

## השינויים במערכת המשפט - סכנה חמורה לשמירת בריאות הציבור, הטבע והסביבה בישראל

### עמדת ארגוני הסביבה

#### פתח דבר

נייר עמדה זה מייצג את עמדת ארגוני הסביבה ובריאות הציבור בישראל. מדובר בהתארגנות א-פוליטית הנעדרת כל זיקה מפלגתית. ארגוני הסביבה ובריאות הציבור, ותומכיהם הרבים מקרב הציבור, באים מכל קצוות הקשת הפוליטית, ומאוחדים סביב עניין אחד ויחיד למען הציבור הישראלי – קידום שמירת הטבע והסביבה ובריאות הציבור בישראל.

ארגוני הסביבה פועלים כחלק מן החברה האזרחית הישראלית בכללותה. שגשוגה של החברה האזרחית, ופועלה, בין היתר בשדה המשפטי, היא מאפיין בולט של כל מדינה דמוקרטית ומצליחה בעולם, אליה נרצה להידמות.

מתוך עיון בטיוטות החוק השונות שפורסמו לאחרונה, וביזמות נוספות שאולי מתוכננות בהמשך הדרך, מתברר לנו כי השינויים המדוברים במערכת המשפטית צפויים לפגוע פגיעה חמורה ביכולת שלנו כארגוני חברה אזרחית לפעול למען האינטרס הסביבתי והבריאותי, וכמו כן בזכותו הבסיסית של הציבור לפעול כנגד מפגעים הפוגעים בבריאותו, באיכות חייו, בסביבתו ובטבע ממנו הוא נהנה. פגיעה זו עלולה להיות חריפה במיוחד, לאור העובדה שמדובר בשורה של צעדים, אשר נזקם המצטבר גדול מסכום חלקיו.

לצערנו לא ראינו התייחסות רצינית להשלכות הרפורמה על החברה האזרחית ועל הכלים העומדים לרשות הציבור לשמור על סביבתו ובריאותו.

אנו מאמינים, כי משטר דמוקרטי נועד להיטיב עם תושבי המדינה, ולהגן על זכויותיהם הבסיסיות אל מול עוצמת השלטון, גם כאשר מדובר בשלטון אשר נבחר ברוב קולות. זאת, באמצעות קביעת נורמות וכללי משחק, אשר על אכיפתם אמון בית המשפט. שבירתם החדה של כללי משחק אלו, אשר התפתחו באופן אבולוציוני מאז קום המדינה, היא לא פחות מצונאמי חברתי, אשר מלוא השלכותיו אינן אפשריות לחיזוי. הרפורמה המשפטית שמבקשות הממשלה והכנסת להוביל בימים אלו ישאירו את שמירת הסביבה ובריאות הציבור חשופות לרבבות איומים ללא כללים ממשיים למנוע אותם או אפילו להעלותם לדיון ענייני אצל מקבלי החלטות. בהקשר הבריאותי והסביבתי, מדובר בנזק שאין להפריז בחומרותו.

#### המשבר הסביבתי בישראל, ותפקידם החיוני של ארגוני הסביבה

מדינת ישראל היא מדינה צפופה אשר נתונה בלחצי פיתוח אדירים, נוכח שלל האינטרסים המתחרים על כל מטר רבוע של קרקע. לשימוש האנושי בקרקע לצרכי תשתיות, דיור, תחבורה, תיירות, תעשייה, ומסחר, יש מחיר סביבתי כבד, המחייב ניצול זהיר ומושכל של משאב הקרקע. הדברים מקבלים משנה תוקף, נוכח ההתמודדות הצפויה עם השלכות שינויי האקלים באזורנו, ועם משבר המגוון הביולוגי, הנובע מן הפעילות האנושית הגורמת להכחדה עולה וגוברת של מינים, להרס בתי גידול ולשינוי מערכות אקולוגיות שלמות. הכלים המשפטיים בהם מוצע לפגוע, הינם אמצעים אשר מסייעים כיום לציבור במדינת ישראל לנשום אוויר פחות מזוהם; ליהנות מזכות הגישה לחופי רחצה, לטבע ולפארקים; מאפשרים פיקוח ובקרה על

מפעלים מזהמים; הגנה על האינטרס הציבורי ושקיפות מידע סביבתי; מבטיחים מים ראויים לשתייה; הגנה על משאבי הטבע, שמירתם לדורות הבאים והגנה על שכבות מוחלשות תוך שאיפה לצדק סביבתי-אקלימי.

