. למען הנוחות, נכנה מפגעים אלו במאוחד בשם "**מפגעים סביבתיים**", והפרות שלהם - "**עבירות סביבתיות**". [↑](#footnote-ref-1)
2. סקירת המצב המשפטי והמדיניות המשפטית - העמדה לדין הן של הרשות, הגוף או התאגיד עצמם, ובנוסף - של בעלי מישרה מתוכו. [↑](#footnote-ref-2)
3. כולל התייחסות למשמעות הממשק בין דרג שטח לדרג המנחה המקצועי במטה, לשאלות של תשתית מיתקני הצבא והרקע שהוביל אליה. [↑](#footnote-ref-3)
4. הפרק יכלול התייחסות גם לכלים פיקודיים-אישיים בצה"ל, לאפקטיביות שלהם ולקשר בינם לבין הראייה הפיקודית הרחבה, הנדרשת ממפקד בכיר, ואשר כוללת גם התייחסות למרכיבי ביטחון לאומי שונים, שאינם אך בגדר הביטחון במובנו הצבאי-הצר. [↑](#footnote-ref-4)