בעשורים האחרונים, התנועה הסביבתית האזרחית בישראל, בדומה לנעשה במדינות מערביות מתקדמות, השפיעה רבות על המדיניות הממשלתית ועל חקיקת הכנסת, ותרמה תרומה עצומה לשילוב השיקולים הסביבתיים במסגרת תהליכי קבלת ההחלטות. עמדותיהם של ארגוני הסביבה, שבעבר זכו לעיתים להתעלמות או לבוז, ניצבות כיום בלב הקונצנזוס המדעי והמקצועי ברחבי העולם.

יחד עם זאת, עדיין ניצב בפנינו אתגר גדול, היות ופעמים רבות צרכי השעה והלחצים הכלכליים קצרי הטווח נוטים לדחוק את השיקולים הסביבתיים ואת הצרכים ארוכי הטווח, לתחתית סדר העדיפויות, שהרי לסביבה אין קול משל עצמה. וזהו בדיוק תפקידם החיוני של ארגוני הסביבה בחברה הישראלית – לייצג את האינטרס הסביבתי גרידא, הנקי מאילוצים מוסדיים, מסחריים, ואחרים, ולוודא כי הוא מקבל את המשקל הראוי במסגרת המדיניות וקבלת ההחלטות.

חלק ניכר מן ההישגים הסביבתיים-בריאותיים בישראל, נולדו עקב פעילותם של ארגוני הגנת הסביבה ובריאות הציבור ופעילים סביבתיים, בשדה המשפט. בתי המשפט, מכח דיני המשפט המינהלי, סייעו בפיתוח הנורמות הסביבתיות בקרב משרדי הממשלה, מוסדות התכנון והשלטון המקומי, ובכך נמנעו נזקים בלתי הפיכים רבים מספור.

הצעדים המוצעים כיום, צפויים להחליש את ההגנה על זכויות סביבה ובריאות; לשלול מהציבור את זכותו להעלות בפני בית המשפט טענות והשגות כנגד פעולות השלטון; למנוע מבתי המשפט לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית; לצמצם עד ללא היכר את יכולתם של ארגוני החברה האזרחית, להגן על זכויות אדם ולקבל טעד אפקטיבי לתיקון עוולות סביבתיות.

זאת, כדלקמן:

1. **ביטול עילת הסבירות:** בהקשר הסביבתי, עילת הסבירות מהווה כלי עבודה חיוני ומרכזי בעתירות סביבתיות. כאמור, החוק מעניק לרגולטורים השונים סמכויות ושיקול דעת, אך אין מדובר בשיקול דעת בלתי מוגבל. עילת הסבירות היא אמצעי שנועד לתחום את גבולות שיקול הדעת, ולמנוע שימוש שרירותי בכח השלטוני. הרי באופן תיאורטי, על דרך האבסורד, מה מונע מן הממשלה להחליט על הקמת מתחם פאבים בהר הבית, או על בניית "קניון צף" שישמיד את שמורת האלמוגים באילת? ברור, כי נדרש בלם משפטי אשר באמצעותו יוכל בית המשפט לבקר החלטות מסוג זה, ולוודא כי השלטון מבצע איזון נאות בין האינטרסים הציבוריים השונים. בפועל, הניסיון מלמד כי בתי המשפט מציבים רף גבוה לעותרים ואינם ממהרים להתערב בהחלטות, כך שקיים קושי לא מבוטל לזכות בעתירה על בסיס טענת חוסר סבירות. זאת, בין היתר בזכות העובדה שרשויות השלטון מודעות לכך שהן נתונות לביקורת ציבורית ושיפוטית, ומקפידות כיום הקפדה יתרה על כך שהחלטותיהן יוותרו בגדרו של מתחם הסבירות. לכן, ביטולה של עילת הסבירות תהווה צעד מרחיק לכת. ביטול עילת הסבירות יתן גושפנקה רשמית לרשויות לקבל החלטות שרירותיות ופוגעניות, בריאות הציבור והטבע הישראלי יהיה בין הנפגעים העיקריים. יתרה מכך, מדובר גם בפגיעה קשה ב"אזרח הקטן" – אותו אדם אשר הוחלט להקים ליד ביתו פרויקט בניה פוגעני, לסלול כביש מיותר על שטחי הטבע והנופש המשמשים אותו ואת משפחתו וכו'.

- מי שאומר לא לעילת הסבירות אומר, במילים אחרות (רשימה חלקית):
- 'לא להותיר חופי רחצה פתוחים לציבור הרחב שהכניסה אליהם תהיה ללא תשלום' כפי שנקבע בבג"ץ 5824/05 אט"ד נ' שר הפנים;
  - 'לא להגביל בניית שכונות מגורים על קרקעות מזהמות' כפי שנקבע בעתירת אט"ד בדנ"מ 4753/19;
  - 'לא להגנה על משאבי הטבע של הציבור והבטחת השקיפות בנעשה בהם' כפי שנקבע בעת"מ 45845-04-21 אט"ד נ' רשות המיסים;
  - 'לא עוד הגנה על אוויר נקי ומחויבות הממשלה להכין תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר בישראל' כפי שנקבע בג"ץ 8187/20 אט"ד נ' ממשלת ישראל;
  - 'לא לחובת הרשויות לבחון חלופות תכנוניות טרם אישור תכניות בשטחים בעלי רגישות סביבתית' כפי שנקבע בבג"ץ 9409/05 אט"ד נ' הוות"ל;
  - 'לא להגנה על זכות הציבור להשתתף בהליכי התכנון' כפי שנקבע בבג"ץ 288/00 אט"ד ואח' נ' שר הפנים; עע"מ 10112/02 אט"ד ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז ירושלים;
  - 'לא לשקיפות בהליכי התכנון ופרסום היתרי בניה לציבור' כפי שנקבע בעע"מ 1662/14 יחיא גיוסי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה טייבה;
  - 'לא להגנה על המרחב אשר תמנע פיתוח פוגעני שנעשה ללא בדיקה סביבתית ראויה' כפי שנקבע בעת"מ 264/08 אט"ד נ' הוועדה המחוזית דרום;
  - 'לא להגנה על ים המלח ולהגבלת השימוש שמפעלי ים המלח עושים במשאב הטבע הנדיר' כפי שנקבע בעח"ק 14047-06-15 אדם טבע ודין נ' רשות המים;
  - 'לא למניעת הרחבה בלתי שקופה ובלתי מבוקרת של מתחם בתי זיקוק לנפט בחיפה' כפי שנקבע בעע"מ 2677-18 אדם טבע ודין נ' המעוצה הארצית לתכנון ובניה.

2. **צמצום זכות העמידה:** להרחבת זכות העמידה היתה חשיבות מיוחדת בהקשר הסביבתי, שכן לטבע אין קול משל עצמו, ולרוב אין בנמצא אדם ספציפי שיכול להגיש, כנפגע ישיר, עתירה שתמנע הרס בתי גידול נדירים, ביתור של מסדרון אקולוגי, או פיתוח בחופים הציבוריים. במילים אחרות, "זכות העמידה" היא למעשה המפתח המעניק לארגוני הסביבה ולציבור את הגישה לערכאות המשפטיות, במקרים בהם השלטון פוגע באינטרס הסביבתי בניגוד לדין. ארגוני הסביבה נאבקים יום יום בכוחות אדירים וחזקים – בעלי ההון, חברות אנרגיה מזהמות, המשפחות החזקות במשק, ולכן יכולתם של ארגוני ופעילי הסביבה לזכות ביומם בבתי המשפט מצמצמת את פערי הכוחות בין האינטרסים של המזהמים ובין האינטרס הסביבתי. מעמד זה הוכר בפסיקות רבות של בית המשפט העליון לאורך השנים, ובזכותו נרשמו הישגים משפטיים רבים לטובת הסביבה בישראל. כך למשל, ההפרה שהתקיימה בתוכנית הבניה בחוף הכרמל מנעה את גישתו של הציבור בכללותו לחוף הים, ולא נגעה לעניינו של עותר ספציפי. בשל זכות העמידה של ארגוני הסביבה, בית המשפט העליון פסק כי זכות הציבור בחופים, גוברת על הזכות הקניינית של היזם (בג"ץ 1054/98). צמצום זכות העמידה בחקיקה

צפוי לצמצם את מרחב הפעולה המשפטי של החברה האזרחית בתחום הסביבתי: במקום לזכות בהכרעה עניינית בבתי המשפט, על סמך ראיות וטענות לגופו של עניין, הדיונים בעתירות כלל לא יתקיימו היות וההליכים יידחו על הסף, בשל העדר זכות עמידה. לכן, מבחינה סביבתית מדובר במהלך פוגעני והרסני, אשר יעניק יתרון מובהק ובלתי הוגן לגופים בעלי אינטרס צר, על פני מי שמעוניין להגן על האינטרס הציבורי הרחב. כך, למשל, תישמר זכות העמידה של גורמים בעלי אינטרס כלכלי ומסחרי (קבלנים, תעשייה, מזהמים וכו'), אך קולם של אלה המבקשים להגן על הטבע ועל הסביבה יושקע.

3. **מינוי יועצים משפטיים "מטעם" (פגיעה בעצמאות הייעוץ המשפטי לממשלה):** בהקשר הסביבתי, מהלך זה צפוי להסב נזקים משמעותיים. הכלים המרכזיים לשמירה על הטבע ועל הסביבה בישראל הם החקיקה הסביבתית, והמנגנונים שהיא יצרה. קביעת הנורמות הסביבתיות בחקיקה יצרה זיקה ישירה בין הקפדה על שלטון החוק ומינהל תקין, ובין שמירה על האינטרס הסביבתי. החשש המובהק בעניין זה הוא כי מינוי יועץ משפטי "מטעם" יאפשר פרשנות מוטה ומעוותת לחקיקה ולנורמות הסביבתיות, ויתיר לשלטון לפגוע בסביבה, בניגוד לדיון, וכל זאת תוך קבלת "אור ירוק" מאותם יועצים בלתי עצמאיים שהשלטון מינה לעצמו (ואשר אותם ניתן להעביר מתפקידם במידה שאינם "מספקים את הסחורה"). ויובהר- בעוד שהביקורת השיפוטית באה בדיעבד (ולפעמים שנים אחרי הפגיעה עד מתן פסק דין), היועצים המשפטיים הם הגורם היחיד שיכול למנוע את הפגיעה עוד לפני שקרתה, ולהתייחס לסיכונים הסביבתיים ולפגיעה בזכויות אדם סביבתיות בזמן אמת. התוצאה הבלתי נמנעת של מהלך זה, היא התגברות ניכרת של יוזמות והחלטות אנטי-סביבתיות בממשלה, הרואה בעיקר את צרכי השעה והטווח הקצר.

4. **ביטול זה פקטו של הביקורת השיפוטית החוקתית, לצד פסקת ההתגברות:** מדובר בשינוי משטרי מהותי, אשר צפוי להחליש באופן ניכר את כוחו של בג"ץ, ולצמצם את המגבלות על יכולתו של השלטון לפגוע בזכויות יסוד – כמעט עד כדי ביטול עקיף של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. הנפגעים הישירים מכך הם בעיקר קבוצות מוחלשות בחברה, ומיעוטים, שאינם מחזיקים בכח פוליטי ובית המשפט הוא מקור ההגנה המרכזי על זכויותיהם. כפועל יוצא מכך ייפגעו קשות גם ארגוני החברה האזרחית, העוסקים בהגנה על זכויות חוקתיות. בשנת 2004, עסק בג"ץ במעמדה של הזכות לסביבה ראויה, במובן החוקתי. בית המשפט פסק, כי זכות זו אינה נכללת בין הזכויות המוגנות בחוק היסוד, אלא אם הדבר עולה לכדי פגיעה בכבוד האדם. החשש המרכזי בהקשר זה, הוא שהרפורמה המשפטית תאפשר לממשלה לנקוט בעתיד צעדים קיצוניים (למשל, צמצום ממשי של זכות ההתנגדות בתכנון), אשר כיום נמנעים בין היתר בזכות ההגנות החוקתיות הקיימות.

5. **הפרת האיזון בוועדה לבחירת שופטים:** הליכים משפטיים בענייני סביבה הם לעיתים מורכבים ביותר, היות והם עוסקים בסוגיות מדעיות, תכנוניות ומקצועיות סבוכות. לכן, מבחינת האינטרס הסביבתי ישנה חשיבות עליונה למקצועיותם וכישוריהם של השופטים. בחירת שופטים בהתאם לזהותם הפוליטית, או כל שיקול אחר זולת מקצועיותם, צפוי לפגוע באינטרס הסביבתי. כיום, לאחר התיקונים שנעשו במנגנון בחירת השופטים, נוצר מנגנון מאוזן, אשר אינו נותן כח עודף לגורם זה או אחר – לא למערכת המשפטית ולא למגזר הפוליטי. על איזון זה יש לשמור מכל משמר, ולהימנע מפוליטיזציה מוחלטת של הליך בחירת השופטים.

## לסיכום

השינויים המוצעים במערכת המשפט, צפויים לפגוע פגיעה חמורה בהגנה על בריאות הציבור, הטבע והסביבה בישראל. שינויים אלו מבטלים את מירב הכלים האפקטיביים הנמצאים ברשות החברה האזרחית לפעול למען האינטרס הציבורי, כלים כגון - ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות, לרבות מטעמי סבירות, מתן אפשרות להגיש עתירות ותביעות בעניינים סביבתיים, וכמובן הגבלה חוקתית של הכח השלטוני במיוחד במקום בו מדובר על הגנה על נכסי ציבור חיוניים כגון סביבה ובריאות.

ארגוני הסביבה ובריאות הציבור השכילו לקיים לאורך השנים שיח מכבד ופורה עם כלל ממשלות ישראל ולשתף פעולה עם חברי הכנסת מימין ומשמאל, מכל המפלגות והמגזרים. שמירת בריאות הציבור, הטבע והסביבה היא אינטרס כלל ישראלי המאחד ציבורים וקהלים שונים סביב מטרות משותפות. על כן נאמר

**כך: פגיעה באינטרס הסביבתי והבריאותי היא פגיעה בציבור הישראלי.**

אנו קוראים לממשלת ישראל ולכנסת ישראל לפעול באופן שקול, ולהימנע מקידום שינויים כה דרמטיים באופן חפז וללא שיח מעמיק. לצערנו השינויים מקודמים באופן שיפגע בשלל אינטרסים ציבוריים חשובים, אשר נוגעים לכל אדם בישראל, מכל המחנות הפוליטיים.

- |  |  |
|--|--|
| • חיים וסביבה – ארגון גג של שוחרי                    | • ECO-OCEAN                                  |
| • איכות החיים והסביבה                                | • 2be-friendly                               |
| • מגמה ירוקה   | • 15 דקות- ארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל |
| • מורים למען האקלים                                  | • אדם טבע ודין                               |
| • מכון הערבה ללימודי הסביבה                          | • אחווה בכרם                                 |
| • מרחבי רחובות לקיימות                               | • אנו- עושים שינוי בע"מ                      |
| • מרכז השל   | • גינות קהילה בישראל                         |
| • עמותת התקווה (אל אמל)                              | • גרינפיס ים תיכון                           |
| • עמותת קשת: קהילה, תרבות, סביבה                     | • הורים למען האקלים                          |
| • פוסיל פריי ישראל                                   | • החברה להגנת הטבע                           |
| • צלול - עמותה לאיכות הסביבה                         | • המרד בהכחדה                                |
| • קיימא בגליל המערבי לחיים וסביבה                    | • הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא             |
| • קליימט נט  | • המועצה הישראלית לבנייה ירוקה               |
| • קרן ירושלים ירוקה                                  | • הפורום להתחדשות עירונית                    |
| • שומרי הבית   | • הצעד הטבעי ישראל בע"מ The                  |
| • שומרי טבע באר שבע                                  | • Natural Step                               |
| • שומרים על בעלי הכנף                                | • הרשת הירוקה                                |
| • תחבורה - היום ומחר הארגון הישראלי לתחבורה בת-קיימא | • ועד איגוד רופאי בריאות הציבור              |